

Zijn ontevreden klanten ontevreden?

Over zin en onzin van gebruikersbevragingen
bij de overheid

Samenvatting

Het wantrouwen van de burger in de overheid is een belangrijke stimulans voor kwaliteitsverbeteringsinitiatieven binnen overheidsdiensten. Klantentevredenheidsmetingen worden steeds meer gebruikt binnen een overheidscontext. Er wordt vaak van uitgegaan dat meer kwaliteit direct en lineair tot meer tevredenheid van de gebruiker zal leiden. Er zijn echter naast kwaliteit nog een hele reeks andere factoren die de tevredenheid van gebruikers en burgers beïnvloeden. We trachten deze factoren in een model te brengen. Wanneer met deze factoren geen rekening wordt gehouden, dreigt men de verkeerde verandingsprocessen op te starten en verliezen benchmarks een deel van hun bruikbaarheid.

Steven van de Walle en Jarl Kampen

Steven van de Walle is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid, verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven en doet onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van overheidsdienstverlening en het vertrouwen van de burger in de overheid. Dr. Jarl K. Kampen is voltijds onderzoeker aan het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven en is momenteel betrokken bij twee projecten rond Burgergericht Bestuur.

Adres: Instituut voor de Overheid
Katholieke Universiteit Leuven
Van Evenstraat 2a, 3000 Leuven, België
T 0032 (0)16 32 32 71
E-mail Steven.vandewalle@soc.kuleuven.ac.be;
jarl.kampen@soc.kuleuven.ac.be

1 Inleiding

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 idee, verhogen de kwaliteit van publieke diensten en maken deze zichtbaarder. Dit zou leiden tot een grotere tevredenheid van de burgers die op haar 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.

De bezorgdheid over het functioneren van de overheidsdiensten heeft er binnen het 'new public management'-denken toe geleid, dat deze over-

heidsdiensten een grotere aandacht begonnen te hebben voor de gebruiker, de klant. Dit uitte zich niet alleen in het toegenomen gebruik van managementtechnieken voor het interne functioneren van diensten, maar ook in een expliciteren van het belang van klantvriendelijkheid in zogenaamde *citizens charters* of gebruikershandvesten (Bouckaert 1995). Klantentevredenheidsmetingen zouden dan moeten dienen om deze klantvriendelijkheid aan een test te onderwerpen.

De praktijk van de klantentevredenheidsmeting bij de overheid is komen overwaaien uit Noord-Amerika, waar reeds een lange traditie op dit gebied bestaat. Deze praktijk vond zijn oorsprong in het bedrijfsleven, en is daar nog in grote mate mee gerelateerd. We vermelden onder meer de ontwikkeling van het Servqual model (Zeithaml, Parasuraman en Berry 1990), de American Customer Satisfaction Index, de Canadese Common Measurements Tool (Schmidt en Strickland 1998) en vele lokale initiatieven. Ook in Europa heeft de praktijk vaste ingang gevonden, zoals mag blijken uit de vele toepassingen in het Verenigd Koninkrijk (Watson, Juster en Johnson 1991), de Zweedse Customer Satisfaction Index, de aanzetten tot een European Customer Satisfaction Index en de toenemende belangstelling in de Centraal-Europese landen (SIGMA 1998). 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 Overheidsdienstverlening (Post 1994), de fiscale monitor, aan het onderzoek van de Rekenkamer bij 25 organisaties (Algemene Rekenkamer 1997) en aan vele onderzoeken bij lokale overheden. In België wint het gebruik van tevredenheidsmetingen, al dan niet in combinatie met behoefteonderzoek veld bij steden en gemeenten. Verder werd er op federaal niveau een kwaliteitsbarometer (Franceus en Staes 1997) ontwikkeld en werd bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een stuurgroep Klantenbevraging opgericht met de bedoeling de vele initiatieven binnen het Ministerie te coördineren.

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 ontkracht (Brudney en England 1982; Parks

1984; Watson e.a. 1991), maar andere studies spreken dit weer tegen (Brown en Coulter 1983; Stipak 1979). Deze controverse verklaart deels waarom sommige overheidsdiensten sceptisch staan tegenover het gebruik van dergelijke subjectieve indicatoren. Veelal bestaat er bij de leidinggevend en medewerkers schrik dat de gebruikers meedogenloos zullen zijn in hun oordeel. Studies tonen echter aan dat de oordelen van de burgers sterk aansluiten bij de mening die de werknemers van de dienst zich al hadden gevormd over de kwaliteit (Wang en Gianakis 1999; Melkers en Thomas 1998). 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 laatste (Brudney en England 1982).

