



Radboud Universiteit Nijmegen

Ongebruikelijke routines: een belemmering voor een effectievere overheid.

Een descriptief onderzoek naar inzicht in de aard van ongebruikelijke routines binnen
Nederlandse gemeenten.

Unusual routines: an obstacle to a more effective government.

A descriptive study of insight into the nature of unusual routines
within Dutch municipalities.

Samenvatting

Hoewel de overheid streeft naar een goede publieke dienstverlening ervaart de burger dit niet altijd zo. Om te onderzoeken waar dit door veroorzaakt wordt is het noodzakelijk te kijken naar de interne organisatie van de overheid (Reijnders, 2010). Volgens onderzoek van Cooper en Rice (2010) bestaat een interne organisatie uit systemen en processen waarbinnen bepaalde routines bestaan die zijn ingebed in de organisatiecultuur. Deze routines zijn echter niet altijd effectief. Dergelijke routines worden ongebruikelijke routines genoemd en zijn hinderlijk voor een goede publieke dienstverlening.

Cooper en Rice (2010) hebben een model opgesteld om ongebruikelijke routines te identificeren. Dit is echter gebaseerd op onderzoek binnen commerciële bedrijven. Er is dus nog niet onderzocht welke ongebruikelijke routines er binnen overheidsinstellingen bestaan. In dit onderzoek is daarom onderzocht welke ongebruikelijke routines er binnen Nederlandse gemeenten geïdentificeerd en gecategoriseerd kunnen worden.

Hiervoor zijn zestien semigestructureerde interviews afgenomen met balie medewerkers van Nederlandse gemeenten. Uit de resultaten kan geconcludeerd worden dat er binnen Nederlandse gemeenten enig inzicht verkregen is in de aard van ongebruikelijke routines door middel van identificatie en categorisatie, maar dat niet alle oorzaken voor ongebruikelijke routines van het onderzoek van Cooper en Rice (2010) terug te zien zijn. Daarnaast zijn er een aantal andere oorzaken naar voren gekomen die niet door Cooper en Rice (2010) als oorzaken voor ongebruikelijke routines worden gezien. Hiervoor zijn twee nieuwe categorieën geformuleerd.

Hiermee is er een basis gelegd voor inzicht in ongebruikelijke routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen. In een vervolgonderzoek kan dan onderzocht worden welke oplossingsrichtingen gebruikt kunnen worden om de, in dit onderzoek gevonden, ongebruikelijke routines op te lossen. Hiermee kan uiteindelijk de relatie met de burger verbeterd worden om een effectievere overheid te creëren.

1 Inleiding

Het behalen van het rijbewijs is een mijlpaal in het leven van een jongvolwassene. Het rijbewijs is echter niet meteen na het afrijden op te halen. Deze moet eerst aangevraagd worden bij de gemeente. Hiervoor moet online een afspraak worden gemaakt. Tijdens de afspraak kan het rijbewijs aangevraagd worden. Het duurt ongeveer acht werkdagen voordat de gemeente plaats heeft voor een afspraak. Het duurt vervolgens nog een week voordat het rijbewijs ook daadwerkelijk binnen is. Na ongeveer twee weken kan het rijbewijs opgehaald worden.

Het bovenstaande voorbeeld is een veelvoorkomende irritatie bij burgers wanneer zij in contact komen met een overheidsinstelling. Volgens LPF Westland (2017) wordt deze irritatie voornamelijk veroorzaakt door de digitalisering van de overheid. Waar vroeger de mogelijkheid was om op dezelfde dag hooguit een half uur te wachten, is er met de digitale afspraken voortaan minimaal acht werkdagen wachttijd.

De overheid wil met behulp van de elektronische dienstverlening zowel de interne processen en systemen als de externe relatie met de burgers en bedrijven verbeteren. Hierbij staat efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid vanuit de overheid centraal (Millard, 2008). Volgens Dercksen (z.j.) geeft de elektronische dienstverlening echter niet de garantie voor de effectievere dienstverlening, die de overheid wel voor ogen heeft. Aanvragen moeten tegenwoordig online worden ingevoerd. Hier lopen de burgers echter sneller tegen problemen aan. Daardoor nemen zij al snel telefonisch contact op en wanneer dit hen niet verder helpt brengen zij alsnog een bezoek aan de balie (Dercksen, z.j.). Ook het onderzoek van Gauld, Goldinch en Horsburgh (2010) toont aan dat een elektronische dienstverlening niet automatisch betekent dat de overheid door de burger als efficiënt, effectief en klantgericht wordt beschouwd. Onderzoek van de Caluwe, Verdegem en van Dooren (2012) laat zelfs zien dat er bij de overgang naar de elektronische dienstverlening door de overheid te veel gefocust is op de reeds bestaande diensten, waardoor de behoefte van de burgers genegeerd wordt. Dit resulteert in een lage adoptie van de burgers met betrekking tot de elektronische diensten (De Caluwe, Verdegem & Van Dooren, 2012). Hoewel de overheid streeft naar een goede publieke dienstverlening en een duurzame relatie met de burger, is dit voor de burger dus niet altijd het geval. Om een effectievere overheid te creëren is het noodzakelijk om te kijken hoe deze dienstverlening verbeterd kan worden zodat zij een betere relatie met de burger op kan bouwen.

Om dit te onderzoeken is het van belang om te kijken naar de interne organisatie van de overheid. Dat is namelijk de basis voor de externe relatie met de burgers (Reijnders, 2010). De interne organisatie van de overheid werkt vanuit verschillende systemen en processen. Met behulp van deze systemen en processen proberen zij de burgers zo efficiënt en goed mogelijk van dienst te zijn (Vos, 2016). Om te achterhalen op welke manier de overheid de relatie met de burger kan verbeteren is het belangrijk om deze systemen en processen zo effectief mogelijk in te richten.

2 Theoretisch kader

Om de systemen en processen zo effectief mogelijk in te richten is het belangrijk om in kaart te brengen hoe deze werken. Volgens het onderzoek van Cooper en Rice (2010) zijn er binnen systemen en processen bepaalde routines aanwezig die zijn ingebed in de organisatiecultuur. Routines zijn terugkerende patronen die elke keer op dezelfde manier worden uitgevoerd (Cooper & Rice, 2010). Een voorbeeld hiervan is een aanvraagprocedure van een paspoort.

Echter zoals het voorbeeld in de inleiding beschrijft zijn er binnen de systemen en processen ook routines die niet effectief zijn. Volgens Cooper en Rice (2010) zijn routines niet effectief wanneer deze disfunctioneel, onverwachts, zeldzaam en idiosyncratisch zijn. Dergelijke routines worden ‘ongebruikelijke routines’ genoemd. Ongebruikelijke routines zijn verbonden met systemen en processen in de organisatie. Ze worden vaak gezien als normale procedures en ‘zoals het nu eenmaal is’, waardoor ze onzichtbaar zijn (Cooper & Rice, 2010).

2.1 *De gevolgen van ongebruikelijke routines*

Ondanks dat de ongebruikelijke routines vaak onzichtbaar zijn, kunnen burgers en medewerkers hier wel last van ervaren. Volgens het onderzoek van Cooper en Rice (2010) kunnen ongebruikelijke routines leiden tot twee niveaus van problemen:

- De ervaring van ongebruikelijke routines. Hierbij gaat het om klachten over onbevredigende interactie met de organisatie en met haar diensten/producten.
- De poging om te communiceren over de ongebruikelijke routine en/of het oplossen hiervan.

Het onderzoek van Bitner, Booms en Mohr (1994) laat zien dat het ervaren van deze problemen bij de burgers kan leiden tot kosten in het herstellen van de service, compensatie, overlopen van de klant en negatieve mond tot mond reclame. Bij de medewerkers leidt dit tot veel irritatie en uiteindelijk een lager moreel. Daarnaast klagen burgers en medewerkers tegenwoordig vaak tegen hun familie en vrienden en steeds meer op social media, wat schadelijk kan zijn voor de gehele organisatie (Cooper & Rice, 2010).

