



FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Stad Brugge

Klantentevredenheid over de dienst Ombudsman

Een survey-onderzoek van de dienstjaren 2009 en 2010

Prof. dr. Herwig Reynaert

Prof. dr. Kristof Steyvers

An Heyerick

Tom Verhelst



Samenvatting onderzoeksrapport februari 2012

1. Inleiding

Brugge beschikt als een van de weinige Vlaamse steden over een volwaardige en onafhankelijke ombudsdienst. Dit onderzoeksrapport presenteert een selectie van de belangrijkste resultaten van een tevredenheidsonderzoek over deze dienst, uitgevoerd door het Centrum voor Lokale Politiek (CLP) van de Universiteit Gent. Het meten van de tevredenheid over stedelijke dienstverlening past in een globale trend naar nieuw publiek beheer waarin de burger wordt gezien als een gebruiker en klant van de overheid. Die klant evolueert dan het proces en het resultaat van het overheidsoptreden. De bevindingen van die evaluatie staan echter niet op zichzelf maar dienen te worden teruggekoppeld naar de betrokken overheid om de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren. **Klantentevredenheid** is dus een kernelement van integrale kwaliteitszorg.

Via een anonieme en gestandaardiseerde **postenquête** peilden we naar de tevredenheid van alle klanten van de ombudsdienst waarvoor in 2009 en 2010 een klachtdossier werd geopend. Van de 493 aangeschreven klanten vulden er 293 de enquête in, wat een ruime respons van 59,4% opleverde. Zowel procedurele als organisatorische aspecten van de klantentevredenheid komen doorheen het rapport aan bod. De chronologische ordening van deze aspecten reconstrueert het proces dat de klanten hebben doorlopen in hun contact met de ombudsdienst.

2. Het sociaal profiel van de klanten van de ombudsdienst

Vanuit haar dubbele missie van individueel klachtenmanagement en algemene beleidsaanbeveling doet een ombudsdienst er goed aan om een zo ruim mogelijk segment van de bevolking te bereiken. Zo krijgen alle burgers een stem bij de overheid en kan het beleid op een breed maatschappelijk draagvlak steunen. De literatuur wijst er echter op dat dit vaak niet het geval is. Ook uit onze data blijkt dat het klantenbestand van de Brugse ombudsdienst **geen afspiegeling** is van de bevolking:

- Klanten zijn vaker ouder (gemiddeld 59,2 jaar; 70,9% is ouder dan 50 jaar), van het mannelijke geslacht (54,3% tegenover 45,7% vrouwen), hoger opgeleid (48,6% bezit een diploma hoger onderwijs, 38,5% een diploma secundair onderwijs en 12,9% een diploma lager onderwijs) en Belg (97,9% bezit de Belgische nationaliteit).
- Klanten oefenen bovendien vaker een geprivilegieerd beroep uit (45,9% is bediende, 24,6% zelfstandige, 18% ambtenaar, 9% arbeider en 2,5% heeft een ander beroep; in totaal is trouwens slechts 43,8% van de klanten werkend, waarvan 33,3% op voltijdse basis), wonen in een Brugse deelgemeente of de binnenstad (52,6% en 41,2%) en hebben een meer dan gemiddelde politieke interesse (2,3 op een schaal van 0 tot 4). De gemiddelde algemene maatschappelijke interesse of betrokkenheid is daarentegen niet opvallend groot.

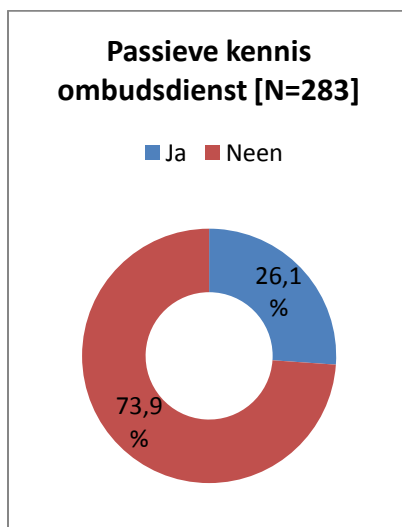
Deze selectiviteit hoeft echter geen onoverkomelijk probleem te zijn. Eén mogelijke oplossing is om de bekendheid bij de burgers te vergroten en de drempel naar de dienst zo laag mogelijk te houden. Een alternatief bestaat erin om te aanvaarden dat de ombudsdienst nooit elke bevolkingscategorie in gelijke

mate kan bereiken. Beter richt ze zich dan op haar invloed als veranderingsagent die de werking van de lokale overheid optimaliseert via aanbevelingen en (beleids)adviezen.

