



De Invloed van *Unusual Routines*

Een descriptief onderzoek naar het verkrijgen van inzicht in de aard van *unusual routines* binnen Nederlandse gemeenten.

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Letteren

Naam: Lisanne Schellens
Studentnummer: S4352629
Begeleider: prof. dr. L.A.L. van de Wijngaert
Datum: 6 juni 2017

Aantal woorden: 7398

SAMENVATTING

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de relatie tussen Nederlandse gemeenten en hun burgers niet optimaal is. Daarvoor wordt een variëteit aan mogelijke redenen aangedragen, maar een achterliggende oorzaak wordt niet beschreven. Het vinden van een oorzaak is echter noodzakelijk om de relatie te verbeteren. Binnen commerciële organisaties bleek het bestaan van het concept *unusual routines* te zorgen voor interne problemen. In dit onderzoek wordt dit concept toegepast op gemeenten.

Het doel van dit onderzoek is dan ook het verkrijgen van inzicht in het concept van *unusual routines* binnen Nederlandse gemeenten dat zal leiden tot een aanzet voor het vinden van oplossingen voor de problemen die ontstaan. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag gesteld: *In hoeverre kan inzicht in de aard van unusual routines binnen Nederlandse gemeenten een aanzet geven tot een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse overheid en burgers?* *Unusual routines* zijn hierin systematische, maar geaccepteerde fout in het systeem die leiden tot problemen.

Om een antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvraag zijn interviews met 16 telefonisch- en baliemedewerkers uitgevoerd bij acht verschillende gemeenten in het oosten en zuiden van Nederland. De analyse van de antwoorden laat zien dat er *unusual routines* bestaan binnen gemeenten die voor gemeentelijke medewerkers leiden tot lastige situaties met burgers.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat *unusual routines* een van de oorzaken kunnen zijn van de problemen in de relatie tussen de gemeente en burger. Echter, in dit onderzoek is slechts een inzicht verkregen in het bestaan. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen hoe dit inzicht daadwerkelijk kan worden omgezet in concrete oplossingen, wat uiteindelijk zal leiden tot een verbeterde relatie tussen gemeente en burger.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	8
2	THEORETISCH KADER	10
2.1	Unusual routines.....	10
3	METHODE	14
3.1	Instrumentatie	14
3.2	Participanten.....	15
3.3	Procedure.....	16
3.4	Analyse van de data.....	16
4	ANALYSE	18
4.1	De relatie tussen de gemeente en de burger	18
4.2	Wet- en regelgeving	18
4.2.1	<i>Resultaten</i>	18
4.2.2	<i>Unusual routines</i>	19
4.3	Communicatie binnen de organisatie	20
4.3.1	<i>Resultaten</i>	20
4.3.2	<i>Unusual routines</i>	21
4.4	Communicatie met de burger	22
4.4.1	<i>Resultaten</i>	22
4.4.2	<i>Unusual routines</i>	23
4.5	Digitalisering.....	24
4.5.1	<i>Resultaten</i>	24
4.5.2	<i>Unusual routines</i>	25
4.6	Theorieontwikkeling	26
5	DISCUSSIE	28
6	CONCLUSIE	30
6.1	Hoofdresultaten	30
6.2	Onderzoeksvraag.....	30
6.3	Beperkingen.....	31

6.4	Aanbevelingen.....	32
7	REFERENTIES	33
8	BIJLAGEN.....	35
8.1	Belscript.....	35
8.2	Informatiebrief.....	37
8.3	Interviewgide.....	39
8.4	Coderingslijst.....	42
8.5	Verklaring geen fraude en plagiaat.....	44

1 INLEIDING

Communicatie tussen burger en lokale overheid blijkt al een aantal jaar een heikel punt. Dit wordt duidelijk in een onderzoek onder ruim 500 Nederlanders dat in opdracht van de Nationale Ombudsman is uitgevoerd: de communicatie tussen burger en lokale overheid kan aanzienlijk verbeterd worden (Rooijendijk, 2016). Bijna de helft van de Nederlandse burgers ervaart problemen met de communicatie wanneer zij een beroep doen op de publieke dienstverlening van de overheid. Met 51 procent is het veronderstelde gebrek aan deskundigheid van ambtenaren de grootste ergernis. Ook onduidelijkheid na het contact (32 procent) en het uitblijven reacties of de traagheid van reageren (29 procent) worden als vervelend ervaren (Rooijendijk, 2016). Het Lokaal Kiezersonderzoek (de Blok et al., 2016) – uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – laat zien dat lokaal bestuur en politiek vaak typeringen als “niet transparant zijn” en “slechte communicatie” verweten wordt door burgers.

Nederland kent 388 gemeenten (CBS, 2017a). De laatste jaren zijn er steeds meer taken op de schouders van de gemeente terecht gekomen. Deze decentralisatie zorgt ervoor dat gemeenten steeds meer het voortouw moeten nemen en steeds meer verantwoordelijkheid hebben (Rijksoverheid, 2017). Echter, door de vele verschuivingen is het voor de burger soms lastig na te gaan wie er verantwoordelijk is voor bepaald beleid. In het Lokaal Kiezersonderzoek (de Blok et al., 2016) wordt de relatie gelegd tussen de verantwoordelijkheid die door de burger wordt toegeschreven aan de overheidsinstantie en de tevredenheid over en het vertrouwen in die betreffende instantie. Naarmate een instantie meer verantwoordelijkheid wordt toegekend, wordt de mate waarin burgers die instantie verantwoordelijk houden ook groter. Daarnaast wordt er geconcludeerd dat er een sterke relatie bestaat tussen hoge verantwoordelijkheid en de tevredenheid en vertrouwen over en in die instantie. Dus: een instantie met een hoge verantwoordelijkheid, die handelt naar tevredenheid van de burger, zal zodoende ook veel vertrouwen worden toegeschreven. Echter, sinds er veel geschoven is met de taken hebben veel burgers nauwelijks een idee welke instantie of welk niveau waarvoor verantwoordelijk is. Het gevolg is dat er verkeerde verantwoordelijkheid wordt toegekend, wat kan leiden tot misplaatste ontevredenheid en wantrouwen wanneer de instantie niet voldoet aan de verwachting van de burger. Dit uit zich ook in de cijfers van het CBS (2015) die laten zien dat bijna twee derde van de Nederlandse bevolking geen vertrouwen heeft in de nationale politiek en dat slechts 42 procent vertrouwen heeft in ambtenaren.

Onduidelijkheid binnen de organisatie zorgt ook voor onduidelijkheid in de communicatie met burgers. Dat wordt door de burger vervolgens gezien als ondeskundig, onduidelijk, traag en niet transparant en kan leiden tot ontevredenheid en wantrouwen jegens de overheid. Echter, in werkelijkheid ligt het probleem niet bij de ambtenaren – die slechts de koppeling vormen tussen overheid en burger –, maar in het systeem achter de ambtenaren. Om de communicatie met de burger zo effectief mogelijk te laten zijn, moet alles binnen de organisatie goed verlopen. Echter, uit onderzoek van Rice en Cooper (2010) blijkt dat interne processen vaak niet lopen zoals zou moeten en voor problemen zorgen. Dit noemen zij *unusual routines*. Dit wordt uitgelegd als een systematische, maar geaccepteerde fout in het systeem. Volgens hen zal het identificeren en oplossen van deze systematische fouten voor een efficiënter werkproces binnen organisaties zorgen, wat uiteindelijk ook uitwerking zal hebben op de communicatie tussen de organisatie en de klanten.

