

Klantentevredenheidsmetingen bij de Overheid

Eerste Rapport “Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid”

*Prof. dr. Geert Bouckaert
Jarl K. Kampen
Prof dr. Bart Maddens
Steven Van de Walle*

Juni 2001

Inhoudsopgave

1	Inleiding: Het Project Burgergericht Bestuur	3
2	Kwaliteit en tevredenheid in de overheid	6
2.1	Aandacht voor kwaliteit in de overheid	6
2.2	Doelstellingen van een klantenbevraging	7
2.3	Geïntegreerde bevraging of alleen tevredenheid?	9
2.4	Accent op kwaliteit of op burgerparticipatie?	10
2.5	Kwaliteit, tevredenheid en vertrouwen	12
3	Tevredenheidsmetingen en openbare dienstverlening	14
3.1	Soorten van tevredenheidsonderzoeken	14
3.1.1	Klachten-analyse	14
3.1.2	Proces-analyse	14
3.1.3	Mystery shopping	15
3.1.4	Personeelsbevraging	15
3.1.5	Klantenbevraging	16
3.2	Aspecten van tevredenheid	16
3.2.1	Exit-loyal-voice	16
3.2.2	Perceptie, verwachting en evaluatie output	17
3.2.3	Proces-variabelen	19
3.2.4	Missie en aard van de dienst	20
3.2.5	Vertrouwen en tevredenheid: de prestatie-hypothese	23
3.3	Een model van dienstverleningsprocessen	25
4	Tevredenheidsmetingen in het buitenland	27
4.1	Europa	27
4.1.1	European Customer Satisfaction Index (ECSI)	27
4.1.2	Europese Commissie	29
4.1.3	Verenigd Koninkrijk: People's panel	30
4.1.4	Duitsland: Deutsche Kundenmonitor	31
4.1.5	Italië: L'opinione dei Cittadini	31
4.1.6	Scandinavië	32
4.1.7	Nederland	32
4.2	Canada: Citizens First	35
4.3	De Verenigde Staten van Amerika	36
4.3.1	American Customer Satisfaction Index (ACSI)	36
4.3.2	Pew Research Center	38

5	Tevredenheidsmetingen in België	40
5.1	Federaal	40
5.1.1	Kwaliteitsbarometer	40
5.1.2	Copernicus-enquête	41
5.1.3	Autonome overheidsbedrijven	42
5.1.4	Andere	43
5.2	Vlaanderen	43
5.2.1	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG)	43
5.2.2	Initiatieven Vlaamse overheidsinstellingen	45
5.2.3	Vlaamse burger-surveys	46
5.2.4	Lokale initiatieven	47
6	Aandachtspunten voor toekomstig tevredenheidsonderzoek	52
6.1	Standaardisering en integratie	52
6.2	Communicatie en openbaarheid	54
6.3	Organisatie en databeheer	55
6.4	Een prioriteitenmatrix	56
6.5	Algemeen besluit	57

Hoofdstuk 1

Inleiding: Het Project Burgergericht Bestuur

Het project *Burgergericht Bestuur: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid*, uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid, is gesitueerd binnen het Programma Beleidsgericht Onderzoek (PBO 99B/1/14) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In dit hoofdstuk geven we een korte toelichting van de inhoud van het project en de methodologie van het onderzoek.

Onderzoek heeft aangetoond dat moderne democratieën lijden aan een negatief imago bij de bevolking. Een exit-poll uitgevoerd tijdens de Belgische nationale verkiezingen van 1999 onthulde dat bijna tweederde van het electoraat ontevreden is over het bestuur. Dit beeld werd tijdens de regionale verkiezingen van 2000 nog eens bekrachtigd. Het debat over de daling van het vertrouwen in de overheid in het algemeen en haar instituten in het bijzonder vormt één van de grootste uitdagingen voor Westerse beleidsmakers.

De modernisering van de overheidsinstellingen neemt een vrij centrale positie in tussen de strategieën om het vertrouwen te herstellen. Verbeteringsinitiatieven, is de gedachte, verhogen de kwaliteit van publieke diensten en maken deze zichtbaarder. Dit zou leiden tot een grotere tevredenheid van de burgers welke op zijn beurt weer zou leiden tot een groter vertrouwen in de overheid. Deze redenering kent echter vele stappen die theoretisch noch empirisch onderbouwd zijn, en zelfs worden aangevochten. Dit onderzoeksproject heeft als doel metingen te doen naar oorzaken en niveau's van wantrouwen en ontevredenheid bij klanten van overheidsdiensten, hetzij op macro (de overheid als geheel), meso (het niveau van de publieke organisatie) of micro niveau (het niveau van dienstverlening van de overheidsinstellingen). De assumptie dat er verschil bestaat tussen klant- en burgerbevragingen is aanvaard. Beide typen surveys worden georganiseerd. De invloed van omgevingsfactoren, waar eerder onderzoek heeft aangetoond dat deze van belang zijn, wordt eveneens in beschouwing genomen.

Er is weinig bekend over de relatie tussen tevredenheid en vertrouwen van klanten van overheidsdiensten. Hoewel een aantal instellingen op het micro-niveau (in Vlaanderen bv. Kind & Gezin) hun eigen onderzoeken hebben gedaan naar de tevredenheid van hun klanten, is een overzicht van deze klantensurveys niet beschikbaar. Aan de andere kant is er veel onderzoek gedaan naar het meten van de kwaliteit van openbare instellingen. Naast het meten van tevredenheid en vertrouwen van de burger vormt het beschrijven van de relatie van de laatste twee predicaten en de (ervaren) kwaliteit van de betreffende dienstverlening of overheidsinstelling een tweede onderzoeksdoel.

De hypothese dat een link bestaat tussen (gepercipiëerde) kwaliteit, verwachtingen, tevredenheid en vertrouwen in de publieke sector en haar instellingen vereist dat toetsen worden opgesteld.

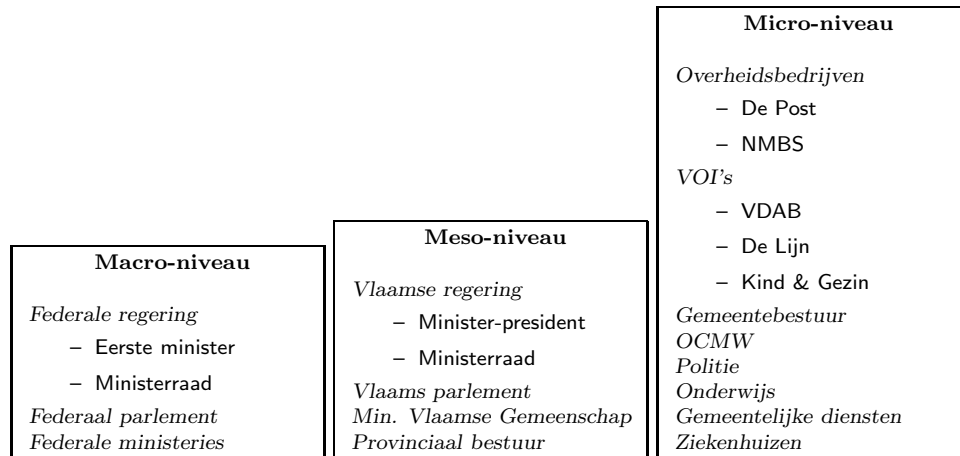
Het theoretische raamwerk (een multi-disciplinaire set van de *exit-voiced-loyalty* theorie binnen de bestuurswetenschappen, economisch-administratieve *principle-agent*, sociologische *sociaal kapitaal* en politologische *government-overload* theorieën) en de kritische analyse van empirisch onderzoek m.b.t. deze onderwerpen zal leiden tot de ontwikkeling van een model dat geschikt is voor de Vlaamse overheid om tevredenheid en vertrouwen te toetsen in een aantal instellingen. Resultaten moeten getoetst in het kader van de verschillende theorieën en worden gekoppeld aan strategieën tot verbetering van het gevoerde beleid. Om overdracht van expertise en kennis van het onderzoeksteam naar de beleidsmakers te garanderen zullen tijdens de verschillende stadia van het onderzoek regelmatig activiteiten (rapporten, workshops) worden georganiseerd: de resultaten van de literatuurstudie en het empirisch onderzoek, de constructie van het model en de survey, de implementatie van de survey, en de analyse van de resultaten van de survey.

Het onderzoek startte in november 2000 en zal duren tot en met oktober 2004. Verzameling van theoretische en empirische studies alsmede klant- en burgersurveys betreffende vertrouwen gedaan in landen van de OESO (met *feedback* seminars) staan gepland voor het eerste jaar. Ontwikkeling van de twee typen surveys (klant en burger) en ook de begeleiding bij de organisatie van klantensurveys in samenwerking met de betrokken instanties vindt plaats in het eerste jaar. In het tweede jaar zal de burgersurvey worden opgesteld en afgenomen en zal worden begonnen met de analyses. In het derde jaar en het gehele vierde jaar worden de resultaten geanalyseerd en vindt toetsing en modificatie van theorieën plaats. Een colloquium waar *feedback* over de theorie en suggesties voor het verbeteren van beleid worden gegeven vormt het besluit van het onderzoek.

In dit rapport...

Voor u ligt het eerste rapport met betrekking op het bovengenoemde project. Dit rapport zal handelen over het gebruik van tevredenheidsmetingen binnen de overheid. We zullen vooral aandacht besteden aan tevredenheidsmetingen bij individuele gebruikers van overheidsdiensten en pas in tweede instantie tot institutionele gebruikers, omdat we het niet alleen willen hebben over de rol van tevredenheidsmetingen in de verbetering van de organisatorische processen maar ook over hun rol in het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur. In de komende hoofdstukken proberen we het bestaand onderzoek naar tevredenheid met de overheid te inventariseren in termen van theorieën en hypothesen. Het begrip “de overheid” is echter te hybride om als uitgangspunt te kunnen dienen, en we beginnen daarom met een nadere concretisering van dit begrip. Wij zullen de overheid opdelen naar *bestuursniveau*, i.e. in een *macro*, *meso* en *micro* niveau¹; in België concreet corresponderend met de federale regering, de lokale (provinciale en gemeentelijke) en regionale (Vlaamse) overheden, en de diensten welke het dichtst bij de burger staan (Vlaamse overheidsinstellingen, de politie). In schema:

¹Bouckaert, 1999



De bestuursniveaus van de (autonome) overheidsbedrijven, de Vlaamse overheidsinstellingen (VOI's), de OCMW's, enz. kunnen we verder opdelen in de zogenaamde *front-office*, i.e. het gezicht van de overheidsinstelling naar de burger/klant toe; en de *back-office*, i.e. het bestuur en de interne organisatie van de instelling. De *back-offices* van deze instellingen hebben op hun beurt weer een relatie met de *front-offices* van hogere bestuursorganen; het bestuur van een school (*back-office*) wordt bijvoorbeeld gemonitord door de *front-office* van het departement Onderwijs van het MVG, enz. Tevredenheidsmetingen hebben over het algemeen betrekking op de relatie klant–dienstverlener (micro-niveau), of op de relatie *hoger bestuursorgaan front-office–lager orgaan back-office*.

De opzet van dit rapport is als volgt. We starten met een bespreking van het belang, doel en vorm van tevredenheidsmetingen in de openbare dienstverlening. Daarna bediscussiëren we inhoudelijke aspecten van tevredenheidsmetingen in algemene zin, waarbij een methodologisch kader wordt aangeboden om aspecten essentieel in het dienstverleningsproces te operationaliseren. In de hoofdstukken 4 en 5 bespreken we de voornaamste initiatieven die zijn genomen op het gebied van kwaliteits- en tevredenheidsmetingen, eerst in het buitenland (VSA, Canada, Engeland, Nederland), en vervolgens in België (met name Vlaanderen). Tenslotte proberen we enkele pijn- en aandachtspunten voor toekomstige tevredenheidsmetingen te geven.

Hoofdstuk 2

Kwaliteit en tevredenheid in de overheid

We geven een globale schets van de opkomst en invloed van burgerbevragingen binnen het openbaar bestuur. We proberen de idee dat klantentevredenheidsonderzoeken niet meer dan een modeverschijnsel zijn te nuanceren en geven twee duidelijke doelen voor dergelijk onderzoek aan: kwaliteitsverbetering en participatie van de burger aan openbaar bestuur. Verder lichten we toe in hoeverre uitbreidingen van tevredenheidsonderzoeken, zgn. geïntegreerde en omnibus-bevragingen, bij kunnen dragen aan beleidsvoorbereidend onderzoek. De laatste paragraaf behandelt kort de relatie kwaliteit–tevredenheid–vertrouwen als impliciete causale keten voor de motivatie van kwaliteitsmanagement van overheidsdienstverlening.

2.1 Aandacht voor kwaliteit in de overheid

Er zal weinig discussie bestaan over de vraag of de overheid efficiënt en kwaliteitsvol moet werken. De noodzaak hiervoor wordt wijd erkend en is vertaald in de ontwikkeling van prestatie-meetsystemen¹ en systemen ter verbetering van prestaties en kwaliteit. Voorbeeld van de laatste is het *European Foundation for Quality Management* model (EFQM)². Andere benaderingen vormen de ISO 9000 normen en het *Business Process Re-engineering* (BPR). De centrale begrippen in de Angelsaksische literatuur m.b.o. kwaliteitsmanagement zijn *commitment, communication, control, efficiency, evaluation, failure, improvement, participation, success* en *training*. Crosby, Deming, Ishikawa, Juran e.v.a. hebben deze begrippen in tekst en schema's verwerkt en zo een *quality improvement program* ontwikkeld³. Samengevat komen de modellen erop neer dat een manager zich met alle aspecten van het productieproces moet bemoeien en deze moet optimaliseren, wat onder andere volledige participatie van de medewerkers van het bedrijf/instelling vereist. Daarnaast hechten de modellen een groot gewicht aan het standpunt van de klant.

In de definitie van het *American National Standard Institute* en de *European Organization for Quality Control* is kwaliteit het totaal van kenmerken en karakteristieken van een product of dienst die steunen op de mogelijkheid om aan gegeven behoeften te voldoen⁴. Er zijn echter tientallen definities van kwaliteit opgesteld in de literatuur,

¹Bouckaert & Auwers, 2000

²Bouckaert & Vandeweyer, 1999

³Beckford, 1998

⁴Demeulemeester & Callewier, 1997: 28

de een meer toepasbaar op de publieke sector dan de andere. De moeilijkheid bij overheidsinstellingen is dat het product, de dienst, vaak moeilijk exact te omschrijven is⁵. Kwaliteit wil men graag kwantitatief meten⁶, en kwantificatie vereist een zeer convergent begrippenkader. Naast het probleem van het vaststellen van het doel van een publieke dienst is een belangrijk manco van veel kwaliteitsverbeteringssystemen dat er geen rekening wordt gehouden met de monopolie-positie die de overheid in veel gevallen bezit. Het concurrentie-beginsel, dat in veel managements- en kwaliteitstheorieën ontwikkeld in de industrie in feite grondslag vormt, is zelden van toepassing op de publieke sector. De beste manier om de overheid tot kwaliteitsverbetering te bewegen binnen dit denkkader is daarom misschien wel door er een noodzaak voor te creëren. België voert hier een ander beleid dan bv. Nederland, waar o.a. de posten en spoorwegen al jaren geleden geprivatiseerd werden en daarmee onderworpen zijn aan concurrentie (overigens met wisselend succes).

De groeiende sceptische en wantrouwende houding van de burger ten opzichte van de overheid zou eveneens een impuls kunnen zijn tot kwaliteitsverbetering. Niet voor niets wordt input van de burger steeds belangrijker in de beleidscyclus voor beleidsactoren en overheidsdiensten. Zowel in de beleidsvoorbereiding (behoefteonderzoek, inspraakvergaderingen, referenda), beleidsimplementatie (tevredenheidsonderzoek) als in de evaluatie (bv. *User Participation in Quality Assessment*⁷) werden een groot aantal methoden ontwikkeld en toegepast. De inbreng van de burger dient twee doelen⁸. Enerzijds kan de aldus bekomen informatie worden gebruikt voor beleidsgerichte en interne managementsaangelegenheden zoals het verbeteren van de dienstverlening, het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van het beleid en de organisatieprocessen, enz. Anderzijds hoopt men door deze participatie de burger meer te kunnen betrekken bij de politiek, niet alleen door de politieke en ambtelijke processen te verbeteren wat de instelling van de burger t.a.v. de overheid in de positieve zin kan beïnvloeden, maar ook door de burger het gevoel te geven dat zijn/haar stem meetelt. Tevredenheidsmetingen zijn maar één vorm van participatie. Ook de verhoogde aandacht voor inspraak- en buurtvergaderingen, referenda en openbaarheid in bestuur passen binnen deze evolutie. Tevredenheidsmetingen zijn een goede illustratie dat vermaatschappelijking (meer inbreng van de burger en het middenveld) en professionalisering (efficiëntie, bedrijfsmatig management) van het beleid niet met elkaar in conflict hoeven te komen, maar elkaar kunnen aanvullen en versterken.

2.2 Doelstellingen van een klantenbevraging

De verhoogde belangstelling voor tevredenheidsmetingen in Vlaanderen is vrij recent. In Nederland, en vooral de VSA wordt de praktijk reeds veel langer op grote schaal toegepast. Bij de introductie van gebruikersbevragingen wordt vaak gevreesd dat de beoordelingen niet objectief zullen zijn en dat het tevredenheidsoordeel totaal onafhankelijk van de objectieve kwaliteit zal staan. Een aantal onderzoeken hebben deze beweringen ontkracht⁹, maar andere studies spreken dit weer tegen¹⁰. Deze onduidelijkheid verklaart deels waarom sommige overheidsdiensten sceptisch staan tegenover het gebruik van dergelijke subjectieve indicatoren. Veelal bestaat er bij de leidinggevenden en medewerkers schrik dat de gebruikers meedogenloos zullen zijn in hun oordeel. Studies tonen echter aan dat de oordelen van de burgers sterk

⁵Ringeling, 1993: 35

⁶O.a. Crosby en Deming stellen dit centraal; zie Beckford, 1998: 53, 66

⁷Krogstrup, 1997

⁸Pollitt & Bouckaert, 1995

⁹Schuman & Gruenberg, 1972; Brudney & England, 1982; Parks, 1984; Watson *et al.*, 1991

¹⁰Brown & Coulter, 1983; Stipak, 1979; Sharp, 1990

aansluiten bij de mening die de werknemers van de dienst zich al hadden gevormd over de kwaliteit¹¹. Een enquête van de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten (CCOD) bij haar leden en militanten uit het federaal openbaar ambt over de pijnpunten in de hervorming van de federale administratie toonde dat 60% van mening was dat klantentevredenheidsbevragingen een goede methode zijn om tot de verbetering van de werking van de overheidsdiensten te werken¹². Verschillen tussen kwaliteitsoordelen op basis van subjectieve oordelen en die op basis van objectieve prestatie-indicatoren kunnen ook duiden op een verkeerd gebruik van deze laatste¹³.

De praktijk van de tevredenheidsmeting is komen overwaaien uit Noord-Amerika waar reeds een lange traditie op dit gebied bestaat. We vermelden o.a. de ontwikkeling van het *Servqual* model¹⁴, de *American Customer Satisfaction Index*, de Canadese *Common Measurements Tool*¹⁵ en vele lokale initiatieven (zie Hoofdstuk 4). Ook in Europa heeft de praktijk vaste ingang gevonden, zoals mag blijken uit de vele toepassingen in het Verenigd Koninkrijk¹⁶, de Zweedse *Customer Satisfaction Index* en de toenemende belangstelling in de Centraal-Europese landen¹⁷. In België en Nederland worden tevredenheidsmetingen eveneens volop toegepast, zij het dat het gebruik ervan in België van recentere datum is. In Nederland denken we bijvoorbeeld aan de Kwaliteitsmonitor Overheidsdienstverlening¹⁸, de fiscale monitor, aan het onderzoek van de Rekenkamer bij 25 organisaties¹⁹ en aan vele onderzoeken bij lokale overheden. In België wint het gebruik van tevredenheidsmetingen, al dan niet in combinatie met behoeftenonderzoek veld bij steden en gemeenten. Verder werd er op federaal niveau een kwaliteitsbarometer²⁰ ontwikkeld en werd bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap onlangs een stuurgroep Klantenbevraging opgericht met de bedoeling de vele initiatieven binnen het MVG te coördineren (zie Hoofdstuk 5).

Soms zou men de indruk kunnen krijgen dat tevredenheidsbevragingen een modeverschijnsel zijn. Wanneer een tevredenheidsbevraging gebeurt omdat deze verplicht is, b.v. omdat zulks werd opgelegd door een sturende overheid of door een beheersovereenkomst, of omdat men de resultaten wil gebruiken als steunbetuiging aan het gevoerde beleid of voor de bevestiging van de populariteit, of dat men gewoon een bevraging doet omdat zulks gebruikelijk is, dan is de motivatie voor de bevraging *extern*. Wanneer daarentegen een bevraging wordt gedaan om de kwaliteit van de dienstverlening en het beleid te verbeteren, dan is de motivatie *intern*. Het is belangrijk om op voorhand duidelijk vast te stellen wat het doel van de bevraging is, en hoe de resultaten zullen worden gebruikt. Het gebeurt maar al te vaak dat de resultaten van een bevraging alleen worden gebruikt voor het stofferen van een brochure of jaarverslag. Wanneer het gaat om een zuivere tevredenheidsbevraging, moet er op voorhand ook het engagement zijn (hierbij inbegrepen de toezegging van budgetten en personeel) om de resultaten aan te wenden voor het opstarten van organisatorische veranderingen, niet in het minst omdat het uitvoeren van een bevraging verwachtingen schept bij de burger/gebruiker.

Grosso modo heeft een tevredenheidsbevraging twee doelen: het verhogen van de participatie van de burger, en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Wanneer tevredenheidsbevragingen worden gebruikt voor kwaliteitsverbetering, dan

¹¹Wang & Gianakis, 1999; Melkers & Thomas, 1998

¹²CCOD, 2000

¹³Brudney & England, 1982

¹⁴Zeithaml *et al.*, 1990

¹⁵Schmidt & Strickland, 1998

¹⁶Watson *et al.*, 1991

¹⁷SIGMA, 1998

¹⁸Post, 1994

¹⁹Algemene Rekenkamer, 1997

²⁰Franceus & Staes, 1997

zijn er twee mogelijke richtingen die men kan uitgaan. Enerzijds het geven van een algemeen cijfer aan een dienstverlening, dat dan kan worden gebruikt om te vergelijken, of om als prestatie-indicator te dienen voor het naleven van bv. het beheerscontract, of om als promotie te gebruiken. Anderzijds kan een tevredenheidsbevraging dienen om zwakke punten op te sporen in de dienstverlening. In het eerste geval volstaat een vrij beperkte vragenlijst, in het tweede is een zorgvuldig opgestelde en uitgebreide lijst nodig. Idealiter worden beide doelstellingen gecombineerd. Een meting die alleen moet dienen voor het bekomen van een prestatie-indicator is een dure investering met een vrij lage opbrengst voor de betrokken dienst. Wanneer dit toch het doel is van de bevraging, dan moet men er zich voor hoeden conclusies te trekken uit één bevraging. Pas bij vergelijking met soortgelijke diensten of eerdere metingen kunnen de resultaten geïnterpreteerd worden als goed of slecht. De waarde van een bevraging neemt toe wanneer deze wordt herhaald. Op die manier kan bij voorbeeld de effectiviteit van een eerdere hervorming worden beoordeeld, en kunnen evoluties worden uitgezet. Evoluties en veranderingen in het tevredenheidsniveau zeggen vaak meer dan de absolute cijfers.

Bovendien schept een bevraging verwachtingen bij de gebruikers. De stelregel is dan ook: doe alleen een gebruikersbevraging als er tevens het plan ligt de resultaten aan te wenden voor hervormingen. Dit wil zeggen dat de bevraging geen doel op zich mag zijn. Idealiter wordt een gebruikersbevraging gecombineerd met een personeelsbevraging, focusgroepen, klachten- en procesanalyse, waarna de zwakke punten worden aangepakt. Deze combinatie laat toe optimaal gebruik te maken van informatie die reeds aanwezig is in de organisatie, zodat dit niet meer aan de gebruiker gevraagd dient te worden. Het doel van de bevraging bepaalt wie bevraagd zal worden: alleen de gebruikers, wanneer het gaat om verbetering van de kwaliteit van dienstverlening; een representatief staal van de bevolking, wanneer men zicht wil krijgen op de redenen voor niet-gebruik; bevoorrechte getuigen, voor het achterhalen van behoeften en opstellen van strategische doelstellingen, enz.

