

Het opsporen van unusual routines: is dit de sleutel tot het verbeteren van de relatie tussen de gemeente en haar burgers?

Een descriptief onderzoek naar het identificeren en categoriseren van unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten

Detecting unusual routines: is this the key to improve the relationship between municipality and its citizens?

A descriptive study on identifying and categorizing unusual routines within the Dutch municipalities

Cecile van de Beek
S4502027

Radboud Universiteit
Communicatie- en Informatiewetenschappen
Bachelorscriptie
6 juni 2017

Begeleiding: prof. dr. L.A.L. van de Wijngaert
L.vandeWijngaert@let.ru.nl

Aantal woorden: 7270

ABSTRACT

Unusual routines kunnen optreden als er zich een systematische fout bevindt in het systeem. Er is door Rice en Cooper (2010) een model opgesteld waarmee je unusual routines binnen organisaties kunt identificeren. Dit model is voornamelijk gebaseerd op commerciële bedrijven. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar unusual routines binnen overheidsinstellingen. Uit onderzoek blijkt de relatie tussen de overheid en burger beter te kunnen. In deze studie is onderzoek gedaan naar de unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten. Met semigestructureerde interviews bij acht verschillende gemeenten in Nederland is gekeken naar de aard van unusual routines en naar hoe deze te categoriseren zijn. Unusual routines blijken voor te komen binnen de gemeenten en hiervoor is een categorisatieschema gemaakt dat gebruikt kan worden bij eventueel vervolgonderzoek naar unusual routines voor het verbeteren van de relatie tussen de gemeente en de burger. Het model van Rice en Cooper (2010) blijkt over het algemeen toepasbaar te zijn op de Nederlandse gemeenten, doordat het als handvat wordt gebruikt bij het opsporen van unusual routines. Er zijn uit dit onderzoek enkele suggesties voor mogelijke oplossingen naar voren gekomen. In een eventueel vervolgonderzoek kan hier verder in worden verdiept.

1. INLEIDING

De gemeente is het orgaan van de overheid dat het dichtste bij haar burgers staat. Per 1 januari 2017 telt Nederland 388 gemeenten (CBS, 2017b). Er wordt door de gemeenten zowel landelijk als eigen beleid uitgevoerd. Bij het eigen beleid is het maken van keuzes het belangrijkste. Het is financieel gezien namelijk moeilijk of zelfs niet mogelijk om alle wensen van de burgers vorm te geven (Rijksoverheid, z.d.d). De laatste jaren heeft steeds meer decentralisatie plaatsgevonden van overheid naar de gemeenten (Rijksoverheid, z.d.b). Communicatie tussen de gemeente en de burger is hierbij heel belangrijk. Deze communicatie vindt zich dus voor de meeste gemeenten op lokaal niveau plaats. Dit betekent ook dat er goed samengewerkt moet worden binnen de gemeenten en dit moet uit te voeren zijn met de vrijheid die de gemeenten krijgen in het uitwerken van hun eigen beleid (Rijksoverheid, z.d.b). Alle gemeenten zijn zelfstandig in het bepalen van hun beleid en werken daardoor minder met elkaar samen. Er bestaat echt wel een Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), waarvan alle 388 gemeenten lid zijn (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2017).

Ook de digitalisering binnen de gemeenten is aan het toenemen. De Nederlandse overheid maakt gebruik van ICT-systemen door middel van elektronische dienstverlening, ook wel aangeduid als e-government. Een van de belangrijkste doelen die de overheid stelt is het informeren van de burger met de juiste informatie door deze informatie actief openbaar te maken (van Kooten & Weller, 2006). Deze informatie wordt voor het belangrijkste deel online weergegeven (Rijksoverheid, z.d.a, Rijksoverheid z.d.c). Waar er bijvoorbeeld voorheen altijd een bezoek aan het gemeentehuis gebracht moest worden om een verhuizing door te geven, kan dit tegenwoordig in de meeste gemeenten volledig online. Uit een onderzoek van de Universiteit van Twente blijkt de burger echter voor verhuizing nog steeds ruimschoots de voorkeur te geven aan de balie (Schellevis, 2015; Bruysters, 2015). De nieuwste vormen van social media, zoals het gebruik van websites op smartphones en tablets, doen het bijzonder slecht onder de burger (Schellevis, 2015).

Doordat de digitale wereld steeds belangrijker wordt ontstaat er steeds meer een kloof tussen de mensen die meegaan in deze wereld en de mensen die dat niet willen en/of kunnen (Dimaggio & Hargittai, 2001). In 2015 had 8% van de Nederlandse bevolking van 12 jaar of ouder nog nooit het internet gebruikt. Van deze 8% zijn het vooral de 75-plussers van de samenleving die nog nooit online zijn geweest. In 2015 had 50% van deze groep nog nooit het internet gebruikt (CBS, 2016a). De reden waarom 75-plussers geen gebruik maken van het

internet is dat velen geen internetverbinding hebben en/of dat ze hier niet in geïnteresseerd zijn. Ze hebben vaak onvoldoende kennis en vaardigheden om te surfen op het web (CBS, 2016c). Jongeren zijn nog steeds de grootste gebruikers van het internet (Kloosterman & van Beuningen, 2015).

Dit jaar, 2017, zal de digitale overheid het belangrijkste communicatiemiddel moeten worden tussen de overheid en de burger met als uiteindelijke doel het verkrijgen van een grotere tevredenheid bij de burger en meer efficiëntie voor zowel de burger als de overheid (Bruysters, 2015). Toch blijkt uit onderzoek van de Nationale Ombudsman (2016) dat de communicatie tussen de overheid en de burger nog veel beter zou kunnen. Het rapportcijfer dat de burgers geven is een 6.5 en ongeveer vier op de tien Nederlanders heeft in het verleden weleens een probleem gehad met een overheidsinstantie (Nationale Ombudsman, 2016). Daarnaast neemt volgens Aalberts (2013) de overheid een steeds meer regisserende rol in, terwijl de gemeenten het steeds drukker krijgen met extra taken. Tegelijkertijd moeten deze taken wel met minder financiële middelen uitgevoerd worden. Dit maakt het voor de gemeenten mogelijk nog moeilijker, omdat de burgers tegenwoordig steeds liever hun mening laten blijken via de social media en online in gesprek gaan met elkaar

Deze problemen tussen de gemeente en de burger, die kunnen leiden tot een slechtere relatie, zouden mogelijk veroorzaakt kunnen worden door *unusual routines*. Dit is nog een relatief onbekend begrip, maar organisaties, samenleving en individuen hebben allemaal weleens last van dit verschijnsel. Unusual routines zijn problemen die op kunnen treden als er zich een systematische fout bevindt in het systeem. Rice en Cooper (2010) deden hier onderzoek naar en introduceerden het *Initial Model of Unusual Routines*. Echter, er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar het daadwerkelijke bestaan van unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten.

2. THEORETISCH KADER

2.1 Unusual routines

Om een organisatie zo effectief mogelijk in te richten is het belangrijk om te weten hoe de systemen en processen precies werken binnen de organisatie. Echter, wanneer deze systemen en processen in kaart worden gebracht, blijken hierin regelmatig disfunctionele of onvolledige processen te zitten die voor problemen kunnen zorgen. Rice en Cooper (2010) introduceerden de term *unusual routine* voor dit soort problemen. Een unusual routine is een systematische

fout in het systeem die voor problemen kan zorgen bij een bepaalde taak, proces of procedure (Rice & Cooper, 2010). Dit kan er op zijn beurt weer voor zorgen dat feedback en trainingen over hoe het beter kan, worden weerhouden en kostbare subroutines worden gegenereerd. In de meeste gevallen is dit onbedoeld, niet functioneel en onverwacht (Rice, 2008).