2 THEORETISCH KADER

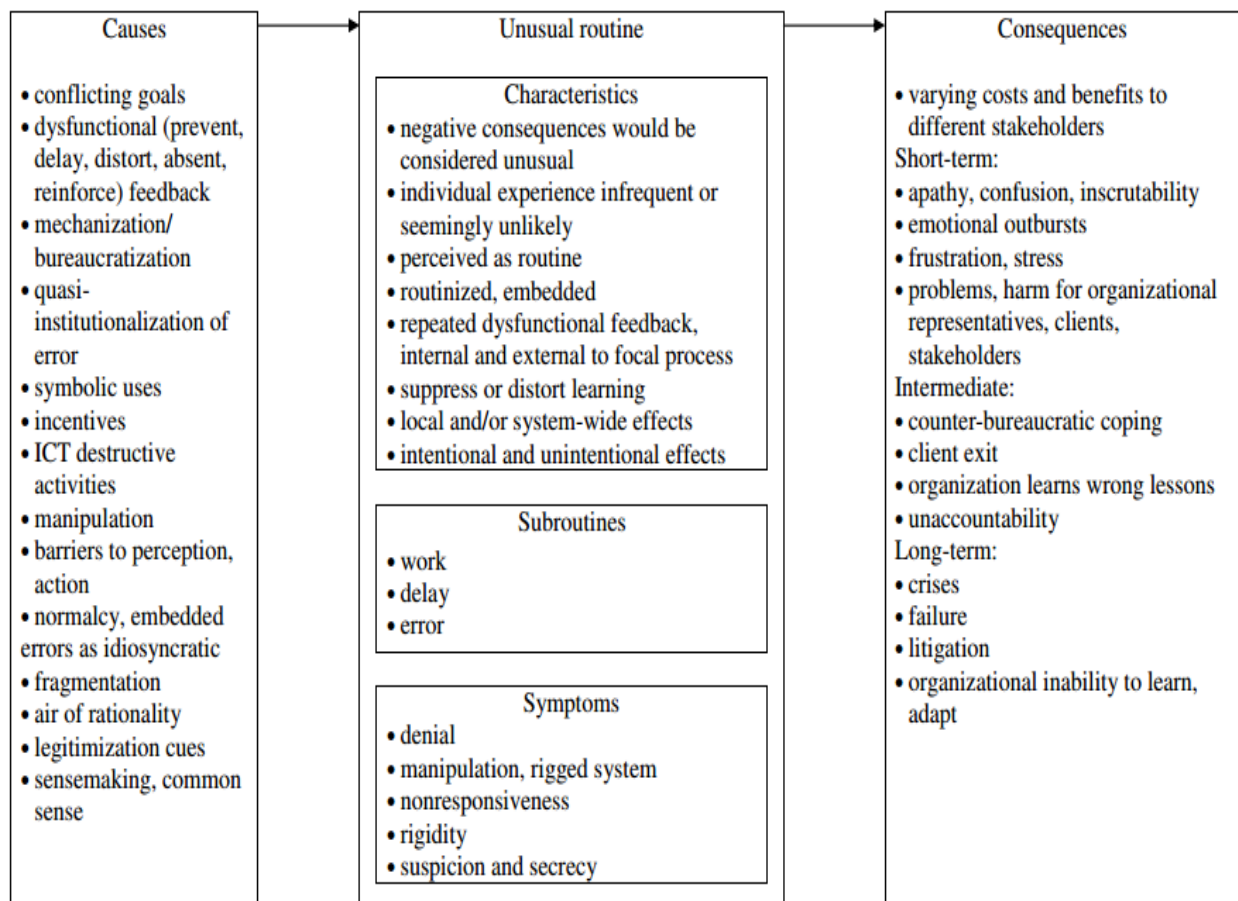
In paragraaf 1 is vermeld dat burgers de lokale overheid onder andere slechte communicatie wordt verweten (de Blok et al., 2016). Uit het onderzoek van Rosa (1995) kan worden afgeleid dat organisatievertegenwoordigers vaak hun eigen organisatie, de producten of diensten en de procedures niet begrijpen of er niet van op de hoogte zijn. Dit maakt het uitermate lastig om adequaat en naar tevredenheid van de klant te communiceren wanneer zich een moeilijke situatie voordoet. Dit heeft mede te maken met het gebrek aan kwalitatief goede interne communicatie (Rosa, 1995; Grunig 1992). Grunig (1992) beweert dat interne communicatie de sleutel is naar een effectieve en excellente organisatie. Wanneer de opwaartse communicatie tussen de medewerker die contact heeft met de klant en het topmanagement ineffectief en onvoldoende is, heeft dat negatieve invloed op het begrip dat de organisatie voor de klacht, de klant en de situatie heeft (Rice & Cooper, 2010). Rice en Cooper (2010) beweren dat het goed afhandelen van een klacht vaak belangrijk is, maar dat de manier waarop er wordt gereageerd wellicht nog veel voornamer is. Toch wordt er vaak niet goed gereageerd. Om adequaat te kunnen reageren moet een medewerker volledig geïnformeerd en op de hoogte zijn van de situatie binnen het bedrijf om de organisatie optimaal te kunnen vertegenwoordigen (Fletcher, 1999).

2.1 Unusual routines

Volgens Rice en Cooper (2010) hebben de hierboven geschetste communicatieproblemen te maken met het bestaan van *unusual routines* binnen de organisatie. Een *unusual routine* wordt uitgelegd als “een terugkerend interactiepatroon waarbij sommigen problemen met negatieve gevolgen ervaren wanneer zij de vastgestelde procedures volgen bij het uitvoeren van normale activiteiten. Deze procedures worden ervaren als een routine. Door het volgen van deze procedures raken ze verstrikt in verspillende en schadelijke subroutines, terwijl ze proberen het initiële probleem op te lossen. Dit leidt weer tot de creatie en versteviging van onbedoelde en (meestal) ongewenste uitkomsten voor bepaalde mensen, subsystemen, de organisatie, de maatschappij of tussen en binnen systeemniveaus” (Rice & Cooper, 2010). De betekenis van het concept is tweeledig. Enerzijds is de routine *unusual* of ongewoon, omdat de gevolgen in het algemeen negatief, onbedoeld en onverwacht zijn. Anderzijds wordt het een routine, omdat het wordt geaccepteerd en een deel van de organisatie is geworden. Het is “gewoon de gang van zaken” (Rice, 2008). Echter, iets is geen *unusual routine* als het een ongeluk, fout, defect, ontduiking of sabotage is.

Om *unusual routines* beter te begrijpen, is het van belang meer te weten te komen over de oorzaken, de subroutines en de symptomen. Rice en Cooper (2010) hebben dit schematisch weergegeven in het *Initial Model of Unusual Routines* (figuur 1). Hieronder worden de onderdelen uit het model die toepasbaar zijn op dit onderzoek besproken.

Figuur 1: Initial Model Of Unusual Routines (Rice en Cooper, 2010)



Wanneer bedrijven willen voorkomen dat er *unusual routines* ontstaan in hun organisatie, is het voornaam allereerst te achterhalen wat de oorzaken zijn van het ontstaan. In het onderzoek van Rice en Cooper (2010) wordt een aantal belangrijke factoren genoemd dat daar invloed op heeft. Zo heeft een organisatie vaak te maken met conflicterende doelen. Organisaties moeten vaak voldoen aan tegenstrijdige verwachtingen, waardoor ook doelen niet op elkaar aansluiten. Ook disfunctionele feedback leidt tot het ontstaan van *unusual routines*. Wanneer werknemers geen kans krijgen om feedback te leveren, zullen fouten of storingen nooit wordenesignaleerd. Een derde factor is de quasi-institutionalisering van fouten. Door een toenemende mate van bureaucratie en complexiteit ontstaan er fouten in het systeem. De andere oorzaak die relevant

is voor dit onderzoek is bureaucratie. Hiermee worden de bizarre procedures bedoeld die alleen worden gehanteerd in bekende situaties die symboliserend zijn voor de starheid van een systeem. Ook manipulatie is een mogelijke oorzaak. Processen die eerlijk lijken, maar die gebruikers of cliënten in een bepaalde richting dwingen. Als laatste is ook fragmentatie als oorzaak belangrijk om te bespreken. Door deze fragmentatie van perceptie en routines wordt het moeilijk om gekke patronen te identificeren (Rice en Cooper, 2010).

Het gevolg van in de alinea hierboven genoemde oorzaken is het ontstaan van subroutines. Wanneer *unusual routines* eenmaal zijn ingebed in het systeem en in het werkproces worden er vaak subroutines bedacht om de *unusual routines* te omzeilen. Deze subroutines kunnen een drietal karakteristieken hebben. Zo kan het oplossen van een probleem zorgen voor meer en onnodig werk. Dit leidt vervolgens weer tot meer kosten. Er kan ook vertraging ontstaan: Klanten of gebruikers krijgen geen reacties of worden in de wacht gezet. Ten slotte kunnen er ook fouten optreden. Wanneer een klant of gebruiker een probleem wilt oplossen, krijgen ze te maken met een aantal gelinkte problemen.

Een aantal symptomen kan aangemerkt worden als typerend voor *unusual routines*. Non-respons, ontkennen, striktheid, manipulatie en verdenking en geheimhouding kan duiden op het bestaan van *unusual routines*.

Onderzoek naar *unusual routines* is beperkt. Rice (2008) en Rice en Cooper (2010) hebben onderzoek gedaan naar *unusual routines* binnen organisaties, maar nog niet eerder werd het bestaan van dit concept gelinkt met de (lokale) overheid en nog nooit werd het gezien als een mogelijke oorzaak voor de problemen met de huidige publieke dienstverlening. Door binnen meerdere Nederlandse (middel)grote gemeenten *unusual routines* te identificeren en te categoriseren, kan een wetenschappelijke bijdrage worden geleverd aan het leggen van een basis voor vervolgonderzoek. Daarnaast is het maatschappelijk gezien noodzakelijk de juiste grondoorzaak van het probleem dat burgers ervaren in hun contact met gemeenten te vinden. Het identificeren en categoriseren van *unusual routines* wordt gezien als middel om de huidige publieke dienstverlening in de toekomst te verbeteren. Het doel van dit onderzoek is dan ook het verkrijgen van inzicht in het concept van *unusual routines* binnen Nederlandse gemeenten dat zal leiden tot een aanzet voor het vinden van oplossingen voor de problemen die ontstaan.

Naar aanleiding van bovenstaande informatie en het gestelde doel van dit onderzoek is de volgende centrale vraag opgesteld:

In hoeverre kan inzicht in de aard van unusual routines binnen Nederlandse gemeenten een aanzet geven tot een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse lokale overheid en burgers?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, worden twee deelvragen onderscheiden:

- 1. Welke unusual routines kunnen we identificeren?*
- 2. In welke categorieën kunnen we ze indelen?*

3 METHODE

3.1 Instrumentatie

De methode van dit descriptieve kwalitatieve onderzoek bestond uit semigestructureerde interviews met telefonisch en baliemedewerkers van verschillende gemeenten. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, omdat er met deze methode een mogelijkheid tot doorvragen bestaat, waardoor het best kan worden vastgesteld of *unusual routines* zich voordoen binnen de gemeente. Wanneer er was gekozen voor een survey had de participant zelf moeten beoordelen of een voorval een *unusual routine* is. Een kenmerk van een *unusual routine* is dat het geaccepteerd wordt en dat men niet door heeft dat het afwijkt van de normale procedure. Daarom was het houden van interviews met behulp van een semigestructureerde vragenlijst de beste manier om achter het bestaan van de *unusual routines* te komen en om de juiste informatie te verkrijgen.

