

Bachelor Scriptie

Bachelor Thesis

Unusual Routines binnen Nederlandse gemeenten

**Een kwalitatief en descriptief onderzoek naar het verkrijgen van inzicht en
categoriseren van de bestaande unusual routines binnen Nederlandse gemeenten**

Unusual Routines within Dutch municipalities

A qualitative and descriptive research on obtaining insight and categorization of existing
unusual routines within Dutch municipalities

Romy Wijnands

Radboud University

Communicatie- en Informatiewetenschappen

3 juli 2017

Scriptie coördinator: L.A.L. van de Wijngaert

Abstract

De theoretische basis van dit onderzoek ligt bij het Initial Model of Unusual Routines van onderzoekers Cooper & Rice (2010). De focus binnen dit onderzoek ligt op de zogenaamde 'unusual routines'. Unusual routines zijn terugkerende interactiepatronen binnen een organisatie die niet effectief blijken. Deze processen zijn verbonden met de interne communicatiecultuur en worden gezien als normale procedures. Door middel van dit perspectief kan gekeken worden naar mogelijke oorzaken binnen overheidsinstanties die zorgen voor de bemoeilijkte relatie tussen burger en overheid. In dit onderzoek hebben acht verschillende Nederlandse gemeenten deelgenomen als overheidsinstantie. Door middel van semigestructureerde interviews zijn balied medewerkers geïnterviewd over hun ervaringen waardoor unusual routines zichtbaar zijn geworden. Deze zijn vervolgens gecategoriseerd. Het onderzoeken van deze unusual routines binnen gemeenten creëert een interessante en relevante invalshoek voor het mogelijk verbeteren van de relatie tussen burger en overheid. Dit onderzoek draagt bij aan de verbetering van deze relatie door het aanleveren van voorkomende unusual routines binnen gemeenten met bijbehorende oorzaken en gevolgen waarvan in de toekomst onderzocht kan worden hoe deze opgelost kunnen worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Er bestaat een kloof tussen overheid en burger (Daemen & Thomassen, 1993). Het onderzoek van Thomassen & Daemen (1993) beschrijft hoe deze kloof het gevolg is van de arbeidsverdeling in de samenleving. Niet alleen de arbeidsverdeling, maar ook de grootte van het aantal burgers zorgt ervoor dat er weinig tot geen direct contact bestaat tussen de burger en de overheid. Dit indirecte contact kan volgens Daemen & Thomassen (1993) concreet leiden tot verschillen in politieke opvattingen tussen de burger en overheid en slecht op elkaar afgestemde manieren van handelen van zowel burger, als overheid. Zojuist genoemde knelpunten leiden tot contactstoringen waardoor een kloof ontstaat. In 2010 ziet De Nationale ombudsman dat de kloof tussen burger en overheid sterker wordt (de Nationale ombudsman, 2011). De Nationale ombudsman is een bureau dat klachten van burgers over de overheid behandelt en deze overheden adviseert wat betreft mogelijke verbeteringen. In 2010 ontving De Nationale ombudsman ruim dertig duizend telefonische klachten. In vergelijking met het jaar 2009 is dit een toename van 14% (De Nationale ombudsman, 2011). De kwaliteit van de dienstverlening van de overheid is al enkele jaren een onderwerp waarop sterke focus ligt om behoorlijke behandeling van burgers te genereren en daardoor tijdrovende juridische procedures te vermijden. Voor de voorgaande jaren 2008, 2009 en 2010 heeft onderzoeksbureau TNS NIPO in 2011 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening (de Nationale ombudsman, 2011). Na het uitvoeren van deze onderzoeken bleek weinig tot geen verbetering zichtbaar door de jaren heen. Desalniettemin beschrijft Brenninkmeijer (2013) hoe de digitalisering als gevolg van bezuinigingen door de crisis toch invloed heeft op de dienstverlening voor de hele samenleving. Met de financiële crisis als oorzaak zijn er regelmatig bezuinigingen doorgevoerd die weer geleid hebben tot de digitalisering van de overheid. Denk hierbij aan websites als mijnoverheid.nl, mijn toeslagen.nl en DigiD. Iedere burger maakt gebruik van deze digitale overheidsdiensten. De vraag blijft wat de waardering van de burger hiervan is. Uit het onderzoek van TNS NIPO (2013) blijkt dat de gemiddelde waardering voor de overheidsdienstverlening licht is gestegen. Echter, er wordt een paradox zichtbaar welke nader onderzoek vergt. De paradox is als volgt: De kwaliteit van de overheidsdienstverlening neemt *gemiddeld* toe, maar tegelijkertijd neemt ook het aantal burgers dat een *onvoldoende* geeft toe. Het aantal *ontevreden* burgers neemt dus toe, waardoor de kloof tussen tevreden burgers en ontevreden burgers steeds groter wordt (TNS NIPO,

2013). Wanneer ingezoomd wordt op de relatie tussen burgers en overheid blijkt dat gemeenten de overheidsinstanties zijn die het dichtst bij de burgers staan. De gemeente is een publiekrechtelijk bestuursorgaan dat veel invloed heeft op het dagelijks leven van burgers. Het gemeentebestuur is namelijk verantwoordelijk voor taken waar burgers direct of indirect mee te maken hebben (Korsten et al., 2007).

Door middel van het onderzoeken waar de ontevredenheid bij de burgers vandaan komt, kan gekeken worden of de oorzaak ligt bij de processen binnen de overheid. Vervolgens kunnen daaruit mogelijke verbeteringen van de dienstverlening voortvloeien zodat de relatie tussen de overheid en de burgers verbetert.

2. Theoretisch kader

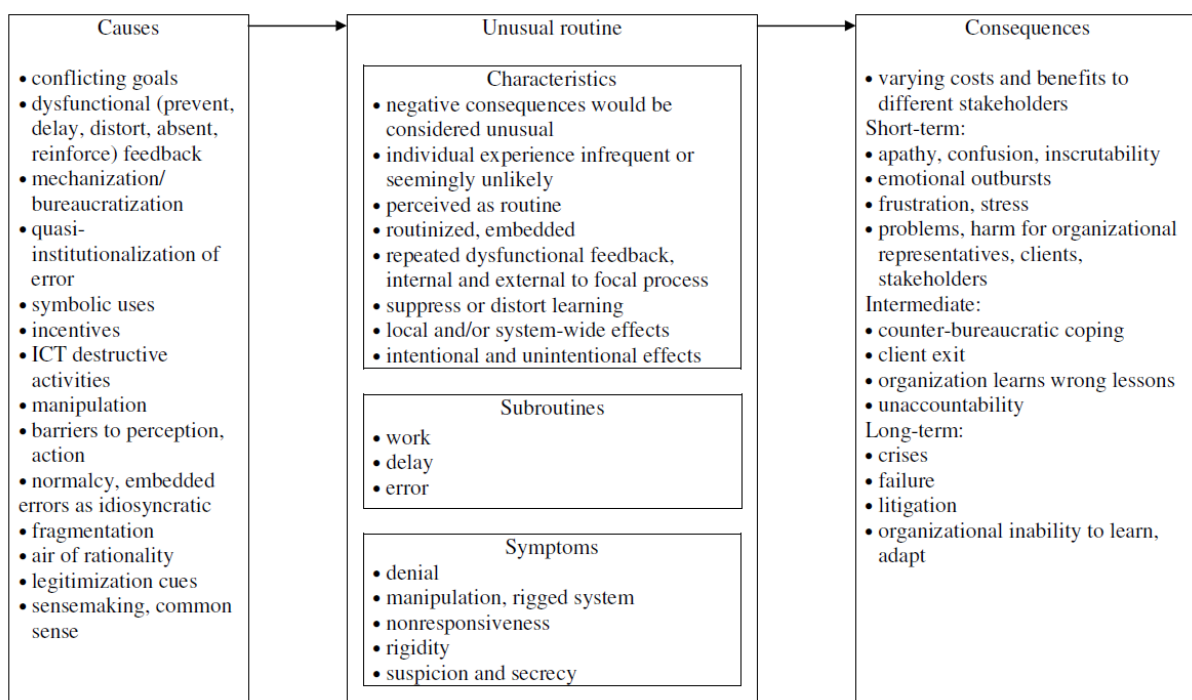
De processen die zich binnen de gemeenten afspelen kunnen getypeerd worden als routines. Een onderzoek dat aansluit bij het analyseren van routines en tevens de theoretische basis legt voor dit onderzoek is de theorie van Rice & Cooper (2010). De focus binnen dit onderzoek ligt op de zogenaamde ‘unusual routines’. Unusual routines zijn terugkerende interactiepatronen binnen een organisatie die niet effectief blijken (Cooper & Rice, 2010). Door middel van dit perspectief kan gekeken worden naar mogelijke oorzaken binnen overheidsinstanties die zorgen voor de bemoeilijkte relatie tussen burger en overheid. Deze processen zijn verbonden met de interne communicatiecultuur en worden gezien als normale procedures. Daardoor zijn deze unusual routines vaak ‘onzichtbaar’. Het onderzoeken van deze unusual routines binnen gemeenten zal een interessante en relevante invalshoek creëren voor het mogelijk verbeteren van de relatie tussen burger en overheid. Welke unusual routines zijn er te herkennen? Zijn deze te categoriseren? Er wordt onderzocht welke eventuele unusual routines te maken hebben met het bemoeilijken van de relatie tussen burger en overheid en hoe deze in de toekomst opgelost zouden kunnen worden. Inzicht krijgen in unusual routines is dus een middel om de relatie tussen de burger en de overheid te kunnen verbeteren

