


# **(VER)BINDEN OP HET OMBUDSPLEIN**

Een kwalitatief explorierend onderzoek naar de invulling van een digitaal platform van de Nationale ombudsman



**Masterscriptie Bestuurs- en Organisationswetenschap  
Master Communicatie, Beleid en Management  
Iris Anne van Oortmerssen  
3374297**

**Academisch jaar 2012-2013**  
Begeleider en eerste beoordelaar: dr. M.H. Winnubst  
Tweede beoordelaar: Prof. dr. E.F. Loos

In opdracht van Bureau Nationale ombudsman

## **Titelpagina**

De afbeelding op het voorblad van deze scriptie geeft de straattegels van de Passeig de Gràcia in Barcelona weer, ontworpen door Antoni Gaudí. Het ontwerp komt alleen tot zijn recht wanneer je meerdere losse tegeltjes (minimaal zeven, om precies te zijn) samen neemt – met elkaar in verbinding brengt. Ik beschouw deze afbeelding dan ook als metaforisch voor het Ombudsplein, in meer opzichten dan één.

*Opmaak: Iris Anne van Oortmerssen*

## Voorwoord

*Daar sta je dan, de dag die je wist dat zou komen...* Op het dak van Bureau Nationale ombudsman, uitkijkend over de Haagse skyline, peinzend over een goede openingszin voor het voorwoord van je masterscriptie. De uiteindelijke keuze is misschien geen sprankelend voorbeeld van originaliteit, maar de weergave is juist. Dat is iets waar ik tijdens het schrijven van mijn scriptie veel plezier aan heb beleefd: het ontdekken van zinnen en uitspraken die, soms volledig uit de context gerukt, op de een of andere manier mijn tekst of boodschap perfect weer lijken te geven. Het leggen van verbindingen. De kern van mijn onderzoek.

Het ontdekken en het leggen van verbindingen is überhaupt iets wat ik zoveel mogelijk heb geprobeerd te doen het afgelopen jaar. Naast de master Communicatie, Beleid en Management nam ik deel aan het interdisciplinaire honours-programma van de Universiteit Utrecht, de Young Leaders League. Daarbij heb ik met veel plezier aan uiteenlopende projecten gewerkt - van het bedenken van een strategie om jongeren actief te krijgen bij Amnesty International Nederland tot het bouwen en onderhouden van een blog over (gebrek aan) vertrouwen in bestuurders, met studenten uit alle windstreken en studierichtingen. Hierbij kwam de kennis en ervaring die ik tijdens mijn masteropleiding opdeed goed van pas, en vice versa.

De scriptie die nu voor u ligt heb ik geschreven bij en voor de Nationale ombudsman: het beoogde eindproduct van een vijf maanden durende stage op de veelzijdige afdeling Communicatie. Hier heb ik niet alleen veel meegekregen over het communicatie-vak, maar ook veel verhalen gehoord van en over diverse burgers in uiteenlopende situaties. Ik heb geleerd over de manieren waarop mensen overeenkomen maar vooral ook hoe zij verschillen in hun kijk op de wereld en benadering van problemen. Samenwerking is essentieel, evenals veel en goede communicatie - opnieuw het leggen van verbindingen. Het Ombudsplein is ook voor mij dus een plek geworden waar alles samenkomt: de kroon op een ontzettend leerzaam jaar, dat eigenlijk veel te snel voorbij is gevlogen.

Het schrijven van deze scriptie in combinatie met een stage was absoluut een uitdaging. Niet alleen vergt het een helder bewustzijn van planning en prioriteiten, het betekent ook dat er meer mensen dan alleen ikzelf gemoeid zijn met een goed verhaal als eindproduct. Ik wil dan ook graag mijn begeleiders bedanken, Madeline Winnubst aan de Universiteit Utrecht en Annette Dijkstra bij de Nationale ombudsman. Zij waren het inhoudelijk niet altijd met elkaar eens over het verloop van mijn onderzoek, wat mij ertoe aanzette kritisch na te denken over mijn eigen standpunten en daar ook naar te handelen. Zij hebben mij niet alleen ondersteund en aangemoedigd in het gehele proces, maar ook gezorgd dat ik er lessen uit kan trekken die verder gaan dan de inhoud van mijn scriptie. Dankzij mijn collega's bij de ombudsman heb ik veel plezier gehad in mijn stage, en ook Anne, mijn klasgenoot, mede-stagiaire en trouwe sparringpartner heeft daaraan bijgedragen. Tot slot een stevige knuffel voor het thuisfront, mijn ouders en zusje die zich niet af lieten schrikken door mijn frustraties zo nu en dan en altijd klaar stonden om successen met me te vieren.

