

Advies doorontwikkeling belevingsmonitoring

Eindrapport, 27 januari 2025.

Inleiding

In opdracht van Dienst Toeslagen voerden we het onderzoek 'Doorontwikkeling Monitoring Toeslagen' uit. Dienst Toeslagen heeft, tegen de achtergrond van een aantal verbeteropgaven waar de organisatie aan werkt, behoefte om de monitoring binnen de organisatie te verbeteren en te stroomlijnen. In fase 1 heeft een brede inventarisatie plaatsgevonden van de monitoringinstrumenten binnen Toeslagen en het gebruik daarvan, alsmede de wensen en behoeften voor (het leren van) monitoring. De bevindingen zijn vastgelegd in een tussenrapport.

Op basis van deze inventarisatie heeft Toeslagen ons gevraagd in fase 2 van het onderzoek de focus te leggen op de monitoringsinstrumenten die inzicht geven in de beleving, waarderingen en ervaringen van toeslaggerechtigden en stakeholders rondom het toeslagenstelsel en het functioneren van Dienst Toeslagen.

Het doel van het vervolgonderzoek is:

- een scherp beeld te krijgen van welke aspecten Dienst Toeslagen moet monitoren rondom de beleving van burgers¹ en stakeholders, en;
- een realistisch plan te maken voor hoe Toeslagen deze belevingsmonitoring het best kan uitvoeren, rekening houdend met wat er al in huis is.

Het voorliggende stuk is het product van fase 2. Het is als volgt opgebouwd. Eerst geven we ons advies over de doorontwikkeling van het belevingsonderzoek. Daarna onderbouwen we dat advies door de onderzoeksvragen van Dienst Toeslagen te beantwoorden. In de bijlage staat een gap-analyse van de theorie en praktijk rond monitoring van beleving.

Advies

Toeslagen beschikt al over de nodige instrumenten voor het monitoren van beleving. Ook vinden er al acties plaats om die instrumenten verder te ontwikkelen. Er zijn mogelijkheden om de instrumenten nog verder te ontwikkelen en te integreren, en nog meer te leren en evalueren. We maken hierbij onderscheid tussen een advies voor de korte termijn en een advies voor de lange termijn. Op de korte termijn (circa de komende 2 jaar) gaat het om het doorontwikkelen van de bestaande instrumenten. Op de langere termijn (na 2 jaar) gaat het om het toewerken naar een lerende vorm van evaluatie naast het herzien van de monitoringsinstrumenten op basis van een nieuwe visie.

Advies voor de korte termijn

Wat te meten?

- ▶ Zorg voor structurele kwantitatieve monitoring ('tellen') voor het verantwoorden en signaleren van trends onder Toeslaggerechtigden, Toeslagontvangers en stakeholders en structurele kwalitatieve monitoring ('vertellen') voor leren en verbeteren van de dienstverlening.
- ▶ De kwantitatieve monitoring meet de belevingsconstructen menselijke maat; tevredenheid (wat de doelgroep ervaart); kwaliteit van dienstverlening (wat de doelgroep krijgt); vertrouwen; reputatie. In aanvulling daarop is het relevant om vast te stellen welk belang mensen hechten aan de verschillende aspecten van dienstverlening.
- ▶ De kwalitatieve monitoring gaat dieper in op individuele ervaringen, verbetermogelijkheden en patronen in de open antwoorden uit de surveys. De kwalitatieve monitoring kan voor Toeslagen ruwweg vier functies vervullen: (1) verdiepen en verklaren van de resultaten uit kwantitatieve monitors, (2) ophalen van

¹ Onder de doelgroep burgers vallen toeslaggerechtigden, toeslagontvangers en overige Nederlanders (niet toeslaggerechtigd).

nieuwe inzichten rond specifieke topics voor Toeslagen, (3) bevragen van moeilijk bereikbare groepen die niet bereikt worden met enquêteonderzoek, (4) signalen ophalen van medewerkers van Toeslagen die contact hebben met burgers over eventuele knel- en verbeterpunten in de processen en dienstverlening van Dienst Toeslagen.

Hoe te meten?

- ▶ De kwantitatieve monitoring bestaat uit een nieuwe, geïntegreerde jaarlijkse belevingsmonitor (zie onder), een eigen CKTO² toegespitst op de kanalen van Toeslagen, en de barometer.
- ▶ Voeg het Belevingsonderzoek Toeslaggerechtigden en maatschappelijk intermediairs (voorheen Fiscale Monitor) en de Toeslagenmonitor samen tot één nieuw geïntegreerd monitoringsinstrument dat minimaal één keer per jaar wordt ingezet.
- ▶ Maak voor dit nieuwe instrument een nieuwe vragenlijst die gebaseerd is op de bestaande vragenlijsten van het Belevingsonderzoek Toeslagen en de Toeslagenmonitor. Betrek hierin de herziening van de vragenlijsten van het CKTO en de barometer om overlap te voorkomen en consistentie te bevorderen tussen de verschillende vragenlijsten.
- ▶ Maak een zo kort mogelijke nieuwe vragenlijst voor het geïntegreerd monitoringsinstrument, maar zorg wel dat de belangrijkste belevingsconstructen terugkomen. Dat zijn voor dit instrument: tevredenheid, ervaren kwaliteit, belang van dienstverleningsaspecten, vertrouwen en menselijke maat. Niet alle constructen hoeven bij iedere meting terug te komen. Vertrouwen zou tweejaarlijks gemeten kunnen worden. Kijk kritisch welke vragen *need-to-know* zijn en welke *nice-to-know*. Schrap vragen rond constructen die minder relevant zijn gezien de strategie van Toeslagen³, zoals de Toeslagenmoraal en ‘aanvaardbaarheid bewuste niet-naleving’. Wel kun je overwegen om het vertrouwen van burgers in de effectiviteit en proportionaliteit van toezicht en handhaving door Toeslagen te meten.
- ▶ Zorg dat de vragenlijst simpele, concrete vragen bevat op B1-niveau. Zorg dat de vragen zoveel mogelijk uitgaan van de persoonlijke ervaringen van burgers en niet van het beeld dat burgers hebben van de Dienst Toeslagen. Vermijd zoveel mogelijk stellingen en stel voldoende open vragen, zodat burgers de ruimte hebben om hun antwoorden te onderbouwen.
- ▶ Overweeg - als de financiële middelen dat toelaten - om naast een online versie ook de straat op te gaan om moeilijk bereikbare

Figuur 1 overzicht van de toekomstige belevingsmonitoring



² Het CKTO is een instrument van de Belastingdienst. Dit beperkt de mogelijkheden om aanpassingen door te voeren. Overweeg daarom een eigen CKTO voor Toeslagen te ontwikkelen.

³ Zie bijlage

groepen te enquêteren en een papieren versie van de vragenlijst te versturen bedoeld voor minder digivaardige mensen.

- ▶ Behoud het CKTO en de nog uit te voeren barometer. Het CKTO moet zicht geven op de afzonderlijke kanalen van Toeslagen en maakt het mogelijk eventuele veranderingen in beleving snel te signaleren (kortcyclisch onderzoek). Daarnaast kan reputatie afzonderlijk worden gemeten, omdat dit construct duidelijk losstaat van de persoonlijke ervaringen zoals je kunt meten met het nieuwe geïntegreerde monitoringsinstrument. Breidt de methodiek van het CKTO uit naar contacten van Toeslagen zelf om de tevredenheid per kanaal continu te meten.
- ▶ Herzie de vragenlijsten van het CKTO en de nog uit te voeren barometer om te zorgen dat er meer uniformering komt in de operationalisering van begrippen die in de verschillende vragenlijsten terugkomen.
- ▶ De hiervoor genoemde wijzigingen in de kwantitatieve monitoring kunnen leiden tot trendbreuken en mogelijk tot een aantal nieuwe KPI's. Tegelijk betekenen de wijzigingen een verbetering van de monitoring, omdat deze inclusiever wordt en beter aansluit bij de burgerbeleving en doelen en strategie van Toeslagen. Het is onmogelijk om de belevingsmonitoring stevig door te ontwikkelen *zonder* trendbreuken. Toeslagen zal dus moeten accepteren dat ook de verantwoording en KPI's zullen wijzigen. Om een indruk te krijgen van de gevolgen van de wijzigingen, kun je ervoor kiezen om in een overgangsjaar de monitoring zowel op de oude als op de nieuwe manier te doen. Zo kun je vaststellen hoe de nieuwe belevingscijfers zich verhouden tot de oude belevingscijfers.
- ▶ Bij het kwalitatieve belevingsonderzoek is het van belang om in gesprek te gaan met burgers en met medewerkers van Toeslagen die direct contact met burgers hebben. Geschikte methoden voor kwalitatieve monitoring zijn bijvoorbeeld interviews of focusgroepen

waarbij je zo nodig specifieke technieken inzet om de dieper liggende behoeften, belangen en kanaalgebruik van mensen boven water te halen. UX-onderzoek en contextmapping⁴ zijn voorbeelden van specifieke technieken. Zorg dat je je niet alleen baseert op Artificial Intelligence om de beleving van burgers te meten. Met AI meet je synthetisch gegenereerde content en niet de actuele ervaringen van echte burgers. Met andere woorden: het risico van AI is dat je de burgerbeleving baseert op content die bedacht is door algoritmen en waarbij je niet kunt navolgen of de content daadwerkelijk aansluit bij het perspectief van Toeslagerechtigden. AI kan in ieder geval gebruikt worden om patronen in data te herkennen.

- ▶ De kwalitatieve monitoring bestaat in ieder geval uit een jaarlijkse ronde diepte-interviews met een diverse groep burgers, om individuele ervaringen te verdiepen en verklaren die uit de kwantitatieve monitoring komen. Diepte-interviews zijn ook in te zetten om kwetsbare groepen (via bijvoorbeeld maatschappelijke intermediairs) te bevragen. Daarnaast zijn jaarlijkse focusgroepen met burgers en medewerkers van Toeslagen die burgercontact hebben waardevol om ideeën op te halen over knelpunten, verbetering van de dienstverlening of aspecten die burgers belangrijk vinden. Analyseer ten slotte ten minste jaarlijks de open antwoorden uit de surveys om patronen te herkennen. Hiervoor kan AI ingezet worden om efficiënt grote hoeveelheden data te verwerken.⁵ Bijvoorbeeld voor tekstanalyse, sentimentanalyse, thematische analyse, clusteranalyse en datavisualisatie.
- ▶ Als er bij Toeslagen behoefte is om nieuwe onderzoeken toe te voegen aan de structurele belevingsmonitoring, is het van belang kritisch te zijn op wat er gemeten wordt en of de inzichten die daaruit komen echt iets gaan bijdragen aan verbetering van de dienstverlening of vergroten van het vertrouwen (*need to know*). Als er nieuwe thema's aandacht vragen in het belevingsonderzoek, heeft het de voorkeur deze (eenmalig of terugkerend) te

⁴ Zie bijvoorbeeld: Sleswijk Visser, F., Stappers, P.J., van der Lugt, R., Sanders, E.B.-N. (2005) Contextmapping: Experiences from practice. *CoDesign*, 1(2), 119-149

⁵ Er zijn zeer veel AI tools op de markt. Naast chatbots zoals ChatGPT en Claude zijn er ook specifieke tools voor kwalitatieve analyse zoals Delve, HeyMarvin, MaxQDA, Atlas TI.

integreren in de bestaande instrumenten. Een uitzondering hierop zijn eenmalige evaluaties rond specifieke leer- en onderzoeksvragen van Toeslagen (zie onder). Het is van belang om hiervoor voldoende ruimte te reserveren in planning, begroting en capaciteit.

Hoe te leren?