De routines zijn ‘unusual’ omdat ze disfunctioneel, onverwachts en zeldzaam zijn. De unusual routines worden vaak waargenomen als fouten door derden en niet als iets systematisch terwijl, deze processen ingebed zijn in de organisatiecultuur en daardoor onzichtbaar. De unusual routines worden hierdoor niet gezien als problematisch maar als de ‘normale gang van zaken’. De unusual routines worden zelfs intern gerechtvaardigd. Hierdoor is het erg lastig om

unusual routines op te sporen, te herkennen en vervolgens te benoemen. Volgens Cooper & Rice (2010), kunnen unusual routines namelijk tot problemen leiden. De ervaring van de unusual routines zelf kan leiden tot bijvoorbeeld klachten over slechte interactie met de organisatie en haar diensten. Ook het aanpakken van de unusual routines zelf, de communicatie kan problematisch zijn omdat de processen ‘onzichtbaar’ zijn. Om de relatie tussen burger en overheid te verbeteren moet deze weerstand zoveel mogelijk gereduceerd worden.

De term lijkt tegenstrijdig doordat het woord ‘unusual’ de betekenis draagt van het ongewone, niet kloppende systeem. Waar ‘routine’ doelt op het steeds terugkerende en interne proces. Dit kan uitgelegd worden als een routine die unusual is omdat de onbedoelde gevolgen negatief blijken. Dit is ongewoon, niet de bedoeling doch een routine binnen de organisatie. Hierdoor wordt de routine geaccepteerd als de gang van zaken (Rice, 2008).

Cooper & Rice (2010) hebben de unusual routines in kaart gebracht door het introduceren van het *Initial Model Of Unusual Routines* (figuur 1). In dit overzicht zijn verschillende mogelijke oorzaken voor unusual routines, unusual routines en subroutines weergegeven. Ook hebben Rice & Cooper de symptomen weergegeven gevolgd door de consequenties die de unusual routines kunnen hebben. Deze zijn zowel op korte termijn als op lange termijn gericht. Figuur 1 is hieronder weergegeven.



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

De unusual routines zichtbaar maken is essentieel voor het kunnen analyseren van de eventuele problematische processen binnen de gemeenten. Wanneer er inzicht verkregen wordt in de bestaande unusual routines, zoals bijvoorbeeld de manier waarop intern met klachten omgegaan wordt en het bijbehorende communicatieproces, kan vervolgens geanalyseerd worden waar zich de meeste problemen voordoen binnen de interne communicatie. Komen de oorzaken of gevolgen overeen met het model van Cooper & Rice (2010)? Wanneer een bepaald proces of bepaalde processen significant vaker voorkomen dan andere zal dat hetgeen zijn waar de meeste problemen optreden en dus het belangrijkste is om op te lossen. Relevant is om te onderzoeken of de gevonden unusual routines elk onder dezelfde categorie vallen, zoals bijvoorbeeld enkel gericht op de digitalisering van de dienstverlening, of verschillen per categorie. Om inzicht te krijgen in het daadwerkelijk oplossen van deze interne processen kan na het ontdekken van de oorzaak binnen de interne communicatie worden onderzocht waar de wetenschap bij kan dragen aan het oplossen van problemen met betrekking tot de relatie tussen overheid en burger. Het concrete doel van dit onderzoek is *om inzicht te verkrijgen in de unusual routines die zich afspelen op het grensvlak van interne en externe communicatie binnen Nederlandse overheidsinstellingen door deze te identificeren en te categoriseren.*

De hoofdvraag die hieruit voortvloeit is: *In hoeverre kan inzicht in de aard van unusual routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen aanzet geven tot het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen overheid en burger?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn daarom de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Welke unusual routines kunnen geïdentificeerd worden?*
- *Hoe kunnen de unusual routines gecategoriseerd worden?*
- *Wat zijn de oorzaken en gevolgen van de gevonden unusual routines?*

Deze deelvragen zijn geformuleerd om overzichtelijk inzicht te krijgen in de verschillende unusual routines. Het is belangrijk om de oorzaken en gevolgen van deze unusual routines in kaart te brengen om te zien waar de problemen ontstaan en hoe deze problemen de relatie met de burger beïnvloedt.

3.0 Methode

3.1 Instrumentatie

Om inzicht te krijgen in de unusual routines binnen de overheidsinstellingen is gebruik gemaakt van een semigestructureerde interviews met baliemedewerkers van Nederlandse gemeenten. Door middel van semigestructureerde interviews wordt de baliemedewerkers volledig in de gelegenheid gesteld om in detail alle relevante informatie en ervaringen te delen waardoor het mogelijk wordt om inzicht te krijgen in de aard van unusual routines. Zoals in de inleiding wordt genoemd, zijn gemeenten overheidsinstanties die dicht bij de burger staan. De gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek zijn: Nijmegen, Peel en Maas, Venlo, Gennep, Deventer, Doetinchem, Weert en Asten. Dit is een combinatie van grote en kleine gemeenten verspreid over enkele provincies. In de eerste instantie zijn de gemeenten die het meest toegankelijk zijn voor de onderzoekers benaderd, de gemeenten waar de onderzoekers woonachtig zijn. Deze keuze is gemaakt wegens praktische redenen in verband met reistijd. Er waren enkele gemeenten die na verzoek niet deelnamen aan het onderzoek wegens gebrek aan tijd, dit waren onder andere: gemeente Venray, Horst en Boxmeer. Er is gekozen voor baliemedewerkers omdat zij zowel de schakel zijn tussen burger en overheid en zo persoonlijk het dichtst bij de burger staan, als dat ze ervaring hebben met het interne proces van de gemeente aangezien ze deel zijn van de organisatie zelf. In dit onderzoek is dus bewust gekozen voor de functie van de participanten om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van bestaande unusual routines die effect hebben op de burger. De interviews met de baliemedewerkers zijn gepland via mail- of telefonisch contact, in overleg met hoofd publiekszaken of hoofd Klant Contact Centrum. Alle interviews zijn afgenomen in tweetallen. Tijdens de interviews heeft één onderzoeker vooral het interview geleid en had de tweede onderzoeker een aanvullende rol. Alle interviews zijn, na instemming van de geïnterviewde, opgenomen als geluidsfragment zodat deze na afloop makkelijk uitgewerkt konden worden. Door middel van een vragenlijst kon tijdens het interview eenvoudig doorgevraagd worden na het beantwoorden van vragen om zo een beeld te krijgen van de ervaringen van de baliemedewerkers. Zo hebben de baliemedewerkers kunnen beschrijven hoe de interne processen inspelen op de externe feedback. Op deze manier is er geprobeerd inzicht te krijgen in de mogelijke unusual routines binnen de gemeenten in Nederland.

3.1.1 Topics vragenlijst

Tijdens het afnemen van de interviews is de vooraf opgestelde interviewgide als leidraad gebruikt. Deze is te vinden in bijlage 1. Dit interview start met een introductie waarbij persoonlijke vragen worden gesteld over de baliemedewerkers zelf. De baliemedewerker zijn onder andere gevraagd wat zijn of haar functie en werkzaamheden zijn en hoelang diegene al werkzaam is bij de gemeente.