2.3 Geïntegreerde bevraging of alleen tevredenheid?

Hoewel dit rapport handelt over tevredenheidsmetingen, dienen we aan te stippen dat ook andere soorten burgerbevragingen een belangrijke beleidsinput kunnen aanbrengen. Vooral op gemeentelijk vlak wordt verder gegaan dan alleen het meten van tevredenheid, en worden ook vragen gesteld naar behoeften, beleidsprioriteiten en -evaluatie. Een dergelijke alomvattende bevraging wordt wel aangeduid met de term omnibusonderzoek. Op die manier beschikt de opdrachtgever niet alleen over informatie voor de verbetering van dienstverleningsprocessen, maar ook voor het evalueren en voorbereiden van beleid. Voorbeelden zijn vragen naar veiligheidsperceptie, demografische evoluties, participatie in verenigingen, houdingen tegenover belastingverhoging of -verlaging, nieuwe openbare werken, kwaliteit van het leven in de eigen buurt, enz. Onderstaand overzichtje toont de verschillende soorten bevragingen die door overheden kunnen worden aangewend om informatie van hun burgers/gebruikers te bekomen.

- Referendum
- Opiniepeiling
- Beleidsbevraging
- Imago-onderzoek
- Teverdenheidsbevraging

- Behoeftenonderzoek
- Evaluatieonderzoek

Indien de bevraging op een kwantitatieve manier gebeurt, kunnen deze data worden geïntegreerd in het beleidsinformatiesysteem, en worden aparte beleidsvoorbereidende en evaluatie-onderzoeken vermeden. Een dergelijke integratie heeft voor- en nadelen. Het integreren van beleidsvragen heeft als belangrijkste voordeel dat de interpretatie van de tevredenheidsmeting beter kan gebeuren. Misschien is het zo dat een gebruiker ontevreden is over de werking van een dienst die milieuvergunningen afgeeft omdat hij/zij het niet eens is met de reglementering hieromtrent en hangt het in het geheel niet af van de dienstverlening zelf. Integratie kan voorkomen dat kwaliteitsaspecten worden aangepakt terwijl de reden van het geobserveerde ongenoegen helemaal niet daar te vinden is. Bovendien kan een dergelijke bevraging een beeld geven van de opinie van de niet-gebruikers van een bepaalde dienstverlening, iets wat in een klassieke tevredenheidsbevraging vaak over het hoofd wordt gezien. Mogelijk speelt het *imago* van een bepaalde dienst of overheid een rol, of zijn er andere redenen waarom iemand geen gebruik maakt van een bepaalde dienst.

Bevragen van beleid botst heel vaak op politieke weerstand. In de politieke moderniseringsrhetoriek neemt de zogenaamde *bureaucratic bashing*²¹ (i.e. het overladen door politici van een slechtwerkende “bureaucratie” met alle zonden van Israël) vaak een belangrijke plaats in. Soms bouwen politici hun geloofwaardigheid op door de administratie te beschuldigen van incompetentie, waardoor niet in overweging wordt genomen dat ontevredenheid met administratieve processen ook politieke oorzaken kan hebben. Een groter deel van de weerstand komt voort uit de verwarring van een burgeronderzoek met het referendum, waardoor beleidsmakers zich soms gedwongen voelen de wensen die naar voor komen in de bevraging om te zetten in beleid. Het is daarom aangeraden van beleidsbevestigingen geen opiniepeiling te maken waarin burgers zich voor of tegen een bepaald concreet aspect uitspreken, maar zich te beperken tot de algemene lijnen van het beleid en het inventariseren van behoeften.

2.4 Accent op kwaliteit of op burgerparticipatie?

Zoals vermeld hebben tevredenheidsmetingen meer functies dan het louter aanduiden van zwakke punten in de dienstverlening en het suggereren van verbeteringen. Ze dienen ook om de band met de burger te versterken door deze inspraak te geven en door het beleid en de dienstverlening meer op de wensen van de burger af te stemmen. Wanneer de relatie tussen burger en bestuur het belangrijkste aandachtspunt is bij het doen van bevestigingen, dan is communicatie over de bevraging, het doel ervan en de resultaten wellicht belangrijker dan de resultaten zelf.

Meer en meer zien we ook dat de tevredenheidsmetingen worden gebruikt om overheidsdiensten te ordenen en te vergelijken op basis van hun klantgerichtheid, al dan niet gekoppeld aan budgettaire gevolgen of aan de eis veranderingen door te voeren. Dat tevredenheidsmetingen kunnen helpen om knelpunten op te sporen en verbeteringen te suggereren mag buiten enige discussie staan. We kunnen wel vraagtekens plaatsen wanneer de metingen worden gebruikt om diepgaander conclusies te trekken, zeker wanneer deze gebeuren op basis van onvolmaakte meetinstrumenten.

Veel hangt af van de manier waarop een bevraging gebeurt. Wanneer een tevredenheidsbevraging op een te algemeen niveau gebeurt, zullen imago-aspecten en vooroordelen sterker meespelen. Wanneer te algemene vragen over tevredenheid worden gesteld loopt men het gevaar dat stereotype beelden van overheidsdienstverlening,

²¹Haque, 1998

en niet zozeer de perceptie van kwaliteit gaan doorwegen²². Een goede opmaak van de vragenlijsten kan dit voorkomen. Desalniettemin blijft de vraag hoe het komt dat burgers positiever staan tegenover een dienst wanneer ze worden bevraagd in een exit-bevraging dan wanneer bevraagd via een algemene survey²³. Ook het bestaan van stereotypes verdient meer aandacht, om bv. te verklaren waarom een burger de school van de eigen kinderen beter beoordeelt dan het onderwijssysteem als geheel²⁴.

We moeten er ook rekening mee houden dat burger en overheid de diensverlening op een andere manier bekijken. Wat voor de overheid een gestandaardiseerde massa-opdracht is, is voor de burger misschien een eenmalige gebeurtenis, die vanuit dit laatste standpunt dan ook heel wat meer aandacht verdient. We nemen de belastingsaangifte als voorbeeld: De burger vult 1 maal per jaar een belastingsformulier in, en dit is voor de meeste mensen maar een beperkte opdracht, terwijl de overheid jaarlijks miljoenen formulieren binnenkrijgt. Automatisering van de dienstverlening is dus een prioriteit voor de administratie, maar voor de burger maakt dit waarschijnlijk weinig verschil. Zowel bij verbeteringsinitiatieven als bij tevredenheidsbevragingen moet rekening gehouden worden met deze verschillende standpunten. Omwille van deze reden is het aan te raden diensten die een thematisch aansluitende taak vervullen te betrekken bij de bevragingen. Zo kan bij een bevraging over de dienstverlening bij het uitreiken van bouwvergunningen ook ineens de dienstverlening van de dienst die bouwpremies geeft bevraagd worden. De administratie ziet afzonderlijke diensten met afzonderlijke taken en bevoegdheden, maar de burger kan dit onderscheid niet noodzakelijk maken en ziet slechts één proces. Vanuit het oogpunt van de burger clusteren bepaalde aspecten sterk samen, maar hij/zij wordt toch geconfronteerd met een diversiteit aan diensten die in zijn/haar ogen gelijkaardige dingen doen. Deze vaststelling ligt aan de basis van de concepten geïntegreerde dienstverlening en unieke loketten zoals die nu binnen het *e-government* denken in zwang zijn. De recente verwarring over de verantwoordelijkheid van Kind & Gezin in de adoptieprocedure is hier een voorbeeld van. Op deze verwarring kan worden ingespeeld door niet zozeer diensten te gaan bevragen, maar dienstverleningsprocessen, zonder in te gaan op de waaier van afdelingen die hiervoor verantwoordelijk zijn, omdat de gebruiker of burger deze niet kent.

Daar waar consultatie van de burger hoofdzakelijk dient om de eigen processen te verbeteren gaat participatie verder. Wanneer het faciliteren van inspraak en participatie ook een expliciete doelstelling van de bevraging is, dan wordt de burger niet alleen vanuit zijn/haar rol van gebruiker van een openbare dienst benaderd, maar ook als belastingbetaler en kiezer. Doordat participatie voor een grotere betrokkenheid van de burger bij de politiek zorgt, leidt dit tot een positievere houding van de burger. In dit opzicht is het feit dat er een bevraging is van belang, en niet wat bevraagd wordt. Het opentrekken van een tevredenheidsbevraging naar verschillende diensten kan zodus een beter beeld geven van de gepercipieerde verantwoordelijkheden, en vermijden dat de beoordeling van de burger slaat op zaken waarmee de bevroegde dienst niets te maken heeft. Op die manier verkrijgt men niet alleen een beeld over de kwaliteit, maar ook informatie over de algemene beeldvorming. Een dergelijke oefening vereist wel de samenwerking van verschillende diensten en de betreffende politieke overheden.

²²Goodsell, 1994

²³Ringeling, 1993

²⁴Loveless, 1997

<i>Hardware</i>	<i>Software</i>	
	<i>Niet verkiesbaar</i>	<i>Verkiesbaar</i>
Monarchie	Koning	—
Regering	—	Eerste minister Ministers
Parlement	—	Parlementariërs
Ministeries	Ambtenaren	—
Gemeentebestuur	(Burgemeester)	Gemeenteraadsleden
Politie	Politie-ambtenaren	—

Tabel 1: Hardware en software in de overheid

2.5 Kwaliteit, tevredenheid en vertrouwen

Het gebruik van tevredenheidsbevragingen houdt in dat er alleen informatie verkregen wordt over hoe de gebruiker achteraf (*a posteriori*) oordeelt over de dienst. Dit betekent dat we op die manier geen informatie kunnen verkrijgen over het *a priori* vertrouwen in de overheid en de overheidsdiensten in het algemeen, terwijl deze in belangrijke mate het tevredenheidsoordeel kunnen beïnvloeden. Los van het belang van vertrouwensmetingen voor de betrokken overheidsinstelling die de tevredenheidspeiling uitvoert, is er een groot maatschappelijk belang om het verband tussen tevredenheid met overheidsdienstverlening en vertrouwen in de overheid in kaart te brengen en te onderzoeken. Niet alleen omdat de vertrouwenscrisis uiteindelijk tot een *legitimiteitscrisis* kan leiden, maar ook om te toetsen of de pogingen om de burger nauwer bij het openbaar bestuur te betrekken (één van belangrijkste doelen van tevredenheidspeilingen) de gewenste effecten sorteren.

In de moderniseringsretoriek wordt ervan uitgegaan dat betere dienstverlening leidt tot meer tevredenheid en dit op zijn beurt tot meer vertrouwen. Dit impliceert dat er duidelijke en eenduidige criteria bestaan voor het vormen van een tevredenheidsoordeel, dat kwaliteit van de dienstverlening een causale en lineaire invloed heeft op tevredenheid en dat er naast de evaluatie van de dienstverlening op zich geen andere factoren meespelen in de vorming van het tevredenheids- en vertrouwensoordeel. In de context van tevredenheidsmetingen hoeft het verhoogde vertrouwen niet voort te komen uit de kwaliteitsverbeteringen die resulteren uit de bevragingen, maar kan dit ook een gevolg zijn van het feit dat de burger naar zijn/haar mening werd gevraagd en zich door deze betrokkenheid positiever gaat opstellen. Ook de omgekeerde redenering is zinvol: het bestaande vertrouwen kan evengoed het tevredenheidsoordeel beïnvloeden, of de mogelijkheden om tot een kwaliteitsvolle dienstverlening te komen inperken (cf. de bekommernis dat wantrouwende burgers er minder toe kunnen worden overhaald om belastingen te betalen²⁵). In de Angelsaksische literatuur²⁶ spreekt men van diffuse steun (*diffuse support*) van de overheid wanneer de instituties (bv. het parlement), structuren en regels ervan worden vertrouwd, en van specifieke steun (*specific support*) wanneer de concrete invulling in termen van gezagsdragers (bv. de regering) worden vertrouwd. Wij zullen in onderstaande spreken van de *hardware* van de overheid, waaronder de organen van de overheid worden verstaan (bv. het parlement, de regering, maar ook nutsbedrijven en de politie), en de *software* i.e.

²⁵Newton, 2000

²⁶Easton, 1975

bemanning van deze organen²⁷, welke we onderverdelen in een verkiesbaar en een niet-verkiesbaar deel. In Tabel 1 worden deze ideeën verduidelijkt. De dimensie *diffuse – specific support* loopt in deze tabel dus van links *hardware* naar rechts *software*. Deze scheiding is essentieel in de evaluatie van tevredenheids- en/of vertrouwenspeilingen. Op macro- en meso-niveau is dit zo omdat steun voor een democratisch systeem (*hardware*) niet hoeft weg te vallen wanneer de specifieke gezagsdragers (*software*) worden gewantrouwd²⁸ (zo kan trots op het politieke systeem samengaan met wantrouwen erin²⁹). Op micro-niveau omdat de tevredenheidspeiling kan worden beïnvloed deels door een negatieve houding van de klant ten aanzien van de missie van de dienst, deels door het *proces* van dienstverlening. Een methodologisch en praktisch probleem bij dit onderscheid is dat indicatoren van de respectievelijke entiteiten hoog correleren³⁰. In de praktijk zal het daarom niet eenvoudig zijn om tot gescheiden oordelen van *hard-* en *software* te komen. Op deze problematiek komen we in de komende hoofdstukken uitgebreid terug.

²⁷Eppink, 1997

²⁸Miller, 1974; Hetherington, 1998

²⁹Citrin, 1974

³⁰Muller & Jukam, 1977; Miller, 1974

Hoofdstuk 3

Tevredenheidsmetingen en openbare dienstverlening

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de voornaamste indicatoren van kwaliteit van dienstverlening in relatie met tevredenheidsmetingen. Vooreerst bespreken we kort de meest gangbare manieren die binnen management worden toegepast om de tevredenheid met dienstverlening te *monitoren*. In de daarop volgende paragrafen bespreken we achtereenvolgens de *exit-voice-loyalty* theorie, de rol van verwachting en perceptie op de evaluatie van de *output*, de procesvariabelen, de invloed van de aard en missie van de dienst op het tevredenheidsoordeel, en de relatie tevredenheid–vertrouwen in de context van de prestatie-theorie. We eindigen dit hoofdstuk met een integratie van al deze concepten in de vorm van een model.

3.1 Soorten van tevredenheidsonderzoeken

3.1.1 Klachten-analyse

Een voor de hand liggende manier om de kwaliteit van overheids*output* te bewaken is door klachten van klanten en gebruikers te inventariseren, analyseren en evalueren. In een recent uitgevaardigd decreet¹ worden alle Vlaamse instellingen verplicht een klachtendienst op te richten indien zij er niet reeds een bezitten. De Ombudsman wordt zo ontlast van klachten die allereerst bij de dienst zelf hadden moeten terechtkomen. Klachten kunnen overigens voortkomen van twee partijen: enerzijds de klant, anderzijds de dienstverlener. Want ook bijvoorbeeld het rijdend personeel van de Belgische spoorwegen kan, evenals hun vakbroeders in Nederland², een boekje open doen over “lastige” en “onbeschofte” klanten. Op deze manier kunnen gedragscodes worden opgesteld die tot een optimale wisselwerking tussen klant en dienstverlener leiden. Een andere bron van klachten wordt gevormd door opinie-stukken in de landelijke pers, die bv. door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) als tevredenheids-indicatoren worden beschouwd.

3.1.2 Proces-analyse

Een onderzoek naar tevredenheid bij de klant zonder deze zelf te raadplegen is mogelijk d.m.v. een doelmatigheid of proces-analyse³. Dat wil zeggen dat de zwakke

¹Vlaams Parlement, 2001

²*NRC/Handelsblad*, 20 2 2001

³Bouckaert & Auwers, 1998

punten in het dienstverleningsproces (openingsuren, wachttijden, wachtlijsten, doorverwijzingen, tweetaligheid van het *front-office*, etc.) worden geëvalueerd en waar nodig verbeterd. Een belangrijk initiatief in deze richting is de opbouw van de zgn. *geïntegreerde loketten*⁴. Proces-analyse alléén zal in het algemeen een onvoldoende maatregel ter verbetering van de dienstverleningskwaliteit zijn, omdat variabelen die door de klant als essentieel kunnen worden opgevat door de dienstverlener over het hoofd kunnen worden gezien. Tevredenheid met een geleverde dienst hangt niet alleen af van de objectieve kwaliteit van deze dienst, maar ook van hoe deze kwaliteit wordt gepercipieerd door de gebruiker, en van andere externe factoren. Een efficiënter verloop van de organisatieprocessen is niet noodzakelijk zichtbaar voor de gebruiker. Of vriendelijker personeel kan geen invloed hebben op de tevredenheid als de gebruiker alleen bekommerd is over de snelle afhandeling van dossiers.

3.1.3 Mystery shopping

Een andere manier om het dienstverleningsproces te onderzoeken zonder daarbij de klant te betrekken is het zgn. *mystery shoppen*, waarbij een onderzoeker zich als klant uitgeeft en zodoende het dienstverleningsproces van begin tot eind kan ervaren en observeren. Een bekende toepassing komt uit het restaurantwezen, waar toekenning van sterren in de Michelinids gebeurt door anonieme beoordelaars. Het *mystery shoppen* werd in Nederland in 2000 toegepast door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Acteurs die zich op vier manieren (telefonisch, fysiek, per e-mail en schriftelijk) uitgaven voor boeren en belangenorganisaties registreerden hoe zij behandeld werden door de LNV-ambtenaren en of zij goed antwoord kregen op hun vragen. Doelstelling hiervan was een beeld te krijgen van de klantvriendelijkheid van het Ministerie en zo het onderwerp klantvriendelijkheid weer op de agenda te krijgen. De rapportages gaven aan dat het Ministerie het niet slecht doet, maar dat er verschillende zaken verbeterd zouden kunnen worden: LNV dient een aantal procedures te verbeteren (denk aan: goed doorverwijzen, eenduidige afhandeling van gevoelige dossiers), en LNV dient te werken aan het bewustzijn van medewerkers. Teneinde de uitkomsten verder te dragen werd een projectgroep gevormd om na te denken hoe LNV aan deze aanbevelingen invulling kan geven. *Mystery shopping* wordt in België toegepast door Test-Aankoop, die in 2000 op deze manier onderzoek deed naar dienstverlening van gemeentelijke administraties (zie paragraaf 5.2.4). De Waalse vervoersmaatschappij TEC (*Société Régionale Wallonne du Transport*), is eveneens van plan een tevredenheidsonderzoek uit te voeren d.m.v. het *mystery shoppen*. En De Post stuurt sinds 1998 *mystery shoppers* op pad met een aantal scenario's. Een nadeel van de techniek kan zijn dat het personeel van de dienst zich achteraf 'verraden' voelt.

3.1.4 Personeelsbevraging

De derde manier, naast proces-analyse en *mystery shopping*, om zinvol in het dienstverleningsproces te interveniëren en de dienstverleners te sensibiliseren zonder een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren is d.m.v. bevragingen van het personeel. Immers, de hedendaagse managements- en kwaliteitsliteratuur fixeert zich vaak eenzijdig op de inbreng en visie van de klant. Enerzijds is dit een logisch gevolg van de verhoogde aandacht voor participatie van de burger in de publieke zaak, maar anderzijds heeft tot nu toe de ambtenaar of bureaucraat door zijn negatief imago wellicht

⁴*Beter bestuur: een visie op een transparant organisatie-model voor de Vlaamse administratie*, Voorstellen van de Bijzondere Commissarissen voor de Reorganisatie van het Vlaamse Overheidsapparaat, Brussel, 21 december 2000

een te marginale rol in de verbetering van dienstverlening kunnen spelen. Personeelsbevragingen kunnen vier doelen dienen⁵. Ten eerste staat het de organisatie toe pijnpunten te vinden in de dienstverlening. Ten tweede kunnen zij helpen in het stellen van *benchmarks* die kunnen helpen om eventuele verbeteringen van de kwaliteit te kwantificeren. Ten derde dragen zulke ondervragingen bij aan de actieve participatie van het personeel in de organisatie. En ten vierde kunnen de gegevens worden gebruikt om opleidingsvereisten en trainingsschema's te formuleren. We kunnen hieraan toevoegen dat personeelsbevragingen een belangrijke insteek kunnen vormen bij het opstellen van klantenbevragingslijsten.

3.1.5 Klantenbevraging

Hoewel de voorgaande vier methoden ter evaluatie van de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het opstellen van verbeteringstrajecten, kunnen zij in geen geval de beoordeling van klant, de ultieme tevredenheidsmeting, vervangen. In dit rapport staat het klanttevredenheidsonderzoek dan ook centraal. We onderscheiden twee vormen van opinie-metingen. De eerste bestaat uit de evaluatie van gesprekken met zgn. *focus groups*, en is eerder kwalitatief; de tweede bestaat uit de analyse van de gegevens van interview en survey-onderzoek, en is eerder kwantitatief. De nadruk in de komende paragrafen ligt op de kwantitatieve insteek, dat wil zeggen klantentevredenheidsmetingen door middel van cijfermatig-gescoorde vragenlijsten. Deze lijsten hebben ten opzichte van de *focus group* methode, waarbij een (relatief) klein aantal klanten intensief wordt bevraagd, het voordeel dat zij uniform zijn, en daardoor recurrent een meerwaarde hebben in termen van de mogelijkheid tot *benchmarking* en integratie in beleidsinformatie systemen (BIS).

3.2 Aspecten van tevredenheid

3.2.1 Exit-loyal-voice

Een menigmaal aangehaalde theorie binnen het tevredenheidsonderzoek is de zgn. *exit-voice-loyalty* theorie⁶. De grondgedachte is dat een ontevreden klant twee opties heeft: klagen (*voice*) of weigeren nog van de dienst of het product gebruik te maken (*exit*). De optie *exit* vervalt overigens vaak wanneer het overheidsdiensten betreft, wat impliceert dat ook het loyaliteitsbegrip een andere invulling krijgt dan in de private sector. In de privé-sector is de beste indicator voor klantentevredenheid het meten van de *exit*: klanten gaan naar de concurrentie. In de publieke sector is dit meestal onmogelijk, hoewel er toch een beperkte mogelijkheid bestaat om op een dergelijke manier ongenoegen te uiten over de dienst (bv. door uit te wijken, te verhuizen, enz.⁷), met als gevolg dat een loyale klant niet noodzakelijkerwijs vertrouwen heeft in de betrokken overheidsdienst. Aangezien de *exit* mogelijkheid meestal niet wordt aangeboden, kunnen we die alleen hypothetisch opvatten. Van groot belang voor de evaluatie van overheidsdiensten is de *voice* optie. De gebruiker uit zijn/haar ongenoegen (of tevredenheid) over de dienstverlening via een veelheid van kanalen: klachten, de ombudsdienst, de pers, het vertellen van verhalen over de ervaring, en het uiten van een mening in tevredenheids- of ruimere bevragingen. De *voice* van

⁵Minister of Supply and Services Canada, 1995

⁶Hirschman, 1970

⁷Tiebout (1956) heeft het over *voting with your feet* wanneer mensen naar een ander dorp verhuizen omdat de belastingsdruk te hoog wordt. Een ander voorbeeld is het opzetten van bedrijven in belastingsparadijzen.

Box 1. Operationalisering van de exit-voice-loyalty theorie

In deze boxes doen we suggesties om de elementen van het dienstverleningsproces die in deze en volgende paragrafen worden besproken te vertalen in concrete interviewvragen. We spreken hierbij heel algemeen over *deze dienstverlening*, waarvoor de betrokken dienst uiteraard een convergentier begrip kan invullen. Ook de formulering van antwoord-categorieën laten we achterwege; een voor de hand liggende operationalisering is door een vijfpuntsschaal

Helemaal mee oneens	Mee oneens	Niet eens, niet oneens	Mee eens	Helemaal mee eens
---------------------	------------	------------------------	----------	-------------------

te hanteren, eventueel uitgebreid met de mogelijkheid Niet van toepassing. Bij sommige items schrijven we tussen rechte haken welk(e) concept(en) door het betreffende item worden bevestigd. We gaan bovendien uit van een korte, kernachtige vragenlijst. Een ruimere bevestiging zal over het algemeen tot een betere dekking van het concept leiden, maar resulteert in meerkost en grotere *non-response*.

- Het personeel van *deze dienstverlening* stond open voor mijn klachten en opmerkingen
[Meting *voice*]
- Ik zal in de toekomst waarschijnlijk opnieuw van *deze dienstverlening* gebruik maken
[Meting *loyalty*]
- Als u bij een andere organisatie volgens dezelfde procedure van *deze dienstverlening* gebruik zou kunnen maken, zou u dat liever doen? Ja Nee Weet niet [Meting *exit*]

de klant wordt dan – idealiter – gebruikt als *input* voor verbeteringsprocessen binnen de administratie. Of men al dan niet kiest voor *exit* of *voice* hangt af van de mogelijkheid die daartoe bestaat, en van de *loyalty* t.a.v. de dienst. Hoe groter de *loyalty*, hoe groter de kans *voice* te gebruiken en niet *exit*. Het is echter niet alleen belangrijk te weten óf men *voice* gebruikt, maar ook hoe men de effectiviteit ervan beoordeelt. Men uit niet alleen een klacht, er komt ook *feedback* over die klacht die opnieuw aanleiding geeft tot een tevredenheidsoordeel. Een goed afgewerkte klacht kan immers het uiteindelijke tevredenheidsoordeel gunstig doen uitvallen. Het tevredenheidsoordeel komt echter niet uit het niets, maar wordt beïnvloed door een hele reeks factoren die in de volgende paragrafen aan de orde komen.