- ▶ Versterk het leren op basis van de informatie die er nu al is binnen de organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door het inrichten van een tafel waarin kennis en monitoringsinformatie integraal wordt gedeeld en gedeeld. Ook kan er aan deze tafel gezamenlijk nagedacht worden over de onderzoeksvragen die gehanteerd worden voor de monitoringsinstrumenten.
- ▶ Zorg daarbij dat er een goed overzicht komt van beschikbare monitoringsinfo over beleving, o.b.v. een duidelijke definitie van 'beleving' en met door management bevestigde doelen/perspectieven voor het leren, zodat er de passende prioriteit aan gegeven kan worden, en het leren niet vrijblijvend is. Kortom: zodat er op gestuurd kan worden.
- ▶ Zorg dat er een gremium is op voldoende strategisch niveau dat het leren op basis van monitoringsinformatie omarmt, prioriteert en er richting aan kan en wil geven, ook ten opzichte van andere prioriteiten binnen de organisatie. In de gesprekken zijn de Ketentafels Toeslagen genoemd als mogelijk passende gremia.
- ▶ Ga verder met combineren van bestaande kwantitatieve en kwalitatieve informatie, gericht op de te formuleren doelen. Zoek daarbij zo breed mogelijke welke info in de organisatie beschikbaar is, en aan het leerproces kan worden verbonden. Een voorbeeld kan zijn de ervaringsinformatie van telefonied medewerkers.
- ▶ Monitoringsinformatie is in sommige gevallen op dit moment nog te algemeen. Het kan helpen om vaker vervolgonderzoek te doen op basis van algemene uitkomsten uit kwantitatieve monitoringsinstrumenten, in lijn met de te formuleren doelen. Op deze manier kunnen signalen die volgen uit kwantitatieve

monitoringsresultaten omgezet worden naar gedegen informatie met voldoende handelingsperspectief.

- ▶ Bekijk gaandeweg welke informatie er (structureel) ontbreekt en wat er nodig is om daarin wel te voorzien. Houd daarmee rekening met de termijn waarop de informatie op te halen is (is dit korte termijn of lange termijn?).

Advies voor de lange termijn

Uit de vragen die Toeslagen ons heeft gesteld blijkt dat er ook behoefte is aan het leren over 'wat werkt' en over de relatie tussen beleving en gedrag en tussen beleid en beleving. Dit zijn geen vragen over de doorontwikkeling van monitoring, maar vragen over evalueren. We delen ons advies voor de lange termijn daarom op in twee thema's: de ontwikkeling van een evaluatiecultuur en het leren *van* en *over* monitoring.

Evaluatiecultuur: naar lerende evaluaties

- ▶ Voor de lange termijn kan Dienst Toeslagen toewerken naar een vorm van lerend evalueren, naast de hiervoor beschreven doorontwikkeling van de belevingsmonitoring.
- ▶ Bij lerend evalueren zijn leren en evalueren integraal onderdeel van de strategie en dienstverlening van Toeslagen, en alle belanghebbenden zijn betrokken bij het leren en evalueren. Beleid en dienstverlening kun je hierdoor gaandeweg steeds bijsturen en verbeteren. Met lerend evalueren komen evalueren, leren en beleid maken samen: tijdens de beleidsontwikkeling en/of -uitvoering werken onderzoekers en beleidsbetrokkenen samen om met het evaluatieonderzoek bruikbare en betekenisvolle inzichten aan te dragen voor het lopende beleidsproces.⁶ Lerend evalueren is niet zozeer bedoeld om je als Toeslagen te verantwoorden op basis van KPI's, maar te sturen op het leren en verbeteren van/naar aanleiding van de dienstverlening.
- ▶ Het verschil met monitoring is je (1) voor een lerende evaluatie niet doorlopend meet, maar steeds specifieke onderzoeksvragen stelt, (2)

⁶ Voor meer informatie over evaluatie, zie: <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox>

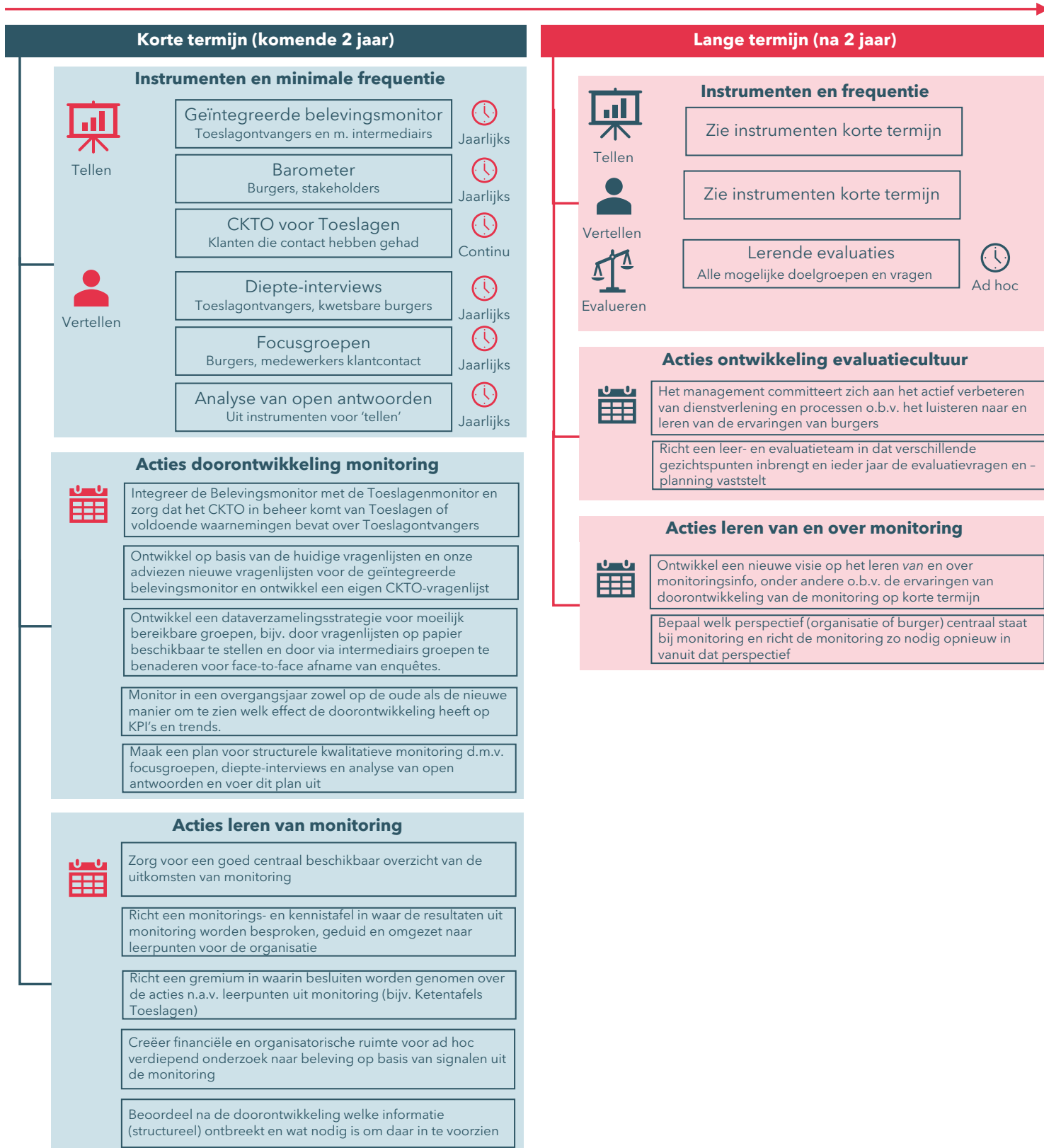
je niet alleen baseert op data uit vaste meet-systemen en monitors, maar ook op andere bronnen en methoden zoals mixed methods onderzoek, casestudies, meta-analyse en (3) ook een oordeel velt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de dienstverlening en de mogelijkheden tot verbetering.

- ▶ Bij lerend evalueren committeert het management van Dienst Toeslagen zich aan het actief verbeteren van de dienstverlening op basis van het luisteren naar en leren van de ervaringen van burgers. Het doel is niet om af te rekenen, maar om te leren door middel van het stellen van de juiste vragen: Wat werkt wel en wat niet, en waarom? Hoe pakken we dit aan? Hoe kunnen we bijsturen? Stellen we de goede vragen?
- ▶ Toeslagen zou hiervoor een leer- en evaluatieteam kunnen inrichten. Dat team brengt verschillende gezichtspunten in (gedragkennis, evaluatiekennis, social designkennis, beleidskennis, burgerkennis) en stelt ieder jaar de evaluatievragen en evaluatieplanning vast.
- ▶ De belevingsmonitoring vormt input voor de lerende evaluaties, maar is niet de enige input. Afhankelijk van de leervragen kan Toeslagen ook gedragsonderzoek uitvoeren onder burgers, veranderingen in de dienstverlening uittesten, leren van andere organisaties, enzovoorts. Bij lerend evalueren is ieder onderzoek maatwerk en is dus geen algemeen advies te geven.
- ▶ Bepaal daarvoor eerst welk perspectief centraal moet staan bij de monitoring van beleving. Als dat het burgerperspectief is, kan dat vragen om een totale ommekeer van de cyclus van leren, sturen en verantwoorden. In dit geval zal Dienst Toeslagen vanaf de basis een nieuwe manier van monitoring inrichten, waarbij het nuttig kan zijn om voorbeelden van andere organisaties te gebruiken. Een voorbeeld is de UWV monitor menselijke maat.
- ▶ Als het burgerperspectief centraal staat, kun je de surveyvragen bijvoorbeeld opstellen met input van burgers. Dit zal leiden tot trendbreuken. Een nog verdergaande werkwijze is het direct betrekken van het management bij het onderzoek. Dit is wat sommige commerciële bedrijven doen. Hierin gaan managers in gesprek met klanten (of burgers) en stellen ze vragen als: Wat verwacht je van ons? Wanneer is je klantbeleving optimaal? Hoe goed doen we het nu? Wat kan er beter? Wat werkt goed voor jou? Deze input wordt meegenomen bij het opstellen van een concreet streefbeeld voor de organisatie: we willen dat klantbeleving er als volgt uitziet. En het vormt input voor de verbetermogelijkheden. Waar wijkt de klantbeleving nog af van het ideaalplaatje?

Leren van en over belevingsmonitoring

- ▶ Ontwikkel een nieuwe visie op het leren van en over monitoringsinfo, onder andere op basis van de ervaringen van de doorontwikkeling van de monitoring op de korte termijn. Richt op basis hiervan een structureel proces van leren en verbeteren in. Een belangrijke toegevoegde waarde van monitoring is het in beeld brengen van ontwikkelingen in de tijd. Indien aanpassingen in de surveyvragen wenselijk is door veranderende informatiebehoefte, moet daarbij de afweging plaatsvinden of het belang daarvan groter is dan van een trendbreuk in de meting.

Figuur 2 Totaaloverzicht van het advies inclusief acties



Beantwoording van de onderzoeksvragen van Toeslagen

Dienst Toeslagen heeft ons gevraagd antwoord te geven op 7 onderzoeksvragen. Hieronder beantwoorden we deze vragen. Soms nemen we enkele vragen samen, omdat het antwoord op beide vragen terugslaat.

Welke belevingsconstructen zijn relevant voor Dienst Toeslagen en welke monitoringsinstrumenten zijn daarbij geschikt? Welke surveyvragen horen daarbij? En welke frequentie is gepast per construct (jaarlijks, twee keer per jaar etc.)?