Een voorbeeld hiervan is een reorganisatie die tot een unusual routine kan leiden. Wanneer een gemeente besluit te bezuinigen en hierdoor functies schrapt, zullen er personeelsleden ontslagen worden. Dit wil niet zeggen dat de taken van de ontslagen medewerkers ook daadwerkelijk verdwijnen, maar moeten hoogstwaarschijnlijk overgenomen worden door andere medewerkers. Op dat moment ontwikkelt er zich een probleem: de extra taken moeten door medewerkers die misschien net geluk hebben gehad, vervuld worden, zonder dat zij hier meer voor betaald krijgen. Bovendien is het overnemen van extra taken vaak gewoonweg niet mogelijk, omdat het huidige takenpakket meestal precies de functie dekt en het hiervoor benodigde aantal uren vergt. Hierdoor kunnen taken blijven liggen of weer worden doorgeschoven naar andere medewerkers. Kortom, het probleem dat ontstaan is bij het bezuinigen heeft zich verder ontwikkeld in de organisatie en is een unusual routine geworden. Na verloop van tijd wordt het probleem zo complex dat het steeds lastiger en tijdrovender wordt om uit te zoeken waar het ontstaan is en nog belangrijker hoe het opgelost zou kunnen worden (Rice & Cooper, 2010).

2.2 Complexiteit unusual routines

Het is niet zo dat alles wat mis gaat in een organisatie door een unusual routine komt. In tegendeel, volgens Rice en Cooper (2010) is er een nauwe lijn tussen toevalligheid en een echte unusual routine. Wanneer een vergadering plaatsvindt in een grote vergaderruimte met beamer die het door technische omstandigheden niet doet, wil dit nog niet meteen zeggen dat er sprake is van een unusual routine. Het kan namelijk ook een toevallige (technische) fout zijn omdat een aantal draden binnen de beamer niet met elkaar verbonden zijn. Op het moment dat het probleem met de beamer zich meerdere keren, en/of zich in meerdere collegezalen voordoet, zal er pas sprake zijn van een unusual routine. Het is dan namelijk geen toevallige fout meer, maar een probleem dat ongebruikelijk is in het systeem en complexer is geworden (Rice & Cooper, 2010).

De mate van complexiteit van unusual routines kan heel verschillend zijn en daarmee ook de mate waarin de unusual routine opgelost kan worden. Het is in ieder geval voor iedere unusual routine belangrijk dat de organisatie zich bewust is van deze unusual routine (Rice & Cooper, 2010). Blijkt de unusual routine minder complex en eigenhandig oplosbaar voor een

medewerker te zijn, dan zal het probleem toch bij de organisatie gelegd moeten worden om de kans op herhaling te verkleinen. Uiteindelijk ligt de uitdaging voor bedrijven, naast het onderscheppen van de unusual routine, juist in de oplossing hiervan (Rice, persoonlijke communicatie, 17 februari, 2017).

2.3 Unusual routines in externe en interne communicatie

In tegenstelling tot wat vaak nog wordt gedacht, is voor een bedrijf interne communicatie minstens net zo belangrijk als externe communicatie (Reijnders, 2006). Volgens Reijnders (2006) is de interne communicatie de verbinding tussen alle medewerkers in de organisatie. Het richt zich op de efficiëntie van de organisatie, de effectieve samenwerking van de medewerkers en de medewerkersbetrokkenheid. Interne communicatie kan het succes van een organisatie ondersteunen, maar het kan ook een bedreiging zijn als deze interne communicatie niet voldoet (Welch, 2012). Uit hetzelfde onderzoek van Welch (2012) blijkt dat organisaties het liefst communiceren via elektronische middelen, maar dat de pull informatie, niet altijd even gebruikersvriendelijk is.

Unusual routines kunnen zowel intern als extern optreden. In de meeste gevallen ontstaat het probleem intern de organisatie, en wanneer de unusual routine zo complex wordt kan het zich uiten naar de stakeholders (Rice & Cooper, 2010). In een tijd dat de klant koning is en het imago van een bedrijf belangrijker is dan ooit, wordt de externe communicatie heel belangrijk. Wanneer een bedrijf onvolledige of onvoldoende kwaliteit in haar interne of externe communicatie uitstraalt, kan dit leiden tot consumenten die naar de concurrent gaan, op negatieve mond tot mond reclame, op compensatie en op een lagere werknemersmotivatie (Bitner, Booms & Mohr, 1994).

2.4 Initial Model of Unusual Routines

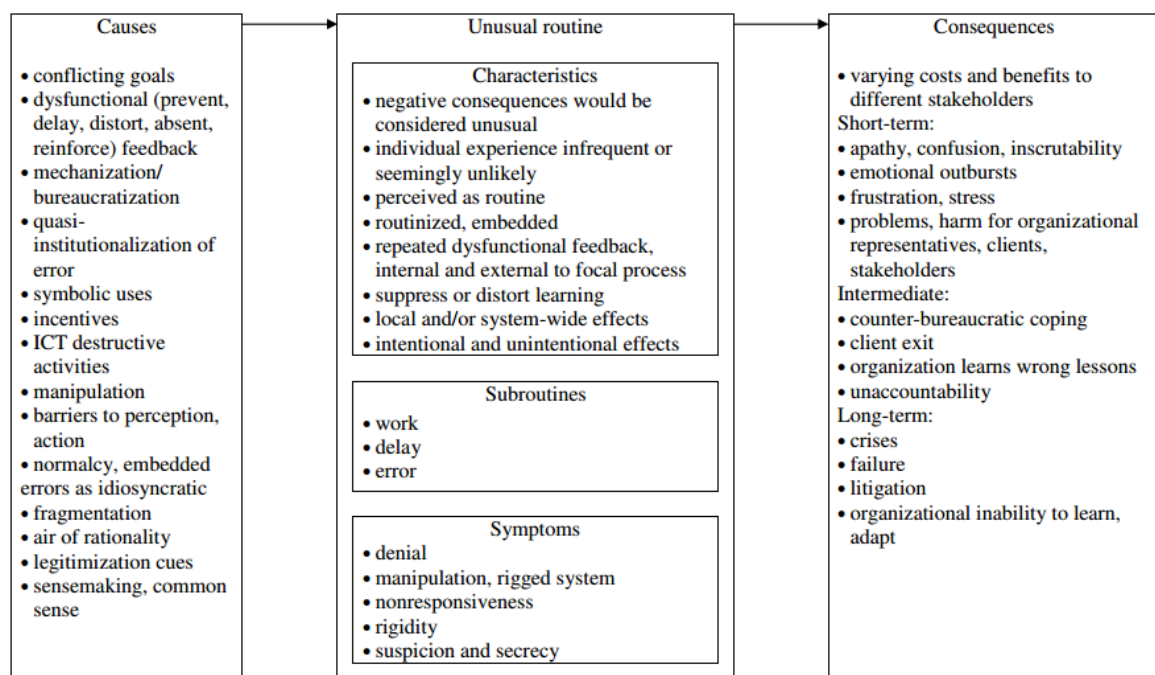
Om unusual routines in een organisatie zowel intern als extern op te kunnen lossen, is het belangrijk om deze te herkennen. Rice en Cooper (2010) geven een aantal karaktereigenschappen aan:

- De negatieve gevolgen van het probleem worden als ongebruikelijk beschouwd
- Het is erg waarschijnlijk dat het probleem zich herhaaldelijk voordoet
- Het probleem wordt gezien als een routine want het is geïntegreerd in het systeem
- Er moet een manier zijn om deze routine te kunnen onderscheppen of doorbreken
- Er is sprake van een herhalingsproces dat zich zowel intern als extern kan uiten

- Het probleem kan vervalst of verkeerd worden aangeleerd
- Het probleem kan zowel lokaal als het op het gehele systeem effect hebben
- Het probleem kan zowel met als zonder intentie zijn

De gevolgen van unusual routines kunnen zowel op korte als op lange termijn optreden (Rice & Cooper, 2010). De gevolgen van het negatieve effect variëren van organisatie tot organisatie. Unusual routines kunnen op de korte termijn leiden tot frustratie, verwarring en stress onder de medewerkers (Rice & Cooper, 2010). Wanneer deze gevolgen te heftig worden kan dit ervoor zorgen dat een medewerker ontslag besluit te nemen of dat stakeholders geen zaken meer willen doen met de organisatie. Op de lange termijn kan dit uiteindelijk weer leiden tot een ernstige crisis voor de organisatie (Rice & Cooper, 2010). Er hoeven zich echter niet altijd problemen op de lange termijn voor te doen. Wanneer er tijdig een passende oplossing wordt bedacht, kan dit ervoor zorgen dat de unusual routine geen permanente schade aanricht binnen de organisatie (Rice, persoonlijke communicatie, 17 februari, 2017).