2.2 Het in stand houden van ongebruikelijke routines

Zoals hierboven wordt benoemd zorgen ongebruikelijke routines voor negatieve gevolgen voor zowel de interne organisatie als de externe relaties. Toch worden dergelijke routines vaak in stand gehouden omdat ze zeer goed bestand zijn tegen verandering. Op individueel niveau geven routines medewerkers een gevoel van continuïteit in de dagelijkse activiteiten. Op collectief niveau maakt de routine deel uit van de gemeenschappelijke organisatie zelf. Hierdoor wordt het voor het management bijna onmogelijk om verandering te creëren (Cooper & Rice, 2010).

Daarnaast zullen burgers na het ervaren van problemen niet altijd een klacht indienen bij de baliemedewerkers, waardoor de medewerkers deze problemen niet herkennen en hier ook niets mee kunnen doen (Bitner, Booms en Mohr 1994). Sterker nog, slechts een kwart van de Nederlanders die problemen ervaren in contact met de overheid heeft dit gemeld. Een op de tien Nederlanders weet niet waar ze terecht kunnen en zelfs zestien procent denkt dat het geen zin heeft om problemen te melden (De Nationale Ombudsman, 2016).

Als laatste zullen de medewerkers bij het ervaren van ongebruikelijke routines, na een periode van klagen, manieren verzinnen om ze te negeren of er omheen te werken (Cooper & Rice, 2010).

2.3 De oorzaken en het herkennen van ongebruikelijke routines

Hoewel ongebruikelijke routines dus veelal ongewenst in stand worden gehouden, is het voor een effectieve en klantvriendelijke organisatie van belang deze routines te verminderen. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het volgens het onderzoek van Cooper en Rice (2010) nodig om te achterhalen waar ongebruikelijke routines door veroorzaakt worden en hoe ze te herkennen zijn.

Volgens onderzoek van Cooper en Rice (2010) zijn er voor het ontstaan van ongebruikelijke routines verschillende oorzaken, namelijk:

- belemmering van waarneming;
- tegenstrijdige doelen binnen de organisatie;
- slechte feedback;
- symbolisch gebruik en manipulatie.

De oorzaak ‘belemmering van waarneming’ heeft voornamelijk te maken met het feit dat organisaties taken versnipperen, wat onder andere zorgt voor een verminderd vermogen om problemen en kosten te beoordelen. Ook door ‘tegenstrijdige doelen binnen de organisatie’ kunnen ongebruikelijke routines ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het hebben van verschillende tegenstrijdige deadlines, verschillende criteria van verschillende stakeholders en de nauwkeurigheid versus de haalbaarheid van een project. De oorzaak ‘slechte feedback’ heeft onder andere te maken met bemiddeling tussen gebruikers en supportmedewerkers en met rapportages die alleen aan en door het management worden uitgevoerd en niet aan en door de rest van de organisatie. De laatste oorzaak ‘symbolisch gebruik en manipulatie’ gaat over de vertekende acties in de richting van beloningen en maatregelen en de verkeerde weergave van informatie binnen organisaties (Cooper & Rice, 2010). Cooper en Rice (2010) stellen dat wanneer een of meer van de bovenstaande oorzaken naar voren komen binnen een organisatie, het zeer waarschijnlijk is dat deze ook ongebruikelijke routines heeft.

Volgens het onderzoek van Cooper en Rice (2010) kun je ongebruikelijke routines herkennen aan de hand van een aantal symptomen:

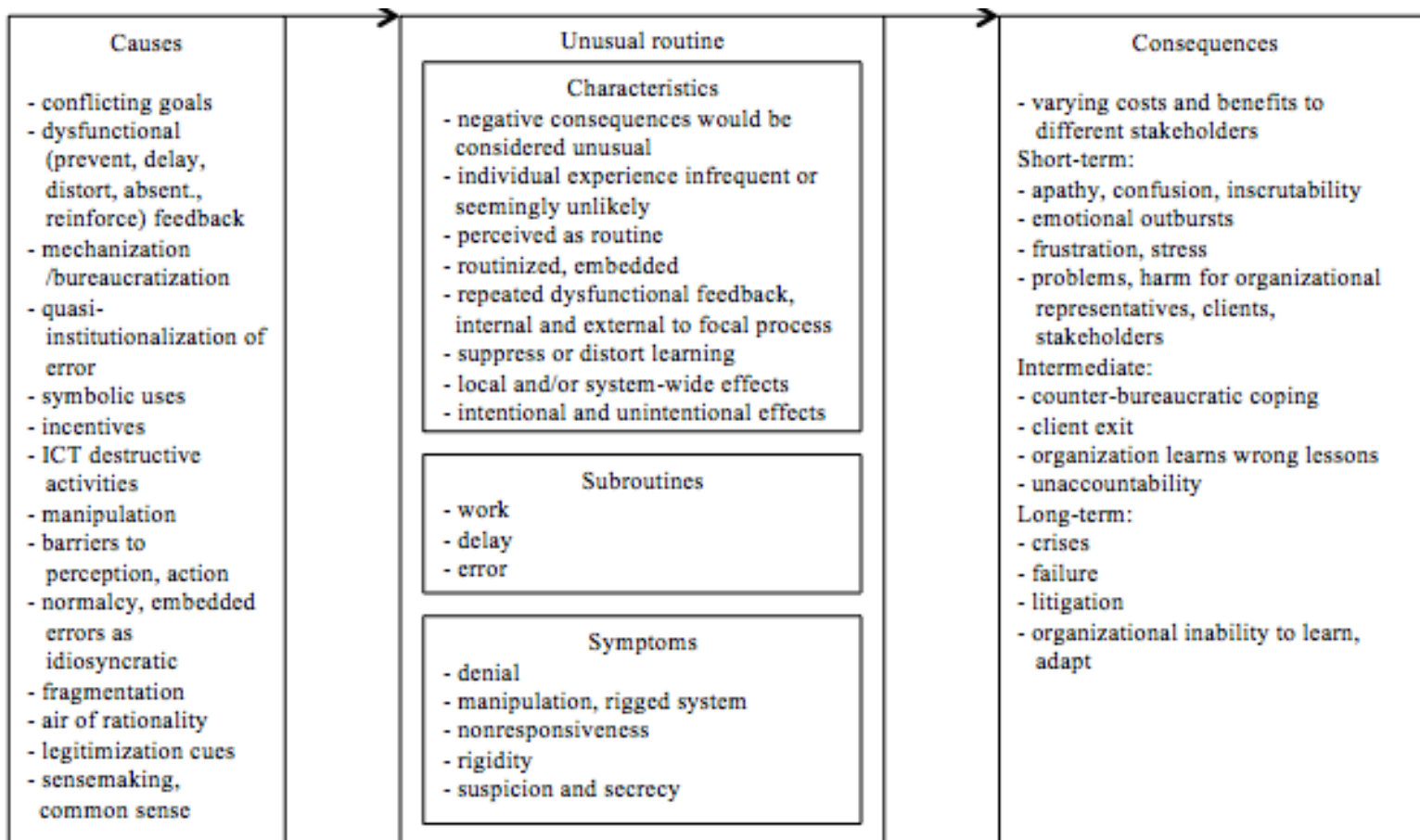
- ontkenning;
- manipulatie;
- geen responsiviteit;
- stijfheid;
- geheimhouding.

Het symptoom ‘ontkenning’ heeft voornamelijk te maken met het ontkennen en het onvoldoende bijhouden van problemen en het ontkennen van het doel van systemen en processen. Een voorbeeld van het symptoom ‘manipulatie’ is het gebruik van systemen waarbij specifieke vaardigheden of kennis nodig zijn, zonder de gebruikers hiervoor op te

leiden. Door het ‘gebrek aan responsiviteit’ kunnen ongebruikelijke routines ook herkend worden. Hierbij gaat het om het klagen van medewerkers zonder dat zij hier actie op ondernemen. Hierdoor blijft iedereen hetzelfde probleem ervaren. Het symptoom ‘stijfheid’ heeft te maken met het toewijzen van persoonlijke deadlines en tijdlijnen aan systemen, terwijl de taak vervolgens overgedragen wordt aan iemand anders. Ook beschrijft het symptoom het onvermogen om informatie op te slaan en dit lokaal terug te halen. Het laatste symptoom ‘geheimhouding’ uit zich in het onvermogen van medewerkers om breder te kijken dan alleen naar het eigen werk en uit zich in niet-bestaande of ontoegankelijke documenten (Cooper & Rice, 2010).