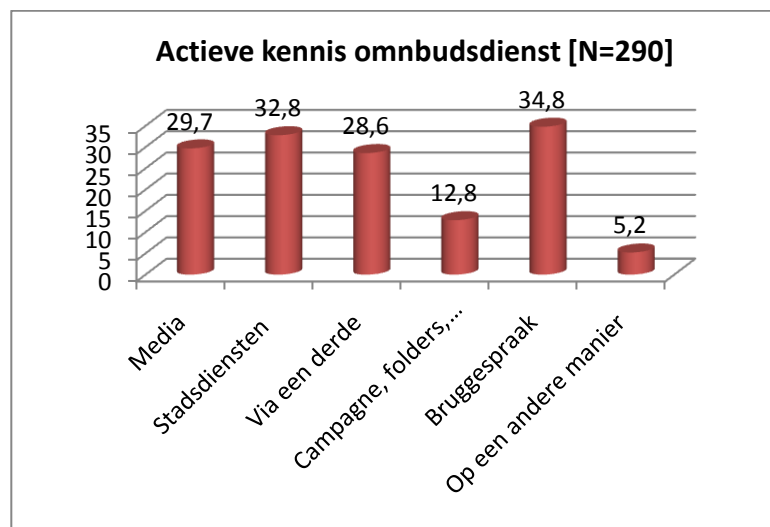
3. Kennis van de ombudsdienst

In het volgende onderdeel gaan we dieper in op een belangrijke voorwaarde van de consultatie van de ombudsdienst, namelijk de **kennis van deze dienst**. Via de maximalisatie van haar bekendheid probeert de ombudsdienst er voor te zorgen dat elke burger alvast theoretisch een gelijke kans heeft om een klacht of verzoek in te dienen.

We splitsen onze analyse op in twee componenten. Eerst peilen we naar de **passieve kennis** van de ombudsdienst bij haar klanten. We vroegen hen of ze reeds met informatie over het bestaan van de Brugse ombudsdienst werden geconfronteerd vooraleer zij daar zelf actief naar op zoek gingen. GRAFIEK 1 toont dat dit voor de meerderheid van de klanten (73,9%) niet het geval was. Slechts 1 klant op 4 (26,1%) had voordien reeds via een of andere campagne over de ombudsdienst gehoord. Dit bleek hoofdzakelijk via het lokaal blad *Bruggespraak* of een andere vorm van officiële stadsinformatie te zijn. Vervolgens bekijken we de **actieve kennis** door de klanten: eenmaal de beslissing tot de klacht was genomen, via welk kanaal zijn de klanten dan met de ombudsdienst in contact gekomen? Verschillende opties werden naar voor geschoven. Uit GRAFIEK 2 blijkt dat dit voor de meeste klanten opnieuw via het lokaal blad *Bruggespraak* was. Bijna 1 op 3 contacteerde de ombudsdienst ook na een doorverwijzing door de betrokken stadsdienst. Dat de ombudsdienst daarnaast via mond-aan-mond-reclame bekendheid verwerft mag nauwelijks verbazen: ruim 1 op 4 klanten had onder meer via een derde (kennis, collega, familielid, andere klant) over de mogelijkheid tot klagen bij de dienst gehoord. Daarnaast speelden ook de media en allerhande campagnes en folders een rol.



