

Mirjam Galetzka,
Dave Gelders,
Piet Verckens,
Nico de Jong en
Erwin Seydel

Prestatiecommunicatie. Een analyse van pres- tatiecommunicatie bij de Belgische en de Nederlandse spoorwegen

Prestatiemetingen en communiceren over prestaties met stakeholders is geen vanzelfsprekende zaak voor (publieke) serviceorganisaties (Hernon, 1998). De Belgische en de Nederlandse spoorwegen zijn voorbeelden van serviceorganisaties die sterk in de belangstelling staan.

Inleiding

Openheid van zaken – het idee dat dienstverlenende organisaties maatschappelijke verantwoording afleggen over hun economische en maatschappelijke prestaties – staat de laatste jaren in toenemende mate in de belangstelling. Onderzoek van Kaptein, Klamer en Wieringa (2003) laat zien dat maar liefst twee van de drie grote organisaties het belang van openheid en verantwoording in haar bedrijfscode onderschrijft. Dit verwijst niet alleen naar openheid op de werkvloer (interne communicatie), maar ook op externe presentatie van kernprestaties in een maatschappelijk jaarverslag, met daaraan gekoppeld een stakeholderdialoog over de uitkomsten, knelpunten, oplossingsmogelijkheden en (gezamenlijke) acties (externe communicatie). Prestatie-indicatoren zijn bij voorkeur gekwantificeerde gegevens over de kernprestaties van een bedrijf. Welke prestatie-indicatoren worden gemeten en gecommuniceerd is afhankelijk van het type organisatie. In het productieproces van goederen is het evident dat prestaties in de belangrijkste productiefasen nauwlettend worden gevolgd. Voor dienstverlenende organisaties is het logisch om zich te richten op klantgerelateerde metingen zoals indicaties van klanttevredenheid en kwaliteit van dienstverlening (zie bijv. Ittner & Larcker, 1998; Johnson & Fornell, 1991; Otley, 1999; Zeithaml, Bitner & Gremler, 2006). Voor dienstverlenende organisaties op het gebied van openbaar vervoer worden bovendien bepaalde prestatie-indicatoren wettelijk voorgeschreven in een vervoersconcessie. In de praktijk blijkt het voor (publieke) diensten echter niet eenvoudig om de relevante prestatie-indicatoren te identificeren (Van der Knaap, 2000), en al helemaal niet om informatie over deze prestaties op een transparante manier te communiceren

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de Universiteit Twente, de K.U. Leuven, Lessius Hogeschool Antwerpen en de Universiteit Twente. Correspondentie aan de eerste auteur: Postbus 217, 7500 AE Enschede. E-mail: m.galetzka@gw.utwente.nl

naar reizigers en andere stakeholders binnen de samenleving (Bos, Van Dam & Sluijters, 2004). Daarbij komt dat managers van (dienstverlenende) organisaties terughoudend kunnen zijn. Open communicatie over kernprestaties maakt immers kwetsbaar.

Belgische en Nederlandse spoorwegen

Historisch gezien waren het beheer en de exploitatie van het spoor in België in handen van de Nationale Maatschappij voor Belgische Spoorwegen/Société Nationale de Chemins de fer Belge (NMBS/SNCB). Het treinvervoer in Nederland was een zaak van de NV Nederlandse Spoorwegen (NS). Beide organisaties waren in het verleden staatsbedrijven. Europese regelgeving schreef echter liberalisering en scheiding van exploitatie en beheer van het spoor voor, en de NMBS veranderde in de NMBS-Groep, bestaande uit de NMBS Holding met twee dochterbedrijven NMBS (exploitant) en Infrabel (infrastructuur). In Nederland leidde de Europese regelgeving tot splitsing van de NS in NS Reizigers (concessiehouder) en ProRail (infrastructuur). Een vervoersconcessie schrijft prestatie-indicatoren voor waardoor de conditie van de infrastructuur en de kwaliteit van het vervoer kunnen worden gereguleerd. Deze concessie wordt ontworpen door het LOCOV (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), een nationaal overlegorgaan waarin consumentenorganisaties, de overheid en NS participeren.

De huidige studie onderzoekt de prestatiemetingen van de Belgische en de Nederlandse spoorwegen. Er wordt onderzocht welke prestatie-indicatoren worden gemeten en met welke mate van openheid deze metingen intern en extern volgens de betrokkenen worden gecommuniceerd. Tot slot heeft deze studie tot doel een vergelijking te maken tussen de Belgische en de Nederlandse prestatiemetingen en (gepercipieerde) communicatiepraktijk.

Prestatiecommunicatie

Publieke perceptie ten aanzien van overheidszaken wordt niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van het overheidsbeleid, maar ook door de kwaliteit van de communicatie ten aanzien van dit beleid (Bouckaert, 1995; Van de Walle, 2004). Lorch (in Garnett, 1992) stelt: 'Perhaps nothing is more important to successful administration than successful communication.' De organisatorische context van communicatieactiviteiten krijgt echter weinig aandacht (Graber, 2003; Pandey & Garnett, 2006; Gelders, Bouckaert & Van Ruler, 2007). Daarom schetsen we deze organisatorische inbedding hier kort.

Privatisering en liberalisering van de markt hebben geleid tot een meer marktgerichte houding bij overheidsbedrijven. Tegelijkertijd valt op dat veel profit-organisaties 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' als centrale doelstelling hebben opgenomen in hun missie. Managers zijn dan ook in toenemende mate geïnteresseerd in de effecten van de bedrijfsprestaties op diverse stakeholders in de samenleving. Succesvolle marktgerichte organisaties kenmerken zich door hun focus op betekenisvolle, positieve, winstgevendende, bilaterale en duurzame relaties met klanten en andere stakeholders (Balmer & Greyser, 2006).

Het verrichten van prestatie-metingen en de integratie van de prestatie-indicatoren in het managementproces kunnen nuttig zijn voor zowel het bedrijf als de samenleving (Epstein & Roy, 2001). Prestatiemetingen kunnen worden ingezet om trends in de prestaties van een bedrijf te volgen of om vergelijkende analyses te verrichten op basis van de belangrijkste prestatie-indicatoren (Key Performance Indicators, KPI's), zoals klanttevredenheidsindexen (Grigoroudis & Siskos, 2004). Analyse en evaluatie van de bedrijfsprestaties maken het mogelijk te leren van de ervaringen, waardoor het managementproces van een bedrijf geoptimaliseerd kan worden. Door effectieve communicatie van de prestaties kunnen de prestatie-metingen bovendien worden ingezet als marketinginstrument om het imago te versterken.