2.4 De conclusie van ongebruikelijke routines

Om de bovenstaande informatie concreet te maken hebben Cooper en Rice (2010) een model ontwikkeld om de ongebruikelijke routines in kaart te brengen. Dit model is te zien in figuur 1. Het geeft schematisch weer wat ongebruikelijke routines zijn, waar deze door veroorzaakt worden, hoe ze te herkennen zijn en wat voor problemen ze opleveren. Het model wordt in dit onderzoek dan ook gebruikt als hulpmiddel om onderzoek te verrichten naar inzicht in de aard van ongebruikelijke routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen.



Figuur 1. Initial Model of Unusual Routines, Derived from Singer’s Crazy Systems Model

3 Onderzoeksvraag en relevantie

3.1 Wetenschappelijke relevantie

De bovenstaande paragraaf geeft inzicht in ongebruikelijke routines. Het laat zien wat deze routines inhouden, wat de gevolgen ervan zijn, waarom ze in stand worden gehouden, waardoor ze veroorzaakt worden en hoe ze te herkennen zijn. Dit is echter nog zeer algemeen en enkel onderzocht binnen commerciële bedrijven.

Wat nog niet onderzocht is, is hoe deze theorie zich verhoudt ten opzichte van overheidsinstellingen in Nederland. Door op basis van het model van Cooper en Rice (2010) over ongebruikelijke routines binnen commerciële bedrijven te onderzoeken welke ongebruikelijke routines er binnen Nederlandse gemeenten geïdentificeerd kunnen worden, wordt er een basis gelegd voor inzicht in ongebruikelijke routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen.

De Finler Encyclopedie (2016) beschrijft het begrip ‘Nederlandse overheidsinstellingen’ als de Rijksoverheid en de lagere overheden, zoals gemeenten, provincies waterschappen en zelfstandige organisaties met een publieke taak. Omdat dit begrip dan ook zeer breed omvattend is, beperkt dit onderzoek zich tot gemeenten. Dit omdat zij het meest direct contact hebben met de burger (Rijksoverheid, 2017). Hierdoor is het aannemelijk dat zij ook het beste op de hoogte zijn van de problemen die zich mogelijk voordoen in de relatie tussen burger en overheid.

3.2 Maatschappelijke relevantie

Om uiteindelijk te zorgen dat de overheid een goede dienstverlening voor de burgers verleent en hierdoor een effectievere overheid kan creëren, is het dus van belang om te achterhalen welke ongebruikelijke routines zich in de organisatie bevinden. Wanneer er inzicht wordt verschaft in de ongebruikelijke routines binnen Nederlandse gemeenten wordt er een basis gelegd voor inzicht in ongebruikelijke routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen en kan er in een vervolgonderzoek ook naar concrete oplossingen worden gezocht. Hierdoor kan de overheid het doel ‘een effectievere overheid en een goede relatie tussen overheid en burger’ uiteindelijk behalen.

3.3 Onderzoeksvraag

Om het bovenstaande in kaart te brengen is het voor dit onderzoek van belang om antwoord te krijgen op de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre kan inzicht in de aard van ongebruikelijke routines, op basis van de theorie van Cooper en Rice (2010), binnen Nederlandse gemeenten een aanzet geven tot een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse overheid en burgers?*

Om de bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is deze onderverdeeld in de onderstaande twee deelvragen:

1. *Welke ongebruikelijke routines kunnen er geïdentificeerd worden binnen de Nederlandse gemeenten?*
2. *Op welke manier kunnen de ongebruikelijke routines binnen de Nederlandse gemeenten gecategoriseerd worden?*

4 Methode

De onderzoeksvraag is getoetst door middel van kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is het beschrijven, interpreteren en verklaren van gedragingen en opvattingen van participanten (Vademecum, 2016). Er is gekozen voor dit soort onderzoek omdat hierbij meer diepgaande en achterliggende informatie achterhaald kan worden met betrekking tot ongebruikelijke routines dan bij kwantitatief onderzoek. Dit omdat het bij kwalitatief onderzoek mogelijk is om door te vragen op de antwoorden van de participanten.

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van individuele semigestructureerde interviews om meer inzicht te creëren in de ongebruikelijke routines binnen gemeenten. Er is hiervoor gekozen omdat dit een breed en diep inzicht oplevert in het individuele perspectief van een persoon met betrekking tot ongebruikelijke routines en de oorzaken hiervan. Ook kunnen individuele semigestructureerde interviews helpen bij het achterhalen van gedragingen en redeneringen van individuen met betrekking tot ongebruikelijke routines en de oorzaken hiervan (Plochg & Van Zwieten, 2007). Op deze manier worden de participant ook niet beïnvloed door meningen van anderen, zoals leidinggevendenden, waardoor problemen in de relatie met de burger mogelijk beter achterhaald kunnen worden. De interviews zijn daarnaast

op een informele wijze afgenomen waarbij de interviewer een sturende rol had. Hierdoor voelde de participant zich vrij om over persoonlijke onderwerpen te spreken, maar werd er tijdens het interview niet te ver afgedwaald van de onderzoeksvraag. Na afloop zijn alle individuele perspectieven gebundeld om te bekijken of er overkoepelende aspecten naar voren zijn gekomen die in meerdere gemeenten terug kwamen.

4.1 Participanten

In dit onderzoek zijn zestien participanten geïnterviewd. De participanten zijn geselecteerd op basis van beroep. Hierbij was het van belang om de *interfaces* binnen gemeenten te interviewen. Een *interface* wordt gedefinieerd als een intermediair waarmee twee systemen met elkaar communiceren (Academie Bord, z.j.). In dit onderzoek wordt *interface* bedoeld als de baliemedewerker die zowel met de klant als met de organisatie in contact staat. Daarom zijn voor dit onderzoek de baliemedewerkers van verschillende gemeenten geïnterviewd.

Binnen dit onderzoek is er gekozen voor gemeenten omdat deze, in verhouding met andere overheidsinstellingen, het meest direct contact hebben met de burgers (Rijksoverheid, 2017). Daarnaast zijn gemeenten op verschillende locaties, verdeeld door Nederland, gevestigd en verschillen ze in grootte. Hierdoor komen er zowel grote als kleine organisaties aan bod en is er een variëteit aan instellingen binnen Nederland. De gemeenten die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen zijn weergegeven in tabel 1. In de tabel is te zien hoe groot elke gemeente is en hoeveel participanten er van die gemeente geïnterviewd zijn. De deelnemende gemeenten zijn benaderd vanuit het netwerk van de onderzoekers. Daarnaast is er gekozen voor deze gemeenten omdat zij samen zorgen voor een mix van kleine en grotere gemeenten uit verschillende plaatsen in Nederland. De tabel schetst dus een beeld van de variëteit binnen het onderzoek.

Tabel 1. Gegevens gemeenten

Gemeente	Aantal inwoners ¹	Aantal participanten
Genep	17.112	1
Asten	16.689	3
Venlo	100.997	1
Peel en Maas	43.318	2
Nijmegen	173.648	3
Doetinchem	57.061	3
Deventer	99.431	2
Weert	49.503	1

¹ De gegevens uit de tabel zijn verkregen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (februari 2017).

4.2 Topiclijst

Het interview bestond uit een gestructureerde vragenlijst. De onderwerpen in deze vragenlijst zijn tot stand gekomen vanuit groepsoverleg waarbij gekeken is door middel van welke vragen antwoord verkregen kon worden op de hoofdvraag en deelvragen. Vanuit dit groepsoverleg zijn een aantal onderwerpen opgesteld die gebaseerd zijn op de theorie van Cooper en Rice (2010) en gericht op het achterhalen van de ongebruikelijke routines binnen de gemeenten. De onderwerpen die tijdens het interview aanbod kwamen zijn:

- Introductie
 - Naam en leeftijd;
 - Functie;
 - Aantal jaren werkzaam;
 - Ervaringen.

- Probleem
 - Relatie gemeente/burger;
 - Interne processen;
 - Digitalisering.
- Gevolg
 - Frustratie;
 - Interne problemen;
 - Communicatie.