Mij rest alleen nog te zeggen: veel leesplezier!

Iris van Oortmerssen



## Samenvatting

Dit onderzoek combineert wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van de netwerksamenleving en het effect daarvan op de burger met de praktijk van Bureau Nationale ombudsman: bemiddelaar tussen burger en overheid, klachtbehandelaar in naam van de overheid en onderzoeker in naam van de burger. De behoeften en verwachtingen van burgers omtrent digitale communicatie met en over de overheid over klachten zijn op explorerende wijze onderzocht, om te kunnen bepalen hoe de Nationale ombudsman zijn rol hierin kan invullen.

De indirecte aanleiding voor dit onderzoek is een maatschappelijke verandering, de ontwikkeling van een netwerksamenleving, die de manier waarop we met elkaar communiceren verandert: we willen meer of andere informatie, we willen deze sneller ontvangen, en we hebben steeds meer verschillende bronnen of kanalen tot onze beschikking om dit te bewerkstelligen door een toenemend aantal verbindingen tussen mensen en organisaties. Omdat de ombudsman een redelijk unieke rol vervult in de samenleving, is de vraag ontstaan op wat voor manier deze ontwikkelingen vanuit zijn functie benaderd kunnen worden, om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn en zo het vertrouwen van de burger in de organisatie te waarborgen. Deze vraag gaat gepaard met een interne organisatorische verandering, waarbij communicatie en gerelateerde afdelingen direct samen gaan werken met de 'frontlinie' van de organisatie (diegenen die in rechtstreeks contact staan met de burger). Deze verandering wordt samen met de digitale component, de bouw van een digitaal platform, doorgevoerd onder de noemer 'Ombudsplein' en dient de efficiëntie in de dienstverlening aan de burger vergroten door de verbindingen tussen interne afdelingen evenals de verbinding tussen organisatie en doelgroep(en) te verbeteren.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard en legt zich toe op het digitale Ombudsplein en de beleving van de grootste en meest gevarieerde doelgroep van de Nationale ombudsman: de burger. In de strategie van de Nationale ombudsman richting deze doelgroep staan twee elementen centraal, namelijk het versterken van de binding met en het ondersteunen (*empoweren*) van de burger. Aan de hand van deze concepten wordt beoordeeld hoe de Nationale ombudsman voor burger en organisatie meerwaarde kan creëren door middel van een digitaal platform. Hiertoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Hoe kan een digitaal Ombudsplein bijdragen aan de relatie tussen burger en ombudsman, vanuit het perspectief van binding tussen burger en ombudsman en empowerment van de burger?* Uit deze hoofdvraag zijn vervolgens een drietal deelvragen afgeleid: (1) Wat is de rol van digitale netwerken in de relatie tussen burger en overheid en hoe kan dit vertaald worden naar de relatie tussen burger en ombudsman? (2) Hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie? (3) Welke wensen hebben burgers bij het digitale Ombudsplein ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij vragen die zij hebben bij klachten over de overheid?

Hoofd- en deelvragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie en een tweetal focusgroep-gesprekken met een steekproef van de doelgroep, de Nederlandse burger. Onderscheid tussen deze groepen is gemaakt op basis van leeftijd (een groep burgers van 35 jaar of jonger en een groep burgers ouder dan 35 jaar), vanwege de aanname dat mensen die zijn opgegroeid met internet mogelijk andere ideeën hebben bij de invulling van een digitaal platform dan mensen die hier pas later in hun leven mee in aanraking zijn gekomen.

Verder zijn de groepen gevarieerd naar geslacht, opleidingsniveau, werk, wel of geen thuiswonende kinderen, eventuele negatieve ervaringen of problemen met de overheid en bekendheid met de Nationale ombudsman, om te zorgen dat er zoveel mogelijk verschillende perspectieven vertegenwoordigd zouden zijn binnen de twee focusgroepen.