Als leidraad door het interview is een bepaalde structuur aangehouden, namelijk de ‘probleem → oorzaak → gevolg → oplossing’ structuur. Deze structuur past bij dit onderzoek omdat we te maken hebben met een ‘probleem’, namelijk de bemoeilijkte relatie tussen burger en overheid, waarvan er onderzocht is óf en in welke mate unusual routines een oorzaak vormen, en zo ja? Welke dan? De gevolgen zullen zichtbaar zijn voor de baliemedewerkers aangezien zij in contact staan met de klant én de gemeente.

De interviewgide is opgesteld aan de hand van het eerdergenoemde model van Cooper & Rice (2010). Om inzicht te krijgen in de ervaringen met de genoemde aspecten van het model zijn de oorzaken, gevolgen en subroutines die in het model genoemd worden verwerkt in vragen van de interviewgide.

Allereerst wordt er gevraagd naar de ervaring met het bestaande probleem, gericht op de relatie gemeente met burger. Daaropvolgend wordt doormiddel van enkele vragen onderzocht of er mogelijke unusual routines te ontdekken zijn als oorzaak. Deze zijn gericht op interne processen, digitalisering en de oplossing van voorkomende problemen

In alle gevallen zijn de interviews spontaan verlopen waarbij er dus ook vragen en vervolgvragen zijn gesteld die niet in de interviewgide beschreven staan. Er is tijdens het interview gereageerd op de antwoorden die de geïnterviewde gaf en zoveel mogelijk doorgevraagd om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de interne communicatieprocessen binnen de gemeente en naar de burger toe. Bij elk antwoord is gevraagd naar een voorbeeld uit de praktijk om zo een goed beeld te krijgen van de relatie met de burger.

3.2 Participanten

Er zijn in totaal 16 interviews afgenomen waarvan één interview met twee baliemedewerkers. In tabel 1 zijn het aantal participanten per gemeente weergegeven. De volgende gemeenten hebben deelgenomen: Nijmegen, Peel en Maas, Venlo, Gennep, Deventer, Doetinchem, Weert en Asten. In onderstaand schema (Tabel 1) zijn de inwonersaantallen per gemeente weergegeven. Er is bewust gekozen voor zowel kleine als grote gemeenten om inzicht te krijgen in eventuele verschillen binnen de organisatiecultuur. Dit is interessant voor dit onderzoek wanneer blijkt dat grotere gemeenten verschillen in dienstverlening met kleinere gemeenten waardoor andere situaties voorkomen en de gemeenten wellicht andere systemen en processen handhaven.

Tabel 1. Inwonersaantallen en aantal participanten per gemeente (CBS, 2015).

<u>Gemeente</u>	<u>Inwonersaantal</u>	<u>Aantal participanten</u>
Asten	16.440	3
Deventer	99.166	2
Doetinchem	56.334	3
Gennep	17.100	1
Nijmegen	170.681	3
Peel aan de Maas	43.448	2
Venlo	100.630	1
Weert	49.497	1

3.3 Procedure

Om de interviews te laten plaatsvinden is begonnen bij het benaderen van het hoofd publiekszaken van de gemeenten. Deze persoon is zowel online als via de receptie van de gemeente gezocht. Vervolgens is het hoofd publiekszaken in de meeste gevallen telefonisch benaderd. In dit verzoek werd kort toegelicht wat het onderzoek inhoudt en wat er verwacht wordt van eventuele participanten. Hiervoor is een belscript opgesteld dat te vinden is in bijlage 2. Wanneer er een positieve reactie volgde werd er door de onderzoekers actie ondernomen door middel van het sturen van extra informatie. Er werd een afspraak gemaakt om de interviews af te komen nemen. Uiteindelijk zijn alle interviews vóór of op 8 mei afgerond. Per tweetal zijn de onderzoekers naar de gemeenten gegaan op de afgesproken tijd

en hebben met behulp van de interviewgide het gesprek geleid. Deze zijn allemaal opgenomen met een opnameapparaat of mobiele telefoon.

Direct na het interview zijn de interviews getranscribeerd doormiddel van het terugluisteren van de opname.

3.3.1 Data-analyse

Een descriptief en kwalitatief onderzoek vraagt om een intensieve analyse van interviews en antwoorden. Na het afnemen van de interviews zijn deze getranscribeerd. Vervolgens zijn alle antwoorden van de baliemedewerkers geanalyseerd en gecategoriseerd doormiddel van coderen. Er is gebruik gemaakt van het computerprogramma Atlas-Ti. Op deze manier zijn de verschillende antwoorden gecodeerd en gekoppeld. Alle interviews zijn als document toegevoegd in het programma en vervolgens handmatig gecodeerd door de onderzoeker. De codes zijn toegevoegd aan de hand van een coderingsschema dat door de onderzoekers is ontworpen en is te vinden in bijlage 3. De codes die in alle interviews voorkwamen en dusdanig interessant bleken zijn gecategoriseerd. Na het coderen zijn er zogenaamde ‘code groups’ aangemaakt om de codes ook te categoriseren in Atlas-Ti. Elke code, subcode en code group is weergegeven met een verschillende kleur. Op deze manier kan inzicht verkregen worden in de verschillende unusual routines die binnen de gemeenten zichtbaar geworden zijn. Door het coderen en categoriseren kan achterhaald worden welke soort routines en processen het vaakst als problematisch worden ervaren en aan verbetering toe zijn. Door middel van de Query Tool in Atlas-Ti kunnen relaties en verbanden gevonden worden tussen verschillende codes. De gecodeerde data is geanalyseerd door te kijken naar samenhang. Met samenhang wordt bedoeld welke codes op hetzelfde moment naar voren kwamen in de interviews, bijvoorbeeld wanneer gevolgen zoals *frustratie*, *stress* en *onbegrip* tegelijk voorkwamen met een bepaald *werkproces* of *oorzaak van een probleem*. Verder is gekeken naar hoe vaak een bepaalde code voorkomt, in welke context deze voorkomt en of deze positief of negatief bedoeld wordt. Door de ervaringen van de baliemedewerkers van de gemeenten zelf kan inzicht verkregen worden in de interne processen van de overheidsinstantie. De unusual routines en het inzicht in de aard van de problemen van deze processen zijn relevant voor verder onderzoek.

5 Resultaten

Zoals beschreven in de inleiding is het van belang om te onderzoeken of de oorzaak van de ontevreden burgers bij de processen binnen de overheid zelf ligt en daarvoor is het van belang te onderzoeken waar de burgers ontevreden over zijn.

Voor het analyseren van de resultaten wordt in dit onderzoek het Initial Model Of Unusual Routines (Rice & Cooper, 2010) gebruikt. Aan hand van dit schema, dat is weergegeven in figuur 1, wordt duidelijk wat volgens de onderzoekers Cooper en Rice unusual routines zijn. Alle symptomen, karakteristieken en subroutines zijn vertaald uit het Engels.

5.1 Unusual routines volgens Cooper & Rice (2010)

Cooper & Rice (2010) kennen de volgende karakteristieken en symptomen toe aan unusual routines:

- Negatieve consequenties worden gezien als ongewoon
- Individuele ervaringen zeldzaam of onwaarschijnlijk
- Wordt gezien als routine
- Geroutineerd, ingebed
- Herhalende, niet-functionele feedback (intern en extern)
- Verdraaiend of onderdrukkend leren
- Lokale en/of systeem-brede effecten
- Intentionele en niet-intentionele effecten
- Ontkenning
- Manipulatie, stijf systeem
- Niet-activiteit
- Stijfheid
- Verdenking en geheimhouding
- Zorgt voor vertraging
- Bureaucratie

Volgens Cooper & Rice (2010) zijn enkele gevolgen van unusual routines:

- Verwarring
- Frustratie / Stress
- Emotionele uitbarstingen
- Problemen voor imago organisatie
- Organisatie leert verkeerde lessen

5.2 Bestaande unusual routines binnen gemeenten

In deze paragraaf worden voorbeelden en verdere uitleg gegeven bij de gevonden codes die mogelijk unusual routines bevatten. Beschrijvend wordt uitgelegd wat de meest belangrijke situaties zijn die baliemedewerkers ervaren en wellicht unusual routines zijn of sterk gerelateerd zijn aan of verband hebben met unusual routines door de oorzaken en gevolgen die bij de situatie horen.

