

Bachelorscriptie Communicatie- en
Informatiewetenschappen

Unusual Routines in Gemeenten: een Vinger
op de Zere Plek

*Een descriptief kwalitatief onderzoek naar de aard van Unusual Routines op het grensvlak van
interne en externe communicatie binnen Nederlandse gemeenten*

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Letteren
Communicatie- en informatiewetenschappen

Datum: 6 juni 2017
Begeleider: prof. dr. L. van de Wijngaert

Naam: Lotte Janssen
Studentnummer: s4341783
E-mail: Lotte.janssen@student.ru.nl

Aantal woorden: 7526



ABSTRACT

De relatie tussen gemeente en burger is meerdere malen een aanleiding voor discussie geweest. De kwaliteit van deze relatie wordt mogelijk negatief beïnvloed door het bestaan van ‘unusual routines’, fouten die zijn verwickeld in het systeem van een organisatie en daar voor ongewenste situaties zorgen. Hoewel Rice en Cooper (2010) al onderzoek deden naar unusual routines in commerciële organisaties, is over unusual routines in gemeenten nog weinig bekend. Het doel van dit kwalitatieve descriptieve onderzoek is inzicht te verkrijgen in de aard van unusual routines in een gemeentelijke context. Door het afnemen van semigestructureerde interviews met baliemedewerkers en telefonisch medewerkers van acht Nederlandse gemeenten, werd onderzocht in hoeverre unusual routines in gemeenten voorkomen. Het Initial Model of Unusual Routines (Rice & Cooper, 2010) werd daarvoor als leidraad gebruikt.

Uit de analyse blijkt dat unusual routines in gemeenten invloed hebben op de kwaliteit van de relatie tussen burger en gemeente. Bovendien bleek het bestaan verandering tegengaan. Deze unusual routines werden onderverdeeld in de categorieën: problemen relatie/burger, interne processen en digitalisering. Doordat het model van Rice en Cooper (2010) gebaseerd is op onderzoek in commerciële organisaties bleek het niet volledig toepasbaar voor het opsporen van unusual routines in gemeenten. Daarom zijn de geïdentificeerde unusual routines verwerkt in een nieuw model, dat een aanvulling kan zijn op het model van Rice en Cooper (2010) en dat gemeenten in de toekomst kan helpen om unusual routines te op te sporen en te voorkomen. Desalniettemin is vervolgonderzoek noodzakelijk om aan te tonen hoe het oplossen van unusual routines kan leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de relatie tussen burger en gemeente.

1. INLEIDING

“Een goede relatie tussen burger en bestuur is essentieel voor het welslagen van onze democratie”. Aldus Minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk (2013) in zijn handreiking voor het vormen van burgerparticipatie. Iedere Nederlander heeft op een bepaald moment te maken met de overheid. Of het nu gaat om de aanvraag van een paspoort, een adreswijziging of het verstrekken van een vergunning, overheidsinstellingen streven naar de meest effectieve dienstverlening aan burgers. De vraag is of dit in de praktijk altijd op gaat. Is overheidscommunicatie wel altijd even succesvol? Laten we eens kijken naar het volgende voorbeeld. Het onderzoek uitgevoerd door Van de Wijngaart (2016) liet zien dat maar liefst 40 procent van alle Nederlandse gemeenten niet voldoet aan de e-mailgedragslijn voor overheden,

namelijk binnen twee dagen antwoorden. Er waren zelfs 31 gemeenten die in het geheel geen antwoord gaven. Dit is vreemd, zeker wanneer we weten dat het voornaamste doel van overheidscommunicatie volgens de Rijksoverheid (z.d.a) is om te voldoen aan het recht van de burger op informatie. De voormalige Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer (2011), constateerde bovendien dat burger en overheid nog vaak langs elkaar heen praten en ze soms tegenstrijdige belangen hebben. Zo blijkt bijvoorbeeld dat wet- en regelgeving, waar gemeenten zich te allen tijde aan moeten houden, ervoor kan zorgen dat burgers zich belemmerd en niet gehoord voelen, hetgeen leidt tot frustratie en onmacht (Atrigon, z.d.). Bovendien zou de overheid zich vooral bezighouden met geldstromen en bezuinigingen, terwijl de burger verlangt met respect behandeld te worden (Brenninkmeijer, 2011). In samenwerking met het televisieprogramma Radar (2013) onderzocht Brenninkmeijer welke problemen consumenten ondervinden met de digitale overheid. Zo noemt hij het voorbeeld van een familie die, nadat ze via DigiD een adreswijziging binnen de gemeente hebben doorgegeven, als geëmigreerd geregistreerd staat. Ook benoemt hij het feit dat de overheidswebsite DigiD vaak onbereikbaar is, waardoor het voor burgers lastig kan zijn zaken te regelen. Het onderzoek van de Nationale Ombudsman (2016) gaf inzicht in de waardering van contact van de burger met de overheid. Hieruit bleek dat van de 500 ondervraagden 39 procent aangaf wel eens problemen te ervaren in het contact met de overheid. Dit contact werd bovendien beoordeeld met het cijfer 6,5; matig voor een succesvolle overheid.

Uit bovenstaande informatie blijkt dat ondanks dat overheden streven naar een goede relatie met burgers, dit niet altijd naar de praktijk wordt vertaald. Een mogelijke verklaring daarvoor is de toenemende digitalisering, die er de afgelopen jaren voor heeft gezorgd dat de vorm van in- en externe communicatie van overheidsinstellingen grote veranderingen heeft doorgemaakt. Zo streven overheden er tegenwoordig naar de interne processen en de externe relatie met burgers te verbeteren met behulp van het inzetten van ICT (De Caluwé, Verdegem & Van Dooren, 2012). Om de communicatiedoelen van overheidsinstellingen te kunnen realiseren is het daarom belangrijk om te kijken hoe haar publieke dienstverlening verbeterd kan worden. Dit onderzoek kijkt allereerst naar de elektronische dienstverlening van de overheid en de veranderingsbereidheid van gemeenten, om vervolgens te identificeren waar eventuele fouten zich bevinden.

Elektronische dienstverlening van de overheid

Overheidsinstellingen zijn voortdurend op zoek naar nieuwe manieren om hun publieke dienstverlening te optimaliseren om goed aan te sluiten op de wensen van burgers. De inrichting

van dit dienstverleningsconcept wordt beïnvloed door de toenemende digitalisering (van Dijk, 2016). De digitale kloof, het verschil tussen mensen die ICT gebruiken versus mensen die geen ICT gebruiken, is aan het dicht en het belang van e-inclusie neemt toe (Mariën & Vleugels, 2011; Van der Hagen 2010). Voor overheidsinstellingen biedt het internet veel nieuwe manieren om samen te werken en in contact te komen met burgers. Daarbij komt ook dat het belang van een transparante overheid groter is geworden (Peters, Schalk, Meijneken, Mensinga & Voutz, 2012). Overheidscommunicatie vindt niet meer alleen plaats via direct contact met fysieke balie-medewerkers, maar bevindt zich steeds meer op online platformen. Uit een nieuwsbericht van de Rijksoverheid (2016) blijkt dat 88% van de meest gebruikte overheidsproducten inmiddels digitaal beschikbaar is.

Dat deze digitale mogelijkheid bestaat lijkt onder burgers zeer gewenst. Uit het burgeronderzoek uitgevoerd door Everest (2014) naar de (online) dienstverlening van de overheid bleek namelijk dat 77% van de 840 respondenten de zaken het liefst digitaal regelt. Desalniettemin werd in dit onderzoek duidelijk dat de overheid nog niet voldoende in staat is de burger actief aan te spreken via online kanalen en dat de burger nog niet centraal staat in het dienstverleningsproces. Bovendien bleek overheidscommunicatie niet erg transparant en dat zorgt voor weinig vertrouwen vanuit de burger. Wil de relatie tussen burger en overheid verbeterd worden, dan is het wellicht tijd voor verandering.