Wat betreft het antwoord op de eerste deelvraag: communicatie tussen overheid en burger is veelal eenzijdig en *top-down* – burgers voelen zich overwegend machteloos in relatie tot de overheid en geven aan weinig vertrouwen te hebben in de overheid als geheel. Aan horizontale communicatie zoals kenmerkend voor de netwerksamenleving blijkt wel behoefte te bestaan, tussen burgers onderling in relatie tot overheidszaken. Burgers geven aan veel waarde te hechten aan verbinding met anderen voor het uitwisselen van kennis en ervaringen met betrekking tot problemen met de overheid en een digitaal platform zou daarbij uitkomst bieden. Op dit moment voelt de gemiddelde burger zich echter, ondanks eventuele problemen met overheidsinstanties, niet echt verbonden met de Nationale ombudsman en dat is wel belangrijk voor de effectiviteit van het platform. Uit de onderzoeksresultaten blijkt, in antwoord op deelvraag 2, dat velen de Nationale ombudsman op dit moment zien als een 'laatste station', een plek waar je eigenlijk pas heen zou gaan als je echt geen raad meer weet. Volgens de respondenten zou er dan ook geïnvesteerd moeten worden in het vergroten van de naamsbekendheid van de organisatie. Daarnaast dient het platform toegankelijk en transparant te zijn: burgers willen simpele, duidelijke taal en makkelijk vindbare informatie. Het belangrijkste vinden burgers echter uitgebreide(re) ondersteuning in de beginfasen van klachtenprocedures, ofwel het indienen van een klacht bij de betreffende instantie zelf.

In de uitbreiding van ondersteuning bij klachten in de eerste lijn schuilt ook de meerwaarde van een digitaal platform van de Nationale ombudsman met betrekking tot empowerment van de burger: door verbindingen tussen burgers onderling, in combinatie met medewerkers van de Nationale ombudsman te faciliteren op het platform ontstaat een waardevol en kennisrijk communicatienetwerk met betrekking tot problemen met en klachten over overheidsorganisaties. Burgers zien dit voor zich als een forum waarop burgers evenals medewerkers van de Nationale ombudsman actief zijn, een panel van ervaringsdeskundigen en inhoudelijke experts waaraan via het platform vragen gesteld kunnen worden, of een combinatie van beide. Dit is, in antwoord op deelvraag 3, volgens burgers een van de belangrijkste onderdelen van een digitaal platform van de Nationale ombudsman. Naast duidelijke, gerichte informatie, handige *tips & tools* voor klachtenprocedures over de overheid en specifieke verwijzingen naar de betreffende instanties willen burgers vooral niet te veel poespas op het platform. Meer informatie of snelle reactie is niet per definitie beter, belangrijker is dat het platform een heldere en overzichtelijke uitstraling heeft en dat de uitvoering van digitale voorzieningen die juist gewaardeerd worden goed is.

In de kern kan een digitaal Ombudsplein vanuit het perspectief van binding tussen burger en ombudsman en empowerment van de burger dus bijdragen aan de relatie tussen burger en ombudsman door het leggen van verbindingen tussen burgers. Wat betreft vertrouwen in de organisatie wordt daarbij beroep gedaan op het vertrouwen dat burgers hebben in elkaar. Wat betreft empowerment kan een digitaal platform ondersteuning in de eerste lijn vergroten door het burgers mogelijk te maken kennis en ervaringen met elkaar te delen, aangevuld door de overkoepelende informatie en mogelijkheden waarover de Nationale ombudsman beschikt.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Burger en overheid in de netwerksamenleving .....	7
1.2 Het Ombudsplein.....	8
1.3 Doel- en vraagstelling.....	9
1.4 Relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer .....	11
<b>2. De veranderende samenleving en de veranderende overheid</b> .....	<b>12</b>
2.1 De informatierevolutie en het ontstaan van de netwerksamenleving .....	12
2.2 De digitale samenleving en de digitale overheid .....	15
2.3 De Nationale ombudsman en de netwerksamenleving: het Ombudsplein .....	17
<b>3. Ombudsman en burger in de netwerksamenleving</b> .....	<b>19</b>
3.1 De relatie tussen burger en ombudsman.....	19
3.2 Vertrouwen .....	20
3.3 Empowerment van de burger .....	23
3.3.1 Algemeen.....	23
3.3.2 Digitaal empowerment.....	25
3.4 Verwachtingen .....	27
<b>4. Methode</b> .....	<b>29</b>
4.1 Onderzoeksstrategie en wetenschappelijke positionering .....	29
4.2 Onderzoeksmethoden.....	30
4.2.1 Literatuurstudie.....	30
4.2.2 Focusgroepen .....	31
4.3 Dataverzameling en –analyse.....	34
4.4 Kwaliteitscriteria.....	34
4.4.1 Betrouwbaarheid en representativiteit .....	35
4.4.2 Validiteit .....	35
4.4.3 Rol van de onderzoeker.....	36
<b>5. Resultaten</b> .....	<b>39</b>
5.1 Algemeen: burger en overheid in de netwerksamenleving .....	39
5.1.1 Nieuws- en informatiebehoefte .....	39
5.1.2 Relatie burger-overheid .....	40