Over het algemeen genomen ervaarde alle baliemedewerkers een positieve relatie tussen de burgers en de overheid. Wanneer hiernaar gevraagd werd direct gewezen op de *klantvriendelijkheid* die zij uitdragen waardoor de burger altijd zo goed mogelijk geholpen wordt bij de gemeente. De burger was dan ook vrijwel altijd positief over de vriendelijkheid van de medewerkers. Er wordt over het algemeen altijd een informele sfeer ervaren waardoor de baliemedewerkers op een prettige manier hun werk kunnen doen.

5.2.1 Problemen met betrekking tot de code ‘Problemen in relatie gemeente – burger’.

Ondanks de goede perceptie van de relatie tussen gemeente en burger volgens de baliemedewerkers ervoeren de medewerkers van alle gemeenten ook weleens problemen met de relatie tussen de gemeente als overheid, en de burger. Vaak genoemd door de baliemedewerkers waren oorzaken als *lange wachttijden* en veel *navragen*, die zorgen voor frustratie en stress bij de burger. Wanneer de burger bijvoorbeeld niet direct dezelfde dag terecht kan bij de gemeente, bleek de burger direct geïrriteerd. Ook werd er veel genoemd dat de functie van de baliemedewerkers er vooral voor zorgt dat de baliemedewerkers de problemen in de relatie ervaren. Dit komt omdat de baliemedewerkers in alle gevallen het eerste aanspreekpunt zijn binnen de gemeenten voor de burger. Wanneer deze met een probleem zit, gefrustreerd of boos is, zal de burger altijd de baliemedewerker aan de telefoon krijgen of tegen het lijf lopen in het gemeentehuis. Als de burger een klacht heeft komt deze dus altijd eerst bij de baliemedewerker terecht, ook al blijken de klachten nooit direct naar de baliemedewerker gericht te zijn. Uit de interviews kwam naar voren dat baliemedewerkers in sommige gemeenten alleen vragen mogen beantwoorden van minder dan 30 seconden, wordt deze tijd overschreden, dan wordt de burger doorverbonden. Ook bleek dat *onbegrip* vaak voorkwam in combinatie met het *niet goed luisteren* van de burger. Uit de interviews bleek dat mensen vaak gefrustreerd raakte door bepaalde acties of reacties van de baliemedewerkers maar wanneer er herhaald werd waarom iets gaat zoals het gaat en de burger begreep hoe het zat, deze burger direct minder gefrustreerd was. Er werd vaak genoemd dat het duidelijk

uitleggen waarom iets nu eenmaal zo is, vaak de reden is dat burgers kalmeren en begrip tonen. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker tijdens een interview:

[...] In de regel is het vaak zo dat ze zelf niet lezen en dat is vaak het grotere probleem. Bijvoorbeeld wanneer iemand een bericht krijgt van het CBR dat zijn rijbewijs vernieuwd mag worden, dan komt hij bij ons aan de balie en dan denkt hij dat het rijbewijs al klaarligt, maar dat is dan niet zo. Dan heeft hij de brief niet gelezen, die zit nog in de envelop. Mensen lezen gewoon slecht en het enige dat je kunt doen is gewoon zo duidelijk mogelijk en zo beknopt mogelijk uitleg geven...

Baliemedewerkers noemde ‘begrip tonen’ ‘burger uit laten praten’ ‘goed luisteren’ ‘alles uitleggen’ als gedragingen die belangrijk zijn gerelateerd aan klantvriendelijkheid om de goede relatie in stand te houden. Opvallend is dat expliciet naar voren komt dat het *negatieve imago van de gemeente* een belangrijke rol speelt bij de manier waarop burgers met de gemeente omgaan. Genoemd wordt het imago van oudsher negatief is. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker tijdens een interview:

[...] Ja van oudsher! “Ja ambtenaren slapen en drinken koffie”. Dat horen we heel vaak, elke dag. “Je drinkt koffie en je eet vlaai, dat zit er van vroeger in.” Dat is een imago van vroeger en dat krijg je er niet uit. Dat is gewoon het aanspreekpunt. Vroeger ging alles naar de gemeente en dat blijft. Denk niet dat je ervan af komt. Ach ja, gaat er hier in..en daar uit.

Vroeger werden ambtenaren gezien als luie mensen die niet veel uitvoeren, dit beeld is bij veel mensen onveranderd ondanks dat er binnen de gemeente wel veel dingen zijn veranderd. Baliemedewerkers merken dat ze vaak te maken krijgen met vooroordelen en altijd de schuld krijgen als er iets mis gaat. De reden hiervoor is volgens de medewerkers dat het makkelijk is om de schuld bij de gemeente te leggen omdat de burger ervan uit gaat dat deze al veel fout doet. In één van de interviews werd het voorbeeld genoemd van het verlopen paspoort. Wanneer mensen te laat zijn met het aanvragen van een nieuw geldig identiteitsbewijs horen de medewerkers regelmatig dat het de schuld is van de gemeente, ondanks dat de gemeente netjes een brief stuurt en mededeelt dat het document gaat verlopen. Medewerkers noemen dat burgers vaak dingen verdraaien zodat uiteindelijk de gemeente schuld heeft. De baliemedewerkers noemen ook dat de burger vooral moet wennen aan de veranderingen binnen de gemeenten en daardoor ontstaan er in het begin frustraties maar na uitleg volgt er snel begrip. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker tijdens een interview:

[...] Ik denk dat de burger er een beetje aan moet wennen, de overheid. Vroeger kon je binnenlopen en ging je in de rij zitten. De gemeente heeft nu een ander systeem – ik werk hier nu meer dan 30 jaar – je ziet dat die daaraan moet wennen.

Problemen wat betreft de communicatie met de burger werd genoemd in samenhang met het beleid van de gemeente. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker tijdens een interview:

Vraag onderzoeker: *“Wanneer er problemen zijn of wanneer er veranderingen zijn, op welke manier wordt dat gecommuniceerd naar de burgers?”* Antwoord

baliemedewerker: *“Via de media en via de website. Vraag onderzoeker: “U krijgt als telefonisch medewerker niet de instructie om daar meer informatie over te verstrekken?”* Antwoord baliemedewerker: *“Nee.”*

Ook al willen medewerkers van de gemeente af en toe informatie verstrekken, het mag niet. Deze quote is relevant omdat deze specifiek over communicatie met burger gaat. Het beleid van de gemeente blijkt het af en toe niet toe te laten te communiceren op een manier waardoor alle burgers bereikt worden. In dit geval wordt alleen via de media en de website gecommuniceerd waardoor ook de communicatie onpersoonlijk over bleek te komen.

5.2.2 Problemen met betrekking tot wet- en regelgeving

Dat de overheid en dus de gemeente te maken heeft met *wet- en regelgeving* is een feit. Dat het beleid met betrekking tot wet- en regelgeving binnen de gemeente regelmatig zorgt voor een problematische relatie tussen de burger en de gemeente is een resultaat dat blijkt na analyse van de data. In meerdere interviews werd een soortgelijk fenomeen genoemd dat frustratie veroorzaakte bij de burger. Deze heeft in alle gevallen te maken met de wet- en regelgeving waar de gemeente zich aan dient te houden en verder geen invloed op heeft. Een voorbeeld hiervan dat genoemd wordt in de interviews is het beleid omtrent het aanvragen van ID-kaarten. Voor het aanvragen van een ID- kaart moet (veelal elektronisch) geld worden betaald met behulp van een bankpas, bij een bank kan pas een bankpas worden aangevraagd als degene die de pas aanvraagt in het bezit is van een geldig identiteitsbewijs. De burger komt op deze manier in een vicieuze cirkel terecht waarbij hij of zij constant belemmerd wordt door de wet. Een ander voorbeeld dat genoemd werd is de nieuwe wetgeving die sinds 1 januari 2017 is ingegaan met betrekking tot gevonden identiteitskaarten. Ook dit is een wetgeving die veel burgers frustreert aangezien ze dubbel gedupeerd zijn. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker in een interview:

[...] Dat vinden mensen raar. En dan moeten we uitleggen dat er in de tussentijd van alles mee gebeurd kan zijn, abonnementen afgesloten... Ze zijn heel fraudegevoelig en dat moeten wij echt vernietigen en een nieuwe aanvragen. Ze zijn dubbel gedupeerd, ze zijn hun ID verloren én moeten een nieuwe betalen... Maar ja, dat staat in de wet, maar daar hebben veel burgers moeite mee.