GRAFIEK 1. Passieve kennis

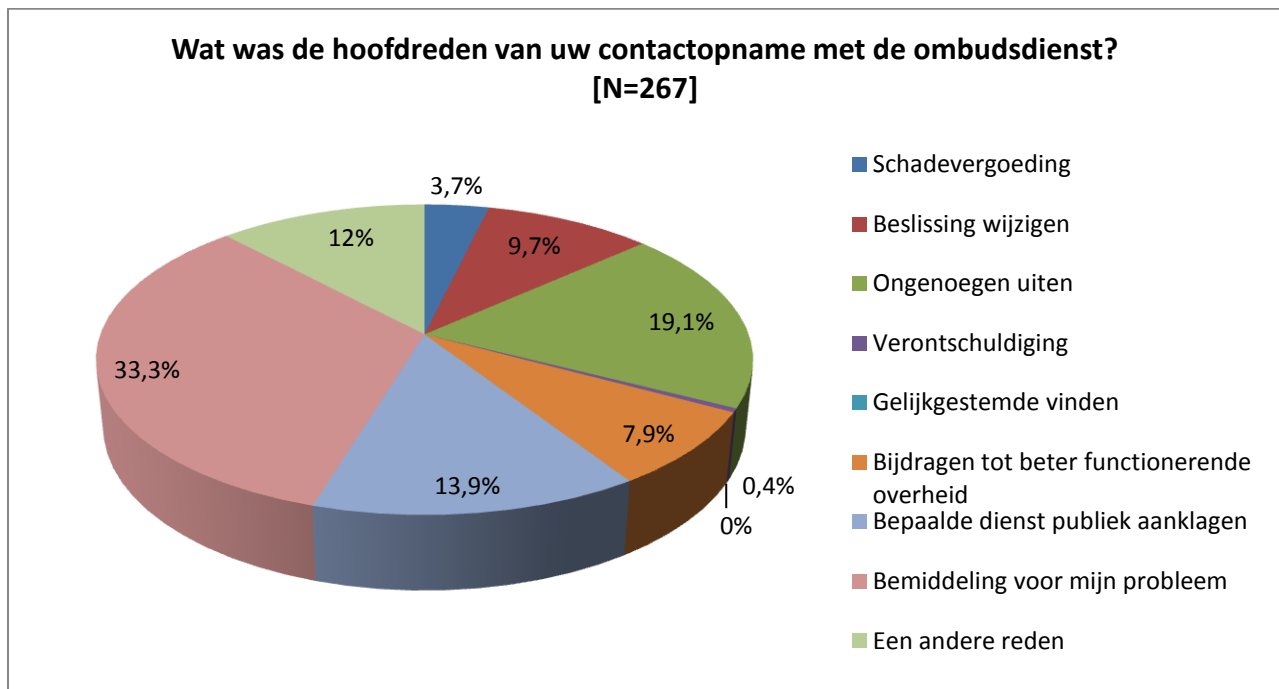


GRAFIEK 2. Actieve kennisname

4. Inhoud van het klachtdossier

Met welk dossier richten klanten zich doorgaans tot de Brugse ombudsdienst? We beperken deze analyse tot een aantal basiscategorieën die we aan de respondenten voorlegden. De specifieke inhoud van het klachtdossier wordt namelijk uitgebreid besproken in de jaarverslagen van de ombudsdienst zelf. We vroegen de klanten om de **hoofdrede van hun contactopname met de ombudsdienst** te benoemen, variërend van klagen, over bemiddeling bij een specifiek probleem, tot het streven naar een beter functionerende overheid.

Zoals uit GRAFIEK 3 blijkt, nam de overgrote meerderheid van onze respondenten (1 op 3) contact op met de ombudsdienst om te bemiddelen bij een specifiek probleem. Reken daarbij de klanten die wensten dat een beslissing werd gewijzigd of op een schadevergoeding uit waren, en we zien dat bijna de helft van de klachten door een **persoonlijke en instrumentele motivatie** was ingegeven. Bijna 1 klant op 5 wendde zich in de eerste plaats tot de ombudsdienst om zijn of haar ongenoegen te uiten. Slechts een miniem percentage zocht voornamelijk een verontschuldiging, terwijl ruim 1 op 10 een bepaalde dienst publiek wou aanklagen. Als we deze percentages optellen, stellen we vast dat ongeveer 1 klant op 3 een beroep doet op de ombudsdienst omwille van een **persoonlijke maar eerder expressieve motivatie**. **Algemene burgerzin** figureert ten slotte als derde grote motivatie. Voor net geen 8% van de klanten was het contact met de ombudsdienst in de eerste plaats bedoeld om het functioneren van de overheid te verbeteren.