Unusual routines wordt gedefinieerd als “een terugkerend interactiepatroon waarbij sommigen problemen ervaren door het volgen van vastgestelde procedures bij het uitvoeren van normale activiteiten. Door het volgen van deze procedures raken ze verstrikt in verspillende en schadelijke subroutines, terwijl ze proberen het initiële probleem op te lossen. Dit leidt weer tot de creatie en versteviging van onbedoelde en (meestal) ongewenste uitkomsten voor bepaalde mensen, subsystemen, de organisatie, de maatschappij of tussen en binnen systeemniveaus” (Rice & Cooper, 2010). In dit onderzoek is met opzet gekozen voor het gebruik van gemeenten, omdat er in Nederland veel verschillende gemeenten zijn. Dit in tegenstelling tot andere overheidsinstellingen zoals bijvoorbeeld het UWV of de Belastingdienst, waar er slechts een van is. Daarnaast kunnen gemeenten als niet-commerciële organisatie een extra dimensie geven aan de theorie van Rice en Cooper (2010). Op dit moment focust die theorie alleen op commerciële organisaties; met dit onderzoek wordt onderzocht of de theorie ook aansluit bij niet-commerciële organisaties.

Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van een interviewgide (bijlage 7.3). Daarin zijn zes categoriegroepen onderscheiden:

1. De relatie gemeente en burger
2. Interne processen
3. Digitalisering
4. Frustratie
5. Interne problemen

6. Communicatie

Binnen deze categorieën is onderscheid gemaakt tussen hoofdvragen en mogelijkheden tot doorvragen. De categorieën zijn afgeleid uit het *Initial Model Of Unusual Routines* (Rice & Cooper, 2010) (figuur 1).

De vragen in de interviewgide zijn geordend van probleem naar oorzaak naar gevolg naar mogelijke oplossingen (Scribbr, 2017).

Om de betrouwbaarheid van het interview te bewaken is er bij alle interviews getracht zoveel mogelijk open vragen te stellen. Op deze manier kwam de participant het meest aan het woord en kon de meeste informatie worden vergaard.

3.2 Participanten

Aan dit onderzoek hebben acht verschillende gemeenten in Nederland meegedaan. De acht gemeenten die in aan dit onderzoek hebben deelgenomen, zijn: Nijmegen, Peel en Maas, Venlo, Weert, Doetinchem, Asten, Gennep en Deventer. Deze gemeenten komen voor een groot deel – Nijmegen, Peel en Maas, Venlo, Doetinchem en Asten – overeen met de gemeenten waar de studenten die dit onderzoek hebben uitgevoerd, zijn opgegroeid. De overige gemeenten – Deventer, Gennep en Weert – zijn benaderd op basis van aanwezige contacten bij die gemeenten. Per gemeenten zijn telefonisch of baliemedewerkers geïnterviewd. In totaal hebben er zestien participanten aan dit onderzoek meegedaan. Deze participanten zijn geselecteerd op basis van hun werk bij de gemeente en variëren in geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Er is bewust gekozen voor telefonisch en baliemedewerkers, omdat deze mensen de directe link vormen tussen de burger en de gemeente. Zij hebben het meest te maken met de (negatieve) uitwerkingen van *unusual routines*. Zoals vermeldt, worden er in dit onderzoek verschillende gemeenten gebruikt en verschillen deze gemeenten onderling ook in inwonersaantal. Hier is voor gekozen om het onderzoek representatief te houden. In tabel 1 is te zien hoeveel inwoners elke gemeente telt en hoeveel medewerkers er per gemeente hebben deelgenomen aan het onderzoek.

Tabel 1: Inwoneraantal en aantal deelgenomen medewerkers per gemeente

<u>Gemeente</u>	<u>Inwoneraantal</u> ¹	<u>Aantal deelgenomen medewerkers</u>
Nijmegen	174.305	3
Peel en maas	43.284	2
Venlo	100.997	1
Weert	49.503	1
Doetinchem	57.045	3
Asten	16.643	3
Gennep	17.106	1
Deventer	99.505	2

¹ De inwoneraantallen zoals hierboven weergegeven zijn afgeleid van de meest recente cijfers van de bevolkingsontwikkeling per regio per maand, zoals openbaar gemaakt door het CBS (2017b).

3.3 Procedure

Begin april is er per telefoon contact gezocht met de verschillende gemeenten. Het belscript dat gebruikt is bij dit contact en de informatiebrief die de contactpersoon bij de gemeente vervolgens heeft ontvangen, is bijgevoegd in bijlage 7.1 en 7.2. De contactpersonen bij de gemeenten – vaak afdelingshoofden – hebben medewerkers binnen hun team geselecteerd om deel te nemen aan het onderzoek.

De interviews hebben plaatsgevonden tussen 20 april 2017 en 4 mei 2017 bij de gemeenten die zijn benaderd. De participanten is verteld dat het onderzoek gaat over de relatie tussen gemeente en burger. Het woord *unusual routine* is met opzet niet gebruikt om het interview zo open mogelijk te houden. De afdelingshoofden waren wel op de hoogte van het feit dat er onderzoek werd gedaan naar *unusual routines*.

3.4 Analyse van de data

Alle interviews zijn met behulp van dictafoons opgenomen. Naderhand zijn alle interviews teruggeluisterd en getranscribeerd. Om de getranscribeerde interviews te analyseren is gebruik gemaakt van het programma ATLAS.ti. Dit is een betrouwbaar programma voor kwalitatief

onderzoek. Tijdens het lezen van de interviews kunnen labels – of codes (Boeije, 2005) – gekoppeld worden aan geselecteerde stukken tekst. Doordat bij alle getranscribeerde interviews dezelfde codes worden gebruikt, kunnen uitspraken van de participanten eenvoudig aan elkaar worden gekoppeld en op elkaar worden betrokken (Vennix, 2009). Alle zes de studenten die meewerken aan dit onderzoek hebben twee tot drie interviews gecodeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van open codering. Dit betekent dat er op basis van de informatie uit de interviews een coderingsschema wordt samengesteld (Boeije, 2005). Na de eerste individuele coderingsronde is er gezamenlijk een eerste coderingslijst samengesteld. Vervolgens is de groep gesplitst in twee groepen van drie die onafhankelijk van elkaar één interview codeerden aan de hand van de eerste coderingslijst. Daarna zijn de resultaten besproken met de andere studenten en is de definitieve coderingslijst samengesteld. Deze lijst is ingevoegd in bijlage 7.4 en is gebruikt om de interviews te coderen. Elke student heeft haar eigen interviews gecodeerd. Dit betekent dat de zestien interviews zijn gecodeerd door zes verschillende studenten die elk twee of drie interviews codeerden. Hierna zijn deze bestanden samengevoegd tot een databestand. De coderingen leidden tot relaties, verbanden en netwerken tussen de verschillende stukken tekst. Op basis hiervan is de analyse in paragraaf 4 uitgevoerd. Om de analyse te ondersteunen zullen citaten worden gebruikt uit de interviews. Deze worden anoniem weergegeven.

4 ANALYSE

De gecreëerde context in paragraaf 1 en 2 van dit onderzoek mondt uit in de analyse van de gevonden data, waarbij de *unusual routines* in categorieën worden ingedeeld en vervolgens worden geïdentificeerd.

De analyseparagraaf is ingedeeld naar aanleiding van de zes categoriegroepen zoals beschreven in paragraaf 3.1 die zijn afgeleid van het *Initial Model Of Unusual Routines* (Rice en Cooper, 2010). Sommige categoriegroepen uit topiclijst zijn in deze paragraaf samengevoegd. Voor elke categoriegroep zal eerst het resultaat uit de analyse beschreven worden, waarna vervolgens nader wordt toegelicht wat de *unusual routine* is of *routines* zijn. Elke paragraaf wordt indien mogelijk afgesloten met een overzichtstabel.

4.1 De relatie tussen de gemeente en de burger

De resultaten laten zien dat de medewerkers van de acht gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek de relatie tussen de gemeente en burger over het algemeen als goed ervaren. De relatie tussen de gemeente en de burger wordt omschreven als betrokken, toegankelijk en prettig.

4.2 Wet- en regelgeving

4.2.1 Resultaten

Wet- en regelgeving wordt vaak aangemerkt als een struikelblok. De medewerkers erkennen dat burgers vaak in beginsel niet begrijpen waarom de gemeente hen niet kan helpen. Wanneer zij naar de gemeente gaan om een bepaald probleem op te lossen en dat niet blijkt te kunnen doordat de gemeente aan bepaalde wet- en regelgeving is gebonden, leidt dat vaak tot frustratie. Dit blijkt ook uit vrijwel alle interviews: kennisgebrek en onbegrip bij de burger blijken de bron hiervan.

Citaat 2: *“De overheid maakt regels en die zijn weleens anders dan de mensen ze interpreteren. En dat is heel vervelend. Dat is heel moeilijk om uit te leggen.”*

Daarnaast vertelden meerdere participanten dat er ook een probleem bestaat met betrekking tot het niet op elkaar aansluiten van de wet- en regelgeving.

Citaat 3: *“Ik had vanochtend nog iemand aan de balie en die meneer was gedetineerd geweest. Hij wilde graag een bankrekening openen, maar zijn identiteitskaart was verlopen. Je kunt pas een bankrekening openen als je ID-kaart geldig is.”*

Maar hij was dus ongeldig. En het vervelende is vaak dat je een ID-kaart alleen op rekening kunt betalen. En alleen bij hele hoge uitzondering cash. Dus ja, ze kunnen pas een ID kaart aanvragen als ze een bankrekening hebben. Maar je moet bij de bank eerst een ID-kaart hebben. Dus daar zit een frictie in. [...] en dat frustrleert mensen weleens.”