De paradox van verandering

Om erachter te komen hoe de overheid de relatie met de burger kan verbeteren, kijkt dit onderzoek voornamelijk naar de interne organisatie en communicatie van gemeenten. Optimale interne communicatie is immers een voorwaarde voor goede externe communicatie naar burgers en zorgt ervoor dat veranderingen eenvoudiger doorgevoerd kunnen worden (Van Delden, 2000).

Eerder onderzoek toonde aan dat er op het vlak van innovatie en verandering nog veel ruimte is voor overheidsinstellingen. Gemeenten werken over het algemeen ieder volgens een vast stramien en staan niet bekend als erg innovatief (Megens en Nientied, 2016; Everest, 2014). Er is namelijk altijd een risico verbonden is aan vernieuwing. Van Vliet (2015) spreekt van een paradox. Er wordt van organisaties verwacht dat ze tegelijkertijd innovatief en efficiënt zijn, iets dat spanning kan opleveren. Hij adviseert organisaties om de juiste balans te vinden tussen het loslaten van routines en het 'in control' zijn om negatieve gevolgen van verandering te voorkomen. Ook Valkhof (2016) beschreef de bijbehorende aspecten van veranderingen binnen gemeentelijke organisaties. Hij benadrukt het belang om als gemeente te streven naar continue verbetering en verandering toe te laten, maar beweert tegelijkertijd dat het zeer moeilijk is om

ingesleten routines los te laten. Het feit dat gemeenten bepaalde veranderingen niet zomaar kunnen doorvoeren komt mede doordat zij in veel zaken gebonden zijn aan landelijke wet- en regelgeving (Rijksoverheid, z.d.b). Doordat gemeenten neigen vast te houden aan doorgewinterde gewoonten worden burgers soms beperkt in regelprocessen (Valkhof, 2016; van Vliet, 2015). Echter, doordat routines medewerkers een houvast en een bepaalde continuïteit geven en doordat routines op collectief niveau vaak deel uitmaken van de complete organisatie is het voor managers bijna onmogelijk om verandering tot stand te laten komen (Rice & Cooper, 2010). Om eventuele fouten te kunnen ontdekken en arbeidsprocessen te verbeteren hebben organisaties onder meer feedback nodig (Rice, 2008). Echter, slechts een kwart van de achttien-plussers geeft aan dat zij het melden wanneer ze problemen ondervinden in het contact met de overheid. Een tiende weet niet waar ze terecht kunnen en zestien procent geeft zelfs aan dat het geen zin heeft problemen te melden (Nationale ombudsman, 2016). Verandering lijkt dus iets dat gemeenten liever niet riskeren en hierdoor blijven bestaande problemen en frustraties aanwezig.

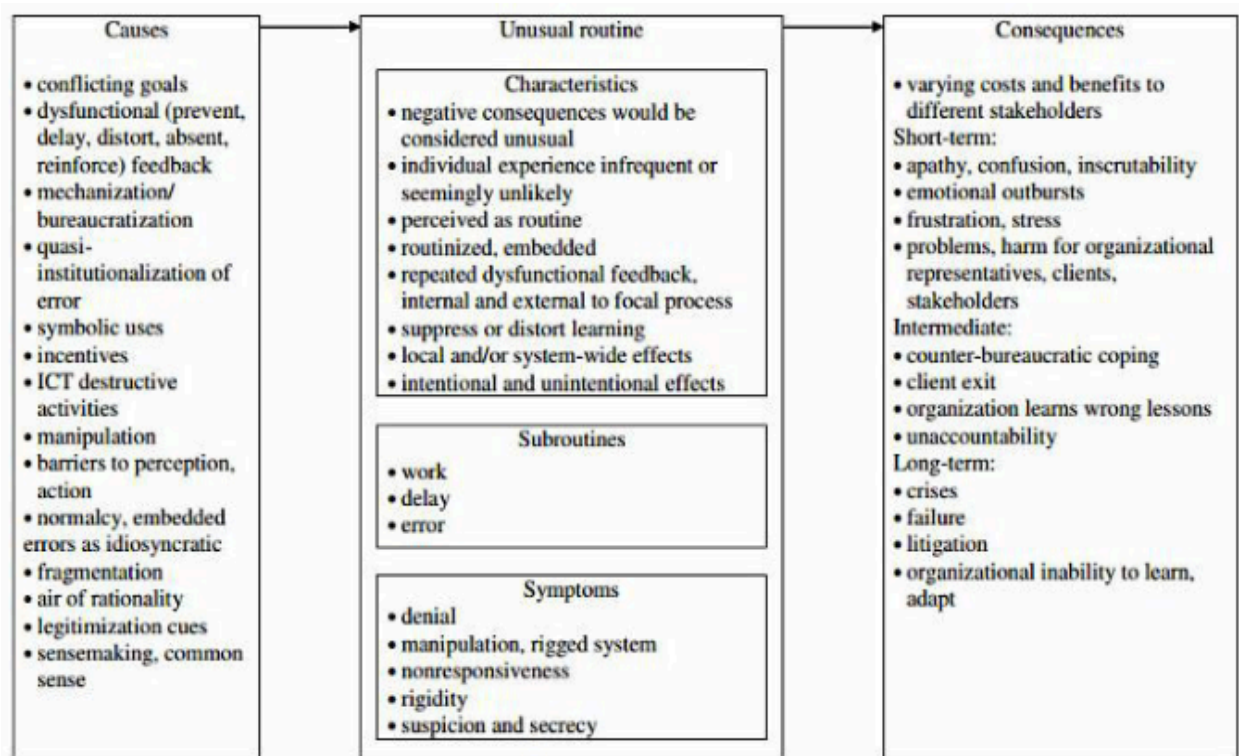
Effectieve overheidscommunicatie en de basis voor een goede relatie tussen burger en gemeente vraagt dus om goed ingerichte dienstverleningsprocessen. Het is voor dit onderzoek van belang om inzicht te verkrijgen in de rol die bovengenoemde routines in deze processen spelen in het verbeteren van de relatie tussen burger en gemeente en het doorvoeren van veranderingen. De stap die hieraan vooraf gaat is het kijken naar hoe overheidssystemen zijn ingericht en waar mogelijke fouten zich bevinden.

2. THEORETHISCH KADER

Rice en Cooper (2010) onderzochten hoe routines in werkprocessen van commerciële organisaties voor ongewenste situaties zorgen en verandering tegengaan. Zij noemen dit verschijnsel een ‘unusual routine’; een disfunctionele routine die is verwickeld in het systeem van een organisatie en vaak niet opvalt, waardoor hij op den duur onderdeel wordt van de complete bedrijfsvoering. Het vervelende aan unusual routines is dat men het aanvankelijke probleem juist wil oplossen maar daardoor tegelijk onbedoelde en ongewenste uitkomsten binnen verschillende niveaus in de organisatie creëert. In het artikel van Rice (2008) wordt de paradoxale betekenis van het begrip unusual routines uitgelegd. Enerzijds zijn de routines ‘unusual’, omdat ze negatieve uitkomsten met zich meedragen die meestal onbedoeld en onverwacht zijn. Anderzijds zijn het ‘routines’, omdat ze geaccepteerd zijn en volledig deel uitmaken van de organisatie.