De praktijk van klantentevredenheidsmetingen kende de laatste jaren een grote opmars bij overheidsdiensten. Hoewel deze initiatieven enkel en alleen worden voorgesteld als pogingen om de kwaliteit van de overheidsdienstverlening te verbeteren, dienen we toch twee vaststellingen te vermelden. Op de eerste plaats worden klantentevredenheidsmetingen binnen de overheid niet alleen gebruikt als input voor het verbeteren van organisatorische en dienstverleningsprocessen, maar ook als een instrument om de participatie van de burger te verhogen. Op dit vlak lijkt het of de rollen van de burger als klant en de burger als politiek participant sterke raakvlakken vertonen. Dit neemt echter niet weg dat het gevaar blijft bestaan dat een overdreven aandacht voor de burger als klant tot meer politieke ongelijkheid zou leiden (Fountain 2001). De recente aandacht in de bestuurskunde voor het 'new public service'-paradigma, dat het overheersende 'new public management'-denken dient te vervangen, moet in dit perspectief worden gezien (Denhardt en Denhardt 2000).

Verbetering van de dienstverlening én een grote inbreng van de burger zijn dus twee simultaan na te streven doelstellingen. Hiermee hoopt men een welwillender houding van de burger ten aanzien van de overheid teweeg te brengen. In de moderniseringsretoriek wordt er immers van uitgegaan dat betere dienstverlening leidt tot meer tevredenheid en dit op haar beurt tot meer vertrouwen in de overheid in het algemeen. 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. Maar 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.

Op de tweede plaats wordt er bij deze klantentevredenheidsbevragingen vaak geen rekening mee gehouden dat andere factoren dan de kwaliteit van de dienstverlening tevredenheid bepalen. Het is gebleken dat naast de eigenlijke kwaliteit van de dienstverlening er nog andere factoren zijn die de tevredenheid kunnen beïnvloeden. Indien hiermee geen rekening wordt gehouden, kunnen verkeerde conclusies worden getrokken uit de resultaten van de bevragingen. Dit is vooral belangrijk gezien het feit dat het vaak de achterliggende bedoeling is bij het uitvoeren van klantenbevragingen om tot *benchmarking* van overheidsdiensten te komen. Daarom zullen we een model voorstellen waarin dienst- en overheidsgerelateerde kenmerken worden ondergebracht, waarvan men weet dat deze de tevredenheid van de gebruiker beïnvloeden.

In de volgende paragrafen gaan we wat dieper in op de onderliggende hypothese dat hogere kwaliteit van dienstverlening op termijn zou leiden tot hogere tevredenheid met en vertrouwen in de overheid. Daarna geven we een bespreking van de voornaamste aspecten die een rol spelen bij het vormen van een tevredenheidsoordeel van de burger, en we vatten deze elementen samen in een model van dienstverleningsprocessen. Ten slotte geven we een aantal aanwijzingen voor toekomstige bevragingen en zetten enige vraagtekens bij de zinvolheid van deze metingen in de context van de twee gestelde doelen: burgerparticipatie en kwaliteitsverbeteringen.

2 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 overheid. Deze performance-theorie of prestatie-hypothese is op te splitsen in twee hoofds-

tromingen: macro-performance en micro-performance (Bok 1997). 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 microniveau 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 een dienst bevoegd voor het uitreiken van 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 dat hij/zij heeft van de overheid als geheel.

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. Over de vraag of de performance-theorie, dat wil zeggen de hypothese dat beter functioneren zal leiden tot meer vertrouwen in de overheid bij de burger, gedeeltelijk of helemaal valide is, kan alleen door longitudinaal surveyonderzoek een uitspraak worden gedaan. Dergelijk onderzoek wordt echter door allerlei methodologische problemen bezwaard (Ringeling 1993). 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 scheiden van andere causale variabelen, en het feit dat onderzoeken meer

dan eens op onvoldoende gegevens en/of steekproefgrootte zijn gebaseerd.

Twee kanttekeningen bij de prestatie-hypothese kunnen 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 zogenaamde 'government overload'-theorie (Crozier, Huntington en Watanuki 1975): 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*) (Hoogland DeHoog e.a. 1990).