Bovenstaande quote is relevant omdat in deze situatie de wetgeving niet altijd begrepen wordt door de burger maar tegelijkertijd kan de gemeente hier niet omheen. Het ongeduld bij de burger gerelateerd aan wet- en regelgeving bleek ook vaak veroorzaakt te worden door het lang moeten wachten op bepaalde documenten. Een spoeddocument brengt extra kosten met zich mee wat weer frustratie opwekt. Ook bestaat er een wet over het aanvragen van identiteitskaarten voor kinderen. Het is hierbij wettelijk verplicht dat het kind of de baby fysiek aanwezig is bij het ophalen van het document. In een interview bleek dat mensen deze regel niet altijd naleven en denken dat het ook kan zonder hun kind mee te brengen naar het gemeentehuis. Het bleek dat wanneer burgers niet goed luisterde naar de instructies van de baliemedewerkers, frustraties ontstonden omdat de burger de schuld dan niet bij zichzelf zoekt maar bij de gemeente. Uit de interviews bleek dat de wet- en regelgeving niet altijd synchroon loopt met het beleid van de gemeente. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker in een interview:

[...] Zeg maar de documenten die wij uitgeven, daar heb je wettelijke, en dat is zo geregeld. Zo moet je dingen doen. Maar eigenlijk heeft eigen gemeente zijn eigen beleid daarin. Bijvoorbeeld wanneer een paspoort verlopen is, moet je die inleveren en krijg je die niet meer terug. Ons beleid is dat wij wel teruggeven, want anders hebben mensen in de tussentijd helemaal niks om zich te legitimeren.

Deze quote is relevant omdat hieruit blijkt dat de gemeente weleens afwijkt van regelingen om klantvriendelijk te zijn naar de burger toe. De gemeente houdt zich dus ook niet altijd aan de wet- en regelgeving.

5.2.3 problemen met betrekking tot doelstellingen

Wat duidelijk naar voren kwam in alle interviews is dat de doelstellingen van de baliemedewerkers binnen gemeenten vrijwel allemaal hetzelfde zijn. Namelijk: ‘een excellente dienstverlening naar de burger’ en ‘de klant is koning’. Om deze doelstelling te behalen worden er in de interviews voorbeelden gegeven van hospitality trainingen die gevolgd worden om de klantbeleving te verbeteren en gastvrijheid te formeren. De

baliemedewerkers geven aan dat het vooral gaat om ‘alles eromheen’ waarmee bedoeld wordt aan de hand van een voorbeeld dat niet alleen het paspoort verstrekt wordt en het gesprek beëindigd maar dat er doorgevraagd wordt naar persoonlijkere dingen met betrekking tot de burger zoals ‘Wat gaat u verder nog doen vandaag’, ‘hoe is het met de kinderen en ‘wat heeft u leuke schoenen aan vandaag’. De baliemedewerkers legt de nadruk op het doorvragen en luisteren. Luisteren naar de burger wordt als zeer belangrijk ervaren.

Een ander onderwerp is *tegenstrijdige doelen*. De baliemedewerkers noemen dat zij zelf graag de excellente dienstverlening handhaven waar, de gemeente zelf, soms belemmerd in het beleid. Een voorbeeld dat genoemd wordt is bijvoorbeeld het innemen van verlopen identiteitsbewijzen. In bepaalde gemeenten vinden ze het niet humaan om burgers de gemeente te laten verlaten zonder identiteitsbewijs omdat zij dan simpelweg geen manier hebben om zichzelf te legitimeren. Wanneer zij het verlopen identiteitsbewijs toch meegeven, geven zij een betaalbewijs mee zodat bij controle aangetoond kan worden dat ze reeds een nieuw identiteitsbewijs hebben aangevraagd. Het teruggeven van verlopen identiteitsbewijzen is volgens de wet niet toegestaan. Ook blijkt dat baliemedewerkers weleens handelen tegen het beleid in. De volgende citaten uit het interview met de gemeente Nijmegen beschrijft de situatie:

“We werken eigenlijk allemaal een beetje hetzelfde. Allemaal via hetzelfde protocol. Af en toe wijk je daar weleens vanaf, omdat je voelt dat je iets moet doen dat eigenlijk niet volgens het protocol mag. WMO, Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Dat zijn vaak ouderen of gehandicapte mensen, we hebben daar een instructie voor: niet doorverbinden, maar een terugbelverzoek maken, omdat de afdeling vaak dingen moet uitzoeken. Zij hebben dat liever eerst via de mail, zodat zij de dingen kunnen uitzoeken. Dan bellen ze diegene terug binnen twee werkdagen. Maar soms is de nood zo hoog, dan voel je gewoon dat kan ik niet maken, ik kan die mensen niet met een terugbelverzoek wegsturen. Dan ga je een beetje buiten je boekje en dan bel je toch, ondanks dat de instructie heel duidelijk is ‘niet bellen’.”

Het bovenstaande voorbeeld beschrijft hoe medewerkers te maken krijgen met tegenstrijdigheden in het beleid. Deze quote is relevant omdat het eigenlijk ongewoon is om een beleid niet na te leven.

5.2.4 problemen met betrekking tot interne processen

Ondanks dat er door de baliemedewerker erg positief werd gereageerd op interne processen

bleken er af en toe problemen. Er kwam in de interviews naar voren dat het soms frustraties oplevert bij de medewerkers wanneer er geen procesbeschrijvingen bestaan bij bepaalde situaties die niet vaak voorkomen zoals het inleveren van rijbewijs omdat een burger niet meer wil rijden. Wat bij meerdere gemeenten frustratie bij de burger bleek op te wekken zijn problemen in de bezetting van het personeel. Genoemd werd dat bij kleine gemeenten geen vervanging is voor bepaalde, niet-overdraagbare functies, dit levert langere wachttijden op. Dit blijkt uit onderstaande quote van een baliemedewerker in een interview:

[...] Eerst was het gewoon van 'oeeps', je haalt het eruit maar nu kan dat niet meer. Dat moet je dan via een ander doen. En dat levert problemen op. Gaat die persoon met zwangerschapsverlof, dan is er niemand... en dat geeft wel dingen. Hoe meer er bezuinigd wordt, ja daar ga je tegenaan lopen, dat is erg vervelend.

Deze quote is relevant omdat dit voorbeeld aangeeft hoe de bezetting problemen oplevert met het werk dat gedaan moet worden. Ook werd genoemd dat er in de vakantieperiode druktes ontstaan waardoor burgers eerder negatieve ervaringen hebben met de gemeente. Verdere problemen met interne processen die bij bepaalde gemeenten werden genoemd hadden vooral te maken met externe en niet-persoonlijke factoren zoals het gebouw en de inrichting hiervan. De baliemedewerker van gemeente Peel en Maas was blij met het nieuwe gemeentehuis maar anderzijds was een grote, open hal ook erg rumoerig en af en toe storend wanneer ze aan het werk is. Ook in de ruimte waar haar team werkt van het Klanten Contact Centrum, was het klimaat moeilijk te regelen omdat ze zelf geen raam open kunnen zetten in de ruimte. Dit leidt volgens de baliemedewerkers van gemeente Peel en Maas zelfs tot lichamelijke klachten. Ze gaf aan deze dingen al meerdere keren aangegeven te hebben intern, maar er werd niks mee gedaan. Bij meerdere gemeenten werd genoemd dat er af en toe systemen niet functioneren waardoor er zowel bij de burger als bij de medewerkers zelf frustratie ontstaat.

Baliemedewerkers gaven aan wanneer er bijvoorbeeld gewerkt werd met een automatisch systeem zoals een buizenpost, een sluis waardoor de paspoorten van de kluis bij de baliemedewerkers te recht komen, niet functioneert dit problemen oplevert. De schuld ligt niet bij de gemeente, of de baliemedewerker zelf maar de techniek functioneert niet naar behoren. Baliemedewerkers ervaren hier problemen mee omdat zij degene zijn die het met de burger moeten oplossen. Een positieve routine die bij de gemeente Peel en Maas werd ervaren is de mogelijkheid om pasfoto's te maken op het gemeentehuis. Uit het interview bleek dat zowel de burger als de medewerker hier zeer positief op reageert.