Figuur 1. Initial Model Of Unusual Routines uit Rice en Cooper (2010)



Om de unusual routines in kaart te brengen hebben Rice en Cooper (2010) het Initial Model of Unusual Routines geïntroduceerd. Naast de gevolgen die gepresenteerd zijn, laat figuur 1 ook zien dat unusual routines veel verschillende oorzaken kunnen hebben. Een unusual routine kan zowel één als meerdere oorzaken hebben en deze zijn niet altijd gemakkelijk te

onderscheppen omdat sommige oorzaken heel normaal en als onderdeel van de organisatie beschouwd worden (Rice & Cooper, 2010). Het Initial Model of Unusual Routines en ook eerder onderzoek is voornamelijk gebaseerd op commerciële bedrijven (Rice, 2008; Rice & Cooper, 2010; Rice, persoonlijke communicatie, 17 februari 2017). Deze unusual routines zouden mogelijk ook toegepast kunnen worden op de gemeentelijke context.

2.5 Probleemstelling

Aangezien eerder onderzoek heeft aangetoond dat unusual routines soms ernstige gevolgen kunnen hebben voor organisaties is het essentieel om deze op tijd te onderscheppen, door systemen en processen in kaart te brengen (Rice & Cooper, 2010). Door middel van figuur 1 het Initial model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010) kunnen unusual routines herkend worden in (commerciële) organisaties. Er is echter nog niet zoveel bekend op het gebied van unusual routines en de praktijk hiervan in de overheid context. De unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten zullen centraal gaan staan in dit onderzoek, wat kan leiden tot categorisatie van unusual routines binnen Nederlandse gemeenten door middel van een patroon en uiteindelijk tot inzichten in vervolgstappen. Er is voor gekozen om dit onderzoek uit te voeren binnen Nederlandse gemeenten. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeente het dichtste bij de burger staat.

Het onderzoek richt zich zowel op de interne als externe omgeving, omdat de unusual routines intern kunnen ontstaan en vervolgens effect kunnen hebben op de relatie tussen de overheid en de burger. Omdat e-government steeds belangrijker wordt voor de overheid en burger en de externe communicatie nog niet altijd verloopt zoals de burger het wil, kan een onderzoek naar unusual routines uiteindelijk invloed hebben op de relatie tussen de gemeente en de burger (Nationale Ombudsman, 2016, Rijksoverheid, z.d.a, Rijksoverheid, z.d.c). Het doel is om unusual routines te onderscheppen en patronen te ontwikkelen in een categorisatie schema, zodat deze makkelijker te herkennen zijn in zowel wetenschappelijk als maatschappelijk oogpunt. Uiteindelijk kunnen op basis van dit descriptief onderzoek vervolgstappen genomen worden. De onderzoeksvraag luidt hierbij als volgt:

Hoe 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 gemeenten en burgers?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van twee deelvragen:

1. *Welke unusual routines kunnen er geïdentificeerd worden?*
2. *In welke categorieën kunnen de unusual routines ingedeeld worden?*

3. METHODE

3.1 Instrumentatie

Om erachter te komen of er zich unusual routines bevinden binnen de Nederlandse gemeenten is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, waarbij semigestructureerde interviews zijn gehouden bij Nederlandse gemeenten. De gemeenten zijn overheidsorganen die het dichtste bij de burgers staan vanwege het persoonlijke contact (Rijksoverheid, z.d.b). Om gemeenten eerder bereid te vinden om te participeren in het onderzoek is er voor gekozen om contact op te nemen met gemeenten in de woonplaats van de onderzoeker of met omliggende gemeenten.

Volgens Rice en Cooper (2010) is een unusual routine niet altijd gemakkelijk te identificeren. Echter, om toch inzicht te kunnen verkrijgen is gekozen voor een vooraf opgestelde topiclijst die mede tot stand is gekomen door het Initial Model of Unusual Routines samen met zes andere onderzoekers te analyseren. Deze topiclijst was een houvast tijdens de interviews zodat de onderzoekers zeker alle topics waar mogelijk unusual routines kunnen optreden konden bevragen. Tegelijkertijd was er de mogelijkheid om uit te weiden over bepaalde onderwerpen door middel van doorvragen of inspelen op de antwoorden van de geïnterviewde en hoefde er niet strikt aan de volgorde te worden gehouden. De interviews zijn afgelegd door tweetallen, waarbij een onderzoeker de interviewer was en de andere onderzoeker vooral de observator en eventuele notities maakte. Het gehele interview werd, met toestemming van de geïnterviewde en de gemeente, enkel voor wetenschappelijke doeleinden opgenomen en vertrouwelijk behandeld.

De vooraf opgestelde interviewgide is geordend volgens het probleemgevolgschema. Deze twee categorisaties zijn opgedeeld in zeven topics: introductie, gemeente en burgers, interne processen, digitalisering, frustratie, interne problemen en communicatie. Elke topic bevat een aantal vragen, waarvan sommige weer onderverdeeld zijn in nevenvragen. Er werd in veel gevallen om de mening van de geïnterviewde gevraagd zoals hoe de relatie tussen de gemeente en de overheid wordt ervaren, of zich weleens problemen voor doen, hoe de sfeer binnen de gemeente wordt ervaren en wat de invloed van de

digitalisering is op de relatie tussen de gemeente en de burger. De gehele interviewgide is bijgevoegd onder Appendix 3.

3.2 Participanten

Er zijn in totaal zestien interviews afgelegd bij acht verschillende gemeenten in Nederland. Geïnterviewd zijn medewerkers van publiekszaken (56,25%), van het klant contact centrum (31,25%) en van vergunningen/toezicht en handhaving (12,5%). De medewerkers van deze afdelingen hebben dagelijks contact met de burgers, waardoor zij het dichtste bij de burgers staan. Hierdoor kunnen zij beter oordelen over de relatie met burgers en problemen hierbij opsporen, wat de onderzoekers weer kunnen herleiden tot eventuele unusual routines.

Tabel 1. Geïnterviewde gemeenten van groot naar klein qua inwoners volgens CBS (2017a)

Gemeente	Provincie	Aantal inwoners	Aantal participanten
Nijmegen	Gelderland	173.592	3
Venlo	Limburg	101.060	1
Deventer	Gelderland	99.431	2
Doetinchem	Gelderland	57.065	3
Weert	Limburg	49.487	1
Peel en Maas	Limburg	43.354	2
Gennep	Limburg	17.112	1
Asten	Noord-Brabant	16.709	3

Tabel 1 laat zien welke gemeenten geïnterviewd zijn in volgorde van groot naar klein qua inwoners (CBS, 2017a). De gemeenten liggen in Gelderland (Deventer, Doetinchem, Nijmegen), Limburg (Gennep, Peel en Maas, Venlo, Weert) en Noord-Brabant (Asten). Doordat er veel verschillende gemeenten zijn opgenomen in het onderzoek ontstaat een relatief brede variantie. Er is gekozen voor zowel grotere gemeenten (Nijmegen, Venlo en Deventer) als kleinere gemeenten (Doetinchem, Weert, Peel en Maas, Gennep en Asten).