Medewerkers gaven aan beide problemen tegen te komen. Waar bij probleem één vaak de fout bij de burger ligt – bijvoorbeeld, omdat die niet de juiste documenten heeft meegenomen – is probleem twee een hiaat in het wetgevende systeem. Vooral bij probleem twee geven de medewerkers aan het moeilijk te vinden om uit te leggen aan de burger waarom deze situatie zo is.

4.2.2 Unusual routines

Meerdere participanten gaven aan situaties zoals geschetst in citaat 2 en 3 tegen te komen. Beiden hebben te maken met wet- en regelgeving, maar er is onderscheid te maken in de aard van de problemen.

De situatie van citaat 2 is een gevolg van een botsing tussen een gebrek aan kennis van de burger en het systeem waarin wetten en regels gelden. Wet- en regelgeving zal altijd blijven bestaan voor de structuur en organisatie van de maatschappij en de gemeente zal de gestelde regels handhaven en implementeren. Echter, wanneer de burger bij de gemeente komt, maar niet geholpen kan worden door de bureaucratie die er binnen de organisatie heerst, is dat een *unusual routine*.

Ook citaat 3 wordt aangemerkt als *unusual routine*. In dit geval sluit de verschillende wet- en regelgeving niet goed op elkaar aan door bureaucratie en quasi-institutionalisering van fouten. Ook hier kunnen de burgers niet geholpen worden, zoals zou moeten. Medewerkers vinden het moeilijk om uit te leggen wat er gaat gebeuren en waarom de situatie optreedt. De fout – die door medewerkers wel degelijk wordt waargenomen – zit zo diep in het systeem dat de situatie moeilijk te veranderen is.

Tabel 2 geeft een schematisch overzicht van de oorzaken en gevolgen van de situaties die besproken worden in citaat 2 en 3. In dit geval was het ook mogelijk een subroutine en symptomen te onderscheiden. Ook deze zijn opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: Overzicht *unusual routines* categorie: wet- en regelgeving

<u>Categorie</u>	<u>Oorzaak</u>	<u>Unusual routine</u>	<u>Subroutine</u>	<u>Symptomen</u>	<u>Gevolg</u>
Wet- en regelgeving	◦ Botsing tussen wet- en regelgeving en gebrek aan kennis ◦ Bureaucratie	Burger kan niet geholpen worden door starheid van het systeem	-	Striktheid van het systeem	◦ Medewerker vindt het moeilijk om uit te leggen waarom iets zo is ◦ Frustratie
Wet- en regelgeving	◦ Wet- en regelgeving sluit niet goed op elkaar aan ◦ Bureaucratie ◦ Quasi-institucionalisering van fouten	Burger kan niet geholpen worden doordat wet- en regelgeving elkaar tegenspreekt	Door de <i>unusual routine</i> ontstaan er aan elkaar gelinkte fouten	Striktheid van het systeem	◦ Frustratie/emotionele uitbarstingen bij de burger ◦ Verwarring ◦ Problemen voor de burger

4.3 Communicatie binnen de organisatie

4.3.1 Resultaten

De bedrijfsstructuur van de gemeenten wordt door vrijwel alle participanten omschreven als niet-hiërarchisch en informeel. Vooral bij door de medewerkers van grotere gemeenten wordt aangegeven dat de *top-down* communicatie toch niet altijd soepel verloopt. Zo vertelden medewerkers dat hun leidinggevende ontslagen werd zonder bevredigende uitleg en worden er in de top van de organisatie processen bedacht waar de medewerkers het niet altijd mee eens zijn. Daardoor gaven de medewerkers aan zich niet verbonden te voelen met de organisatie en minder gemotiveerd te zijn. Ook vinden de medewerkers dat de gemeente af en toe niet-transparant genoeg is. Dit heeft invloed op de *bottom-up* communicatie, omdat de medewerkers zelf ook niet volledig transparant zijn in hun communicatie naar hun leidinggevendenden. De medewerker zei het volgende:

Citaat 4: “Kijk, als ze tegen mij zeggen: als afdeling willen wij transparant en open zijn en je merkt dat het niet zo is, dan ga ik zelf ook op de rem staan. Dan geef ik mezelf ook niet meer helemaal bloot en zal ik ook niet meer alles weggeven. Dat werkt wel tegen elkaar in dan. En zo voel ik dat nu.”

Ook blijkt horizontale communicatie belangrijk binnen gemeenten. Bij dit aspect van interne communicatie zijn de verschillen tussen de gemeenten opvallend. De ene gemeente had de

horizontale communicatie goed geregeld; een andere gemeente minder. Een medewerker van een kleinere gemeente in dit onderzoek gaf aan dat er erg veel communicatie was tussen de teams en dat ze erg tevreden was over hoe er binnen de organisatie wordt gecommuniceerd:

Citaat 5: *“[...] Dus we hebben gezegd: we maken accounts en voor elke afdeling zijn twee mensen verantwoordelijk. En die twee mensen maken vaker in het jaar afspraken met die afdeling en dan gaan ze vragen ‘zijn er nog bijzonderheden?’. En als je dan bijvoorbeeld ontwikkelingen zijn, ‘staan er bouwprojecten op stapel?’, nou als dat wel zo is ‘welke makelaars doen daaraan mee?’. Weet je, want mensen bellen overal de gemeente voor, van ‘wanneer is het zwembad open?’, weet ik veel. Maar we zoeken het wel voor ze op [...] Daarmee voorkom je dus ook dat je voor verrassingen komt te staan aan de telefoon.”*

Dit in tegenstelling tot andere gemeenten waarin vrijwel geen contact is tussen verschillende teams:

Citaat 6: *“Met mijn collega’s hier op de vloer wel, maar met collega’s in andere panden eigenlijk helemaal niet (contact, ondz.) [...] Wij verbinden door en we maken terugbelverzoeken. Maar ik heb niet standaard in mijn hoofd zitten ‘dat hoort bij die persoon’, ik moet echt gaan zoeken in het informatiesysteem.”*

Als laatste gaven alle medewerkers aan het idee te hebben dat er tussen gemeenten onderling weinig contact is.

4.3.2 Unusual routines

Slechte interne communicatie kan leiden tot ongewenste effecten en inefficiëntie van het werkproces. Citaat 6 laat dan ook zien dat slechte interne communicatie leidt tot *unusual routines*. Wanneer afdelingen geen informatie met elkaar delen en weinig contact hebben, kan er door de medewerkers die in direct contact staan met de burgers niet adequaat gereageerd worden op vragen over bepaalde zaken. Effectief werken gaat alleen wanneer medewerkers volledig geïnformeerd zijn (Kitchen, 1997). Door de grootte van de organisatie ontstaat er fragmentatie die negatieve gevolgen heeft en waardoor het proces stroperig verloopt. Frustratie en problemen voor de vertegenwoordigers van de organisatie – in dit geval de medewerkers – zijn het gevolg.

Tabel 3 geeft een schematisch overzicht van de oorzaken en gevolgen van de situaties die besproken worden in citaat 6. In dit geval was het ook mogelijk subroutines te onderscheiden. Ook deze zijn opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: Overzicht unusual routine categorie: communicatie binnen de organisatie

<u>Categorie</u>	<u>Oorzaak</u>	<u>Unusual routine</u>	<u>Subroutine</u>	<u>Gevolg</u>
Communicatie binnen de organisatie	◦ Grootte van de organisatie ◦ Slechte interne communicatie	Fragmentatie in de horizontale communicatie	◦ Onnodig werk ◦ Vertraging	◦ Inefficiëntie ◦ Proces verloopt stroperig ◦ Frustratie ◦ Problemen ◦ Niet adequaat kunnen reageren op vragen

4.4 Communicatie met de burger

4.4.1 Resultaten

Wanneer er binnen de organisatie niet optimaal wordt gecommuniceerd, kan dit uitwerking hebben op de communicatie met burgers. Bij een van de gemeenten kwam naar voren dat de afdelingen onderling weinig contact hebben. Zo wordt het Telefonisch Informatie Centrum van een gemeente niet geïnformeerd over veranderingen of problemen op andere afdelingen. Wanneer burgers dan bellen met een vraag kunnen zij de burger alleen doorverbinden met de betreffende afdeling. Dit kan frustratie opleveren.

Echter, de meeste frustratie wordt bij burgers opgewekt wanneer er afspraken niet nagekomen worden. Bijvoorbeeld wanneer er is verteld dat er volgende week een antwoord komt op een vraag en dat vervolgens niet gebeurt. Dit komt in de meeste gevallen omdat de bezetting te laag is. Medewerkers hebben het soms zo druk dat ze niet altijd tijd hebben om de burger op de juiste manier te woord te staan of te antwoorden. Een medewerker zei hierover:

Citaat 7: “[...] 90% van mijn tijd zit vol op een dag. En dan komen er bijvoorbeeld tien vragen binnen. Die kan ik niet allemaal in 10% stoppen. Dus dat moet ik verdelen over de rest van de week. Sommige dingen moet ik nog uitzetten voor een advies, en dan ben je heel snel een week verder, maar die klant denkt ja, als je daar 10 minuten of een uur aan besteed ben je toch klaar. Maar ja, misschien wel, maar zo heb ik tien klussen. Maar dat is voor de burger niet zichtbaar.”