3.2.2 Perceptie, verwachting en evaluatie output

Indien de gebruiker niet op voorhand weet waarvoor hij/zij precies naar de dienst komt, zal het tevredenheidsoordeel misschien sterk worden beïnvloed door *procesvariabelen* zoals vriendelijkheid, behulpzaamheid, enz., van het bedienend personeel (zie paragraaf 3.2.3). Dit is met name van belang bij diensten waar de gebruiker op zoek is naar informatie. Aan de andere kant, als de gebruiker met een welbepaald doel naar de dienst komt, dan zal het bereiken van het gewenste doel waarschijnlijk zwaarder doorwegen in het tevredenheidsoordeel. Verwachtingen over de *output* van een dienst hangen sterk af van de kennis die men heeft over deze dienst. Als de gebruiker niet precies weet waarvoor een dienst dient kan dit zowel positieve als negatieve gevolgen hebben op de tevredenheid. Een gebruiker met een goed inzicht in de taak, werking en processen van de dienst zal misschien meer begrip tonen voor de eventuele slechte werking ervan, precies omdat hij/zij de ratio ervan beter kan inschatten. Dit sluit ook aan bij de vraag naar de frequentie van het gebruik: ervaringen met de dienst zullen de verwachtingen beïnvloeden. Indien de ontevredenheid samengaat

met een lage kennis van de dienst, dan zijn er aanwijzingen dat er wat schort met de communicatie.

Het mag dus duidelijk zijn dat tevredenheid met een geleverde dienst niet alleen afhangt van de objectieve kwaliteit van deze dienst, maar ook van hoe deze kwaliteit wordt gepercipieerd door de gebruiker. Heel wat hangt af van de verwachtingen die de gebruiker koestert t.a.v. de dienst. Een gebruiker die had verwacht 30 minuten te moeten wachten zal tevreden zijn wanneer hij/zij na 15 minuten al aan de beurt is, terwijl iemand die had verwacht onmiddellijk aan de beurt te zijn heel ontevreden zal zijn met een wachttijd van 15 minuten. Binnen het marketingonderzoek wordt gesproken van de *disconfirmatie* theorie die eenvoudig stelt dat er ontevredenheid ontstaat wanneer de ervaring (perceptie) niet beantwoordt aan de verwachtingen. Samengevat komt het hierop neer⁸:

$$\text{tevredenheid} = \text{perceptie} - \text{verwachting.}$$

Dit disconfirmatieproces kan op verschillende manieren invloed uitoefenen⁹: *cognitieve dissonantie (assimilatie)*, *contrast*, *gegeneraliseerde negativiteit*, en *assimilatie-contrast*. De cognitieve dissonantie hypothese stelt dat het tevredenheidsoordeel zal worden aangepast aan de gepercipieerde kloof tussen verwachtingen en perceptie, zij het door de dienstverlening op een andere manier te gaan percipiëren, zij het door op termijn de verwachtingen bij te stellen. Wanneer de gebruiker echter geen voorafgaande verwachtingen heeft van de dienstverlening, dan zal het algemene tevredenheidsoordeel positiever zijn, omdat er geen verwachtingen zijn waartegen de tevredenheid kan worden afgemeten (contrast redenering). Generaliseren van de negatieve beoordeling houdt in dat elke kleine discrepantie tussen verwachting en perceptie t.a.v. een deelaspect van de dienstverlening wordt veralgemeend tot de hele dienstverlening. Tenslotte bepaalt de grootte van de kloof tussen verwachting en perceptie of er al dan niet een assimilatie of contrast reactie zal plaatsvinden. Een kleine discrepantie hoeft niet noodzakelijk tot ontevredenheid te leiden. Er zijn dus niet alleen verschillende reacties mogelijk bij disconfirmatie, we dienen ons eveneens de vraag te stellen of er een bepaalde drempel is waarboven de discrepantie invloed zal uitoefenen op de tevredenheid¹⁰, of deze drempel voor elke dienst en gebruiker gelijkaardig is, en wat de factoren zijn die deze drempel bepalen.

Kwaliteitsverhoging alleen zal er dus niet in slagen de tevredenheid te verhogen. Naast *kwaliteitsmanagement* is er daarom ook nood aan *perceptiemanagement* en *verwachtingenmanagement*¹¹. Een vaak geuite veronderstelling is dat ontevredenheid met de dienstverlening het gevolg is van een slecht werkende administratie, en dat het de administratie zelf is die ervoor moet zorgen dat de dienstverlening verbetert. Nu blijkt echter dat dit niet altijd de perceptie is van de burger¹². De vraag naar de verantwoordelijkheid voor de juiste werking van de dienst is belangrijk omdat deze ons informatie kan geven over de beeldvorming, en dus over verbeteringsstrategieën die zich richten op het *perceptiemanagement*. Verwachtingen kunnen onrealistisch zijn, en vooral in overheidscontext dringt een vermijden van de ‘tirannie van de klant’ zich op, iets dat wel soms als ideaal wordt voorgestaan in de private sector. Vergelijking met een hypothetische ideale dienstverlener suggereert ook dat een perfecte dienstverlening zou bestaan, dat dit beeld constant zou blijven, en dat in deze ideale dienstverlening de verschillende kwaliteitsaspecten niet met elkaar in conflict zouden komen (kunnen we naar meer participatie en vriendelijkheid streven zonder dat de efficiëntie hierdoor

⁸Maister, 1985

⁹Anderson, 1973

¹⁰Stipak, 1979

¹¹Bouckaert, 1995

¹²Council for Excellence in Government, 1999

Box 2. Perceptie, verwachting en evaluatie output

Om te voorkomen dat we trachten een verwachting te meten waar deze in feite niet bestond bij de klant (de klant wilde bijvoorbeeld informatie maar was onzeker of hij/zij bij de juiste dienst aanklopte) vragen we expliciet of de klant wist waarvoor deze bij de betreffende dienst kwam. Het tevredenheidsoordeel van klanten die onzeker waren of zij hun doel zouden bereiken bij de betreffende dienst zal dan natuurlijk niet afhangen van de *output* van de dienst maar eerder van proces-variabelen (zie Box 3). Het laatste blok vragen informeert naar de *perceptie* van de klant in hoeverre een aantal overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor de juiste werking van de dienst. *De facto* kan de verantwoordelijkheidsstructuur afwijken van de perceptie van burger, wat aanwijzingen geeft in de richting van perceptie-management.

- Ik wist van te voren precies waarvoor ik bij *deze dienstverlening* kwam [Doelgerichtheid/verwachting klant]
- Ik heb gekregen wat ik wilde [Konkreet adequaatheidsoordeel]
- Ik ben tevreden over de resultaten van mijn contact(en) met *deze dienstverlening* [Globaal tevredenheidsoordeel]
- We noemen een aantal personen en overheidsinstanties die in meer of mindere mate te maken hebben met *deze dienstverlening*. Kunt u aangeven in hoeverre u elk van deze instanties verantwoordelijk acht voor de juiste werking van *deze dienstverlening*?
 - Het personeel van *deze dienstverlening*
 - Het bestuur van *deze dienstverlening*
 - Het gemeentebestuur
 - De Vlaamse Overheid
 - De nationale Overheid

in het gedrang komt?). Met andere woorden, verwachtingen kunnen een belangrijke rol spelen in het opsporen van zwakke punten, maar mogen geenszins het belangrijkste aspect zijn in de tevredenheidsbevraging. In deze context kunnen we de lezer tenslotte refereren aan de zgn. *gap*-analyse¹³, waarbij de inzet is dat de kloof (Eng. *gap*) tussen bijvoorbeeld de verwachting van de klant en de gepercipieerde dienstverlening, of de kloof tussen de perceptie van het management van de verwachting van de klant en de werkelijke verwachting van de klant, in kaart wordt gebracht.

3.2.3 Proces-variabelen

De waaier aan vragen die vrijwel standaard in gebruikersbevragingen worden opgenomen zijn bijna altijd terug te brengen op de volgende concepten¹⁴: bereikbaarheid, vriendelijkheid, behulpzaamheid, betrouwbaarheid, bekwaamheid, begrijpelijkheid, snelheid, tevredenheid en responsiviteit van het (*front-line*) personeel. Deze vragen geven informatie over de pijnpunten van de dienstverlening, en zorgen er ook voor dat we een beter inzicht krijgen in de factoren die het tevredenheidsoordeel vormen. De vraag naar de tevredenheid over de resultaten van het bezoek aan de dienst (zie Box 2) wordt gebruikt als meting van de algemene tevredenheid met de dienstverlening (*output + proces*). Hoewel er in de meeste gebruikersbevragingen wordt van uitgegaan dat elke gebruiker een eerlijk oordeel geeft over de dienstverlening, is het

¹³Zeithaml *et al.*, 1990

¹⁴*idem*

toch mogelijk dat de gebruiker de dienstverlening slecht evalueert omdat hij/zij niet heeft gekregen wat hij/zij wilde, en dit ongenoegen overdraagt naar het oordeel over de dienstverlening dat daar in wezen los van staat.

Er zijn twee manieren om tevredenheid te meten: rechtstreeks, door te vragen “in hoeverre bent U over het algemeen tevreden over”, of onrechtstreeks, door afzonderlijk een oordeel te vragen over een aantal indicatoren (informatie, oog voor behoeften en belangen van de klant, bereikbaarheid, vriendelijkheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, competentie, behulpzaamheid), en hieruit een algemeen tevredenheidsoordeel te distilleren. Wij raden aan beide manieren tegelijk te gebruiken omwille van een aantal redenen. Op de plaats omdat wanneer een tevredenheidsoordeel wordt samengesteld uit een reeks kwaliteitsaspecten, er impliciet wordt verondersteld dat het alleen deze items zijn die tevredenheid beïnvloeden. Dit getuigt van een producentenvisie op kwaliteit, en niet van een consumentenvisie. Op deze manier gaat men ervan uit dat diegene die de bevraging afneemt over een exhaustieve lijst van struikelpunten zou beschikken, terwijl er ook andere (externe) factoren kunnen zijn die invloed uitoefenen op de algemene tevredenheid. Inderdaad, de vermelde lijst items geeft een vrij volledig beeld van mogelijke struikelblokken en verbeteringsprioriteiten, maar laat niet toe andere problemen op te sporen. Door de vergelijking van het geconstrueerde latente tevredenheidsoordeel op basis van de verschillende indicatoren en het rechtstreekse tevredenheidsoordeel kan nagegaan worden of er nog andere knelpunten zijn die een rol spelen. Wanneer naast deze aparte indicatoren geen andere aspecten een rol spelen, dan zullen deze de volledige variantie van het rechtstreekse tevredenheidsoordeel verklaren.

Op de tweede plaats is gebleken dat tevredenheidsoordelen verschillen afhankelijk van de manier waarop tevredenheid wordt bevroegd. Een directe bevraging die direct in relatie staat met het gebruik van de dienst geeft over het algemeen hogere scores in vergelijking met diezelfde bevraging in een algemene survey¹⁵. Deze discrepantie is aangevoerd als argument om de evaluatie van burgers van administraties te discreditieren: burgers zouden eenvoudig niet in staat zijn om correcte informatie te geven. Deze verschillen kunnen grotendeels worden verklaard door het gebrek aan eenheid van de verschillende surveys en het feit dat een algemene survey een andere doelgroep benadert (nl., de burger in het algemeen) dan de klantentevredenheidssurvey (die immers alleen de populatie klanten omvat). We wijzen daarom op het belang om in tevredenheidspeilingen ook een evaluatie van *andere* overheidsdiensten te bevragen (zie Box 5).

3.2.4 Missie en aard van de dienst

In deze paragraaf bespreken we hoe de identificatie van de gebruiker en kenmerken eigen aan de dienst de tevredenheid beïnvloeden. Factoren als de mate waarmee de gebruiker zich kan verzoenen met wat de dienst doet (missie), de directheid en frequentie van gebruik, de zichtbaarheid, de homo- en heterogeniteit van de dienst en een aantal factoren die bepalend zijn voor de identiteit van de gebruiker komen aan bod. Tevredenheid komt deels voort uit het feit dat men sympathie heeft voor wat de dienst doet (de missie van de dienst), en men vindt dat wat gedaan wordt noodzakelijk is voor de maatschappij. Onderzoek van Pew¹⁶ ging reeds in die richting, en er werd geconcludeerd dat tevredenheid samenhangt met het feit of men zich al dan niet kan verzoenen met de missie (taakstelling) van het dienstverlenend agentschap. Dit sluit heel dicht aan bij andere onderzoeken die de vraag stelden naar de belangrijkheid van

¹⁵Goodsell, 1994

¹⁶Princeton Survey Research associates & Pew Charitable Trust, 2000

Box 3. Operationalisering van proces-variabelen

De benedenstaande items staan over het algemeen standaard in klantentevredenheidsbevragingen, en vloeien voort uit veel gebruikte modellen zoals bijvoorbeeld *Servqual*. Het laatste item in de lijst is misschien minder gewoon en bevraagt de perceptie van de machtsrelatie klant–dienstverlener die met name in overheidsdienstverlening een belangrijke proces-variabele kan zijn.

- *Deze dienstverlening is goed (telefonisch) bereikbaar* [Bereikbaarheid]
- *Ik vind het personeel over het algemeen vriendelijk* [Vriendelijkheid]
- *Ik vind het personeel over het algemeen behulpzaam* [Behulpzaamheid]
- *Ik vind het personeel over het algemeen betrouwbaar* [Betrouwbaarheid]
- *Ik vind het personeel over het algemeen bekwaam* [Bekwaamheid]
- *Het personeel gebruikte steeds duidelijke taal in haar contacten* [Begrijpelijkheid]
- *De dienst had sneller kunnen werken* [Snelheid]
- *Het personeel behandelde mij als een gelijke* [Machtsrelatie]

een dienst voor de gebruiker¹⁷. Aan het ene uiteinde zouden dan diegenen staan die onvoorwaardelijk geloven in hetgeen de dienst doet, het beleid ten volle steunen en dan ook geen kritiek op de dienstverlening hebben, en aan het andere uiteinde zij die negatief staan tegenover wat de dienst doet, de dienst overbodig vinden, het niet eens zijn met het beleid en dan ook geen goed woord over hebben voor de dienstverlening.

Twee onderzoeken hebben aangetoond dat naargelang het soort van dienst, de gebruikers een andere evaluatie geven¹⁸. Zij deelden de diensten en hun gebruikers in op basis van het *frequent* of *infrequent* gebruik, de *homo-* of *heterogeniteit* van de dienst, en het *directe* of *indirecte* contact met de dienst. Naargelang de manier waarop de dienst in deze verschillende categorieën is in te brengen verschilt ook de tevredenheid van de gebruikers. Heterogene wensen van de gebruiker, evenals een frequent gebruik van de dienst resulteren in minder tevredenheid. Een meta-analyse van gebruikersbevragingen bij lokale overheden in de VSA heeft onder andere uitgewezen dat een brandweerdienst altijd beter wordt beoordeeld dan de dienst die instaat voor de reparatie van de wegen¹⁹. Meer concreet wil dit zeggen dat een naar objectieve maatstaven slecht presterende brandweerdienst in de subjectieve evaluatie toch een betere score zal krijgen dan een goed presterende wegenhersteldienst. Een bevraging naar de tevredenheid over diensten waarmee de gebruiker slechts een indirect contact heeft gehad leidt tot een grotere convergentie (i.e. minder spreiding) van de tevredenheidsoordelen.

De factoren directheid van contact en frequentie van gebruik laten toe te spreken van *high* en *low experience services*²⁰, een concept dat dicht aansluit bij het belang dat een dienst heeft voor de gebruiker. Hier spelen een aantal processen een rol. Gebruikers voor wie het gebruik van een dienst een eenmalig feit is dat weinig impact heeft zullen zich, hoewel geconfronteerd met een objectief slechte dienstverlening, niet noodzakelijk de moeite getroosten om een sterke negatieve beoordeling te geven²¹. Wanneer de gebruiker echter weet dat hij/zij de procedure meerdere malen

¹⁷Schmidt & Strickland, 1998

¹⁸Das *et al.*, 1995; Roth *et al.*, 1990

¹⁹Miller & Miller, 1991

²⁰Das *et al.*, 1995

²¹Schmidt & Strickland, 1998

Box 4. Operationalisering van de aard en missie van de dienst

Over het algemeen zal de *aard* van de dienst bekend mogen worden verondersteld, en zijn interview-vragen hieromtrent overbodig. Hierop bestaan natuurlijk uitzonderingen. Met name de frequentie van gebruik van de dienst kan aanleiding geven tot verschillende tevredenheidsniveau's. Kennis van de dienst en de frequentie van gebruik worden bevraagd in de eerste twee items; het derde item meet de sympathie van de respondent met de missie van de dienst.

- Ik wist van te voren waarvoor *deze dienstverlening* dient [Kennis klant]
- Ik heb het afgelopen jaar al eerder van *deze dienstverlening* gebruik gemaakt [Frequentie gebruik; antwoordscoreing bv. Nee Ja → Hoe vaak? ...]
- Het bestaan van *deze dienstverlening* is een goede zaak [Affiniteit missie]

zal moeten ondergaan, dan zal hij/zij de dienst als belangrijker zien en meer geneigd zijn een uitgesproken oordeel te vormen (in veel gevallen negatief). Zulke diensten worden in de VSA *high impact agencies* (bv. de nationale weerdienst, de voedsel en geneesmiddelen administratie, de veteranen gezondheidsadministratie, de post, enz.) genoemd, i.e. diensten waarvan wordt aangenomen dat ze een heel belangrijke en zichtbare plaats innemen in het leven van de burger. Belangrijkheid van een dienst mag evenwel niet zo ver gaan dat de gebruiker een gevoel van totale afhankelijkheid krijgt, iets wat wordt teweeggebracht door het discours dat rond de – vaak sociale – dienst wordt gevoerd en de mate waarin dit de houding die de dienstverlenend ambtenaar aanneemt tegenover de gebruiker beïnvloedt²². Waarschijnlijk bepalen externe factoren zoals de sociale positie van de gebruiker in de maatschappij de grens tussen belangrijkheid en afhankelijkheid²³. Dit proces wordt verder beïnvloed door de mate van identificatie en verbondenheid van de gebruiker met de dienstverlenende instantie. Anderzijds blijkt ook dat niet-gebruikers van een dienst vaak een negatieve oordeel hebben dan gebruikers, wat een gevolg kan zijn van enerzijds kennis over en een grotere betrokkenheid met de dienst, anderzijds van het imago van de dienst.

Gebruikers van diensten geleverd door de lokale overheid zullen meer tevreden zijn over deze diensten wanneer ze zich sterk verbonden weten met hun lokale gemeenschap, en waarden als bv. lokale autonomie hoger in het vaandel dragen dan efficiëntie. Dit kan natuurlijk ook eerder te maken hebben met de hogere *zichtbaarheid* van de dienstverlening op lokaal niveau. Zichtbaarheid hoeft niet noodzakelijk bij te dragen tot een hogere tevredenheid. Diensten die men niet echt kent, en waarvan de functie eerder onduidelijk is, laat staan dat men al weet welk overheidsniveau instaat voor de dienstverlening, blijkt men hoger te waarderen dan diensten die onmiddellijk zichtbaar zijn²⁴. Bovendien, verhoogde zichtbaarheid impliceert ook dat slechte kwaliteit beter wordt opgemerkt. Of en wanneer dit een rol speelt bij de beoordeling van overheidsdienstverlening is nog niet helemaal duidelijk, want er zijn ook auteurs die besluiten dat de overheid als een homogeen geheel wordt benaderd, en dat dergelijke onderscheiden dus niet echt van belang zijn, wat wordt aangeduid met de uitspraak *government is government*²⁵.

²²Soss, 1999

²³Fitzgerald & Durant 1980

²⁴Hoogland DeHoog *et al.*, 1990

²⁵Glaser & Denhardt, 1997; Stipak, 1977

3.2.5 Vertrouwen en tevredenheid: de prestatie-hypothese

Een tentatieve theorie stelt dat verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid zal leiden tot grotere tevredenheid van de burger, en daarmee uiteindelijk tot meer *vertrouwen* van de burger in de overheid²⁶. Deze *performance theorie* of prestatie-hypothese is op te splitsen in twee hoofdstromingen: *macro-performance* en *micro-performance*²⁷. De eerste stroming benadrukt vooral de inflatie, werkloosheid en economische situatie als evaluatiecriteria, terwijl de tweede het belang van de specifieke overheidsdienstverlening als één van de belangrijkste factoren ziet die de houding ten opzichte van de overheid beïnvloeden. Kwaliteitsinitiatieven binnen de overheid zijn er tot dusver van uitgegaan dat kwaliteitsverbeteringen op micro-niveau de sleutel tot tevredenheid zijn. Dit is echter een ontkenning van het complexe proces dat tevredenheid doet ontstaan.

De kwestie is, kort samengevat, of het tevredenheidsoordeel gezien moet worden als een eerlijke evaluatie van de dienstverlening (proces), of dat dit oordeel beïnvloed wordt door de houding van de respondent tegenover het gevoerde beleid (wat gedaan wordt). Meer concreet: is de gebruiker van de dienst bevoegd voor studietoelagen tevreden omdat de dienstverlening goed was, omdat hij/zij net een studiebeurs heeft gekregen, omdat hij/zij het eens is met het beleid inzake studiebeurzen, of omdat hij/zij het goed vindt dat de overheid überhaupt studiebeurzen geeft, of meer nog, is hij/zij (on)tevreden vanwege een stereotiep beeld van de overheid?

Vertrouwen in de overheid in het algemeen zal er natuurlijk niet toe leiden dat alle overheidsprestaties gunstig worden beoordeeld; net zo min als dat één uitstekende overheidsdienst het tij kan keren en zijn klanten tot vertrouwende burgers maakt. Technisch gesproken is *vertrouwen* een covariaat: een wantrouwende grondhouding van de klant veroorzaakt een *bias* van de tevredenheidsmeting. Methodologisch is het niet eenvoudig om vertrouwen te meten. Eerder onderzoek naar vertrouwen in de overheid concludeerde dat het vertrouwen in de overheid afhangt van het feit of de respondent het al dan niet eens is met het gevoerde beleid van de regering. Zo zou er minder vertrouwen zijn indien de partij aan het bewind niet die is die de respondent gewoonlijk steunt in verkiezingen²⁸. Het gebruik van dit *policy distance model* mag echter niet gereduceerd worden tot de observatie of de partij van de respondent al dan niet deel uitmaakt van de regering; maar tot een peiling van de afstand van de respondent tot het gevoerde beleid. Dit houdt in dat ook de extremen binnen een bepaalde partij wantrouwend kunnen zijn, maar dat ze niet van partij veranderen omdat ze geen alternatieven zien²⁹. Dit kan zelfs nog verder worden uitgebreid: ziet de respondent de afstand tussen zijn beleidskeuze en die van de politieke elite in het algemeen als groot (en deze elite is dan op haar beurt meer dan de zichtbare personen die de regering uitmaken³⁰).

Over de vraag of de *performance theorie*, d.w.z. de hypothese dat beter functioneren bij de burger zal leiden tot meer vertrouwen in de overheid, gedeeltelijk of helemaal valide is kan alleen door longitudinaal survey onderzoek een uitspraak worden gedaan. Dergelijk onderzoek wordt echter door allerlei methodologische problemen bezwaard³¹. We noemen hier: de moeilijkheden die optreden omdat beleidsmaatregelen zelden op zichzelf staan zodat interferentie van het tevredenheidsoordeel niet kan worden uitgesloten, het feit dat de evaluatie vaak te vroeg wordt uitgevoerd, het feit dat variabelen die door de overheid beïnvloedbaar zijn moeilijk zijn te schei-

²⁶ Parry, 1976

²⁷ Bok, 1997

²⁸ Hetherington, 1999; Miller, 1974; Muller & Jukam, 1977

²⁹ Miller & Listhaug, 1990

³⁰ Borre, 2000

³¹ Ringeling, 1993

Box 5. Operationalisering van vertrouwensindicatoren

Om het diffuse en specifieke element van vertrouwen in de overheid van elkaar te kunnen scheiden stellen we voor om enerzijds een globaal vertrouwensoordeel van bestuurslagen te eliciteren, en daarnaast een oordeel te krijgen over de concrete invulling van de overheidsmandaten in termen van het gevoerde beleid. De antwoordschaal kan zoals eerder (Box 1) worden geformuleerd als een vijfpuntsschaal, waarbij de antwoordcategorieën uiteraard anders worden benoemd. Bijvoorbeeld

Heel weinig	Weinig	Niet veel, niet weinig	Veel	Heel veel
-------------	--------	------------------------	------	-----------

eventueel uitgebreid met de mogelijkheid

Geen mening/Weet niet

.