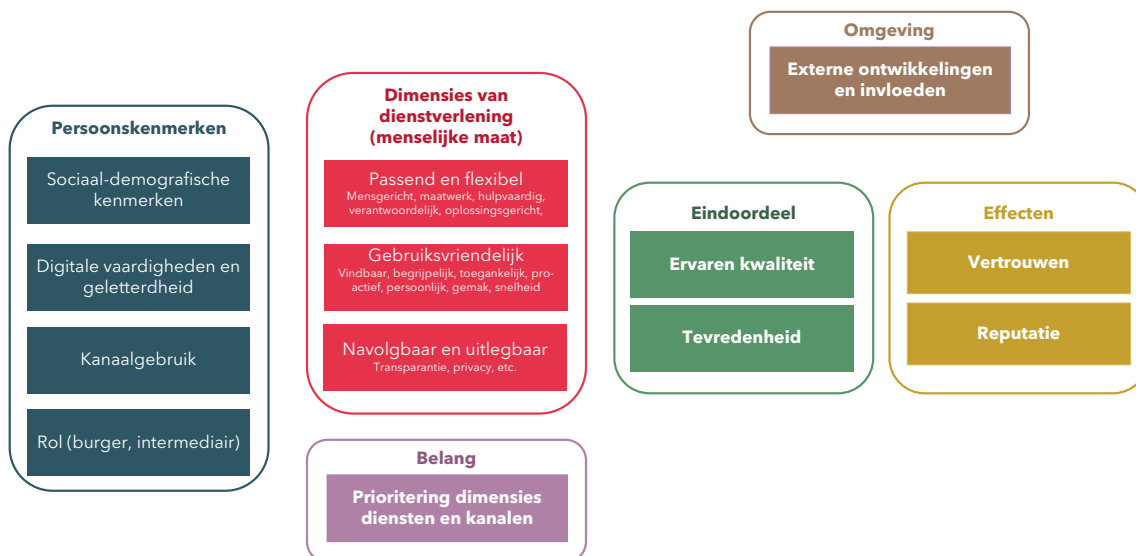
Belevingsconstructen

- ▶ **Persoonskenmerken** en de **omgeving** zijn van invloed op de behoeften, mogelijkheden, beslissingen en beleving van burgers en maatschappelijke intermediairs. Burgers met een praktisch opleidingsniveau en lagere sociaal economische status zijn doorgaans minder tevreden dan anderen, en dit kan betekenen dat zij andere knelpunten ervaren in de dienstverlening. Ook kunnen de ervaringen verschillen per kanaal. Verder spelen digitale vaardigheden en geletterdheid een rol bij de beleving.
- ▶ Om zicht te krijgen op de verbetermogelijkheden in de beleving, is het nuttig om ook het **belang** van dienstverleningsaspecten te meten. Met die informatie kan Toeslagen

vaststellen welke dienstverleningsaspecten prioriteit hebben volgens burgers.

- ▶ Voor Toeslagen zijn de volgende belevingsconstructen relevant om te meten:
 1. de ervaren **menselijke maat**: dit construct gaat over dimensies of aspecten van ‘goede’ dienstverlening vanuit het burgersperspectief, dat wil zeggen de mate waarin dienstverlening passend en flexibel, gebruiksvriendelijk, en navolgbaar en uitlegbaar is.
 2. de **tevredenheid** van burgers: dit construct gaat over het oordeel van burgers over de interactie met de dienstverlener: wat de dienstverlener doet.
 3. de ervaren **kwaliteit van de dienstverlening**: dit construct gaat over de inhoud van de dienstverlening: wat de burger krijgt.
 4. de **reputatie** van Toeslagen: dit is de overkoepelende waardering door mensen van een organisatie op het gebied van veronderstelde bekwaamheden en verantwoordelijkheden in vergelijking met concurrenten. ‘Drivers’ van de reputatie van een publieke organisatie zijn aantrekkingskracht, visie en leiderschap, maatschappelijke oriëntatie, communicatie, diensten en taken en werkomgeving (zie de bijlage).

Figuur 3: Totaaloverzicht van de belangrijkste belevingsconstructen voor Toeslagen (zie tekst voor toelichting)



5. het **vertrouwen** in Toeslagen: dit construct is te beschouwen als de overkoepelende 'uitkomst' van onder andere de tevredenheid van burgers met de prestaties van een organisatie en de reputatie. Vertrouwen bestaat uit verschillende 'soorten' vertrouwen, zoals algemeen vertrouwen, procedureel vertrouwen en distributief vertrouwen. Het is van belang om ook het vertrouwen in toezicht en handhaving te meten. Hebben burgers vertrouwen in de effectiviteit en proportionaliteit van toezicht?

- ▶ **Schrap** voor de belevingsmonitoring vragen rond constructen die minder relevant zijn gezien de huidige strategie van Toeslagen, zoals de Toeslagenmoraal en 'aanvaardbaarheid bewuste niet-naleving'. De vragen over Toeslagenmoraal gaan over de houding van respondenten ten aanzien van misbruik en fraude betreffende toeslagen. Dit gaat dus niet over de beleving van (de dienstverlening van) Dienst Toeslagen, maar zegt iets over de houding van de respondent. Vanuit het perspectief van belevingsmonitoring zijn deze constructen dan ook minder relevant. Deze informatie draagt naar verwachting niet bij aan inzichten om de dienstverlening te verbeteren of het vertrouwen te verhogen.⁷

Monitoringsinstrumenten

- ▶ Goede monitoring van beleving bestaat uit een **combinatie** van representatief kwantitatief onderzoek ('tellen') en uit verdiepend kwalitatief onderzoek ('vertellen').
- ▶ De resultaten van kwantitatief onderzoek kan Toeslagen gebruiken om te **verantwoorden** (zoals via KPI's) en om **trends** te signalen.
- ▶ De resultaten van kwalitatief onderzoek kan Toeslagen gebruiken om te **leren** en de dienstverlening te **verbeteren**. Bij het kwalitatieve onderzoek is het van belang om in gesprek te gaan met burgers en met

medewerkers van Toeslagen die direct contact met burgers hebben. Dat kan bijvoorbeeld via interviews of focusgroepen waarbij je zo nodig technieken inzet om de dieper liggende behoeften, belangen en kanaalgebruik van mensen boven water te halen. UX-onderzoek en contextmapping zijn voorbeelden van specifieke technieken.⁸ Zorg dat je geen Artificial Intelligence gebruikt om de beleving van burgers te meten, omdat je dan synthetisch gegenereerde content meet en niet de actuele ervaringen van *real life* mensen. Al kan wel gebruikt worden om patronen in data te herkennen (zie verder).

Surveyvragen

- ▶ Er zijn oneindig veel surveyvragen te bedenken om tevredenheid, ervaren kwaliteit, vertrouwen, reputatie en menselijke maat te monitoren. Om een keuze te maken kun je **burgers** en maatschappelijke intermediairs in focusgroepen vragen wat zij verwachten van de dienstverlening van Toeslagen. Die kennis kun je gebruiken om bestaande vragenlijsten te herzien of nieuwe vragenlijsten op te stellen. Goed belevingsonderzoek meet immers niet wat je als organisatie belangrijk vindt, maar wat de burger belangrijk vindt. Ook kun je je laten inspireren door de **literatuur** over beleving en door de surveyvragen uit de **bestaande monitors** van Toeslagen.
- ▶ Kies voor simpele, concrete vragen op **taalniveau B1**. Vermijd bijvoorbeeld vragen met 'in hoeverre' en vermijd zoveel mogelijk om stellingen voor te leggen. Zo zijn de vragen ook te beantwoorden door mensen die minder taalvaardig zijn. Kies voor vragen die zowel positief als negatief zijn getoonzet. Zo voorkom je dat burgers zich een bepaalde richting op geduwd kunnen voelen.
- ▶ Gebruik voor de antwoordcategorieën **vijfpuntsschalen of driepuntsschalen**. Vraag burgers niet om een rapportcijfer te geven

⁷ De vraag over 'beleving van het toezicht' ("Stel dat iemand door het bewust verstrekken van onjuiste gegevens te veel aan toeslagen ontvangt. Hoe groot of klein is volgens jou de kans dat de Dienst Toeslagen dit ontdekt?") gaat over beeldvorming van de pakkans bij fraude. Dit kan onderdeel uitmaken van een belevingsmonitor, al gaat het niet direct over persoonlijke ervaringen

met Dienst Toeslagen. Het kan wel informatie geven over de wenselijkheid van het verhogen van de ingeschatte pakkans.
⁸ Zie bijvoorbeeld: Sleeswijk Visser, F., Stappers, P.J., van der Lugt, R., Sanders, E.B.-N. (2005) Contextmapping: Experiences from practice. CoDesign, 1(2), 119-149

voor de dienstverlening, omdat rapportcijfers multi-interpretabel zijn. Waar mogelijk kun je **kleuren of smileys** toevoegen als hulpmiddel voor laaggeletterde burgers (bijvoorbeeld het woord 'ontevreden' in een rood vakje en 'tevreden' in een groen vakje). Zorg dat je in de hele vragenlijst **consistent** bent met het soort antwoordcategorieën, zodat de respondent niet in de war raakt.

- ▶ De aangeboden **volgorde** van surveyvragen en van antwoordcategorieën heeft invloed op de antwoorden van respondenten. Als mensen bijvoorbeeld eerst invullen dat ze ontevreden zijn met de dienstverlening en ze krijgen daarna een vraag over vertrouwen, is hun antwoord daarop gekleurd. Dit effect is te verminderen door de volgorde van vragen of vraagblokken en de volgorde van antwoordcategorieën (van positief naar negatief of andersom) in de enquête te variëren. Zo verminder je eenzijdige kleuring.
- ▶ Gebruik ook **open vragen** om globaal inzicht te krijgen in redenen voor (on)tevredenheid, voor een ervaren (gebrek aan) kwaliteit of voor vertrouwen en reputatie. Analyseer die open antwoorden om patronen te herkennen. Hiervoor kun je AI tools inzetten.
- ▶ Qua vormgeving kan Toeslagen letten op de **lettergrootte** en het **contrast** van de vragen. Ook heeft een **korte vragenlijst** de voorkeur, aangezien een lange vragenlijst een groot beroep doet op de concentratie van de doelgroep. Pharos heeft in samenwerking met taalambassadeurs nuttige adviezen over toegankelijke vragenlijsten opgesteld.⁹

Frequentie

- ▶ Algemene concepten zoals vertrouwen en reputatie kun je **jaarlijks** of **tweejaarlijks** meten. Het is niet te verwachten dat de mening van burgers daarover snel verandert. Een uitzondering hierop zijn incidenten of media-campagnes die misschien wel directe invloed hebben op vertrouwen en reputatie. In dit soort bijzondere omstandigheden kun je

ervoor kiezen een of meer extra metingen uit te voeren.

- ▶ Voor het meten van de tevredenheid en ervaren kwaliteit van de dienstverlening is een **jaarlijkse** meting het meest passend. Het is mogelijk de frequentie te verhogen naar halfjaarlijks als Toeslagen grote veranderingen doorvoert, waardoor je snel wil kunnen bijsturen.
- ▶ Voor het meten van de ervaring met de specifieke kanalen en contactmomenten is **continue monitoring** het meest passend. Door direct te vragen naar de ervaring bereik je de juiste doelgroep en kun je de ervaring met het specifieke contactmoment het beste in beeld krijgen.

Analyse

- ▶ Voer beschrijvende kwantitatieve analyses uit op de belevingsconstructen en splits die waar mogelijk uit naar relevante achtergrondkenmerken van burgers en naar kanaalgebruik.¹⁰ Kijk of er **significante verschillen** zijn in de beleving van bepaalde groepen burgers, bij bepaalde kanalen of in de tijd gezien. Zet de tevredenheid met aspecten van de dienstverlening van Toeslagen af tegen het belang dat burgers eraan hechten. Zo ontstaat een **prioriteitenmatrix**. Analyseer ten minste jaarlijks de open antwoorden uit de surveys om **patronen** te herkennen. Hiervoor kan AI ingezet worden om efficiënt grote hoeveelheden data te verwerken. Bekijk ieder jaar of er uit de kwantitatieve monitoring verbeterpunten komen.
- ▶ Voer kwalitatieve analyses uit op de uitgevoerde diepte-interviews en focusgroepen. Welk type analyse je uitvoert is sterk afhankelijk van de vraag die voorligt. Wil je bijvoorbeeld gebruikerservaringen meten of verklaringen zoeken?