Een effectieve inzet van prestatie-metingen is alleen mogelijk als managers in staat blijken de belangrijkste KPI's te selecteren en daarbij vast te stellen welke doelen moeten worden gesteld aan de relevante KPI's (Rubinson & Pfeiffer, 2005). Daarnaast moeten managers weten hoe KPI's kunnen worden vertaald naar concrete doelen, zodat ze binnen het bedrijf kunnen worden gecommuniceerd voor relevante personen en afdelingen. Behn (2003) onderscheidt acht doelstellingen van prestatie-metingen die managers voor ogen kunnen hebben. Volgens hem kunnen prestatie-metingen worden ingezet om:

1. (Kern)prestaties te evalueren;
2. Te controleren of werknemers hun werkzaamheden op de juiste manier verrichten;
3. Te budgetteren en te beslissen voor welke programma's, mensen of projecten (publieke) investeringen moeten worden ingezet;
4. Leidinggevenden, het middenkader, *business partners*, stakeholders, journalisten en burgers te motiveren die dingen te doen die prestaties kunnen verbeteren;
5. Door middel van communicatie politici, stakeholders, journalisten en burgers te overtuigen dat de organisatie de goede weg is ingeslagen;
6. Vast te kunnen stellen welke prestaties het waard zijn om te worden gevierd;
7. Te leren wat binnen een organisatie goed functioneert en wat niet;
8. Te verbeteren en te beslissen waar veranderingen moeten worden aangebracht om prestaties te verbeteren.

Initiatieven om (positieve) prestatiecijfers openbaar te maken, kunnen een manier zijn om bezorgdheid bij stakeholders weg te nemen en de relatie tussen de stakeholders en het bedrijf te versterken (Epstein & Roy, 2001). Daarin zijn het opbouwen en onderhouden van een vertrouwensrelatie met klanten een kritische succesfactor voor dienstverlenende organisaties (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1985). In het verleden was het misschien mogelijk om bezorgdheid van stakeholders weg te nemen met een simpel 'Vertrouw ons', maar tegenwoordig zijn stakeholders veeleisend en vragen om gevalideerde en betrouwbare bewijsvoering en onderbouwing (Kaptein & Van Tulder, 2003). Seydel, Van Ruler en Scholten (2002) stellen dat de visie over openheid en openbaarheid de afgelopen decennia is geëvolueerd. Waar vroeger openheid en openbaarheid van de *informatie* belangrijk waren, heeft zich dit nu uitgebreid naar openheid en transparantie van het *beleidsproces zelf* (zie ook Singleton, 1999). Organisaties moeten vandaag niet enkel meer

goed zijn in de klassieke betekenis, verbonden aan het resultaat, maar ze moeten ook goed zijn in de nieuwere betekenis, gerelateerd aan de procedure: ze moeten almaar meer verantwoording afleggen over de vaak uiterst ingewikkelde werk- en besluitvormingsprocessen die aan hun kwalitatief goede producten ten grondslag liggen. Vertrouwen kan worden versterkt door het informeren van stakeholders over het proces en de resultaten door middel van bijvoorbeeld een jaaroverzicht en door directe communicatie met stakeholders. Op deze manier toont een organisatie haar betrouwbaarheid (Behn, 2003; Kaptein & Van Tulder, 2003). Deze strategie lijkt evident als het gaat om het naar buiten brengen van positieve prestaties, maar managers zijn terughoudend als het gaat om het naar buiten brengen van negatieve prestaties. Stakeholders kunnen zich immers afvragen in hoeverre de organisatie verantwoordelijk is voor de negatieve uitkomsten (e.g. Bradford & Garrett, 1995; Coombs, 2007). Wanneer een organisatie verantwoordelijk wordt gesteld, kan dit negatieve consequenties hebben voor de reputatie van de organisatie, wat kan leiden tot negatieve berichtgeving en negatieve *word-of-mouth*. Managers hebben er belang bij om deze negatieve uitkomsten te voorkomen (Coombs, 2007). Onderzoek op het gebied van reclame (Golden & Alpert, 1987; Kamins et al., 1989; Settle & Golden, 1974) bijvoorbeeld wijst op positieve effecten van tweezijdige communicatie, waarbij de organisatie zelf naast positieve ook negatieve informatie naar buiten brengt. Hiermee wordt verdenking van vertekende rapportage vermeden, waarmee de geloofwaardigheid van de organisatie wordt versterkt, wat juist gunstige effecten heeft op haar reputatie.

Methode

Er werd een vragenlijst ontwikkeld om prestatiemetingen en communicatie over prestaties van de Belgische en de Nederlandse spoorwegen in kaart te brengen. De vragen inzake prestatiemetingen zijn gebaseerd op het doctoraal proefschrift van Van Dooren (2006) inzake prestatie-meetsystemen, en zijn verder geconcretiseerd in functie van de te ondervragen organisaties. De vragen inzake prestatiecommunicatie zijn deels afkomstig en afgeleid uit een andere survey omtrent prestatiecommunicatie (zij het in de ziekenhuissector) (Vallet et al., 2006) en zijn ook aangepast aan de te bevragen organisaties. Dit leidde tot een semigestructureerd draaiboek dat systematisch tijdens *face-to-face*-interviews werd afgenomen, met ruimte voor extra vragen en opmerkingen. Om ons te vergewissen van bepaalde technische aspecten en bevoegdheidskwesties tussen deelorganisaties bij de spoorwegen en de duidelijkheid van de vraagstelling te checken, werd de vragenlijst vervolgens gepretest door het interview af te nemen bij een kwaliteitsmanager van de spoorwegen. De uiteindelijke vragenlijst werd gebruikt voor interviews met interne werknemers van de Belgische (SNCB en Infrabel) en de Nederlandse Spoorwegen (NS en ProRail) en externe stakeholders.