3 Aspecten van een tevredenheidsbevraging

Exit-voice-loyalty

Een menigmaal aangehaalde theorie binnen het tevredenheidsonderzoek is de zogenaamde 'exit-voice-loyalty'-theorie (Hirschman 1970). 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 private 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. Tiebout heeft het over 'voting with your feet' wanneer mensen naar een ander dorp verhuizen omdat de belastingdruk te hoog wordt, met als gevolg dat een loyale klant niet noodzakelijkerwijs vertrouwen heeft in de betrokken overheidsdienst (Tiebout 1956). Een ander voorbeeld is het opzetten van bedrijven in belastingparadijzen. Aangezien de exitmogelijk-

heid meestal niet wordt aangeboden, kunnen we die alleen hypothetisch opvatten.

Van groot belang voor de evaluatie van overheidsdiensten is de voiceoptie. 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 bevestigingen. De voice van 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 ten aanzien van de dienst. Hoe groter de loyalty, hoe groter de kans voice te gebruiken en niet exit. Het is echter niet alleen belangrijk te weten of 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.

Perceptie, verwachting en evaluatie output

Indien de gebruiker niet op voorhand weet waarvoor hij/zij precies naar de dienst komt, zal het tevredenheidsoordeel in belangrijke mate worden beïnvloed door procesvariabelen zoals vriendelijkheid, behulpzaamheid, enzovoort van het bedienend personeel. 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 meer begrip hebben 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 ten aanzien van de dienst. Een gebruiker die had verwacht dertig minuten te moeten wachten zal tevreden zijn wanneer hij/zij na vijftien 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 vijftien minuten. Binnen het marketingonderzoek wordt gesproken van de disconfirmatietheorie, die eenvoudig stelt dat er ontevredenheid ontstaat wanneer de ervaring (perceptie) niet beantwoordt aan de verwachtingen. Samengevat komt het hierop neer (Maister 1985): *tevredenheid = perceptie - verwachting*. Dit disconfirmatieproces kan op verschillende manieren invloed uitoefenen (Anderson 1973): cognitieve dissonantie, assimilatie, contrast, generaliseerde negativiteit, en assimilatie-contrast (Stipak 1979).

Kwaliteitsverhoging alleen zal er dus niet in slagen de tevredenheid te verhogen. Naast kwaliteitsmanagement is er daarom ook nood aan perceptiemanagement en verwachtingenmanagement (Bouckaert 1995). Een veelgehoorde 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 burger (Council for Excellence in Government 1999). De vraag naar de verantwoordelijkheid voor de juiste werking van de dienst is belangrijk omdat deze 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 soms wel 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 dienstverle-

ning de verschillende kwaliteitsaspecten niet met elkaar in conflict zouden komen (kunnen we naar meer participatie en vriendelijkheid streven zonder dat de efficiëntie hierdoor 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 ten slotte refereren aan de zogenaamde *gap-analyse* (Zeithaml e.a. 1990), waarbij de inzet is dat de kloof 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.

Proces-variabelen

De waaier aan vragen die vrijwel standaard in gebruikersbevragingen wordt opgenomen, is bijna altijd terug te brengen op de volgende concepten (Zeithaml e.a. 1990): bereikbaarheid, vriendelijkheid, behulpzaamheid, betrouwbaarheid, bekwaamheid, begrijpelijkheid, snelheid, tevredenheid en responsiviteit van het frontline 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 wordt gebruikt als meting van de algemene tevredenheid met de dienstverlening *output + proces*. Hoewel er in de meeste gebruikersbevragingen vanuit wordt gegaan dat elke gebruiker een eerlijk oordeel geeft over de dienstverlening, is het 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. Het is aan te ra-

den beide manieren tegelijk te gebruiken omwille van een aantal redenen. Op de eerste 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 bevraagd. 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 survey (Goodsell 1994). Deze discrepantie is aangevoerd als argument om de evaluatie van burgers van administraties te discrediteren: 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 klanten-tevredenheidssurvey (die immers alleen de populatie klanten omvat). We wijzen daarom op het belang om in tevredenheidsspeilingen ook een evaluatie van andere overheidsdiensten te bevragen.