Welke belevingsconstructen worden nu gemeten in bestaande monitors en hoe kunnen we deze beter aan laten sluiten op de belevingsconstructen die we willen meten?

⁹ Pharos, 2021. *Vragenlijsten voor iedereen, de basis voor goede zorg.*

¹⁰ Dit vraagt om voldoende waarnemingen per kenmerk of kanaal. Hiervoor moet vooraf een steekproefontwerp met berekening van de optimale steekproefomvang opgesteld worden.

Hoe waarborgen we verbinding, consistentie en minimale overlap tussen verschillen in Belevingsonderzoeken?

- ▶ Toeslagen heeft vier instrumenten voor belevingsmonitoring: het Belevingsonderzoek toeslaggerechtigden en maatschappelijke intermediairs, de Toeslagenmonitor, het CKTO en de toekomstige barometer. Het gaat in alle gevallen om **vragenlijstonderzoek** dat door middel van vragen en stellingen meet wat Toeslagen **zelf** belangrijk vindt om te meten bij burgers en maatschappelijke intermediairs. Daarnaast vindt **kwalitatief** verdiepend onderzoek plaats rond de Toeslagenmonitor.
- ▶ De bestaande meetinstrumenten bevatten in ieder geval de constructen: **tevredenheid** van burgers met de vorm van dienstverlening, verschillende vormen van **vertrouwen** in Toeslagen, de **reputatie** van Toeslagen en (gedeeltelijk) de ervaren **menselijke maat**. Deze constructen sluiten grotendeels aan bij de theorie over het meten van beleving.
- ▶ Het Belevingsonderzoek toeslaggerechtigden en maatschappelijke intermediairs bevat ook een construct dat, gezien de strategie en dienstverlening van Toeslagen, **niet relevant** is: toeslagenmoraal.
- ▶ De bestaande monitors meten sommige relevante constructen **niet of slechts gedeeltelijk**:
 - We missen vragen over de **ervaren kwaliteit** van de inhoud van de dienstverlening en vragen over het **belang** van dienstverleningsaspecten.
 - Bij het concept vertrouwen valt op dat het **algemene vertrouwen** in Toeslagen niet wordt gemeten. Het algemene vertrouwen bestaat bijvoorbeeld uit de vraag 'Vertrouwt u de Dienst Toeslagen?'.
 - De vragen over **burgerbeloften** zijn niet toegespitst op de specifieke dienstverlening die de burger heeft ontvangen die de vragenlijst invult, maar op Toeslagen in het algemeen. Het zou relevanter zijn om te vragen of de respondent heeft gekregen waar hij of zij recht op heeft in plaats van de stelling voor te leggen 'Bij

de Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt'. Die laatste stelling lijkt namelijk de kennis te toetsen van de burger in plaats van de persoonlijke ervaringen.

- We adviseren om bij het concept **reputatie** ook de drivers 'aantrekkingskracht', 'werkomgeving' en 'maatschappelijke oriëntatie' op te nemen. Onder deze drivers vallen mogelijk relevante stellingen als 'Het is duidelijk waar dienst Toeslagen voor staat', of 'Er werken bekwame medewerkers bij dienst Toeslagen', of 'Dienst Toeslagen is alert op ontwikkelingen en trends in de maatschappij'.
- ▶ Tussen de bestaande monitors bestaat **overlap**. Een aantal concepten komt in meerdere vragenlijsten terug, zoals vertrouwen, contact met medewerkers, ervaren gemak en imago/merkwaarden/ burgerbeloften. Deze worden in elke vragenlijst op eigen wijze geoperationaliseerd en uitgevraagd. De veelheid en diversiteit aan vragen maakt het geheel aan informatie uit de monitors bovendien weinig overzichtelijk. Een betere stroomlijning hierin kan bijdragen aan betere benutting.
- ▶ De bestaande monitors, in het bijzonder het Belevingsonderzoek, bevat veel stellingen en vragen die gaan over het **beeld** dat de klant heeft van Toeslagen. Dit staat ver af van de persoonlijke beleving van burgers.

Hoe kunnen we voldoende inzicht in alle doelgroepen ophalen en waarborgen, in het bijzonder bij groepen die problemen ondervinden met toeslagen?

- ▶ Om goede dienstverlening te bieden aan alle groepen burgers, is het van belang ook de kwetsbare, moeilijk bereikbare burgers te raadplegen. Onder kwetsbaar en moeilijk bereikbaar verstaan we mensen die niet digitaal vaardig zijn of mensen die niet (goed) Nederlands kunnen lezen of schrijven.
- ▶ Als je groepen wilt bereiken die met de huidige monitors nog beperkt bereikt worden, zijn daarvoor de volgende mogelijkheden:
 - Aanpassing van de huidige monitors door **vereenvoudiging**: minder vragen, eenvoudiger taalgebruik en minder antwoordmogelijkheden (met waar mogelijk

kleuren/pictogrammen). Dit vraagt een goede afweging tussen toegankelijkheid voor een brede doelgroep en diepgang van de gegevensverzameling.

- Naast een online versie ook een **papieren versie** van de vragenlijst maken en versturen aan een steekproef van adressen en/of afnemen via persoonlijke interviews.
- **Specifiek onderzoek** doen onder specifieke doelgroepen met andere benaderingswijzen, bijvoorbeeld door korte (straat)interviews op plaatsen waar de doelgroep te vinden is of diepte-interviews met burgers die via maatschappelijke intermediairs worden geworven. Dit kan in pilots worden uitgetest en is aanvullend op bestaande methoden. Met pilots voor dit specifieke onderzoek kun je verkennen of via deze methoden andere inzichten worden opgedaan dan via de algemene monitors.

Hoe kunnen de uitkomsten van belevingsmonitors worden verbonden aan andere monitoringsinformatie binnen Toeslagen over het gedrag van mensen, zodat inzicht wordt verkregen in hoe beleving het gedrag van mensen rondom toeslagen beïnvloedt?

Hoe kunnen de uitkomsten van belevingsmonitors worden verklaard aan de hand van het beleid van Toeslagen zodat deze informatie verbeteringen in beleid kan voeden?

Deze vragen van Toeslagen zijn gericht op het leggen van oorzakelijke verbanden tussen beleving en gedrag of beleving en beleid. Dit zijn evaluatievragen. Gegevens uit monitors kunnen een waardevolle informatiebron zijn voor evaluaties, maar voor het evalueren van beleid en uitvoering is meer nodig. Monitoring kan niet aantonen of beleid werkt. Daarvoor is evaluatie nodig. Wel kun je monitoren of je je doel bereikt, en of de uitvoering loopt zoals beoogd. Evaluatie stelt vast:

- of doelen zijn behaald door het beleid (doeltreffendheid)
- of doelen zijn behaald op een efficiënte wijze (doelmatigheid)
- wat verklaringen zijn voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Belangrijke elementen van beleidsevaluatie zijn:

- ▶ **Evaluatie van beleid start met een beleidstheorie.** De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. De beleidstheorie vormt daarmee het geheel van causale verbanden tussen het gevoerde beleid en de gevolgen ervan, oftewel: Hoe verwachten we dat veranderingen in beleid of in de dienstverlening leiden tot de gewenste verandering in beleving of gedrag bij burgers? Welke tussenstappen zijn daarvoor nodig? De kern van de beleidstheorie wordt meestal weergegeven in de vorm van een pijlschema waarin de relaties tussen inzet van middelen (inputs), activiteiten

Figuur 4 Schematische weergave van de beleidstheorie



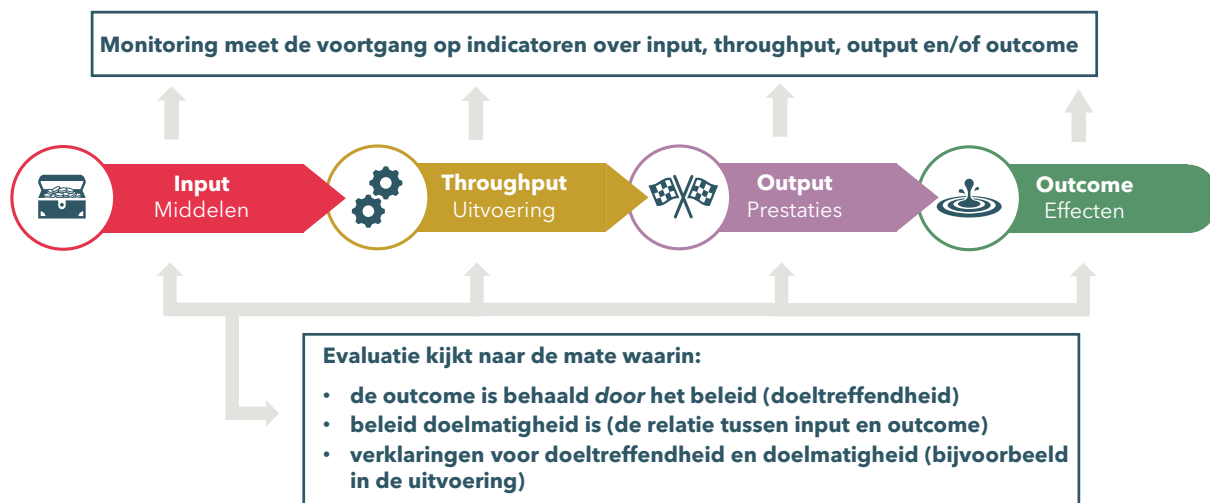
(throughputs), prestaties (outputs) en het beoogde effect (outcomes) worden getoond (zie figuur 3).¹¹ Tevens is het raadzaam na te denken over mogelijke gewenste of ongewenste neveneffecten van het beleid en over externe factoren die de beoogde uitkomsten kunnen bevorderen of afremmen.

- ▶ **Indicatoren voor monitoring kunnen worden afgeleid uit de beleidstheorie.** Als de beleidstheorie is vastgesteld, kan op basis daarvan worden bepaald welke indicatoren inzicht geven in de voortgang van uitvoering en doelbereik. Belevingsmonitoring kan bijvoorbeeld zicht geven op aspecten van de uitvoering en prestaties (Heeft de doelgroep bepaalde informatie ontvangen? Was deze informatie duidelijk?) en de beoogde effecten (Heeft de beoogde (verandering in) beleving of gedrag plaatsgevonden?) (zie figuur 4). Daarbij kan aanvullende informatie nodig zijn over het uitvoeringsproces (zoals gerealiseerde producten/diensten (kwantitatief) of ervaringen van medewerkers (kwalitatief)). Het beantwoorden van vragen over effectiviteit van beleid vraagt het in samenhang brengen en interpreteren van gegevens uit verschillende bronnen, om zo - door informatie over de verschillende stappen in de beleidstheorie - te beoordelen of het aannemelijk is dat het beleid heeft geleid tot het gewenste effect. Deze manier van evalueren geeft bovendien

zicht op eventuele knelpunten in de uitvoering of onjuistheden in de beleidstheorie. Deze inzichten kunnen worden benut voor het leren en verbeteren van het beleid.

- ▶ Naast beleidsevaluatie zijn er andere methoden om inzicht te krijgen in de relatie tussen beleving, beleid en gedrag, die niet zijn gekoppeld aan de reguliere monitorinstrumenten. Mogelijkheden hiervoor zijn:
 - Je kunt nagaan of er in bestaand onderzoek (in andere landen) vast is gesteld dat er een relatie is tussen beleving en gedrag.
 - Je kunt je experimenten uitvoeren, waarbij een experimentgroep een iets andere dienstverlening krijgt dan normaal. Achteraf kun je aan de experimentgroep belevingsvragen voorleggen, en de antwoorden vergelijken met die van burgers die reguliere dienstverlening hebben ontvangen. Als je ziet dat beleving en gedrag bij de experimentgroep anders is dan in de controlegroep, dan wijst dat op een oorzakelijk verband.