In de eerste sectie werd ingegaan op prestatiemetingen. Eerst werd de geïnterviewden gevraagd welke metingen worden verricht. Om te bepalen welke metingen moeten worden verricht door een organisatie kunnen diverse criteria worden gehanteerd (Van Dooren, 2006). Tijdens de interviews kregen de respondenten een lijst voorgelegd met mogelijke *criteria* die zij konden ordenen naar mate van belangrijkheid voor de organisatie:

- omdat het verplicht is: geen keuze (extern opgelegd door regelgeving);

- probleemsignalering: klachten (klantenservice/klantencontactcenter), statistische informatie, vertragingen;
- financieel belang;
- personeelsinzet/-omvang;
- maatschappelijke zichtbaarheid (veel aandacht van media, politici, *civil society* zonder daarom een grote financiële impact te hebben);
- haalbaarheid van metingsinspanning;
- toegevoegde waarde van prestatiemeting;
- verdeling van metingsinspanningen in de organisatie.

De geïnterviewden konden desgewenst extra criteria toevoegen aan de lijst. Nadat is vastgesteld op grond van welke criteria prestatiemetingen worden geselecteerd, is nagegaan welke *doelstellingen* gekoppeld worden aan de relevante prestatiemetingen. Behn (2003) en Van Dooren (2006) noemen acht 'doelstellingen' die het management voor ogen kan hebben: evalueren, controleren, budgetteren, motiveren, public relations (pr), vieren, leren en verbeteren. Respondenten werden gevraagd een rapportcijfer te geven voor het belang van elk van deze doelstellingen voor de organisatie.

De tweede sectie van de vragenlijst ging in op de *prestatiecommunicatie*: hoe worden prestatiemetingen intern en extern gecommuniceerd, met welke frequentie, wat is de kwaliteit van de communicatie, wat zijn de voor- en nadelen van deze communicatie en hoe verloopt de interactie met verschillende stakeholders in het communicatieproces? Met deze vragen werden niet alleen beschrijvende elementen (wie communiceert wanneer...), maar ook het commentaar van de geïnterviewden op de prestatiecommunicatie in kaart gebracht.

Participanten

In totaal werden 22 interviews afgenomen met als doel de praktijk van prestatiemetingen bij de Belgische en de Nederlandse spoorwegen in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken. Alle gecontacteerde personen namen deel aan het interview. Hun werd anonimiteit in de weergave beloofd om zo vrij mogelijk de eigen mening te kunnen vertolken.

In België werden elf face-to-face-interviews afgenomen. Vier van de geïnterviewden waren respondenten uit de NMBS-Groep (communicatie- en kwaliteitsverantwoordelijken), vier respondenten kwamen uit de politiek (uit regerings- en parlamentskring) en drie waren externe stakeholders (journalist, ombudsdienst en Raadgevend Comité van de Gebruikers).

In de Nederlandse studie werden ook elf interviews afgenomen. Vijf van de geïnterviewden waren werkzaam bij NS Reizigers/ProRail (drie communicatiemanagers en twee onderzoekers die direct betrokken zijn bij het verrichten van de prestatiemetingen). De overige zes respondenten waren diverse stakeholders uit de samenleving: een woordvoerder voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat, drie vertegenwoordigers van consumentenorganisaties (Rover, ANWB), een vertegenwoordiger van een overkoepelende belangorganisatie voor het railvervoer (het Railforum) en een journalist.

Dit betekent dat alle geïnterviewden een direct belang hebben bij de prestatiemetingen en de communicatie daarover. Wellicht heeft dit geleid tot een bias in hun antwoorden, maar de diversiteit van hun antwoorden geeft ons een breed perspectief op het onderwerp prestatiecommunicatie. De geïnterviewden bij de spoorwegen worden aangeduid als 'medewerkers'. De overi-

ge deelnemers worden aangeduid als '(externe) stakeholders'. Alle interviews werden afgenomen in de periode van april tot juli 2006.

Analyse

De interviews werden opgenomen op tape en uitgeschreven tot een transcript. Twee Belgische en twee Nederlandse onderzoekers analyseerden de interviews onafhankelijk van elkaar. Leidraad voor deze analyses waren de volgende topics:

- Prestatiemetingen: Welke prestatiemetingen worden verricht? Hoe worden deze prestatiemetingen geïnterpreteerd door de geïnterviewden?
- Criteria en doelstellingen van prestatiemetingen;
- Prestatiecommunicatie: Hoe worden de prestatiemetingen intern en extern gecommuniceerd? Wat zijn de voor- en nadelen van deze communicatie?

Door de vier beoordelaars werden relevante citaten gekoppeld aan de topics. In een gezamenlijke consensusbijeenkomst werden opvallende uitspraken van de geïnterviewden en de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de Belgische en de Nederlandse geïnterviewden genoteerd (in navolging van onder andere Hofstede, 2001: 18, 63 en 454).

Resultaten

Prestatiemetingen

De Belgische medewerkers gaven aan dat sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw tien prestaties worden gemeten door de spoorwegen zelf, maar dat dit later werd uitbesteed aan een externe organisatie. Deze tien items vormen een onderdeel van kwaliteitsmetingen die zijn vastgelegd in de beheersovereenkomsten tussen de NMBS en de Belgische federale overheid. Ze worden aangeduid als 'kwaliteitsbarometer' en hebben betrekking op onder andere stiptheid, netheid, comfort en informatievoorziening.

In Nederland vormen klantentevredenheid een onderdeel van indicatoren die ook zijn voorgeschreven door de vervoersconcessie. In totaal worden veertig prestatiemetingen verricht in een klanttevredenheidsonderzoek (κτο). Naast de 'subjectieve' klantentevredenheid over bijvoorbeeld comfort en reinheid van de treinen worden 'objectieve' metingen verricht ten aanzien van punctualiteit, informatievoorziening, dienstverlening, veiligheid, toegankelijkheid en zitplaatskans (Schreurs, 2005).

In beide landen worden de prestatiemetingen ieder kwartaal verricht. Sommige items worden objectief gemeten (bijvoorbeeld punctualiteit), terwijl andere (alleen) subjectief worden beoordeeld door zowel treinreizigers als het personeel van de spoorwegen (zoals reinheid). Enkele stakeholders zijn kritisch: zo is een trein volgens de Belgische punctualiteitscijfers 'op tijd' wanneer hij ten hoogste vijf minuten te laat aankomt op zijn eindbestemming en worden op het moment van de interviewafname niet-rijdende treinen niet meegerekend in de punctualiteitsmetingen.