5.2 Burger en ombudsman.....	42
5.2.1 Beeldvorming en bekendheid Nationale ombudsman.....	43
5.2.2 Binding met de Nationale ombudsman.....	44
5.2.3 Vertrouwen en verbinden .....	45
5.3 Empowerment van de burger .....	49
5.3.1 Voorwaarden voor digitaal empowerment.....	49
5.3.2 Empowerment proces: verwachtingen ten aanzien van een digitaal platform .....	52
5.4 Overige wensen en verwachtingen omtrent het digitale platform van de ombudsman.....	53
5.4.1 Informatiebehoefte en zoekgedrag.....	53
5.4.2 Praktische invulling van het platform.....	53
5.4.3 Naamgeving.....	54
5.5 Digitaal platform: het Ombuds... ..	54
<b>6. Conclusie en discussie .....</b>	<b>57</b>
6.1 Conclusie .....	57
6.2 Discussie .....	62
6.2.1 Reflectie.....	62
6.2.2 Suggesties voor verder onderzoek .....	64
<b>Bibliografie .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>71</b>
Bijlage I	Respondenten per focusgroep
Bijlage II	Topiclijst focusgroepen
Bijlage III	Gespreksleidraad focusgroepen (draaiboek)
Bijlage IV	Praktische invulling van een digitaal platform



## 1. Inleiding

*"Vanaf het begin van mijn masterstudie [Communicatie, Beleid & Management aan de USBO] heb ik met de gedachte gespeeld mij tijdens mijn afstudeeronderzoek verder te verdiepen in interactieve media en de mogelijkheden die zij bieden voor organisaties. Een relatief nieuw concept dat mijn interesse wekte is de social newsroom, een door de organisatie in kwestie gefaciliteerd platform waar verschillende digitale informatiestromen samenkomen en relevante onderwerpen met en door gebruikers kunnen worden besproken. Dit was mijn eerste associatie bij het lezen van de term 'Ombudsplein', maar er zijn natuurlijk nog veel meer manieren om hier invulling aan te geven."*

I. van Oortmerssen (2012, inleiding sollicitatiebrief Nationale ombudsman)

### 1.1 Burger en overheid in de netwerksamenleving

In de afgelopen jaren is er veel veranderd in de manier waarop mensen en organisaties met elkaar communiceren. Internet is een vanzelfsprekendheid geworden in de hedendaagse maatschappij en de alsmat groeiende populariteit van *social media* heeft de netwerksamenleving – door Castells (2007) getypeerd als 'een wereldwijd web van horizontale communicatienetwerken' (p. 246) – in een stroomversnelling gebracht. Door een eindeloze hoeveelheid aan onderlinge verbindingen tussen mensen en organisaties en verschillende manieren om waar en wanneer dan ook toegang te krijgen tot het *world wide web* is het delen en verkrijgen van informatie steeds gemakkelijker geworden. Verwachtingen die burgers hebben van zowel (semi-)publieke als private organisaties op het gebied van communicatie en de beschikbaarheid van informatie veranderen dan ook geleidelijk als gevolg van de zogenoemde "vernetwerking van de samenleving" (van Berlo, 2012, p.26; Chun, Shulman, Sandoval & Hovy, 2010).

Eenzijds kunnen de snelle, nauwelijks te controleren verspreiding van informatie en openlijke discussies daarover op bijvoorbeeld televisie en internet organisaties voor uitdagingen stellen vanwege een grote verscheidenheid aan actoren die met een onderwerp gemoeid zijn. Echter, er ontstaan tegelijkertijd kansen als het gaat om netwerk-brede samenwerking en het genereren van betrokkenheid onder burgers: grenzen aan organisatorische samenwerking, en organisaties *an sich*, zijn aan het vervagen. De vraag waarmee ook overheidsorganisaties geconfronteerd worden, is hoe hier effectief op ingespeeld kan worden. Volgens van Berlo (2012) wordt "in de netwerksamenleving [...] meerwaarde gecreëerd door co-creatie van verschillende partijen die een kleinere of grotere bijdrage leveren" (p. 29). Een platform waar deze partijen samen kunnen komen is hierin volgens hem een cruciaal element. Door in de externe communicatiestrategie meer aandacht te besteden aan relevante netwerken en het creëren ofwel faciliteren hiervan, kunnen er voor een organisatie dus veel nieuwe mogelijkheden ontstaan. Er is dan geen sprake van eenrichtingsverkeer tussen burger en organisatie, maar van een continue, interactieve stroom van informatie en bijdragen tussen de verschillende actoren in het netwerk.