- We noemen een aantal personen en instanties. In hoeverre heeft u vertrouwen in...
 - Het personeel van *deze dienstverlening*
 - Het bestuur van *deze dienstverlening*
 - Overheidsadministraties in het algemeen
 - Het gemeentebestuur
 - De Vlaamse Overheid
 - De nationale Overheid
 - De overheid in het algemeen
- In hoeverre bent u tevreden met het huidige beleid van de volgende overheidsinstanties?
 - Het bestuur van *deze dienstverlening*
 - Het gemeentebestuur
 - De Vlaamse Overheid
 - De nationale Overheid

den van andere causale variabelen, en het feit dat onderzoeken meer dan eens op onvoldoende gegevens en/of steekproefgrootte zijn gebaseerd. We komen hier in de loop van dit rapport nog verschillende keren op terug. Twee kanttekeningen bij de prestatie-hypothese kunnen echter *a priori* gemaakt worden. Op de eerste plaats geldt dat verhoging van de kwaliteit van overheidsdiensten niet noodzakelijkerwijs leidt tot een grotere tevredenheid van de burger, omdat de burger zijn/haar verwachting voortdurend zal bijstellen. Dit is de zgn. *government overload* theorie³²: er wordt voortdurend meer verwacht van de overheid en deze kan noodzakelijkerwijs niet meer aan de wensen van de burger voldoen. In dit kader moet men dan ook de vraag stellen of de overheid de verwachting van de klant moet bijstellen, of de objectieve kwaliteit van de geleverde dienst. Ten tweede is het de vraag of een loyale klant, tevreden of niet, zijn/haar vertrouwen in de betrokken overheidsdienst projecteert naar de overheid in het algemeen. In veel gevallen (bv. openbaar vervoer, ziekenhuisbezoek) zal de burger de dienst eenvoudigweg niet associëren met de overheid (zgn. *error of attribution*³³).

³²Crozier *et al.*, 1975

³³Hoogland DeHoog *et al.*, 1990

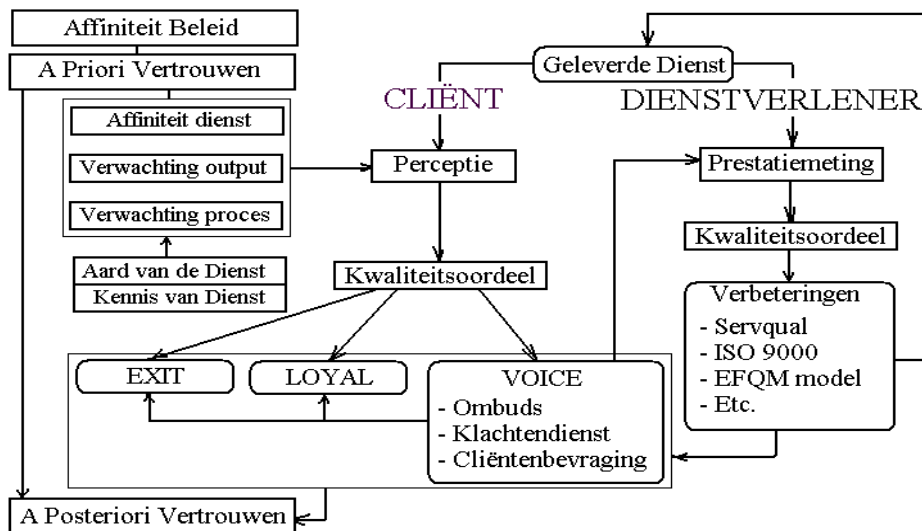


fig. 1: Flow-chart van een geleverde dienst

3.3 Een model van dienstverleningsprocessen

In de voorgaande paragrafen hebben we een groot aantal deelprocessen en factoren besproken die tezamen leiden tot het kwaliteitsoordeel van de klant van een dienst. We hebben de nadruk gelegd op het grote verschil dat kan bestaan tussen de (objectieve) *kwaliteit* van de dienst in termen van doelstellingen van de administratie, en de feitelijke *perceptie* van de (kwaliteit van) de dienst door de klant. We hebben ook benadrukt dat het tevredenheidsoordeel van de klant niet exclusief is gericht op de feitelijke dienst, maar is ingebed in zijn/haar grondhouding ten opzichte van overheidsdiensten in het algemeen. Tenslotte noemden we de *aard* en missie van de dienst, die door voor management oncontroleerbare factoren kunnen leiden tot negatieve(re) evaluaties. In figuur 1 proberen we alle aspecten die we in bovenstaande paragrafen hebben opgesomd onder te brengen in een *flow-chart* of *model* van de processen van de dienstverlening. De figuur geeft een illustratie, in dit geval een hypothetische regelkring waar de overheidsdienst (rechts) probeert de concrete geleverde dienst te verbeteren op grond van eigen metingen en *feedback* (*voice*) van de klant (midden). In navolgende bespreken we de componenten van dit model nog eens summier. We starten met het perspectief van de klant (midden in fig. 1). De belangrijkste aspecten op klant-niveau, naast de eigenlijke kwaliteit van de geleverde dienst zelf, zijn de perceptie, het daaruit voortvloeiende kwaliteitsoordeel, zijn/haar keuze uit het actie-repertoire (*exit-loyal-voice*), en het gerapporteerde *a posteriori* vertrouwensoordeel over de dienst en de overheid in het algemeen. Een indicatie van het *a priori* vertrouwen wordt onder andere gevormd door een meting van de affiniteit van de burger met het huidige gevoerde beleid van de overheid, uiteraard in samenhang met de gerapporteerde missie van de dienst. De perceptie van de geleverde dienst wordt bepaald door de volgende factoren: affiniteit dienst, verwachting *output* en verwachting proces. Het standpunt van de klant inzake deze factoren wordt bepaald door de aard van de dienst en de feitelijke kennis van de klant over deze dienst, op hun beurt gekleurd door het genoemde *a priori* vertrouwen in de overheid. Gebruikers kunnen

zoals gezegd verschillende opties van gedrag ontwikkelen om feedback te geven over hun graad van tevredenheid: *exit*, *voice* en *loyalty*³⁴.

De betrokken overheidsdienst (rechts in fig. 1) heeft op twee manieren *feedback* over het presteren: enerzijds door interne metingen (personeelsonderzoekingen, proces-analyse), anderzijds door de genoemde *feedback* van de klant. Beide bronnen van informatie kunnen, althans in theorie, als *input* dienen in kwaliteitsmanagement-programma's, die op hun beurt vaak voorzien in een *feedback* terug naar de klant. In de praktijk is het helaas niet logistiek haalbaar om de (strikt) interne evaluatie van de kwaliteit van een dienst te vergelijken met het kwaliteitsoordeel van de klant. De combinatie van deze twee oordelen zou echter een zeer waardevolle bron van informatie ter opsporing van pijnpunten kunnen zijn, en een vingerwijzing kunnen geven in de richting van hetzij *kwaliteitsmanagement*, hetzij *perceptiemanagement*, hetzij *verwachtingenmanagement*. De actuele stand van zaken suggereert dat *kwaliteitsmanagement*, mogelijk ten onrechte, de centrale pijler van overheidshervormingen is. In de volgende twee hoofdstukken bespreken we de voornaamste initiatieven op het gebied van tevredenheids- en vertrouwensmetingen uitgevoerd in het buitenland en in België.

³⁴Hirschman, 1970

Hoofdstuk 4

Tevredenheidsmetingen in het buitenland

We geven een overzicht van initiatieven in het nabije en verre buitenland, startende in Europa, toespitsend op Duitsland, Engeland, Italië, Scandinavië en uiteraard Nederland; vervolgens komen Canada en de Verenigde Staten van Amerika aan de orde. De bedoeling is de lezer een aantal sterk verschillende voorbeelden te tonen van hoe tevredenheidsmetingen in de praktijk worden aangepakt. We behandelen zowel internationale (landsoverstijgende), nationale, als lokale initiatieven. De nadruk ligt op grootschalige en recurrente projecten, die het meeste vergelijkingsmateriaal bieden. Voorbeelden van de laatste zijn de ECSI, de Deutsche Kundenmonitor, en het Engelse People's Panel.

4.1 Europa

4.1.1 European Customer Satisfaction Index (ECSI)

In navolging van de Zweedse *Customer Satisfaction Barometer* en de *American Customer Satisfaction Index* (ACSI) werd het initiatief genomen een *European Customer Satisfaction Index* (ECSI) te ontwikkelen. De bedoeling was klantentevredenheid te gebruiken als indicator voor economische prestaties, om de ontwikkelingen in de gezondheid van economische sectoren en bedrijven op te volgen en vergelijking tussen bedrijven, sectoren en landen toe te laten. Omdat het voornaamste toepassingsveld de private sector is, wordt ervan uit gegaan dat een hogere klantentevredenheid rechtstreeks in verband staat met een competitievere positie op de markt en een hogere rendabiliteit.

De ECSI¹ wil verder bouwen op een aantal initiatieven die reeds in een aantal EU-lidstaten werden ondernomen, en baseerde zich vooral op de Zweedse *Customer Satisfaction Barometer*. De ECSI werd gezamenlijk ontwikkeld door de *European Organisation for Quality* (EOQ), de *European Foundation for Quality Management* (EFQM) en de *International Foundation for Customer Focus* (IFCF), en werd gesteund door de Europese Commissie², *European Society for Opinion and Market Research* (Esomar) en de *International Post Corporation*. De filosofie achter het instrument is dat klantentevredenheid geen absoluut maar een relatief gegeven is. Een dienst of bedrijf kan maar voldoende zicht krijgen op de betekenis van een tevredenheidsindex wanneer deze wordt geïnterpreteerd in vergelijking met het geheel van

¹URL www.eoq.org/ECSI.html

²URL europa.eu.int/comm/dg03/directs/dg3a/a3/quality/cust/index_en.htm

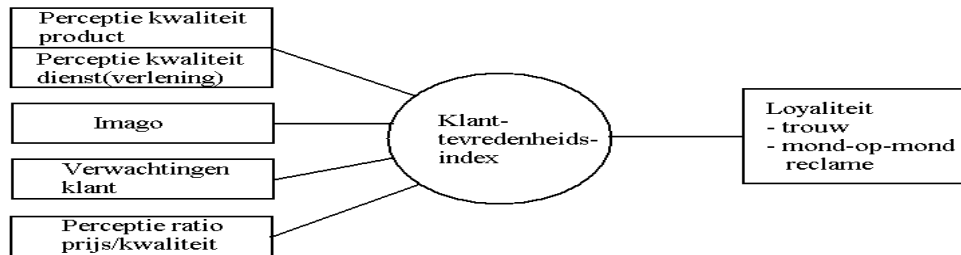


fig. 2: Het ECSI model

tevredenheidsindices. Om voldoende vergelijkingsbases te bieden was het nodig het instrument toe te passen op een brede waaier van sectoren. Het is de bedoeling het aantal in de studie betrokken sectoren te laten toenemen, zodat deze gezamenlijk een belangrijk deel van het BNP omvatten. Afgezien van een pilootstudie bij banken en telefonie en gelijkaardige onderzoeken op basis van nationale instrumenten werd de ECSI tot nu toe slechts éénmaal op grote schaal toegepast, nl. in 2000. Onderzochte sectoren waren banken, vaste en mobiele telefonie en supermarkten. Ongeveer 50.000 respondenten in 11 landen werden ondervraagd. Er is vergelijking mogelijk tussen:

- *Individuele bedrijven en diensten:* Het grote aantal ondervraagde bedrijven en diensten laat een aantal vergelijkingen toe tussen producenten van gelijkaardige producten en diensten.
- *Verschillende sectoren:* Naast vergelijking met directe concurrenten is ook een vergelijking met het gemiddelde van een bepaalde sector mogelijk.
- *Landen:* Bovendien wordt een vergelijking tussen in het binnenland geproduceerde en geïmporteerde producten mogelijk. Voor diensten is een dergelijk onderscheid (tot op heden) minder relevant.
- *Internationaal:* Gezien het feit dat de ECSI grotendeels heeft verder gebouwd op de Zweedse *Customer Satisfaction Barometer* en de *American Customer Satisfaction Index* zijn de gebruikte schalen en vragen grotendeels vergelijkbaar. Bovendien bestaan gelijkaardige initiatieven in Zwitserland (*Swiss Index of Customer Satisfaction*³), Israël, Taiwan, Nieuw Zeeland, Zuid-Korea en Maleisië.
- *Tijdstippen:* Het is immers de bedoelingen de metingen te herhalen.

Afhankelijk van de bevraagde sector worden telefonisch een 25-tal vragen gesteld en worden een aantal socio-demografische factoren bevraagd bij een representatief staal van consumenten. De antwoorden kunnen steeds op een schaal van 0–100 worden geplaatst waarbij 0 staat voor totaal ontevreden en 100 voor helemaal tevreden (dit is: de ondervraagde kan zich geen beter product/betere dienstverlening inbeelden). In figuur 2 is het ECSI model schematisch weergegeven. De ECSI werd vooral binnen een bedrijfseconomische context ontwikkeld wat de aandacht voor de prijs-kwaliteitsrelatie verklaart: in welke mate is men bereid te betalen voor extra kwaliteit of diensten? Voor overheidsdiensten is een dergelijke vraag moeilijk te beantwoorden gezien de wijze van financiering, wat mede verklaart waarom respondenten enerzijds

³URL www.swics.ch

wel kwaliteitsverbetering of een hoger niveau van dienstverlening wensen, maar anderzijds niet bereid zijn ervoor te betalen. Dergelijke aspecten werden geregeld onderzocht in een overheidscontext⁴, en kunnen een aanduiding zijn van het belang die een bepaalde dienst of kwaliteitsaspect ervan inneemt in het leven van een respondent, wat zoals eerder reeds aangehaald een factor is die tevredenheid sterk beïnvloedt, en wat verder aanduiding geeft voor de verbeteringsprioriteiten. Meer dan alleen de tevredenheid op zich te meten, heeft de ECSI grote aandacht voor de evaluatie van de gevolgen van (on)tevredenheid: zullen gebruikers meer gebruik maken van de dienst, zich richten tot andere dienstverleners, of over hun goede/slechte ervaringen vertellen, met alle gevolgen van dien op de betrokken sector. Eén van de grote verschilpunten tussen de private en de publieke sector is het gebrek aan een dergelijke exit-mogelijkheid: De burger heeft meestal geen keus of hij/zij al dan niet gebruik zal maken van een bepaalde dienst. In die zin kunnen we zeggen dat impact-aspecten van de bevraging minder relevant zijn voor een aantal overheidsdiensten.

Het grote voordeel van ECSI is de mogelijkheid tot vergelijking en daarmee samenhangend de mogelijkheid tot benchmarking dankzij de grote mate van standaardisering en de grootschalige toepassing. ECSI stelt in de eerste plaats een macro-indicator te willen zijn, en dus moeten gebruikers gewaarschuwd worden de informatie niet te gebruiken voor doeleinden waartoe deze niet is bestemd. De geüniformiseerde toepassing op grote schaal nodigt echter uit tot niet-gefundeerde vergelijkingen tussen sectoren (appelen met peren). Wanneer verschillen worden vastgesteld zijn gebruikers van de ECSI geneigd deze enkel en alleen terug te voeren op de bevroegde variabelen, zonder rekening te houden met andere factoren zoals aangehaald in Hoofdstuk 3. Vergelijking tussen gelijkaardige sectoren laat diensten en bedrijven toe te achterhalen of ze in het algemeen beter of slechter scoren, en kunnen hiermee een aanduiding krijgen of er al dan niet belangrijke problemen zijn. Verder kunnen er kwantitatieve verbeteringstargets worden gesteld. Door de beoogde herhaling van de bevragingen kan ook worden nagegaan of deze targets worden gehaald.

Gezien de beperkte lengte van de vragenlijst laat de ECSI toe op een vrij snelle en goedkope wijze een aanduiding te krijgen van de algemene gebruikerstevredenheid. De opsplitsing van de procesvariabele aangaande de perceptie van de dienstverlening in een aantal deelaspecten (bv. vriendelijkheid enz.) laat toe de probleemgebieden enigszins te identificeren. De beperkte lengte heeft dan wel weer tot gevolg dat het instrument alleen een totaalbeeld kan bieden voor een specifieke organisatie en niet zozeer voor de organisatie en voor de uittekening van de verbeteringstrajecten soms heel belangrijke deelaspecten. Hoewel de ECSI vergelijking toelaat tussen sectoren, diensten en bedrijven, is hij toch vooral van belang als een macro-indicator. Niettegenstaande een aantal zwakke punten van de ECSI, valt het te verwachten dat een aantal overheden deze zullen toepassen, omdat ECSI de mogelijkheden biedt om op een eenvoudige wijze veranderingen en doelstellingen weer te geven en heel bruikbaar en inzichtelijk is als promotie- en marketinginstrument (of liever: verwachtingenmanagement).

4.1.2 Europese Commissie

Het Directoraat-generaal Pers en Communicatie van de Europese Commissie heeft een afdeling gespecialiseerd in opiniepeilingen. Hun onderzoek omvat onder andere de gekende Eurobarometer, die zich vooral richt op EU gerelateerde aspecten, zoals haar uitbreiding, kennis van de Europese instituties, maar ook zaken als vertrouwen in de instellingen, tevredenheid met het eigen leven, en tevredenheid met de democratie. De

⁴Glaser & Hildreth, 1999

Eurobarometer⁵ peilde onder andere naar de tevredenheid met zgn. *services of general interest*. Er werden aspecten m.b.t. prijzen, kwaliteit, toegang, duidelijkheid van informatie, contractuele gelijkheid en klachtenbehandeling bevroegd over telefonie, elektriciteits-, water-, en gasdistributie, postdiensten en openbaar vervoer⁶. Door middel van de toenmalige *Continuous Tracking Survey* werd onder andere een onderzoek gedaan naar de houding van de Europeanen t.a.v. openbare diensten⁷. Ongeveer 14.000 Europeanen in alle lidstaten werden telefonisch ondervraagd. Er werd onder andere gevraagd uit een aantal zaken het belangrijkste kenmerk van een openbare dienst te kiezen. Voor België waren de resultaten als volgt: toegankelijk voor iedereen (44%), werken voor het algemeen belang (32%), verzekerd door de overheid (9%) en niet de bedoeling hebben winst te maken (6%). Daarnaast werd gevraagd welke diensten de burger ziet als openbare diensten, waaruit bij voorbeeld blijkt dat waar de Belgen de Post zien als een openbare dienst, dit in bv. Nederland, Denemarken en Duitsland veel minder het geval is. De Europeanen hechten beduidend meer belang aan een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening dan aan privatisering, een ruimer aanbod, lagere prijzen of modernisering.

4.1.3 Verenigd Koninkrijk: People's panel

De *Modernising Public Services Group* van het *Cabinet Office* startte in 1998 het initiatief om een panel van 6.000 Engelse burgers en 830 inwoners van etnische minderheden, representatief naar geslacht, leeftijd, regio en een aantal andere demografische variabelen, te recruter en te bevroeden. De *People's panel* is deel van een reeks overheidsinitiatieven (in 1999 werden 114 lopende lokale panelstudies in Engeland geteld⁸) met het doel de burger dichter bij het openbaar bestuur te betrekken. Een *panel* houdt overigens in dat respondenten meermalen over de tijd worden bevroeden, met de bedoeling om trends op te sporen. De respondenten werden op verschillende manieren (*face-to-face*, telefonisch, *focus-groups*) bevroeden. In de interviews worden een groot aantal expliciete meningen gevraagd over het functioneren van de gezondheidszorg (ziekenhuizen, maar ook voedsel- en watervoorzieningen), kosten van de dienstverlening, openbaar vervoer (bus en trein), onderwijs, politie, sociaal kapitaal (bv. hoe vaak spreekt men met lokale bestuurders), welke diensten worden als overheidsdienst beschouwd, enz. De data zijn beschikbaar voor alle overheidsdiensten in Engeland, maar werden met name gebruikt door de centrale regering⁹ (*Cabinet Office*). Van overheidswege werden een aantal problemen gesignaleerd met betrekking tot de bruikbaarheid en het gebruik van de data. Op de eerste plaats blijkt dat veel departementen hetzij belang hebben bij steekproeven groter dan de *People's panel*, of belangstelling hebben voor specifieke doelgroepen (en niet zozeer een representatieve doorsnede van de Engelse bevolking). Op de tweede plaats willen een aantal departementen verregaande controle over het hoe en wanneer van de publicatie van resultaten. Tenslotte was er vrees voor de kwaliteit van de data: er werd bijvoorbeeld geopperd dat medewerkers aan de interviews steun wilden verlenen aan de zittende overheid zodat de studie pro-*Labour* zou kunnen zijn. Op het tijdstip van de eerste evaluatie van de bruikbaarheid van de *People's panel* kon men nog geen informatie krijgen in hoeverre resultaten van de studie invloed hebben gehad op het formuleren van beleid.

⁵Zie Eurobarometer nr. 53, 2000

⁶INRA & *Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs (Commission européenne)*, 2000

⁷*Direction Générale Information, Communication, Culture, Audiovisuel*, 1997

⁸Boddington & Coe, 2000

⁹*idem*

4.1.4 Duitsland: Deutsche Kundenmonitor

Sinds 1992 bestaat in Duitsland een nationale tevredenheidsmonitor, de *Kundenmonitor*¹⁰. Het instrument werd met de financiële steun en in opdracht van de Deutsche Post en Deutsche Bahn AG ontwikkeld, om aan deze organisaties een vergelijkings- en monitoring instrument aan te bieden. In 2000 werden 51 sectoren bevestigd door middel van 43.000 telefonische interviews. Sinds 1995 worden naast gebruikers ook werknemers van de betrokken sectoren ondervraagd. Er worden vragen gesteld naar de redenen voor ontevredenheid, tevredenheid met een aantal dienstspecifieke kenmerken (snelheid, begrijpelijkheid, bereikbaarheid, openingstijden, properheid, betrouwbaarheid, vriendelijkheid, bekwaamheid, begrijpelijkheid, algemene afhandeling), klaaggedrag en contactfrequentie- en duur. Het algemene tevredenheidsoordeel wordt op een 5 puntenschaal uitgezet. Met betrekking tot de openbare sector en in vergelijking met de ECSI ontbreken vragen naar prijs/kwaliteit, aanbevelen van de dienst aan vrienden, en naar het opnieuw te zullen gebruiken in de toekomst, omwille van het feit dat dit niet altijd relevant is of in elk geval een dergelijke vraag heel moeilijk te formuleren is. Bevestigde sectoren die bij de publieke sector aanleunen zijn: spoorverkeer, stations, post, luchthavens, politie, stads- en districtsadministraties en ziekenhuizen. In de vragenlijst over politiediensten wordt ook een vraag gesteld naar het veiligheidsgevoel, waardoor impliciet de band met het presteren van de politie wordt gelegd. Interessant is ook dat kerken en religieuze gemeenschappen worden bevestigd, maar daar beperkt men zich tot een algemeen tevredenheidsoordeel en een aantal socio-demografische vragen. Dergelijke items duiden op het belang van missie en identiteit in de oordeelsvorming en relativeren de klassieke kwaliteitskenmerken.

4.1.5 Italië: L'opinione dei Cittadini

In het kader van de modernisering van het openbaar ambt in Italië worden alle overheidsdiensten verondersteld te beschikken over een afdeling die zich bezighoudt met de relaties met het publiek, hierin inbegrepen het uitvoeren van tevredenheidsonderzoek. Interne auditdiensten zien toe op een aantal dienstverleningsaspecten, en de resultaten hiervan worden als prestatie-indicator gebruikt in het beoordelen van managers¹¹. Door het *Dipartimento della Funzione Pubblica* werd een communicatiecampagne opgezet rond de modernisering van de administratie die enerzijds informatie verschaft aan de burgers, en anderzijds peilt naar de houdingen van de burger ten aanzien van de administratie. Eén van de initiatieven is de *l'opinione dei cittadini*. Dit onderzoek, uitgevoerd in 1999, bestaat uit korte telefonische interviews met 4.000 burgers en focusgroepen met burgers, bepaalde bevolkingsgroepen, ambtenaren en beleidsmakers¹². Dit onderzoek wijkt dus enigszins af van de klassieke tevredenheidsonderzoeken, omdat het zich niet zozeer richt op specifieke diensten, maar op het algemene beeld dat leeft over overheidsdiensten. In plaats van problemen op te sporen richt dit onderzoek zich op de perceptie van de modernisering: helpen veranderingen de initiatieven om een beter beeld tot stand te brengen? Is de burger op de hoogte dat er veranderingen gaande zijn? Op deze manier wordt nagegaan of goedbedoelde initiatieven ook iets concreet veranderen op het veld. Het onderzoek beperkt zich ook niet tot burgers, maar bevestigd tegelijkertijd de mening van ambtenaren en beleidsvoerders. Het gebruik van focusgroepen zorgt voor meer diepgang, gezien de telefonische enquêtes slechts 10 minuten duurden. De volgende vragen komen aan bod: welke termen associeert u met de relatie tussen burger en overheid: onverschilligheid, onvermijdelijkheid, toegankelijkheid, enz. Welke diensten hebben de

¹⁰URL www.servicebarometer.de/kundenmonitor/index.html

¹¹Marconi, 1997

¹²URL www.funzionepubblica.it/comunicazione

grootste vooruitgang gemaakt? Welke zijn de moderniseringsinitiatieven die u heeft opgemerkt?