Medewerkers willen graag optimale service leveren, maar worden af en toe tegengehouden door de opgelegde werkprocessen. Een voorbeeld hiervan is:

Citaat 8: “Want ik mag allemaal maar vragen beantwoorden die maximaal 30 seconden duren, voor vragen die langer duren moet ik de burger vragen een ticket te trekken voor de informatiebalie, maar het is geen vraag voor de informatiebalie. [...] Ons werk als gastvrouw wordt steeds minder interessant, want je gaat niet meer inhoudelijk in op vragen, terwijl je het eigenlijk heel goed weet. Dat maakt het werk op dit moment eigenlijk best wel lastig. [...] Ik ga vaak buiten m’n boekje.”

4.4.2 Unusual routines

Citaat 7 kan worden aangemerkt als een *unusual routine*. Door onderbezetting kunnen de medewerkers hun werk niet optimaal verrichten. Dit leidt ertoe dat ze manieren moeten bedenken – subroutines – om al het werk wel af te krijgen. Een gevolg is dat werk niet goed wordt verricht of dat het vertraging oploopt. Deze problemen leiden tot frustratie en stress bij de burger, maar ook bij de medewerker.

Ook citaat 8 kan worden gezien als *unusual routine*. Door gebrekkige werkprocessen die worden opgelegd door het hoger management en de quasi-institutionalisering van fouten kunnen medewerkers niet optimale service leveren aan de burger die ze zouden willen en kunnen leveren. Zoals gezegd, de medewerker moet zich houden aan de opgestelde werkprocessen die af en toe in strijd zijn met hun eigen manier van service leveren. Dit leidt tot subroutines – waarin medewerkers de werkprocessen niet volgen om de burger te helpen –, maar ook tot frustratie en tot het feit dat medewerkers hun werk minder interessant vinden.

Tabel 4 geeft een schematisch overzicht van de oorzaken en gevolgen van de situaties die besproken worden in citaat 7 en 8. In dit geval was het ook mogelijk een subroutine te onderscheiden. Ook deze is opgenomen in tabel 4.

Tabel 4: Overzicht unusual routines categorie: communicatie met de burger

<u>Categorie</u>	<u>Oorzaak</u>	<u>Unusual routine</u>	<u>Subroutine</u>	<u>Gevolg</u>
<i>Communicatie met de burger</i>	Onderbezetting	Niet genoeg tijd voor werkzaamheden	Vertraging	◦ Werk wordt niet goed verricht ◦ Vertraging ◦ Stress ◦ Frustratie bij burger en medewerker ◦ Emotionele uitbarstingen ◦ Werk wordt doorgeschoven naar collega's
<i>Communicatie met de burger</i>	◦ Gebrekkig werkprocessen opgelegd door topmanagement ◦ Quasi-institutionalisering van fouten	Service willen en kunnen leveren, maar niet mogen	Werkprocessen negeren	◦ Werk wordt minder interessant ◦ Werk wordt als lastig ervaren ◦ Frustratie bij medewerker en burger ◦ Emotionele uitbarstingen ◦ Stress ◦ Vertraging

4.5 Digitalisering

4.5.1 Resultaten

De reacties op de steeds meer digitaal opererende gemeentelijke dienstverlening zijn positief. Een veel gehoorde opvatting onder de medewerkers van de verschillende gemeenten is dat gemeenten geen keus hebben en mee zullen moeten met de digitaliseringstrend die ook in de samenleving zichtbaar is. Meerdere participanten gaven aan dat je als gemeente niet kunt achterblijven.

Toch moet men wennen aan de nieuwe manier van dienst-verlenen. Vrijwel alle medewerkers gaven aan de invoering van een digitale optie goed te vinden, maar uitsluitend wanneer de optie om zaken niet digitaal te regelen ook blijft bestaan, omdat zij nog vaak burgers spreken die liever naar het gemeentehuis komen om hun zaken te regelen. Sommige burgers beschikken bijvoorbeeld nog niet over de benodigde technologieën. Ondanks het feit dat mensen nog steeds naar het gemeentehuis komen, merken de participanten wel degelijk dat steeds meer mensen hun zaken digitaal regelen. Hierdoor wordt het fysieke contact tussen medewerker en burger minder. Door de digitale dienstverlening en het invoeren van de regel dat burgers alleen op afspraak terecht kunnen bij de gemeente zijn de wachttijden afgenomen en is er meer structuur.

Gemeenten proberen burgers hun zaken digitaal te laten regelen door het schriftelijk aanvragen te ontmoedigen. Een medewerker vertelde het volgende:

Citaat 9: *“[...] Het kan ook nog steeds schriftelijk, maar wat ik dan niet helemaal juist vind is dat wanneer mensen iets schriftelijk gaan doen, ze nog wel aan de oude voorwaarden moeten voldoen. Ze moeten dan heel veel overleggen, terwijl mensen die dat digitaal doen dat niet meer hoeven. Wanneer er iemand bij mij aan de balie komt, omdat hij in Nijmegen komt wonen, dan kan ik dat zo verwerken. Dan krijgt diegene die daar nu nog woont wel een brief van ons dat iemand zich daar heeft ingeschreven, maar die hoeft niks te overleggen. Dat is niet eerlijk tegenover de klant die niet zo digitaal onderlegd is, die moet het wel allemaal overleggen. Dat is een keus die ze hebben gemaakt om mensen te ontmoedigen dat mensen dat schriftelijk willen doen. Dat is het ontmoedigingsbeleid dat de gemeente hanteert.”*

Naast de gevolgen van de digitalisering voor gemeente, medewerker en burger erkende een medewerker dat de invoering van de dienstverlening beter had gekund. De participant gaf aan dat er weinig contact is tussen gemeenten over de digitale dienstverlening. Het volgende werd hierover gezegd:

Citaat 10: *“Sommige dingen proberen ze voor zichzelf uit te vinden. Wat ik niet zo goed snap is dat we tegenwoordig zo’n 400 gemeenten hebben in Nederland en dat al die gemeentes bezig zijn met het opbouwen van digitale dienstverlening. Ik heb het idee dat heel veel gemeenten dat voor zichzelf aan het doen zijn; dat ze allemaal het wiel aan het uitvinden zijn.”*

4.5.2 Unusual routines

Citaat 9 wordt gezien als *unusual routine*. Door het verschil in doelen – de burger wilt alleen haar zaken schriftelijk regelen, terwijl het doel van de overheid is om burgers te stimuleren dit online te doen – ontstaan ongelijke situaties. Burgers worden verschillend behandeld op basis van de manier waarop ze hun persoonlijke zaken regelen. Deze kanaalsturing leidt tot een subroutine die onnodig werk met zich meebrengt, onbegrip en frustratie.

Ook citaat 10 wordt gezien als *unusual routine*. Door een gebrek aan communicatie tussen gemeenten onderling ontstaat fragmentatie en een gebrek aan feedback. Dit leidt ertoe dat er

dubbel werk wordt verricht met betrekking tot de digitalisering. Medewerkers gaven aan dat er weinig contact is met andere gemeenten.

Tabel 5 geeft een schematisch overzicht van de oorzaken en gevolgen van de situaties die besproken worden in citaat 9 en 10. In dit geval was het ook mogelijk een subroutine en symptoom te onderscheiden. Ook deze zijn opgenomen in tabel 5.

Tabel 5: Overzicht *unusual routines* categorie: digitalisering

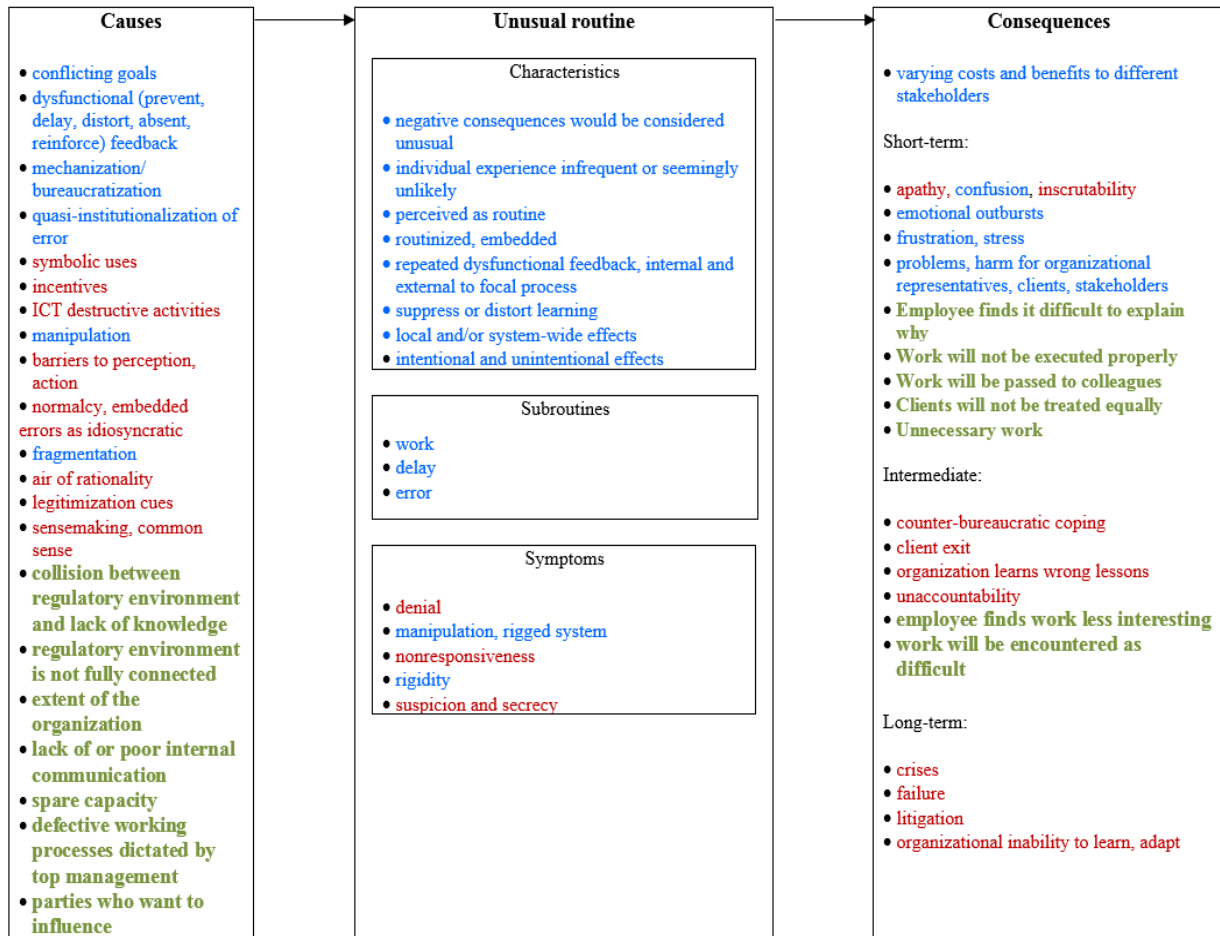
<u>Categorie</u>	<u>Oorzaak</u>	<u>Unusual routine</u>	<u>Subroutines</u>	<u>Symptomen</u>	<u>Gevolg</u>
Digitalisering	◦ Gemeente wil burgers beïnvloeden ◦ Manipulatie ◦ Conflicterende doelen	Kanaalsturing	Onnodig werk	Manipulatie	◦ Burgers worden niet gelijk behandeld ◦ Onnodig werk ◦ Onbegrip ◦ Frustratie
Digitalisering	◦ Fragmentatie tussen gemeenten ◦ Disfunctionele feedback	Weinig kennisuitwisseling met andere gemeenten	-	-	◦ Onnodig werk ◦ Onnodige kosten