Interpretatie van de cijfers

Het probleem met de metingen – aldus stakeholders – is dat een ‘totaalcijfer’ wordt berekend over de individuele items of een gemiddeld percentage wordt gepresenteerd. Dit totaalcijfer kan niet worden gecontroleerd door externe organisaties. Een Nederlandse stakeholder geeft aan:

‘Punctualiteit is wel een beetje een rare meting. Heel Nederland wordt bekeken en eigenlijk gaat het om een bepaald traject en dat geven ze niet, het is gewoon een totaalcijfer.’

Volgens verscheidene geïnterviewden ligt de kern van het probleem in het verschil in perspectief. Daar waar de spoorwegen het hebben over ‘treinen’ die te laat zijn, gaan stakeholders uit van ‘reizigers’ die te laat aankomen. Zowel de Belgische als de Nederlandse spoorwegen kan worden getypeerd als een ingenieursorganisatie. De nadruk lag, en ligt soms nog, op:

‘... ijzeren bakken laten rijden en als er nu en dan een klant opstapt, is dat mooi meegenomen’ (aldus een Belgische stakeholder).

Een Nederlandse medewerker van de spoorwegen merkt heel treffend op:

‘Als dan 80 procent op tijd rijdt en de reiziger haalt in Zwolle de aansluiting niet, dan is dat natuurlijk een hele rare norm.’

Er kan worden geconcludeerd dat prestatiemetingen op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Voor de spoorwegen is het station misschien de eindbestemming, voor reizigers is het dat zeker niet. Punctualiteitscijfers geven voor het railvervoer dan wel aan in hoeverre de treinen op tijd rijden, maar voor de reizigers is het van groter belang of de aansluiting op een andere trein of bus gehaald wordt. Uiteindelijk is het voor reizigers vooral belangrijk om te weten hoe laat ze thuis of op hun werk zullen aankomen.

Prestatiemetingen kunnen letterlijk worden opgevat en geïnterpreteerd vanuit een kortetermijnperspectief. Meerdere respondenten binnen en buiten de organisaties geven echter aan dat het interessanter is om de KPI's op lange termijn te bekijken:

‘Ik vind het voor ons veel interessanter wat de trendlijn is over een aantal jaren’ (externe stakeholder).

‘We meten nu zo lang, zo ongeveer tien jaar. Op een gegeven moment ga je naar de trends kijken’ (medewerker NS).

Prestatiemetingen: criteria en doelen

Om te bepalen welke metingen moeten worden verricht door een organisatie kunnen diverse *criteria* worden gehanteerd (Behn, 2003; Van Dooren, 2006). Criteria die in de Belgische situatie het belangrijkste werden gevonden zijn:

- ‘maatschappelijk zichtbaarheid’ (voor de media, politici, enzovoort);

- ‘omdat het verplicht is’ en ‘een indicatie van problemen’ (probleemsignalering).

Het minst belangrijk bleek de haalbaarheid van de meetingspanning.

In de Nederlandse studie werd het criterium ‘het verbeteren van de klanttevredenheid’ op initiatief van de geïnterviewden toegevoegd aan de lijst. In de Nederlandse situatie waren ‘indicatie van problemen’ (probleemsignalering) en ‘het verbeteren van de klanttevredenheid’ belangrijke criteria voor het verrichten van prestatieingen. In tegenstelling tot in de Belgische situatie werd het verplichte karakter van de prestatieingen het minst belangrijke criterium gevonden.

Nadat is vastgesteld op grond van welke criteria prestatieingen worden geselecteerd, is nagegaan welke *doelstellingen* gekoppeld worden aan de relevante prestatieingen. De Belgische medewerkers geven (unaniem) aan dat ‘evalueren’ de belangrijkste doelstelling is. ‘Motiveren’ komt (minder unaniem) op de tweede plaats, waarna ‘budgetteren’ en ‘pr’ als belangrijke doelstellingen voor prestatieingen worden gezien. Pr wordt vooral gezien als een gunstig neveneffect.

In de Nederlandse studie wordt ‘kwaliteitsverbetering’ over het algemeen gezien als belangrijkste doelstelling van de prestatieingen. Maar ook *pr*-doelstellingen, maatschappelijke verantwoordelijkheid en het verplichte karakter worden genoemd door de respondenten:

‘Belangrijkste reden is de afspraken die zijn vastgelegd in het contract of de concessie wil ik zeggen, die dus door verkeer en waterstaat zijn vastgelegd. Ze doen het ook wel om hun kwaliteit te verbeteren dus om te monitoren’ (Nederlandse stakeholder).

En een NS-medewerker geeft aan:

‘Aan de ene kant verantwoording afleggen aan de samenleving, omdat je toch een publiek instituut bent. Anderzijds ook intern: het is de bedoeling dat er in de managementcyclus ook iets in terugkomt.’

Prestatieingen en communicatie

Tabel 1 en 2 geven een overzicht van interne en externe communicatie over prestatieingen van respectievelijk de Belgische en de Nederlandse spoorwegen.

Tabel 1
Interne and externe communicatie over prestatieingen in België

Intern (binnen NMBS/SNCB)	Extern
Intranet	Persberichten
Connect (intern personeelsblad)	Jaarverslagen en jaarberichten op internet
Persoonlijke communicatie en bijeenkomsten	Persoonlijke communicatie en bijeenkomsten met stakeholders en journalisten

De resultaten van de Belgische kwaliteitsbarometer worden jaarlijks gepresenteerd. Deze kwaliteitsbarometer wordt gezien als een objectief instrument en wordt door een externe organisatie afgenomen. Na publicatie in het jaarverslag en bijbehorende persberichten reageren externe stakeholders vaak dat de cijfers te globaal zijn (bijvoorbeeld geen bekendmaking over stiptheid in peiktijden versus buiten peiktijden). De Belgische spoorwegen beschouwt publieke reacties hieromtrent nogal eens als subjectieve argumenten en individuele verhalen en problemen die irrelevant zijn voor het management van de organisatie. Externe stakeholders geven ook aan dat communicatiekanalen met een hogere frequentie moeten worden gebruikt:

‘Waarom zou je niet maandelijks in de *Metro* een grafiek kunnen brengen; de geloofwaardigheid wordt groter als je dat communiceert.’