Dat overheidsorganisaties veelal gebruik maken van het internet om boodschappen naar de burger te communiceren is geen nieuwe ontwikkeling, maar een inmiddels veelvuldig onderzocht fenomeen bekend als *e-government* (zie bijvoorbeeld Tolbert & Mossberger, 2006; Esteves & Joseph, 2008).

Echter, in lijn met de hierboven beschreven maatschappelijke omslag die gepaard is gegaan met veranderingen op het gebied van communicatietechnologie en horizontale netwerken, is in recentere jaren de term *e-governance* steeds vaker opgedoken in de literatuur als plaatsvervanger of als tegenhanger van *e-government*. Met de term *governance* wordt bedoeld op de diffusie van invloed en verantwoordelijkheden van de overheid, een 'nieuwe' vorm van openbaar bestuur die in de jaren '90 geïntroduceerd werd. Bij *e-governance* ligt er dus meer nadruk op het interactieve karakter van overheid-burger communicatie. Dat de Nederlandse overheid bewust bezig is met de rol en impact van het internet in het leven van de burger blijkt ook uit het voorstel dat onlangs door minister Plasterk aan de Tweede Kamer is gepresenteerd: zijn streven is een volledig digitale overheid in 2017 (Plasterk, 2013).

De concepten *e-government* en *e-governance* dienen als theoretisch vertrekpunt waar het gaat om de rol van de (digitale) overheid in de netwerksamenleving en de invloed daarvan op de relatie tussen burger en overheid. In dit onderzoek wordt er vervolgens ingezoomd op de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat, vertegenwoordigd door een functionaris die wordt benoemd door de Tweede Kamer en ondersteund door zo'n 170 medewerkers. Op dit moment is de Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer. Hij heeft zich ten doel gesteld onbehoorlijk optreden van de overheid te behandelen en waar mogelijk te voorkomen. Deze bemiddelende en indien nodig belerende rol, maakt de organisatie als geheel een unieke en belangrijke schakel tussen de veranderende samenleving en de veranderende overheid.

## **1.2 Het Ombudsplein**

Onder andere als reactie op groeiende importantie van netwerken in de samenleving, een ontwikkeling die ook bij de Nationale ombudsman gesignaleerd is, is men in de organisatie bezig met de ontwikkeling van 'het Ombudsplein'. Dit project is bedoeld om de efficiëntie in de dienstverlening aan de burger te vergroten en de verbindingen tussen interne afdelingen evenals de verbinding tussen de Nationale ombudsman en zijn doelgroep(en) te verbeteren. De vier belangrijkste ambities van het Ombudsplein, zoals benoemd in het Implementatieplan Ombudsplein (versie 0.99, 2013), zijn:

1. Het verbeteren van de dienstverlening aan de burger;
2. Het toegroeien naar een situatie waarin de Nationale ombudsman wordt gezien als hét kenniscentrum wat betreft de relatie burger-overheid;
3. Een continue verbinding tussen intern en extern en vice versa bewerkstelligen;
4. Bijdragen aan samenhang intern en richting doelgroepen (door middel van kennisdeling).

In de omschrijving van het project wordt specifiek aandacht besteed aan iedere doelgroep waar de Nationale ombudsman mee te maken heeft: burger, overheid, maatschappelijke organisaties en de interne klant (i.e. onderzoekers). Dit onderzoek is gericht op de grootste en meest gevarieerde van deze vier groepen: burgers. In de strategie richting deze doelgroep staan twee elementen centraal, namelijk het versterken van de binding met en het *empoweren* van de burger. Hierin zal de digitale component van het project een grote rol spelen: in navolging van de veranderende context waar het gaat om (online) communicatienetwerken, kan verondersteld worden dat een digitaal platform, dat verbindingen tussen burger en organisatie en burgers onderling mogelijk maakt en interactie faciliteert, aansluit op de verwachtingen van de burger anno 2013.

De realisatie en uiteindelijke vormgeving van dit platform wordt binnen de organisatie op dit moment nog gezien als een stip aan de horizon. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat men momenteel de prioriteit geeft aan een ander essentieel component van het project, namelijk het realiseren van het fysieke Ombudsplein: een volledig geïntegreerde informatie 'hub' als entree van Bureau Nationale ombudsman waarin communicatie, bibliotheek en de front office van de organisatie gehuisvest zijn. Een tweede reden is dat om een digitaal platform op een effectieve manier te kunnen realiseren, meer inzicht in en kennis over de verwachtingen en behoeften van de burger op dit gebied vereiste. Dit onderzoek zal hier aandacht aan besteden.