De vragen die hier vervolgens over gesteld werden hadden betrekking op:

- het achterhalen van het soort problemen binnen de organisatie;
- het achterhalen van de oorzaken van die problemen;
- De communicatie met betrekking tot de problemen.

De gehele uitwerking van de interviewleidraad is terug te vinden in bijlage A.

4.3 Procedure

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van begin april tot begin mei. De participanten zijn benaderd via de manager publiekszaken van alle deelnemende gemeenten. Door middel van telefonisch contact of via een e-mail is er toestemming aan hen gevraagd voor de medewerking van de baliemedewerkers aan het interview. Telefonisch of in de e-mail is kort uitgelegd wat het doel van het onderzoek was en wat ongebruikelijke routines zijn. Het bescrypt dat hiervoor is gebruikt is te vinden in bijlage B en de informatiebrief die hiervoor is opgesteld is te vinden in bijlage C. Het doel van het onderzoek is bij aanvang van het interview ook nog kort uitgelegd aan de participanten. Het gaat hierbij om een globale beschrijving, zodat de participanten objectief konden blijven ten opzichte van het onderwerp. De semigestructureerde interviews zijn face-to-face afgenomen. Deze zijn, met toestemming van de participanten, opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Deze transcripten zijn te vinden op de Dropbox van de Bachelorkring. Hierna zijn de gegevens gecodeerd door middel van het programma ATLAS.ti, aan de hand van twee fasen. De eerste fase bestond uit een vrije codering. Hierbij zijn er drie interviews door twee personen gecodeerd. De codes zijn

vervolgens onderling besproken om tot een codeerlijst te komen. Tijdens deze bespreking kwam naar voren dat iedereen vrijwel dezelfde codes had gebruikt. Ook kwam naar voren dat de theorie van Cooper en Rice (2010) bij alle onderzoekers niet goed terug te zien was in de codes. Van de oorzaken die Cooper en Rice (2010) voor ongebruikelijke routines hebben geformuleerd kwamen er namelijk niet veel (vier van de tien) overeen met de oorzaken die de participanten benoemden voor problemen in de relatie met de burger. In de tweede fase zijn er twee interviews door drie onderzoekers gecodeerd. Deze zijn daarna nogmaals onderling besproken en hieruit is een definitieve set van coderingen ontstaan. De definitieve set van coderingen is te vinden in bijlage D.

De analyse van het onderzoek is ook uitgevoerd door middel van het programma Atlas.ti. Door van te voren een lijst met codes op te stellen die belangrijk leken om antwoord te krijgen op de hoofdvraag kon er in Atlas.ti gericht gekeken worden naar belangrijke resultaten. De tabel met de codes die hiervoor gebruikt zijn is te vinden in bijlage E. Aan de hand van die tabel is er vervolgens per code gekeken hoeveel participanten deze code benoemden en wat zij erover bespraken. Al deze gegevens zijn vervolgens beschreven en geanalyseerd in de paragraaf resultaten om uiteindelijk tot een conclusie te komen.

5 Resultaten

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn hieronder beschreven aan de hand drie onderwerpen: de problemen in de relatie tussen gemeente en burger, de oorzaken hiervan en de ongebruikelijke routines die hieruit geformuleerd kunnen worden. Alle resultaten die hieronder worden benoemd zijn onderbouwd aan de hand van een à twee quotes van de participanten. Als laatste zijn de resultaten samengevoegd tot een nieuw figuur waarbij een overzicht wordt gegeven van de oorzaken van de problemen in de relatie tussen de gemeente en de burger, de zes categorieën van ongebruikelijke routines die zich daaronder bevinden en de gevolgen die deze routines met zich mee brengen.

Over het algemeen is de sfeer bij de gemeenten waar de participanten werken goed. Zo geven veertien van de zestien participanten aan dat de werksfeer fijn is. Voornamelijk de informele sfeer wordt als prettig ervaren. Ook de perceptie van de participanten op de relatie tussen de gemeente en de burger wordt door elf participanten als goed beschouwd. Daarbij wordt wel benoemd dat er altijd burgers zijn die niet tevreden zijn over de dienstverlening.

Vier participanten geven echter aan dat de relatie tussen gemeente en burger wisselend is. Zo zegt een participant over deze relatie het volgende:

'Wisselend. Soms heel moeizaam, vaak veel onbegrip.'

Een andere participant vertelt:

'Ik heb wel steeds vaker het gevoel dat mensen die hier binnen stappen denken van ja, we gaan naar de gemeente dus we kunnen zeker niks. Komen vaak al negatiever hier binnen.'

Dat de relatie door een aantal participanten wordt gezien als 'wisselend' kan te maken hebben met een aantal oorzaken. Zo is uit het interview naar voren gekomen dat problemen in de relatie tussen gemeente en burger voornamelijk ontstaan door onbegrip, frustratie, ongeduld, kennisgebrek van de burger, het niet luisteren van burgers en een negatief imago van de gemeente. Deze onderwerpen worden hieronder verder toegelicht.

Uit de analyse blijkt dat vijftien van de zestien participanten aangeven dat burgers regelmatig gefrustreerd zijn wanneer ze in contact komen met de gemeente. Die frustratie wordt volgens de participanten voornamelijk veroorzaakt doordat systemen niet werken, de wet- en regelgeving of het beleid niet mee werkt, door negatieve gevolgen van de digitalisering of door onderbezetting van de organisatie. Regelmatig gaat het ook om een combinatie van deze factoren. Zo noemt een participant het volgende voorbeeld:

'Wij hebben, als we op de vloer staan als gastvrouw, twee zuilen staan voor de mensen die binnenkomen. Daar staat op 'ik heb een afspraak' of 'ik heb geen afspraak' en daaronder staan meerdere knoppen met functies. Het brengt zoveel verwarring. Mensen zien alleen maar 'ik heb een afspraak' en 'ik heb geen afspraak', lezen de overige mogelijkheden niet. Dus wanneer iemand een rijbewijs komt ophalen – die button staat erop, maar die lezen ze niet - drukt ze op 'ik heb geen afspraak'. 'Meldt u bij de gastvrouw' krijgen ze dan te zien en dan loop ik met ze naar de automaat om samen te kijken welke button ze aan hadden moeten klikken. Sommige mensen reageren met 'och, wat dom', maar er zijn ook mensen die zich betrappt voelen en die zijn dan geïrriteerd.'

Uit de analyse blijkt ook dat onbegrip een oorzaak is waardoor problemen in de relatie tussen gemeente en burger ontstaan. Zo geven tien van de zestien participanten aan dat burgers vaak

gefrustreerd zijn vanuit onbegrip. Dit onbegrip wordt volgens de participanten meestal veroorzaakt vanuit beperkingen in wet- en regelgeving, niet goed communiceren vanuit de gemeente en door de digitalisering. De participanten geven aan dit onbegrip vaak wel te begrijpen maar hier niet veel aan te kunnen doen.

‘Onbegrip van de burger. Lastig. Ik snap soms het onbegrip van de burger, omdat er zoveel stappen tussen zitten. Dat zou af en toe wel wat eenvoudiger mogen. En die mogelijkheid hebben wij niet.’

Ongeduld is ook een oorzaak die door de participanten is benoemd. Zeven van de zestien participanten geven aan dat ongeduld van burgers problemen veroorzaakt in de relatie tussen gemeente en burger. Dit heeft volgens de participanten voornamelijk betrekking op systemen die niet meewerken, de fragmentatie van taken, de bezetting en de digitalisering. Een participant benoemt het ongeduld als gevolg van de digitalisering en bezetting als volgt:

‘Maar nu is het echt op afspraak en uh dat merk je.. dat heel veel mensen en met name ouderen, dat mensen daar heel veel problemen mee hebben. En ze lopen dan ook gewoon binnen en dan zijn ze ook heel kwaad dat ze er niet tussen kunnen.’

Ook een andere participant benoemt de bezetting als voorbeeld:

‘Mensen hebben allemaal geen tijd meer, dat merk ik dan, hoor ik ze mopperen van ja, jullie zijn maar één avond in de week open. Mensen hebben het allemaal druk.’