De website van de Belgische spoorwegen (<http://www.sncb.be>) wordt voornamelijk ingezet voor commerciële doelen (bijvoorbeeld online ticketservice). De website bevat informatie over de organisatie. Op deze plek zou informatie over de kwaliteitsbarometer kunnen worden gegeven, maar die informatie is moeilijk te vinden en beperkt. In een vergelijking met de Nederlandse situatie geeft een stakeholder aan dat:

‘... dit een typisch Belgische manier van communiceren is.’

‘Je voelde: dat mag duidelijk niet gezegd worden, dat is blijkbaar gevoelige materie. Ik kan me voorstellen dat in een communautair, federaal gestructureerd land bepaalde zaken gevoeliger zijn dan andere, en dat men probeert consensus te vinden. Als je een vervoersplan leest van de NS, lees je dat met plezier. Als je hier een document leest van de NMBS, dat is een taai boterham. In Nederland, dat leest anders. Men kan open zijn. Verbergt men daar niets? Dat zeg ik niet, maar de communicatie, de manier van aanpakken verschilt.’

Een andere Belgische stakeholder beklagt zich:

‘Ik vind communicatie naar breder publiek: kan beter, qua inhoud van boodschap en beleving er rond... ja, nogal defensief.’

Een andere stakeholder verwoordt de Belgische communicatie positiever:

‘Ik heb nergens trotsere ambtenaren gezien dan bij de NMBS: dat is iets echt apart: ze zijn echt van de ijzeren weg: *cheminaux*: ze zijn zeer trots op hun bedrijf. Maar ze brengen het heel weinig tot uiting, dat is typisch.’

In tegenstelling tot de Nederlandse spoorwegen maakt de Belgische spoorwegen nauwelijks gebruik van massamedia om over zijn prestaties te communiceren. Een uitzondering hierop is een activiteitenkrant die in juni 2006 door de NMBS-Groep werd uitgegeven om de jaarcijfers bekend te maken. Medewerkers van de Belgische spoorwegen geven aan dat betaalde publiciteit in de massamedia kan worden gezien als ‘opschepperig’. Over het algemeen constateren we dat er in België weinig wordt gecommun-

niceerd over de KPI's en dat de kwaliteit van de informatie onvoldoende wordt gevonden. Dit wordt door de medewerkers van de Belgische spoorwegen niet tegengesproken.

Toch worden de eerste stappen naar meer communicatie over prestaties en prestatiemetingen gezet. Dit blijkt uit het verschijnen van de bovengenoemde krant, maar ook uit voornemens en acties in 2007 en 2008, nadat onze interviews werden afgenomen. Zo meldt het Infrabel-jaarverslag van 2007 (p. 31):

Transparante resultaten op internet

Infrabel staat erop om aan de reizigers duidelijke en volledige informatie te verstrekken over de stiptheid van de treinen. Sinds het najaar van 2007 kunnen de reizigers de gedetailleerde stiptheidscijfers nalezen over het Belgische spoorweganet. In de loop van 2007 heeft Infrabel herhaaldelijk met verantwoordelijken van de voornaamste treinreizigersorganisaties rond de tafel gezeten om te bepalen welke gegevens relevant zijn voor publicatie op de website en om de nieuwe meetinstrumenten vast te leggen. Sinds de maand september noteert Infrabel bijvoorbeeld de stiptheidscijfers voor de spitsuren en de daluren, en houdt ze gedetailleerde informatie bij per type trein. In 2008 blijven we ernaar streven dat de stiptheidscijfers zo nauw mogelijk aansluiten op de perceptie van de reizigers. De netwerkbeheerder heeft inderdaad meetinstrumenten ontwikkeld om de aansluitingen beter op te volgen, om de cijfers te linken aan het aantal reizigers aan boord of om ook de vertragingen te meten die de trein onderweg heeft opgedaan, en niet enkel bij zijn eindbestemming. Infrabel verbindt zich ertoe om vanaf 2008 deze cijfers viermaal per jaar te publiceren.

Een voorbeeld van deze recente, meer gedetailleerde prestatiecommunicatie vindt men op: <http://ecms.infrabel.be/DMS/ds/nl/6170132>.

In Nederland lijkt de prestatiecommunicatie open en transparant, en worden prestatiemetingen via een grote verscheidenheid van communicatiekanalen gecommuniceerd. Algemene informatie over prestatiemetingen wordt intern gepubliceerd via intranet, nieuwsbrieven en monitors in de hal van het hoofdkantoor. Alle veertig prestatiemetingen worden gepubliceerd in het personeelsblad. Gedetailleerde informatie over de prestatiemetingen wordt bilateraal overlegd met de betrokken personen.

Externe communicatie gericht op het algemene publiek wordt gecommuniceerd via advertenties in de belangrijkste dagbladen, het internet, persberichten, jaarverslagen en kwartaalberichten (gepubliceerd op het internet). Gerichte informatie wordt verleend aan specifieke stakeholders, die achtergrondinformatie krijgen via een tijdschrift voor stakeholders van de NS (*Trens*):

'*Trens* is echt voor de verdieping, niet voor de getallen. Dus waarom er verschillen zijn bijvoorbeeld. Je probeert daar wel de verklaringen in door te laten klinken' (medewerker).

Ook ProRail geeft een magazine uit voor zijn stakeholders: *Perspectief*. Voorafgaand aan persberichten worden stakeholders hierin op de hoogte gebracht. Daarnaast worden speciale bijeenkomsten georganiseerd voor stakeholders en journalisten om de prestatieingen toe te lichten. Tot voor kort werden alle veertig prestatieingen bekendgemaakt via internet.