4.6 Theorieontwikkeling

Voor deze studie is het model van Rice en Cooper (2010) niet volledig toepasbaar. In de analyse komen oorzaken en gevolgen naar voren die niet onder te brengen zijn in het huidige model. Doordat het voor deze studie niet volledig is, mist de verklaringskracht en is het niet optimaal geschikt voor het bereiken van het doel en het beantwoorden van de vragen. Daarom is besloten de theorie te ontwikkelen en het *Initial Model of Unusual Routines* aan te vullen.

In figuur 2 is model aangevuld met algemene begrippen, afgeleid van de uitkomsten van dit onderzoek. Door het gebruik van deze begrippen is het model toepasbaar op verschillende organisaties, met verschillende doelen en stakeholders.

Figuur 2: model van unusual routines, afgeleid van Rice en Cooper's Initial Model of Unusual Routines (2010)



■ = toegevoegd op basis van huidig onderzoek

■ = gevonden in het huidige onderzoek

■ = niet gevonden in het huidige onderzoek

5 DISCUSSIE

De aanleiding van dit onderzoek was dat uit meerdere onderzoeken (Rooijendijk, 2016; de Blok et al., 2016; CBS, 2015) bleek dat de relatie tussen gemeente en burger niet goed was. Dit zou te maken hebben met het bestaan van *unusual routines* (Rice en Cooper, 2010) binnen gemeenten die zouden zorgen voor interne en externe problemen.

Allereerst moet vermeld worden dat uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat het geschetste beeld van een slechte relatie tussen burgers en de lokale overheid niet wordt ondersteund. Alle participanten gaven aan de relatie met de burger als goed te ervaren. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat in dit onderzoek alleen onderzoek is gedaan naar de perceptie van medewerkers, terwijl eerdere onderzoeken zich ook richtten op de perceptie van de burger. Deze discrepantie is waarschijnlijk een verklaring voor de verschillen in uitkomsten.

Het gegeven dat veel medewerkers de relatie als goed beoordelen, betekent echter niet dat er geen *unusual routines* bestaan. Uit de resultaten blijkt namelijk dat wel degelijk zo is. De oorzaken van die *unusual routines* komen echter slechts deels overeen met het *Initial Model of Unusual Routines* (figuur 1) van Rice en Cooper (2010). Er is ook een aantal *unusual routines* gevonden dat een andere oorzaak of gevolg lijkt te hebben, waardoor ze op dit moment nog niet te vinden zijn in het model. Toch treedt hetzelfde effect op: het ontstaan van een *unusual routine*. Als aanvulling op het gebruikte model zijn in figuur 2 de ontbrekende oorzaken en gevolgen toegevoegd. Met deze aanvulling is het model bruikbaar voor de analyse van dit onderzoek. In figuur 2 is duidelijk te zien dat een aantal elementen uit het initiële model niet terugkomt in het huidige onderzoek. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het originele onderzoek is uitgevoerd bij commerciële organisaties in tegenstelling tot de gemeenten die in dit onderzoek als onderwerp gebruikt zijn. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten niet onderling concurreren.

Uit de analyse blijkt daarnaast dat een *unusual routine* vaak meerdere oorzaken en gevolgen heeft. Slechts in één situatie lag er maar een oorzaak ten grondslag aan het ontstaan van de *unusual routine*; in alle gevallen waren er meerdere gevolgen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat werkprocessen en afdelingen binnen gemeenten vaak verweven zijn. Geen enkele afdeling werkt geheel onafhankelijk. Zeker de afdeling die is meegenomen in dit onderzoek – de afdeling klantcontact – heeft te maken met de verschillende afdelingen binnen de gemeenten en daarmee ook de verschillende werkprocessen. Zij zijn immers het eindstation voor veel afdelingen, omdat zij het contact met de burger onderhouden. Dit betekent ook dat wanneer er een fout in

het systeem zit er subroutines worden bedacht die weer invloed hebben op een ander werkproces. Dit kan weer leiden tot andere fouten. Daarom kunnen *unusual routines* meerdere oorzaken en gevolgen hebben.

6 CONCLUSIE

In deze laatste paragraaf wordt allereerst gereflecteerd op de belangrijkste onderzoeksresultaten, waarna vervolgens een definitief antwoord op de hoofdvraag wordt geformuleerd. Deze luidde: “*in hoeverre kan inzicht in de aard van unusual routines binnen Nederlandse gemeenten een aanzet geven tot een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse lokale overheid en burgers?*” Vervolgens worden de beperkingen van dit onderzoek aangegeven en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek.

6.1 Hoofddresultaten

Er kan gesteld worden dat binnen gemeenten oorzaken, symptomen, subroutines en gevolgen te identificeren zijn die duiden op het bestaan van *unusual routines*. Sommige *unusual routines* treffen slechts een enkele gemeente, andere hebben invloed op meerdere gemeenten. Echter, bij vergelijking van de resultaten met het model van Rice en Cooper (2010) blijkt dat die niet allemaal onder te brengen zijn in het *Initial Model of Unusual Routines*. Het model was niet toereikend genoeg op punten als wet- en regelgeving, grootte van de organisatie, communicatie, bezetting, werkprocessen en externe invloeden. Ook de gevonden gevolgen van *unusual routines* konden niet allemaal ondergebracht worden in het model. Om die reden is het model aangevuld met de ontbrekende elementen.

Een algemene conclusie die getrokken kan worden is dat de oorzaken en gevolgen van *unusual routines* sterk afhankelijk zijn van het klimaat waarin de organisatie opereert. Het hangt af van de doelen, de diensten of producten, de stakeholders en de externe invloeden van een organisatie. Gevolgen van *unusual routines* voor commerciële bedrijven kunnen verschillen van de gevolgen voor niet-commerciële organisaties. Uit de analyse komt naar voren dat binnen deze gemeenten een *unusual routine* dertien verschillende oorzaken kan hebben. Meestal zijn er meerdere redenen aan te wijzen voor het ontstaan ervan. Dit geldt ook voor de gevolgen: in alle gevallen had de *unusual routine* meerdere onbedoelde gevolgen. Een opvallend gevolg dat in vrijwel alle categorieën naar voren kwam is ‘frustratie’. Dit duidt erop dat fouten bij gemeenten burgers vaak frustreren.

6.2 Onderzoeksvraag

Het huidige onderzoek had als doel inzicht te geven in *unusual routines* binnen Nederlandse gemeenten. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat dit doel is bereikt. Het onderzoek kan dan ook worden beschouwd als een aanzet tot het verbeteren van de relatie tussen burger en de Nederlandse lokale overheid.

Niet eerder zijn de problemen bij gemeenten – zoals in de inleiding beschreven – vanuit een dergelijk theoretisch perspectief geanalyseerd. Dit onderzoek is daarmee een uitbreiding van bestaande literatuur. In de analyse zijn de *unusual routines* geïdentificeerd en ingedeeld in vier categorieën: wet- en regelgeving, communicatie binnen de organisatie, communicatie met de burger en digitalisering. De *unusual routines* die naar voren komen zijn diep in de organisatiecultuur ingebed en worden vaak niet eens opgemerkt. Wanneer men niet op de hoogte is van het bestaan van een probleem kan er ook niks aan gedaan worden. Met dit onderzoek is inzicht gegeven in het bestaan, de oorzaken en gevolgen, waardoor het kan bijdragen aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse lokale overheid en burgers.