5.2.5 problemen met betrekking tot digitalisering

In alle afgenomen interviews kwam duidelijk naar voren dat de digitalisering over het algemeen goed beviel. De burger kan veel meer zelf regelen en dat wordt als prettig ervaren omdat er blijkt behoefte te zijn. Toch wordt er door alle participanten aangegeven dat de oudere generatie niet om kan gaan met de digitalisering. De oudere generatie die niet opgegroeid is in het digitale tijdperk blijkt niet in staat gebruik te maken van de onlinediensten van de gemeente omdat de meeste niet over internet beschikken. Deze generatie komt nog altijd langs bij de gemeente, of belt om zaken te regelen. De baliemedewerkers zelf wennen vrij snel aan de nieuwe programma's en websites. Het blijkt vooral een kwestie van wennen voor zowel de baliemedewerkers als de burger, zoals de participanten beschrijven. Er werd door één van de participanten aangegeven dat ze het eigenaardig vond waarom de digitalisering niet landelijk werd doorgevoerd in plaats van elke gemeente individueel. Reden hiervoor was dat het tot kostenbesparing zal leiden en meer consistentie tussen alle gemeenten in Nederland.

Onderstaande tabel (Tabel 2) is een schematische weergave van de codes die problemen veroorzaken met bijbehorende oorzaken en gevolgen van de problemen. Aan de hand van deze oorzaken en gevolgen blijkt in hoeverre de situatie betrekking heeft op een unusual routine.

Tabel 2. Overzicht codes per categorie met oorzaak en gevolg.

Categorie	Oorzaak	Gevolg
Problemen in relatie gemeente burger	<ul style="list-style-type: none">• Drukke/ Lange wachttijden• Niet goed luisteren → navragen• Eerste aanspreekpunt• Negatief imago gemeente	<ul style="list-style-type: none">• Onbegrip• Frustratie• Ongeduld• Emotionele uitbarstingen• Klachten• Dreigingen
Problemen met betrekking tot wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none">• Gemeente heeft geen invloed• Niet goed naar uitleg wetgeving luisteren burger• Ongeduld	<ul style="list-style-type: none">• Frustratie• Stress• Emotionele uitbarstingen

Problemen met betrekking tot doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenstrijdige doelstelling gemeente en baliemedewerker 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet naleven beleid
Problemen met betrekking tot interne communicatie, interne processen en feedback	<ul style="list-style-type: none"> • Externe factoren zoals gebouw • Interne mechanische systemen • Mogelijkheid pasfoto's maken • Slechte bezetting 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontevreden medewerkers • Systemen/ machines die niet naar behoren functioneren • Positieve ervaringen • Frustratie bij burger
Problemen met betrekking tot digitalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Onbekwaamheid oudere generatie • Verandering • Wachttijden 	<ul style="list-style-type: none"> • Frustratie • Onbegrip • Klagen • Dubbel werk

De oorzaak 'bureaucratie' volgens het model van Cooper & Rice (2010) blijkt dus ook voor te komen bij de categorie wet- en regelgeving naar aanleiding van de interviews. De bureaucratie zorgt voor frustratie bij de burger zoals beschreven in paragraaf 5.2.2. Wanneer gekeken wordt naar de symptomen die in het model van Cooper & Rice (2010) worden genoemd, kan het symptoom 'stijf systeem' gezien worden als symptoom waaraan een unusual routine te herkennen is. Het inflexibele systeem van wet- en regelgeving zorgt voor de frustratie van de burger. Het symptoom 'stijfheid' komt ook voor in de gevonden unusual routines aangezien wet- en regelgeving per definitie 'stijf' en 'inflexibel' is omdat ze vast staan in de wet. Uit de interviews blijkt dat er ook gevolgen zijn die volgens Cooper & Rice (2010) volgen uit unusual routines binnen de gemeenten. Deze gevolgen zijn per categorie weergegeven in Tabel 2. Op korte termijn komen de 'emotionele uitbarstingen' voor die genoemd worden bij verschillende gemeenten. De burger wordt het teveel en uit zijn of haar emotie tegenover de baliemedewerker. Eveneens zijn *frustratie en stress* veel voorkomende gevolgen binnen de gemeente. Frustratie ontstaat bij de medewerkers van de gemeente

wanneer het beleid niet wordt nageleefd omdat er *tegenstrijdige doelen* aanwezig zijn. Gevolgen hiervan kunnen zijn dat de organisatie *verkeerde lessen leert* omdat ze het gebruikelijke beleid omzeilen, dit geldt ook voor het gevolg dat de organisatie in staat kan zijn zich goed aan te passen. De categorieën *digitalisering*, *interne processen* en *problemen in relatie gemeenten en burger* zijn de categorieën die niet in het model staan maar waarvan uit de resultaten wel blijkt dat ze er wel in zouden passen. Oorzaken en gevolgen volgens Cooper & Rice (2010) zijn toepasbaar op deze categorieën.

5.3 Gevonden mogelijke unusual routines

Onderstaande mogelijke unusual routines per categorie zijn gebaseerd op de codes die veel zijn voorgekomen in de interviews en zoals beschreven in paragraaf 5.2 problemen opleveren. Gesuggererd kan worden dat binnen deze categorieën unusual routines een rol spelen.

Problemen in relatie gemeente burger

De problemen die blijken te bestaan in de relatie tussen de burger en de overheid worden veroorzaakt door lange wachttijden (vertraging) en het negatieve imago van de gemeente. Van oudsher blijken de vooroordelen van de gemeente te blijven bestaan. Dit sluit aan op de karaktereigenschap ‘niet-intentionele effecten’ omdat het een imago is waar de gemeente geen invloed op heeft. De problemen die ervaren worden zijn niet of weinig direct gericht naar de medewerkers, zij zijn enkel het eerste aanspreekpunt waardoor er sprake is van niet-functionele feedback vanuit de burger.

Wet- en regelgeving

De wet die landelijk is vastgelegd blijkt regelmatig unusual routines te veroorzaken. Wanneer het beleid van de gemeente een bepaalde regeling door wil voeren, wordt deze niet na leefbaar omdat de wet erboven staat. De gemeente heeft dus niet de intentie dwars te liggen. De wet blijkt regelmatig onlogisch in de praktijk en wordt als ingewikkeld ervaren door zowel de medewerkers als de burger. Dit sluit aan op de karaktereigenschap ‘inflexibel, stijf systeem’. De gemeente heeft op veel gebieden te maken met wet- en regelgeving en dit kan dan ook gezien worden als routine.

Tegenstrijdige doelen

Het beleid wordt niet nageleefd omdat de medewerker de burger zo goed mogelijk van dienst wil zijn. Ongebruikelijk is het om de opgelegde taken van de organisatie niet na te leven. Toch is het niet raar dat de baliemedewerker, eerste aanspreekpunt, de burger zo goed mogelijk wil doorverwijzen, wanneer dit niet zou gebeuren zou dit gezien worden als

ongewoon. De morele plicht van de medewerker weegt voor hen zwaarder dan het beleid dat eigenlijk geldt.

Digitalisering

De digitalisering die doorgevoerd wordt over het algemeen als positief ervaren. Toch is deze overall problematisch voor de oudere generatie. Dit is een niet-intentioneel effect omdat de meerderheid wél baat heeft bij digitalisering maar een minderheid niet. Er zitten ook nadelen aan de digitalisering die frustratie en dubbel werk opleveren. Bij iedere gemeente hanteren ze andere systemen wat gezien kan worden als een unusual routine, het zou gebruikelijk zijn wanneer landelijk op dezelfde manier wordt gehandeld, wat veel voordelen kan opleveren.

Interne processen

de mogelijkheid tot pasfoto's maken in het gemeentehuis is een routine die positief ontvangen wordt. Dit wordt bij geen enkele andere gemeente doorgevoerd. Kleine gemeenten hebben in vakantieperioden last van onderbezetting dat zorgt voor frustratie bij de burger door lange wachttijden. Dit is een routine omdat het blijft voorkomen en niet eenmalig is. Externe factoren zoals problemen met het gebouw of de inrichting daarvan blijken veel irritatie op te wekken bij de medewerkers, waarna er met de feedback niks gedaan wordt. Over het algemeen zorgen problemen met interne processen voor gevolgen bij zowel baliedmedewerkers als burgers. Individuele ervaringen zijn zeldzaam.