3.3 Procedure

Alle interviews hebben plaats gevonden tussen 18 april 2017 en 8 mei 2017 in het gemeentehuis van de desbetreffende gemeente. Voorafgaand aan de interviews werd telefonisch contact opgenomen met de gemeente. Hierin is de opzet van het onderzoek uitgelegd met behulp van een vooropgesteld bescrypt (Appendix 1). Uiteindelijk werd iedere onderzoeker doorverwezen naar de juiste leidinggevende medewerker. In veel gevallen is naast het telefonisch contact ook nog een e-mail gestuurd waarin alle informatie over het onderzoek op een rij was gezet met in het bijzonder uitleg over het begrip unusual routines (Appendix 2). Elke gemeente waar contact mee was gezocht reageerde enthousiast, echter niet alle gemeenten wilden in verband met tijdgebrek meewerken. In totaal haakten drie gemeenten om die reden af. De gemeenten die toegezegd hebben, kregen vervolgens de instructie om niets over de opzet en met name de unusual routines te communiceren naar de medewerker die geïnterviewd zou worden. Dit zou eventuele manipulatie van het onderzoek kunnen veroorzaken.

Nadat alle interviews gehouden waren, heeft iedere onderzoeker haar eigen interviews volledig getranscribeerd. Vervolgens hebben twee onderzoekers afzonderlijk van elkaar een interview gecodeerd met het programma Atlas ti. Iedere onderzoeker heeft gekeken naar wat zij belangrijke codes vond in het interview en heeft gebruik gemaakt van het Initial Model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010). Ieder tweetal is bij elkaar gaan zitten om samen tot een codeerschema te komen. Daarna zijn de drie codeerschema's besproken door alle zes de onderzoekers waaruit een nieuw codeerschema is ontstaan. Dit schema heeft een test ronde gemaakt, waarbij twee nieuwe getranscribeerde interviews gecodeerd werden met het codeerschema. Vervolgens zijn de zes onderzoekers weer bij elkaar gekomen om het codeerschema definitief te maken. Het codeerschema is bijgevoegd in Appendix 4. Alle interviews zijn daarna een keer gecodeerd.

De gecodeerde interviews in Atlas ti zijn tot één bestand samengevoegd, waarna er analyses gemaakt konden worden met behulp van netwerken en veel voorkomende problemen. Codes die veelvoudig voorkwamen zijn nader bekeken en opgenomen als een soort patroon in de analyse. Uiteindelijk is er met behulp van de codes in Atlas ti een nieuw categorisatieschema ontstaan met unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten.

4. RESULTATEN

In deze paragraaf zal gekeken worden naar de resultaten van de zestien interviews bij de acht Nederlandse gemeenten. Met behulp van drie categorieën wordt een toelichting gegeven op geïdentificeerde unusual routines die uiteindelijk (een negatief) effect hebben op de relatie tussen de gemeente en de burger. Deze unusual routines en categorisaties worden uiteindelijk weergegeven in een schematisch overzicht met oorzaken, karaktereigenschappen en gevolgen.

4.1 Communicatie gemeente en burger

De communicatie tussen de gemeente en de burger wordt over het algemeen als goed en prettig ervaren door de participanten. In elke gemeenten bleken er probleemgevallen te zijn, maar deze vormden duidelijk de minderheid. Toch bleken de medewerkers wel tegen bepaalde eigenschappen van de burger aan te lopen in de communicatie zoals kennisgebrek van de burger over de gemeenten, de gemakzuchtigheid van de burger en het niet altijd intensief luisteren naar wat de baliemedewerker te vertellen heeft. Uit de interviews met de medewerkers van verschillende functies blijkt de relatie met de burger per afdeling te verschillen.

4.1.1 Kennisgebrek burger

Volgens de participanten blijkt de burger vaak niet goed op de hoogte van hoe de gemeente te werk gaat en welke afspraken er gemaakt zijn binnen de gemeente om de burger zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. Het kennisgebrek van de burger is bijzonder hoog volgens de participanten. Dit is een belangrijke factor waarom burgers in eerste instantie gefrustreerd kunnen zijn of de gemeente schuldig bevinden aan een voorgegaan incident. De medewerkers gaven aan er alles aan te doen om aan de burger uit te leggen hoe een besluit of gewoonte tot stand is gekomen. In veel gevallen draait de burger daarna weer bij en toont begrip voor de situatie. Kortom, de frustratie die zich in eerste instantie voordoet komt voort veelal uit kennisgebrek van de burger, volgens de participanten is het kennisgebrek van de burger mede te danken aan elkaar. De burger wil zo min mogelijk moeite doen om informatie over zaken te vergaren bij de gemeente. In veel gevallen maakt de burger meteen een afspraak, gaan ze langs of bellen ze de gemeente zonder zich van tevoren ingelezen te hebben. Een medewerker gaf aan:

“Bijvoorbeeld omdat het zo druk is heeft de gemeente gisteren op de website gezet dat je beter een afspraak kunt maken omdat je zonder afspraak rekening moet houden met lange wachttijden. Maar ja dan moeten de burgers het wel lezen. En dan krijg je naderhand te horen dat de burger zo lang moet wachten en gefrustreerd hierover is. Dan denk ik, ja het is wel gecommuniceerd, maar hoe bereik je dus die mensen die niet digitaal zijn of geen krant hebben? Dat is dus het probleem.”

Dit is een unusual routine die heel moeilijk op te lossen is, omdat je altijd burgers houdt die lastig te bereiken zijn. De gemeenten proberen het voor de burger zo gemakkelijk mogelijk te maken, maar als de burger geen moeite voor doen in het vergaren van informatie kan dit bij beide partijen voor frustraties zorgen.

4.1.2 Niet intensief luisteren burger

De participanten gaven vervolgens aan dat veel burgers niet intensief luisteren als zij aan de balie staan. Gemakzuchtigheid kan hiervan een oorzaak zijn. De baliemedewerker geeft vaak veel informatie en dit blijft niet allemaal even goed hangen bij de burger. Hoewel de gemeente hiervan over het algemeen bewust is en hierop in speelt door zoveel mogelijk informatie online te bieden of per e-mail, gaat het nog vaak mis en leidt dit tot problemen in de relatie tussen de gemeente en de burger. Een voorbeeld dat door meerdere participanten genoemd werd, is de regel dat een kind met de ouder mee moet om het paspoort van het desbetreffende kind aan te vragen. Het aanvragen van een paspoort vergt twee bezoeken aan het gemeentehuis. Tijdens het eerste bezoek wijst de baliemedewerker altijd op het feit dat het kind mee moet om het paspoort op te halen, omdat een het veiligheidskwestie betreft. Echter, in veel gevallen komt de ouder vervolgens toch zonder het kind naar het gemeentehuis, waardoor de ouder te horen krijgt dat het paspoort niet meegegeven kan worden. Een participant gaf aan:

“Je zegt het nog duidelijk tegen ze dat ze het kind mee moeten nemen als ze het paspoort op komen halen. En vervolgens komen ze alleen ophalen want het kind is er niet bij en dan zijn ze vervolgens gefrustreerd..”

Dit zorgt dus voor de nodige frustratie, want de ouder zal terug moeten komen met het kind om het paspoort alsnog op te halen. In dit voorbeeld komen de gemakzuchtigheid van de burger, het kennisgebrek en het niet intensief genoeg luisteren van de burger samen tot een

unusual routine. Het is een probleem dat zich regelmatig voordoet onder de gemeenten, maar heel lastig te verhelpen is voor de medewerkers.

4.2 Interne processen gemeente

Een gemeenten in Nederland is volledig zelfstandig als het gaat om interne systemen, processen en beleid. Volgens de participanten wordt het beleid opgesteld door de managers en teamleiders, maar zijn alle medewerkers vrij om feedback te geven. Hoewel de standaard gebruikte vorm van communicatie top-down is, hebben de participanten over het algemeen wel het gevoel dat er echt iets gedaan wordt met hun feedback voor zover dat mogelijk is. Er blijken echter wel verschillen in communicatie en beleid te zijn tussen grote en kleinere gemeenten, die uitgegroeid zijn tot unusual routines.