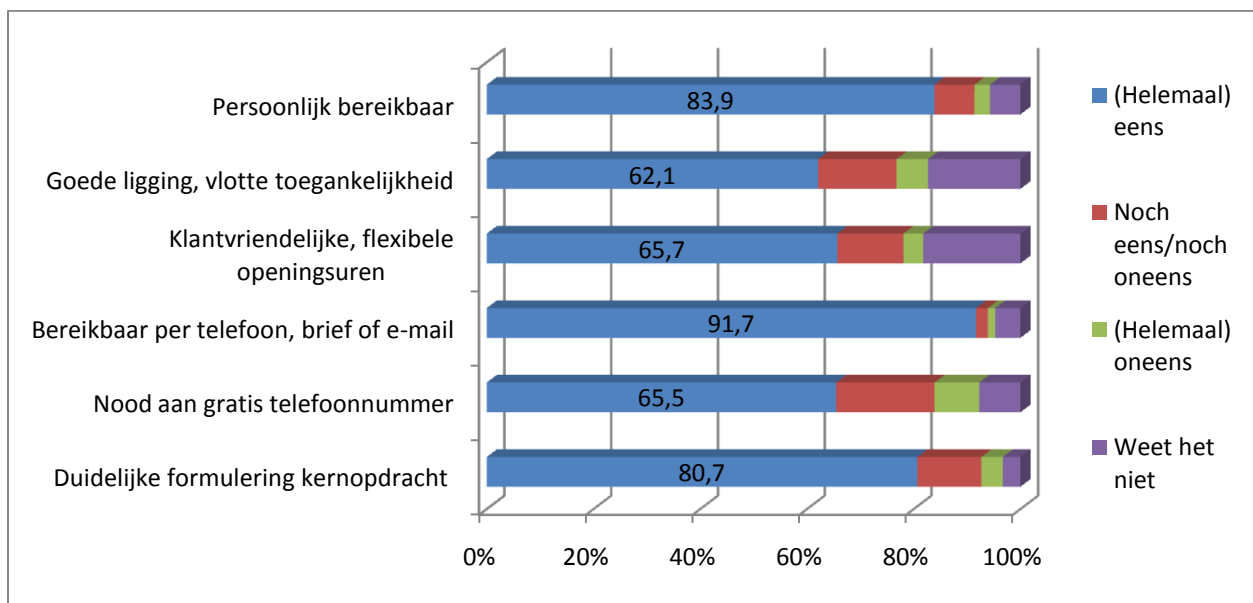


GRAFIEK 3. Hoofdrede van contactopname met de ombudsdienst

5. Evaluatie van de toegankelijkheid van de ombudsdienst

Tot dusver analyseerden we de elementen die aan de klachtenbehandeling en klantentevredenheid voorafgaan. De volgende stap voor de klant bestaat er logischerwijze in om de ombudsdienst effectief te contacteren. Het spreekt voor zich dat de toegankelijkheid van de dienst daarbij een essentiële en noodzakelijke voorwaarde is. Laagdrempeligheid, in alle mogelijke vormen, moet hier dus de boodschap zijn. Vertaald naar de klassieke ombudsnormen betekent dit dat de ombudsdienst een **vlotte bereikbaarheid** moet hebben: niet alleen telefonisch maar evenzeer fysiek moet de dienst voldoende bereikbaar zijn. Ruimtelijke nabijheid wordt daarbij gekoppeld aan een vlotte toegankelijkheid van de gebouwen en ruime, publiekgerichte openingsuren. Zelf maakt de Brugse ombudsdienst van toegankelijkheid één van de speerpunten van haar beleid. In welke mate ervaren de klanten van de dienst de bestaande voorzieningen als toereikend?

Als eerste element peilen we naar de persoonlijke bereikbaarheid van de ombudsdienst. GRAFIEK 4 toont dat een erg ruime meerderheid van respondenten het eens tot helemaal eens is met de stelling dat de ombudsdienst gemakkelijk persoonlijk bereikbaar is. Voor ruim 6 op 10 scoort de dienst ook (zeer) goed qua ligging en toegankelijkheid en bijna 2 klanten op 3 ervaren de openingsuren als ruim voldoende. De relatief grote groep klanten zonder opinie (categorie “weet het niet”) kunnen we waarschijnlijk verklaren door de (groeierende) groep klanten die de dienst niet persoonlijk contacteren, maar via telefoon, brief, fax, e-mail, ... Klanten ervaren deze alternatieven trouwens als zeer toegankelijk en laagdrempelig. Meer dan 9 op 10 respondenten antwoorden dat de dienst gemakkelijk te bereiken is via telefoon, brief of e-mail, al zijn er wel behoorlijk wat klanten voor een gratis telefoonnummer te vinden. Tot slot vindt het merendeel van de klanten dat de kernopdracht van de ombudsdienst duidelijk werd geformuleerd bij een eerste contact. Dit is belangrijk om bij het begin van het contact meteen de juiste verwachtingen te creëren bij de klant. Gemiddeld quoteren de klanten de toegankelijkheid van de ombudsdienst met heel hoge 8,1 op 10.