Figuur 5 Relatie tussen de beleidstheorie en monitoring



¹¹ De toolbox beleidsevaluaties van het ministerie van Financiën geeft handreikingen voor het opstellen van de

beleidstheorie: <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox>

Hoe kunnen de resultaten van belevingsmonitoren verspreid worden binnen de organisatie op een manier die leren stimuleert binnen Dienst Toeslagen en verantwoording faciliteert?

Dienst Toeslagen kan het leren (en sturen en verantwoorden) op twee dimensies organiseren, ook wel de dubbele loop genoemd: het leren van monitoringsinformatie en *op* en *over* monitoringsinformatie. Wanneer die dubbele loop goed is ingericht, versterkt het elkaar. We lichten hieronder kort toe wat we bedoelen met beide dimensies, én hoe het nu bij de Dienst Toeslagen is ingericht.

Van monitoringsinformatie leren

Monitoringsinformatie geeft inzicht in de ervaringen met het beleid en de dienstverlening in de praktijk. De eerste dimensie betreft het gebruiken van de inzichten op basis van monitoringsuitkomsten om te leren en te verbeteren. Hierin zijn een aantal zaken belangrijk om te komen tot lessen en verbetermogelijkheden voor het beleid en de dienstverlening in de toekomst.

1. Allereerst is het belangrijk om de monitoringsinformatie op een goede manier te **duiden**. Cijfers en analyses zijn op zichzelf nog geen basis voor verbetering en verandering, dat is het pas als de informatie op een goede manier wordt besproken, geduid en vertaald. Binnen de organisatie is er geplande tijd en ruimte nodig om deze duiding goed te doen en aan de hand hiervan vervolgstappen te bepalen.
2. Ten tweede is het belangrijk dat de duiding en de bespreking van de monitoringsuitkomsten **gezamenlijk** (dus met verschillende afdelingen samen) wordt gedaan. Door gezamenlijk te duiden is het mogelijk om de monitoringsuitkomsten vanuit verschillende perspectieven te begrijpen, de uitkomsten in samenhang met andere keuzes die in de organisatie worden gemaakt te bezien en hiermee een betere analyse van verbetermogelijkheden en kansen te verkrijgen.
3. Als laatste is er focus nodig op hoe er van monitoringsinformatie geleerd wordt. Niet alles kan tegelijkertijd gemonitord, geduid en verbeterd worden. Dit vraagt om het opstellen

van monitorings**doelen**, die verbonden zijn aan de organisatiedoelen van Dienst Toeslagen.

Hoe zit dit nu binnen Dienst Toeslagen?

- ▶ Binnen Dienst Toeslagen worden kwantitatieve en kwalitatieve monitoringsresultaten steeds vaker gecombineerd om informatie verder uit te diepen. Dit heeft al verschillende verbetervoorstellen opgeleverd die door het management werden omarmd. Concrete, integrale doelen voor (belevings)monitoring ontbreken echter nog. Denk daarbij aan een duidelijke strategie voor wat belevingsmonitoring is, waarom het belangrijk is gezien de strategie van Toeslagen en wat er met de opbrengsten moet gebeuren. Men mist daarvoor nog focus en richting in keuzes en acties.
- ▶ Binnen Dienst Toeslagen zijn er mogelijkheden om aan de hand van monitoringsinformatie verbeteringen door te voeren. Ook wordt geduide monitoringsinfo steeds vaker gebruikt om bestaand beleid te ondersteunen.
- ▶ In de afgelopen periode is er geïnvesteerd in kennisdeling. Sinds kort bestaat er een kennis-knooppunt op intranet, waarin monitoringsinformatie wordt gedeeld en informele kennisdeling wordt gefaciliteerd.
- ▶ Monitoringsinfo is nu vaak nog te algemeen om van te leren. Monitoringsinfo is nog primair gericht op verantwoorden, en leercycli hebben op onderdelen andere en gedetailleerdere info nodig (vertellen i.p.v. alleen tellen).

Over monitoringsinformatie leren

De tweede dimensie geeft inzicht in vragen over wát je wilt meten als Dienst Toeslagen. In welke behoefte willen we als Dienst Toeslagen voorzien met onze monitors? Meten we de juiste informatie? Kunnen we de opgehaalde informatie voldoende duiden en begrijpen? Hierin zit ook een directe link met verantwoording. Om het leren over de monitoringsinformatie goed in te richten, is het nodig om de informatie en monitors vanuit verschillende perspectieven (zowel intern vanuit verschillende organisatieonderdelen als extern vanuit de burger) te bekijken.

Hoe zit dit nu binnen Dienst Toeslagen?

- ▶ Binnen Dienst Toeslagen is er voor de bestaande monitoringsinstrumenten een helder beeld van wat men wilt meten. De monitoringsbehoefte is vaak gedefinieerd aan de hand van verantwoordingsbehoefte en -verplichting. Monitoring is daarbij vooral gericht op het organisatieperspectief. Er is te weinig inzicht in de vraag: vindt de burger dat wat wij als Dienst Toeslagen meten ook belangrijk? Men wil graag de koppeling tussen wat de burger belangrijk vindt, en de manier waarop daar vanuit beleid mee om wordt gegaan, versterken.
- ▶ Monitoring binnen Dienst Toeslagen volgt deels uit (politieke) verplichtingen, die kunnen niet zomaar overboord worden gegooid.
- ▶ Grote veranderingen in monitoringsvragen leiden tot trendbreuk en onvergelykbaarheid van informatie. Zowel voor verantwoording als leren is dat ingewikkeld.
- ▶ Het begrip 'beleving' is niet voor iedereen helder afgebakend, dat maakt het ingewikkeld om te bepalen welke informatie je nodig hebt om de beleving te monitoren.

samenwerking daarvoor ingericht moet zijn. Zorg dus in ieder geval ook voor betrokkenheid vanuit verschillende afdelingen bij de begeleiding van de monitors (voor zover nu nog niet het geval is).

- ▶ Houd vervolgens integraal bij of de doelen van monitoring voldoende behaald worden en stuur hierop. Leren vraagt sturen op het leerdoel van de opgehaalde monitoringsinfo: het is mogelijk dat er bijgestuurd moet worden op de informatie die wordt opgehaald en gemonitord, afhankelijk van wat je wilt leren.
- ▶ Maak helder onderscheid tussen leren, sturen en verantwoorden, en richt de cyclische afhankelijkheid tussen leren, sturen en verantwoorden bewust in. Zorg in die cycli voor passende besluitvorming om tot richtinggevende keuzes en prioritering te komen o.b.v. de doelen. Dit vraagt om goede borging van de leermomenten (gezamenlijk duiden) en beslismomenten (hoe prioriteren we en stellen we doelen) in de governance en overlegstructuur.

Overkoepelend: wat is er nodig?

Op basis van de gesprekken die in dit onderzoek zijn gevoerd en de werksessie die is georganiseerd, zijn er een aantal verbeterstappen gedestilleerd. Deze lichten wij hieronder kort toe. De concrete adviezen voor de korte en lange termijn zijn hierop gebaseerd.

- ▶ Stel duidelijke(re) doelen voorop in het inrichten van je monitoring, zodat de Dienst Toeslagen daarop kan sturen. Wat wil je weten en waarom? Bedenk aan welke perspectieven je recht wilt doen in die doelen, en maak daarin expliciet op welke je focust (bijvoorbeeld het perspectief van vakspecialisten, finance, beleid, communicatie, burgers, organisatiebreed).
- ▶ Bepaal als Dienst Toeslagen op basis van de doelen welke informatie er nodig is, en maak concreet welke monitoringsinstrumenten deze informatie moeten ophalen en welke interne

Bijlage: Gap-analyse theorie en praktijk van belevingsmonitoring

Metten van beleving: theorie

Het begrip beleving kunnen we smal en breed definiëren. We beginnen met de smalle definitie.

Beleving in enge zin

Het begrip beleving

Het begrip beleving is voor het eerst in de jaren tachtig van de vorige eeuw onderkend door onderzoekers naar consumentengedrag. Het begrip werd gezien als een toevoeging op het bestaande denken en de heersende klantgedragsmodellen, die uitgingen van 'de homo economicus'; de rationele mens die besluiten neemt op basis van een kosten-batenafweging.

Beleving is op basis van de literatuur te definiëren als de persoonlijke, onmiddellijke, subjectieve reactie van mensen tijdens directe of indirecte interactie met een organisatie, in een bepaalde context.¹² Deze definitie heeft een aantal belangrijke implicaties:

- Beleving is voor ieder individu uniek. De persoonlijke ervaring staat centraal, niet de ervaring zoals de organisatie die zou wensen.
- Beleving kan bestaan uit emoties (bijvoorbeeld een gevoel van blijdschap), zintuiglijke gewaarwordingen (zoals smaak en geluid), lichamelijke beleving (niet relevant voor Toeslagen; denk aan de ervaring van G-krachten in een achtbaan), cognitie (bijvoorbeeld iets begrijpen), en relationele beleving (zoals het gevoel deel uit te maken van een bepaalde cultuur of lifestyle).
- Beleving komt voort uit contactmomenten tussen een individu en een organisatie. Die contactmomenten kunnen persoonlijk zijn, telefonisch, digitaal. Vaak zijn er in de tijd gezien meerdere (soorten) interacties tussen een individu en een organisatie. De beleving kan per interactie dus verschillen.
- Beleving is tijdgebonden. Het is een directe innerlijke ervaring die na enige tijd wegebt.
- Beleving is contextafhankelijk. Zo kunnen de verwachtingen vooraf en de stemming waarin iemand verkeert bepalend zijn voor diens ervaring.

Het meten van beleving

Deze implicaties laten zien dat het niet gemakkelijk is om beleving goed te meten. Het meten van beleving als construct is dan ook een onderwerp van uitgebreide discussie in de literatuur. De strekking in de literatuur is dat enkel kwantitatieve, inclusief de uit de psychologie afkomstige, methoden er niet in slagen om de opgeroepen beleving daadwerkelijk te meten.¹³ Dat geldt met name voor emoties. Die zijn namelijk bijna ongrijpbaar en zeer lastig te onderkennen en benoemen door degene die ze

¹² De Keyser, A., Verleye, K., Lemon, K. N., Keiningham, T. L., & Klaus, P. (2020). Moving the Customer Experience Field Forward: Introducing the Touchpoints, Context, Qualities (TCQ) Nomenclature. *Journal of Service Research*, 23(4), 433-455. Triviño, J. (2024). Comprehensive Literature Review of Customer Experience Paradigms. *Journal of Business, Ethics and Society*, Vol. 4, No 1, 2024.

¹³ Weber, M. (red.) (2015). Klanten winnen en behouden met klantbeleving. Onderzoek in en naar klantbeleving bij het MKB. Christelijke Hogeschool Windesheim.

ondergaat. Vanwege deze subjectiviteit van beleving leent belevingsonderzoek zich beter voor een kwalitatieve aanpak en minder voor kwantitatieve methoden. Daarnaast kan beleving alleen op een valide manier gemeten worden tijdens of direct na de interactie. Wanneer er te veel tijd zit tussen de ervaring en het meetmoment, zijn mensen vergeten wat ze beleefd hebben of reconstrueren mensen hun beleving op basis van rationele overwegingen achteraf.

Beleving in ruime zin

Constructen

Beleving in ruime zin gaat over de houding van mensen, de interactie tussen mensen en (overheids)organisaties, en hoe deze interactie ervaren of beoordeeld wordt. Onder de brede definitie van beleving vallen ook de constructen tevredenheid, reputatie, vertrouwen en menselijke maat. We bespreken deze constructen hieronder kort.