### **1.3 Doel- en vraagstelling**

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de relatie tussen burger en overheid, en daarmee de rol van de ombudsman, beïnvloed wordt door de opkomst van de netwerksamenleving, en hoe men aan de hand daarvan invulling zou kunnen geven aan het digitale Ombudsplein. Hierbij worden de strategische doelen van de Nationale ombudsman richting de burger die zijn geformuleerd in het Implementatieplan Ombudsplein (versie 0.99, 2013) als uitgangspunt gebruikt: het versterken van de binding tussen burger en ombudsman en *empowerment* van de burger. Deze doelstelling heeft geresulteerd in de volgende hoofdvraag:

#### **Hoe kan een digitaal Ombudsplein bijdragen aan de relatie tussen burger en ombudsman, vanuit het perspectief van binding tussen burger en ombudsman en empowerment van de burger?**

Zoals uit de hoofdvraag is af te leiden, is dit onderzoek beschrijvend en explorerend van aard. Om te kunnen zorgen voor een gefundeerd antwoord op deze hoofdvraag, zijn tevens enkele deelvragen opgesteld die aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden beantwoord zullen worden.

1. *Wat is de rol van digitale netwerken in de relatie tussen burger en overheid en hoe kan dit vertaald worden naar de relatie tussen burger en ombudsman?*

Deze deelvraag omvat het theoretische deel van het onderzoek en draagt bij aan de beeldvorming wat betreft de relatie tussen burger en ombudsman in de netwerksamenleving. Door middel van een literatuurstudie wordt de invloed van digitale netwerken op de relatie tussen burger en overheid in kaart gebracht. Vervolgens wordt er gekeken in hoeverre deze inzichten kunnen worden toegepast op de rol van de ombudsman.

2. *Hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie?*

3. *Welke wensen en verwachtingen hebben burgers bij het digitale Ombudsplein ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij vragen die zij hebben bij klachten over de overheid?*

De tweede en derde deelvraag omvatten de empirische component van het onderzoek, namelijk het perspectief van de burger. Om inzicht te verkrijgen in het beeld dat de gemiddelde burger heeft bij de relatie tussen burger en ombudsman in termen van binding en vertrouwen, en hoe mensen zich een dergelijk digitaal platform voor zouden stellen, wordt gewerkt met de focusgroep-methode.

Er vinden twee gesprekken plaats: een met een groep burgers van 35 jaar of jonger en een groep burgers ouder dan 35 jaar, verder zijn de groepen gevarieerd op basis van kenmerken als opleidingsniveau, werk, wel of geen thuiswonende kinderen, al dan niet negatieve ervaringen of problemen met de overheid en bekendheid met de Nationale ombudsman. Deze onderzoeksmethode wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4.

#### **1.4 Relevantie**

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek omvat het inzichtelijk maken van de relatie tussen burger en overheid en tussen burger en ombudsman, in de context van de netwerksamenleving. In praktische zin zal het onderzoek bijdragen aan de vorming van het digitale Ombudsplein. De ambitie die met het project Ombudsplein gepaard gaat is hoog: door middel van het Ombudsplein wil de Nationale ombudsman hét kenniscentrum worden in de relatie burger-overheid. Belangrijke vragen omtrent het digitale Ombudsplein in deze fase hebben betrekking tot dat streven. Zijn de hoge ambities van de Nationale ombudsman wat betreft positionering van de organisatie als het voornaamste kenniscentrum in de relatie tussen burger en overheid (door middel van het verbeteren van binding met en *empoweren* van burger) middels het Ombudsplein waar te maken, en zo ja, hoe? Dit onderzoek draagt bij aan een antwoord op deze vragen, door de relatie tussen burger en Ombudsman in de context van de netwerksamenleving in beeld te brengen. Wat leeft er of is er veranderd in de communicatie tussen burger, ombudsman en overheid? Hoe komt dit naar voren in het beeld dat verschillende burgers hebben bij de Nationale ombudsman en hun vertrouwen in de organisatie? Wat verwachten zij idealiter van een organisatie als de Nationale ombudsman op het gebied van (digitale) communicatie?