Missie en aard van de dienst

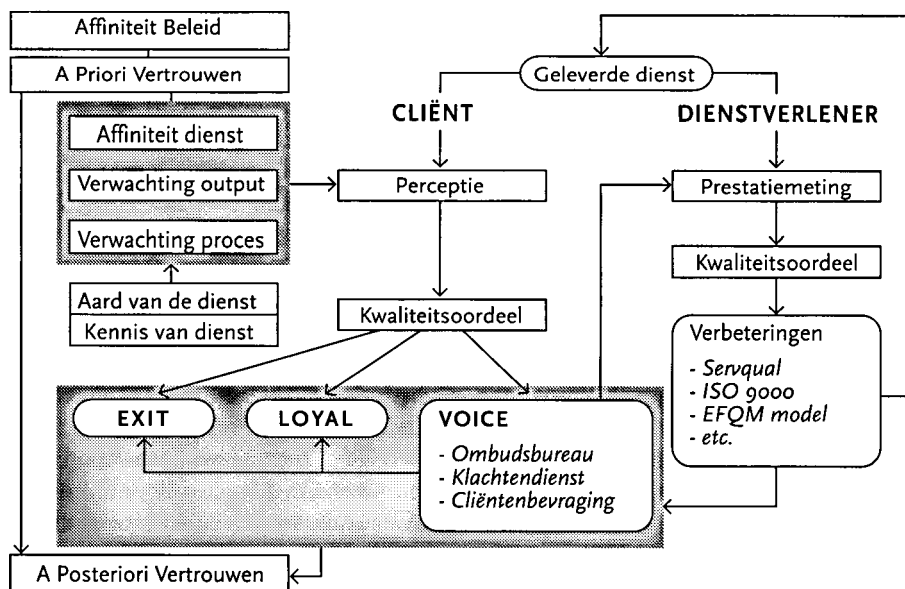
De identificatie van de gebruiker en kenmerken eigen aan de dienst kunnen de tevredenheid beïnvloeden. Factoren als de mate waarmee de gebruiker zich kan verzoenen met wat de dienst doet (mis-

sie), 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 Pew (Princeton Survey Research Associates en Pew Charitable Trust 2000) 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 een dienst voor de gebruiker (Schmidt en Strickland 1998).

Twee onderzoeken hebben aangetoond dat naargelang het soort van dienst, de gebruikers een andere evaluatie geven (Das, Das, en Mckenzie 1995). Zij deelden de diensten en hun gebruikers in op basis van de frequentie van 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 wegen (Miller en Miller 1991). 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 (d.w.z. minder spreiding) van de tevredenheidsoordelen.

De factoren directheid van contact en frequentie van gebruik laten toe te spreken van *high en low experience services* (Das e.a. 1995), 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

Figuur 1: Een model van dienstverleningsprocessen



zullen zich, hoewel geconfronteerd met een objectief slechte dienstverlening, niet noodzakelijk de moeite getroosten om een sterke negatieve beoordeling te geven (Schmidt en Strickland 1998). Wanneer de gebruiker echter weet dat hij/zij de procedure meermalen 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 meteorologische dienst, de voedsel- en geneesmiddelenadministratie, de veteranen gezondheidsadministratie, de post, enz.) genoemd, dat wil zeggen 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 beïnvloedt (Soss 1999). Uiteraard zal een dergelijk gevoel in sterke mate bepaald worden door de mate waarin de gebruiker van zichzelf vindt dat hij/zij over een grote bureaucratische competentie beschikt. Creëren van afhankelijkheid van de gebruiker kan echter kade-

ren in een strategie van de betrokken dienst om de eigen machtssituatie ten opzichte van deze gebruiker te handhaven (Lipsky 1980).

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 bijvoorbeeld 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. 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' (Glaser en Denhardt 1997; Stipak 1977).

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. Ten slotte 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 flowchart 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 het navolgende bespreken we de componenten van dit model nog eens summier. We starten met het perspectief van de klant (midden in de figuur). De belangrijkste aspecten op klantniveau, naast de eigenlijke kwaliteit van de geleverde dienst zelf, zijn de perceptie, het daaruit voortvloeiende kwaliteitsoordeel, zijn/haar keuze uit het actierepertoire (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 (Hirschman 1970).

De betrokken overheidsdienst (rechts) heeft op twee manieren feedback over het presteren: enerzijds door interne metingen (personeelsonderzoeken, procesanalyse), anderzijds door de genoemde feedback van de klant. Beide bronnen van

informatie kunnen, althans in theorie, als input dienen in kwaliteitsmanagementprogramma'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.