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven welke symptomen of karakteristieken van unusual routines volgens Rice & Cooper (2010) horen bij elke gevonden categorie.

Tabel 3. Schematische weergave van gevonden categorieën unusual routines volgens het schema van Rice & Cooper (2010).

Categorie oorzaak unusual routine	Symptoms/ Characteristics
Wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt gezien als routine - Inflexibel, stijf systeem - Niet intentionele effecten
Tegenstrijdige doelen	<ul style="list-style-type: none"> - Negatieve consequenties worden gezien als ongewoon - (voorheen) geroutineerd
Digitalisering	<ul style="list-style-type: none"> - Herhalende niet-functionele feedback (intern+extern)

	<ul style="list-style-type: none"> - Brede effecten - Niet intentionele effecten
Interne processen	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt gezien als routine - Individuele ervaringen zeldzaam of onwaarschijnlijk - Zorgt voor vertraging
Problemen in relatie gemeente en burger	<ul style="list-style-type: none"> - Niet intentionele effecten - Vertraging - Herhalende niet-functionele feedback extern - Stijfheid

Uit de resultaten blijken dus de volgende categorieën mogelijke unusual routines te bevatten:

- Wet- en regelgeving
- Tegenstrijdige doelen
- Digitalisering
- Interne processen (systemen en communicatie)
- Problemen in relatie gemeente en burger

6 Conclusie

Aan de hand van de resultaten en de discussieparagraaf kunnen de onderzoeksvragen beantwoord worden. Om de hoofdvraag te beantwoorden is het noodzakelijk de eerste deelvraag te beantwoorden: Welke unusual routines kunnen geïdentificeerd worden?

De mogelijke unusual routines die geïdentificeerd kunnen worden zijn:

- Het van oudsher bestaande negatieve imago van de gemeente op de burger
- Onlogische wetten
- Beleid dat niet synchroon loopt met bestaande wetten
- Negatieve externe factoren zoals gebouw en inrichting
- Technische systemen die niet naar behoren functioneren
- Mogelijkheid tot pasfoto's maken op het gemeentehuis
- Slechte bezetting van medewerkers
- Het digitaliseren in combinatie met de oudere generatie
- Beleid dat tegenstrijdig is met het doel van de medewerker

De daaropvolgende deelvraag: *Hoe kunnen de unusual routines gecategoriseerd worden?* kan ook beantwoord worden. Zoals weergegeven in tabel 3 worden binnen 5 categorieën mogelijke unusual routines zichtbaar, namelijk:

- Wet- en regelgeving
- Tegenstrijdige doelen
- Digitalisering
- Interne processen
- Problemen in relatie gemeente burger

Twee gevonden categorieën naar aanleiding van dit onderzoek komen met het model van Cooper & Rice (2010) overeen. De andere drie categorieën zijn aan het model toe te voegen.

De laatste deelvraag: *Wat zijn de oorzaken en gevolgen van de gevonden unusual routines?* kan ook beantwoord worden na analyse van de interviews. In tabel 2 zijn per gevonden categorie de oorzaken en gevolgen van de voorkomende problemen en dus mogelijke unusual routines weergegeven. De meest voorkomende oorzaken waren:

- Lange wachttijden
- Niet goed luisteren burger
- Negatief imago gemeente
- Gemeente geen invloed
- Ongeduld
- Tegenstrijdige doelen
- Slechte bezetting
- Verandering
- Onbekwaamheid oudere generatie

De meest voorkomende gevolgen waren:

- Onbegrip
- Frustratie, stress
- Ongeduld
- Emotionele uitbarstingen
- Klachten
- Dreigingen
- Niet naleven van beleid

Aan de hand van deze oorzaken en gevolgen worden de unusual routines getypeerd naar aanleiding van het kader dat geschetst is door Cooper & Rice (2010)

De overkoepelende hoofdvraag die aan de hand van de deelvragen beantwoord kan worden is:

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

Aan de hand van de symptomen, karakteristieken, oorzaken en gevolgen van unusual routines volgens het model van Cooper & Rice (2010) zijn de mogelijke unusual routines binnen gemeenten geïdentificeerd en gecategoriseerd. Door middel van de gevonden resultaten kan geconcludeerd worden dat er inzicht is verkregen in de aard van unusual routines, de afgenomen interviews bij de verschillende gemeenten in Nederland hebben een beeld geschetst van mogelijk bestaande unusual routines binnen deze overheidsinstellingen zowel op intern als op extern gebied. Dit verkregen inzicht kan bijdragen aan het verbeteren van de relatie tussen overheid en burger wanneer gemeenten de gevonden problemen beschreven in paragraaf 5.2, aan pakken door te kijken naar de bijbehorende oorzaken en deze op te lossen. Aan de hand van de gevonden resultaten blijkt dat bureaucratie een oorzaak is van veel frustratie. Wanneer de overheid deze frustratie weg wil nemen is het van belang verbeteringen door te voeren in de wet- en regelgeving. De wetten moeten logisch en uitvoerbaar zijn voor gemeenten en de wet synchroon lopen met het beleid. De tegenstrijdigheden binnen de doelstellingen moeten aangepakt worden en het beleid moet afgestemd worden op de excellente dienstverlening waar de overheid naar streeft. Baliemedewerkers zouden een grotere rol kunnen gaan spelen in het bepalen van dat beleid, aangezien zij de schakel vormen tussen burger en overheid. De negatieve externe factoren die genoemd worden als oorzaak van frustratie bij zowel medewerkers als burgers kan weggenomen worden door de systemen en gebouwen te allen tijde goed te laten functioneren en te onderhouden zodat er geen gebreken op spelen. De gemeenten blijken te maken te hebben met een negatief imago dat slecht uitpakt met betrekking tot de relatie tussen overheid en burger. De relatie zou verbeterd kunnen worden wanneer de overheid gaat investeren in het verbeteren van het imago. Hoe de overheid dit zou kunnen doen kan verder onderzocht worden door middel van vervolgonderzoek. De overheid zou ook een grote stap zetten met betrekking tot de verbetering van de relatie met de burger wanneer alle gemeenten het mogelijk zouden maken om pasfoto's te maken op gemeentehuis. Op het gemeentehuis komen veel burgers voor het aanvragen van documenten waarbij een pasfoto moet worden aangeleverd. De gemeente zou

de burgers tegemoetkomen wanneer ze deze mogelijkheid bieden blijkt uit positieve ervaringen met deze routine naar aanleiding van de interviews gehouden in dit onderzoek.

7 beperkingen huidig onderzoek

De eerste beperking van het huidige onderzoek is het aantal gemeenten dat gebruikt is voor het verzamelen van de data. Er zijn in totaal acht gemeenten geïnterviewd. Er is getracht zoveel mogelijk gemeenten te benaderen van verschillende groottes. Er zijn geen gemeenten in de randstad geïnterviewd en niet elke provincie wordt vertegenwoordigd. Wat in dit onderzoek dus niet naar voren is gekomen is of er verschillen zijn tussen gemeenten in de randstad en in verschillende provincies. Het zou namelijk zo kunnen zijn dat factoren zoals de samenstelling van de bevolking en de ligging van de gemeente invloed heeft op het beleid en de daarbij voorkomende problemen. Het zou dus zo kunnen zijn dat andere resultaten zullen blijken wanneer gemeenten aan bod komen die bijvoorbeeld te maken hebben met veel vluchtelingen en daarbij behorend beleid. De grote gemeenten in de randstad hebben bijvoorbeeld te maken met een dichtbevolkte samenleving met veel verschillende culturen. Ook bleek uit de interviews dat de participanten hun eigen gemeente erg in bescherming namen, wat inhoudt dat ze terughoudend waren met het noemen van problemen en negatieve ervaringen. Baliemedewerkers voelen zich nauw betrokken bij hun gemeente en benadrukten graag de positieve dingen zodat ze niet incapabel overkwamen. Een andere beperking bleek tijdens het coderen door middel van Atlas.Ti. De betrouwbaarheid kan in twijfel worden getrokken doordat elk interview slechts éénmaal is gecodeerd aan de hand van het coderingsschema te vinden in bijlage 3. Wanneer de data door meerdere codeurs gecodeerd zou worden zou dat de betrouwbaarheid verbeteren. Interpretatieverschillen zijn namelijk erg waarschijnlijk bij het coderen van diepte-interviews, ook zouden andere codeurs wellicht andere coderingen toevoegen die in dit onderzoek niet aan bod zijn gekomen. Een andere beperking van het huidige onderzoek is de eenzijdigheid. Enkel de baliemedewerkers, en dus de overheid is participant in dit onderzoek. Er is niet gesproken met burgers, die wellicht de relatie tussen hen en overheid en bijbehorende problemen anders ervaren dan de baliemedewerkers.

