

# Meting klanttevredenheid bij overheidsorganisaties

Het klanttevredenheidsonderzoek is de meest gebruikte vorm van prestatiemeting bij overheidsorganisaties. De onderzoeken verschillen sterk van elkaar en de kwaliteit is niet duidelijk. Een aanzet is gegeven voor het ontwikkelen van een standaard, met aandacht voor verwachtingen, matrixopbouw van de vragenlijst, berekende rapportcijfers en het nut van een dergelijk onderzoek.

## GEERT THIJSSEN

Expert monitoring en effectmeting bij het Ministerie van Economische Zaken, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

## BERT VAN ENGELENBURG

Onderzoeks-methodoloog bij Methonder

Er is steeds meer aandacht voor het meten van overheidsprestaties. Ten eerste kunnen politieke opdrachtgevers en het management met zulke metingen de overheidsorganisaties gericht aansturen, en ten tweede levert prestatiemeting informatie voor de verantwoording over de maatschappelijke effecten die zijn bereikt (*outcome*), welke resultaten daarvoor zijn geleverd (*output*), welke activiteiten hiervoor zijn uitgevoerd (*throughput*) en welke middeleninzet daarvoor nodig is (*input*). Hoe beter de activiteiten leiden tot de gewenste output en outcome, des te groter is de doeltreffendheid van het beleid.

Hoe moet je deze prestaties meten? In evaluaties van het beleid staat het meten van de doeltreffendheid van het beleid centraal. Hierbij is er een onderscheid tussen enerzijds de voorgenomen beleidsmaatregelen en de doeltreffendheid daarvan, en anderzijds de doeltreffendheid van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Voor het meten van de doeltreffendheid van voorgenomen beleidsmaatregelen in termen van output en outcome is de maatschappelijke kosten-batenanalyse ontwikkeld. Hiervoor hebben het CPB en PBL een algemene leidraad opgesteld (Romijn en Renes, 2013). Voor het meten van de ex post doeltreffendheid zijn ook standaarden ontwikkeld, zie bijvoorbeeld het rapport *Durf te meten* van de Commissie Theeuwes (2012) en de Algemene Rekenkamer (2011).

De monitoring van het beleid meet de doelbereiking van het beleid. De monitoring kan zich richten op alle niveaus: input, throughput, output en outcome. Op het niveau van output en outcome is een grote diversiteit aan indicatoren ontwikkeld. Standaardisatie hiervan is maar in beperkte mate mogelijk. Op het niveau van throughput voert vrijwel elke overheidsorganisatie een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uit. De throughput betreft de activiteiten die de overheid uitvoert, bijvoorbeeld subsidieverlening, uitvoering van wet- en regelgeving, voorlichting & advies en bevorderen en ondersteunen van netwerken. Het KTO meet de waardering over de wijze waarop de overheid deze activiteiten uitvoert. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening staat hoog op de agenda van veel overheidsorganisaties. Voor het KTO is echter geen standaard ontwikkeld, waardoor zulke onderzoeken in sterke mate van elkaar verschillen en de kwaliteit niet duidelijk is.

Bij het opzetten en uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek spelen een aantal methodologische vraagstukken. Ook hierbij is een onderscheid te maken in ex ante, de verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening, en de ex post beoordeling. De waardering over de activiteiten van de overheid is te achterhalen door ernaar te vragen. Hoe is de vragenlijst opgebouwd: staat één vraag centraal of is de opbouw volgens een matrixstructuur? Hoe om te gaan met niet-gebruikers? Vragen die heel geschikt zijn om aan respondenten voor te leggen zijn in de praktijk vaak niet rechtstreeks geschikt voor de rapportage. Daarnaast zijn er twijfels over het nut van het uitvoeren van een KTO. Op basis van theorie en ervaringen worden beschikbare methoden tegen elkaar afgewogen om een bijdrage te leveren aan een standaardisering van het KTO.

## VERWACHTINGEN EN NIET-GEBRUIKERS

De klassieke standaardaanpak voor een KTO is het SERVQUAL-model (Parasuraman *et al.*, 1988). Hierin wordt verondersteld dat tevredenheid een resultante is van de

verwachting omtrent de kwaliteit van dienstverlening en de perceptie ervan. Een bij de verwachting achterblijvende perceptie resulteert in een lagere mate van tevredenheid. Als we de klanttevredenheid willen weten, zo volgt uit dit model, dan moeten we de kwaliteit van dienstverlening en de verwachtingen hieromtrent vaststellen. Dit is omslachtig: elk onderdeel moet dus twee keer bevestigd worden, een eerste keer om te meten wat de klant verwacht en daarna nog een keer om de beoordeling te geven. Vaak weten respondenten achteraf niet meer precies wat hun verwachtingen vooraf waren.