4.2.1 Verschil grootte gemeenten

Hoewel alle gemeenten met stip op nummer een als gemeenschappelijke doelstelling klantvriendelijkheid hebben, blijken er toch verschillen te zijn tussen de wat grotere en kleinere gemeenten op het gebied van beleid en omgangsregeling met de burger. De grotere gemeenten zijn Nijmegen, Venlo en Deventer en als kleinere gemeenten worden Doetinchem, Weert, Peel en Maas, Gennep en Asten in geschaald. De resultaten laten zien dat kleinere gemeenten over het algemeen iets gemoedelijker zijn en de collega's elkaar onderling beter kennen. Dit zorgt er ook voor dat de burgers beter betrokken zijn bij de gemeenten en er zich minder onenigheden en (extreme) probleemgevallen voor doen. In de grotere gemeenten daarentegen is iets meer problematiek en diversiteit.

Daarentegen wordt de bezetting als nadeel werd gezien van een kleinere gemeente. In veel gemeenten is een bepaalde functie maar door één persoon vervuld en deze persoon is vaak ook nog een parttimer. Is de persoon op vakantie, of niet aanwezig, dan kan de burger een aantal dagen of zelfs weken moeten wachten op het antwoord. Dit zorgt bij de burger voor de nodige frustraties. Bij een grote gemeente is dit beter geregeld. De functies worden bezet door meerdere personen waardoor de burger redelijk snel een antwoord krijgt. De bezetting wordt hierdoor niet alleen een intern probleem, waarbij het voor medewerkers lastig is om elkaar te bereiken en het lang kan duren voordat er antwoord is, wordt het ook een extern probleem en een unusual routine.

4.2.2 Veranderingen van systeem

Er treden regelmatig veranderingen op binnen de gemeenten, maar hier werd, zeker door de jongere participanten, heel positief op gereageerd. De wat oudere medewerkers hebben hier wat meer moeite mee. Veranderingen in systemen om de burger zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn, kunnen niet omzeild worden. Veel gemeenten wisselen regelmatig van systeem, waarmee de medewerkers om moeten gaan. De participanten gaven aan dat er hierover voldoende training werd gegeven en dat de medewerkers vragen durfden te stellen aan elkaar en aan de leidinggevende. Het wisselen van systemen kan echter ook een negatief effect hebben op de relatie met de burger. De medewerker zal moeten wennen aan het nieuwe systeem, wat stress kan opleveren en wat tot uiting kan komen naar de burgers. Daarnaast bieden nieuwe systemen niet altijd alleen maar voordelen, zeker niet in het begin als deze nog kinderziektes kunnen hebben.

4.2.3 Wet- en regelgeving

Het interne beleid van de gemeente is veelal gebaseerd op en afhankelijk van de wet- en regelgeving vanuit de Nederlandse overheid. Volgens de participanten is voor bijna alles wat binnen de gemeente gebeurt een werkproces opgesteld. Dit uit zich ook naar de burgers toe en is vaak een oorzaak voor frustraties zowel onder de burgers als de medewerkers. Een participant zei het volgende:

“De gemeente krijgt vaak de schuld, want dat is ook gemakkelijk. De gemeente wordt toch al negatief bevonden, maar wij hebben ook veel te maken met de wetten en de regels. Of ik het zou willen of niet, van de wet mag het niet..”

Hoewel de wet er is in het belang van de burger, kunnen bepaalde zaken toch als niet logisch of onpraktisch worden ervaren door de burger. Een voorbeeld hiervan is het aanvragen van een ID kaart. In steeds meer gemeenten is het alleen nog maar mogelijk om te betalen via een bankpas. Wanneer je een ID kaart aan wilt vragen heb je een bankpas nodig, maar om een bankpas aan te vragen (of bankrekening) heb je weer een ID kaart nodig. Maar om een ID kaart aan te vragen in de gemeente moet je weer woonachtig zijn in die gemeente en hetzelfde geldt voor een bankpas, waarvoor je weer een adres nodig hebt. Wanneer je dan net wil gaan verhuizen, bijvoorbeeld vanuit het buitenland, is dit een hiaat en zorgt het voor veel frustratie onder de burger. Voor de gemeente gaat veel tijd in zitten in het oplossen van dit probleem op

te kunnen lossen (ongeveer drie weken). Het zorgt daarom niet alleen voor een unusual routine voor de burger, maar ook voor de gemeente zelf.

4.2.4 Verschil afdelingen in relatie tot burger

Hoewel de relatie tussen de gemeente en de burger door alle participanten over het algemeen als vrij positief omschreven wordt, zijn er toch verschillen tussen de afdelingen. De afdeling publiekszaken heeft een eenvoudiger relatie met de burger dan een medewerker vergunning en toezicht. Dit heeft te maken met het feit dat een medewerker vergunning en toezicht de burger veel vaker een nee moet verkopen dan een medewerker publiekszaken. Als een burger geen vergunning krijgt voor een aanbouw, is deze burger veel sneller geërgerd en geneigd hier de gemeente de schuld van te geven. Daarnaast is er in veel gemeenten het KCC (Klant Contact Centrum) ingevoerd om het voor de medewerkers en de burgers zo gemakkelijk mogelijk te maken. Wanneer een burger naar een gemeente belt krijgt zij eerst het KCC aan de lijn. De medewerker kan dan bepalen of er doorverbonden wordt naar een andere afdeling, er een afspraak gemaakt moet worden of dat de informatie zelf doorgegeven kan worden via de telefoon of e-mail.

Volgens de participanten heeft het KCC ervoor gezorgd dat het interne systeem binnen de overheid beter loopt. Toch speelt er zich een aantal problemen af binnen het KCC wat de relatie tussen de gemeente en de burger niet altijd positief beïnvloedt. Zo hebben veel gemeenten hier een beleid voor opgesteld. Zo gebruiken sommige gemeenten de 30 seconden regel, waarbij er alleen maar kleine vragen gesteld mogen worden omdat anders de burger alsnog een afspraak moet maken. De burger reageert hier nog weleens boos op, omdat het voor hen niet logisch in de oren klinkt. Bij andere gemeenten mag de burger nooit direct worden doorgeschakeld naar de persoon, maar moet hier een terugbelverzoek voor worden gebruikt. In het geval van een terugbelverzoek krijgt de burger binnen twee dagen telefonisch antwoord van de juiste persoon binnen de gemeente. Dit gebeurt nog niet altijd op tijd, waardoor de burger vaak weer gefrustreerd terugbelt naar het KCC. De medewerkers hebben er geen schuld aan dat de persoon niet terug heeft gebeld, maar krijgen wel de frustratie over zich heen en moeten dit adequaat oplossen. Zoals een medewerker KCC zei:

“Wij krijgen het over ons heen. En misschien zegt die collega, die niet terug heeft gebeld, naderhand wel dat hij de burger terug heeft proberen te bellen om te vertellen dat het antwoord nog niet bekend is en dat hij op een later tijdstip wil terugbellen met

het antwoord, maar dat weet je op dat moment niet. Dat weet je pas op het moment dat je die collega spreekt, maar ja de burger zegt meteen dit en komt met verwijten.”

De participanten gaven daarnaast ook aan dat dit probleem er is omdat de medewerkers die wellicht minder dicht bij de burgers staan soms ook andere prioriteiten stellen. Dit zorgt voor een echte unusual routine binnen de gemeenten.

4.3 Digitalisering

De digitalisering binnen de hele Nederlandse overheid is aan het groeien. Volgens de participanten verloopt de digitalisering met stapjes in plaats van heel abrupt en dat is een goede zaak vinden de medewerkers. De meeste medewerkers en burgers reageren positief op deze verandering. Echter, de digitalisering kan er in de toekomst ook voor gaan zorgen dat er medewerkers aan de balie ontslagen zullen worden.

4.3.1 Gemeenten zelfstandig van elkaar

Hoewel de gemeenten vrij zijn om te bepalen hoe snel zij over willen gaan op de digitalisering, kunnen zij ook niet ontkomen aan de digitalisering. Er wordt dan ook veel aandacht besteed aan dit onderwerp binnen iedere gemeente. Steeds meer gemeenten experimenteren met mogelijke oplossingen voor in de toekomst. Een participant gaf het volgende aan:

“Sommige dingen proberen gemeenten 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 gemeenten bezig zijn met het opbouwen van digitale dienstverlening. Ik heb het idee dat heel veel gemeenten dat voor zichzelf aan het doen zijn. Daarom snap ik niet zo goed de rol van de VNG, dat ze dat niet landelijk oppakken. Dat lijkt mij veel beter en goedkoper.”