Iets wat nauw samenhangt met ongeduld is het niet luisteren van burgers. Naast ongeduld geven acht van de zestien participanten aan dat burgers slecht luisteren. Volgens de participanten vaak vanuit tijdgebrek of desinteresse. Een participant benoemt het voorbeeld:

‘Het gebeurt heel vaak dat mensen zelf niet goed de brief lezen die ze krijgen of geen geld bij zich hebben of het document niet bij zich hebben wat ze bij zich moeten hebben. Ja en dan in de regel, de meeste gaan het dan wel afschrijven van ‘ja dat is mij niet verteld.’

Kennisgebrek is ook een veelgenoemd aspect dat problemen in de relatie tussen gemeente en burger veroorzaakt. Dit gebrek aan kennis wordt volgens de participanten vaak veroorzaakt door gebrek aan communicatie met burgers, niet begrijpen van wet- en regelgeving en het beleid en geen kennis van de werkprocessen van de gemeente. Twaalf van de zestien

participanten geven aan dat dit een probleem is wat frustratie bij de burgers veroorzaakt. Een participant laat weten:

'Ja je hebt ze al boos voordat je ze ziet, omdat mensen niet goed en niet de juiste informatie hebben. Dus het is heel belangrijk dat je heel goed informeert wat er is.'

En een andere participant vertelt:

'Ik vind toch nog soms dat er teveel wordt uitgegaan van dat men wel begrijpt wat het is.'

Het laatste aspect dat door negen participanten wordt aangegeven als oorzaak voor problemen in de relatie tussen gemeente en burger is het imago van de gemeente. Veel mensen kijken nog steeds naar de gemeente zoals het vroeger was. Volgens de participanten is het beeld van weinig flexibiliteit en veel vasthouden aan wet- en regelgeving hier de oorzaak van. Een voorbeeld hiervan is de opmerking van een participant:

'Uh, het probleem is dan vaak dat mensen een bepaald idee hebben van de gemeente, of een bepaald beeld hebben van wat ze willen gaan doen, en dat ze dan nee te horen krijgen.'

Een ander voorbeeld is de opmerking van een andere participant:

'Ik heb wel steeds vaker het gevoel dat mensen die hier binnen stappen denken van ja, we gaan naar de gemeente dus we kunnen zeker niks. Komen vaker al negatiever hier binnen.'

Hierboven is besproken welke problemen zich voordoen in de relatie tussen gemeente en burger en waar deze door veroorzaakt worden. Uit de interviews blijkt dat er vanuit deze oorzaken een aantal ongebruikelijke routines te herkennen zijn die de problemen in de relatie met de burger veroorzaken. Zo zijn er in totaal vier oorzaken uit het model van Cooper en Rice (2010) die uit de interviews naar voren komen en als ongebruikelijke routines te categoriseren zijn. Dit zijn beleid, negatieve invloed van de digitalisering, tegenstrijdige doelen en versnipperende taken. Daarnaast kunnen er op basis van de criteria die Cooper en Rice (2010) in het onderzoek benoemen (disfunctioneel, onverwachts, zeldzaam, idiosyncratisch) en de bovenstaande oorzaken van problemen tussen gemeente en burger nog twee extra categorieën geformuleerd worden, namelijk wet- en regelgeving en kanaalsturing.

Hieronder worden de ongebruikelijke routines weergegeven vanuit het perspectief van de participant.

Ten eerste is de categorie beleid als ongebruikelijke routine geformuleerd. Hierbij gaat het voornamelijk om niet functionele werkprocessen. Een participant zegt:

‘Want ik mag allemaal maar vragen beantwoorden die maximaal 30 seconden duren, voor vragen die langer duren moet ik de burger vragen een ticket te trekken voor de informatiebalie, maar het is geen vraag voor de informatiebalie.’ en: ‘We zijn bezig met de inrichting van de balies en we doen sinds kort de producten om af te halen aan de afhaalbalie en dan krijg je ook de mensen die een ticket krijgen voor de informatiebalie, dus vragen die langer duren dan 30 seconden moeten we vragen om een ticket te trekken voor de informatiebalie en de persoon achter de informatiebalie beantwoordt dan de vraag.’

Ook zegt deze participant over communicatie met burgers met betrekking tot problemen of veranderingen:

‘Dat gaat via de media en via de website. Ik krijg als telefonisch medewerker niet de instructie om daar meer informatie over te verstrekken.’

Ten tweede is de categorie negatieve gevolgen van digitalisering geformuleerd als ongebruikelijke routine. Dit gaat voornamelijk over niet werkende digitale systemen en processen. Zo geven vier participanten voorbeelden van de digitalisering als een belemmerende factor in de dienstverlening voor de klant. Zo geeft een participant aan:

‘In het oude systeem werkte wij voor burgerzaken met IZRM. Ik vraag jou dan op en ik typ een geboortedatum in en ik krijg drie namen die op die dag geboren zijn. Dan staat bij jou gegevens een dossier van ‘er moet nog een geboorteakte overlegd zijn’ en dat popt dan meteen op. Dan kom je bij mij en dan ga ik voor jou een paspoort aanvragen. En dan kom je nou met het nieuwe systeem waar we nu mee gaan werken, kom je een paspoort aanvragen. Dan typ ik jouw geboortedatum, dan krijg ik die drie namen weer te voorschijn. Maar dan zie ik dat er dit keer geen dossier aan hangt en dat vind ik echt eigenlijk een gemiste kans.’

Een andere participant antwoordt op de vraag: *‘Want heeft u dan ook het gevoel dat de richting van waar de gemeenten heen gaan van digitalisering eigenlijk niet echt aansluit bij*

wat de burger wil?' met het volgende:

'Nou dat is dus. Nou ja, dat is wel heel makkelijk digitalisering en een aantal vind dat ook prima want die heeft geen tijd en doet dat ook heel makkelijk. Maar er zijn toch, en zeker de ouderen, die er niks mee hebben. Maar het fysieke contact vinden ze zo belangrijk. Want daar hebben ze ook het gevoel dat ze gehoord worden. Vaak is het, het verstandelijke. Maar ik denk gewoon dat mensen de mogelijkheid willen hebben, ook om fysiek naar het gemeentehuis te kunnen komen. Ja, dat lijkt wel alsof dat weer meer word.'

De derde categorie is beperkingen in wet- en regelgeving als ongebruikelijke routine. Hierbij refereren de participanten dan voornamelijk aan regels die in conflict zijn met elkaar. Een voorbeeld hiervan is de opmerking van een participant met betrekking tot de ontwikkeling in de digitale dienstverlening:

'Soms gaat het snel, soms gaat het langzaam. Dat komt omdat wetgeving soms niet synchroon loopt met de veranderingen die ze willen. Ze zijn al heel ver met wat ze willen en wat ze kunnen, maar de wetgeving is nog niet aangepast. Een voorbeeld: De aangifte van overlijden is hier nog niet volledig digitaal. En waarom, omdat de begrafenisondernemer de originele stukken van ons nodig heeft om de begrafenis af te kunnen handelen. Die originele stukken krijgt hij wanneer wij van hem de originele stukken hebben ontvangen. Snap je. Wij moeten eerst van hun originele stukken hebben en dan krijgen zij van ons originele stukken terug. Zo is dat nu bij wet geregeld. Totdat de wetgeving is veranderd, dan komt het misschien digitaal binnen en dan verzend ik ze wellicht digitaal.'

Een ander voorbeeld is het onderstaande verhaal:

'Ik had vanochtend nog iemand aan de balie en die meneer had in detentie gezeten. Zijn ID kaart was verlopen en je kunt pas een bankrekening openen als je ID kaart geldig is. Maar hij was dus ongeldig. Dus dan moet hij eerst verhuizen naar Deventer en dan pas kan hij een ID kaart aanvragen. Want dan hebben we pas de gegevens van hem erbij. Dus nou, daar was hij wel een beetje gefrustreerd over. Want hij zegt ja, dan kan ik nog mijn ID kaart niet aanvragen. Dus ja, er zijn gewoon een aantal regels en stappen die je moet volgen. En dat frustreert mensen wel eens. En het vervelende is vaak dat we alleen digitaal kunnen betalen. En alleen bij hele hoge uitzondering cash. Dus ja, ze kunnen

pas een ID kaart aanvragen als ze een bankrekening hebben. Maar je moet bij de bank eerst een ID kaart hebben. Dus daar zit een frictie in.'

Als vierde categorie van ongebruikelijke routines is kanaalsturing geformuleerd.