Ook Hoogwout (2011) signaleert de rol van verwachtingen. Als de verwachtingen laag zijn, dan zal men eerder tevreden zijn over de dienstverlening. Een merkwaardige implicatie is de volgende. Als we aannemen dat de verwachtingen van de klant sterk samenhangen met de ervaringen die hij al heeft, dan zullen geleidelijke veranderingen in de kwaliteit van dienstverlening slechts geringe veranderingen in de tevredenheid veroorzaken. De mate waarin de tevredenheid wijzigt, wordt immers gedempt door de inmiddels gewijzigde verwachtingen. Als de perceptie hoog is en daarmee de verwachtingen hoog zijn, zal de gemeten tevredenheid nauwelijks meer toenemen bij geleidelijke verandering in de kwaliteit. Er is sprake van afnemende meeropbrengsten van de kwaliteit van de dienstverlening op de mate van tevredenheid.

Een ander aandachtspunt is dat in een KTO veelal alleen de klanten van een organisatie worden bevestigd. Klanten die zijn vertrokken of potentiële klanten, die zich niet melden, worden niet bevestigd. Het KTO geeft hierdoor waarschijnlijk een te rooskleurig beeld van de werkelijke klanttevredenheid. Het meenemen van niet-gebruikers in een KTO leidt echter tot het probleem dat het voor niet-gebruikers moeilijk is vragen te beantwoorden over de geboden dienstverlening. Ook zijn de niet-gebruikers niet geschikt als *counterfactual* voor de wel-gebruikers, omdat ze niet toevallig van elkaar verschillen.

#### EEN OF MEERDERE VRAGEN

In de aanpak van marktonderzoekbureaus is de totaalscore voor klanttevredenheid vaak gebaseerd op slechts één vraag: “Welk rapportcijfer zou u geven voor de dienstverlening?” In de commerciële wereld is de Net Promoter Score (NPS) van Reichheld (2003) zeer populair. De NPS-vraag is: “Zou u ons bedrijf bij anderen aanbevelen? (op een schaal van 0 tot 10).”

Een andere aanpak is gebaseerd op het meervoudig operationaliseren, waarbij over een moeilijk begrip, zoals de kwaliteit van de helpdesk, meerdere vragen worden gesteld. Dit kan op verschillende manieren. Een elegante manier is die waarbij de vragenlijst is opgebouwd volgens een matrix. In de rijen staan de diverse vormen van dienstverlening, in de kolommen staan de kwaliteitsaspecten. De matrixaanpak geeft houvast bij de vragenlijstconstructie. Het geeft een operationele definitie van het construct kwaliteit van de dienstverlening.

In de psychometrie is het de overheersende opvatting dat één vraag naar een abstracte zaak in het algemeen niet volstaat bij het vaststellen van subjectieve zaken (Lord en Novick, 1968; Hambleton *et al.*, 1991). Scores die gebaseerd zijn op meerdere specifiekere vragen, zijn in het algemeen betrouwbaarder dan de score van een enkele vraag – en als de vragenlijst zorgvuldig geconstrueerd is, gewoonlijk ook meer valide. Het hele principe van het maken van vragenlijsten en

tests is gebaseerd op het idee dat het construct dat we willen meten niet door directe observatie of een enkele vraag te beantwoorden is.

Bij specifiekere vragen of vragen naar meer concrete zaken weet men beter wat de respondent precies voor ogen stond bij de beantwoording (Brinkman, 1994). Op basis van de NPS-aanpak weet je niet wat je moet doen om de tevredenheid te vergroten (Leppik, 2013). De NPS-vraag wordt nauwelijks toegepast bij overheidsorganisaties. Een onderzoek door Picker Institute Europe (2012) voor de gezondheidszorg laat zien dat de NPS-vraag niet geschikt is, de term ‘aanbevelen’ lijkt in de gezondheidszorg vaak verkeerd te worden begrepen. Een NPS-achtige vraag voor overheidsorganisaties die wellicht wel bruikbaar is, is de vraag hoe de klant over de overheidsorganisatie praat met collega's of anderen.