Tussen de verschillende gemeenten blijkt er op het gebied van beleid en digitalisering weinig contact. Soms wordt er contact opgenomen met andere gemeenten omdat zij hetzelfde systeem hanteren, maar dat gebeurt zelden. Omdat iedere gemeente hier zelfstandig in is, kost het per gemeente meer tijd, moeite en geld om over te stappen op de digitalisering, wat leidt tot een echte unusual routine binnen de Nederlandse gemeenten.

4.3.2 Kloof tussen generaties

De digitalisering wordt in steeds meer gemeenten aantrekkelijker gemaakt dan gewoon fysiek langskomen bij het gemeentehuis. Dit kan ten ongunste zijn voor de wat minder gedigitaliseerde burgers. Een voorbeeld hiervan is de digitalisering omtrent verhuizen. De burger kan tegenwoordig in de meeste gemeenten digitaal een formulier van verhuizing invullen. De gemeente zal vervolgens contact opnemen met de personen die ingeschreven staan op het opgegeven adres om te controleren of de verhuizing klopt en er geen dubbele inschrijvingen ontstaan. Wanneer de burger ervoor kiest om het niet digitaal te doen, moet zij eerst een formulier laten ondertekenen door degene die nu woonachtig is op dat adres. Volgens de participanten kost dit veel meer moeite en tijd voor de burger. Kortom, degene die handig is met de digitale wereld, zal hierdoor minder werk hoeven te verrichten. Met name de ouderen in de samenleving hebben nog moeite met de digitalisering en geven hun voorkeur over het algemeen aan het fysieke contact met de gemeente. Doordat de gemeenten de digitalisering willen aanmoedigen onder de burgers, stellen zij op dat moment een deel van de burgers in het nadeel. Er ontstaat hier een kloof tussen de generaties en benadeling van generaties door een unusual routine binnen de digitalisering.

4.4 Schematisch overzicht Unusual Routines binnen Nederlandse gemeenten

Uit de resultaten blijken zich unusual routines voor te doen op het gebied van communicatie met de burger, interne processen en de digitalisering. Deze unusual routines kunnen allemaal effect hebben op de relatie tussen de gemeente en de burger. Tabel 2 bevat een overzicht van unusual routines en de categorisatie daarvan met de oorzaken en de gevolgen.

Tabel 2. Unusual routines binnen de gemeenten

Categorie	Oorzaken	Karaktereigenschap unusual routine	Gevolgen
<i>Communicatie gemeente en burger</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gemakzuchtigheid burger Moeilijk te bereiken burgers 	Kennisgebrek burger	<ul style="list-style-type: none"> Frustratie burger Miscommunicatie Negatief imago gemeente
<i>Communicatie gemeente en burger</i>	<ul style="list-style-type: none"> Te veel informatie tegelijkertijd Gemakzuchtigheid burger 	Niet intensief luisteren burger	<ul style="list-style-type: none"> Frustratie burger Miscommunicatie Negatief imago gemeente
<i>Interne processen gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> Grootte gemeenten Parttimers Tegenstrijdige doelen 	Bezetting	<ul style="list-style-type: none"> Burger moet lang wachten op antwoord Frustratie burger
<i>Interne processen gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> Vernieuwing Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk 	Veranderingen systemen	<ul style="list-style-type: none"> Frustratie medewerker Onervarenheid medewerker Stress medewerker
	<ul style="list-style-type: none"> (Niet logische) wet- en regelgeving Tegenstrijdige doelen 	Voorbeeld: ID/bankpas frictie	<ul style="list-style-type: none"> Frustratie burger Lange wachttijd burger Verwarring burger
<i>Interne processen gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijke afstand medewerker tot burger Niet nakomen afspraken Verschil afdelingen in relatie tot burger 	Voorbeeld: KCC medewerker vaak schuldige	<ul style="list-style-type: none"> KCC medewerker vaak schuldig Frustratie burger
<i>Digitalisering</i>	<ul style="list-style-type: none"> Geen wet- en regelgeving Vrijheid gemeenten 	Gemeente zelfstandig van elkaar	<ul style="list-style-type: none"> Hogere kosten Meer tijd gemeente Meer moeite gemeente
<i>Digitalisering</i>	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren digitalisering gemeenten Voordelen onlinezaken regelen bieden 	Voorbeeld: kloof tussen generaties door voordelen online ten opzichte van fysiek	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde bevolkingsgroepen binnen de gemeente benadelen Frustratie Onredelijkheid

5. DISCUSSIE

Uit de resultaten blijken unusual routines te zijn geïdentificeerd binnen Nederlandse gemeenten. Deze unusual routines, die invloed hebben op de relatie tussen de gemeente en de burger, zijn in te delen in drie categorieën: communicatie gemeente en burger, interne processen gemeente en digitalisering. Tabel 2 laat de gevonden unusual routines binnen de gemeenten zien met de oorzaken, karaktereigenschappen en gevolgen. Eerdere onderzoeken van Rice en Cooper (2010) lieten zien hoe het model tot stand is gekomen. Dit model echter blijkt nooit eerder op de gemeentelijke context toegepast te zijn. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de tabel grotendeels toepasbaar op de Nederlandse gemeenten.

5.1 Initial Model of Unusual Routines

Het Initial Model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010), dat als handvat is gebruikt voor het opsporen van unusual routines binnen de gemeente, blijkt een goede indicator voor het opsporen van unusual routines. Het model is heel algemeen opgesteld zodat de unusual routines makkelijker te traceren zijn. Echter, de gevonden unusual routines zijn in tabel 2 specifieker uitgelegd in plaats van algemener, zodat er gemakkelijk over eventuele vervolgstappen nagedacht kan worden. Er zijn een aantal algemenere oorzaken en gevolgen uit het model van Rice en Cooper (2010) opgespoord en gebruikt. Zoals Rice & Cooper (2010) aangaven hoeft niet elke oorzaak voor te komen bij een unusual routine. Van de genoemde oorzaken in het model van Rice en Cooper (2010) zijn er slechts een aantal gemarkeerd als oorzaken. Dit zijn: tegenstrijdige doelen, wet- en regelgeving door middel van bureaucratie en onlogische betekenisgeving. Voor de gevolgen betreft dit de frustratie, stress, verwarring van de burger en de miscommunicatie.

Ondanks dat het Initial Model of Unusual routines toe te passen is op de gemeentelijke context, blijkt het zich ook te richten op heftigere problemen die minder toepasbaar zijn binnen gemeenten. Het model richt zich op de lange termijn op heftige negatieve effecten zoals het leiden tot een crisis of een procesvoering. De gevonden unusual routines zullen zowel op de korte als op de lange termijn waarschijnlijk niet leiden tot deze problemen, maar meer tot lichtere effecten. Op de langere termijn zullen deze gevolgen echter niet een grote impact hebben. Bij een organisatie bijvoorbeeld kan een consument besluiten naar de concurrent te gaan, terwijl dit bij gemeenten anders is doordat de kans kleiner is dat een burger om deze reden gaat verhuizen naar een andere gemeente.

5.2 Mogelijke oplossingen

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente wordt in vele gevallen schuldig wordt bevonden, omdat de burger simpelweg geen kennis heeft van de zaken binnen de gemeente. De medewerkers willen de burgers zo goed mogelijk te woord staan en hen extra uitleg geven over waarom een besluit of beleid tot stand is gekomen. Dit neemt al heel veel frustraties weg bij de burger. Echter, deze problemen worden weliswaar geschaald onder unusual routines, maar zijn erg moeilijk te doorbreken. Mogelijk kunnen deze unusual routines weggenomen worden door de burgers intensiever te informeren door hier meer informatie te verstrekken op het internet, via persoonlijke communicatie of op bijeenkomsten.