Tabel 2
Interne en externe communicatie over prestatieingen in Nederland

Intern (binnen NS/ProRail)	Extern
Intranet	<i>Trens</i> (stakeholdermagazine met achtergrondinformatie) <i>Spoor</i> (commercieel magazine voor klanten van de NS) <i>ProRail</i> (stakeholdermagazine)
Bilateraal overleg en bijeenkomsten	Persberichten
<i>Koppeling</i> (personeelsblad, verschijnt iedere twee weken): kwartaalcijfers van veertig prestatieingen	Advertenties in kranten
Monitoren in de hoofdgebouwen van de NS en ProRail	Jaarverslagen/-berichten, gepubliceerd via internet
'Vlugschriftjes' (iedere twee weken) met lopende zaken	Bijeenkomsten met stakeholders en journalisten
	Persoonlijke communicatielijnen met stakeholders en lobbyactiviteiten gericht op specifieke issues
	Regelmatig overleg met consumenten organisaties (e.g. LOCOV- overleg)

Recentelijk zien we een ontwikkeling bij de NS om minder informatie vrij te geven en meer gerichte informatie te verlenen over de belangrijkste KPI's:

'Inmiddels is de NS van mening dat ze niet meer over al die veertig onderwerpen, maar alleen over de onderwerpen die in de vervoersconcessie geëist worden te publiceren. Over die andere onderwerpen vinden ze dat ze die niet meer per se hoeven openbaar te maken' (stakeholder).

Een van de medewerkers geeft ook aan dat het niet in het belang is van klanten om hen te overspoelen met informatie:

'99 procent van de klanten zit natuurlijk ook helemaal niet op KPI's te wachten.'

Openheid en transparantie worden zowel door NS-medewerkers als door stakeholders gekoesterd:

‘Hoe meer open je bent, hoe minder discussie er kan komen over de interpretatie van cijfers’ (stakeholder).

Een medewerker wijst op de voordelen en risico’s die verbonden zijn aan transparantie:

‘Voordeel is dat je er draagvlak door krijgt, doordat je je kwetsbaar toont, door openheid. NS is bereid om informatie vrij te geven. Als nadeel kan ik noemen dat het je imago schaadt. Dat probeer je dan te repareren. Als het nooit aan de orde komt, dan word je dus doodgezwegen en dan is het einde nabij.’

Strategische communicatie gericht op een positief imago lijkt het antwoord:

‘Je probeert de belangrijke aspecten natuurlijk wel naar voren te halen. Door daar bijvoorbeeld extra op te wijzen in een persbericht... We vestigen dan niet de aandacht op een factor die slecht scoort, want dan trek je alle aandacht daar naar toe’ (medewerker).

Opmerkelijk is ook de strategische communicatie omtrent vertragingen. Als een trein te laat dreigt te komen, wordt op de stations omgeroepen: ‘De trein naar x komt over y minuten aan.’ De organisatie vermijdt zoveel mogelijk het woord ‘vertraging’ en spreekt over ‘aankomen’ in plaats van ‘zal vertrekken’.

Medewerkers en stakeholders van de NS onderkennen het gevaar van een strategische communicatiestrategie. Zo beschrijft een vertegenwoordiger van een consumentenorganisatie de volgende situatie:

‘Wat we de laatste tijd constateren (samen met de NS trouwens), is dat de NS stelselmatig de goeie punten uit het KTO haalt: een goednieuwsshow. Daar staat dan weer tegenover dat wij daar ook een persbericht over schrijven. Wij geven dan vaak tegenwicht om daar een paar kritische punten uit te halen. NS komt met de pluspunten en wij komen met de minpunten. Afgelopen jaar zijn er “krampachtigheden” geweest aan beide kanten die we elkaar verwijten. We moeten daarover met elkaar praten.’

Een van de communicatiemanagers oppert een constructieve communicatie strategie als oplossing:

‘Het verschil tussen verwachtingen die de samenleving heeft van de NS, daar zouden we nog een hele slag in kunnen maken... reële verwachtingen neerzetten!’

De Belgische situatie laat alweer een soortgelijk patroon zien, maar er zijn ook opvallende tegenstellingen. Een van de respondenten beschrijft zijn ervaringen:

‘Vóór 1998 was het ongehoord om het woord “probleem” te gebruiken in verband met de Belgische Spoorwegen. Maar in 2000 kon men affi-

ches in de stations zien: “Hebt u een probleem, contacteer de centrale klantendienst.” Dit betekent een evolutie in de geesten: vroeger was het blijkbaar ondenkbaar dat je zegt dat er een probleem was, zowel extern als intern, maar nu is de communicatie anders (nu zegt men: We hebben dat probleem, we gaan eraan werken!). Ook al betekent dit niet dat reizigers snel antwoord krijgen of de oplossing die ze verwachten.’

Een medewerker beschrijft de communicatie:

‘Als er vraag is naar prestatiecommunicatie, dan moet je de vraag volgen, goed luisteren. Het is natuurlijk niet zo dat we alles gaan communiceren wat men ons vraagt. Altijd zelf beslissen wat kan en niet kan. Ik zie dat bij onze dienst Communicatie ook. We zijn jong van geest, maar soms moet je op de handrem stappen. Soms mag je de stijlbreek niet te groot maken. Neem nu bijvoorbeeld ingenieurs: communicatie is een ver-van-hun-bedshow, als je dat te drastisch doet, dan krijg je moeilijk...’

Ook de interne communicatie is zeker niet optimaal. Zo blijkt dat slechts de helft van het personeel toegang heeft tot intranet. De overige personeelsleden worden op de hoogte gesteld door middel van het personeelsblad of nieuwsbrieven. Een belangrijke kernvraag en oorzaak van het probleem is: Wie is verantwoordelijk voor welke communicatie? Interne en externe communicatie worden niet duidelijker in een situatie met twee dochterondernemingen die onder één holding vallen. Dit geldt vooral voor de Belgische situatie, waarin het personeel formeel valt onder de holding, maar functioneert binnen een van de twee dochterondernemingen.

De stakeholders uiten hun kritiek over de communicatieactiviteiten van de NMBS-Groep, die te beperkt en te algemeen zijn. De NMBS presenteert zich als een goede, efficiënte en betrouwbare organisatie, terwijl het publiek een ander beeld heeft van haar dagelijkse activiteiten. De organisatie heeft zicht op de complexiteit van haar activiteiten (3500 treinen in beweging), terwijl klanten alleen zicht hebben op die ene trein die te laat is.