- **Tevredenheid** (het 'hoe van de dienstverlening; hoe je het ervaart). Tevredenheid is een veelgebruikt concept bij onderzoek onder klanten of burgers. De mate van tevredenheid komt voort uit een proces waarin mensen hun ervaringen met een dienst en de interactie met dienstverlening vergelijken met de verwachtingen die zij vooraf hadden van die dienst.¹⁴ Tevredenheid is dus het resultaat van een evaluatie die mensen in hun hoofd uitvoeren. Niet alleen de feitelijke dienstverlening, maar ook de verwachtingen vooraf bepalen de mate van tevredenheid. Verwachtingen worden op hun beurt weer beïnvloed door de informatie die mensen hebben over de prestaties van de organisatie in het verleden (empirisch gefundeerd). Ook baseren mensen hun verwachtingen op normen over hoe een organisatie zou moeten presteren (subjectief gefundeerd).¹⁵ Tevredenheid wordt vaak gemeten aan de hand van door de organisatie bedachte maatstaven.
- **Kwaliteit van dienstverlening** (het 'wat' van de dienstverlening; wat je krijgt). Het oordeel over dienstverlening van de overheid wordt niet alleen bepaald met de tevredenheid met wat de dienstverlener doet, maar ook met wat je als burger krijgt. Het gaat hier dus om een oordeel over de kwaliteit van het geleverde resultaat.
- **Reputatie**. Reputatie heeft betrekking op hoe mensen denken over een organisatie als geheel. Reputatie is gedefinieerd als de overkoepelende evaluatie door mensen van een organisatie op het gebied van veronderstelde bekwaamheden en verantwoordelijkheden in vergelijking met concurrenten.¹⁶ Er is inmiddels een traditie ontstaan die is gericht op gestandaardiseerd onderzoek naar reputaties van organisaties. Dat onderzoek is vooral gericht op het verkrijgen van een overall beeld van organisaties dat onderlinge vergelijking mogelijk maakt.¹⁷ De reputatie van een organisatie is niet alleen afhankelijk van het feitelijk presteren, maar ook van beeldvorming, prestaties van andere organisaties en andere ontwikkelingen in de context. Een organisatie kan dus beperkt 'sturen' op reputatie.
- **Vertrouwen**. Vertrouwen is een complex begrip dat in het dagelijks spraakgebruik wat anders betekent dan in de wetenschap. In de wetenschap is vertrouwen beschreven als 'een continu, bewust en onbewust, proces van het afwegen van de ervaring met, de verbeelding van en de anticipatie op de betrouwbaarheid van de acties/gedragingen van 'de ander''.¹⁸ In de literatuur worden twee soorten vertrouwen beschreven: interpersoonlijk vertrouwen en institutioneel vertrouwen.

¹⁴ Zhang, J., Chen, W., Petrovsky, N. & Walker, R.M. (2021). The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-analysis and an Agenda for Best Practice. *Public Administration Review*, 82(1), 147-159. Van de Walle, S. (2018). Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 227-241.

¹⁵ James, O. (2011). Managing Citizens' Expectations of Public Service Performance: Evidence from Observation and Experimentation in Local Government. *Public Administration*, 89(4), 1419-1435.

¹⁶ Riel, C.B.M., van (2003). *Identiteit en imago: recente inzichten in corporate communication: theorie & praktijk*. Den Haag: Academic Service.

Fombrun, C., Gardberg, N. & Sever, J. (1999). The Reputation QuotientSM: A Multi-stakeholder Measure of Corporate Reputation. In: *The Journal of Brand Management*, Volume 7, Number 4, pp. 241-255.

¹⁷ Schoofs, M. & Nelissen, P.W.M (2008). Reputaties van overheidsorganisaties: Een situationele benadering. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 36, 3, (2008), pp. 170-186.

¹⁸ Stoopendaal, A. & Bouwman, R. (2018). *Ruimte voor Vertrouwen. De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg*. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management.

Interpersoonlijk vertrouwen is het vertrouwen tussen individuen op basis van de reputatie van en kennis over de ander. Institutioneel vertrouwen is het vertrouwen op onder meer instellingen, instituties en de overheid. Om vertrouwen te kunnen geven, maken mensen een afweging waarin ze (onbewust) informatie verzamelen over competenties, bedoelingen, omstandigheden, reputatie en eerdere prestaties van individuen of instituties. Wanneer het vertrouwen wordt bevestigd neemt het steeds meer toe en wordt het vanzelfsprekend. Wanneer het hoge vertrouwen wordt beschaamd neemt het plotsklaps af. Vertrouwen is te beschouwen als de overkoepelende 'uitkomst' van onder andere de tevredenheid met de prestaties van een organisatie en de reputatie. Net als bij reputatie kan een organisatie beperkt sturen op vertrouwen.

- **Menselijke maat.** Het begrip 'menselijke maat' is relatief nieuw. De inhoud en reikwijdte van het begrip is daarom nog volop in beweging. Het Kenniscentrum Beleid en Regelgeving stelt dat het nog niet glashelder is welke eisen het begrip menselijke maat stelt aan beleid of regelgeving.¹⁹ Een mogelijke omschrijving van de menselijke maat is dat het een streven is beleid en de regels menselijker te maken, dat wil zeggen passend en flexibel, gebruiksvriendelijk, en dat beleid en regels ook navolgbaar en uitlegbaar moeten zijn aan burgers.²⁰ De menselijke maat geeft in zekere zin invulling aan de eisen die burgers (kunnen) stellen aan dienstverlening door de overheid. Het zijn daarmee de 'dimensies' van dienstverlening.

De constructen tevredenheid, reputatie, vertrouwen en menselijke maat hebben verschillen en overeenkomsten met het begrip beleving:

- Vertrouwen en reputatie worden opgebouwd over een langere periode, terwijl beleving en tevredenheid meestal momentopnames zijn.
- De menselijke maat, beleving en tevredenheid richten zich vooral op persoonlijke interacties en aandacht voor het individu, terwijl vertrouwen en reputatie meer een algemeen systemisch of maatschappelijk perspectief vertegenwoordigen.
- De constructen zijn onderling afhankelijk: een positieve beleving kan resulteren in tevredenheid, wat op zijn beurt bijdraagt aan vertrouwen en reputatie.
- Vertrouwen resulteert ten slotte volgens de literatuur ook in gedragseffecten: de neiging tot samenwerking, het zich verplicht voelen tot naleving van regels en het normatief op één lijn liggen van een individu en een organisatie.²¹

¹⁹ <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/menselijke-maat>

²⁰ Huiting et. al. (2023). De (on)begrensde menselijke maat. NSOB.

²¹ Stals, L. & Walle, S. van der (2020). Het monitoren van publiek vertrouwen in de politie. Rapport voor het WODC - Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Leuven: Instituut voor de overheid KU Leuven.

Het meten van beleving

In de onderstaande tabel hebben we voor alle constructen rond beleving samengevat hoe deze zijn te meten. Daarbij gaan we in op het meetniveau, de meetmethoden, de componenten van het construct en enkele belangrijke bronnen waarin het concept is toegelicht.

Construct	Meetniveau	Meetmethoden	Componenten	Belangrijke bron(nen)
Beleving	<ul style="list-style-type: none"> • Interacties tussen individu en organisatie (digitaal, persoonlijk, telefonisch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diepte-interviews in combinatie met beelden, associaties en creatieve opdrachten • Observaties • Experimenten 	<ul style="list-style-type: none"> • TCO: Touchpoints (interacties), Context, Qualities (dimensies zoals emoties, zintuiglijke gewaarwordingen, lichamelijke beleving, cognitie en relationele beleving) 	<ul style="list-style-type: none"> • De Keyser, A., Verleye, K., Lemon, K. N., Keiningham, T. L., & Klaus, P. (2020)
Tevredenheid en ervaren kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Interacties tussen individu en organisatie (digitaal, persoonlijk, telefonisch) • Geleverde diensten/prestaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Vragenlijst met stellingen en vragen met Likert-schaal en/of rapportcijfers 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachtingen t.a.v. interacties, diensten en prestaties • Ervaringen met interacties, diensten en prestaties • Tevredenheid met interacties, diensten en prestaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Zhang, J., Chen, W., Petrovsky, N. & Walker, R.M. (2021)
Reputatie	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie als geheel 	<ul style="list-style-type: none"> • Vragenlijst met stellingen en vragen met Likert-schaal en/of rapportcijfers 	Reputatiebepalende drivers en kenmerken: <ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkingskracht • Visie en leiderschap • Maatschappelijke oriëntatie • Communicatie • Diensten en taken • Werkomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Schoofs, M. & Nelissen, P.W.M (2008). • Fombrun, C., Gardberg, N. & Sever, J. (1999).
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie als geheel 	<ul style="list-style-type: none"> • Vragenlijst met stellingen en vragen met Likert-schaal 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Algemeen vertrouwen</i>: De mate waarin burgers een organisatie vertrouwen. • <i>Procedureel vertrouwen</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat een organisatie een billijk besluitvormingsproces hanteert om tot een bepaald resultaat te komen, burgers met integriteit behandelt, hen een stem geeft en naar hen luistert. • <i>Distributief vertrouwen</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat een organisatie mensen gelijk behandelt met betrekking tot de resultaten die ze produceert, en haar diensten eerlijk verdeelt over verschillende groepen in de samenleving. • <i>Vertrouwen in effectiviteit</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat een organisatie succesvol is in het vervullen 	<ul style="list-style-type: none"> • Stals, L. & Walle, S. van der (2020).

			<p>van haar rollen en taken die haar door de samenleving zijn toevertrouwd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Vertrouwen in competentie</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat een organisatie de juiste vaardigheden bezit om haar taken uit te voeren. • <i>Vertrouwen in goedheid</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat een organisatie welwillend en vriendelijk is. • <i>Vertrouwen in responsiviteit</i>: De mate waarin burgers overtuigd zijn dat de organisatie benaderbaar en toegankelijk is, en (snel) op hun verzoeken reageert. 	
Menselijke maat	<ul style="list-style-type: none"> • Interacties tussen individu en organisatie (digitaal, persoonlijk, telefonisch) • Geleverde diensten/prestaties 	<p>Er is nog geen algemeen gevalideerde meetmethode. UWV meet de menselijke maat aan de hand van 20 gesloten vragen en stellingen en open vragen rond vier dimensies: UWV ziet mij als mens, UWV is redelijk, UWV helpt en UWV houdt het simpel.²²</p>	<p>De mate waarin beleid en regels de volgende kenmerken bezitten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passend • Flexibel • Ruimhartig • Gebruiksvriendelijk • Navolgbaar • Uitlegbaar 	N.n.b.

Metten van beleving: strategie/doelen Toeslagen

De doelen en strategieën van Toeslagen zijn vastgelegd in het Jaarplan 2024, in de Handhavingsstrategie 2023 en de Invorderingsstrategie Toeslagen. We hebben in deze documenten in kaart gebracht op welke wijze de beleving door burgers is ingevuld. Dit vatten we hieronder samen

In het **Jaarplan** is het volgende beschreven onder ‘presteren in het heden’:

- Bij **presteren in het heden** wordt gewerkt aan inkomensondersteuning zonder grote zorgen voor de burger. Toeslagen:
 - maakt het aanvragen zo eenvoudig mogelijk,
 - staat burgers digitaal en persoonlijk bij,
 - betaalt tijdig en
 - streeft naar een zo groot mogelijke toekenningszekerheid.
- Vanuit de **drie burgerbeloften** wordt invulling gegeven aan de veranderopgave van Toeslagen:

²² <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/zo-meet-uwv-de-menselijke-maat-in-haar-dienstverlening>

- Vanuit “wij staan voor u klaar” wordt ingezet op meer digitalisering en een betere dienstverlening aan de burger.
- Bij “u weet waar u aan toe bent” wil Toeslagen de omslag maken naar het werken in de actualiteit om hoge en onverwachte terugvorderingen te voorkomen.
- Een betere kwaliteit van de informatie en de verbeteracties die voortvloeien uit de handhavingsstrategie leiden tot de derde belofte “u krijgt waar u recht op heeft”.

In het Jaarplan 2024 worden tevens KPI's voor beleving van burgers benoemd. Deze KPI's zijn gekoppeld aan vragen in de Toeslagenmonitor en het CKTO (zie tabel op de volgende bladzijde).