6.3 Beperkingen

Dit onderzoek is uitgevoerd bij zes Nederlandse, klein tot middelgrote gemeenten in het oosten en zuiden van Nederland. De omvang en locatie kan als beperkend worden gezien. Dit heeft effect op de mate waarin de resultaten op andere gemeenten geprojecteerd kunnen worden. Op basis hiervan kan niet met zekerheid gesteld worden dat wanneer dit onderzoek binnen gemeenten op andere plekken in Nederland uitgevoerd zou worden dezelfde resultaten naar voren zouden komen. Daarmee zijn de resultaten van dit onderzoek niet geheel valide.

Daarnaast hebben gemeenten vaak aparte afdelingen voor zaken als uitkeringen en subsidies. In de meeste gevallen werken de participanten niet aan zaken die onder dergelijke afdelingen vallen. Dit is een mogelijke beperking in het onderzoek, omdat juist dát vaak afdelingen zijn waar veel klachten binnenkomen en medewerkers te maken hebben met ontevreden burgers.

Bovendien is het perspectief van de burger niet meegenomen in dit onderzoek. Er is enkel gesproken met telefonisch- en baliemedewerkers, die maar één perspectief op de situatie kennen. Om een correct en volledig beeld te kunnen schetsen was het wellicht goed geweest ook de burgers naar hun mening te vragen.

Tot slot was er beperkte tijd beschikbaar voor het uitvoeren van het onderzoek. Als gevolg hiervan ontbeert het enigszins aan diepgang. Daarnaast is er omwille van de tijd voor gekozen om enkel te coderen. De uiteindelijke coderingslijst is samengesteld aan de hand van verschillende rondes, maar de transcripten die gebruikt zijn voor de analyse zijn slechts éénmaal gecodeerd.

6.4 Aanbevelingen

Voor verder onderzoek is het aan te bevelen medewerkers van meerdere afdelingen te spreken. Zo kan worden vastgesteld of er verschillen zitten tussen verschillende afdelingen van gemeenten, wat de oorzaken kunnen zijn van die verschillen en hoe de verschillen overbrugd kunnen worden. Sommige afdelingen hebben nu eenmaal vaker negatief contact met burgers dan andere afdelingen, wat zou kunnen leiden tot andere resultaten en conclusies.

Toekomstig onderzoek zou het perspectief vanuit de gemeenteambtenaar kunnen aanvullen door ook burgers mee te nemen in de dataverzameling. Het is duidelijk dat de ervaring van de relatie tussen medewerker en burger niet hetzelfde is. Toekomst onderzoek vanuit beide perspectieven kan wellicht uitwijzen hoe dit de *unusual routines* beïnvloedt.

Daarnaast zit er veel verschil in de grootte en locatie van de geselecteerde gemeenten. In dit onderzoek zijn slechts zes gemeenten van kleine tot (middel)grote omvang meegenomen, allen gelegen in het oosten en zuiden van Nederland. Processen binnen gemeenten verlopen waarschijnlijk anders naarmate een gemeente in omvang toeneemt. Deze grote gemeenten bevinden zich in het westen van Nederland. Om een totaalbeeld te kunnen schetsen is het aan te bevelen ook die gemeenten mee te nemen in vervolgonderzoek. Daarnaast zouden dan ook andere overheidsinstellingen zoals het UWV en de Belastingdienst meegenomen kunnen worden. Dit kan een vollediger beeld geven van de situatie en maakt het mogelijk de onderzoeksresultaten te generaliseren naar ‘Nederlandse overheidsinstellingen’.

Tot slot kan naar aanleiding van dit onderzoek worden geconcludeerd dat er *unusual routines* aanwezig zijn binnen gemeenten. Echter, dit onderzoek kan geen uitspraken doen over de manier waarop deze *unusual routines* kunnen worden opgelost of verbeterd. Ook hier zal toekomstig onderzoek een bijdrage aan kunnen leveren. In dit onderzoek is slechts een inzicht verkregen in het bestaan, vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen hoe dit inzicht daadwerkelijk kan worden omgezet in concrete oplossingen, wat uiteindelijk zal leiden tot een verbeterde relatie tussen gemeente en burger.

7 REFERENTIES

- Blok de, L., Brug van der, W., Dekker, P., Denters, B., Jacobs, K., Kolk van der, H., Meer van der, T., Ridder den, J., Steenvoorden E., & Waal van der, J. (2016). *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek 2016*.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek, denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- CBS. (2015). Meer vertrouwen in EU dan in Tweede Kamer. Retrieved March 8, 2017, from <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/42/meer-vertrouwen-in-eu-dan-in-tweede-kamer>
- CBS. (2017a). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017*. Opgehaald op 29 mei 2017, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>
- CBS. (2017b). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Opgehaald op 29 mei 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-17&D2=159&D3=182-193,195-198&VW=T>
- Rice, R. E. (2008). Unusual routines: Organizational (non)sensemaking. *Journal of Communication*. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2007.00371.x>
- Rice, R. E., & Cooper, S. D. (2010). *Organizations and Unusual Routines: A Systems Analysis of Dysfunctional Feedback Processes* (Vol. 41). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1126/science.1247727>
- Rijksoverheid. (2017). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Retrieved March 16, 2017, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rooijendijk, L. (2016). Top 3 ergernissen van burgers bij overheid. Retrieved March 8, 2017, from <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/09/top-3-ergernissen-burgers-overheid/>
- Rosa, P. (1995). *The complete idiot letters: One man's relentless assault on corporate America*. New York: Doubleday Publishing.
- Scribbr (2017). *Het formuleren van goede interviewvragen*. Retrieved mei 5, 2017, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/het-formuleren-van-goede->

interviewvragen/#structuur

Vennix, J. A. M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.

8 BIJLAGEN

8.1 Belscript

Weet je al een naam van hoofd publieksdienst?

> Goedemorgen/middag, ik ben op zoek naar de heer Hermans.

Weet je nog geen naam?

> Goedemorgen/middag, ik ben op zoek naar het hoofd publieksdiensten.

- Waar gaat het over?

> Ik ben een student van RU Nijmegen en momenteel met zes andere studenten bezig met een onderzoek over de relatie tussen burger en overheid. Ik had gehoopt dat meneer Hermans/ hoofd publieksdienst mij hier eventueel bij zou kunnen helpen. Ik zou hem daarom graag een paar korte vragen stellen.

Je krijgt meneer Hermans aan de lijn.

> Goedemorgen/middag. Bel ik gelegen? Even kort voorstellen. Waarom bel je? Je bent bezig met

een onderzoek naar de relatie tussen burger en overheid. Tijdens het schrijven kwam je erachter

dat er ruimte is voor verbetering. Je hebt gezien dat bepaalde processen leiden tot ongewenste

uitkomsten of klachten. Om meer inzicht te krijgen in dit fenomeen willen we kijken naar de interactie tussen burger en overheid.

- Oke, en wat wil je precies van ons?

> Omdat baliemedewerkers de schakel vormen tussen burger en gemeente zouden wij heel graag 2 à

3 interviews willen uitvoeren. Dit zullen gesprekjes zijn van ongeveer een half uur over de ervaringen van de medewerker met burgers.

- Die informatie mogen wij niet zomaar weggeven.

> Alle informatie zal uiteraard vertrouwelijk behandeld worden. Graag zend ik extra informatie toe,

die u even rustig kunt bekijken, en dan kan er hopelijk een afspraak worden gemaakt. Je belt later terug.

[Of je maakt, als dat kan en het gesprek het toelaat, meteen een afspraak. Je hoopt de

gegevens te verkrijgen van baliemedewerkers zodat je met hen contact kunt opnemen voor een afspraak.]

> : JIJ

- : Hoofd publiekszaken

8.2 Informatiebrief

Geachte heer/mevrouw (naam),

Naar aanleiding van ons telefoongesprek op .. stuur ik u aanvullende informatie over ons onderzoek.

Veel gemeenten hebben dienstverlening aan burgers hoog in het vaandel staan. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat de relatie tussen burgers en overheid regelmatig moeizaam verloopt. Zo stelde de Nationale Ombudsman in zijn verslag van 2015 dat de overheid het burgerperspectief steeds meer uit het oog dreigt te verliezen.

In onze bachelor scriptie doen wij, zes studenten van de opleiding Communicatie- en Informatiewetenschappen van de Radboud Universiteit in Nijmegen, onder leiding van Prof. Dr. Lidwien van de Wijngaert, onderzoek naar de relatie tussen burger en overheid.

Op basis van het door ons uitgevoerde literatuuronderzoek blijkt dat er mogelijkheid is tot verbetering van de relatie tussen burger en overheid. In ons onderzoek richten we ons op ‘ongebruikelijke routines’. Dit zijn ondoelmatige processen die leiden tot ongewenste en onbedoelde uitkomsten. Dit soort processen vinden in veel organisaties plaats, vaak zonder dat ze het door hebben. Om meer inzicht te krijgen in de aard en het bestaan van deze ongebruikelijke routines willen we kijken naar de interacties tussen burger en overheid.

Omdat baliemedewerkers de schakel vormen tussen burgers en overheid willen we graag 2 à 3 interviews uitvoeren met verschillende baliemedewerkers van uw gemeente. Met baliemedewerkers bedoelen we zowel de medewerkers die burgers helpen bij het aanvragen van een paspoort, als medewerkers die burgers telefonisch te woord staan. In het interview staan de ervaringen van de baliemedewerker met burgers in relatie tot de gemeentelijke processen centraal. De interviews zullen maximaal een uur duren. Uiteraard zal de informatie uit de interviews strikt vertrouwelijk behandeld worden.