4.1.6 Scandinavië

Swedish Customer Barometer/Swedish Customer Satisfaction Index

Het gebruik van de SCSI begon in 1989 en diende onder andere als model voor de ACSI en ECSI. De opzet van het instrument is in grote lijnen dezelfde als bij ACSI en ECSI, en we verwijzen dan ook naar die instrumenten voor een verdere bespreking. De reden waarom de SCSI ook werd toegepast op de publieke sector was de vaststelling dat daar waar bedrijven hun kwaliteit kunnen afleiden uit een stijgende winst of omzet, een dergelijke indicator niet voorhanden is voor monopoliesectoren zoals de overheid. Daarom wenst de SCSI index aan de publieke sector een alternatieve mogelijkheid tot *benchmarking* te geven¹³.

Denemarken

In juni 1998 heeft Gallup voor het Deense Ministerie van Financiën een onderzoek gedaan met titel *Citizens and the public sector*, waarbij 1.571 personen werden ondervraagd naar vertrouwen in, tevredenheid en steun voor de openbare sector en hun houding tegenover hervormingen¹⁴. Gelijkaardige surveys werden ook in 1993, 1994 en 1995 gedaan. Uit het rapport bleek dat de tevredenheid van de Denen met de dienstverlening in de openbare sector heel hoog, en ook vrij stabiel was over de jaren. Personen die geen gebruik maken van de bevraagde diensten hebben een veel negatiever tevredenheidsoordeel. In de studie wordt dit gebruikt als een indicator van de reputatie van de openbare sector. Naast tevredenheidsvragen, werden ook vragen gesteld naar het belastingsniveau, vertrouwen in de instellingen, de houding tegenover ambtenaren, privatiseringen, (re)organisatie van de publieke dienstverlening.

In 2000 voerde de Deense overheid een onderzoek uit naar de kwaliteit van de welvaart¹⁵. Het onderzoek richtte zich meer specifiek op de welzijns-/sociale sector (ouderenzorg, gezondheidszorg, onderwijs, familie, arbeidsmarkt). Er werden vier methoden gebruikt: openbare hoorzittingen (met telkens ongeveer 300 aanwezigen), een aantal diepgaande interviews met specifieke gebruikers en burgers in het algemeen, een algemene telefoonsurvey, en een specifieke telefoonsurvey bij bedrijven over de arbeidsmarkt¹⁶. Over het algemeen bleken de Denen tevreden met deze diensten, en waren ze geen voorstander van belastingsverlaging indien dit het niveau van dienstverlening zou beïnvloeden. Ook in dit onderzoek komt naar voor dat niet-gebruikers minder tevreden zijn dan gebruikers.

4.1.7 Nederland

Fiscale monitor

Belastingdienst. Leuker kunnen we 't niet maken. Wel gemakkelijker. Dit is de slogan die door de Nederlandse Belastingdienst werd gelanceerd in het kader van hun moderniserings- en kwaliteitsinitiatief. Het Nederlandse Ministerie van Financiën meet jaarlijks de opvattingen en houdingen van de belastingsplichtigen ten opzichte van de Belastingdienst door middel van de Fiscale Monitor. Dit instrument heeft twee hoofdfuncties: het leveren van gegevens voor de voorbereiding van nieuw beleid

¹³Johnson & Herrman, 1996

¹⁴Danish Ministry of Finance, 1998

¹⁵URL /www.fm.dk/uk/pubUK/summary24102000/index.htm

¹⁶De gebruikte term is *inclusive labour market*

en de evaluatie van bestaand beleid. De doelgroepen van het onderzoek zijn zowel particulieren als ondernemingen, douaneklanten en commerciële fiscale dienstverleners. De monitor bouwt verder op vroeger onderzoek naar beeldvorming, ervaringen en mogelijke verbeterpunten, dat het probleem had dat resultaten moeilijk vergelijkbaar waren door de grote methodologische verschillen. Belangrijk om aan te stippen is dat de Fiscale Monitor geen alleenstaand instrument is binnen de Belastingdienst, maar wordt geïnterpreteerd samen met gegevens die komen uit de klachtenanalyse, arbeids-satisfactiemeting van de ambtenaren, communicatie-onderzoek, een reeks prestatie-indicatoren m.b.o. het “productieproces”. Dit zorgt ervoor dat de externe subjectieve oordelen steeds worden getoetst aan objectieve en/of interne informatie. Zoals reeds eerder aangehaald meet de fiscale monitor niet alleen de klassieke tevredenheidsindicatoren, maar peilt hij ook naar de maatschappelijke plaats van de belastingdienst, het imago van de belastingdienst, de houding van de burger tegenover belastingen. De belangrijkste onderwerpen die aan bod komen zijn¹⁷

- Bereikbaarheid
- De wijze van persoonlijke behandeling door ambtenaren
- Het nakomen van afspraken
- Snelheid
- Begrijpelijkheid van teksten
- De gepercipieerde pak-kans
- Attitudes, zoals fiscale strijd lust
- Achtergrondkenmerken

In tegenstelling tot veel tevredenheidsonderzoek dat per post of telefonisch gebeurt, wordt de fiscale monitor *face-to-face* met computerondersteuning afgenomen, en dit bij 280 respondenten per doelgroep. Bovendien werkt men met panels, die jaarlijks voor de helft worden vervangen, om zo evoluties in kaart te kunnen brengen. Een volledige panelstructuur werd afgewezen om het antwoordgedrag niet te veel te beïnvloeden. Naast kwantitatief onderzoek worden een aantal kleine, specifieke doelgroepen op een meer kwalitatieve manier benaderd.

Gezien de verschillende doelstellingen van de Fiscale Monitor (evaluatie, tevredenheidsmeting, input beleidsvoorbereiding, enz.) en de verscheidenheid aan doelgroepen zijn de vragenlijsten niet volledig gestandaardiseerd, maar laten ze ruimte voor sectorspecifieke en *ad hoc* vragen. Een vast blok vragen laat een permanente monitoring en terugkoppeling naar het beleidsproces toe, terwijl andere vragen maar om de paar jaar terugkomen om evoluties te meten of om de specifieke beleidsproblemen van het moment te onderzoeken. Een evaluatie van de resultaten van de eerste jaren heeft aangetoond dat de antwoorden vrij stabiel blijven over de jaren heen. Eén van de resultaten van de tot nog toe uitgevoerde onderzoeken geeft weer dat, in tegenstelling tot wat het imago van belastingdiensten doet vermoeden, het ongenoegen helemaal niet het gevolg is van het feit dat men niet graag belastingen betaalt, maar wel van de wijze waarop dit gebeurt.

¹⁷Van Kruchten & Peereboom, 1997

Initiatieven van lokale besturen

Een groot aantal Nederlandse gemeenten is reeds geruime tijd bezig met het bevragen van burgers. Deze initiatieven verschillen van aanpak, maar wanneer het politieke bestuur dit toelaat¹⁸ wordt een bredere benadering dan louter tevredenheidsbevraging voorgestaan. De terminologie is uiteenlopend: burgerpanels, inwoners-enquêtes, omnibus-enquêtes en dergelijke meer. In vergelijking met België begonnen de Nederlandse gemeenten erg vroeg met dit soort onderzoek (vooral de grotere als Delft en Eindhoven) waardoor het intussen mogelijk is trends uit te zetten. De gemeente Tilburg wordt hier bij wijze van voorbeeld behandeld.

De gemeente Tilburg begon in 1993 met de zogenaamde stadsmarktonderzoeken (SMO), die peilden naar een veelheid van factoren¹⁹ (beleid, behoeften, betrokkenheid, enz.). Deze werden jaarlijks herhaald en deel hiervan waren vragen naar de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Vorig jaar veranderde de hele opzet van het SMO, zodat er nu een algemeen burgeronderzoek is waarmee effecten van het gevoerde beleid worden gemeten, en teruggekoppeld naar de begrotingscyclus, om zo het bereiken van de strategische doelstellingen binnen het Meerjarig Investerings- en Ontwikkelingsprogramma (MIOP) te kunnen opvolgen. In het onderzoek in 2000 werden 1.009 personen telefonisch bevroegd. De evaluatie van het SMO liet blijken dat de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening beter kan bevroegd worden via specifieke klantentevredenheidsbevragingen, zodat dit aspect niet meer in het burgeronderzoek is opgenomen, maar apart wordt gemeten.

De kwaliteit van tevredenheids- en andere onderzoeken wordt in belangrijke mate verhoogd door het bestaan van een Vereniging voor Statistiek en Onderzoek²⁰ (VSO), die bestaat uit bureaus die zich bezighouden met lokaal en regionaal onderzoek en die van oorsprong verbonden zijn aan gemeenten, gewesten, provincies of semi-overheidsinstellingen. Het gaat vooral over bureaus verbonden aan grotere Nederlandse Gemeenten. De belangrijkste bijdrage bestaat erin dat ze personen die bezig zijn met onder andere tevredenheidsonderzoeken en de zogenaamde omnibusonderzoeken (breed opgezette onderzoeken in een gemeente waar een veelheid van factoren ivm behoefte, tevredenheid, beleid e.d. worden bevroegd) samenbrengt. Zo bestaat er binnen de vereniging een “Panel-Omnibus-Platform (POP)” dat specifiek rond burgeronderzoeken ervaringen uitwisselt en sprekers uitnodigt, met de bedoeling de methodologische vaardigheden van de uitvoerders aan te scherpen en tot convergentie in de vraagstellingen en zo mogelijk tot vergelijking van uitkomsten te komen. Eén van de verwezenlijkingen is de afspraak om de databestanden van dergelijke onderzoeken in het Steinmetz data-archief te deponeren, dit is een centraal data-archief dat onder bepaalde voorwaarden toegankelijk is voor onderzoekers en beleidsmensen. Het kan vergeleken worden met de – heel wat minder gesofisticeerde – *Belgian Archives for the Social Sciences* (BASS).

Rekenkamer

In 1995 en 1996 onderzocht de Nederlandse Rekenkamer 25 dienstverlenende organisaties op hun klantgerichtheid²¹. Naast het analyseren van het kwaliteitssysteem, de klachten en het klachtensysteem werd bij 17 gebruikersgroepen ook een tevredenheidsmeting uitgevoerd ($n=4.500$), op basis van een grotendeels gestandaardiseerde vragenlijst. Eén van de opmerkelijkste resultaten was dat de organisaties met de meest ontevreden klanten ook helemaal geen onderzoek onder of overleg met klanten

¹⁸Arntzen 1994

¹⁹Hutten, 2000

²⁰URL www.vso.gemmet.nl

²¹Algemene Rekenkamer, 1997

deden²². Er werd niet onderzocht welke factoren hier een rol spelen: dit kan enerzijds op wijzen dat input van de klant waardevolle informatie aanbrengt voor de verbetering van de dienstverlening, maar anderzijds ook dat tevredenheid stijgt wanneer klanten/burgers voelen dat ze betrokken worden.

Andere

In 1993 gaf het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken de opdracht aan de B&A groep om een kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening te ontwikkelen, die daarna aan de gemeenten werd aangeboden. Hij werd inmiddels al toegepast bij een 80-tal gemeenten, zodat vergelijkingen reeds mogelijk zijn. De monitor biedt bepaalde gestandaardiseerde modules aan waaruit de uitvoerder van de bevraging kan kiezen naargelang de behoefte. Er zijn vier externe modules, toe te passen naargelang het soort contact dat men heeft (telefonisch, post, virtueel, fysieke balie). Daarbij aansluitend werden ook drie interne modules ontwikkeld die specifiek peilen naar de kwaliteit (niet de tevredenheid) van productie- en werkprocessen, en naar de kwaliteitsperceptie bij de balie medewerkers. Het instrument richt zich dus heel sterk op de proceskant van de dienstverlening, en minder op de algemene perceptie van de geïntegreerde dienstverlening²³. Tenslotte vermelden we het programmabureau Overheidsloket 2000 (staat in voor het ontwerpen van de Nederlandse strategie inzake unieke loketten) die een tevredenheidsmonitor ontwierp om de tevredenheid met baliecontacten in kaart te brengen. Het instrument wordt gestandaardiseerd aangeboden via een CD-rom, waarmee de afname van de vragenlijst aan de balie en ook de verwerking van de data kan gebeuren.

4.2 Canada: Citizens First

De *Erin Research Inc.* analyseerde in 1998 in opdracht van de *Citizen-Centered Service Network (CCSN)* en het *Canadian Centre for Management Development (CCMD)* de resultaten van een survey met de naam *Citizens First* die 2.900 willekeurig gekozen Canadezen bevroeg naar de kwaliteit van (overheids)dienstverlening. Kwesties die centraal stonden waren welk kwaliteitsoordeel de 'gemiddelde' Canadees uitspreekt over overheidsdiensten (posterijen, bibliotheken, politie, parken, brandweer, ziekenhuizen en paspoortadministratie, om een paar te noemen) én over een aantal civiele diensten (bv. taxi's, banken, verzekeringsmaatschappijen); welke instellingen noemt de burger als prioritair voor verbeteringen; waarom wordt een dienst goed of slecht beoordeeld; en zijn er standaarden definieerbaar voor goede dienstverlening. Een resultaat dat in het oog springt is dat 54% van de ondervraagden het eens is met de stelling dat overheidsdiensten het moeilijker hebben dan de private sector, omdat zij tegemoet moeten komen aan de wensen van de burger maar tegelijk ook het publiek belang moeten bewaken²⁴.

Op grond van de resultaten werd een dienstverleningsmodel ontwikkeld dat rekening houdt met vijf aspecten:

1. Noden en verwachtingen van de burger
2. Toegankelijkheid van de dienstverlening
3. Het proces van de dienstverlening

²²Westgeest, 1997

²³OL2000, monitoren van geïntegreerde dienstverlening, programmabureau Overheidsloket 2000, Handboekenreeks deel III, 1998

²⁴*Erin Research Inc.*, 1998: 10

4. De perceptie van de kwaliteit van de dienstverlening
5. Gerapporteerde prioriteiten aangaande verbeteringen

We kwamen veel van deze aspecten ook tegen in onze bespreking van dienstverleningsprocessen in Hoofdstuk 3. Vragen die met betrekking op de dienstverlening werden gesteld waren

- Wist u waar u een bepaalde dienst kon verkrijgen?
- Hoeveel problemen heeft u ervaren bij het benaderen van de dienst?
- Wat stond de toegankelijkheid in de weg?

De meest toegankelijke dienst bleek de politie, één van de minst toegankelijke diensten het arbeidsbureau. Van de zaken die de toegankelijkheid in de weg stonden worden bezette telefoonlijnen, teveel doorverwijzingen, en tegenstrijdige informatie als de top drie gerapporteerd.

Een gerelateerd initiatief van het *Canadian Centre for Management Development* is de ontwikkeling van een zgn. *Common Measurements Tool* (CMT), een soort gestandaardiseerde vragenlijst voor gebruik bij overheidsdiensten. Doel van het laatste instrument is *feedback* te geven aan iedere willekeurige publieke instelling. De vijf elementen die we boven al aanhaalden staan ook in het CMT centraal. Vijf andere dimensies van dienstverleningsprocessen werden toegevoegd:

- Responsiviteit
- Betrouwbaarheid
- Bereikbaarheid en faciliteiten
- Communicatie
- Kosten (waar toepasbaar)

Evenals bijvoorbeeld de ACSI is het de bedoeling van de CMT om recurrent een gestandaardiseerd beeld te geven van de kwaliteit van de dienstverlening, met uiteindelijk het doel om prioriteiten voor verbeteringen in kaart te brengen. Op het moment van uitkomen van dit rapport konden wij geen informatie krijgen over in hoeverre het instrument daadwerkelijk wordt toegepast.

4.3 De Verenigde Staten van Amerika

4.3.1 American Customer Satisfaction Index (ACSI)

De ACSI werd ontworpen door de *University of Michigan Business School*, de *American Society for Quality* en *Arthur Andersen*. Aanvankelijk werd de ACSI in 1994 vooral toegepast op de private sector, met de bedoeling een macro-economische indicator voor kwaliteit toe te voegen aan de reeds bestaande indicatoren, vanuit de veronderstelling dat tevredenheid een aanzienlijke impact kan hebben op de concurrentie, winstgevendheid en bestendigheid van bedrijven, sectoren en de economie als geheel. Opvallend is wel dat door deze redenering kwaliteit en (subjectieve) tevredenheid worden gelijkgesteld, waardoor de mening van de gebruiker allesoverheersend wordt. Net zoals in de *European Customer Satisfaction Index* (ECSI) wordt dus een

groot belang gehecht aan de gevolgen van ontevredenheid of de reactie van de gebruiker. De belangrijkste bijdrage van de ACSI moet dan ook gezien worden in zijn gebruik als *benchmark* en analyse-instrument voor trends²⁵.

De *American Customer Satisfaction Index* is één van de vroegste voorbeelden van een algemeen meetinstrument, en baseerde zich op de *Swedish Customer Barometer* en de Duitse *Kundenmonitor*. In deze paragraaf zullen we kort ingaan op de functie en toepassingsgebieden ervan, terwijl we voor de inhoudelijke aspecten naar de paragraaf over de ECSI verwijzen (zie paragraaf 4.1.1). De ACSI is een inhoudelijk beperktere versie van ECSI, en is als dusdanig minder bruikbaar voor het opsporen van verbeteringsdomeinen, maar werd wel veel algemener toegepast. De ECSI verschilt in die mate van de ACSI dat de basisvragen verder worden opgesplitst en dat een aantal bijkomende variabelen worden bevraagd. Wellicht het belangrijkste verschil met de ECSI is dat in de laatste ook imago-aspecten worden bevraagd. Respondenten worden dan gevraagd of ze de bevraagde organisatie al dan niet zien als bezorgd om hun klanten, als innovatief, als sociaal begaan. Voor overheden is een dergelijke vraag erg informatief gezien de verhoogde belangstelling voor imago-aspecten, en gezien de input die een dergelijke vraag kan leveren voor het uitstippelen van de algemene richting waarin de veranderingen dienen te verlopen. Binnen het onderzoek dat vooraf ging aan de ontwikkeling van de ECSI werd echter een strikt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de ECSI en anderzijds de interne efficiëntie-indicatoren. ECSI zou instaan voor gegevens rond tevredenheid en aandachtspunten voor het verhogen van die tevredenheid, zonder dat deze aandachtspunten echter in relatie zouden moeten staan met de verbetering van interne processen²⁶.

Het grote belang van de ACSI ligt in het feit dat hij een informatieve macro-economische indicator kan zijn bij gebrek aan andere of over alle sectoren heen harmoniseerbare maatstaven om kwaliteit te meten. De tevredenheidsbevraging bestaat uit drie delen:

- Algemene tevredenheid
- Het beantwoorden aan de verwachting van de gebruiker
- Het presteren ten opzichte van een hypothetische ideale dienstverlener

Deze drie aspecten laten vervolgens toe een (latente) tevredenheidsindicator te construeren. Een belangrijk aspect in ACSI is het belang dat wordt gehecht aan de prijs of waarde van het product/de dienst. Controle van deze factor laat een betere vergelijking tussen producten of diensten toe, omdat hierdoor kan worden uitgemaakt of in een bepaald geval kwaliteit of prijs de tevredenheid bepaalt.

In de eerste versies van de ACSI werden al een reeks overheidsdiensten bevraagd, zoals politie, vuilnisophaling en de belastingdienst. In 1999 besloot de Amerikaanse overheid in navolging van *Executive Order 12862 (Setting Customer Service Standards)* tot een grootschalige deelname aan de ACSI en gerelateerd onderzoek. In totaal werden in 1999 7.723 (recente) gebruikers van 30 overheidsdiensten bevraagd, wat neerkomt op een gemiddelde van ongeveer 250 gebruikers per dienst. De resultaten van 2000 werden nog niet vrijgegeven, maar het aantal bevraagde groepen gebruikers van overheidsdiensten werd drastisch opgevoerd met een extra 60 ($n=8.179$). In 2001 zullen meer dan 100 diensten worden bevraagd, en zal het aantal respondenten opnieuw worden verhoogd. Aan de publicatie van de resultaten wordt telkens grote aandacht besteed. Door het confronteren van de resultaten uit de private en de overheidssector hoopt men de verwachtingen van de gebruikers bij te kunnen stellen. Dit

²⁵ *National Quality Research Center*, 1998

²⁶ Dimarso, 1998

verklaart ook de selectie van de bevroegde diensten: het gaat telkens om zogenaamde *high impact agencies*²⁷, dit zijn diensten waarmee heel veel burgers te maken hebben, of anders diensten waarmee het contact van groot belang is voor de burgers. Door de bevestigingen tracht men een representatief beeld te krijgen van zowat 90% van de gebruikers van overheidsdiensten. De resultaten van de bevestigingen in de overheidssector suggereren dat de tevredenheid met overheidsdiensten sterk overeenkomt met die met private dienstverleners en producenten, en dat lokaal verzorgde diensten een hogere score krijgen. Ook krijgen overheidsdiensten met een regulerende taak gemiddeld een lagere waardering dan zuivere dienstverlenende. Het is bovendien een algemene vaststelling dat goederen beter beoordeeld worden dan diensten.

Op de grootschalige toepassingen van de ACSI op overheidsdiensten kwam de vraag naar de waarde van bevestigingen bij gebruikers die een bepaalde uitkering van de overheid krijgen, in de veronderstelling dat iemand die net iets heeft gekregen wat men zonder het bestaan van die dienst niet zou hebben gekregen, niet vanzelfsprekend tevreden is²⁸. Dit commentaar klopt in zekere mate, maar kan alleen naar waarde worden geschat indien ook een vraag zou worden gesteld naar de houding van de gebruiker t.a.v. het achterliggende beleid en de gepercipieerde rechtvaardigheid en de afhankelijkheidsrelatie. Bovendien wordt door critici de vraag gesteld of de resultaten van de ACSI niet teveel als promotiestunt worden gebruikt, en of een dergelijke subjectieve indicator niet te zwaar doorweegt op een moment wanneer het gebruik van objectieve kwaliteitsindicatoren nog niet overal voldoende is doorgedrongen. Onderzoek met betrekking tot de ACSI vond dat bedrijven die in een sterk competitieve omgeving actief zijn gemiddeld een hogere score kregen²⁹. Het feit dat de overheid een monopoliepositie bekleedt vormt dus al een belangrijke verklarende factor zijn in de vaak geuite stelling dat de overheid lage kwaliteit levert. Opvallend is de insteek van Fornell die het nut van ACSI niet zozeer ziet in de vergelijking van diensten of in het verschaffen van een algemeen oordeel zoals algemeen wordt gesteld, maar eerder in de mogelijkheid de verschillen in tevredenheid tussen de verschillende gebruikerssegmenten te achterhalen³⁰.

4.3.2 Pew Research Center

Een ander Amerikaans initiatief is het *Pew Research Center for the People & the Press*. Dit centrum heeft uitgebreide peilingen gedaan naar tevredenheid en vertrouwen van de burger³¹. Onderzoek door het *Pew Research Center*³² bij 5 overheidsagentschappen (belastingdienst, milieudienst, sociale dienst, voedselkeuringsdienst en luchtverkeersdienst) in de VSA heeft aangetoond dat mensen die zich kunnen verzoenen met de missie van het agentschap een veel positievere houding hebben t.a.v. de dienstverlening. Zo zullen milieuactivisten een betere beoordeling geven van de dienstverlening van overheidsorganen die strenge milieureglementeringen uitvaardigen en implementeren, en zullen mensen die het nut inzien van het betalen van belastingen de dienstverlening positiever evalueren. Voorgenoemd onderzoek toont echter niet in alle gevallen deze tendens aan. Andere bevindingen van het onderzoek zijn dat overheidsdiensten hoger worden gewaardeerd dan de overheid als geheel, en dat vrijwel alle burgers klagen over het *proces* van dienstverlening in termen van efficiëntie en mate van bureaucratie. Een ander gegeven dat wordt gerapporteerd is dat klanten die op de

²⁷Het gaat om een lijst van 32 high impact agencies, waaronder de Nationale Weather Service, de Food and Drug Administration, de Veterans Health Administration, de U.S. Postal Service, enz.

²⁸*Govexec daily briefing*, 14 12 1999

²⁹Fornell *et al.*, 1996

³⁰*Govexec daily briefing*, 14 12 1999

³¹zie URL www.pewtrusts.com

³²Princeton Survey Research associates & Pew Charitable Trust, 2000

hoogte zijn van het feit dat de belastingdienst in het weekend en 's avonds laat open is, deze dienst hoger waarderen dan klanten die dat niet weten. Dat betekent dat informatie over de werking van de dienst een cruciale factor is in de algehele evaluatie van de klant van die dienst. We zouden zelfs durven stellen dat een verkeerde verwachting van de klant indicatief is voor gebrek aan kennis van klant, daarmee verwijzend naar de nood aan verwachtingenmanagement en het gerelateerde perceptiemanagement.

Hoofdstuk 5

Tevredenheidsmetingen in België

Het overzicht tevredenheidsmetingen in België wordt onderverdeeld in een deel federaal en een deel Vlaams. Het accent ligt op initiatieven die voor Vlaanderen relevant zijn. Aan de orde komen onder andere de federale kwaliteitsbarometer en de Copernicus-enquête, de stuurgroep Klantenbevraging van het MVG, en lokale (gemeentelijke) initiatieven.