De **invorderingsstrategie** heeft betrekking op de terugbetaling van toeslagen door burgers, als zij toeslagen hebben ontvangen waar zij geen recht op hebben. Ook in de invorderingsstrategie worden de drie burgerbeloften centraal gesteld. Daarbij wordt aangegeven dat het voldoen aan deze beloften van Toeslagen een proactieve en behulpzame houding vereist in alle situaties, ook bij het invorderen van toeslagschulden. Hierbij staan de begrippen ‘*menselijke maat*’, ‘*zorgvuldigheid*’, ‘*betrouwbaarheid*’, en ‘*toekenningszekerheid*’ centraal. Deze begrippen worden in de beschikbare documenten niet nader toegelicht.

Het doel van de invorderingsstrategie is gekoppeld aan aspecten van burgerbeleving en luidt als volgt: “Terugvorderingen worden op een voor de burger *overzichtelijke* en *begrijpelijke* wijze ingevorderd. Hierbij stimuleert Toeslagen dat burgers uit zichzelf betalen. Dit doet Toeslagen door *laagdrempelige betaalmogelijkheden* aan te bieden die aansluiten bij de financiële en persoonlijke situatie van burgers én door een efficiënte, effectieve en proportionele dwanginvordering.”

De **handhavingsstrategie** richt zich op het zodanig beïnvloeden van burgers dat zij – zoveel mogelijk uit zichzelf – structureel de regels naleven. Als dat nodig is, wordt naleving afgedwongen. De handhavingsinstrumenten zijn deels preventief en dienstverlenend van karakter, gericht op het voorkomen van fouten.

In de handhavingsstrategie wordt meer ingegaan op de werkwijze van Dienst Toeslagen, en minder op de beleving van de burger. Op een enkel punt kan wel een relatie worden gelegd met de beleving, zoals: *“Iedereen moet zo goed mogelijk ondersteund worden om toeslagen juist en op tijd aan te vragen en te wijzigen. Dat doet de Dienst Toeslagen door proactief te handelen en door betrokken, duidelijk en geduldig te zijn in de contacten met de burger.”*

Tabel 1: overzicht Begrotings KPI's (voor reguliere uitvoering Dienst Toeslagen)

Prestatie-indicator	Waarde 2022	Streefwaarde 2023	Streefwaarde 2024
Burgertevredenheid	93%	≥ 90%	≥ 90%
Burgerbelofte 1: Bij Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt	–	≥ 90%	≥ 90%*
Burgerbelofte 2: Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent	–	≥ 90%	≥ 90%*
Burgerbelofte 3: Dienst Toeslagen staat voor mij klaar	–	≥ 90%	≥ 90%*
*telefonie	65,5%	Minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden)	Minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 3 of hoger op de gehanteerde 5-puntsschaal (neutraal tot zeer tevreden)
*website ³	80,6%		
*balie	82,4%		
*telefonie	14,7%	Maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager	Maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort een 1,5 of lager
*website	4,2%		
*balie	4,8%		
Aantal ontvangen klachten	1.827	≤ 1.700	≤ 1.700

* percentage (helemaal) mee eens, neutraal, (helemaal) mee oneens en weet ik niet.

³ Voor website en balie geldt dat de genoemde percentages voor zowel de Belastingdienst als Toeslagen gelden

We zien dat verschillende begrippen die in de beschikbaar gestelde documenten zijn genoemd, niet nader zijn toegelicht: wat verstaat Dienst Toeslagen onder begrippen als ‘menselijke maat’, ‘toekenningszekerheid’ en ‘geduldig zijn in het contact met de burger’.

Ook is er geen vertaalslag gemaakt naar wat dit betekent vanuit het perspectief van klantbeleving: hoe merkt de klant dat Dienst Toeslagen hierop inzet?

Metten van beleving: huidige praktijk bij Toeslagen

De huidige instrumenten voor de monitoring van beleving bij dienst Toeslagen zijn het Belevingsonderzoek, de Toeslagenmonitor en het Continu Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO). Een barometer is in ontwikkeling. Een globale overeenkomst tussen de meeste van deze instrumenten is dat het gaat om het meten van de ervaringen van klanten.

De kenmerken van de huidige instrumenten zijn samengevat in onderstaande tabel:

	Belevingsmonitor 2023	Toeslagenmonitor 2023	CKTO	Barometer
Niveau van meten	Organisatie als geheel: ervaringen en beleving	Processen (zoals het aanvragen van de toeslag, het doorgeven van wijzigingen en terugbetalingen) en kanalen: ervaringen en tevredenheid	Dienstverleningskanalen per contactmoment: klanttevredenheid	Organisatie als geheel: sentimenten en associaties
Doel	Verantwoording / leren en verbeteren. Vaststellen trend.	Verbeteren dienstverlening, verantwoording.	Verantwoorden klanttevredenheid Input voor verbetering	Metten van de reputatie van de Dienst Toeslagen en de beleving van het merk. Ontwikkeling van het vertrouwen in de organisatie. Reputatie is geen doel op zich, maar een resultaat als de organisatie goed presteert, zorgvuldig communiceert, waarden naleeft en doet wat ze belooft.
Onderwerpen m.b.t. beleving²³	Algemeen oordeel functioneren Burgerbeloften Imagokenmerken <ul style="list-style-type: none"> Duidelijk Rechtvaardig Aanspreekbaar Deskundig 	Algemeen beeld: <ul style="list-style-type: none"> Algemene tevredenheid dienstverlening Burgerbeloften Mate waarin dienstverlening overeenkomt met verwachtingen. Menselijke maat <ul style="list-style-type: none"> Vertrouwen (4 stellingen) Medewerkers (5 stellingen) 	Overall klanttevredenheid <ul style="list-style-type: none"> Tevredenheid Gemak Vergelijking andere organisaties Vergelijking met verwachting Service-elementen (verschilt per kanaal): <ul style="list-style-type: none"> Opzet dienstverlening (vindbaarheid, moeite, gebruiksgemak)²⁴ Tijdigheid 	De vragenlijst is nog in ontwikkeling. Onderwerpen zijn vooralsnog: <ul style="list-style-type: none"> Sentiment Associaties Reputatiescore Bekendheid Werkgeversaantrekkelijkheid Nieuwherinnering

²³ In de Belevingsmonitor zijn ook vragen opgenomen over de mate waarin en manier waarop burgers hulp nodig hebben bij het aanvragen van toeslagen of doorgeven van wijzigingen.

²⁴ Dit element wordt niet bevraagd voor het kanaal Telefonie.

	<ul style="list-style-type: none"> • Dienst Toeslagen werkt samen (met burgers en organisaties) <p>Tevredenheid dienstverleningskanalen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belasting Telefoon • Website Toeslagen • Mijn Toeslagen pagina • Belcentrum / direct service team • Het Stella-team • De relatiebeheerder <p>Construcen Belevingsindicatoren (per indicator 9 of 6 stellingen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adequate behandeling • Voldoende informeren • Ervaren gemak • Corrigerend optreden <p>Construcen Kengetallen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen (9 stellingen) • Toeslagenmoraal (9 stellingen) <p>Construcen Tevredenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Snelheid afhandeling aanvragen/ wijzigingen (2 vragen) • Duidelijkheid beschikking voor Toeslaggerechtigden (2 vragen) • Beeldvorming over dienstverlening Belastingdienst 	<p>Per proces (aanvragen, wijzigingen, terugbetaling, nabetaling) vragen over tevredenheid, duidelijkheid, snelheid, aansluiting bij verwachtingen.</p> <p>Contact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid websites • Duidelijkheid berichten • Tevredenheid over contact (per kanaal) • Tevredenheid over app (alleen kinderopvangtoeslag) <p>Tips en verbeterpunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat kan beter • Wat gaat al goed • Rapportcijfer dienstverlening • Rapportcijfer reputatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Kanaalfunctionaliteit (snelheid, toepasbaarheid) • Informatiekwaliteit (volledigheid, relevantie, up-to-date)²⁵ <p>Verbetervraag:</p> <p>Als we één ding moeten verbeteren, wat zou dat dan zijn?</p>	
--	---	---	--	--

²⁵ Dit element wordt niet bevraagd voor de kanalen Website en Balie.

	Beeldvorming over behandeling door Belastingdienst.			
Type vragen	<ul style="list-style-type: none"> • Belevingsindicatoren, kengetallen en tevredenheid: Constructen die zijn samengesteld uit meerdere vragen (gemeten op 5-puntsschaal). • Imagokenmerken en tevredenheid dienstverleningskanalen: 5-puntsschaal • Algemeen oordeel: rapportcijfer 	Vragen en stellingen met een 5-puntsschaal (eens/oneens, tevreden/ontevreden, veel moeite/weinig moeite), en open vragen voor een toelichting op de gegeven oordelen.	Stellingen met 5-punts Likert schaal (eens/oneens), één open vraag (verbetersuggesties)	Combinatie van verschillende typen vragen: <ul style="list-style-type: none"> • open vragen (associaties, toelichtingen), • rapportcijfer (reputatie), • 7-puntsschaal (merkwaarden)
Methode van afname	Online vragenlijst	Deels online / deels per post	Online / telefonisch	Online en bij buurthuizen
Meetfrequentie	Jaarlijks	2x per jaar (+ jaarlijks kwalitatieve verdieping: zie kader onder de tabel)	Doorlopend, kort na contactmoment	Dagelijks, onder alle doelgroepen. Per jaar: 6000 inwoners 150 maatschappelijk dienstverleners en specifieke dienstverleners
Doelgroep en respons	Toeslaggerechtigden (1.122 respondenten uit het panel van I&O Research (in 2024) en 336 maatschappelijke intermediairs (in 2024)	Toeslagontvangers (respons circa 1.200 per meting)	Klanten (burgers en ondernemers) die contact hebben met dienst Toeslagen via telefoon, website of balie (steekproefsgewijs).	Inwoners 18+ (met o.a. toeslagontvangers, rechthebbenden die geen toeslag ontvangen, werkenden, gedupeerden, voor ons moeilijk bereikbare doelgroepen, Maatschappelijke en specifieke dienstverleners.

Kwalitatieve verdieping Toeslagenmonitor

In 2023 is als aanvulling op het kwantitatieve Toeslagenmonitor een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om de kwantitatieve resultaten te duiden en te verdiepen. Op basis van de in het kwantitatieve onderzoek gepresenteerde prioriteitenmatrix en aanbevelingen is een selectie gemaakt van onderwerpen die meer duiding vereisten. In 2023 stond de hoofdvraag 'Hoe ervaren burgers de dienstverlening van Dienst Toeslagen?' centraal. Deze hoofdvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Hoe ervaren burgers de relatie tussen zichzelf en Dienst Toeslagen?

2. Welke betekenis kennen burgers toe aan de burgerbeloften van Dienst Toeslagen?
3. In hoeverre vinden burgers dat Dienst Toeslagen haar burgerbeloften waarmaakt?
4. In hoeverre vinden burgers de berekening van toeslagen helder?
5. Hoe ervaren burgers de deskundigheid van medewerkers?
6. Hoe ervaren burgers het inlevingsvermogen van medewerkers?
7. In hoeverre hebben burgers het gevoel dat zij samen met Dienst Toeslagen tot oplossingen kunnen komen?

De verdieping werd uitgevoerd onder burgers met een toeslag (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget). In totaal werden 16 online diepte-interviews met burgers uitgevoerd (per soort toeslag vier interviews). De kwalitatieve meting wordt jaarlijks herhaald.