Hoewel het bestaan van unusual routines een zeer doordringend fenomeen in de organisatie is, kan men het intern vaak lastig identificeren of herkennen. Volgens Rice en Cooper (2010) raken de routines namelijk vaak verbonden met andere processen in de organisatie. Deze procesverwikkeling zorgt ervoor dat procedures intern gerechtvaardigd en onopgemerkt kunnen blijven, terwijl ze door een externe partij wellicht ervaren worden als vervelend. Meestal wordt het proces door organisaties beschouwd als ‘de gang van zaken’. Dit draagt bij aan het feit dat unusual routines verandering tegengaan.

Een unusual routine is dus niet alleen ‘unusual’ doordat hij niet functioneel, vaak onverwacht en zeldzaam is, het is tegelijk een in de organisatie gesleten proces waar zij en haar stakeholders de nadelige gevolgen van ervaren. Om deze nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken is de truc om unusual routines te identificeren, maar dit is niet eenvoudig. Om een schematisch inzicht te verkrijgen van unusual routines ontwikkelden Rice en Cooper (2010) het Initial Model of Unusual Routines, te zien in figuur 1. Dit model weergeeft welke factoren van invloed zijn op het ontstaan van unusual routines, welke kenmerken en subroutines erbij horen en welke gevolgen ze met zich meedragen. Dit model wordt binnen het huidige onderzoek gebruikt als hulpmiddel en leidraad in het verkrijgen van inzicht in unusual routines in Nederlandse gemeenten.



Figuur 1. Initial Model of Unusual Routines (Rice & Cooper, 2010)

Willen we unusual routines in gemeenten kunnen identificeren en een bijdrage leveren aan een efficiëntere dienstverlening, dan is het van belang om te ontdekken hoe unusual routines ontstaan. Een aantal oorzaakfactoren en kenmerken uit het bovenstaande model zullen worden toegelicht.

De bevindingen van Rice en Cooper (2010) toonden aan dat leden van een organisatie vaak zijn verwickeld in conflicterende doelen. Deze belangenverschillen kunnen opspelen tussen de doelen van managers onderling, maar ook tussen manager en medewerker. Niet alleen leidt dit bij beide partijen en stakeholders tot frustratie, het staat ook het gemeenschappelijke organisatiedoel in de weg.

Een tweede factor die een invloed heeft op het veroorzaken van unusual routines is slechte feedback. Wanneer organisaties onvoldoende met elkaar communiceren over fouten of problemen, worden medewerkers als het ware misleid in het volgen van de juiste procedures of bereiken van de vereiste doelstellingen. Het gebrek aan feedback maakt het moeilijk om een specifiek probleem bij iemand aan te kaarten en in de organisatie te communiceren. Dit leidt vaak tot extra werk, extra kosten en vertraging van arbeidsprocessen. Ten derde is er perceptiebelemmering, hetgeen betrekking heeft op het feit dat unusual routines in de organisatie niet worden herkend als zijnde een probleem. Ze zijn onzichtbaar omdat ze verweven zijn in de verschillende taken binnen de organisatie.

Naast de verschillende oorzaakaspecten die ervoor zorgen dat unusual routines in organisaties ontstaan, ontdekten Rice en Cooper (2010) een aantal symptomen waaraan unusual routines kunnen worden herkend. Een van deze symptomen is ontkenning. Leden van een organisatie hebben de neiging problemen te ontkennen en het systeem beter te laten uitkomen, zelfs wanneer gebruikers ervaren dat dit niet zo is. Manipulatie is een symptoom dat betrekking heeft op een bevooroordeeld systeem naar een bepaald type gebruiker. Een ander soort gebruiker zal dan eerder een probleem met het systeem ervaren. Tenslotte is er in sommige gevallen sprake van geheimhouding van nuttige informatie voor gebruikers. Daardoor worden sommigen benadeeld in het uitvoeren van hun taken (Rice & Cooper, 2010).

3. PROBLEEMSTELLING

3.1 Oplossen van unusual routines: een uitdaging

In de ideale situatie worden unusual routines geïdentificeerd en opgelost, waarna de systematische problemen zijn verholpen. Dit gaat echter niet zo eenvoudig. Tijdens het oplossen van een unusual routine ontstaan namelijk subroutines die negatieve effecten met zich

meedragen. Rice en Cooper (2010) onderscheidten *work, delay en error*. Ten eerste brengt het oplossen van de problematische routine meer werk en meer kosten met zich mee. Gemeenten zijn voor hun inkomsten vaak onlosmakelijk verbonden aan en afhankelijk van de Rijksoverheid. Doordat het niet altijd duidelijk is wanneer en in welke mate het rijk gaat bezuinigen zijn de meeste gemeenten hierin gevoelig en niet flexibel (Allers, 2010). Dit zou een reden kunnen zijn voor gemeenten om niet in te spelen op unusual routines. Ten tweede zorgt het oplossen voor vertraging van het systeem. Omdat de geroutineerde processen vaak in elkaar zijn verweven (Rice en Cooper, 2010) zullen gebruikers hun zaken moeten regelen via een omweg, of zullen ze compleet uit het systeem moeten om hun doel op een andere manier te bereiken. Ten derde is er de error, of fout, die ervoor zorgt dat door het ene probleem op te lossen een ander probleem geactiveerd wordt. Gemeenten, die over het algemeen risicomijdend zijn (Megens & Nientied, 2016), zullen het stuiten op ‘errors’ wellicht het liefst vermijden. Desalniettemin is het voor het verbeteren van de dienstverlening van de overheid van belang om unusual routines in het systeem te identificeren en waar mogelijk op te lossen om zo de relatie tussen burger en overheid te kunnen verbeteren.

3.2 Doelstelling

Kennis van bovenstaande theorie van Rice en Cooper (2010) heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

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 burger en overheid?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke unusual routines kunnen worden geïdentificeerd in Nederlandse gemeenten?
2. Hoe kunnen unusual routines in categorieën worden ingedeeld?

3.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek beschrijft de achterliggende gedachte van de problemen in relatie tussen burger en gemeente, unusual routines. Het onderzoek beperkt zich voornamelijk tot de interne communicatie van gemeenten en specifiek het identificeren en categoriseren van unusual routines. Het beoogde maatschappelijke doel is gemeenten een aanzet te geven tot oplossingsrichtingen om het aantal unusual routines te verminderen, derhalve haar

dienstverlening geoptimaliseerd wordt, hetgeen resulteert in meer burgers tevredenheid. Dit maakt unusual routines een middel om de relatie tussen burger en gemeente te verbeteren.

3.4 Wetenschappelijke relevantie

Hoewel er door Rice en Cooper (2010) al onderzoek is verricht naar unusual routines in organisaties, is over het toepassen van het concept unusual routines in een gemeentelijke context nog weinig bekend. Om een systematisch inzicht te verkrijgen in de aard van unusual routines in gemeenten zullen unusual routines in dit descriptieve kwalitatieve onderzoek geïdentificeerd en gecategoriseerd worden. Het bestaande model zal samen met een nieuw model uit huidig onderzoek inzicht bieden in de verschillende soorten unusual routines in gemeenten. Dit kan in vervolgonderzoek de basis vormen voor het oplossen van unusual routines en het leggen van verbanden tussen unusual routines en gebreken in de dienstverlening en communicatie op het grensvlak van burger en gemeente.