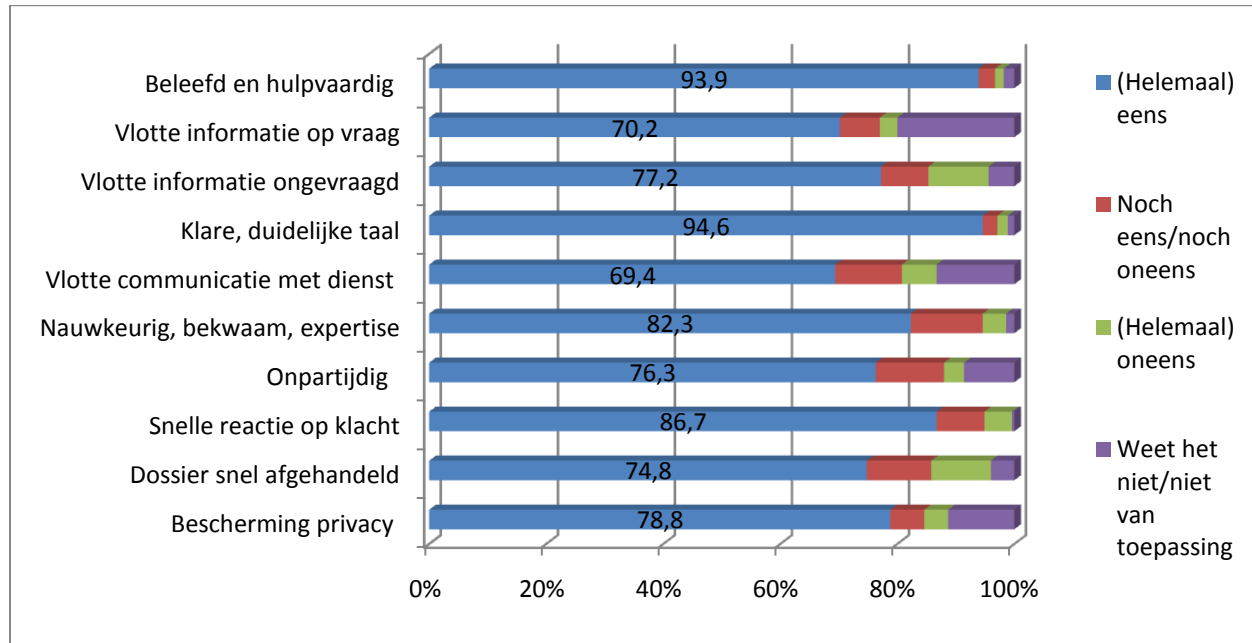
GRAFIEK 4. Toegankelijkheid van de ombudsdienst

6. Evaluatie van de procedure van de ombudsdienst

Burgers die zich tot de ombudsdienst wenden, ondervinden, zoals hierboven geschetst, weinig moeite om de dienst te contacteren. De **procedure van de klachtenbehandeling** is vervolgens de fase bij uitstek om de ombudsdienst aan haar eigen **ombudsnormen** te toetsen. De eerste norm waarmee klanten onmiddellijk worden geconfronteerd, en dit zowel bij een persoonlijke, telefonische als elektronische contactopname, is de beleefdheid en hulpvaardigheid van de medewerkers van de ombudsdienst. Een *correcte bejegening* is dus van primordiaal belang. GRAFIEK 5 toont dat de klanten het massaal eens zijn met de stelling “de ombudsman stelde zich beleefd en hulpvaardig op in de omgang”. Een tweede belangrijke ombudsnorm die doorheen de procedure van klachtenbehandeling loopt is *actieve dienstverlening*. In de eerste plaats moet een overheidsdienst steeds afdoende antwoorden op de vragen die de burgers haar stellen. Daarnaast moet de dienst haar klanten echter ook uit eigen beweging op de hoogte houden van het verloop van hun dossier en ongevraagd gerichte informatie en hulp verschaffen, voor zover die nuttig kan zijn. De grafiek illustreert dat de klanten van de ombudsdienst het overwegend (helemaal) eens zijn met de stelling dat de dienst hen vlot informatie verschaft, zowel wanneer ze er zelf expliciet om vroegen als ongevraagd, wanneer dit relevant was. De betrekkelijk grote groep respondenten zonder mening heeft wellicht nooit zelf om informatie over hun dossier gevraagd. Bijna alle klanten vinden bovendien dat de ombudsdienst in een klare, duidelijke en begrijpbare taal met hen communiceerde, zodat de ombudsdienst ook aan een derde ombudsnorm, *deugdelijke correspondentie*, voldoet. De klanten staan het meest kritisch tegenover de ombudsnorm *efficiënte coördinatie*. Toch vinden nog bijna 7 respondenten op 10 dat de ombudsdienst vlot communiceerde met de betrokken dienst in hun dossier. Een betrekkelijk grote groep is eerder onbeslist of heeft geen uitgesproken mening. Wellicht komt dit doordat de bemiddeling van de ombudsdienst doorgaans achter gesloten deuren gebeurt.

Bovenstaande ombudsnormen hadden min of meer betrekking op het vormelijke aspect van de procedure van klachtenbehandeling. Voor klanten is het daarnaast uiteraard minstens even belangrijk dat de procedure inhoudelijk op een gedegen manier verloopt. De ombudsnorm die dit aspect uitdrukt heet *goede uitvoeringspraktijk en administratieve nauwkeurigheid*. Klanten zijn het in grote getale eens met de stelling dat de ombudsdienst blijk gaf van nauwkeurigheid, vakbekwaamheid en expertise in haar optreden. Ruim drie vierden van de respondenten geeft daarnaast te kennen dat de ombudsdienst zich *onpartijdig* opstelde in het conflict tussen burger en administratie. In het kader van de volgende ombudsnorm, *deugdelijke correspondentie*, geven bijna 9 klanten op 10 aan dat ze snel een reactie kregen van de ombudsdienst op hun klacht. De tevredenheid over de termijn waarbinnen hun dossier werd afgehandeld (ombudsnorm *redelijke behandeltermijn*) ligt iets lager, hoewel drie vierden van de klanten het toch (helemaal) eens zijn met de stelling dat hun dossier snel werd afgehandeld. Dit hangt samen met de vaststelling dat de procedure van klachtenbehandeling voor 1 respondent op 10 nog niet was afgelopen op het moment dat ze de enquête invulden. Tot slot is een ruime meerderheid van de klanten het er over eens dat de ombudsdienst hun *privacy* voldoende beschermde tijdens de procedure.