8 mogelijkheden verder onderzoek

De beperkingen in paragraaf 7 leiden tot mogelijkheden voor verder onderzoek. Voor verder onderzoek voortbordurend op het huidige onderzoek is aan te bevelen meerdere gemeenten uit

elke provincie te interviewen om een representatiever beeld van de percepties van de baliemedewerkers te verkrijgen. Dit onderzoek is uitgevoerd om enkel inzicht te krijgen in mogelijk bestaande unusual routines. Nu zichtbaarheid is verkregen in de aard hiervan kan onderzocht worden hoe deze unusual routines ‘opgelost’ kunnen worden zodat de dienstverlening van de overheid naar de burger verbeterd. Er kan onderzoek gedaan worden naar concrete oplossingen voor de bestaande problemen vanuit zowel het perspectief van de baliemedewerkers als de burgers zelf. Uit de analyses zijn interessante onderwerpen en suggesties gekomen die de dienstverlening kunnen verbeteren, per onderwerp kan onderzocht worden of er bij de burger behoefte bestaat voor verandering of eventuele doorvoering van bepaalde regelingen. Tevens is doormiddel van dit onderzoek een aantal unusual routines in gemeenten ontdekt en gecategoriseerd die een aanvulling kunnen vormen op het Initial Model of Unusual Routines van Rice & Cooper (2010). Oorzaken en gevolgen die blijken uit ervaringen van baliemedewerkers zouden wellicht aanvullende symptomen van unusual routines kunnen zijn, wat verder onderzocht kan worden in vervolgonderzoek. Hierdoor zou het model over unusual routines uitgebreid kunnen worden waardoor het inzicht in ‘onzichtbare’ unusual routines verbeterd kan worden.

9 Referenties

- Bélanger, F., & Carter, L. (2008). Trust and risk in e-government adoption. *The Journal of Strategic Information Systems*, 17(2), 165-176
- CBS, 2015. Demografische kerngetallen per gemeente 2015. Geraadpleegd op:
<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/52/demografische-kerncijfers-per-gemeente-2015>
- Brenninkmeijer, A.F.M., (2013). ‘Voorwoord door Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer’. Geraadpleegd via:
[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Rapport Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Rapport%20Kwaliteit%20van%20de%20overheidsdienstverlening%202013.pdf)
- Cooper, S. D., & Rice R. E. (2010). Organizations and unusual routines: a systems analysis of dysfunctional feedback processes. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.
- Daemen, H. H. F. M., & Thomassen, J. J. A. (1993). Afstand tussen burgers en overheid.
- De Koning, J., Gravesteyn-Ligthelm, J., Gelderblom, A., Tanis, O., & Maasland, E. (2008). Reintegratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken. *Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen*.
- De Nationale ombudsman, (2011). “Relatie tussen burger en overheid is waardeloos”. Geraadpleegd op: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/relatie-tussen-burger-en-overheid-waardenloos>
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling. *Bestuurswetenschappen*, 3, 58-76.
- Howard, M. (2001). E-government across the globe: how will e’change government. *E Government*, 90, 80.
- Korsten, A. F. A., Abma, K., & Schutgens, J. M. L. R. (2007). Bestuurskracht van gemeenten. *Metten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon
- Korsten, A. F. A. (2004). Visiteren van gemeenten. *Open Universiteit Nederland*.
- van Woerkum, C. M. (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming* (p. 138). Samsom.
- Rice, R.E. (2008). Unusual routines: Organizational (non)sensemaking. *Journal of Communication*. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.207.00371.x>
- TNS NIPO, (2013). Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013. Geraadpleegd via:
[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Rapport Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/Rapport%20Kwaliteit%20van%20de%20overheidsdienstverlening%202013.pdf)

Bijlage 1

Interviewguide

➤ = hoofdvraag

○ = onafhankelijke vervolgvraag

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

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

INTRODUCTIE <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?
PROBLEEM <ul style="list-style-type: none">- Relatie gemeente/burger- Interne processen- Digitalisering	<p><i>Gemeente en burgers</i></p> <p>➤ Hoe ervaart u de relatie tussen de gemeente en de burgers?</p> <p>➤ Hoe ervaart u het contact met de burgers uit uw gemeente?</p> <p>➤ Zijn er wel eens problemen waar u tegenaan loopt?</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Kunt u daar iets meer over vertellen?○ Wat vindt u ervan dat deze problemen zich voordoen? <p>➤ Merkt u dat dezelfde problemen zich vaker voordoen?</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Kunt u daar voorbeelden van geven? <p>➤ Hoe worden deze problemen opgelost</p> <p>➤ Kun je problemen aankaarten bij jouw leidinggevende?</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Hoe wordt het dan opgepakt?× Waarom kun je niet terecht bij je leidinggevende? <p>➤ Wat is volgens u de oorzaak van het probleem?</p> <p><i>Interne processen</i></p> <p>➤ Hoe is de organisatiestructuur opgebouwd binnen de gemeente?</p> <p>➤ Hoe zou u de sfeer tussen de medewerkers omschrijven?</p> <ul style="list-style-type: none">○ Is er sprake van een formele of informele werkomgeving? <p>➤ Hoe ervaart u de interne communicatie binnen de gemeente?</p> <p>➤ Bestaan er rituelen, automatische processen of routines binnen de gemeente?</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Kunt u hier een voorbeeld van geven? <p>➤ Op welke manier ervaart u deze automatische processen?</p> <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? <p>➤ Zijn er gemeenschappelijke doelstellingen binnen het team of de gemeente?</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Wat zijn die doelstellingen?

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Op wat voor manier worden deze doelstellingen duidelijk gemaakt? ✓ Wordt er over deze doelstellingen gepraat? × Waarom zijn er geen gemeenschappelijke doelstellingen? ➤ Ervaart u ook wel eens problemen met de interne processen van uw werkgever, de gemeente? <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 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? ➤ 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 balie medewerkers? ✓ Op welke manier wordt er gevraagd naar uw inbreng? <p><i>Interne problemen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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? <p><i>Communicatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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?
--	--

--> waarom staan deze vragen op de topiclijst? Probleem --> oorzaak --> gevolg --> oplossing

Bijlage 2

Belscript

Naam bekend van hoofd publieksdienst?

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

Naam onbekend van hoofd publieksdienst?

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

- Waar gaat het over?

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

Je krijgt meneer Hermans aan de lijn.

> Goedemorgen/middag. Bel ik gelegen? Even kort voorstellen. Waarom bel je? Je bent bezig met een onderzoek naar de relatie tussen burger en overheid. Tijdens het schrijven kwam je erachter dat er ruimte is voor verbetering. Je hebt gezien dat bepaalde processen leiden tot ongewenste uitkomsten of klachten. Om meer inzicht te krijgen in dit fenomeen willen we kijken naar de interactie tussen burger en overheid.

- Oke, en wat wil je precies van ons?

> Omdat baliemedewerkers de schakel vormen tussen burger en gemeente zouden wij heel graag 2 à 3 interviews willen uitvoeren. Dit zullen gesprekjes zijn van ongeveer een half uur over de ervaringen van de medewerker met burgers.

- Die informatie mogen wij niet zomaar weggeven.

> Alle informatie zal uiteraard vertrouwelijk behandeld worden. Graag zend ik extra informatie toe, die u even rustig kunt bekijken, en dan kan er hopelijk een afspraak worden gemaakt. Je belt later terug.

[Of je maakt, als dat kan en het gesprek het toelaat, meteen een afspraak. Je hoopt de gegevens te verkrijgen van baliemedewerkers zodat je met hen contact kunt opnemen voor een afspraak.]

Bijlage 3 – coderingsschema

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 • 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 • 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	