5.1 Federaal

5.1.1 Kwaliteitsbarometer

In een verslag van 1994 met betrekking tot de evaluatie van het Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten¹ werd geopperd dat er een noodzaak was om *input* van de burger te gebruiken om tot verbetering van de dienstverlening te komen, er was m.a.w. nood aan een kwaliteitsbarometer. Deze zou ervoor zorgen dat de kwaliteitsaanbevelingen uit het Handvest niet vrijblijvend bleven. De federale kwaliteitsbarometer werd door het federale adviesbureau ABC ontwikkeld. Deze bestaat uit 6 gestandaardiseerde typeformulieren, die zijn ontwikkeld om toegepast te worden op bepaalde “productfamilies”: financiële diensten en uitkeringen, niet-financiële diensten, bijdragen/belastingen, bijdragen verstrekt door de administratie, inlichtingen verstrekt aan de administratie/statistieken en controle. Deze opdeling laat toe de verschillende stadia van de dienstverlening te gaan bevragen². De bevraging gebeurt schriftelijk en het instrument wordt alleen aangeraden als de gebruikersgroepen voldoende groot zijn, zoniet wordt een kwalitatieve aanpak voorgesteld. Met uitzondering van deze indeling is de vragenlijst volledig gestandaardiseerd, wat echter niet steeds genoeg ruimte overlaat voor organisatiespecifieke details. Bovendien worden prioriteiten niet gerangordend, zodat men niet kan weten welke aspecten het zwaarst doorwegen in het tevredenheidsoordeel, of waar de gebruiker het meest belang aan hecht. Er werd naar gestreefd in elk ministerie toch minstens één bevraging te doen, waarmee de kwaliteitsbarometer, ongeacht het feit dat deze recent niet veel meer werd toegepast, één van de weinige instrumenten voor tevredenheidsmeting bij de overheid is dat op een dergelijke grote schaal werd toegepast. Op die manier kan reeds een eerste aanzet tot *benchmarking* worden genomen. Onder andere de volgende diensten maakten gebruik van het instrument (we laten een aantal pilootprojecten buiten

¹Adviesbureau ABC, 1994

²Franceus & Staes, 1997

beschouwing)

- Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Dienst Vlaggenbrieven en Dienst Uitzonderlijk Vervoer
- Ministerie van Economische Zaken: Bestuur Economische Inspectie en Bestuur Economische Betrekkingen (Dienst Vergunningen)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: Betrekkingen met het publiek
- Ministerie van Binnenlandse Zaken: Algemene directie van de Civiele Bescherming, permanente eenheid te Liedekerke
- Middenstand en Landbouw: Inspectie Generaal Grondstoffen en Verwerkte Producten
- Ministerie van Landsverdediging: Directie Geschillen en Ongevallen van het Burgerlijk Algemeen Bestuur
- Ministerie van Financiën: Administratie Pensioenen
- Ministerie van Ambtenarenzaken: Vast Wervingssecretariaat
- Ministerie van Justitie: Dienst Legalisatie
- Ministerie van Sociale Zaken: Bestuursdirectie van de Uitkeringen aan Gehandicapten,
- Fonds voor Beroepsziekten

Naast de gewone kwaliteitsbarometer werd ook een beperkte versie, de zogenaamde *onthaalbarometer*, ontwikkeld. Deze richt zich specifiek op de kwaliteit van de onthaalfunctie³. Hiermee werden in 1998 en 1999 met betrekking op een groot aantal gebouwen bevragingen gedaan inzake bereikbaarheid, wachttijden, openingsuren, enz.

5.1.2 Copernicus-enquête

In mei/juni 2000 werd door de federale overheid een enquête verstuurd naar 8,3 miljoen Belgen. Het was de bedoeling om Belgen naar hun mening te vragen over de modernisering van de overheid. Ongeveer 660.000 Belgen stuurden de enquête terug. Het betrof een vragenlijst met een tiental vragen rond de kabinetten en over communicatie, personeelsbeleid en kwaliteitsaspecten van de administratie. Jammer genoeg werd voor dit doel het enquête-instrument misbruikt, doordat de vraagstellingen zó waren gesteld dat de antwoorden wel positief moesten zijn. Er zijn dus serieuze methodologische vraagtekens te plaatsen bij deze bevraging (dubbele vraagstellingen, gekleurde vraagstellingen, verkeerde opmaak van de antwoordcategorieën), maar het project had haar verdiensten op andere vlakken. De hele enquête kan worden opgevat als een grootscheeps communicatieoffensief rond de modernisering van de federale overheid⁴, en als een populariteitspoll voor de zittende regering. Er werd ook gesteld dat niet zozeer de antwoorden van belang zijn, maar wel de respons: een lage respons zou door tegenstanders van de noodzakelijke hervormingen kunnen worden geïnterpreteerd als verzet tegen de modernisering⁵. Uiteindelijk was de respons een magere 9–10%. Aanbevelenswaardig is wel het feit dat met de enquête een brochure werd rondgestuurd die de moderniseringsinitiatieven toelichtte.

³Staes, 1999

⁴De Backer, Bevraging biedt vooral informatie, *De Standaard*, 07/06/2000

⁵Tegenbos, Toch maar antwoorden op Copernicus vragenlijst, *De Standaard*, 13/06/2000

Aansluitend op de Copernicus-enquete peilde UNIZO in juni 2000 bij 350 KMO's naar ervaringen en verwachtingen ten aanzien van overheidsdienstverlening. Onslachtige en onduidelijke procedures en/of formulieren kwamen hierbij naar voren als de voornaamste bronnen van ergernis. Bijna 60% van de KMO's staat overigens neutraal ten opzichte van de kwaliteit van overheidsdienstverlening, wat geen aanwijzingen in de richting van hervormingen suggereert. Aan de andere kant rapporteert 47% van de KMO's een toename van de administratieve lasten.

5.1.3 Autonome overheidsbedrijven

De Post

De Post evolueert van een autonoom overheidsbedrijf naar een marktgestuurde onderneming. Dit betekent geenszins dat de activiteiten van openbare dienstverlening worden veronachtzaamd; marketing en de klant krijgen meer belang zodat er geen conflict ontstaat tussen beide principes. Het Beheerscontract van De Post verplicht de kwaliteit op te volgen. Hiertoe werden een aantal kwaliteitsindicatoren opgenomen, zoals informatieverschaffing, toegankelijkheid, dichtheid van het kantorennet, wachttijden enz. Het belangrijkste onderdeel hiervan zijn de statistieken met betrekking tot de zgn. $D+1$ (tijd die een brief nodig heeft om op zijn bestemming te raken, meer specifiek het percentage brieven dat na één dag ter plaatse is). Om de kwaliteit van de dienstverlening in de postkantoren te meten bestond vroeger een systeem waarbij "toezichtsambtenaren" op pad werden gestuurd met een evaluatiefiche met een checklist van criteria waarop een score werd gegeven. Dit was eveneens een manier om sommige aspecten van kwaliteit onder de aandacht van de dienstverleners in de postkantoren te brengen.

Sinds 1998 wordt om het jaar de kwaliteit van de dienstverlening aan de loketten in de postkantoren gemeten aan de hand van *mystery shopping*. Op basis van een aantal representatieve scenario's worden *mystery shoppers* (externen) naar de postkantoren gestuurd. De scenario's zijn zo opgemaakt dat de resultaten verder gaan dan het al dan niet verkrijgen van de gevraagde dienst, maar ook inzicht geven in de oorzaken van eventuele tekortkomingen. Zo kan nagegaan worden of het niet verkrijgen van de gevraagde informatie, bijvoorbeeld, te wijten is aan de specifieke bedienden, of aan het feit dat de beschikbare informatie gewoon onvoldoende is, en de oorzaak dus bij de organisatie dient gezocht. Eén van de conclusies is dat de kwaliteit sterk verschilt over de kantoren heen. De kwaliteit van de dienstverlening is over het algemeen goed, maar op het gebied van klantgerichtheid moet toch nog een en ander worden bijgesteld. Dit is ondertussen reeds gebeurd aan de hand van de eerste metingen.

Begin 2001 werden de Algemene Voorwaarden in verband met briefwisseling gepubliceerd. Bij die gelegenheid werd ook een centraal adres gepubliceerd waar klanten terecht kunnen met klachten (Kwaliteitsdienst De Post - Postbus 5000 - 1000 Brussel). De Kwaliteitsdienst ziet erop toe dat klachten correct worden opgevolgd. Bovendien worden klachten geregistreerd in een databank zodat problemen kunnen worden opgespoord. Qua algemene tevredenheidsbevraging peilde Censydiam in 2000 door middel van focusgroepen van gebruikers naar knelpunten in verband met de dienstverlening, naar verwachtingen ten aanzien van De Post, en naar *drivers* van het imago van De Post. In dit onderzoek kwamen o.a. volgende aandachtspunten aan bod: *awareness* en tevredenheid m.b.t. postale producten, perceptie van respectievelijk postkantoren, postbode, Bank van De Post, *drivers* van tevredenheid en ontevredenheid, belangrijkste motivaties van de bezoekers van de postkantoren (*shopper strategies*).

NMBS

Het beheerscontract van de NMBS stelt dat de NMBS een aantal statistische indicatoren dient te ontwikkelen om de kwaliteit te meten. Een aantal daarvan zijn procesindicatoren, en een aantal slaan op de tevredenheid van de gebruikers. Hiertoe werd een kwaliteitsbarometer ontwikkeld, die sinds 1993 in gebruik is. Hierin zijn vragen opgenomen naar: onthaal in stations en op treinen, comfort en kwaliteit van het ingezette materieel, netheid van stations en treinen, personeel op treinen en in stations en kwaliteit van de informatie in stations en treinen. Het beheerscontract stelt maatregelen in het vooruitzicht indien blijkt dat de tevredenheid met 0.5 punten op een schaal van 10 is gedaald in vergelijking met de resultaten van het vorige jaar. Men kan opmerken dat dit een riskante *benchmark* is: uiteindelijk kan het totale klantenbestand netto tevredener zijn terwijl het gemiddelde daalt, gewoon omdat minder extreem positief wordt gescoord. De bevestigingen werden aanvankelijk door een extern bureau uitgevoerd, maar sinds 1996 gebeurt dit in eigen beheer, waarbij een 10.000 reizigers worden ondervraagd. Om specifieke zwakke punten op te sporen worden ook *mystery shoppers* ingezet. In de analyse koppelt de NMBS koppelt deze subjectieve oordelen aan objectieve criteria (stiptheid, wachtrijen, rechtstaande reizigers, klachtenanalyse).

5.1.4 Andere

Het Belgische leger liet in 1998 een enquête uitvoeren naar haar imago, waarin ook aspecten aan bod kwamen rond de toekomstige taakstelling van het leger en de visie die de burger heeft op de taken die op dit moment worden uitgevoerd⁶. Het eigenlijke doel van de bevestiging was inzicht te krijgen in manieren om jongeren aan te trekken voor een job bij het leger. De Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) voerde in 1996 een tevredenheidsbevestiging uit op basis van een eigen instrument, die tevens diende als pilootproject voor het opstellen van de Federale Kwaliteitsbarometer. De bevestiging kaderde in de herstructurering van de RKW, zodat de resultaten van de bevestiging samen met de andere gegevens uit de boordtabellen kunnen worden geïnterpreteerd. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) begon in 1993 met een jaarlijkse gebruikersbevestiging. In 2000 werd een extern bureau gevraagd om een nieuw instrument te ontwikkelen en toe te passen, met de bedoeling dat de RVA dit instrument verder in eigen beheer toepast. De resultaten van deze bevestigingen worden volledig geïntegreerd in het MISUS beleidsinformatiesysteem, waardoor vergelijkingen tussen de verschillende werkloosheidsbureaus en in de tijd mogelijk zijn. De integratie in MISUS maakt het mogelijk dat de resultaten onmiddellijk kunnen worden vergeleken met andere in de administratie aanwezige indicatoren. Daarnaast bestaat gebeurt een intensieve opvolging van de pers, en wordt bijgehouden hoe de RVA in de kranten e.d. verschijnt: welke punten komen aan bod, gaat het om specifieke klachten, is het beeld dat wordt opgehangen positief of negatief?

5.2 Vlaanderen

5.2.1 Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG)

Het aantal lopende en aankomende initiatieven van klantenbevestigingen binnen het MVG is dermate groot dat in 2000 een interdepartementale Stuurgroep Klantenbevestiging⁷ in het leven is geroepen. De taak van deze Stuurgroep is de vele projecten te

⁶Militair imago leidt tot schandalen, In: *De Morgen*, 2/12/1998

⁷Voorzitter: F. Cornelis, Directeur-generaal Administratie Personeelsontwikkeling

coördineren en te trachten tot een zekere uniformisering van de diverse bevestigingen te komen. Doelstellingen van de stuurgroep zijn kennisopbouw, bewaking synergie, *benchmarking* en zuinigheid (kortingen bij *outsourcen*). Een eerste activiteit van de stuurgroep is dan ook de formulering van een *argumentatie-stramien* voor klantenbevestigingen geweest. In dit argumentatie-stramien staan de volgende kernpunten centraal:

- Algemeen luik
 - Doelstelling(en) klantenbevestiging
 - Potentiële baten
 - Potentiële risico's
 - Middelen (personeel en tijd)
 1. Voortraject
 2. Bevestiging
 3. Natraject
 - Specifieke aandachtspunten voortraject
 - Specifieke aandachtspunten natraject
 - Participatie administratie in de kosten
- Specifiek luik
 - Wie is de klant?
 - Wat is de precieze dienstverlening?
 - Wat is de grootte van de klantenpopulatie?
 - Bestaat er een betrouwbaar klantenbestand?
 - Zijn er al kwaliteitsindicatoren en *benchmarks*?
 - Wat is het relatief belang van de bevestiging in termen van budget?
 - Wat is de timing?

Indien een departement een tevredenheidsbevestiging wenst op te starten dient men eerst het departementaal stuurgroep lid te contacteren en de opzet van het project in termen van bovenstaand argumentatiestramien voor te leggen. Deze wordt gevalideerd door de Stuurgroep, en er volgt een prijsvoorstel (eventueel van externe partners). Pas daarna kan aan de eigenlijke bevestiging worden begonnen.

We sommen een aantal van de afgeronde en lopende klantenondervragingen binnen het MVG op, zonder te pretenderen hiermee een compleet overzicht te geven. In 1991 zijn een aantal bevestigingen uitgevoerd door Andersen Consulting, bv. bij het Loodswezen, in het kader van de reorganisatie van de administratie (HOOP: Homogene Organisatie en Ontwikkelingsprojecten). Het loodswezen wenst de dienstverlening "het veilig en vlot loods en beloods van schepen van en naar Vlaamse havens" te bevestigen. De klanten zijn de schepen (kapiteins), de agentschappen, de Vlaamse havens. Bij het Departement LIN werd een klantenbevestiging voor bouw- en verkavelingsaanvragen uitgevoerd bij de provinciale afdelingen van AROHM (1996). Het Departement WVC (ondersteund door Research voor Beleid bv) deed onderzoek naar klantvriendelijkheid bij openbare bibliotheken (1998) en heeft projecten lopen bij gezinszorg, ziekenhuizen (acute ziekenhuizen, categorale ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen), jeugd en sport, lokale jeugdwerkinitiatieven, gemeentebesturen, verenigingen deeltijdse vorming en maatschappelijk opbouwwerk, ouderenzorg (de

voorziening die de rusthuizen, serviceflatgebouwen, lokale en regionale dienstencentra, centra voor dagverzorging en centra voor kortverblijven beheren), landelijk jeugdwerk (de landelijke jeugdverenigingen en de verenigingen voor deeltijdse vorming), voorzieningen voor bijzondere jeugdbijstand (de erkende voorzieningen en privé-instellingen), en kasteel Alden Biesen (de bezoekers en infrastructurele gebruikers). Bij het Departement AZF zijn in 1999 klantenbevragingen bij de afdeling gesubsidieerde infrastructuur (meting bij gemeenten en sociale huisvestingsmaatschappijen), Vlaamse fiscaliteit en Sociale Dienst (interne meting) afgerond (1999). Projecten zijn in voorbereiding bij het Departement Onderwijs (ondersteund door Dimarso) over vier klantengroepen: de personeelsleden van het onderwijs (berekening van wedden en lonen - pensioenen), de schoolsecretariaten (door de werkstations en door de schoolbeheerteams en verificatie), de directies (door de werkstations en door de schoolbeheerteams en verificatie), en de leerlingen/studenten of hun ouders m.b.t. de studietoelagen.

5.2.2 Initiatieven Vlaamse overheidsinstellingen

Vlaamse overheidsinstellingen, met name de VDAB en de Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn voeren al geruime tijd tevredenheidsonderzoeken uit onder hun cliënteel. Bij de VDAB worden jaarlijks zes groepen cliënten bevraagd over de tevredenheid en kwaliteit van de geleverde diensten. Deze zijn

- De werkgevers, m.b.o. het melden van vacatures en de adequaatheid van de uitgezonden sollicitanten
- Werkzoekenden, m.b.o. de basisdienstverlening
- Traject-werking, een algemeen luik welke intern en extern de werking bevraagt
- Werkzoekenden: sollicitatie-training
- Werkzoekenden: training en opleiding bij VDAB intern (cliënteel $n=30.000$)
- Werkzoekenden: training en opleiding bij VDAB extern (stages, begeleiding op de werkvloer, etc.)

De bevragingen worden over het algemeen twee keer per jaar, in mei en oktober, centraal uitgevoerd. Het totaal aantal bevragingen is 15.000, met een response tussen de 18 en 30%. De enquêtes zijn kort en kunnen in een kwartier-twintig minuten ingevuld worden (factoren hierbij zijn taalbeheersing, opleiding, etc., van de klant). Er worden geen vragen gesteld omtrent demografie. De enquêtes worden intern verwerkt en geanalyseerd. Deze systematische enquêtes over de kwaliteit van de dienstverlening van de VDAB worden benut om het dienstenaanbod te optimaliseren⁸.

Het vervoersbedrijf De Lijn hanteert de ISO 9001 certificering als uitgangspunt bij het kwaliteitsmanagement van het bedrijf. Bij De Lijn wordt sedert 1996 een Kwaliteitsbarometer bij Reizigers⁹ toegepast met het doel storingsgedrag en verbetermogelijkheden op te sporen. In de Kwaliteitsbarometer wordt de directe belangrijkheid van en tevredenheid met een aantal kwaliteitsindicatoren bevraagd: de stiptheid, veiligheid, karakteristieken chauffeur (o.a. vriendelijkheid, behulpzaamheid, rijgedrag), aansluitingen, frequentie, properheid, klachtenbehandeling, prijs, informatie/communicatie, comfort aan voertuigen en haltes, trajecten, betalingswijze, en afstand tussen haltes. Aan de hand van deze data wordt een *prioriteitenmatrix*

⁸VDAB Jaarverslag 1999

⁹Jaarverslag De Lijn 1996

opgesteld, die de twee dimensies (belangrijkheid en tevredenheid) aan elkaar relateert en zodoende de knelpunten in de dienstverlening grafisch zichtbaar maakt. Uit de resultaten komen stiptheid, prijs, veiligheid en frequentie naar voren als de belangrijkste zwakke punten van de dienstverlening. De survey werd uitgevoerd in 1998 en 2000, en is in voorbereiding voor 2002.

Kind & Gezin voert eveneens een aantal bevragingen uit. In 1997 werden de vernieuwingen in de preventieve kinderzorg (consultatiebureaus, huisbezoeken, contactname in kraamkliniek en permanentiedienst) geëvalueerd aan de hand van een tevredenheidsbevraging. Deze laatste bevraging diende heel gedetailleerd te gebeuren aangezien een algemeen oordeel over consultatiebureaus weinigzeggend is voor de opdrachtgever omdat in deze bureaus zowel Kind & Gezin ambtenaren, vrijwilligers en artsen werkzaam zijn. Een gedeeltelijk opvolgingsonderzoek loopt ondertussen. Binnenkort gaat een onderzoek van start dat peilt naar de tevredenheid met de inspecties bij kinderdagverblijven en in de bijzondere hulpverlening (zowel van de geïnspecteerden als van de opdrachtgevers, die hier ook als klant van de inspectiedienst worden beschouwd). Verder hecht Kind & Gezin veel belang aan behoeftenonderzoek, o.a. inzake kinderopvang, en werd een imago- en communicatie-onderzoek uitgevoerd.

De hier vermelde VOI's zijn maar een aantal voorbeelden. Daarnaast zijn er nog VOI's die tevredenheidsonderzoeken uitvoeren, we denken hierbij onder andere aan het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap, dat tevredenheidsbevragingen zal uitvoeren bij gehandicapten, gesubsidieerde instellingen en overheden.

5.2.3 Vlaamse burger-surveys

In opdracht van de Vlaamse regering voert de Administratie Planning en Statistiek (APS) sedert 1996 jaarlijks een burgersurvey uit bij ongeveer 1.500 Vlaamse burgers¹⁰. In deze surveys worden attitudes van Vlamingen betreffende werk en vrijetijdsbesteding, sociaal kapitaal en milieu-beleid recurrent in beeld gebracht. Tevens wordt het vertrouwen van de Vlaming in een aantal (openbare) instanties bevraagd: Vlaams/Belgisch parlement/regering, pers, banken, werkgevers, enz. In Tabel 1 geven we enkele statistieken voor enkele overheidsinstellingen gedurende de jaren 1996, 1998 en 2000¹¹. Respondenten werd gevraagd op een vijfpuntschaal (1=Heel veel, 2=Veel, 3=Niet veel/niet weinig, 4=Weinig, 5=Heel weinig) te scoren in welke mate zij vertrouwen hadden in o.a. de Vlaamse/Belgische regering en de Vlaamse/gemeentelijke administraties. In tegenstelling tot bv. Elchardus¹² geven wij geen gemiddelden weer van scores (deze zijn voor ordinale schalen vrijwel betekenisloos¹³), maar de modus (i.e. categorie met het hoogst aantal waarnemingen). We zien dat behalve voor gemeentelijke diensten, het merendeel der respondenten in de neutrale midden-categorie scoort. Daarnaast merken we voor 1998 een lichte dip in het vertrouwen in Vlaamse en gemeentelijke administraties op. Niettemin slaat de balans door naar een overwegend vertrouwende houding van de Vlaamse burger.

Een tweede bron van informatie over tevredenheid van Vlaamse burgers naast de APS studies wordt gevormd door de verkiezingsstudies van het ISPO¹⁴. Het nationaal verkiezingsonderzoek van 1991, 1995 en 1999 bevat vragen over de tevredenheid

¹⁰Stevaert, 2001; in *Vlaanderen gepeild*, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

¹¹Bron: APS, 1996, 1998, 2000

¹²*Vlaanderen gepeild*, MVG 2001

¹³zie Kampen & Swyngedouw, 2000

¹⁴Interuniversitair Steunpunt voor Politieke Opinie-onderzoek, KULeuven/Université Catholique de Louvain

Instantie	Tijdstip	Perc. vertrouwen	Modus	Perc. geen vertrouwen
Belgische regering	1996	—	—	—
	1998	14,5%	3	47,6%
	2000	25,8%	3	26,7%
Vlaamse regering	1996	18,0%	3	42,5%
	1998	20,4%	3	39,0%
	2000	24,6%	3	26,7%
Vlaamse administraties	1996	29,9%	3	27,7%
	1998	28,1%	3	26,6%
	2000	30,6%	3	25,1%
Gemeentelijke administraties	1996	43,2%	2	21,2%
	1998	38,4%	3	21,0%
	2000	44,0%	2	19,9%

Tabel 2: Evolutie van het vertrouwen in een aantal overheden

van respondenten met de werking van de Belgische/Vlaamse democratie¹⁵, terwijl in de ISPO/VRT/Tijd exit-poll van 1999 tevredenheid met federaal beleid en in de ISPO/VRT/Tijd exit-poll van 2000 tevredenheid met lokaal bestuur werd bevraagd¹⁶. Uit de exit-polls blijkt dat zeker twee-derde van het electoraat van 1999 ontevreden is over het beleid gevoerd door de zittende overheid. Ter vergelijking, in 1995 was het percentage tevreden nog twee-derde¹⁷. In 1995 bleef de zittende coalitie dan ook aan, terwijl in 1999 de regering verschoof van rooms-rood naar paars. De regionale verkiezingen van 2000 geven eenzelfde beeld. In België wordt het bestaan van een dalende trend in de mate van vertrouwen weliswaar in twijfel getrokken¹⁸, maar het lijkt geen twijfel dat de Vlaming tussen de federale verkiezingen van 1995 en 1999 ontevredener is geworden over het beleid van de overheid. Een afname van tevredenheid zou samengaan met een afname van vertrouwen in de overheid¹⁹, wat suggereert dat het vertrouwen in de overheid dalende is. Dit verband wordt door de gegevens in bovenstaande tabel echter niet ondersteund. We moeten derhalve constateren dat kruisbestuivingen van verschillende surveys tot tegenstrijdige conclusies kunnen leiden.