4 Besluit

Klantentevredenheidsmetingen kunnen een heel bruikbare input aanbrengen voor de verbetering van overheidsdienstverlening. Niettemin dient men op een voorzichtige wijze om te gaan met deze data. Al te vaak wordt er van uitgegaan dat meer kwaliteit automatisch tot meer tevredenheid leidt. Daarom wensen we hier op het belang te wijzen van omgevings- en dienstspecifieke aspecten die de tevredenheid kunnen beïnvloeden. Tevredenheidsbevragingen kunnen daarom, in tegenstelling tot veel initiatieven in de private sector, niet beperkt blijven tot kwaliteitsaspecten alleen. Een zekere vorm van integratie dient te worden nagestreefd om aldus ook behoeften, houdingen ten opzichte van het beleid en dergelijke te kunnen vatten. Daarom is het ook belangrijk tevredenheidsbevragingen steeds te interpreteren in relatie met andere beschikbare gegevens. We doelen hierbij niet alleen op objectieve prestatie-indicatoren, maar ook op andere vormen van burger- en klantinput.

Een optimale controle van externe aspecten die de tevredenheid beïnvloeden, gebeurt door een gedeeltelijke standaardisatie van de bevragingsinstrumenten. Dit maakt tevens benchmarking mogelijk. Op dit moment wordt soms te snel gebenchmarked, en komt men tot conclusies als zou dienst A slechter presteren dan dienst B wat betreft tevredenheid, zonder dat men rekening houdt met het feit dat andere aspecten zoals de identificatie van de burger met de dienst, de homogeniteit en directheid van de dienstverlening, frequentie van het gebruik, verwachtingen, de algemene houding tegenover de

overheid, enzovoort de tevredenheid kunnen beïnvloeden. Deze onduidelijke relatie tussen kwaliteit en tevredenheid kan ons reeds doen vermoeden dat ook de relatie die politici menen te zien tussen kwaliteitsverbetering bij de openbare diensten en vertrouwen in de overheid niet zomaar te ondersteunen is. Immers, opdat er een verband zou zijn tussen de kwaliteitsverbetering bij openbare diensten en vertrouwen in de overheid, dient eerst aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Immers, deze microprestatiehypothese steunt op een aantal vooronderstellingen waarover, zeker in het Nederlandse taalgebied, nog maar heel weinig onderzoek is gedaan. We geven een aantal problemen nog eens op een rijtje.

Ten eerste wordt uitgegaan van de veronderstelling dat alle diensten waarbij kwaliteitsverbeteringsprojecten werden gedaan, ook door de burger worden gepercipieerd als overheidsdiensten. Ten tweede wordt gesteld dat de burger al deze overheidsdiensten conceptueel onderscheidt van het monolithische begrip 'overheid', en dat de (optelling van) deze diensten een belangrijk, zo niet het belangrijkste deel, uitmaakt van de beeldvorming van 'de overheid' (d.w.z. dat o.a. aan politieke factoren een heel marginale plaats wordt gegeven.) Ten derde wordt de prestatie benadrukt, niet de perceptie van de prestatie. Dit houdt in dat kwaliteits- en prestatieoordelen alleen op feiten zouden gebaseerd zijn, en niet worden beïnvloed door bestaande stereotype beeldvorming over bepaalde diensten of de overheid als geheel. Het belangrijkste punt hierbij is de hypothese als zou het niet de kwaliteit van de overheidsdienstverlening zijn die het vertrouwen in de overheid beïnvloedt, maar het bestaande niveau van vertrouwen dat de evaluatie van de kwaliteit bepaalt. Daarnaast kunnen we het fenomeen van stijgende verwachtingen niet negeren. Een vierde kritiek stelt dat burgers naast prestatie-indicatoren nog andere criteria gebruiken om de overheid te beoordelen, zoals bijvoorbeeld rechtvaardigheid en de mogelijkheid om zich te identificeren met een bepaald beleid of een bepaalde dienst. Dit houdt in dat vertrouwen in de overheid niet alleen ontstaat op basis van de beoordeling van de prestaties van de overheid, maar door een combinatie van gebruikte factoren.

Gebrek aan methodologische en logistieke ondersteuning binnen administraties maakt dat klan-

tenbevragingen 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 voor het inschakelen van een extern bedrijf de hoofdlijnen van het onderzoek heeft opgesteld.