Wetenschappelijk relevant is dat de concepten die gebruikt worden om de online aanwezigheid van de overheid en de relatie tussen burger en ombudsman te duiden in dit onderzoek op kwalitatieve wijze onderzocht worden. Concepten als *empowerment* (zie Rappaport & Zimmerman, 1988; Perkins & Zimmerman, 1995; Zimmerman, 1995) en de relatie tussen *e-governance* en vertrouwen in overheidsorganisaties (zie Welch, Hinnant & Moon, 2004; Im, Cho, Porumbescu & Parh, 2012) zijn voornamelijk kwantitatief onderzocht, aan de hand van vragenlijsten. Door deze onderwerpen te bespreken aan de hand van focusgroepen kan dieper worden ingegaan op bepaalde ideeën van burgers en kunnen nieuwe inzichten worden verkregen over de behoeften en verwachtingen van de burger in een snel veranderende samenleving. In dit onderzoek wordt specifiek rekening gehouden met de invloed van de netwerksamenleving (zie Castells, 2007; 2008; 2009; van Dijk, 2012): internet wordt hierbij niet meer alleen ingezet om de bereikbaarheid van een organisatie te vergroten of bij de tijd te blijven, maar ook om samenwerking met en tussen burgers te stimuleren. Dit onderzoek maakt daarbij een vertaalslag tussen de consequenties van de maatschappelijke verandering die de netwerksamenleving teweeg heeft gebracht zowel binnen organisaties als in de communicatie van organisaties met externe doelgroepen.

### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt de context van dit onderzoek uitgelicht. Hierbij komt de opkomst van de netwerksamenleving uitgebreid aan bod en wordt nader ingegaan op de rol die digitale netwerken spelen in de relatie tussen burger en overheid aan de hand van literatuur over *e-governance*. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 3 ingezoomd op de Nationale ombudsman, waarbij de relatie tussen burger en ombudsman besproken wordt aan de hand van de strategische doelen van het Ombudsplein: binding met de organisatie en *empowerment* van de burger. In hoofdstuk 4 worden de methoden van dit onderzoek nader toegelicht. In hoofdstuk 5 volgt een uiteenzetting van de resultaten van het onderzoek, gevolgd door de conclusie, door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen, en tot slot de discussie in hoofdstuk 6.

## 2. De veranderende samenleving en de veranderende overheid

*"The power of flows takes precedence of the flows of power"*

M. Castells (2010, p. 500)

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek geschetst. Onderwerpen die aan bod komen zijn de oorsprong van de behoefte aan een digitaal platform in het algemeen en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de online aanwezigheid van de overheid. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op hoe men hier uiting aan wil geven bij de Nationale ombudsman, door middel van het Ombudsplein.

### 2.1 De informatierevolutie en het ontstaan van de netwerksamenleving

Internet is voor velen inmiddels niet meer weg te denken uit het dagelijks leven; overheden, commerciële organisaties evenals individuen zijn haast vanzelfsprekend online vertegenwoordigd door middel van een website of persoonlijk profiel. De verandering in de manier waarop mensen en organisaties met elkaar communiceren reikt echter verder dan alleen technologische ofwel praktische mogelijkheden. Door het ontstaan van continue, multimediale verbindingen tussen mensen onderling en met organisaties veranderen wederzijds verwachtingen en nemen relaties andere vormen aan. Dit is de kern van een maatschappelijke omslag die besloten ligt in het concept netwerksamenleving.

Het begrip netwerksamenleving is niet nieuw, in tegenstelling tot wat de snelheid waarmee innovaties op het gebied van communicatietechnologie de laatste jaren voorkomen doet vermoeden. Het begrip netwerksamenleving beschrijft een maatschappelijke verandering die in de jaren '70 van de vorige eeuw in gang is gezet dankzij een aantal opeenvolgende uitvindingen op het gebied van telecommunicatie en dataverwerking, met de ontwikkeling van het *world wide web* zoals we dat nu kennen als gevolg (Castells, 2010). Volgens Castells (2010) was het samenvallen van de informatierevolutie en de innovaties op het gebied van telecommunicatie de sleutel tot een omslag, waarvan de maatschappelijke impact vergelijkbaar is met die van de Industriële Revolutie in de 19e eeuw:

"The rise of the network society [...] cannot be understood without the interaction between these two relatively autonomous trends: the development of new information technologies and the old society's attempt to retool itself by using the power of technology to serve the technology of power" (p. 61)

Een volledige beschrijving van de historische gebeurtenissen en technologische innovaties die hieraan ten grondslag liggen is interessant, maar te breedvoerig om in de context van dit onderzoek te behandelen. Er zijn echter twee relevante constatering die gedaan kunnen worden op basis van de ontwikkelingen die mede geleid hebben tot de netwerksamenleving.