4. METHODE

4.1 Instrumentatie

Dit descriptieve kwalitatieve onderzoek toetst bovenstaande vraagstelling aan de hand van zestien semigestructureerde interviews met balie medewerkers en telefonisch medewerkers van acht verschillende gemeenten. Een essentiële factor in het opsporen van unusual routines is dat het interview de mogelijkheid biedt tot doorvragen. Daarom is voor dit onderzoek gekozen voor semigestructureerde interviews. Zou er namelijk zijn gekozen voor een (online) survey, dan zouden participanten zelf moeten beoordelen of er een unusual routine aanwezig is. Zoals eerder benoemd is een kenmerk van unusual routines dat ze onopvallend in een organisatie aanwezig en lastig te identificeren zijn. Daarom was een semigestructureerd interview de beste manier om het bestaan van unusual routines in gemeenten te achterhalen.

Een unusual routine is in dit onderzoek geoperationaliseerd volgens de definitie van Rice en Cooper (2010) als “een terugkerend interactiepatroon, waarin iemand geconfronteerd wordt met een probleem door het volgen van geroutineerde procedures voor het voltooien van een taak verstrikt raakt in onhandige en zelfs schadelijke subroutines”. Met Nederlandse overheidsinstellingen worden alle soorten organisaties bedoeld die met de overheid een publieke dienst uitdragen. In dit onderzoek werden overheidsinstellingen uitsluitend geoperationaliseerd als gemeenten. Daar is voor gekozen omdat Nederland rijk is aan 388 gemeenten (CBS, 2017a).

Dit in tegenstelling tot een instantie zoals DUO, waarvan er slechts één is. Door het grote aantal werden gemeenten verwacht het meest representatief te zijn voor de Nederlandse overheid.

De semigestructureerde vragenlijst (bijlage 2) bestond uit zes categorieën, afgeleid uit het ‘Initial Model of Unusual Routines’ van Rice en Cooper (2010) (figuur 1): Relatie gemeente burger, interne processen, digitalisering, frustratie, interne problemen en communicatie. Deze categorieën bestonden ieder uit hoofdvragen en subvragen met suggesties tot doorvragen. Een topiclist van een aantal vragen die in de interviews aan bod kwamen ziet er als volgt uit:

Relatie gemeente/burger

- Hoe ervaart u de relatie tussen de gemeente en de burgers?
- Zijn er wel eens problemen waar u tegenaan loopt?

Interne processen

- Bestaan er rituelen, automatische processen of routines binnen de gemeente?
- Zijn er gemeenschappelijke doelstellingen binnen het team of de gemeente?

Digitalisering

- Merkt u veranderingen als gevolg van de digitalisering van dienstverlening?
- Ontvangt u wel eens klachten over de elektronische dienstverlening?

Frustratie

- Merkt u dat burgers gefrustreerd zijn als ze met een probleem bij u komen?
- Hebt u de mogelijkheid deze frustratie weg te nemen?

Interne problemen

- Op welke manier beïnvloeden interne problemen de relatie met de burger?
- Hebt u het idee dat intern beleid negatieve gevolgen heeft op uw relatie met burgers?

Communicatie

- Hoe wordt over problemen gecommuniceerd met burgers?

De vragen in de semigestructureerde vragenlijst zijn gestructureerd op volgorde van probleem - oorzaak naar gevolg en mogelijke oplossingen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bewaken zijn de interviews door tweetallen afgenomen, zodat de kans dat informatie over het hoofd werd gezien zo veel mogelijk beperkt werd. Bovendien werden veelal open vragen gesteld om de participant in de gelegenheid te stellen zoveel mogelijk informatie vrij te geven.

4.2 Participanten

In totaal hebben acht gemeenten aan dit onderzoek geparticipeerd, te weten: Asten, Weert, Venlo, Peel en Maas, Doetinchem, Nijmegen, Gennep en Deventer. Deze gemeenten zijn gekozen aan de hand van de woonomgeving van de onderzoekers. Om zoveel mogelijk variatie in soorten gemeenten te creëren zijn zowel (middel)grote als relatief kleine gemeenten benaderd. Tabel 1 weergeeft het inwoneraantal per gemeente.

De keuze voor het interviewen van baliemedewerkers en telefonisch medewerkers kwam voort uit het feit dat zij het directe contactpunt vormen tussen burger en gemeente en daardoor waarschijnlijk de meeste effecten ervaren van unusual routines. Door het bevragen van medewerkers werd informatie vergaard over de aard van problemen in de relatie tussen gemeente en burger en kon worden ontdekt in hoeverre unusual routines zich voordoen binnen Nederlandse gemeenten. Op deze wijze werd het mogelijk inzicht te verkrijgen in de aard van unusual routines en de invloed daarvan op de relatie tussen burger en gemeente. Per gemeente waren twee tot drie baliemedewerkers bereid om deel te nemen aan een semigestructureerd interview. Dit resulteerde in een totaal aantal van zestien participanten. De participanten zijn louter geselecteerd op basis van hun functie binnen de gemeente. Zij variëren daardoor in geslacht, leeftijd, woonplaats en opleidingsniveau. Het aantal participanten per gemeente is weergegeven in tabel 1.

Gemeente	Inwoneraantal*	Aantal participanten
Asten	16.652	3
Weert	49.487	1
Venlo	101.060	1
Peel en Maas	43.288	2
Doetinchem	57.044	3
Nijmegen	173.934	3
Gennep	17.112	1
Deventer	99.431	2

Tabel 1. Inwoneraantal en aantal participanten per gemeente (*Bron: CBS, 2017b)

4.3 Procedure

Van iedere gemeente werd de afdeling publiekszaken begin april per telefoon benaderd. Daarna ontvingen de telefonisch benaderde contactpersonen een e-mail (zie bijlage 1) waarin nogmaals werd uitgelegd wat het doel van het onderzoek is en wat unusual routines zijn. Zij vroegen vervolgens aan twee tot drie baliemedewerkers of zij bereid waren deel te nemen aan een interview. Een aantal benaderde gemeenten gaf aan niet bereid te zijn om mee te werken aan het onderzoek. De voornaamste reden daarvoor was drukte.

Alle zestien interviews vonden plaats tussen half april en begin mei 2017. Ze zijn afgenomen op basis van een semigestructureerd format en duurden elk ongeveer 30 tot 50 minuten. De participanten waren ten tijde van het interview niet op de hoogte van de betekenis van het begrip unusual routines. Zij wisten wel dat het onderzoek focuste op de relatie tussen burger en gemeente. Alle respondenten gaven toestemming tot een digitale opname van het gesprek. Na afloop heeft iedere onderzoeker haar interviews nauwkeurig getranscribeerd. De getranscribeerde documenten zijn geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti: Een betrouwbaar programma voor kwalitatief onderzoek dat zorgt voor een systematische analyse van de onderzoeksdata door middel van het toevoegen van codes aan bepaalde *quotes* in de tekst (Mortelmans, 2001). Citaten van participanten zullen in de volgende paragraaf anoniem worden gepresenteerd.

Met behulp van het Initial Model of Unusual Routines (Rice & Cooper, 2010) en de informatie uit de interviews werd gekeken welke informatie uit de interviews belangrijk was en welke doeltreffende code aan desbetreffende informatie kon worden toegevoegd. Dit resulteerde in een eerste codeerschema. Aan de hand van dit schema vond allereerst een vrije codering plaats.