De positieve evaluatie van de verschillende ombudsnormen trekt zich door naar de **algemene evaluatie van de procedure** van de ombudsdienst: deze wordt door haar klanten gemiddeld met een goede 7,7 op 10 bedacht.



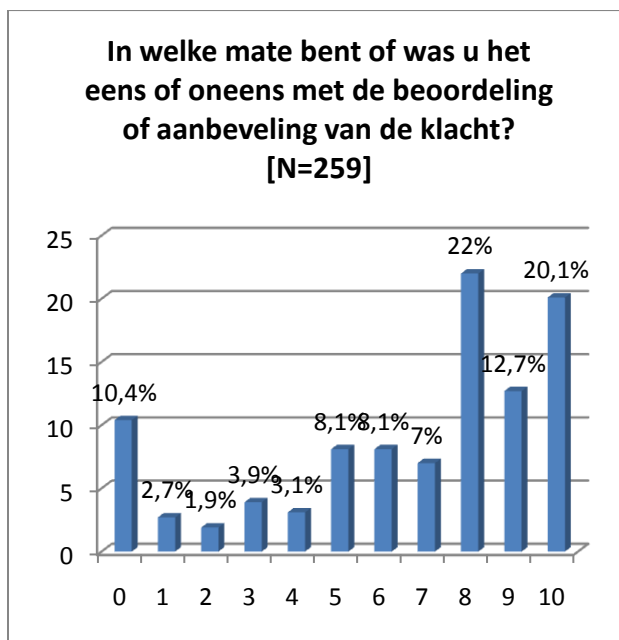
GRAFIEK 5. Procedure van de ombudsdienst

7. Evaluatie van de uitkomst van het dossier

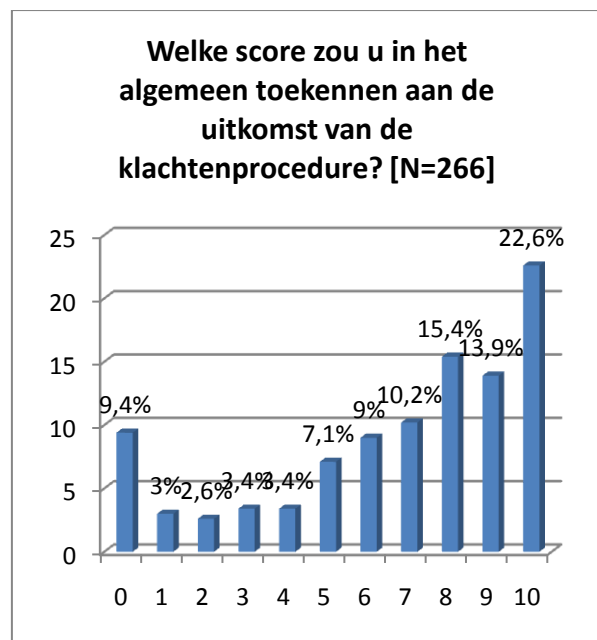
Zoals in het vorige deel van de analyse bleek, was de klachtenbehandeling voor het grootste deel van de respondenten afgerond op het ogenblik dat ze de enquête invulden. Dit liet ons toe om ook te polsen naar de klantentevredenheid over de *uitkomst* van het dossier. Die uitkomst zal grotendeels (mee) bepalend zijn voor de algemene klantentevredenheid. We brengen hierbij twee aspecten in rekening. In de eerste plaats vroegen we de respondenten in welke mate ze het eens of oneens zijn (of waren) met de **beoordeling en aanbeveling(en)** die de ombudsdienst deed over het dossier. De respondenten konden een score toekennen van 0 (helemaal oneens) tot 10 (helemaal eens). GRAFIEK 6 toont de verdeling van de scores over deze tevredenheid. Zoals uit de grafiek blijkt is het niet mogelijk om een eenduidig patroon in de respons te herkennen. Aan de ene zijde van het spectrum is een betrekkelijk grote groep respondenten (10,4%) het helemaal oneens met de beoordeling of aanbeveling van de ombudsdienst. Het aandeel respondenten dat een andere score lager dan 5 op 10 toekent is verder beperkt (samen 11,6%). Voor goed 1 op 5 klanten is de beoordeling of aanbeveling dus onvoldoende. Vervolgens zien we een groep klanten die behoorlijk tevreden zijn met de beoordeling of aanbeveling van de ombudsdienst. Samen geeft bijna 1 op 4 respondenten (23,2%) een score van 5 tot 7 op 10. De andere zijde van het spectrum is echter het dichtst bevolkt. Dit wil zeggen dat de grootste groep klanten van de Brugse ombudsdienst het eens tot helemaal eens is met de beoordeling of aanbeveling die door de dienst werd geformuleerd. Ruim de helft van de respondenten (54,8%) geeft een score van minstens