Er zijn pleidooien om met een mix van methoden te

**Klanten die zijn vertrokken  
of potentiële klanten, die zich niet melden,  
worden niet bevestigd. Het  
klanttevredenheidsonderzoek geeft hierdoor  
waarschijnlijk een te rooskleurig beeld**

werken. Bijvoorbeeld Verhoef (2011) meet klantprestaties bij Nederlandse banken aan de hand van relatiewaarde, NPS, prijs-kwaliteitsverhouding, prijs en emoties.

#### DATA-INWINNING EN RAPPORTAGE

Veelal is de relatie tussen de data-inwinning en rapportage een-op-een. De rapportage bevat de antwoorden op de gestelde vragen, bijvoorbeeld de antwoorden op de vraag “Welk rapportcijfer zou u geven voor het gemak om iets te vinden op de website?” In de rapportage staan de rapportcijfers, deze zijn eenvoudig te interpreteren. Voor de data-inwinning is een vijfpuntsantwoordschaal veelal beter geschikt om aan respondenten voor te leggen. Voor de rapportage kan dan een rapportcijfer worden berekend, waarbij 1 (zeer slecht) wordt omgezet in het rapportcijfer 1 en 5 (zeer goed) in het rapportcijfer 10. De tussenliggende waarden worden omgezet in gelijke numerieke intervallen, bijvoorbeeld 3 (matig) wordt 5,5 (Dawes, 2008).

In een KTO gaat veel aandacht uit naar het totaaloordeel over de dienstverlening. De rapportage is een-op-een als de data-inwinning is gebaseerd op de vraag “Welk rapportcijfer zou u geven voor de dienstverlening?” Een andere mogelijkheid is om specifiekere vragen te stellen op een vijfpuntsantwoordschaal. Het totaalcijfer is dan te berekenen als het gemiddelde van de berekende rapportcijfers per vraag. Een belangrijk voordeel hiervan is dat de interpretatie eenvoudig is.

Het berekende totaalcijfer is een samenvatting van alle gegeven antwoorden en kan worden uitgesplitst naar vorm van dienstverlening, aspect of naar regeling. De resultaten zijn altijd consistent. Indien blijkt dat het berekende cijfer relatief laag is, dan kan men nagaan aan welke vorm(en) van dienstverlening dit ligt en of misschien sommige aspecten lager beoordeeld worden dan andere. Het tegenargument voor het gebruik van een berekend cijfer is dat de klant andere aspecten mogelijk mee-

neemt in het eindoordeel. Dit is een argument om de vragenlijst te verbeteren en die zaken dan mee te nemen in de vragenlijst. Hetzelfde geldt voor de weging van diensten en aspecten. Als dat zo is, dient van tevoren te worden bepaald hoe de verschillende diensten en aspecten te wegen. Het grote voordeel is dan dat expliciet wordt gemaakt hoe een cijfer tot stand is gekomen. Anders gebeurt dit impliciet, en is het onduidelijk wat men meet. Dit is met name kwalijk voor de diagnostiek:

## KTO bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

KADER 1

### Verwachtingen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) meet de verwachtingen niet in het KTO. De verwachtingen van een klant achterhaalt RVO.nl door analyse van signalen en klachten van klanten en via klantpanels. Er blijkt sprake te zijn van afnemende meeropbrengsten. De tevredenheid van klanten over het Octrooicentrum (onderdeel van RVO.nl) is hoog (7,8), maar is al jaren op vrijwel hetzelfde niveau, ondanks inspanningen om de tevredenheid verder te verbeteren (Eco-

nomische Zaken, meerdere jaren). De score voor Dienst Regelingen (inmiddels gefuseerd met Agentschap NL tot RVO.nl) is dankzij forse inspanningen toegenomen van een 6,3 in 2011 naar een 6,9 in 2013 (Tweede Kamer, 2013).

### Een vraag

RVO.nl hanteert een matrixaanpak. In tabel 1 staan voor vier informatiekanalen en twee processen kort de kernwoorden uit de vragen in de vragenlijst.