Dit betekende dat alle zes de onderzoekers onafhankelijk van elkaar een interview hebben gecodeerd. Vervolgens werden deze analyses in tweetallen met elkaar vergeleken om uiteindelijk per tweetal tot één schema met codes te komen. De drie codeerschema's die hieruit ontstonden zijn wederom naast elkaar gelegd en uitvoerig besproken. Na een korte discussie over de samenstelling werd uiteindelijk het definitieve codeerschema opgesteld (zie bijlage 3). Het codeerschema bestond uit drie categorieën; relatie gemeente en burger, interne processen en digitalisering. Per categorie werden hoofdcodes met eventuele bijbehorende subcodes geformuleerd. Dit definitieve schema is gebruikt om de interviews te coderen. Iedere onderzoeker codeerde twee of drie interviews in Atlas.ti. De bestanden die hieruit voortkwamen zijn vervolgens samengevoegd tot één databestand dat werd gebruikt voor de analyse. De resultaten van de analyse worden uitvoerig besproken in de volgende paragraaf.

5. RESULTATEN

Hoewel de algehele werksfeer door het merendeel van de participanten als positief werd ervaren, bleek uit de interviews dat er op verschillende werkvlakken toch problemen en gemengde gevoelens bestaan. Deze sectie bespreekt de uitkomsten van de interviews aan de hand van drie paragrafen. De indeling is tot stand gekomen op basis van drie hoofdcategorieën uit het codeerschema (bijlage 3), namelijk: relatie gemeente burger, interne processen en digitalisering. Door de gestructureerde volgorde van het codeerschema ook in de analyse door te voeren werd belangrijke informatie uit het databestand in Atlas.ti niet over het hoofd gezien. Elke categorie weergeeft één of meerdere voorbeelden van unusual routines en enkele overige problemen in de relatie tussen burger en gemeente, zoals die zijn verteld door participanten. De geïdentificeerde unusual routines zijn vervolgens gecategoriseerd en monden uit in een overzichtelijk model met kenmerken en gevolgen.

5.1 Relatie tussen gemeente en burger

Het merendeel van de participanten vertelt regelmatig te maken krijgen met gefrustreerde burgers. Die frustratie uit zich op verschillende manieren en komt voor uit diverse factoren, zoals ongeduld. Burgers laten vaak blijken dat ze niet willen wachten, iets dat mogelijk samenhangt met het feit dat sommige gemeenten niet alleen op afspraak werken maar ook vrije inloop toestaan. Burgers hebben het idee dat ze net als vroeger 'even' kunnen binnenlopen en dat valt tegenwoordig vaak tegen. Ook geven burgers bij de baliemedewerkers aan vaak aan het gevoel te

hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Volgens de participanten heeft dit met name te maken met frustratie over uitkeringen die burgers niet toegekend krijgen. Als de gemeente vervolgens niks meer voor ze kan doen zijn ze zeer gefrustreerd. Uit de ervaringen van participanten bleek dat zij op dit soort momenten regelmatig als schuldige worden aangewezen.

Uit de interviews blijkt dat een groot deel van de participanten regelmatig te maken krijgt met burgers die een zaak niet goed begrijpen, niet goed luisteren of de kennis niet hebben om het te begrijpen. Zo bellen zij regelmatig met vragen over zaken waar de gemeente in principe niets mee van doen heeft. Het volgende voorbeeld kan dat verduidelijken:

Volgens mij hebben mensen het telefoonnummer van ons op de eerste plaats staan! Dan denk ik hoe kom je daar nu bij? "Mijn douchekraan is kapot" of zulke dingen. Dan denk ik van hoe komen ze er op he, of ze weten echt niet waar ze moeten zijn.. maar het is ook gewoon makkelijk. Want ze vragen dan van heeft u misschien het nummer van de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML). We zoeken het wel vaak op maar als het druk is dan doen we dat niet, want we hoeven het niet. We zijn geen inlichtingendienst.

Citaat 1. Unusual routine door kennisgebrek van de burger.

De participanten erkennen dat er altijd een groep mensen is die je niet kunt bereiken, die niet openstaat voor communicatie en dus altijd gefrustreerd zal zijn. "Het is ook nooit goed", zeggen ze dan.

Er is ook een andere groep burgers, waar wel winst te behalen is. De meerderheid van de participanten heeft namelijk het gevoel dat ze bij de meeste klanten frustratie enigszins kunnen wegnemen. Anderen ervaren dat er soms te veel wordt uitgegaan van dat men wel begrijpt waar het over gaat. Op deze manier ontstaat miscommunicatie, wederom een unusual routine door kennisgebrek van burgers. De meeste participanten geven aan dat dit opgelost kan worden door de burger te voorzien van duidelijke uitleg waardoor begrip wordt gecreëerd en frustratie wordt weggenomen. Bovendien vertelt een aantal baliemedewerkers telefoontrainingen en agressietrainingen te zijn doorlopen waarin zij hebben geleerd rustig te blijven en duidelijk uit te leggen waarmee ze iemand willen helpen. Zij geven aan dat klachten zeer serieus worden genomen en er een gesprek met het afdelingshoofd gearrangeerd wordt wanneer dat nodig is.

5.2 Interne processen

Aan de hand van bovenstaande informatie kan worden gesteld dat frustratie, onbegrip en kennisgebrek kernbegrippen zijn die op extern vlak een grote rol spelen in problemen in de

relatie tussen burger en gemeente. Uit de interviews blijkt echter dat ook in interne processen unusual routines hun invloed uitoefenen op de kwaliteit van deze relatie.

5.2.1 Routines

Uit de interviews blijkt dat een groot deel van de participanten werkt aan de hand van vooraf opgestelde instructies of procedures. Zo wordt een vraag bijvoorbeeld afgehandeld met behulp van een zoekstelsel en werken de medewerkers via eenzelfde protocol. Hoewel sommigen aangeven daar zo nu en dan wel eens van af te wijken, zeggen anderen deze procesbeschrijvingen erg handig te vinden en het als een soort van handleiding te beschouwen. Zij vinden het prettig om volgens vaste kaders en procedures te werken en hun eigen routines te ontwikkelen. Sommige participanten geven aan routines te ervaren die op een bepaalde manier een mogelijke belemmering vormen in het uitvoeren van dagelijkse werkzaamheden, zoals een aanvraag waarvoor geen procesbeschrijving geldt. Het gevolg is dat er verwarring ontstaat doordat de geroutineerde werkwijze verstoord wordt. Aan de hand van het model van Rice en Cooper (2010) kan dit worden aangeduid als kenmerk van een unusual routine.

5.2.2 Bezetting

Een groot deel van de participanten geeft aan dat bezetting en drukte een belangrijke rol spelen in het dagelijks werk. Zeker wanneer er bezuinigd wordt of er veel parttimers werkzaam zijn bij de gemeente geven sommigen aan dat de bezetting tekort schiet, waardoor burgers soms langer moeten wachten op een antwoord en gefrustreerd raken. Sommigen vergeten door drukte wel eens een reactie aan de burger terug te geven. Omdat problematische bezetting een typisch voorbeeld is van een in de organisatie verwikkeld proces dat gezien wordt als 'de gang van zaken' waar externe stakeholders (burgers) de nadelige gevolgen van ervaren, kan dit voorbeeld worden bestempeld als zijnde een unusual routine.

5.2.3 Wet- en regelgeving

Doordat medewerkers van de gemeente te allen tijde gebonden zijn aan wetten en regels belanden ze regelmatig in een situatie waarin ze burgers moeten teleurstellen wanneer zij iets verlangen dat de wet niet toestaat. Een groot aantal participanten geeft kennis van het feit dat wet- en regelgeving iets is dat de burger enorm stoort. De frustratie die hierdoor ontstaat wordt in vele gevallen zelfs afgereageerd op de baliemedewerkers, die door de burger regelmatig als schuldige wordt beschouwd. Toch benadrukken participanten dat de wettelijke kaders er niet voor niets zijn. Ze zorgen immers voor bescherming van onze samenleving.