8 op 10. De **gemiddelde tevredenheidsscore over de beoordeling of aanbeveling** van de ombudsdienst is met 6,6 op 10 bijgevolg heel behoorlijk.

De tweede component van de analyse bespreekt in welke mate de klanten in het algemeen tevreden zijn over de **uitkomst van hun klachtenbehandeling**. We moeten hierbij in het achterhoofd houden dat deze score doorgaans slechts gedeeltelijk door de ombudsdienst zelf wordt bepaald. Zij kan namelijk enkel bemiddelen en aanbevelingen formuleren en heeft dus geen macht om concrete beslissingen te nemen. De uitkomst van het dossier is daarom vaak het resultaat van de uiteindelijke beslissing en/of acties van de betrokken actoren in het dossier (*in casu* meestal de betrokken stadsdienst). Aan iedere respondent werd gevraagd om een score toe te kennen van 0 (heel slecht) tot 10 (heel goed). GRAFIEK 7 illustreert de tevredenheid bij de klanten van de Brugse ombudsdienst over de uitkomst van hun klachtdossier. De resultaten blijken opnieuw erg gepolariseerd. Aan de ene kant is er opnieuw een belangrijke groep klanten (9,4%) die duidelijk heel ontevreden is over de uitkomst van hun dossier. Verder is de respons evenredig verdeeld over de scores 1 tot en met 4 (samen goed voor 12,4% van de respons). Gemiddeld is 1 klant op 5 van de Brugse ombudsdienst dus niet tevreden over de uitkomst van zijn of haar dossier na bemiddeling door de ombudsdienst. Omgekeerd betekent dit evenwel ook dat 4 op 5 klanten wel tevreden zijn. De respons loopt daarbij geleidelijk op over de antwoordcategorieën 5 tot 10. Ruim 1 op 5 (22,6%) is zelfs heel erg tevreden met het resultaat van hun klachtenbehandeling. Ook de **gemiddelde score** is met 6,7 op 10 zeker bevredigend. Een dergelijk patroon blijkt overigens niet uitzonderlijk. Zo constateerden zowel Van den Audenaerde (2002) in Vlaanderen en Mechelen als De Koninck (2010) op federaal niveau eenzelfde curve in de klantentevredenheid over het resultaat van de klachtbemiddeling door de ombudsdienst.