5.2.4 Lokale initiatieven

Gemeentelijke overheden

Niettegenstaande de hernieuwde aandacht voor de relaties tussen burger en bestuur in het kader van de modernisering van de centrale overheden, waren het de lokale overheden die het vroegst aandacht besteedden aan burgeronderzoek²⁰. Kenmerkend is wel dat deze initiatieven zich niet beperken tot tevredenheidsonderzoek, maar tot omnibusonderzoek waarin tevredenheid met dienstverlening, kennis, behoeften, beleidsopties, imago en problemen van het de gemeente, enz., tegelijk worden bevraagd.

¹⁵Billiet *et al.*, 1991, 1995, 1999

¹⁶Swyngedouw *et al.*, 1999; Swyngedouw en Beerten, 2000

¹⁷Swyngedouw *et al.*, 1999

¹⁸Deschouwer, 1998

¹⁹Elchardus, 1998

²⁰Stipak, 1979

Bij dergelijke onderzoeken dient men uit te kijken dat men het oorspronkelijke doel niet uit het oog verliest. Gezien de beperkte omvang van veel lokale besturen is de benodigde expertise vaak niet aanwezig, waarop de private sector heeft ingespeeld. Lokale burgeronderzoeken zijn meestal een éénmalige gebeurtenis, hoewel herhaling soms wordt overwogen bij het aantreden van een nieuwe coalitie. Ter evaluatie van het gebruik van gelden van het SIF (Sociaal Impulsfonds) is opgenomen dat een tevredenheidsonderzoek dient te worden gedaan, zodat we een toename van het aantal onderzoeken kunnen verwachten. De publicatie van de handleiding “Tevredenheid over lokale dienstverlening gemeten” door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Research voor Beleid bv en VVSG (2001) is reeds een eerste antwoord op deze trend. We sommen beneden een aantal lokale initiatieven op. Onderstaand overzicht is zeker niet uitputtend. Een groot aantal OCMW's hebben een tevredenheids- of behoeftenbevraging gedaan, of zijn van plan dit te doen (bv. Brugge, Antwerpen, Temse, Mol, Hasselt, Dilbeek, Oostende, Hove, Sint-Katelijne-Waver). Hetzelfde geldt voor de gemeenten (bv. Bornem, Aarschot, Hamme, Evergem).

- *Lokeren*: De bevolkingsenquête in 1998 in de stad Lokeren verschilt van de meeste lokale onderzoeken door de omvang van het onderzoek: 14.147 inwoners gaven hun mening aangaande 278 items (d.i. 48% van de Lokerse burgers van 16 jaar en ouder). Er wordt dus bewust niet gewerkt met een representatieve beperkte steekproef, maar er werd gekozen voor een algemene deelname. Hierdoor bekomt de opdrachtgever niet alleen de benodigde informatie, maar wordt aan de burgers ook de kans gegeven om te participeren. ‘Burger’ werd in Lokeren breed benaderd door ook de niet-Belgen te laten deelnemen aan het beleid, wat gezien het hoge aantal vreemdelingen en het feit dat deze evengoed gebruikers zijn van de meeste stadsdiensten een kwalitatieve uitbreiding is. Om een optimale participatie te realiseren en een hoge respons te bekomen werd de bevolkingsenquête voorafgegaan door een uitgebreide communicatiecampagne. Dit element ontbreekt meestal, of is in elk geval veel beperkter bij andere onderzoeken, onder andere omwille van de kostprijs. De resultaten van de bevraging werden teruggekoppeld naar de bevolking en gebruikt voor het opstellen van een beleidsnota. Het geheel (bevraging en communicatiestrategie) werd begeleid door een extern bureau (CIBE).

Op de brede waaier van onderwerpen staat evenwel een beperking, namelijk dat de toezichthoudende overheid vraagt dat dient gewaakt te worden dat alleen vragen worden gesteld over zaken die betrekking hebben op de bevoegdheid van de gemeenteraad, en dat moet vermeden worden dat de burger de bevolkingsenquête gaat verwarren met een volksraadpleging²¹. In de vragenlijst werden vragen gesteld naar onveiligheid, vervoer, ruimtelijke ordening, uitstraling, sociaal beleid, communicatiestrategie van het stadsbestuur, afval, jeugd, sport, cultuur, dienstverlening van politie en stadsdiensten. De algemeenheid van de enquête laat toe deze te gebruiken als een nulmeting voor toekomstig onderzoek. De opmaak van de vragenlijst liet toe de antwoorden uit te splitsen naar de verschillende wijken van de stad, zodat een gedifferentieerd beeld verscheen. Wanneer de burgers werd gevraagd aan te duiden in welke mate bepaalde vormen van hinder of overlast zich voordoen in hun wijk, blijkt dat in bepaalde wijken bijna systematisch elke vorm van hinder wordt gesignaleerd, terwijl in andere wijken alleen een beperkt aantal items wordt aangeduid²². Dit kan wijzen op een vorm van veralgemeende ontevredenheid, die niet kan achterhaald worden door alleen de zogenaamde objectieve factoren in rekening te brengen.

²¹Van Speybroeck *et al.* 2000

²²CIBE, 1998

- *Oostkamp*: Het uitvoeren van een bevolkingsenquête in 1998 in Oostkamp gebeurde in het kader van het opstellen van een geheel nieuwe communicatiestrategie. Het onderzoek richt zich dan ook hoofdzakelijk op aspecten in verband met communicatie, maar er werd ook ruimte gereserveerd om te peilen naar het imago van en de tevredenheid met de gemeentediensten. Er werden in totaal 1.035 postenquêtes verwerkt (d.i. een respons van 62%). Op basis van de resultaten werd gewerkt aan de herziening van de communicatie naar de burger toe. Er werd naar aanleiding van de enquête beslist tot het verhogen van de frequentie van het gemeentelijk infoblad en de verbetering van de relaties met de pers. Zowel de uitvoering en opstelling van de enquête als de opmaak van het communicatieplan gebeurde door een extern bureau (CIBE). Gelijkaardige onderzoeken, specifiek gericht op de communicatiestrategie gebeurden o.a. in Zwijndrecht²³ en Riemst²⁴.
- *Genk*: In 1994 voerde de voorganger van het Instituut voor de Overheid een budgetonderzoek uit bij de stad Genk²⁵. Bedoeling was dit te gebruiken als input voor het opstellen van de beleidsprioriteiten en het opsporen van knelpunten. Hiertoe werden zowel inwoners als bevoorrechte getuigen gevraagd naar hun mening over belastingen en beleidsprioriteiten in relatie tot de bestedingsprioriteiten van de stad. Dit onderzoek verschilt op twee punten van het klassieke burgeronderzoek: er wordt een rechtstreekse band gelegd met het budget van de stad, wat past binnen de evolutie naar de prestatiebegroting, en er werd veel aandacht besteed aan de bevraging van de bevoorrechte getuigen, een groep van 33 personen die verantwoordelijk zijn voor het beleid, of afkomstig uit de sociaal-economische sector. Eén van de resultaten was de vaststelling dat de bevroegde beleidsmensen een positiever beeld hadden van de algemene financiële toestand dan de andere bevoorrechte getuigen. In 2000–2001 gebeurde een algemene doorlichting van de werking van de stadsdiensten te Genk door Deloitte en Touche. Deel hiervan was een exitbevraging van gebruikers van de stadsdiensten. Deze bevraging dient dus specifiek als *input* voor organisatorische hervormingen. Bij de doorvoering van structurele hervormingen zijn gebruikersbevragingen trouwens meestal een – beperkt – onderdeel in het opmaken van de nieuwe strategie.
- *Dendermonde*: In 1995 voerde Dendermonde een enquête uit ter voorbereiding van de opmaak van het beleidsplan of “Strategisch plan voor de stad”. Een onwaarschijnlijk hoog percentage (62%, $n=1.056$) aangeschrevenen stuurden de vragenlijst terug. De strategie om de non-response laag te houden was o.a. door vooraf aan de enquête een aankondiging te sturen, door herinneringsbrieven te sturen, en door het geven van een persconferentie²⁶. Er werden onder andere vragen gesteld over de dienstverlening van het Administratief Centrum, het indienen van klachten, communicatie met het stadsbestuur, gebruik en tevredenheid met een aantal stedelijke voorzieningen en instellingen, veiligheid en prioriteiten van het stadsbestuur.
- *Hoeilaart*: In 2000 werd door de Memori Onderzoeksgroep van de Katholieke Hogeschool Mechelen een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd in de gemeente Hoeilaart over de informatieverstrekking, de gemeentelijke dienstverlening en de dienstverlening van de politie (hierbij inbegrepen de veiligheidsperceptie). Er

²³Nielandt, 1998

²⁴Van Rosmalen, 1993

²⁵Depré *et al.*, 1994

²⁶CIBE, 1995

was een respons van 37,5% ($n=483$). Hoewel deze steekproefgrootte voldoende is dient toch voorzichtig te worden omgegaan met de resultaten, en goed de absolute cijfers in gedachten te houden bij het bekijken van relatieve frequenties. Wanneer de respondenten worden verdeeld over een te groot aantal vragen en categorieën, kan de interpretatie al snel onbetekenend worden wanneer slechts 3 of 4 respondenten te vinden zijn in elke categorie.

Andere

Naast bovenstaande gemeentelijke initiatieven noemen we hier nog twee andere instanties die zich bezig hebben gehouden met onderzoek naar het functioneren van lokale overheden. Als eerste bespreken we kort het LISO (Limburgs Instituut voor Samenlevingsopbouw). Tot 1996 stond het LISO als provinciale vzw in voor een reeks van beleidsvoorbereidende onderzoeken in functie van het provinciaal beleid. Tegenwoordig is het LISO opgenomen in de afdeling strategie en planning van de provincie Limburg en is de activiteit inzake deze onderzoeken sterk teruggeschoefd. Vooral tussen 1990 en 1995 zijn er meerdere gemeentelijke behoeftenonderzoeken uitgevoerd, die als input voor het gemeente-(OCMW-)beleid werden gebruikt. Deze bevatten vier delen²⁷:

- Evaluatie van de gemeentelijke dienstverlening
- Bepaling van de prioriteiten voor toekomstige investeringen
- Evaluatie van de gemeentelijke fiscaliteit
- Een aantal opinievragen, aangepast aan het profiel van de gemeente, naar onder andere veiligheid, inspraak, informatie, betrokkenheid, enz.

Het LISO deed ondermeer onderzoek in Diepenbeek, Riemst, Lanaken, Leopoldsburg en Opglabbeek. Naast de algemene behoefteonderzoeken werden ook bij senioren specifieke behoefteonderzoeken verricht. De focus van deze onderzoeken is vooral beleidsvoorbereidend, en door de gedeeltelijke standaardisering van de vragenlijsten is vergelijking tussen gemeenten mogelijk. In tegenstelling tot de meeste lokale onderzoeken gebruikte het LISO geen postenquêtes, maar interviews.

Een tweede instantie die onderzoek naar lokale overheidsprestaties deed is Test Aankoop, die o.a. de techniek *mystery shopping* (zie paragraaf 3.1.3) gebruikt in haar onderzoek. In 2000 werd de kwaliteit van de dienstverlening aan de balie van 159 Belgische gemeenten onderzocht²⁸. Anonieme onderzoekers benaderden een dienst met een aantal vragen, en evolueerden de dienstverlening op een aantal criteria zoals openingstijden, properheid van de lokalen, affichage van openingstijden, toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers, en natuurlijk ook het afdoende beantwoorden van de gestelde vragen. Daarnaast werden ook een aantal vragen gesteld per post en per telefoon. Eén van de kritieken vanuit de VVSG op dit onderzoek is dat de resultaten gebaseerd werden op een te beperkt aantal observaties. Test Aankoop lijkt inderdaad snel conclusies te trekken. Het zal duidelijk zijn dat als elke gemeente (of dienst) slechts twee of drie keer wordt benaderd, de resultaten kwetsbaar zijn voor trivialeiten als het humeur van de beambte bij die specifieke gelegenheid: men kan niet *rücksichtslos* het gedrag van één enkele ambtenaar generaliseren naar een hele administratie. Echter, het principe van *mystery shopping* is niet, zoals het hier gebruikt wordt, om de subjectieve oordelen te vatten, maar wel om onvolkomenheden in de dienstverlening op

²⁷Reynders, 1998

²⁸Test Aankoop, 2000

het spoor te komen, zodat alleen rekening mag worden gehouden met een aantal aanbevelingen, en zeker niet met de rangschikking. Test Aankoop voerde in het verleden gelijkaardige onderzoeken uit op basis van *mystery shopping* en enquêtes naar de netheid van steden en gemeenten (2001), netheid en de manier van huisvuilophaling (1994, 1999), openingstijden van o.a. gemeentediensten, autonome overheidsbedrijven en overheidsdiensten (1998), veiligheid en tevredenheid met de diensten van politie (1998), KGA en containerparken (1995), dienstverlening van stedelijke toerismebureaus (1995), toegankelijkheid van openbare gebouwen voor rolstoelgebruikers (2000) en dienstverlening aan het loket in postkantoren (1996).

Tenslotte noemen we de Onderzoeksgroep Communicatiebeheer van de Katholieke Hogeschool Mechelen die in 1999 een onderzoek uitvoerde naar de onthaal- en informatiewerking voor Vlamingen in Brussel en de positie van Digitaal Brussel hierin in opdracht van de Vlaamse Gemeenschapscommissie binnen het onderzoek naar digitale steden en gemeenten. Dit onderzoek gebeurde op basis van *mystery shoppers*: de gemeenschapscentra, de hoofdstedelijke openbare bibliotheek en de onthaalbalie van de VGC werden éénmaal bezocht en tweemaal telefonisch gecontacteerd, met eenzelfde reeks vragen. Op basis hiervan konden belangrijke aanbevelingen worden gegeven met betrekking tot de werking van deze centra.

Hoofdstuk 6

Aandachtspunten voor toekomstig tevredenheidsonderzoek

In dit hoofdstuk zullen we een aantal tendenzen bespreken die naar voren zijn gekomen in de aangehaalde voorbeelden en een aantal aanbevelingen meegeven aan hen die een bevraging voorbereiden.

6.1 Standaardisering en integratie

Vragenlijsten kunnen gestandaardiseerd zijn doordat bijvoorbeeld een oudere vragenlijst als norm wordt gebruikt. Een voorbeeld vormt de ECSI die immers op de ACSI is geïnspireerd. Anderzijds kunnen vragenlijsten uniform zijn, waarmee we bedoelen dat bij gelijkaardige diensten, vragenlijsten dezelfde vorm en inhoud hebben. Binnen WVC zijn vragenlijsten bijvoorbeeld heel vergelijkbaar (uniform), maar een standaard (zoals bv. de Canadese CMT) ontbreekt. Ook binnen het departement Onderwijs van het MVG (intra-departementaal) zijn vragenlijsten uniform. Vergelijk van de laatste vragenlijsten met die van WVC (i.e. inter-departementaal) is echter slechts in kleine mate mogelijk. Wij pleiten voor uniformisering (intra-departementaal), en uiteindelijk standaardisering (inter-departementaal) van alle vragenlijsten die in Vlaanderen worden afgenomen. Op de eerste plaats omdat verschillen in de aard van de instellingen met betrekking op het tevredenheidsoordeel alleen kunnen worden geoperationaliseerd wanneer er geen verschillen in de vraagformuleringen zijn. Het is bekend dat verwoording van vragen, het aantal en de vorm van antwoordcategorieën en de plaats van een vraag in een vragenlijst een aanzienlijke impact kan hebben op de antwoordpatronen, zodat deze ogenschijnlijke details vergelijking moeilijk, zo niet onmogelijk maken. Verschillen in vraagstellingen zijn meestal het gevolg van onvoldoende communicatie of van het feit dat diensten die een bevraging voorbereiden niet op de hoogte zijn van reeds bestaande initiatieven bij andere diensten. Inter-departementaal vergelijk van tevredenheidsniveaus is slechts dan mogelijk wanneer standaardisering plaatsvindt, welke automatisch tot intra-departementale uniformiteit van de vragenlijsten leidt. Hiermee raken we aan een tweede belangrijke reden voor standaardisering, namelijk kostenreductie in het opstellen en analyseren van de vragenlijsten. Natuurlijk zal een volledige standaardisering van vragenlijsten nimmer mogelijk zijn, omdat *dienstspecifieke* bevraging altijd een integraal onderdeel van de bevraging zal inhouden. Laatste kunnen we echter opvatten als een uitdieping van globale tevredenheidsoordelen over



fig. 3 – Een schaling van tevredenheidsonderzoeken

het proces en de output van de dienst, en hoeven als zodanig niet te interfereren met inter-departementaal vergelijk.

Merk op dat het hier niet gaat om een wetenschappelijke oefening, maar om een inspanning die de efficiëntie enorm kan verhogen. Standaardisering van de kernvragen hoeft een directe bruikbaarheid voor het opsporen van dienstspecifieke verbeteracties niet uit te sluiten, aangezien de meeste gestandaardiseerde instrumenten plaats laten voor het toevoegen van specifieke vragen, of soms standaard ontwikkeld zijn voor een bepaald soort dienst, bv. gemeentediensten. Bovendien kan men, indien de vergelijking met gelijkaardige diensten op een goede manier gebeurt, de verschillen van de eigen zwakke punten beter opsporen. Dit alles vereist wel dat gestandaardiseerde instrumenten ook voor dit doel ontwikkeld zijn, en niet, zoals bij voorbeeld in het geval van de tevredenheidsindices zoals ACSI en ECSI, vooral bedoeld zijn als macro-economische indicatoren.

In Hoofdstuk 2 raakten we reeds aan dat tevredenheidsmetingen ook kunnen worden ingekaderd in een breder onderzoek. Naast gebruikersbevragingen kunnen ook behoeftenanalyses, gedrags- en gebruiksanalyses, beleidsonderzoeken of een combinatie van deze worden gedaan. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat de interpretatie van de resultaten beter kan gebeuren omdat ook omgevingsfactoren worden bevroegd. Op die manier kan men factoren op het spoor komen waaraan aanvankelijk niet werd gedacht. Eén enkele bevraging laat op deze manier toe ook evaluatie- en behoeftenonderzoek te gaan doen, dat dan kan worden geïntegreerd in de beleidsvorming. Op die manier gaat ook de participatie van de burger veel verder dan de louter procedurele aspecten. Voor beleids-, behoeften- en andere onderzoeken geldt wel weer hetzelfde als voor tevredenheidsbevragingen. Standaardisering en uniformisering krijgen naar gelang de aard van de dienstverlener een andere inhoud. Gemeentes in Vlaanderen hebben over het algemeen brede surveys verricht waarin naast tevredenheid met bv. het functioneren van de politie, een scala aan andere onderwerpen werd bevroegd, en we noemden dergelijk onderzoek een geïntegreerde bevraging. Aan de andere kant, diensten met een eerder nauwgespecificeerd takendomein zullen geneigd zijn een zuivere tevredenheidsbevraging uit te voeren. In de zuivere tevredenheidsmetingen kunnen we ruwweg twee doelstellingen onderscheiden: enerzijds het opsporen van dienstspecifieke knelpunten en het aandragen van specifieke verbetervoorstellen, en anderzijds het aanbieden van een maat om evoluties in tevredenheid uit te zetten of om diensten en producten te gaan vergelijken. De eerste

doelstelling vereist een vragenlijst die op de wensen van de organisatie is toegesneden, de tweede een over diensten heen gestandaardiseerde vragenlijst. In de praktijk zien we echter dat, ongeacht het directe doel van de bevraging, een groot aantal vragen bijna altijd terugkomen (vriendelijkheid, bereikbaarheid, frequentie van gebruik, enz.), zij het soms in gewijzigde vorm. Ongeacht de pluriformiteit van de bevraging verdient het grote voorkeur te werken met geuniformiseerde en/of gestandaardiseerde vragenlijsten. Op gemeentelijk niveau werden hiertoe inspanningen gedaan in Nederland, op dienstniveau in diverse landen, waaronder België zelf (bv. de federale kwaliteitsbarometer).

In figuur 3 lokaliseren we een aantal tevredenheidsonderzoeken die we in de vorige twee hoofdstukken bespraken op de twee dimensies standaardisering en integratie. Op de verticale as wordt de mate van integratie weergegeven. Op de horizontale as staan aan het ene uiteinde vragenlijsten die specifiek voor een bepaalde dienst zijn ontwikkeld, en geen vergelijking toelaten, aan het andere uiteinde sterk gestandaardiseerde bevragingsinstrumenten, zoals bv. de hierboven besproken ACSI, die als eerste doel het vergelijken van diensten hebben. Het voordeel van een hoge standaardisering is dat diensten kunnen opsporen waarop ze in vergelijking slechter scoren, en hoe de evoluties in de tijd verlopen. Bovendien laat dit toe tevredenheids*benchmarks* vast te stellen en dus een kwantitatieve doelstelling te hanteren voor het al dan niet slagen van de verbeteringsinitiatieven. Wat echter al te vaak gebeurt is dat men appels met peren gaat vergelijken, zonder dat andere dan de klassieke kwaliteitsfactoren in de vergelijking worden betrokken (zie Hoofdstuk 3).

6.2 Communicatie en openbaarheid

Resultaten van tevredenheidsmetingen worden vaak niet integraal gepubliceerd (vooral wanneer ze geen flatterend beeld van de organisatie schetsen), vanuit de redenering dat ze in wezen dienen om interne veranderingen door te voeren. Het spreekt voor zich dat openbaarheid een basisvereiste is wanneer de bevraging gebeurde om de burger meer te betrekken bij de politiek. Volledige openbaarheid houdt een verplichting in ten aanzien van de bevrageerden, en kan in die zin een stimulans betekenen om de hervormingen daadwerkelijk door te voeren. Op die manier wordt de meting niet het doel, maar hetgeen met de resultaten wordt aangevangen. In dit geval dient men wel rekening te houden met kritiek indien blijkt dat beloften niet worden nagekomen. Niet alleen de communicatie achteraf is belangrijk, ook die vooraf. Wanneer de tevredenheidsbevraging kan worden gecommuniceerd naar de bevolking toe als deel van een totaalproject dat de kwaliteit van de dienstverlening zal verbeteren, en waarvoor de actieve inbreng van de burger noodzakelijk is, zal de burger/gebruiker makkelijker gemotiveerd kunnen worden om deel te nemen aan de bevraging. Het gevolg is dat de respons op vragenlijsten sterk stijgt. Uiteraard creëert deze verbondenheid van de burger met het moderniseringsproces ook weer verwachtingen.

Vertrouwelijkheid is een belangrijke voorwaarde om betrouwbare antwoorden en een hoge respons te krijgen. Het is dan ook sterk aangeraden de vertrouwelijkheid te waarborgen. Bij tevredenheidsmetingen dient men er rekening mee te houden dat de bevragede gebruikers (zowel individuen als bedrijven en organisaties) in de toekomst waarschijnlijk opnieuw gebruik zullen maken van de dienst. Wanneer anonimiteit niet is gewaarborgd zullen bevrageerden zich gehinderd voelen om een negatief oordeel uit te spreken omdat soms gevreesd wordt dat dit de toekomstige dienstverlening zal beïnvloeden. Hierbij aansluitend is het ook belangrijk dat het personeel van een dienst op een serene wijze omgaat met de bevraging: gebruikers melden soms dat de medewerkers van de bevragede dienst uitzonderlijk vriendelijk worden wanneer een

bevraging er zit aan te komen. Wanneer de medewerkers ervan worden overtuigd dat de bevraging een manier is om de kwaliteit te verbeteren, en niet om te controleren zullen zij ook minder geneigd zijn om de gebruikers informeel onder druk te zetten om een goede beoordeling te geven. Het is in elk geval af te raden een bevraging buiten het medeweten van de medewerkers om te doen, omdat dit de acceptatie van de resultaten negatief beïnvloed, en omdat de inbreng van de personeelsleden in de opmaak van de vragenlijsten en de interpretatie van de resultaten belangrijk is.

6.3 Organisatie en databeheer

Omdat de methodologische expertise vaak ontbreekt en omdat de afname zelf hoofdzakelijk uitvoerend werk is, wordt vaak beroep gedaan op een extern bureau. Uitbesteden van de bevraging heeft het voordeel van neutraliteit en onafhankelijkheid. Bij de bevroegden leeft soms de gedachte dat een organisatie zichzelf niet kan onderzoeken, en er wordt dan ook niet veel geloof gehecht aan de resultaten. Inschakeling van een extern bureau kan bijdragen aan de geloofwaardigheid van het onderzoek. Bij een dergelijke uitbesteding dient men wel rekening te houden met een aantal punten. Op de eerste plaats moet de administratie *zélf* bepalen wat in het contract komt en wat de timing zal zijn (zie het *argumentatie-stramien* van de Stuurgroep Klantenbevraging van het MVG). Op die manier wordt gegarandeerd dat er voldoende tijd is om rekening te houden met commentaren op de vragenlijsten. Indien er zich net voor de start van de afname een gebeurtenis voordoet die de meting kan beïnvloeden moet het mogelijk zijn de bevraging uit te stellen (bv. de organisatie komt in het nieuws door een schandaal, vakbondsactie, of er is een politiek debat gaande dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de betrokken organisatie). Het aantal onderzoeksbureaus en -instellingen dat zich met tevredenheids- en aanverwant onderzoek bezighouden in Vlaanderen is erg beperkt doordat dergelijke onderzoeken pas vrij recent onder de aandacht zijn gekomen. Helaas betekent dit dat het niet altijd mogelijk zal zijn een geschikt bureau te vinden dat tegemoet kan komen aan heel specifieke wensen. Vooraleer in zee te gaan met een onderzoeksbureau of -instelling verdient het aandacht om te informeren naar ervaringen van andere administraties, en vroeger onderzoek (niet noodzakelijk tevredenheidsonderzoek) kritisch te evalueren.