Sommige participanten vertellen over het sinds kort wettelijk verplichte vernietigen van verloren paspoorten of identiteitskaarten in verband met fraudegevoeligheid. De gemeente handelt in de veiligheid van de burger, die zelf moeite lijkt te hebben met deze nieuwe regelgeving. Door deze tegenstrijdige belangen ontstaat frictie en frustratie, iets dat door Rice en Cooper (2010) als factor voor het ontstaan van unusual routines wordt genoemd. Daarnaast geven sommigen aan dat bepaalde veranderingen niet doorgevoerd kunnen worden omdat de wet het beoogde plan niet toelaat. Participanten vertellen het soms frustrerend te vinden dat de wet niet synchroon loopt met beleidsplannen waardoor verandering wordt tegengehouden. Ook dit is een typisch kenmerk van een unusual routine. Hoewel er veel frustratie over een probleem is, wordt er geen actie ondernomen om dit te veranderen omdat het totaal is verwickeld in en deel uitmaakt van de complete organisatie.

Een aantal participanten vertelt dat burgers voor het aanvragen van een identiteitskaart een bankpas nodig hebben. Hier is wederom sprake van een unusual routine. Heeft iemand geen bankpas, dan is het moeilijk om er een te ontvangen aangezien daarvoor een identiteitskaart vereist is. Ondanks dat is het bij de gemeente in de meeste gevallen niet mogelijk om deze met cash te betalen. Hierdoor belanden burgers in een soort vicieuze cirkel en ontstaat frictie.

5.2.4 Beleid

De meeste participanten geven aan weinig tot geen interne conflicterende doelen over het beleid te ervaren. Toch blijkt uit de interviews dat sommige medewerkers in posities terechtkomen waarin ze tussen de service die ze willen en kunnen geven en de belangen van de managers in staan. In dit soort situaties geven medewerkers aan soms buiten de protocollen om te handelen. Het gaat dan vaak om een niet goed functionerend beleid of werkproces bepaald in de top. Het volgende voorbeeld uit de interviews kan dat verduidelijken.

[...] ik mag alleen 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 in dit geval 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.

Citaat 2. Unusual routine door beleid.

Wat betreft verandering geeft een aantal participanten aan dit een continu proces te vinden, waar soms wat meer vaart achter mag. Het eindeloos vergaderen, zoals dat wordt genoemd, kan soms best vervelend zijn. Toch blijkt dat het merendeel veranderingen ervaart als positief en bij velen wordt daarbij ook geluisterd naar eigen inbreng. Als grootste veranderingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd wordt het op afspraak werken en de verschuiving van persoonlijke naar digitale dienstverlening genoemd. ‘Wennen’ is een veelvoorkomend begrip wanneer gepraat werd over veranderingen. Het merendeel van de participanten geeft aan veel waarde te hechten aan een transparante gemeente. Dit doen zij door bepaalde mededelingen en veranderingen, zoals afwijkende openingstijden, via de website te communiceren. Echter, wanneer er veranderingen of problemen naar de burger moeten worden gecommuniceerd krijgen medewerkers niet de opdracht dit zelf naar klanten te communiceren, terwijl ze dat wel graag zouden willen. Hier is sprake van een unusual routine door tegenstrijdige belangen in beleid tussen medewerker en manager.

5.3 Digitalisering

Het merendeel van de participanten erkent het feit dat gedigitaliseerde dienstverlening tegenwoordig onontkoombaar is. Alle deelnemende gemeenten in dit onderzoek zijn hier op ingespeeld en hebben de meeste zaken inmiddels ook digitaal ingeregeld. Uit de interviews blijkt echter dat de meningen over de invloed van de digitalisering op de relatie tussen gemeente en overheid verdeeld zijn. Zo ervaren enkelen sinds de digitalisering het contact met de burger als killer en afstandelijker. Anderen vertellen het idee te hebben dat de digitalisering vooral voor de gemeente zelf voordelen biedt en dat klanten vaker ermee worstelen: “Niet iedereen heeft natuurlijk een computer, kan ermee omgaan of heeft de mogelijkheid.” Bovendien proberen gemeenten schriftelijke aanvragen te ontmoedigen en de digitale juist te stimuleren. Een niet-digitaal onderlegde burger zal wellicht eerder een probleem met het systeem ervaren dan een digitaal onderlegde burger. Dit is een vorm van manipulatie, genoemd door Rice en Cooper (2010) als symptoom van unusual routines. Een klant die digitaal is onderlegd hoeft namelijk niet aan dezelfde voorwaarden te voldoen als iemand die aan de balie moet komen. Zo stuurt ze burgers onbewust naar een gewenst kanaal, ook wel kanaalsturing genoemd.

Wanneer het gaat over de inrichting van digitale dienstverlening hebben sommige participanten het gevoel dat iedere gemeente opnieuw het wiel aan het uitvinden is. Dat komt doordat gemeenten elkaar weinig feedback geven over die inrichting en ze zaken voor zichzelf uit willen vinden. Het volgende citaat laat een voorbeeld van deze unusual routine zien:

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.

Citaat 3. Unusual routine feedback digitalisering

Hoewel de reacties op digitalisering over het algemeen positief zijn, bleek er toch sprake van een unusual routine door tegenstrijdige doelen tussen gemeente en burger. Zo geven veel participanten aan dat de wens van de gemeente naar een volledig gedigitaliseerde inrichting van het diensverleningsconcept, hoogstwaarschijnlijk niet gedeeld is met wat de burger voor ogen ziet. Ze denken namelijk dat er altijd een vraag zal blijven naar de mogelijkheid om zaken persoonlijk bij de gemeente te komen regelen. Vooral de oudere generatie geeft vaak bij medewerkers aan het persoonlijk contact als waardevol te ervaren omdat ze dan het gevoel hebben te worden gehoord. Ondanks dat geeft een groot deel van de participanten aan dat de digitalisering over het algemeen de relatie tussen burgers en gemeente niet heeft verslechterd. Burgers weten mede door het inregelen van werken op afspraak precies waar ze aan toe zijn en wachttijden zijn korter.

De unusual routines voortkomend uit bovenstaande analyse kunnen worden ondergebracht in drie hoofdcategorieën, namelijk: relatie gemeente burger, interne processen en digitalisering. Binnen deze categorieën zijn in totaal acht unusual routines geïdentificeerd. Tabel 4 integreert de componenten 'relatie burger overheid', 'interne processen' en 'digitalisering' met de kenmerken, oorzaken en gevolgen van deze unusual routines in één model.

Categorie	Unusual routine	Oorzaken	Gevolgen
Relatie gemeente/burger	Kennisgebrek burger	Miscommunicatie, onvoldoende informatie verstrekken	Frustratie, stress, onnodige tijdsbesteding
Interne processen	Ingesleten routines	Vaste procedures	Verwarring, kost meer tijd, frustratie
	Bezetting	Drukke, ongeduldige burger	Frustratie
	Wet- en regelgeving	Burger wil iets dat de gemeente niet kan realiseren	Frustratie, teleurstelling, 'blame', onmacht
	Beleid	Medewerker heeft ander doel dan manager	Frustratie, handelen buiten protocollen
Digitalisering	Kanaalsturing	Manipulatie	Gevoel van oneerlijkheid, probleem met systeem
	Tegenstrijdige doelen	Belangenverschil burger en gemeente	Frictie
	Slechte feedback	Gebrek aan contact over digitalisering met andere gemeenten	Meer kosten en tijd, frustratie

Tabel 4. Model van kenmerken, oorzaken en gevolgen van unusual routines in een gemeentelijke context.