Het blijft niet wegnemen, dat sommige burgers nu eenmaal heel lastig te bereiken zijn. Uit onderzoek van het CBS (2016a) bleek dat nog steeds 8% van de mensen in Nederland nooit het internet heeft gebruikt. Dit zijn vooral de 75-plussers. Uit eerder onderzoek van Dimaggio en Hargittai (2001) bleek dat er een steeds grotere kloof ontstaat tussen mensen die meegaan in de nieuwe digitale wereld en mensen die dat niet willen en/of kunnen. Dit geldt ook voor de digitalisering binnen de Nederlandse gemeenten is uit dit onderzoek gebleken. De digitalisering wordt in steeds meer gemeenten veel aantrekkelijker gemaakt dan het fysieke contact. Toch resteert altijd nog de kleine doelgroep die de voorkeur geeft aan fysiek contact boven digitaal contact. Volgens Bruysters (2015) zou in het jaar 2017 de digitale overheid het belangrijkste communicatiemiddel worden tussen de burger en de overheid. Deze resultaten komen echter deels overeen met de resultaten uit de gemeenten. De digitale overheid is aan het groeien en begint een steeds belangrijkere rol in te nemen in de samenleving, maar is nog steeds niet daar waar het wil zijn.

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenten in Nederland onafhankelijk van elkaar opereren als het gaat om digitalisering en (interne) systemen. Dit betekent dat iedere gemeente zelf kan bepalen wanneer ze over willen gaan op de digitalisering en welke systemen zij willen hanteren om de burger zo optimaal mogelijk van dienst te kunnen zijn. Uit dit onderzoek bleek ook dat dit bij de gemeente onderling ook voor frustraties kan zorgen, omdat dit voor iedere gemeente afzonderlijk meer tijd, moeite en kosten met zich meebrengt. In Nederland bestaat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), waar alle 388 gemeenten lid van zijn. Tezamen willen zij een krachtige lokale overheid zijn door samen te werken aan maatschappelijke opgaven (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2017). Door deze vereniging meer zaken op te laten pakken kan er ook meer contact komen tussen de verschillende gemeenten. Op het gebied van digitalisering en systemen kunnen de gemeenten mogelijk samen tot een werkwijze komen die het beste past bij de wil van de burger en de

gemeenten. Dit zou uiteindelijk voor zowel de burgers als voor de gemeenten zelf meer voordelen kunnen bieden.

5.3 Beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is in het geding gekomen doordat elk interview maar een keer gecodeerd is met het definitieve coderingsschema (bijgevoegd in Appendix 4). Voor een hogere betrouwbaarheid zou een tweede of derde codeur beter zijn geweest. De andere codeurs hadden mogelijk nog andere coderingen en daarmee unusual routines kunnen identificeren, die nu in dit onderzoek ontbreken. In een vervolgonderzoek kunnen meerdere codeurs voor een hogere betrouwbaarheid zorgen.

In totaal zijn er acht verschillende gemeenten geïnterviewd die allemaal gelegen zijn in de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant. Deze zijn niet steekproefsgewijs geselecteerd, maar omdat ze gemakkelijker te benaderen waren. Daarnaast is gekeken naar zowel grotere als kleinere gemeenten en mogelijke verschillen hiertussen. Aangezien niet alle provincies zijn opgenomen in dit onderzoek en slechts een beperkt aantal gemeenten zijn geïnterviewd (8 van de 388), kan er niet voldoende worden generaliseerbaarheid naar de gehele Nederlandse overheid. In een vervolgonderzoek kan er nog meer aandacht besteed worden aan de grootste gemeenten in Nederland en zouden steekproefsgewijs verschillende gemeenten uit alle twaalf de provincies opgenomen kunnen worden in het onderzoek naar unusual routines binnen de Nederlandse gemeenten. Daarnaast zou in een vervolgonderzoek ook de tabel uit dit onderzoek getoetst kunnen worden voor andere gemeenten om te kijken of het toepasbaar is op alle Nederlandse gemeenten.

Tenslotte wordt in dit onderzoek alleen maar aandacht besteedt aan het identificeren en categoriseren van de gevonden unusual routines binnen de gemeenten. In de discussie paragraaf zijn een aantal mogelijke oplossingen genoemd voor het verminderen van unusual routines zoals meer afstemming over digitalisering tussen de gemeenten met behulp van het VNG. Hierdoor kan zowel intern als extern effectiever worden gecommuniceerd en intensiever contact worden opgenomen worden met de burgers om ze te informeren over zaken bij de gemeente. Echter, het doel van dit onderzoek is niet om de unusual routines ook daadwerkelijk op te lossen. Voor de geïdentificeerde unusual routines zou er wellicht in een vervolgonderzoek verder verdiept kunnen worden in de oplossingen van unusual routines binnen de gemeenten, zodat de relatie tussen de overheid en de burger daadwerkelijk verbeterd kan worden.

6. CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de aard van unusual routines binnen Nederlandse gemeenten en hoe met deze geïdentificeerde unusual routines een aanzet kan worden gegeven voor een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse gemeenten en burgers. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er zich een aantal unusual routines voor doen binnen de Nederlandse gemeenten. De unusual routines zijn geïdentificeerd met behulp van het Initial Model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010). Hoewel dit model nog nooit getest was op de gemeentelijke context, blijkt dit model hiervoor over het algemeen wel toepasbaar. Het model heeft tot een tabel geleid waarin de geïdentificeerde unusual routines ingedeeld worden in de volgende drie categorieën: communicatie gemeente burger, interne processen gemeente en digitalisering. Daarnaast worden hierin de oorzaken, karaktereigenschappen en gevolgen weergegeven. Om uiteindelijk de relatie tussen de gemeente en de burger te verbeteren zouden de resultaten van dit onderzoek gebruikt kunnen worden voor het verder onderzoeken van mogelijke oplossingen en in de praktijk toepassen hiervan.

LITERATUURLIJST

- Aalberts, C. (2013). *De reputatie van de gemeente: mogelijkheden en problemen*.
Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <http://www.chrisaalberts.nl/item/de-reputatie-van-de-gemeente-mogelijkheden-en-problemen/>
- Bitner, M.J., Booms, B.H., Mohr, L.A. (1994). Critical Service Encounters: The Employee's Viewpoint. *Journal of Marketing*, 58(4), 95-106. Geraadpleegd op <http://www.jstor.org/stable/pdf/1251919.pdf>
- Bruysters, J. (2015). Digitaal vaardige burgers willen niet altijd digitaal. University of Twente. Geraadpleegd op 19 maart 2017, van https://www.utwente.nl/nieuws/!/2015/1/346014/digitaal-vaardige-burgers-willen-niet-altijd-digitaal?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- CBS (2016a). *Acht procent van de Nederlanders nooit op internet*. Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/22/acht-procent-van-de-nederlanders-nooit-op-internet>
- CBS (2016c). *75-plussers sterkst groeiende groep internetters*. Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/52/75-plussers-sterkst-groeiende-groep-internetters>
- CBS (2017a). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd op 16 maart 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,1317&D2=86,159,166,206,378,416,521,545&D3=0,39,104,169,1&HDR=G2&STB=G1,T&VW=C>
- CBS (2017b). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017*. Geraadpleegd op 8 maart 2017, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>
- Dimaggio, P., Hargittai, E. (2001). *From the 'Digital Divide' to 'Digital Inequality': Studying Internet Use As Penetration Increases*. Geraadpleegd op <https://pdfs.semanticscholar.org/4843/610b79d670136e3cdd12311f91f5cc98d2ee.pdf>
- Kloosterman, R., Van Beuningen, J. (2015). *Jongeren over sociale media*. Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/47/jongeren-over-sociale-media>