GRAFIEK 6. Tevredenheid beoordeling/aanbeveling

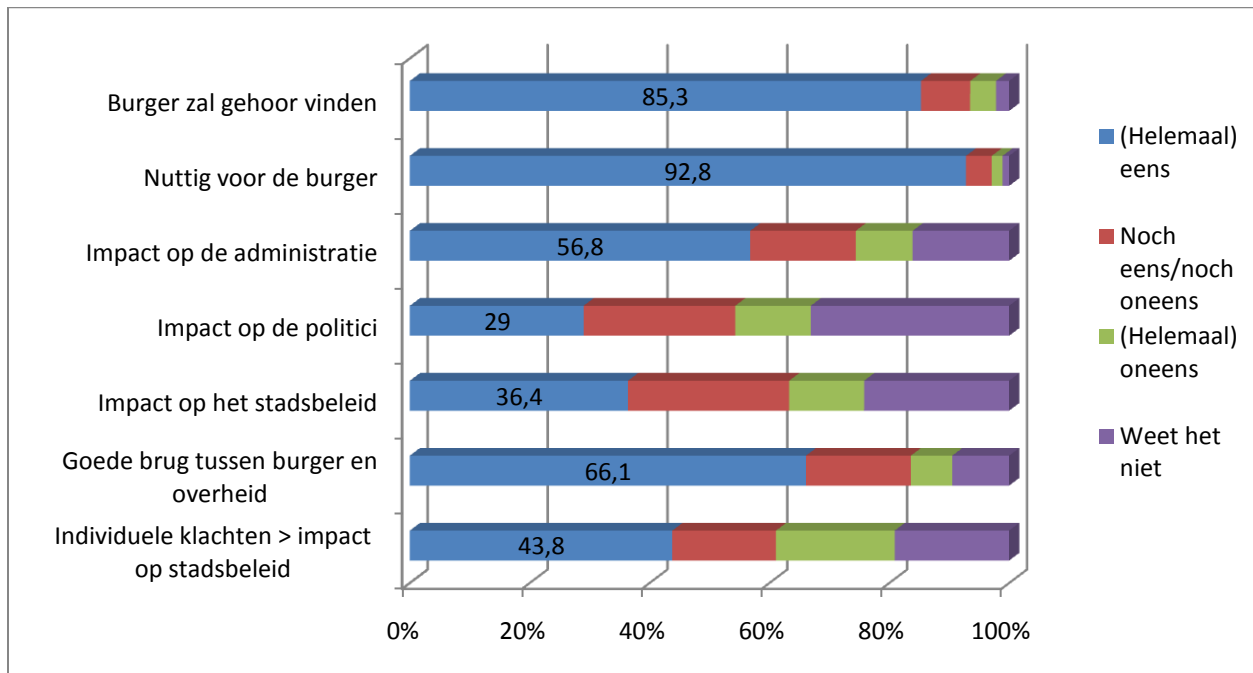


GRAFIEK 7. Tevredenheid uitkomst

8. Evaluatie van de impact van de ombudsdienst

Het laatste onderdeel van de evaluatie van de ombudsdienst is misschien wel het meest abstract. Het is voor klanten namelijk moeilijker om een zicht te krijgen op de impact van de ombudsdienst, vooral op het stadsbeleid in algemene zin.

Individueel klachtenmanagement is de primaire doelstelling van een ombudsdienst. De **impact van de dienst op burgers** is dus uiterst belangrijk. Een eerste aspect van deze impact is de responsiviteit van de dienst: wanneer burgers een zaak bij de ombudsdienst aankaarten, zullen ze dan gehoor vinden? Volgens GRAFIEK 8 zijn de klanten van de ombudsdienst zeker overtuigd van deze responsiviteit. Bovendien vinden meer dan 9 klanten op 10 dat een instelling als de ombudsdienst nuttig is voor de burger. Anderzijds denken klanten van de Brugse ombudsdienst dat de dienst duidelijk minder **impact** heeft **die verder gaat dan het individuele niveau**. Bijna 6 op 10 is het nog (helemaal) eens met de stelling dat de ombudsdienst impact heeft op de stadsadministratie, maar voor de politici en het stadsbeleid daalt dit aantal tot ongeveer 3 op 10. De grootste groep klanten is het echter niet oneens, maar vindt het eerder moeilijk om een concreet beeld te vormen over deze impact. Tot slot is een ruime meerderheid het wel (helemaal) eens met de stelling dat de ombudsdienst een **goede brug** vormt tussen de burgers en het beleid. Toch is ruim 4 op 10 de mening toegedaan dat de ombudsdienst wel individuele klachten kan oplossen, maar niet kan wegen op het stadsbeleid. De impact van de ombudsdienst valt dus duidelijk niet onder één grote noemer te plaatsen. Burgers lijken de impact van de dienst op hun persoonlijk dossier overigens belangrijker in te schatten dan de impact op het beleid: de gemiddelde klant kent een behoorlijke score van 6,8 op 10 toe aan de **globale impact van de ombudsdienst**.



GRAFIEK 8. Impact van de ombudsdienst

9. Besluit

De analyse van de klantentevredenheid over de Brugse ombudsdienst heeft globaal een **gemengd beeld** opgeleverd. Enerzijds ervaren klanten de impact van de ombudsdienst op het stadsbeleid en de politiek als eerder beperkt en bereikt de dienst vaak nog een selectief publiek. Ook aan de bekendheid van de ombudsdienst is nog werk. Anderzijds zijn burgers die zich op de dienst beroepen doorgaans wel zeer tevreden over de diverse aspecten van hun klachtenbehandeling (de toegankelijkheid en procedure van de ombudsdienst, de impact op de burgers, de uitkomst van het dossier). Ze vinden een instelling als de ombudsdienst dan ook erg nuttig voor de burger. We zouden daarom kunnen besluiten met een boutade. Men zegt vaak: *“the proof of the pudding is in the eating”*. Klanten van de Brugse ombudsdienst kunnen hun pudding best wel smaken, al zal er altijd wel een enkeling ontevreden zijn. Zaak is nu vooral om het recept van die pudding beter te verspreiden onder de doorsnee-burger. Zo blijft hij niet langer een goed bewaard geheim voor fijnproevers en kan de chef meegenieten van het succes van zijn recept. Bovendien, een succesrecept legt ook vaak het restaurant zelf geen windeieren op langere termijn.