6. DISCUSSIE

Het geconstrueerde model, voortkomend uit de acht geïdentificeerde unusual routines in gemeenten, vertoont gedeeltelijk overlap met aspecten uit het Initial Model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010). Zo zijn de componenten ingesleten routines, tegenstrijdige doelen, beleid en feedback ook door Rice en Cooper als oorzaken van unusual routines geïdentificeerd. Bovendien draagt het model bij aan de toepasbaarheid voor gemeenten door de factor

manipulatie te koppelen aan de factor kanaalsturing in dit onderzoek. Hoewel niet geheel overeenkomend bleek kanaalsturing toch een vorm van manipulatie van een systeem te zijn. Om een indicatie te krijgen van unusual routines blijken deze vijf kenmerken uit het model van Rice en Cooper (2010) toepasbaar op onderzoek in zowel gemeenten als commerciële organisaties.

Er zijn echter ook drie nieuwe unusual routines gevonden die door Rice en Cooper niet in organisaties werden geïdentificeerd, maar die wel als problematisch werden ervaren door participanten, namelijk: kennisgebrek burger, bezetting en wet- en regelgeving. Dat deze unusual routines niet zijn ontdekt door Rice en Cooper komt wellicht doordat zij onderzoek deden naar unusual routines in profit-organisaties, die andere organisatiedoelen hebben dan gemeenten. Waar een gemeente iedere dag direct in contact staat met burgers, gebonden is aan wetten en zich niet bezighoudt met winst, focussen organisaties zich meer op contacten in het bedrijfsleven, het realiseren van opbrengsten en zijn zij in mindere mate bezig met wetgeving. Wel zouden deze drie unusual routines een mooie aanvulling kunnen zijn op het model van Rice en Cooper (2010). Zo is kennisgebrek mogelijk een aanstootgevende factor voor een unusual routine in organisaties wanneer medewerkers een taak niet goed begrijpen en daardoor intern problemen en frictie veroorzaken.

De mate van bezetting werd door participanten vaak beschouwd als ‘de manier waarop het nou eenmaal is geregeld’. In lijn met de bevindingen van Rice en Cooper (2010) is het beschouwen van een probleem als ‘de gang van zaken’ een typisch kenmerk van een *unusual routine*. In die zin is het Initial Model toepasbaar op medewerkers van gemeenten die bepaalde processen beschouwen als ‘de gang van zaken’, maar waarvan bezetting slechts een onderdeel is. Gezien het feit dat dit aspect niet volledig kon worden gedekt door het model van Rice en Cooper, maar wel degelijk een rol speelt in gemeenten, is bezetting toegevoegd als een unusual routine in het nieuwe model.

Rice en Cooper (2010) stelden dat unusual routines gebureaucratiseerd worden wanneer ze door de interne organisatie zijn gerechtvaardigd. Zij noemen bureaucratie daarom als oorzaak van een unusual routine. Wet- en regelgeving is een vorm van bureaucratie, in het feit dat medewerkers wetten en regels opvolgen die landelijk of in de top van de organisatie zijn opgesteld. Hoewel de verwikkeling van wetten en regels in de werkprocessen van baliemedewerkers essentieel is in het slagen van gemeentelijke dienstverlening, bleek het model van Rice en Cooper niet toepasbaar om unusual routines met betrekking tot wet- en regelgeving in gemeenten te identificeren. Daarom is het verstandig deze categorie in het nieuwe model te integreren.

De unusual routines horend bij de categorie digitalisering leken op het eerste oog niet erg overeen te komen met componenten uit het Initial model van Rice en Cooper (2010). Toch bleken de factoren tegenstrijdige doelen en feedback uit het Initial Model hier enigszins aansluiting te vinden. Echter, het kenmerk tegenstrijdige doelen bleek soms samenhang te vertonen met andere kenmerken uit het model, zoals unusual routines door wet- en regelgeving en beleid, die ook vaak voortkomen uit belangenverschillen.

Wellicht de belangrijkste consequentie van het bestaan van unusual routines is dat ze door hun verwevenheid in de complete organisatie verandering tegengaan. Dit bleek zowel uit het onderzoek van Rice en Cooper (2010) als uit het huidige onderzoek. Participanten vinden het fijn om volgens vaste kaders en procedures te werken en hun eigen routines te ontwikkelen en juist dat maakt het voor managers of leidinggevendenden erg moeilijk om verandering tot stand te laten komen. Het oplossen van unusual routines zou het voor gemeenten eenvoudiger maken verandering door te voeren.

6.1 Beperkingen

Een beperking van dit onderzoek is dat alleen gemeenten in het zuiden en oosten van Nederland hebben deelgenomen. Gemeenten in de rest van Nederland hebben mogelijk te maken met andere problematiek die wellicht andere unusual routines zou uitwijzen. Een tweede beperking is dat voor dit onderzoek alleen medewerkers van gemeenten zijn geïnterviewd. Doordat meningen en ervaringen van burgers hierin niet zijn meegenomen is de kans om unusual routines op externe grond te ontdekken beperkt. Bovendien is in dit onderzoek slechts één type medewerker geïnterviewd, namelijk telefonisch- of baliemedewerkers. Om meer interne of systematische fouten te kunnen opsporen was het wellicht interessant geweest om ook medewerkers met andere functies aan het woord te laten, zoals managers of afdelingshoofden.

Een vierde beperking is dat dit onderzoek is gebaseerd op onderzoek naar unusual routines van Rice en Cooper (2010). Het Initial Model of Unusual Routines dat werd gebruikt in de analyse van dit onderzoek stelden zij op naar aanleiding van onderzoek binnen commerciële organisaties. Dit onderzoek is echter uitgevoerd bij gemeenten, ofwel non-profit organisaties. Doordat deze twee in organisatiebelangen en -doelen verschillen, bleek het model niet volledig toepasbaar en kon dit onderzoek geen aanzet geven tot het oplossen van unusual routines in gemeenten.

6.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Bovenstaande beperkingen leiden tot aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek beperkte zich tot zes (middel)grote en relatief kleine gemeenten in het oosten en zuiden van Nederland. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de invloed van unusual routines op de relatie tussen burger en gemeente in grotere (randstad)gemeenten in het westen van Nederland, die wellicht andere problematiek ervaren dan de gemeenten uit dit onderzoek. Bovendien is het aan te bevelen om in vervolgonderzoek interviews met zowel burgers als met medewerkers van verschillende afdelingen van gemeenten te houden. Dat zou kunnen uitwijzen in hoeverre unusual routines op externe grond voorkomen. Bovendien is volgens Rice (2008) het verkrijgen van feedback van burgers een goede manier om unusual routines te voorkomen. Hoewel uit eerder onderzoek bleek dat slechts een klein deel van de burgers feedback geeft wanneer ze problemen ondervinden in het contact met de overheid, bleek uit de interviews dat burgers daar wel veel mogelijkheden toe hebben doordat gemeenten meerdere kanalen openstellen om feedback te ontvangen. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre deze vorm van feedback daadwerkelijk bijdraagt aan een efficiëntere dienstverlening van gemeenten.

Het huidige onderzoek heeft niet geleid tot het geven van oplossingsrichtingen van unusual routines. Wel gaf het een aantal aanvullingen op het model van Rice en Cooper (2010). Het laten uitwijzen welke mogelijke vervolgstappen er zijn voor het oplossen van unusual routines in gemeenten zou een interessante uitdaging vormen voor vervolgonderzoek.