Laat het op voorhand duidelijk zijn dat een gebruikersbevraging, zeker wanneer deze in de vorm van interviews gebeurt, duur is. Het opstellen van de vragenlijst dient dan ook bij voorkeur niet volledig overgelaten te worden aan het externe bureau. De eigen personeelsleden zijn best geplaatst om *input* te geven voor het opstellen van vragen, en zijn ook het best op de hoogte van de organisatieprocessen. Het voorstel van vragenlijst door het onderzoeksbureau is vaak helemaal te nemen of te laten. Contractueel moet de mogelijkheid zijn opgenomen om toevoegingen te doen en tekortkomingen te corrigeren *zonder* dat het externe onderzoeksbureau hiervoor supplementen vraagt. De kosten kunnen ook op andere manieren worden beperkt. Door de beperkte ervaring van veel diensten met bevragingen is vaak niet de kennis aanwezig om uit te maken welke kosten in het voorgestelde budget redelijk zijn en welke niet. Een aantal voorbeelden: bureaus die vragenlijsten van vorige onderzoeken kunnen hergebruiken behoren minder kosten te berekenen voor de voorbereiding van de vragenlijst. In situaties waar veel veldonderzoek nodig is en een gecompliceerd proces wordt bevroegd zal dit uiteraard anders liggen. De opkomst van elektronische enquêtes (afgenomen via email/website, of interviewers met een laptop) zouden de kosten voor data-invoer moeten verlagen. Wanneer een bedrijf voor het eerst een dergelijk onderzoek doet is het te verwachten dat de voorbereidingskosten hoger liggen, maar helaas worden dezelfde bedragen vaak aangehouden voor verder onder-

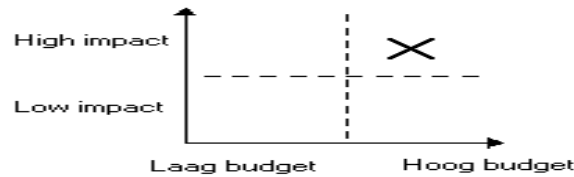


fig. 4 – Prioritaire loci voor bevragingen

zoek. Het is met klem aanbevolen om bij het ontwerpen van een vragenlijst uit te kijken wie gelijkaardige initiatieven heeft ondernomen, en de vragenlijst zelf, ook al werd ze opgemaakt door een extern bureau, door een geschoolde buitenstaander te laten nakijken. Het dient ook benadrukt dat het opstellen van een goede vragenlijst veel tijd en voorbereiding vergt. Het traject dat voorafgaat aan de afname van de vragenlijst is dikwijls tijdrovender dan de afname zelf.

Al te vaak gebeurt de *feedback* van een bevraging alleen via een eindrapport met een aantal kruistabellen, en zijn de data in ruwe vorm niet voldoende toegankelijk zijn voor de opdrachtgever. Dit leidt ertoe dat de bevraging een eenmalig feit is en dat de gegevens alleen als *input* voor het kwaliteitsverbeteringsproces, of erger nog, als stoffering van het jaarverslag, worden gebruikt. De bruikbaarheid van de tevredenheidsbevraging neemt toe wanneer deze worden geïntegreerd in het beleidsinformatiesysteem, zodat ook toekomstig beleid en niet enkel de organisatorische hervormingen kunnen profiteren van de resultaten. Deze integratie laat ook toe data uit andere bronnen te koppelen aan de resultaten van de bevraging. Om deze integratie te waarborgen dient met het extern bureau niet alleen afgesproken te worden in welke vorm eindrapporten dienen geleverd te worden, maar ook dat de ruwe data worden aangeleverd in een *format* die compatibel is met de door de opdrachtgever gebruikte systemen. Het is echter niet alleen de (in)compatibiliteit die problemen met zich meebrengt. Er moet ook worden nagegaan over welke capaciteiten het eigen personeel beschikt om de data te manipuleren. Uiteraard moet het eigendomsrecht van de data contractueel toekomen aan de opdrachtgever. We raden bovendien aan om de kwaliteit van de extern afgenomen surveys te onderzoeken. Loosveldt¹ voerde onlangs zo'n onderzoek uit voor de APS burgersurvey, en zette vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de interviewers. In het contract met de externe partner kan men *benchmarks* op stellen betreffende de maximaal toegelaten interviewervariantie, non-response, enz.

6.4 Een prioriteitenmatrix

Tevredenheidsbevragingen worden langzamerhand een aanzienlijke kostenpost op de overheidsbegroting. In theorie is het publiek belang altijd gediend met een bevraging, ongeacht het doel ervan: kwaliteitsverbetering of burgerparticipatie. Gezien de hoge kostprijs en de grote tijdsinvestering die nodig is voor het uitvoeren van een goede bevraging, is het een illusie alles te willen gaan bevragen. Dus moeten er op voorhand duidelijke keuzen gemaakt worden welke diensten wel en welke niet worden bevraagd. Het ligt dus voor de hand om van beleidswege prioriteiten op te stellen waar wel, en waar (nog) niet een bevraging zal worden uitgevoerd. In figuur 4 is een prioriteiten-

¹ Vlaanderen gepeild, MVG 2001

	Input	Activiteit	Output	Effect
Intern	Personeelsbevraging	Procesanalyse	<i>Mystery shopping</i>	–
Extern	–	–	Klachtenanalyse	Klantenbevraging

Tabel 3: Vormen van tevredenheidsonderzoek

matrix opgesteld welke aan de hand twee dimensies, het budget van de dienst (hoog of laag) en de *impact* van de dienst (hoog of laag) aangeeft waar het grootste gewicht zou moeten liggen. Uiteraard ligt die prioriteit bij diensten met een hoog budget (i.e. aandeel in de overheidsbegroting) en een hoge *impact*, zoals bijvoorbeeld educatie en ziekenzorg.

6.5 Algemeen besluit

In dit rapport kwam naar voren dat het belangrijk is op voorhand te weten wat het doel is van de tevredenheidsbevraging. De motivatie voor het doen van een tevredenheidsmeting komt bij voorkeur voort uit de bevragede organisatie zelf, met de actieve steun van de leidinggevendenden, omdat de opvolging van resultaten dan beter gewaarborgd wordt. Indien de verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening het doel is, dan dient het aangestipt dat tevredenheidssurveys niet de enige manier zijn om gegevens te verzamelen. Vaak is reeds heel veel informatie aanwezig binnen de organisatie om knelpunten op te sporen (klachten, personeel, proces-analyse). Op verschillende momenten in het *Input-activiteit-Output-effect* proces kan een inbreng voor kwaliteits- en tevredenheidsverbetering worden bekomen (zie Tabel 3). Deze kan van binnen (intern) of van buiten de organisatie (extern) komen. Personeelsbevragingen zijn te situeren bij *input*, de procesanalyse bij activiteit, klachtenanalyse en *mystery shopping* bij *output* en klantenbevragingen bij effecten. Indien deze informatie niet voldoende aanwezig is, wint het survey-instrument aan belang.

Naast kwaliteitsverbetering is ook de wens de kloof met de burger/gebruiker te verkleinen een reden om bevragingen te gaan doen. Met deze doelstelling in het achterhoofd dient te worden afgewogen of een tevredenheidsbevraging wel de juiste benadering is, aangezien burgers ook een belangrijke beleids-, behoefte- en evaluatie-*input* kunnen leveren. Op deze manier kan ontevredenheid beter ingekaderd worden, en worden andere oorzaken dan slechte kwaliteit duidelijk. Mogelijke remedies voor de ontevredenheid kunnen dan ook gedeeltelijk uit de surveyresultaten worden afgeleid. Dit hangt af van de doelstelling die men heeft met de bevraging en van de opvolging die men wenst te geven aan de resultaten. Er moet in elk geval rekening mee worden gehouden dat datgene wat *niet* bevroegd wordt ook niet tot conclusies kan leiden. Het is niet altijd duidelijk of bepaalde aspecten positief worden geëvalueerd omdat ze kwalitatief goed zijn, of omdat ze onvoldoende gedetailleerd aan bod kwamen in de bevraging. Een combinatie van verschillende methoden om kwaliteit en tevredenheid te achterhalen is dus aangewezen. Wilde verhalen die circuleren over de kwaliteit van dienstverlening worden niet noodzakelijk weerspiegeld in de resultaten van de tevredenheidsbevraging.

Gebrek aan methodologische en logistieke ondersteuning binnen administraties maakt dat klantenbevragingen veelal worden uitbesteed aan private onderzoeksbureaus. Deze organisaties werken met winstbejag en hebben weinig of geen belangstelling voor het publiek belang van de bevraging. Met het uit handen geven van de bevraging riskeert de administratie een hoge prijs te betalen voor een bevraging die achteraf niet aan haar eisen voldoet. We hebben er meermaals op gewezen dat het

personeel van de eigen organisatie de eerst aangewezen bron voor het aanwijzen van knelpunten is, en dat deze potentiële bron van informatie liefst vóór het inschakelen van een extern bedrijf de hoofdlijnen van het onderzoek heeft opgesteld. Om tot een optimale interpretatie en beheer van de resultaten te komen dient te worden gewerkt aan de standaardisering van de instrumenten over organisaties heen en aan de integratie van de data in de beheerssystemen. *Uniformiteit* is het sleutelwoord. Op dit moment worden bevragingen te vaak *ad hoc* opgemaakt zonder of met minimale coördinatie met andere diensten. Standaardisering en uniformisering van de instrumenten zal toelaten vergelijkingen te maken en *benchmarks* op te stellen, en zo tot een betere interpretatie leiden. Dit impliceert dat de resultaten, in alle mogelijke vormen, op een zo breed mogelijke manier worden verspreid en toegankelijk zijn. We suggereren hierbij dat werk wordt gemaakt van een modern data-archief, zodat ook vermeden wordt dat data verloren gaan.

We wezen ook op het belang van methodologische scholing, zowel bij diegenen die bevragingen uitvoeren als bij diegenen die de resultaten gebruiken voor het nemen van beleidsbeslissingen. Het komt nog te vaak voor dat methodologisch twijfelachtige vragen worden opgemaakt, of dat de interpretatie van de gegevens op een ongefundeerde manier gebeurt. Daarbij worden de resultaten vaak univariaat geanalyseerd, terwijl multivariate analyse is aangewezen om causaliteit op te sporen en relaties aan te leggen tussen de diverse aspecten van het dienstverleningsproces. Deze kennis is trouwens niet alleen voor dergelijke bevragingen van belang. Het belang ervan zal ook toenemen naarmate meer en meer administraties beleidsinformatiesystemen implementeren.

Tot slot willen we de aandacht nog eens vestigen op het belang om een meting van *vertrouwen* te integreren in elke tevredenheidsbevraging. Het *a priori* vertrouwen van de bevrageerde in de betrokken overheidsdienst en de overheid in het algemeen vormen immers cruciale factoren in de algemene houding van de bevrageerde ten opzichte van de dienst, en stuurt in niet te onderschatten mate de tevredenheidsoordelen die hij/zij uitspreekt. Het gaat daarbij enerzijds om het vertrouwen en affiniteit van de bevrageerde met de missie en bestuur van de dienst zelf, anderzijds om het vertrouwen en affiniteit met de overheid als geheel en de regering en beleid in het bijzonder. Voor de betrokken dienstverlener die de bevraging uitvoert geven de resultaten van de vertrouwensmeting bovendien een insteek om het verschijnsel van de *bureaucratic bashing* (zie paragraaf 2.3) te ontmantelen.

Referenties

- Adviesbureau ABC (1994). *Handvest van de gebruiker van de openbare diensten. Evaluatierapport voor de regering vanwege de minister van ambtenarenzaken*. Brussel: ABC.
- Algemene Rekenkamer. (1997). *Klantgerichtheid publieke dienstverlening*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Anderson, R. E. (1973). Consumer dissatisfaction: the effect of disconfirmed expectancy on perceived product performance, *Journal of Marketing Research* **10**(1): 38-44.
- Arntzen, H. L., & Schalken, C. A. T. (1994). Het stadsmarktonderzoek: een brug tussen bedrijfsmatig werken en bestuurlijk vernieuwing? *Openbaar Bestuur* **6**: 26-30.
- Beckford, J. (1998) *Quality: a critical introduction*. London: Routledge.
- Billiet, J., M. Swyngedouw, A.P. Frogner & A.M. Van Vaerenberg (1991). *1991 General Election Study Belgium, Codebook and questionnaire*. Leuven/Louvain-la-Neuve: ISPO/PIOP.
- Bok, D. (1997). Measuring the performance of government, In: Nye Joseph, Zelikow Philip D., King
- Beter bestuur: een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie, Voorstellen van de Bijzondere Commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat, Brussel, 21 december 2000
- Boddington, A. & T. Coe (2000). *The People's Panel: The First Year Evaluation*. E^a, 2000.
- Bouckaert, G. (1990). *Productiviteit in de Overheid*. Leuven: Vervolmakingscentrum voor OverheidsBeleid en Bestuur.
- Bouckaert, G. (1995). *Remodeling quality and quantity in a management context*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Bouckaert, G. & T. Auwers(1998). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: Keure.
- Bouckaert, G. & S. Vandeweyer (1999). *Kwaliteit in de Overheid*. Brugge: Keure.
- Borre, O. (2000). Critical issues and political alienation in Denmark. *Scandinavian Political Studies* **23**(4): 285-309.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1982). Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible? *Public Administration Review* **42**(2): 127-135.
- Brown, K., & Coulter, P. B. (1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *Public Administration Review* **43**(1): 50-58.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1982). Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible? *Public Administration Review* **42**(2): 127-135.

- CCOD (2000). *CCOD enquête: pijnpunten in de hervorming van de Federale administratie*. Brussel: CCOD.
- CIBE (1995). *Strategisch plan Dendermonde: syntheseverslag Vragenlijst*. Gent
- CIBE (1998). *Stadsbestuur Lokeren: bevolkingsenquête: resultaten*. Lokeren
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government, *American Political Science Review* **68**(3): 973-988.
- Council for Excellence in Government. (1999). *America unplugged: Citizens and their government*.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York: University Press.
- Danish Ministry of Finance. (1998). *The citizens and the public sector*. Danish Ministry of Finance.
- Das, H., Das, M., & Mckenzie, F. (1995). Assessing the "will of the people": an investigation into town delivery satisfaction. *Canadian Public Administration* **38**(1): 77-93.
- De Backer, P. (2000 July). *Bevraging biedt vooral informatie*. De Standaard. Demeulemeester, E. & Callewier, D. (1997). *Integrale kwaliteitszorg: concepten, methoden en technieken*. Tielt: Lannoo.
- Depré, R., Goossens, H., Audenaert, R., & Moreels, A. (1994). *Budgetonderzoek Genk: De inwoners - Vergelijking tussen beleidsverantwoordelijken en bevolking*. Leuven: Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en bestuur.
- Direction Générale "Information, communication, culture, audiovisuel". (1997). *L'opinion des Européens sur les services publics*. Brussel.
- Dochy, S., & Labis, S. (2000). Het gemeentelijk gemis, *Test Aankoop* **436**: 6-12.
- Demeulemeester, E. & D. Callewier (1997). *Integrale kwaliteitszorg*. Tielt: Lannoo.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support, *British Journal of Political Science* **5**(4): 434-457.
- Erin Research inc. (1998). *Citizens First*. Canadian Centre for Management Development. (1999).
- Eppink, (1998). *Vreemde burenen. Over politiek in Nederland en België*. Amsterdam: Contact.
- Fitzgerald, M. R., & Durant, R. F. (1980). Citizen evaluations and urban management: service delivery in an era of protest, *Public Administration Review* **40**(6): 585-594.
- Fornell Claes, J. M. D., E. W. Anderson, J. Cha, B. Everitt Bryant (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings, *Journal of Marketing* **60**: 7-18.
- Franceus, F., & Staes, P. (1997). De kwaliteitsbarometer: een federaal initiatief tot externe kwaliteitsbewaking in de administratie, *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement* **3**: 22-28.
- Friel, B. (1999). Critics call federal customer survey a PR gimmick, *Govexec Daily Briefing 14-12-1999*
- Glaser, M. A., & Denhardt, R. B. (1997). *Local government performance through the eyes of citizens*. Neward: University of Delaware.

- Glaser, M. A., & Hildreth, B. W. (1999). Service delivery satisfaction and willingness to pay taxes, *Public Productivity and Management Review* **23**(1): 48-67.
- Goodsell, C. T. (1994). *The case for bureaucracy: a public administration polemic*. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Haque, M. S. (1998). Legitimation crisis: a challenge for public service in the next century, *International Review of Administrative Sciences* **64**(1): 13-26.
- Hetherington, M. J. (1999). The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96, *American Political Science Review* **93**(2): 311-326.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: response to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoogland DeHoog, R., Lowery, D., & Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local government: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations, *Journal of Politics* **52**(3): 807-837.
- Hutten, M. (2000). *Burgeronderzoek 2000 Eindrapport*. Tilburg: Gemeente Tilburg, dienst stadszaken, bureau onderzoek & informatie.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: response to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- INRA, & Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs (Commission européenne). (2000). *Les Européens et les services d'intérêt généraux*. Brussel.
- Johnson, M. D., & Herrmann, A. (1996). *Noncomparables compared: customer satisfaction across industries and countries*. Ann Arbor, Michigan: National Quality Research Center, University of Michigan.
- Kampen, J.K. & M. Swyngedouw (2000). The Ordinal Controversy Revisited, *Quality & Quantity* **34**: 87-102
- Krogstrup, H. K. (1997). User participation in quality assessment: a dialogue and learning oriented evaluation method, *Evaluation* **3**(2): 205-224.
- Loveless, T. (1997). The Structure of Public Confidence in Education, *Journal of Education* **2**: 127-159.
- Maister D., (1985). The Psychology of waiting lines. In: Czepiel J., M. Solomon & C. Surprenant (eds.), *The service encounter: managing employee-customer interaction in service business*. Lexington: Lexington Books.
- Marconi, P. (1997). *Public administration reform and government responsiveness to citizens in Italy*. Paris: OECD Public management Service.
- Melkers, J., & Thomas, J. C. (1998). What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys. *Public Administration Review* **58**(4): 327-333.
- Miller, A. H. (1974). Political issues and trust in government: 1964-1970, *American Political Science Review* **68**(3): 951-972.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1990). Political parties and confidence in government: a comparison of Norway, Sweden and the United States, *British Journal of Political Science* **20**(3): 357-386.
- Miller, T. I., & Miller, M. A. (1991). Standards of excellence: US residents' evaluations of local government services, *Public Administration Review* **51**(6): 503-513.
- Muller, E. M., & Jukam, T. O. (1977). On the meaning of political support, *American*

- Political Science Review* **71**: 1561-1577.
- National Quality Research Center. (1998). *American Customer Satisfaction Index: methodology report*. American Society for Quality.
- Nielandt, G. (1998). Gemeentelijk informatieblad scoort het best: enquête over media in Zwijnrecht, *De Gemeente* 6/7: 26-28.
- Miller, A. H. (1974). Political issues and trust in government: 1964-1970. *American Political Science Review* **68**(3): 951-972.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1990). Political parties and confidence in government: a comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science* **20**(3): 357-386.
- Muller, E. M., & Jukam, T. O. (1977). On the meaning of political support. *American Political Science Review* **71**: 1561-1577.
- Newton Kenneth (2000). Social trust and social capital: political trust and political capital, Paper prepared for the symposium on political disaffection in European democracies, Santiago de Compostela (19-21 october, 2000)
- Nye, J.S., P. D. Zelikow & D. C. King (Eds.) (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oliver, R. L. (1981). Measurement and Evaluation of Satisfaction Processes in Retail Settings, *Journal of Retailing* **3**: 25-48.
- Parks, R. B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance, *Public Administration Review* **44**(2): 118-127.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus, *British Journal of Political Science* **6**(2): 129-143.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (Eds.) (1995). *Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*. Thousand Oaks: Sage.
- Post, J. (1994). De kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening, *Openbaar Bestuur* **4**(11): 19-23.
- Princeton Survey Research associates, & Pew Charitable Trust. (2000). *Customers judge the performance of federal government agencies: report on the findings*.
- Programmabureau Overheidsloket 2000. (2000). *Monitoren van Geïntegreerde dienstverlening (Handboekenreeks No. deel III)*. Den Haag.
- Roth, V. J., Bozinoff, L., & MacIntosh, P. (1990). Public opinion and the measurement of consumer satisfaction with government services. *Canadian Public Administration* **33**(4): 571-583.
- Reynders, M. (1998). *Behoeftenonderzoek op lokaal vlak*. M. Suykens (red.), *Praktijkboek gemeentewerking: een ideënboek voor decisionmakers (Chap. VI)*. Brugge: Uitgeverij Vandenbroele.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA.
- Rosenberg, E. (2001). *Onfatsoen en ergernis in de trein*. NRC Handelsblad.
- Roth, V. J., Bozinoff, L., & MacIntosh, P. (1990). Public opinion and the measurement of consumer satisfaction with government services, *Canadian Public Administration* **33**(4): 571-583.

- Schmidt, F., & Strickland, T. (1998). Moving toward a "client-centered" public service in Canada - Client satisfaction surveys: A managers' guide. *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*.
- Sharp, E. B. (1990). *Urban politics and administration*. New York: Longman.
- Soss, J. (1999). Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. *Administration and Society* **31**(1): 50-94.
- Schmidt, F., & Strickland, T. (1998). *Client satisfaction surveying: Common measurements tool*. Canadian Centre for Management Development.
- Schuman, H., & Gruenberg, B. (1972). Dissatisfaction with city services: is race an important factor? In: H. Hahn (ed.), *People and politics in urban society* (pp. 369-392). Beverly Hills: Sage.
- Sharp, E. B. (1990). *Urban politics and administration*. New York: Longman.
- SIGMA (1998). *Public opinion surveys as input to administrative reform*. Paris: OECD.
- Soss, J. (1999). Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations, *Administration and Society* **31**(1): 50-94.
- Staes, P. (1999). *Toepassing van de Kwaliteitsbarometer op de onthaaldiensten van de federale overheid*. Brussel: ABC.
- Stipak, B. (1977). Attitudes and belief systems concerning urban services, *Public Opinion Quarterly* **41**(1): 41-56.
- Stipak, B. (1979). Citizen satisfaction with urban services: potential misuse as a performance indicator, *Public Administration Review* **39**(1): 46-52.
- Swyngedouw, M., R. Beerten & J. K. Kampen (1999). De Veranderingen in de Samenstelling van de Kiezerskorpsen 1995-1999, *ISPO Bulletin* **35**: 1-37.
- Tiebout C. M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of political economy* **64**(5): 416-424
- Treasury Board of Canada. (1995). *Quality services: Guide VI: Employee surveys*. Minister of Supply and Services Canada.
- Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: an empirical examination in Israel. *Public Administration*, **78**(1), 165-191.
- Van Kruchten, J. C. M., & Peereboom, S. De fiscale monitor, wat vindt de belastingplichtige van de belastingdienst. In: A. J. M. Hendriks, H. C. K. T. J. Idema, D. Meinders, & D. van der Vuurst (eds.), *Evaluatieonderzoek in de Rijksdienst: Toepassingen en ervaringen in de praktijk*.
- Van Rosmalen, D. (1993). Riemst houdt enquête over voorlichtingsbeleid, *Terzake* **8**: 21-22.
- Van Speybroeck, J. P., Van Hecke, R., & Claeys, D. (2000). Meer inspraak met een volksraadpleging of met een algemene bevolkingsenquête? *De Gemeente* **75**(520): 37-41.
- Vlaams Parlement (2001). *Voorstel van decreet houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen*.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (1999). *Jaarverslag 1998*. Brussel.

- Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (1997). *Jaarverslag 1997*. Mechelen.
- Wang, X., & Gianakis, G. A. (1999). Public officials attitudes toward subjective performance measures. *Public Productivity and Management Review* **22**(4): 537-553.
- Watson, D. J., Juster, R. J., & Johnson, G. W. (1991). Institutionalised use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes: A small city case study. *Public Administration Review* **51**(3): 232-239.
- Westgeest, M. (1997). De kloof tussen de dienstverlenende overheid en haar klanten, *Openbaar Bestuur*, **7**(6/7): 11-15.
- Zeithaml Valerie A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering quality service: balancing customer perceptions and expectations*. London: The Free Press.