### Matrix-opbouw vragenlijst

Informatiekanalen	Behulpzaam	Snelheid	Transparantie	Inhoudelijke kwaliteit	Bruikbaarheid
Website	Taalgebruik	Gemak iets te vinden	Duidelijke informatie	Volledigheid	Bruikbaarheid van de informatie
Helpdesk: telefoon	Vriendelijkheid medewerker	Snelheid beantwoording	Duidelijkheid antwoord	Deskundigheid medewerker	Bruikbaarheid van de informatie
Helpdesk: e-mail	Taalgebruik	Snelheid beantwoording	Duidelijkheid antwoord	Volledigheid	Bruikbaarheid van de informatie
Advisering	Behulpzaamheid adviseur	Snelheid beantwoording	Duidelijkheid informatie	Deskundigheid adviseur	Bruikbaarheid van de informatie
Processen	Behulpzaam	Snelheid	Transparantie	Bruikbaarheid	
Aanvraag	Gemak online tool	Administratieve lasten	Duidelijk wat in te vullen	Duidelijke wijze van beoordeling	
Beslissing	Behulpzaamheid medewerker	Snelheid beslissing	Transparantie beslisprocedure	Zorgvuldigheid procedure	

### Niet-gebruikers

Het KTO bij RVO.nl wordt uitgevoerd onder zijn klanten. In het KTO van RVO.nl is een NPS-achtige vraag opgenomen om de geluiden van niet-klanten van RVO.nl te horen: "In uw zakelijke omgeving spreken mensen misschien wel eens over RVO.nl. Hoe vaak hoort u positieve geluiden over RVO.nl? Hoe vaak hoort u negatieve geluiden over RVO.nl?"

### Rapportage

RVO.nl maakt gebruik van berekende rapportcijfers. Vanwege de gestandaardiseerde aanpak is aggregatie naar elk niveau van de organisatie mogelijk. Zo kan men bijvoorbeeld zien of advisering (een vorm van dienstverlening) of behulpzaamheid (een kwaliteitsaspect) bij de ene regeling beter beoordeeld wordt dan bij een andere regeling. Om te voorkomen dat men verwijt dat RVO.nl zichzelf een hoog cijfer toerekent, is een correctiefactor in de berekening toe-

gevoegd. Uitgangspunt is dat het (RVO.nl totaal) berekende cijfer gelijk is aan het (RVO.nl totaal) gegeven cijfer. Feitelijk wordt hierdoor het berekende cijfer geïkht op de (intuïtieve) schaal die bij de gegeven rapportcijfers gehanteerd wordt.

### Nut

Het KTO wordt gebruikt in de evaluaties van regelingen van RVO.nl. Het KTO is goed verankerd in de organisatie, door regelmatig de uitkomsten te bespreken in het directieteam, de vragenlijsten samen met de afzonderlijke afdelingen op te stellen en de resultaten per regeling met de afdelingen te bespreken. Door de frequentie van uitvoering per kwartaal versterkt het KTO de aandacht voor de klant gedurende het hele jaar. Het KTO maakt het mogelijk om op een efficiënte wijze te bepalen of de organisatie met een breed scala aan diensten en veel interne en externe stakeholders op de goede weg is qua kwaliteit van de dienstverlening.

wat kunnen we verbeteren, wat zijn onze sterke punten?

De voordelen van een NPS-vraag is de eenvoudige relatie tussen de data-inwinning en de rapportage, en de aandacht voor de uiteinden van de scores: de zeer tevreden en de zeer ontevreden klanten. De interpretatie van de antwoorden op een NPS-vraag is eenvoudig.

### NUT KTO

Thomassen (2003) stelt dat er jaarlijks voor tientallen miljoenen euro's wordt verspild met klanttevredenheidsonderzoeken, omdat de onderzoeksresultaten niet concreet genoeg zijn, de frequentie te laag is, er uitgegaan wordt van de gemiddelde klant en acceptatie van de resultaten binnen de organisatie gering is.

Het is belangrijk om binnen de overheidsorganisaties te inventariseren welke wensen er leven. Veelal is het doel van een KTO bij een overheidsorganisatie om zich te verantwoorden. Een ander belangrijk doel kan zijn om diagnostische informatie te verzamelen over wat er wel goed gaat en wat er beter kan. Het KTO moet enig detailniveau hebben om aan te geven waar eventuele problemen zich voordoen, open vragen in de vragenlijst kunnen hierbij behulpzaam zijn. Veelal heeft een KTO een routinematig karakter, waardoor de informatie niet zeer gedetailleerd zal zijn. In sommige gevallen is het nodig om vervolgonderzoek uit te zetten, om te achterhalen welke verbeteracties in gang gezet moeten worden.

Bij een routinematige aanpak mag het KTO niet tijdrovend zijn, noch voor de respondenten, noch voor de organisatie van het onderzoek. Een korte vragenlijst is vanuit dit oogpunt dus wenselijk. Vanwege efficiency-overwegingen kan worden gekozen voor een gestandaardiseerde aanpak, een die steeds weer hergebruikt kan worden. Hierdoor kunnen de resultaten van het KTO goed vergeleken worden tussen de verschillende diensten. Maar het is redelijk om aan specifieke wensen binnen de organisatie tegemoet te komen. Hiermee bevordert men dat het KTO gedragen wordt door de verschillende afdelingen.