7. CONCLUSIE

Dit onderzoek toont aan dat diverse unusual routines in een gemeentelijke context afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit van de relatie tussen burger en overheid. Hoewel de meeste participanten benadrukken hun dienstverlening als gastvrij en klantvriendelijk te ervaren bestaat er ruimte voor verbetering. Zo wordt er nog te vaak uitgegaan van het feit dat de burger weet waarover het gaat en blijkt er soms sprake te zijn van tegenstrijdige doelen in beleidsnavolging. Bovendien is op het gebied van feedback tussen gemeenten over de inrichting van het digitale dienstverleningsconcept veel winst te behalen. Hoewel het merendeel van de participanten veranderingen als prettig en positief ervaart, toont dit onderzoek aan dat unusual routines verandering tegenhouden.

De hoofdvraag van dit onderzoek: *“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 burger en overheid?”* kon aan de hand van twee deelvragen worden beantwoord. Zo bleek het Initial Model of Unusual Routines van Rice en Cooper (2010) een

goede leidraad te vormen in het opsporen van unusual routines in gemeenten, maar is het omdat het gebaseerd is op onderzoek in commerciële organisaties niet volledig toepasbaar op gemeenten. Hoewel dit onderzoek niet resulteerde in oplossingsrichtingen voor unusual routines, slaagde het er wel in acht unusual routines in gemeenten te identificeren en categoriseren, namelijk: kennisgebrek burger, ingesloten routines, bezetting, wet- en regelgeving, beleid, kanaalsturing, tegenstrijdige doelen en slechte feedback. Gezien het feit dat deze niet geheel overeenkomen met de unusual routines in het model van Rice en Cooper (2010), zouden de uitkomsten van dit onderzoek een aanvulling op dat model kunnen zijn. Op basis daarvan zou vervolgonderzoek moeten uitwijzen welke stappen gemeenten kunnen nemen om unusual routines daadwerkelijk op te lossen, om het doorvoeren van veranderingen in de toekomst te vereenvoudigen.

8. LITERATUURLIJST

- Allers, M. A. (2010). Rijksbegroting 2010 : gemeenten moeten bezuinigen , maar niet allemaal even veel. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(5), 283–292. Geraadpleegd van https://www.coelo.nl/images/artikelen/Rijksbegroting_2010_gemeenten_moeten_bezuinigen_maar_niet_allemaal_even_veel.pdf.
- Atrigon (z.d.). *Mediationvaardigheden bij de overheid*. Geraadpleegd 18 mei 2017 van http://www.aatrigon.eu/Mediationvaardigheden_bij_de_overheid.php.
- Brenninkmeijer, A. (2011, 16 maart). *Relatie tussen burger en overheid is waardeloos*. Geraadpleegd van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/relatie-tussen-burger-en-overheid-waardenloos>.
- Caluwé, C. de., Dooren, W. Van & Verdegem P. (2012). De digitale kloof en/in elektronische dienstverlening: een catch-22? *Tijdschrift voor communicatiewetenschap* 40(1), 46–70.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017a). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017b, 3 mei). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0,3-12,17->

18&D2=86,159,166,206,378,416,521,545&D3=2,41,106,171,184,1&HDR=G2,G1&STB=T
&VW=T.

Delden, J. Van. (2000, 5 september). *Interne communicatie als managementproces*, 5–16.

Geraadpleegd van www.managementexecutive.nl/.

Dijk, W. Van. (2016, 6 oktober). *Met e-training dienstverlening verbeteren*. Geraadpleegd van

<https://www.gemeente.nu/dienstverlening/met-e-training-dienstverlening-verbeteren/>.

Everest (2014). Hoe ervaren burgers de (online) dienstverlening van de overheid? PDF

geraadpleegd 12 maart 2017 van <https://www.everest.nl/everest-live/everest-burgeronderzoek/>.

Hagen, S. Van der. (2010, juni). E-inclusie, meedoen in de digitale samenleving [PDF].

Geraadpleegd van <https://www.oi.nl/kennis/hoe-menselijk-zijn-digitale-processen/>.

Mariën, I., & Vleugels, C. (2006). Van digitale kloof naar digitale inclusie, 104–118.

Geraadpleegd maart 2017 van https://www-tijdschriftvoorcommunicatiewetenschap-nl.ru.idm.oclc.org/scripts/shared/artikel_pdf.php?id=CW-39-4-104.

Megens, R., & Nientied, P. (2016, 10 februari). Innovatiemanagement in gemeenten [PDF].

Geraadpleegd maart 2017 van <http://www.publieksdiensten.nl/wp-content/uploads/2016/04/Innovatiemanagement-in-Gemeenten.pdf>.

Mortelmans, D. (2001). Atlas-TI een Inleiding. *MTSO-INFO (24)*. Geraadpleegd maart 2017 van

<http://uahost.uantwerpen.be/mtso/documenten/MTSO-INFO%2024%20-%20Atlas-ti.pdf>.

Nationale Ombudsman. (2016). *Contact Overheid*. [PDF]. Geraadpleegd maart 2017 van

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Resultaten%20opinieonderzoek%20ergernissen.pdf>.

Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C. & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de

VSO- netwerkgroep. *Beleidsonderzoek online*. 1–10. Geraadpleegd maart 2017 van

<http://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bs0/2012/09/BELEIDSONDERZOEK-D-12-00021>.

Plasterk, R.H.A. (2013). *Werken aan burgers nabijheid*. Geraadpleegd maart 2017 van

https://vng.nl/files/vng/20131112_bzk_handreiking_werken-aan-burger-nabijheid-september-20131.pdf.

Radar (2013, 7 oktober). *Problemen met de digitale overheid*. Geraadpleegd maart 2017 van

<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/07-10-2013/problemen-met-de-digitale-overheid/>.

- Rijksoverheid (z.d.a). *Communicatiebeleid van de overheid*. Geraadpleegd 11 maart 2017 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/inhoud/communicatiebeleid-van-de-overheid>.
- Rijksoverheid (z.d.b). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd 19 mei 2017 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/taken-gemeente>.
- Rijksoverheid. (2016, 8 december). Helpt van contactmomenten tussen burgers en overheid verloopt digitaal. Geraadpleegd maart 2017 van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/12/08/helpt-van-contactmomenten-tussen-burgers-en-overheid-verloopt-digitaal>.
- Rice, R. E. (2008). Unusual routines: Organizational (non)sensemaking. *Journal of Communication*, 58(1), 1–19.
- Rice, R. E., & Cooper, S. D. (2010). *Organizations and unusual routines: A systems analysis of dysfunctional feedback processes*. Cambridge University Press.
- Valkhof, J. (2016). Ambtenaren moeten weg van de routine. Geraadpleegd 5 maart 2017 van <https://www.gemeente.nu/loopbaan/ontwikkeling/ambtenaren-moeten-weg-routine/>.
- Wijngaart, P. Van de. (2016). Gemeenten laks met beantwoorden e-mail. Geraadpleegd 10 maart 2017 van <http://www.wijverdienenbeter.nl/bereikbaarheid/>.

9. BIJLAGEN

1 Brief aan gemeenten

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 '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 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)

2. 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? <p><i>Digitalisering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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 terecht komen 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? <li style="padding-left: 40px;"><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? <li style="padding-left: 40px;"><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?
--	--

3. Codeerschema

Categorie	Code	Subcode
<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	<ul style="list-style-type: none"> • Beveiliging
<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	

4. Verklaring geen fraude en plagiaat

Bijlage A. 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],

Lotte Jansen (54347703)

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-plagiaat), 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 verantwoordelijke manier heb verwerkt.

Plaats + datum

Nijmegen, 6 juni 2017

Handtekening