Verdiepend hebben we **op vraagniveau** gekeken naar de mate van overlap tussen de monitorvragenlijsten van Dienst Toeslagen. Daarbij valt het volgende op:

- Thema's die in verschillende vragenlijsten terug komen zijn 'gemak / weinig moeite', 'duidelijkheid / begrijpelijkheid', snelheid, beeld van / ervaring met medewerker(s) en vertrouwen. Tevredenheid met dienstverleningskanalen (website, telefoon, balie) komt aan de orde in zowel het Belevingsonderzoek als het CKTO.
- De Toeslagenmonitor biedt meer dan de andere vragenlijsten ruimte voor een eigen toelichting, door een open vraagstelling in aanvulling op gesloten vragen.
- In het Belevingsonderzoek en de barometer is de vraagstelling meer gericht op het beeld dat de inwoner of klant heeft van Toeslagen (voorbeeld: 'Ik vertrouw erop dat Dienst Toeslagen optreedt tegen misbruik van toeslagen', 'Ik denk dat de Dienst Toeslagen zijn best doet om mij te helpen als ik hulp nodig heb'). De Toeslagenmonitor en het CKTO stellen vragen meer vanuit de ervaring / beleving van de klant met concrete situaties (voorbeeld: 'Ik wist waar ik terecht kon met vragen over de terugbetaling', 'De medewerker begreep wat ik nodig had').
- Alhoewel een aantal concepten in meerdere vragenlijsten terugkomen - zoals bijvoorbeeld vertrouwen, contact met medewerkers, ervaren gemak en imagokenmerken - worden deze in elke vragenlijst op eigen wijze geoperationaliseerd en uitgevraagd. Onderstaande tabel geeft enkele voorbeelden van de verschillen in vraagstelling:²⁶

	Belevingsonderzoek Toeslagen	Toeslagenmonitor
Oordeel medewerkers Dienst Toeslagen	<ul style="list-style-type: none"> • Was de medewerker <...> deskundig? • Was de medewerker <...> professioneel? • Beschikte de medewerker <...> over inlevingsvermogen? 	Medewerkers van de Dienst Toeslagen... <ul style="list-style-type: none"> • Behandelen mij vriendelijk en respectvol • Zijn deskundig • Doen hun best om mijn vragen zo goed mogelijk te beantwoorden • Kunnen zich inleven in mijn situatie • Proberen samen met mij tot een oplossing te komen.
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Ik denk dat de medewerkers van de Dienst Toeslagen deskundig zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Ik vertrouw erop dat de dienst Toeslagen mij juist en eerlijk behandelt.

²⁶ De barometer is hierin niet meegenomen, aangezien deze vragenlijst beperkte overlap heeft met de andere vragenlijsten. In het CKTO zijn geen vragen opgenomen over de medewerkers of vertrouwen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ik denk dat de Dienst Toeslagen zijn taken slecht uitvoert • Ik denk dat de Dienst Toeslagen zijn best doet om mij te helpen als ik hulp nodig heb • Ik denk dat Dienst Toeslagen weinig oog heeft voor het algemeen belang • Ik denk dat de Dienst Toeslagen zich kunnen inleven in mijn situatie • Ik denk dat de Dienst Toeslagen zijn toezeggingen nakomt • Ik denk dat de Dienst Toeslagen eerlijk is • Ik denk dat de Dienst Toeslagen mensen ongelijk behandelt • Ik heb er vertrouwen in dat de Dienst Toeslagen netjes met persoonlijke gegevens omgaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Ik vertrouw erop dat de Dienst Toeslagen optreedt tegen misbruik van toeslagen. • Ik krijg mijn <Toeslag> elke maand op tijd. • Ik vertrouw de Dienst Toeslagen in haar beslissingen.
--	---	---

Gap-analyse: theorie en strategie afgezet tegen de praktijk

De constructen rond beleving worden door de bestaande meetinstrumenten gedeeltelijk afgedekt:

- **Tevredenheid** met de interactiemomenten via verschillende kanalen, dienstverlening en prestaties komt uitgebreid aan de orde in de Fiscale Monitor, de Toeslagenmonitor en het CKTO. In de Toeslagenmonitor wordt ook gevraagd of de dienstverlening overeenkomt met de verwachtingen van burgers.
- Ook **reputatie** komt aan bod in de nog uit te voeren barometer. Bij het meten van reputatie ligt de focus op het meten van de algemene reputatie en een aantal merkwaarden, die vooral voortkomen uit de burgerbeloften.
- Verder zien we dat het Belevingsonderzoek en de Toeslagenmonitor verschillende componenten van **vertrouwen** meten. In de Toeslagenmonitor treffen we distributief vertrouwen, vertrouwen in effectiviteit en procedureel vertrouwen aan. De Fiscale Monitor omvat distributief vertrouwen, vertrouwen in effectiviteit, vertrouwen in competentie, vertrouwen in goedheid en vertrouwen in responsiviteit.
- Het concept **menselijke maat** komt terug in het Belevingsonderzoek en de Toeslagenmonitor. In de Toeslagenmonitor, het Belevingsonderzoek en de barometer is dit concept verwerkt in de stellingen over de burgerbeloften. Het belevingsonderzoek meet menselijke maat in de zogeheten belevingsindicatoren 'adequate behandeling', 'voldoende informeren', 'ervaren gemak' en 'ervaren corrigerend optreden'.

Er zijn ook concepten en componenten die niet of beperkt aan de orde komen:

- Bij het concept reputatie missen we bepaalde 'drivers'. Als we de te meten componenten afzetten tegen de drivers van reputatie, lijkt vooral de drivers 'diensten en taken' en 'communicatie' te worden gemeten. De drivers 'aantrekkingskracht', 'werkomgeving' en 'maatschappelijke oriëntatie' treffen we niet aan. Onder deze drivers vallen mogelijk relevante stellingen als 'Het is duidelijk waar dienst Toeslagen voor staat', of 'Er werken bekwame medewerkers bij dienst Toeslagen', of 'Dienst Toeslagen is alert op ontwikkelingen en trends in de maatschappij'.
- Bij het concept vertrouwen valt op dat het algemene vertrouwen in Toeslagen niet lijkt te worden gemeten.
- De ervaren kwaliteit zien we niet duidelijk terug, net als het belang van dienstverleningsaspecten.

Ook constateren we dat de begrippen die worden gehanteerd in de strategie en doelen van Dienst Toeslagen niet nader zijn toegelicht. Er is tevens geen vertaalslag gemaakt naar wat de strategie en doelen betekenen vanuit het perspectief van klantbeleving: hoe merkt de burger dat Dienst Toeslagen hier op inzet? In de vragenlijsten van de verschillende instrumenten komen weliswaar belevingsgerichte concepten duidelijk terug, zoals 'gemak/ weinig moeite', 'duidelijkheid / begrijpelijkheid', snelheid, beeld van / ervaring met medewerker(s) en vertrouwen, maar niet duidelijk is of deze concepten ook de 'juiste' vertaling zijn van de strategie en doelen van Toeslagen. Het lijkt erop dat er voor ieder instrument specifieke ad hoc keuzes zijn gemaakt bij de operationalisering van verschillende concepten. Dit leidt ertoe dat een aantal concepten in meerdere vragenlijsten terugkomen en deze in elke vragenlijst op eigen wijze worden geoperationaliseerd en uitgevraagd. Alhoewel de vragenlijsten deels een andere focus hebben (de organisatie als geheel versus specifieke processen of kanalen) zou het logisch zijn als de uitwerking van de verschillende concepten vanuit eenzelfde kader plaatsvindt: Wat verstaat Dienst Toeslagen hieronder en hoe merkt de klant dit? De veelheid en diversiteit aan vragen maakt het geheel aan informatie uit de monitors bovendien weinig overzichtelijk. Een betere stroomlijning hierin kan mogelijk bijdragen aan betere benutting.

Het valt verder op dat de meetinstrumenten vooral uitgaan vanuit de aspecten die Toeslagen wil meten. Ze zijn met andere woorden vanuit de organisatie geredeneerd, maar geven weinig zicht op de beleving van burgers. Wat vinden burgers zelf belangrijk als het gaat om hun beleving en beoordeling van de dienstverlening en prestaties van Toeslagen? Er zijn publieke organisaties die er voor kiezen om het Belevingsonderzoek, vanuit het centraal stellen van de menselijke maat, anders in te richten. Te denken valt aan (gedeeltelijke) verantwoording via 'narratieven', ofwel het kwalitatief ophalen van de verhalen en ervaringen van burgers en daarvan leren.²⁷ Ook valt te denken aan het ontwikkelen van het Belevingsonderzoek na consultatie van burgers. Welke aspecten vinden burgers belangrijk en wat betekent dat voor de meetinstrumenten van Toeslagen? Dit is de werkwijze geweest van UWV bij de ontwikkeling van de Menselijke Maat Monitor.

²⁷ Zie o.a. Dijk, G. van, Klarenbeek, S. & Donck, O. (2021). Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is externe verantwoording. Amsterdam: Zijlstra Center Vrije Universiteit Amsterdam.

Bronnen

- De Keyser, A., Verleye, K., Lemon, K. N., Keiningham, T. L., & Klaus, P. (2020). Moving the Customer Experience Field Forward: Introducing the Touchpoints, Context, Qualities (TCQ) Nomenclature. *Journal of Service Research*, 23(4), 433-455.
- Dijk, G. van, Klarenbeek, S. & Donck, O. (2021). Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is externe verantwoording. Amsterdam: Zijlstra Center Vrije Universiteit Amsterdam.
- Fombrun, C., Gardberg, N. & Sever, J. (1999). The Reputation QuotientSM: A Multi-stakeholder Measure of Corporate Reputation. In: *The Journal of Brand Management*, Volume 7, Number 4, pp. 241-255.
- <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/menselijke-maat>
- <https://www.uvw.nl/nl/achtergrond/zo-meet-uwv-de-menselijke-maat-in-haar-dienstverlening>
- Huiting et. al. (2023). De (on)begrensde menselijke maat. NSOB.
- James, O. (2011). Managing Citizens' Expectations of Public Service Performance: Evidence from Observation and Experimentation in Local Government. *Public Administration*, 89(4), 1419-1435.
- Johnston, R. and Kong, X. (2011). The customer experience: a road-map for improvement. *Managing Service Quality*, 21(1), pp. 5-24.
- Leeuwen, C. van, Duijn, M., Edelenbos, J. & Buuren, A. van (2017). De lerende evaluatie als interactief monitoringsinstrument.
- Pharos (2021). Vragenlijsten voor iedereen, de basis voor goede zorg.
- Pieterse, W. (2019). Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening. Literatuurstudie en modeltoets.
- Riel, C.B.M., van (2003). Identiteit en imago: recente inzichten in corporate communication: theorie & praktijk. Den Haag: Academic Service.
- Schoofs, M. & Nelissen, P.W.M (2008). Reputaties van overheidsorganisaties: Een situationele benadering. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 36, 3, (2008), pp. 170-186.
- Stals, L. & Walle, S. van der (2020). Het monitoren van publiek vertrouwen in de politie. Rapport voor het WODC - Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Leuven: Instituut voor de overheid KU Leuven.
- Stoopendaal, A. & Bouwman, R. (2018). Ruimte voor Vertrouwen. De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management.
- Triviño, J. (2024). Comprehensive Literature Review of Customer Experience Paradigms. *Journal of Business, Ethics and Society*, Vol. 4, No 1, 2024.
- Van de Walle, S. (2018). Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 227-241.
- Van de Walle, S. & Ryzin, G. van (2011). The Order of Questions in a Survey on Citizen Satisfaction with Public Services: Lessons from a Split-Ballot Experiment. In: *Public Administration* 89(4):1436 - 1450.
- Weber, M. (red.) (2015). Klanten winnen en behouden met klantbeleving. Onderzoek in en naar klantbeleving bij het MKB. Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Zhang, J., Chen, W., Petrovsky, N. & Walker, R.M. (2021). The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-analysis and an Agenda for Best Practice. *Public Administration Review*, 82(1), 147-159.

- Zouridis, S. & Terpstra, B. (2024). Een presterende overheid, dus tevreden en vertrouwde burgers, of toch niet? Bevindingen uit een systematische literatuur review.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103

2316 XC Leiden

Nederland

info@beleidsonderzoekers.nl

www.beleidsonderzoekers.nl