We realiseren ons dat we vragen om de tijd en aandacht van uw medewerkers, die ongetwijfeld al druk bezet zijn. We willen, bij wijze van tegenprestatie, dan ook graag de kennis die wij met dit onderzoek opdoen, met u delen. Uiteraard ontvangt u een kopie van de scriptie die wij zullen schrijven. Daarnaast willen we u van harte uitnodigen voor het seminar waarin de resultaten van het onderzoek zullen worden gepresenteerd in juni.

Mocht u nog vragen hebben dan kunt u uiteraard contact opnemen met Prof. Van de Wijngaert (L.vandeWijngaert@let.ru.nl of 06 1372 1983).

Over enkele dagen nemen we contact op om te kijken of en hoe we tot concrete afspraken kunnen komen.

Met vriendelijke groet,

(naam + contactgegevens)

8.3 Interviewguide

➤ = hoofdvraag

o = onafhankelijke vervolgvraag

✓ = vervolgvraag wanneer er 'ja' geantwoord wordt op de hoofdvraag

✕ = vervolgvraag wanneer er 'nee' geantwoord wordt op de hoofdvraag

INTRODUCTIE - Naam en leeftijd - Functie - Aantal jaren werkzaam - Ervaringen	➔ Vertellen waarom we hier zijn ➤ Kunt u iets vertellen over u werk? - o Wat is uw functie? - o Woont u in de gemeente? - o Hoe lang werkt u hier al? - o Waarom bent u hier ooit komen werken? - o Voelt u zich hier thuis?
PROBLEEM - Relatie gemeente/burger - Interne processen - Digitalisering	<i>Gemeente en burgers</i> ➤ Hoe ervaart u de relatie tussen de gemeente en de burgers? ➤ Hoe ervaart u het contact met de burgers uit uw gemeente? ➤ Zijn er wel eens problemen waar u tegenaan loopt? ✓ Kunt u daar iets meer over vertellen? - o Wat vindt u ervan dat deze problemen zich voordoen? ➤ Merkt u dat dezelfde problemen zich vaker voordoen? ✓ Kunt u daar voorbeelden van geven? ➤ Hoe worden deze problemen opgelost? ➤ Kun je problemen aankaarten bij jouw leidinggevende? ✓ Hoe wordt het dan opgepakt? ✕ Waarom kun je niet terecht bij je leidinggevende? ➤ Wat is volgens u de oorzaak van het probleem? <i>Interne processen</i> ➤ Hoe is de organisatiestructuur opgebouwd binnen de gemeente? ➤ Hoe zou u de sfeer tussen de medewerkers omschrijven? - o Is er sprake van een formele of informele werkomgeving? ➤ Hoe ervaart u de interne communicatie binnen de gemeente? ➤ Bestaan er rituelen, automatische processen of routines binnen de gemeente? ✓ Kunt u hier een voorbeeld van geven? ➤ Op welke manier ervaart u deze automatische processen? - o Werken ze optimaal? ✕ Waarom worden ze in stand gehouden? - o Hoe kijken buitenstaanders tegen deze processen aan? - o Worden andere processen aangepast op deze routines? ➤ Zijn er gemeenschappelijke doelstellingen binnen het team of de gemeente? ✓ Wat zijn die doelstellingen? ✓ Op wat voor manier worden deze doelstellingen duidelijk gemaakt?

	✓ Wordt er over deze doelstellingen gepraat? × Waarom zijn er geen gemeenschappelijke doelstellingen? ➤ Ervaart u ook wel eens problemen met de interne processen van uw werkgever, de gemeente? ✓ Kunt u daar iets meer over vertellen? ➤ Waardoor worden deze problemen veroorzaakt? ➤ Wat kunt u doen wanneer u merkt dat iets problemen veroorzaakt? ○ Is er ruimte voor eigen initiatief? ➤ Wat vindt u van verandering? ○ Waarom? ○ Wat vinden uw collega's van verandering? ○ Waarom? ○ Hoe gaat u om met verandering? ➤ Wat doe je als je het ergens niet mee eens bent? ○ Wat doen collega's als ze het ergens niet mee eens zijn? ➤ Is er veel contact met anderen gemeenten? ○ Hoe ervaart u het dat? <i>Digitalisering</i> ➤ Merkt u veranderingen als gevolg van de digitalisering van dienstverlening? ✓ Wat voor veranderingen zijn dat? Voorbeelden! ○ Wat vindt u van deze veranderingen? ➤ Wat is uw mening over de invloed van digitalisering op de relatie tussen gemeente en burgers? ○ Is de relatie verslechterd of verbeterd? ○ [een van twee kiezen] Waarom? ○ Kunt u daar een voorbeeld van geven? ➤ Wat is uw mening over de integratie van het systeem van de elektronische dienstverlening? ○ Waar ziet u verbetermogelijkheden? ✓ Waarom? ➤ Ontvangt u wel eens klachten over de elektronische dienstverlening? ✓ Kunt u hier een voorbeeld van geven? ○ Hoe worden deze klachten verwerkt? ➤ Merkt u wel eens dat burgers in een vicieuze cirkel terechtkomen door de elektronische dienstverlening? ○ Kunt u daar een voorbeeld van geven?
GEVOLG - Frustratie - Interne problemen - Communicatie	<i>Frustratie</i> ➤ Merkt u dat burgers gefrustreerd zijn als ze met een probleem bij u komen? ○ Waar merkt u dat aan? ➤ Wie is er volgens de burger schuldig? ➤ Waardoor wordt deze frustratie opgewekt volgens u? ➤ Hebt u de mogelijkheid deze frustratie weg te nemen? ✓ Op welke manier kunt u dat doen?

	➤ Hebt u het idee dat problemen adequaat opgelost kunnen worden? × Waarom niet? × Wat zou er moeten veranderen om problemen <u>wel</u> adequaat op te kunnen lossen? × Waarom wordt dat niet gedaan? ➤ Is er een beleid over omgang met burgers? ✓ Wie maakt dat beleid? ✓ Bent u het eens met dit beleid? ✓ Wordt er gevraagd naar input van baliemedewerkers? ✓ Op welke manier wordt er gevraagd naar uw inbreng? <i>Interne problemen</i> ➤ Op welke manier beïnvloeden interne problemen de relatie met de burger? ○ Hoe zou dit voorkomen en opgelost kunnen worden? ➤ Hebt u het idee dat intern beleid negatieve gevolgen heeft op uw relatie met burgers? ✓ Kunt u daar een voorbeeld van geven? <i>Communicatie</i> ➤ Hoe wordt over problemen gecommuniceerd met burgers? ○ Vindt u dit voldoende? ○ Denkt u dat de burger dit voldoende vindt?
--	--

8.4 Coderingslijst

Categorie	Code	Subcode
<i>Relatie gemeente en burger</i>	Perceptie relatie met burger	
	Problemen in relatie gemeente burger	• Onbegrip • Frustratie • Ongeduld • Kennisgebrek burger • Niet luisteren burger • Negatief imago gemeente
	Communicatie met burger	• Transparantie
	Omgangsvormen met burger	• Klantvriendelijkheid
	Probleemoplossing met relatie burger	• Beveiliging
<i>Interne processen</i>	Beleid	• Werkprocessen • Kanaalsturing • Verandering • Beveiliging • Bezetting
	Bedrijfsstructuur	
	Werksfeer	
	Wet- en regelgeving	
	Interne communicatie	• Top-down communicatie • Bottom-up communicatie
	Routines	• Positieve ervaring routine • Negatieve routines • Unusual Routine
	Grootte gemeente	
	Doelstellingen	• Tegenstrijdige doelen
	Problemen bij interne processen	• Oorzaak problemen • Oplossing problemen

	Feedback	• Feedback van medewerkers naar organisatie • Feedback medewerkers naar medewerkers • Feedback van burgers naar organisatie • Eigen inbreng
<i>Digitalisering</i>	Invloed digitalisering op burger	• Omgang digitalisering afhankelijk van bevolkingsgroep
	Invloed digitalisering op medewerker	
	Digitalisering toekomstige mogelijkheden	

8.5 Verklaring geen fraude en plagiaat

Print en onderteken dit Verklaring geen fraude en plagiaat formulier en voeg dit formulier als laatste bijlage toe aan de eindversie van de bachelorscriptie die in papieren versie wordt ingeleverd bij de eerste begeleider.

Ondergetekende [Voornaam, achternaam en studentnummer],

.....

Bachelorstudent Communicatie- en Informatiewetenschappen aan de Letterenfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen, verklaart met ondertekening van dit formulier het volgende:

- a. Ik verklaar hiermee dat ik kennis heb genomen van de facultaire handleiding (www.ru.nl/stip/regels-richtlijnen/fraude-plagiat), en van artikel 16 “Fraude en plagiaat” in de Onderwijs- en Examenregeling voor de BA-opleiding Communicatie- en Informatiewetenschappen.
- b. Ik verklaar tevens dat ik alleen teksten heb ingeleverd die ik in eigen woorden geschreven heb en dat ik daarin de regels heb toegepast van het citeren, parafraseren en verwijzen volgens het Vademecum Rapporteren.
- c. Ik verklaar hiermee ook dat ik geen teksten heb ingeleverd die ik reeds ingeleverd heb in het kader van de tentaminering van een ander examenonderdeel van deze of een andere opleiding zonder uitdrukkelijke toestemming van mijn scriptiebegeleider.
- d. Ik verklaar dat ik de onderzoeksdata, of mijn onderdeel daarvan, die zijn beschreven in de BA-scriptie daadwerkelijk empirisch heb verkregen en op een wetenschappelijk verantwoorde manier heb verwerkt.

Plaats + datum Handtekening