Kanaalsturing wordt gezien als het sturen van burgers naar zelfbedieningskanalen in plaats van persoonlijke kanalen. Een participant benoemt dit als volgt:

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

De vijfde categorie is tegenstrijdige doelen als ongebruikelijke routine. Hiermee wordt bedoeld dat het doel dat de gemeente heeft niet overeenkomt met het doel dat de medewerker heeft ten behoeve van de dienstverlening voor de burger. Een voorbeeld hiervan is de opmerking van een participant:

'Ja vaak toch denken we dat een probleemgeval toch het hoofd wil spreken. Dan is voor ons de beredenering van ga een keer met die persoon in overleg, ga er is een keer mee rond de tafel zitten. En dan uiteindelijk denken ze van, ja daar heb ik helemaal geen zin in, daar zit ik niet op te wachten. En dat snap ik wel maar ja, als het voor ons dan opgelost is. Dat die dan niet meer tien keer belt maar een keer. Dan zijn wij toch heel erg geholpen. Maar ja het 'zie ik het nut niet van in en dat doe ik dan niet'. En dan is het toch een afdelingshoofd.'

Een andere participant benoemt dit ook:

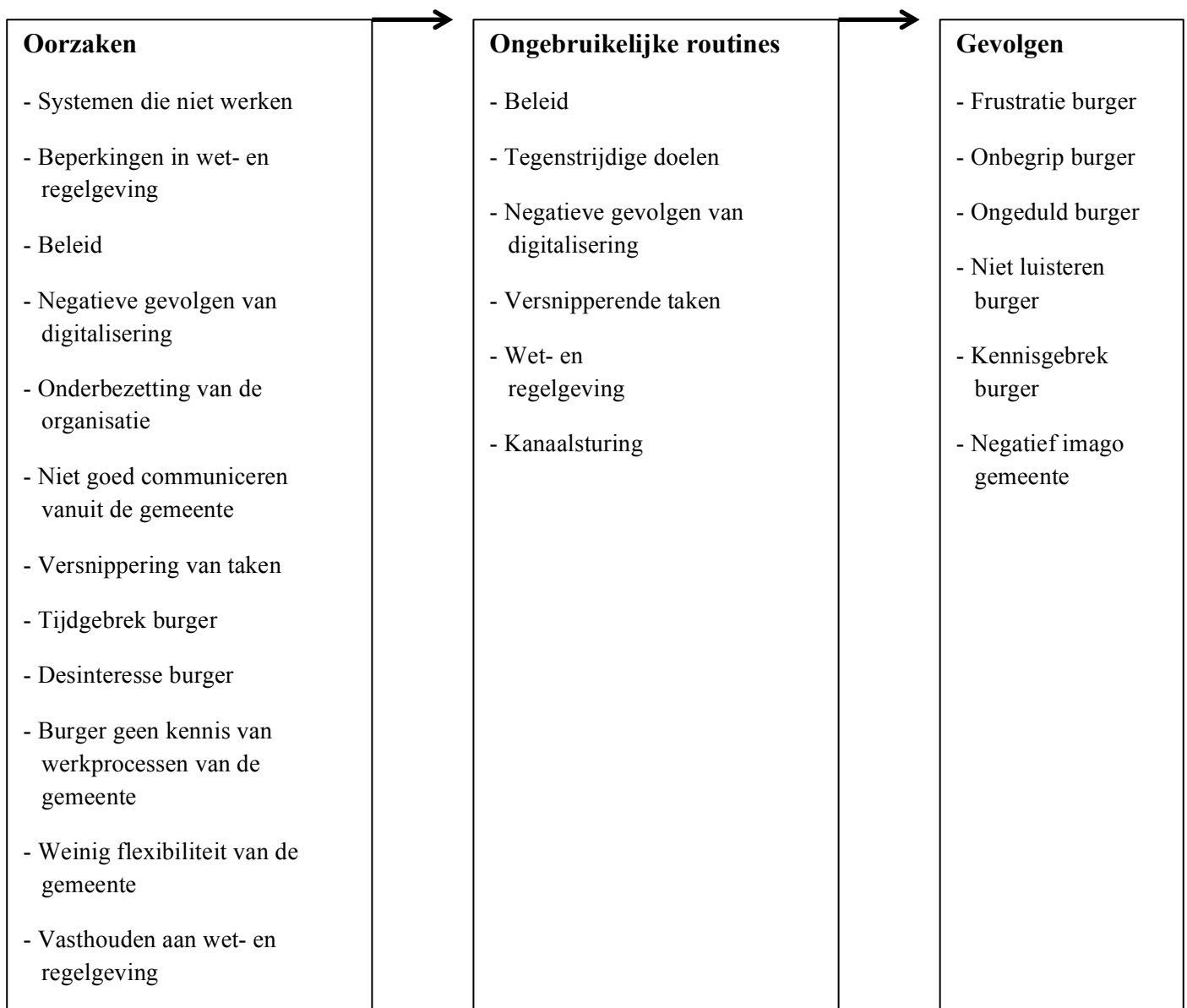
'En we merken het overal dat de werkdruk heel erg hoog is. De ambities liggen te hoog, of de ambities van de raad liggen te hoog. Maar wij bieden de raad wat aan en zij gaan ermee akkoord, dus wij moeten gewoon minder aanbieden. Even een voorbeeld. Voorheen hadden we bijvoorbeeld tien projecten die we op kunnen pakken en nu zijn het

er nog maar vijf. Kijk wat wij hun aanbieden is minder, maar dat kunnen we dan wel goed doen en waarmaken.'

Als laatste is de categorie versnipperende taken geformuleerd. Bij versnipperende taken gaat het om taken die binnen de organisatie verdeeld zijn, waardoor werkprocessen mogelijk vertraagd of verhinderd kunnen worden. Een participant licht dit toe aan de hand van het onderstaande voorbeeld over gefrustreerde burgers:

'Ja maar dat is gewoon omdat ze geen antwoord krijgen op hun vraag vaak of niet terug gebeld zijn. En dan krijgen wij het over ons heen. En misschien zegt die collega wel van ja, ik heb hem proberen te bellen dat ik het antwoord nog niet weet en het volgende week wel weet. Dat weet je natuurlijk niet. Dat weet je pas als je die collega spreekt. Dus ja, ik kan er echt niks aan doen en we hebben hier nu gewoon eenmaal heel veel eenman functies omdat we gewoon een kleine gemeente zijn. Bij ons is het niet zo dat als de een weg is dat de functies dan vervangen worden door een ander. Het is gewoon ja, dan moet je wachten. Het is je eigen werk en niet alles is overdraagbaar. En dat is voor de burger ook niet leuk.'

Vanuit de hierboven benoemde oorzaken van problemen in de relatie tussen burger en overheid zijn er dus zes categorieën geformuleerd als zijnde ongebruikelijke routines, namelijk: beleid, negatieve invloed van digitalisering, wet- en regelgeving, kanaalsturing, tegenstrijdige doelen en versnipperende taken. Om dit overzichtelijk te maken zijn de oorzaken van de problemen in de relatie tussen de gemeente en de burger, de zes categorieën van ongebruikelijke routines die zich daaronder bevinden en de gevolgen die deze routines met zich mee brengen schematisch weergegeven in het figuur hieronder.



Figuur 2. Ongebruikelijke routines binnen gemeenten

6 Discussie

In totaal zijn er vier oorzaken van het model van Cooper en Rice (2010) die uit de interviews geïdentificeerd kunnen worden als ongebruikelijke routines, namelijk: beleid, negatieve invloed van digitalisering, versnipperende taken en tegenstrijdige doelen. Dit betekent dat er tien oorzaken van het onderzoek van Cooper en Rice (2010) over ongebruikelijke routines niet uit de interviews naar voren zijn gekomen. Daarnaast zijn er oorzaken uit het onderzoek naar voren gekomen die door het model van Cooper en Rice (2010) niet worden gezien als oorzaken voor ongebruikelijke routines maar die volgens de baliemedewerkers wel

belemmerend blijken te zijn voor de relatie tussen de gemeente en de burger. Hiervoor zijn twee nieuwe categorieën geformuleerd, namelijk: wet- en regelgeving en kanaalsturing.