- Nationale Ombudsman (2016). *MeMo insight a tracker National Ombudsman*. Geraadpleegd op 19 maart 2017, van <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Resultaten%20opinieonderzoek%20ergernissen.pdf>
- Reijnders, E. (2006). *Basisboek Interne Communicatie: aanpak en achtergronden*. Assen, Nederland: Koninklijke Van Gorcum.
- Rice, R.E. (2008). Unusual Routines: Organizational (Non)Sensemaking. *Journal of Communication*, 58, 1-19. Geraadpleegd op <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1460-2466.2007.00371.x/epdf>
- Rice, R.E., Cooper, S.D. (2010). *Organizations and Unusual Routines: A Systems Analysis of Dysfunctional Feedback Processes*. Cambridge, Engeland: Cambridge University Press.
- Rijksoverheid. (z.d.a). *Communicatiebeleid van de overheid*. Geraadpleegd op 19 maart, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/inhoud/communicatiebeleid-van-de-overheid>
- Rijksoverheid (z.d.b). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rijksoverheid (z.d.c). *Digitale overheid*. Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid>
- Rijksoverheid (z.d.d). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd op 14 maart 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/taken-gemeente>
- Schellevis, J. (2015). *Onderzoek: burgers willen niet altijd digitaal contact met overheid*. Geraadpleegd op 19 maart 2017, van <https://tweakers.net/nieuws/100626/onderzoek-burgers-willen-niet-altijd-digitaal-contact-met-overheid.html>
- Van Kooten, T., Weller, M. (2006). *E-Government in Nederland: statische meting van elektronische overheidsdiensten: inventarisatie van openbare bronnen en enige analyse*. Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2006/04/e-government-in-nederland>

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2017). Vereniging. Geraadpleegd op 21 mei 2017, van <https://vng.nl/vereniging>

Welch, M. (2012). Appropriateness and acceptability: Employee perspectives of internal communication. *Public Relations Review*, 38(2), 246-254. Geraadpleegd op <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2011.12.017>

APPENDIX

1. Belscript

Weet je al een naam van hoofd publieksdienst?

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

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 .../ hoofd publieksdienst mij hier eventueel bij zou kunnen helpen. Ik zou hem daarom graag een paar korte vragen stellen.

Je krijgt hoofd publiekszaken 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.

- Oké, 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.]

> : JJ

- : Hoofd publiekszaken

2. Informatiebrief

Geachte heer/mevrouw,

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 ‘onbruikelijke 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 onbruikelijke routines willen we kijken naar de interacties tussen burger en overheid.

Omdat balie medewerkers de schakel vormen tussen burgers en overheid willen we graag 2 à 3 interviews uitvoeren met verschillende balie medewerkers van uw gemeente. Met balie medewerkers 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 balie medewerker 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).

Over enkele dagen zal ik weer telefonisch contact met u op nemen om dit telefonisch te bespreken en in hoop op uw medewerking. Alvast bedankt!

Met vriendelijke groet,

Cecile van de Beek

3. Interviewguide

Interviewguide

➤ = hoofdvraag

○ = onafhankelijke vervolgvraag

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

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

<p>INTRODUCTIE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Naam en leeftijd - Functie - Aantal jaren werkzaam - Ervaringen 	<p>➔ Vertellen waarom we hier zijn</p> <p>➤ Kunt u iets vertellen over u werk?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wat is uw functie? ○ Woont u in de gemeente? ○ Hoe lang werkt u hier al? ○ Waarom bent u hier ooit komen werken? ○ Voelt u zich hier thuis?
<p>PROBLEEM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatie gemeente/burger - Interne processen - Digitalisering 	<p><i>Gemeente en burgers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kunt u daar iets meer over vertellen? ○ Wat vindt u ervan dat deze problemen zich voordoen? ➤ Merkt u dat dezelfde problemen zich vaker voordoen? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kunt u daar voorbeelden van geven? ➤ Hoe worden deze problemen opgelost? ➤ Kun je problemen aankaarten bij jouw leidinggevende? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hoe wordt het dan opgepakt? × Waarom kun je niet terecht bij je leidinggevende? ➤ Wat is volgens u de oorzaak van het probleem? <p><i>Interne processen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hoe is de organisatiestructuur opgebouwd binnen de gemeente? ➤ Hoe zou u de sfeer tussen de medewerkers omschrijven? <ul style="list-style-type: none"> ○ 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? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kunt u hier een voorbeeld van geven? ➤ Op welke manier ervaart u deze automatische processen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Werken ze optimaal? <ul style="list-style-type: none"> × Waarom worden ze in stand gehouden? ○ Hoe kijken buitenstaanders tegen deze processen aan? ○ Worden andere processen aangepast op deze routines? ➤ Zijn er gemeenschappelijke doelstellingen binnen het team of de gemeente? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Wat zijn die doelstellingen? ✓ Op wat voor manier worden deze doelstellingen duidelijk gemaakt?

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Kunt u daar iets meer over vertellen? ➤ Waardoor worden deze problemen veroorzaakt? ➤ Wat kunt u doen wanneer u merkt dat iets problemen veroorzaakt? <ul style="list-style-type: none"> ○ Is er ruimte voor eigen initiatief? ➤ Wat vindt u van verandering? <ul style="list-style-type: none"> ○ 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? <ul style="list-style-type: none"> ○ Wat doen collega's als ze het ergens niet mee eens zijn? ➤ Is er veel contact met anderen gemeenten? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoe ervaart u het dat? <i>Digitalisering</i> ➤ Merkt u veranderingen als gevolg van de digitalisering van dienstverlening? <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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? <ul style="list-style-type: none"> ○ 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? <ul style="list-style-type: none"> ○ Waar ziet u verbetermogelijkheden? ✓ Waarom? ➤ Ontvangt u wel eens klachten over de elektronische dienstverlening? <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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? <ul style="list-style-type: none"> ○ Kunt u daar een voorbeeld van geven?
<p>GEVOLG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frustratie - Interne problemen - Communicatie 	<p><i>Frustratie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Merkt u dat burgers gefrustreerd zijn als ze met een probleem bij u komen? <ul style="list-style-type: none"> ○ 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? <ul style="list-style-type: none"> ✓ Op welke manier kunt u dat doen?

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">➤ Hebt u het idee dat problemen adequaat opgelost kunnen worden?<ul style="list-style-type: none">× 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?<ul style="list-style-type: none">✓ 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?<ul style="list-style-type: none">○ Hoe zou dit voorkomen en opgelost kunnen worden?➤ Hebt u het idee dat intern beleid negatieve gevolgen heeft op uw relatie met burgers?<ul style="list-style-type: none">✓ Kunt u daar een voorbeeld van geven?<i>Communicatie</i>➤ Hoe wordt over problemen gecommuniceerd met burgers?<ul style="list-style-type: none">○ Vindt u dit voldoende?○ Denkt u dat de burger dit voldoende vindt? |
|--|--|

4. Definitief codeerschema

Categorie	Code	Sub code
<i>Relatie gemeente en burger</i>	Perceptie relatie met burger	
	Problemen in relatie gemeente burger	<ul style="list-style-type: none"> • Onbegrip • Frustratie • Ongeduld • Kennisgebrek burger • Niet luisteren burger • Negatief imago gemeente
	Communicatie met burger	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie
	Omgangsvormen met burger	<ul style="list-style-type: none"> • Klantvriendelijkheid
	Probleemoplossing met relatie burger	
<i>Interne processen</i>	Beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Werkprocessen • Kanaalsturing • Verandering • Beveiliging • Bezetting
	Werksfeer	
	Wet- en regelgeving	
	Interne communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Top-down communicatie • Bottom-up communicatie
	Routines	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve ervaring routine • Negatieve routines • Unusual Routine
	Grootte gemeente	
	Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenstrijdige doelen
	Problemen bij interne processen	<ul style="list-style-type: none"> • Oorzaak problemen • Oplossing problemen
	Feedback	<ul style="list-style-type: none"> • Feedback van medewerkers naar organisatie • Feedback medewerkers naar medewerkers • Feedback van burgers naar organisatie • Eigen inbreng
<i>Digitalisering</i>	Invloed digitalisering op burger	<ul style="list-style-type: none"> • Omgang digitalisering afhankelijk van bevolkingsgroep
	Invloed digitalisering op medewerker	
	Digitalisering toekomstige mogelijkheden	