Volgens diverse Belgische geïnterviewden lijkt het erop dat er geleidelijk een cultuur ontstaat waarin interne en externe communicatie meer vanzelfsprekend worden bij de Belgische spoorwegen. Maar dit wordt zeker niet evident genoemd, omdat de organisatie oude defensieve reflexen blijft hebben en omdat de typische, machtige vakbondscultuur blijft bestaan.

Discussie

Succesvolle marktgerichte organisaties kenmerken zich door hun focus op betekenisvolle, positieve, winstgevende, bilaterale en duurzame relaties met klanten en andere stakeholders (Balmer & Greyser, 2006). Vertrouwen en geloofwaardigheid kunnen worden versterkt door het informeren van stakeholders over de kernprestaties van een organisatie door middel van bijvoorbeeld een jaaroverzicht en directe communicatie met stakeholders (Behn, 2003; Kaptein & Van Tulder, 2003).

Dit artikel presenteerde een analyse van de prestatiemetingen van twee

grootschalige publieke organisaties, i.e. de Belgische en de Nederlandse spoorwegen. Uitspraken van medewerkers van de Nederlandse en de Belgische spoorwegen en externe stakeholders medio 2006 werden geanalyseerd. Hiermee werd in kaart gebracht welke metingen met welke doelen werden verricht, en met welke mate van openheid deze metingen intern en extern werden gecommuniceerd.

De Belgische en de Nederlandse spoorwegen zijn voormalige overheidsbedrijven die vanwege Europese regelgeving een scheiding kennen tussen exploitatie enerzijds en infrastructuur anderzijds. Dit heeft geleid tot een splitsing van de exploitatie (waaronder 'reizigersvervoer') (NMBS in België en NS Reizigers in Nederland) en 'infrastructuur' (Infrabel in België en ProRail in Nederland).

Een vergelijking van de Belgische en de Nederlandse prestatiemetingen en prestatiecommunicatie liet opvallende overeenkomsten zien: de organisaties in België en Nederland zijn vergelijkbaar en de prestaties die worden gemeten komen in grote mate overeen. Punctualiteit is een belangrijke prestatie-indicator in beide landen. Andere belangrijke indicatoren zijn informatievoorziening in treinen en op de perrons en reinheid van de treinen en stations. Zowel subjectieve klantoordelen als objectieve kwaliteitsmetingen worden verricht. In beide landen is probleemsignalering een belangrijke doelstelling van de prestatiemetingen die (ieder kwartaal) worden verricht.

Als we kijken naar de interne en externe communicatie op het moment van de interviews kunnen we concluderen dat de Nederlandse prestatiecommunicatie transparanter en frequenter is dan de Belgische communicatie. In Nederland worden de prestatiemetingen breed gecommuniceerd via een groot aantal communicatiekanalen, en de frequentie van de communicatie is – in de lijn der verwachting – hoger dan in België (Hofstede, 2001). Geïnterviewden uit beide landen geven aan dat dit verschil bestaat en dat het wellicht is toe te schrijven aan verschillen in beleid en communicatiestijl. Nederlandse publieke organisaties communiceren over het algemeen openlijker dan hun Belgische collega's. Onze resultaten schetsen echter een genuanceerder beeld, zeker als men recentste ontwikkelingen in overweging neemt:

– In Nederland: hoewel de frequentie, hoeveelheid en kwaliteit van de prestatiecommunicatie worden gewaardeerd door alle partijen, lijkt zich een nieuwe ontwikkeling af te tekenen. We constateren dat er een ambivalente houding bestaat ten aanzien van transparantie en openheid. Transparantie – en daarmee een kwetsbare opstelling – wordt bepleit door zowel stakeholders als medewerkers. Deze kwetsbare opstelling brengt echter risico's met zich mee. Tot nu toe werden zowel positieve als negatieve prestatiemetingen openlijk gecommuniceerd. Om het imago te versterken, werd door de NS in communicatie-uitingen de nadruk gelegd op positieve prestaties. Dit lijkt verstandig vanuit een marketingperspectief. Echter, deze eenzijdige promoedigde consumentenorganisaties aan om een kritische houding aan te nemen en ook de negatieve prestaties bekend te maken. De relatie tussen de NS en consumentenorganisaties is daardoor onder druk komen staan en de prestatiecommunicatie is beperkt tot een selectie van positieve en verplichte KPI's.

– In België: hoewel zowel medewerkers als externe stakeholders toegeven dat de frequentie, hoeveelheid en kwaliteit van de prestatiecommunicatie onvoldoende zijn, lijkt ook deze situatie te veranderen. Steeds meer communicatiemiddelen en -instrumenten worden ingezet om (relevante) stakeholders en personeelsleden te bereiken. Het lijkt erop dat er geleidelijk een cultuur ontstaat waarin interne en externe communicatie meer vanzelfsprekend worden (maar niet evident, doordat oude defensieve reflexen van de organisatie en een typische vakbondscultuur blijven bestaan). Deze ontwikkelingen lijken ertoe te leiden dat de praktijk van prestatie-metingen en prestatiecommunicatie van de Belgische en de Nederlandse spoorwegen steeds meer overeenkomt. Een overeenkomst in de prestatie-communicatie van beide organisaties is de eenzijdige focus op positieve prestaties. Vanuit een communicatiekundig perspectief kan het nuttig zijn om tweezijdige informatie te geven over zowel positieve als negatieve aspecten en tegelijkertijd de positieve aspecten te benadrukken. Een dergelijke strategie bevordert de geloofwaardigheid van een organisatie en daarmee het algemene vertrouwen in de Belgische en de Nederlandse spoorwegen. Bovendien hebben we te maken met dienstverlenende organisaties: dagelijkse ervaringen van reizigers spelen een belangrijke rol bij de beeldvorming. Negatieve ervaringen (zoals vertragingen en/of slecht weer) kunnen verzacht worden door te investeren in positieve ervaringen, zoals een klantvriendelijke houding van het personeel of het bieden van een prettige en attractieve omgeving. Klanttevredenheid wordt echter alleen bereikt wanneer een dienst voldoet aan de verwachtingen van de reizigers. Promotie van realistische verwachtingen door realistische prestatiecommunicatie zal bijdragen tot de validiteit van de dienst (ofwel een dienstverlening die aansluit op de wensen en verwachtingen van de klant), en daarmee tevreden klanten opleveren (Galetzka, Verhoeven & Pruyn, 2006; Van de Walle, 2004; Zeithaml, Parasuraman & Berry 1990).