Dit is mogelijk te verklaren doordat dat het onderzoek van Cooper en Rice (2010) gericht is op commerciële bedrijven en niet op overheidsinstellingen. Zo is bijvoorbeeld de categorie wet- en regelgeving in dit onderzoek logisch te verklaren als ongebruikelijke routine omdat wet- en regelgeving een belangrijk rol speelt binnen gemeenten, terwijl dit voor commerciële bedrijven mogelijk een kleinere rol speelt. Een andere verklaring kan zijn dat het onderzoek van Cooper en Rice (2010) uitgevoerd is in de Verenigde Staten terwijl dit onderzoek uitgevoerd is in Nederland. Het is aannemelijk dat verschillen in cultuur ervoor zorgen dat bepaalde oorzaken uit het model van Cooper en Rice (2010) uitblijven.

6.1 Kwaliteit van het onderzoek

Om de kwaliteit van het onderzoek te beoordelen is er gekeken naar validiteit en betrouwbaarheid. De validiteit van het onderzoek is de mate waarin het onderzoek meet wat het moet meten. Doordat de interviewer een sturende rol had waarbij de rode draad door middel van een vragenlijst vast stond, is het aannemelijk dat er in dit onderzoek ook daadwerkelijk gemeten is wat er beoogd werd te meten. Daarnaast zijn de interviews uitgevoerd door twee personen, waarbij de tweede persoon de mogelijkheid had om bij te sturen, daar waar nodig. De betrouwbaarheid van het onderzoek is de mate waarin het onderzoek herhaald kan worden met dezelfde resultaten. Dit is bij een kwalitatief onderzoek lastiger te waarborgen. Om er toch voor te zorgen dat het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk is, is er gebruik gemaakt van peer-examination. Dit wil zeggen dat de resultaten van de interviews door iemand anders gecontroleerd zijn. In dit onderzoek is dat gewaarborgd doordat de gegevens door middel van ATLAS.ti in twee fasen en door zes onderzoekers zijn gecodeerd, zoals beschreven bij de procedure.

6.2 Beperkingen van het onderzoek

Voor het uitvoeren van het onderzoek is ervoor gekozen om baliemedewerkers van verschillende gemeenten te interviewen. Hoewel er gekozen is om verschillende gemeenten in Nederland te interviewen is het uiteindelijk zo dat de gemeenten die geïnterviewd zijn niet

verspreid zitten door het hele land, maar voornamelijk gecentreerd zijn in het oosten en het zuiden van Nederland. Daarnaast is er gekozen voor gemeenten van verschillende grootte. Het is echter wel zo dat er meer kleine dan grote gemeenten geïnterviewd zijn. De grootste gemeenten van Nederland, zoals Amsterdam en Utrecht, zijn niet geïnterviewd. Deze beperkingen komen voornamelijk doordat de deelnemende gemeenten benaderd zijn vanuit het netwerk van de onderzoekers en het door tijdgebrek niet meer mogelijk was om nog meer gemeenten te benaderen. Dit kan echter wel invloed hebben gehad op de uitkomsten van het onderzoek. Zo kan het zijn dat bij andere en grotere gemeenten meer oorzaken van problemen in de relatie met de burger te vinden zijn die mogelijk weer leiden tot nieuwe ongebruikelijke routines.

Een andere beperking van het onderzoek is dat er gekozen is om alleen gemeenten, als onderdeel van de Nederlandse overheidsinstellingen, te onderzoeken omdat deze het meest direct contact hebben met de burgers (Rijksoverheid, 2017). Mogelijk is het zo dat wanneer er andere overheidsinstellingen onderzocht worden dit ook nog andere resultaten oplevert.

6.3 *Aanbevelingen vervolgonderzoek*

Voor een vervolgonderzoek is daarom aan te bevelen te onderzoeken of er nieuwe resultaten ontdekt kunnen worden wanneer er een groter onderzoek uitgevoerd wordt. Dergelijk onderzoek bestaat dan uit onderzoek bij meer verschillende gemeenten, verspreid door Nederland, met meer verschillende grootte. Daarnaast is het belangrijk dat er ook rekening wordt gehouden met andere overheidsinstellingen in plaats van alleen gericht op gemeenten. Dit kan mogelijk tot nieuwe inzichten leiden met betrekking tot identificatie en categorisatie van ongebruikelijke routines.

Een ander vervolgonderzoek kan zijn onderzoek te verrichten naar mogelijke oplossingen voor de gevonden ongebruikelijke routines binnen Nederlandse gemeenten. Door het tijdsbestek waarin dit onderzoek geschreven is, was het niet mogelijk om zowel te onderzoeken welke ongebruikelijke routines er geïdentificeerd en gecategoriseerd konden worden als te onderzoeken welke oplossingsrichtingen gebruikt kunnen worden om de, in dit onderzoek gevonden, ongebruikelijke routines op te lossen. Dit is wel echter van belang om uiteindelijk de relatie met de burger te verbeteren en zo een effectievere overheid te creëren.

7 Conclusie

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag: *'In hoeverre kan inzicht in de aard van ongebruikelijke routines, op basis van de theorie van Cooper en Rice (2010), binnen Nederlandse gemeenten een aanzet geven tot een bijdrage aan het verbeteren van de relatie tussen de Nederlandse overheid en burgers?'* kan geconcludeerd worden dat er binnen Nederlandse gemeenten enig inzicht verkregen is in de aard van ongebruikelijke routines door middel van identificatie en categorisatie van de ongebruikelijke routines, maar dat niet alle oorzaken voor ongebruikelijke routines van het onderzoek van Cooper en Rice (2010) terug te zien zijn. Daarnaast zijn er een aantal oorzaken naar voren gekomen die niet door Cooper en Rice (2010) als oorzaken voor ongebruikelijke routines worden gezien. Hiervoor zijn twee nieuwe categorieën geformuleerd.

Hiermee is er een basis gelegd voor inzicht in ongebruikelijke routines binnen Nederlandse overheidsinstellingen. In een vervolgonderzoek kan dan onderzocht worden welke oplossingsrichtingen gebruikt kunnen worden om de, in dit onderzoek gevonden, ongebruikelijke routines op te lossen. Hiermee kan dan uiteindelijk de relatie met de burger verbeterd worden om zo een effectievere overheid te creëren.

8 Literatuurlijst

Academie Bord. (z.j.). *Interface*. Geraadpleegd van

<http://www.academiebord.nl/syllabuswebdesign-woordenboek.htm>

Bitner, M., Booms, B., and Mohr, L. (1994). Critical service encounters: The employee's viewpoint. *Journal of Marketing*, 58(Okttober), 95-106.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017, 24 februari). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand [Dataset]*. Geraadpleegd van

<http://statline.cbs.nl/Statweb/selection/?VW=T&DM=SLNL&PA=37230ned&D1=017&D2=01%2c14&D3=0%2c39%2c104%2c169%2cl&HDR=G2&STB=G1%2cT>

Cooper, S. D., & Rice R. E. (2010). *Organizations and unusual routines: a systems analysis of dysfunctional feedback processes*. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press

Dercksen, R. (z.j.). *Internet brengt overheid en burger niet dichterbij elkaar*.

Geraadpleegd van

https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/news/interview_overheidsmanagement/Interview.pdf/Interview.pdf

De Caluwé, C., Verdegem, P., & Van Dooren, W. (2012). De digitale kloof en/in elektronische dienstverlening: een catch-22?. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 40(1), 46.