We wijzen 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 bevroegde in de betrokken overheidsdienst en de overheid in het algemeen vormen immers cruciale factoren in de algemene houding van de bevroegde 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 bevroegde 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*, dat wil zeggen het overladen door politici van een slechtwerkende 'bureaucratie' met alle zonden van Israël, te ontmantelen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 1997, 'Klantgerichtheid publieke dienstverlening'. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Anderson, R., 1973, 'Consumer dissatisfaction: the effect of disconfirmed expectancy on perceived product performance'. *Journal of marketing research*, 10 (1) 38-44.
- Bok, D., 1997, 'Measuring the performance of government'. In: J. Nye, P. Zelikow en D. King (red.), *Why people don't trust government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Bouckaert, G., 1995, 'Remodeling quality and quantity in a management context'. In: A. Halachmi and G. Bouckaert (red.), *Public productivity through quality and strategic management*. 105 Press.
- Bouckaert, Geert. 1995. 'Charters As Frameworks for Awarding Quality: The Belgian, British and French Experience.' *Trends in Public Service Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*, (red.) Herman Hill and Helmut Klages. Frankfurt a. M.: Lang.
- Brown, K. en P. Coulter, 1983, 'Subjective and objective measures of police service delivery'. *Public administration review*, 43 (1) 50-58.
- Brudney, J. en R. England, 1982, 'Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible?'. *Public administration review*, 42 (2) 127-135.
- Council for Excellence in Government, 1999, 'America unplugged: Citizens and their government'.
- Crozier, M., S. Huntington, en J. Watanuki, 1975, 'The crisis of democracy', New York: University Press.
- Das, H., M. Das, en F. Mckenzie, 1995, 'Assessing the "will of the people": An investigation into town delivery satisfaction'. *Canadian public administration*, 38 (1) 77-93.
- Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt. 2000. 'The New Public Service: Serving Rather Than Steering.' *Public Administration Review*.
- Fountain, Jane E. 2001. 'Paradoxes of Public Sector Customer Service.' *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14 (1) 55-73.
- Franceus, F. en P. Staes, 1997, 'De kwaliteitsbarometer: Een federaal initiatief tot externe kwaliteitsbewaking in de administratie'. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (3) 22-28.
- Glaser, M. en R. Denhardt, 1997, 'Local government performance through the eyes of citizens'. Newark, University of Delaware.
- Goodsell, C., 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.
- Hirschman, A., 1970, 'Exit, voice, and loyalty: Response to decline in firms, organizations and states'. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoogland DeHoog, R., D. Lowery en W. Lyons, 'Citizen satisfaction with local government: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations'. *Journal of politics*, 52 (3) 807-837.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation
- Maister, D., 1985, 'The psychology of waiting lines'. In: J. Czepiel, M. Solomon en C. Surprenant (red.), *The service encounter: Managing employee-customer interaction in service business*. Lexington: Lexington Books.
- Melkers, J. and J. Thomas, 1998, 'What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys'. *Public administration review* 58 (4) 327-333.
- Miller, T. and M. Miller, 1991, 'Standards of excellence: us residents' evaluations of local government services'. *Public administration review*, 51 (6) 503-513.
- Parks, R., 1984, 'Linking objective and subjective measures of performance'. *Public administration review*, 44 (2) 118-127.
- Post, J. E., 1994, 'De kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening'. *Openbaar bestuur*, 4 (11) 19-24.
- Princeton Survey Research Associates en Pew Charitable Trust, 2000, 'Customers judge the performance of federal government agencies: Report on the findings'.
- Ringeling, A., 1993, 'Het imago van de overheid: De beoordeling van prestaties van de publieke sector'. 's-Gravenhage: Vuga.
- Schmidt, F. en T. Strickland, 1998, 'Client satisfaction surveying: Common measurements tool'. Canadian Centre for Management Development.
- SIGMA, 1998, 'Public opinion surveys as input to administrative reform'. Paris: OECD. SIGMA papers.
- Soss, J., 1999, 'Welfare application encounters: Subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations'. *Administration and society*, 31 (1) 50-94.
- 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.
- Tiebout, C., 1956, 'A pure theory of local expenditures'. *Journal of political economy*, 64 (5) 416-424.
- Wang, X. en G. Gianakis, 1999, 'Public officials attitudes toward subjective performance measures'. *Public Productivity and Management Review*, 22 (4) 537-553.
- Watson, D., R. Juster en G. Johnson, 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.
- Zeithaml, V., A. Parasuraman en L. Berry, 1990, 'Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations'. London: The Free Press.