Literatuur

- Balmer, J.M.T. & S.A. Greyser (2006). Corporate marketing: Integrating corporate identity, corporate branding, corporate communications, corporate image and corporate reputation. *European Journal of Marketing*, 40(7/8), 730-741.
- Bos, S.A., M.B. van Dam & A.H. Sluijters (2003). Transparantie doorgelicht. *Overheids Management*, 4, 104-107.
- Behn, R.D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bouckaert, G. (1995). Remodeling quality and quantity in a management context. In A. Halachmi & G. Bouckaert, *Public productivity through quality and strategic management* (pp. 21-38). Amsterdam: IOS Press.
- Bradford, J.L. & D.E. Garrett (1995). The effectiveness of corporate communicative responses to accusations of unethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 14, 875-892.
- Coombs, W.T. (2007). Attribution Theory as a guide for post-crisis communication research. *Public Relations Review*, 33(2), 135-139.
- Dooren, W. van (2006). *Performance measurement in the Flemish public sector. A supply and demand approach*. PhD Faculty of Social Sciences, Leuven: K.U. Leuven.
- Epstein, M. & M. Roy (2001). Sustainability in action: Identifying and measuring key performance drivers. *Long Range Planning*, 34, 585-604.
- Galetzka, M., J. Verhoeven & A. Pruyn (2006). Service validity and service reliability of

- search, experience and credence services: A scenario study. *International Journal of Service Industry Management*, 17, 271-283.
- Garnett, J. (1992). *Communicating for results in government. A strategic approach for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gelders, D., G. Bouckaert & B. van Ruler (2007). Communicatiemanagement in de publieke sector: Implicaties voor communicatie over beleidsintenties door de overheid. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 35(1), 23-36.
- Golden, L.I. & M.I. Alpert (1987). Comparative analysis of the relative effectiveness of one- and two-sided communication for contrasting products. *Journal of Advertising*, 16, 18-25.
- Graber, D. (2003). *The power of communication. Managing information in public organizations*. Washington, DC: CQ Press.
- Grigoroudis, E. & Y. Siskos (2004). A survey of customer satisfaction barometers: Some results from the transportation-communications sector. *European Journal of Operational Research*, 152: 334-353.
- Hernon, P. (1998). The government performance and results act. *Government Information Quarterly*, 15: 153-156.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences*. Comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage
- Ittner, C.D. & D.F. Larcker (1998). Innovations in performance measurement: Trends and research implications. *Journal of Management Accounting Research*, 10: 205-238.
- Johnson, M.D. & C. Fornell (1991). A framework for comparing customer satisfaction across individuals and product categories. *Journal of Economic Psychology*, 12: 267-286.
- Kamins, M.A. et al. (1989). Two-Sided Versus One-Sided Celebrity Advertising: The Impact on Advertising Effectiveness and Credibility. *Journal of Advertising*, 18(2), 4-10.
- Kaptein, M., H. Klamer & A. Wierenga (2003). *De Bedrijfscode: Aanleiding, inhoud, invoering en verantwoording*. Den Haag: VNO-NCW.
- Kaptein, M. & R. van Tulder (2003). Toward effective stakeholder dialogue. *Business and Society Review*, 108(2), 203-224.
- Knaap, P. van der (2000). Resultaatgerichte verantwoordelijkheid. Naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording. *Bestuurskunde*, 9 (5), 237-247.
- Otley, D. (1999). Performance management: A framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10: 363-382.
- Pandey, S. & J. Garnett (2006). Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications. *Public Administration Review*, 66: 37-51.
- Parasuraman, A., V.A. Zeithaml & L.L. Berry (1985). A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, 49, 41-50.
- Rubinson, J. & M. Pfeiffer (2005). Brand key performance indicators as a force for brand equity management. *Journal of Advertising Research*, June: 187-197
- Schreurs, L. (2005). Klanttevredenheidsonderzoek Nederlandse Spoorwegen. Een onderzoeksmatige toetsing van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het klanttevredenheidsonderzoek van ns. Duiwendrecht: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Settle, R.B. & L.L. Golden (1974). Attribution theory and advertiser credibility. *Journal of Marketing Research*, 11, 181-185.
- Seydel, E., B. van Ruler & O. Scholten (2002). Redactioneel: Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en handelende partij. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 30(4), 274-278.
- Singleton, G. (1999). Policy, players and politics: the policy development process. <http://governance.canberra.edu.au>.
- Vallet, G. et al. (2006). Public access to information about the services and quality of care in public hospitals: the need for methodologic clarity. A survey of 44 university hospital directors and administrators. *Press Médicale*, 35: 388-392.

- Walle, S. van de (2004). *Perceptions of administrative performance. The key to trust in government?* PhD Faculty of Social Sciences, Leuven: K.U. Leuven.
- Zeithaml, V., M.J. Bitner & D.D. Gremler (2006). *Services marketing. Integrating customer focus across the firm* (4th edition). New York: McGraw-Hill.
- Zeithaml, V., A. Parasuraman & L. Berry (1990). *Delivery quality service: balancing customer perceptions and expectations*. Londen: The Free Press.

Abstract

Mirjam Galetzka, Dave Gelders, Piet Verckens,
Nico de Jong and Erwin Seydel

Performance communication. An analysis of performance communication of Belgian and Dutch Railways

Performance measurement and communicating about it with the broader public is not self-evident if one looks at public service organizations (Hernon, 1998). In Belgium and the Netherlands, one organization that has been under constant surveillance from its stakeholders is the railroad company. Originally a national

public service, it has changed through a European directive to operate in a liberalized transportation market. In this paper, we present the results of a qualitative study into what the Belgian and Dutch railway companies measure about their performance towards travellers, how they measure it, and specifically, how they communicate it to their employees and stakeholders. Although we might expect the Dutch railway company (NS) to be more transparent than the Belgian railway company (NMBS/SNCB), in reality the two organizations do not differ that much from each other.

Keywords:

performance measures, performance communication, Railways, transparency, Belgium, the Netherlands.