De Nationale Ombudsman. (2016). *MeMo Insight a Tracker Nationale Ombudsmand Q3/2016*. Geraadpleegd van

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

Finler Encyclopedie. (2016). *Overheid in ruime zin*. Geraadpleegd van

<https://www.finler.nl/overheid-ruime-zin/>

- Gauld, R., Goldfinch, S. & Horsburgh, S. (2010). Do they want it? Do they use it? The Demand-side of e- government in Australia and New-Zealand. *Government Information Quarterly*, 27, 177-186.
- LPF Westland. (2017). *Lange termijn voor afspraak gemeentehuis balie wekt irritatie*. Geraadpleegd van <http://www.lpfwestland.nl/laatste-nieuws/lange-termijn-afspraak-gemeentehuisbalie-wekt-irritatie/>
- Millard, J. (2008). eGovernment measurement for policy makers. *European Journal of ePractice*. Geraadpleegd van: <http://www.epracticejournal.eu/document/4971>, 4, 19-32.
- Plochg, T., & Zwieten, M. C. B. van. (2007). *Onderzoek Handboek Gezondheidszorg*. Geraadpleegd van http://www.degoedewerker.nl/downloads/Kwalitatief%20onderzoek_Handboek_Gezondheidszorgonderzoek_BSL_2007.pdf
- Radboud Universiteit Nijmegen. (2016). *Vademecum Rapporteren: communicatie- en informatiewetenschap*. Nijmegen
- Reijnders, E. (2010). *Basisboek Interne Communicatie*. [7e druk]. Assen: Van Gorcum
- Rijksoverheid. (2017). *Gemeenten*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten>
- Voorneveld, A. (2010). *Publieke Dienstverlening: wat heeft er de afgelopen 10 jaar plaatsgevonden?* Geraadpleegd van: <http://onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/jbsuxlcv/publieke-dienstverlening-wat-heeft-er-de-afgelopen-10-jaar-plaatsgevonden.pdf>
- Vos, M. (2016, 20 oktober). *Bedrijf en burger willen gemak*. Geraadpleegd van <http://ibestuur.nl/partner-cgi/bedrijf-en-burger-willen-gemak>

9 Bijlagen

9.1 Bijlage A – Interviewguide

➤ = hoofdvraag

o = onafhankelijke vervolgvraag

✓ = vervolgvraag wanneer er ‘ja’ geantwoord wordt op de hoofdvraag

× = vervolgvraag wanneer er ‘nee’ geantwoord wordt op de hoofdvraag

INTRODUCTIE	
Naam en leeftijd	Vertellen waarom we hier zijn
Functie	Kunt u iets vertellen over u werk?
Aantal jaren werkzaam	Wat is uw functie?
Ervaringen	Woont u in de gemeente?
	Hoe lang werkt u hier al?
	Waarom bent u hier ooit komen werken?
	Voelt u zich hier thuis?
PROBLEEM	
Relatie gemeente/burger	<i>Gemeente en burgers</i>
Interne processen	Hoe ervaart u de relatie tussen de gemeente en de burgers?
Digitalisering	Hoe ervaart u het contact met de burgers uit uw gemeente?
	Zijn er wel eens problemen waar u tegenaan loopt?
	Kunt u daar iets meer over vertellen?
	Wat vindt u ervan dat deze problemen zich voordoen?
	Merkt u dat dezelfde problemen zich vaker voordoen?

	<p>Kunt u daar voorbeelden van geven?</p> <p>Hoe worden deze problemen opgelost?</p> <p>Kun je problemen aankaarten bij jouw leidinggevende?</p> <p>Hoe wordt het dan opgepakt?</p> <p>Waarom kun je niet terecht bij je leidinggevende?</p> <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> <p>Is er sprake van een formele of informele werkomgeving?</p> <p>Hoe ervaart u de interne communicatie binnen de gemeente?</p> <p>Bestaan er rituelen, automatische processen of routines binnen de gemeente?</p> <p>Kunt u hier een voorbeeld van geven?</p> <p>Op welke manier ervaart u deze automatische processen?</p> <p>Werken ze optimaal?</p> <p>Waarom worden ze in stand gehouden?</p> <p>Hoe kijken buitenstaanders tegen deze processen aan?</p> <p>Worden andere processen aangepast op deze routines?</p> <p>Zijn er gemeenschappelijke doelstellingen binnen het team of de gemeente?</p> <p>Wat zijn die doelstellingen?</p> <p>Op wat voor manier worden deze doelstellingen duidelijk gemaakt?</p>
--	--

	<p>Wordt er over deze doelstellingen gepraat?</p> <p>Waarom zijn er geen gemeenschappelijke doelstellingen?</p> <p>Ervaart u ook wel eens problemen met de interne processen van uw werkgever, de gemeente?</p> <p>Kunt u daar iets meer over vertellen?</p> <p>Waardoor worden deze problemen veroorzaakt?</p> <p>Wat kunt u doen wanneer u merkt dat iets problemen veroorzaakt?</p> <p>Is er ruimte voor eigen initiatief?</p> <p>Wat vindt u van verandering?</p> <p>Waarom?</p> <p>Wat vinden uw collega's van verandering?</p> <p>Waarom?</p> <p>Hoe gaat u om met verandering?</p> <p>Wat doe je als je het ergens niet mee eens bent?</p> <p>Wat doen collega's als ze het ergens niet mee eens zijn?</p> <p>Is er veel contact met anderen gemeenten?</p> <p>Hoe ervaart u het dat?</p> <p><i>Digitalisering</i></p> <p>Merkt u veranderingen als gevolg van de digitalisering van dienstverlening?</p> <p>Wat voor veranderingen zijn dat? Voorbeelden!</p> <p>Wat vindt u van deze veranderingen?</p> <p>Wat is uw mening over de invloed van digitalisering op de relatie tussen</p>
--	--

	<p>gemeente en burgers?</p> <p>Is de relatie verslechterd of verbeterd?</p> <p>[een van twee kiezen] Waarom?</p> <p>Kunt u daar een voorbeeld van geven?</p> <p>Wat is uw mening over de integratie van het systeem van de elektronische dienstverlening?</p> <p>Waar ziet u verbetermogelijkheden?</p> <p>Waarom?</p> <p>Ontvangt u wel eens klachten over de elektronische dienstverlening?</p> <p>Kunt u hier een voorbeeld van geven?</p> <p>Hoe worden deze klachten verwerkt?</p> <p>Merkt u wel eens dat burgers in een vicieuze cirkel terechtkomen door de elektronische dienstverlening?</p> <p>Kunt u daar een voorbeeld van geven?</p>
<p>GEVOLG</p> <p>Frustratie</p> <p>Interne problemen</p> <p>Communicatie</p>	<p><i>Frustratie</i></p> <p>Merkt u dat burgers gefrustreerd zijn als ze met een probleem bij u komen?</p> <p>Waar merkt u dat aan?</p> <p>Wie is er volgens de burger schuldig?</p> <p>Waardoor wordt deze frustratie opgewekt volgens u?</p> <p>Hebt u de mogelijkheid deze frustratie weg te nemen?</p> <p>Op welke manier kunt u dat doen?</p>

Hebt u het idee dat problemen adequaat opgelost kunnen worden?

Waarom niet?

Wat zou er moeten veranderen om problemen wel adequaat op te kunnen lossen?

Waarom wordt dat niet gedaan?

Is er een beleid over omgang met burgers?

Wie maakt dat beleid?

Bent u het eens met dit beleid?

Wordt er gevraagd naar input van baliemedewerkers?

Op welke manier wordt er gevraagd naar uw inbreng?

*Interne problemen***Op welke manier beïnvloeden interne problemen de relatie met de burger?**

Hoe zou dit voorkomen en opgelost kunnen worden?

Hebt u het idee dat intern beleid negatieve gevolgen heeft op uw relatie met burgers?

Kunt u daar een voorbeeld van geven?

*Communicatie***Hoe wordt over problemen gecommuniceerd met burgers?**

Vindt u dit voldoende?

Denkt u dat de burger dit voldoende vindt?

9.2 Bijlage B – Belscript

Weet je al een naam van hoofd publieksdienst?

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

Weet je nog geen naam?

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

- Waar gaat het over?

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

Je krijgt meneer Hermans aan de lijn.

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

- Oke, en wat wil je precies van ons?

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

- Die informatie mogen wij niet zomaar weggeven.

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

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

> : JIJ

- : Hoofd publiekszaken

9.3 Bijlage C – Informatiebrief

Geachte heer/mevrouw (naam),

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

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

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

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

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

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

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

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

Met vriendelijke groet,

(naam + contactgegevens)

9.4 Bijlage D – Code boek

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	

9.5 Bijlage E – Analyse codes

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
<i>Interne processen</i>	Beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Werkprocessen • Kanaalsturing • Verandering • Beveiliging • Bezetting
	Werksfeer	
	Wet- en regelgeving	
	Routines	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve ervaring routine • Negatieve routines • Unusual Routine
	Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenstrijdige doelen
<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	