Het is gewenst om gedurende het hele jaar het thema 'klant' te laten leven in een organisatie en het frequent uitvoeren van een KTO kan hieraan bijdragen. In de rapportage van het KTO moet aandacht zijn voor de zeer tevreden en de zeer ontevreden klanten (kader 1).

### CONCLUSIES

Prestaties van de overheid zijn te meten op en tussen het niveau van input, throughput, output en outcome. Hiervoor zijn een aantal leidraden ontwikkeld. De meest gebruikte prestatiemeting betreft het meten van de waardering over de wijze waarop de activiteiten (throughput) door een overheidsorganisatie worden uitgevoerd. Dit type onderzoek is minder kostbaar dan evaluaties, maar hiervoor is geen standaard ontwikkeld. Er zijn echter wel een aantal methodologische issues die aandacht behoeven. Naast het meten van de perceptie is het niet wenselijk om ook verwachtingen te meten in een klanttevredenheidsonderzoek. Het is wel belangrijk om bij de analyse van de uitkomsten de rol die verwachtingen spelen in het achterhoofd te houden. Het is gewenst om de vragenlijst voor een klanttevredenheidsonderzoek te laten bestaan uit meerdere vragen, opgebouwd volgens een matrixstructuur. Een oordeel dat actueel ('volgens reken-

regels') tot stand is gekomen verdient de voorkeur boven een klinisch oordeel ('een algemene impressie'). Het gebruik van een matrixstructuur geeft houvast bij de vragenlijst constructie en in één oogopslag is duidelijk welke diensten en aspecten hoger gewaardeerd worden, en welke lager. Het toevoegen van vragen in de sfeer van de Net Promotor Score ("zou u ons bedrijf bij anderen aanbevelen"; op een schaal van 0 tot 10) kan hierbij nuttig zijn. De relatie tussen data-inwinning via de vragenlijst en de rapportage hoeft niet een-op-een te zijn. Respondentvriendelijke vraagstelling is te combineren met berekende rapportcijfers. Het voordeel van berekende rapportcijfers is dat er een consistente samenhang is tussen de scores op het niveau van een dienst, een regeling, stakeholders en de organisatie als geheel. Het is belangrijk om het klanttevredenheidsonderzoek goed te verankeren in de organisatie.

### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2011) *Handreiking effectevaluatie van subsidies: randvoorwaarden, uitvoering en benutting*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Brinkman, J. (1994) *De vragenlijst*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Commissie Theeuwes (2012) *Durf te meten. Eindrapport expertwerkgroep effectmeting*. Publicatie op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Dawes, J. (2008) Do data characteristics change according to the number of scale points used? An experiment using 5-point, 7-point and 10-point scales. *International Journal of Market Research*, 51(1), 61-77.
- Economische Zaken (meerdere jaren) *Rijksjaarsverslag*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Hambleton, R.K., H. Swaminathan en H.J. Rogers (1991) *Fundamentals of item response theory*. New York: Sage Publications.
- Hoogwout, M. (2011) *Klantonderzoek door overheden: Wat te meten?* Blog op [www.hoogwout-kennistransfer.nl](http://www.hoogwout-kennistransfer.nl).
- Leppik, P. (2013) *Stop the Net Promotor Madness*. Blog op [www.customerthink.com](http://www.customerthink.com).
- Lord, F.M. en M.R. Novick (1968) *Statistical theories of mental test scores*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Parasuraman, A., V.A. Zeithaml en L.L. Berry (1988) SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.
- Picker Institute Europe (2012) *Overarching questions for patient surveys: development report for the Care Quality Commission (CQC)*. Oxford: Picker Institute Europe.
- Reichheld, F. (2003) The one number you need to grow. *Harvard Business Review*, 81(12), 46-54.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Thomassen, J.-P.R. (2003) *Klanttevredenheid, de zin en onzin: grotere winstgevendheid door sturing op de waarde van en voor de klant*. Deventer: Kluwer.
- Tweede Kamer (2013) *Vragen vaste commissie EZ over fusie agentschappen EZ*. Tweede Kamer, 33744(1).
- Verhoef, P. (2011) Klantprestaties bij Nederlandse banken 2011. *ESB*, 96(4614/4615), 455-457.