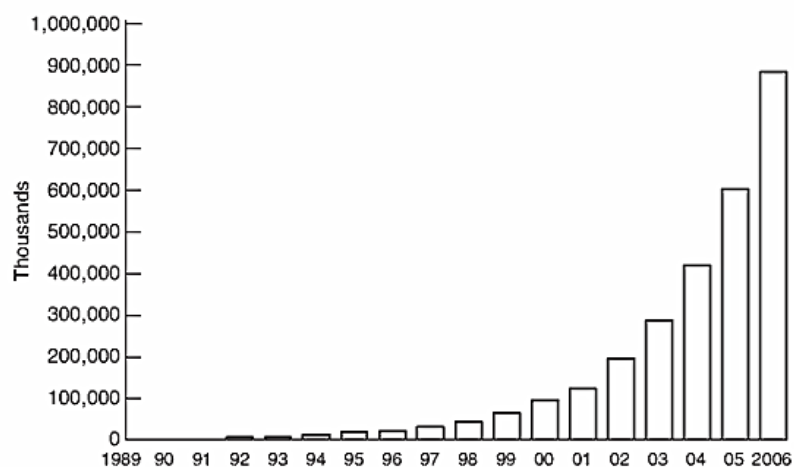
Ten eerste vertegenwoordigt de netwerksamenleving niet alleen een andere manier van doen, maar vooral ook een andere manier van denken. Technologische ontwikkelingen faciliteren de talloze verbindingen tussen personen, maar de manier waarop hier mee om wordt gegaan op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau is met name kenmerkend.

De toename in onderlinge verbindingen op sociaal en technologisch gebied hebben volgens Castells (2010) geleid tot een nieuwe economie (informatie is zowel de productiefactor als de output), aanmerkelijke culturele veranderingen (informatie is een integraal onderdeel geworden van al het menselijk handelen) en continue vernieuwing in bijvoorbeeld de financiële sector en de medische wereld. Daarnaast onderscheidt het 'informatietechnologie-paradigma' zich van eerdere technologische revoluties door extreme toename in flexibiliteit van processen evenals organisatievormen, toenemende integratie van technologieën (en daarmee van bedrijfstakken, strategische coöperaties, enzovoort) en toepassing van netwerklogica aan de hand van deze nieuwe informatietechnologieën (Castells, 2010, pp. 69-71).

De tweede conclusie betreft de laatstgenoemde netwerklogica. Netwerktheorie kan worden gezien als een instrument om structuur aan te brengen in het complexe, ongestructureerde en in die zin ook enigszins onvoorspelbare systeem van interacties dat de huidige maatschappij vormt (Kelly, 1995; Castells, 2010). Ter illustratie een verhelderende omschrijving van het netwerktydperk door Kelly (1995):

"The symbol of science for the next century is the dynamical Net [...] The Net channels the messy power of complexity. [...] The only organization capable of non-prejudiced growth, or unguided learning is a network. All other topologies limit what can happen. A network swarm is all edges and therefore open ended any way you come at it. Indeed, the network is the least structured organization that can be said to have any structure at all. It is capable of infinite rearrangements, and of growing in any direction without altering the basic shape of the thing, which is really no outward shape at all. [...] Nets have their own logic [...] and this logic will quickly mold the culture of humans living in a networked world." (pp. 25-26)

Kern van de netwerklogica is dat deze in theorie exponentieel en oneindig groeit – met elk nieuw punt dat in een netwerk wordt opgenomen is er weer een veelheid aan nieuwe verbindingen mogelijk met punten binnen het netwerk en daarbuiten. Dit laat zich in de praktijk zien in de explosieve groei van het internet die in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw werd ingezet, te zien in Figuur 2.1:



Figuur 2.1 - Internet *hosts*, 1989 – 2006 (in duizenden; Castells, 2010, p. 376)

De boodschap die men kan afleiden uit deze theorie is dat er geen eind in zicht is, maar dat het netwerk waar zowel mens als technologie deel van uitmaken alleen maar sneller zal groeien en innoveren. Met de woorden van Castells (2010, p. 500): "In computer-mediated communication (CMC) the sky is not the limit." Zo leidde de beschreven groei van het internet en als gevolg daarvan de samenvoeging van verschillende technologieën tot innovaties op het gebied van draadloze communicatie, wat opnieuw zorgde (en nog steeds zorgt) voor de groei van het internet en de gebruiksfuncties ervan. Het roept onvermijdelijk de vraag op wat er in het verschiet ligt. Voorbeelden die Castells (2010) ruim twee jaar geleden noemde op zowel professioneel als sociaal gebied, zoals werken op afstand, online bankieren en online boodschappen doen, zijn niet meer weg te denken uit de dagelijkse realiteit. Ook online onderwijs, digitaal stemmen of zelfs medische operaties op afstand lijken of zijn inmiddels binnen handbereik (p. 391).

Naast de ontwikkeling van praktische applicaties met een maatschappelijke functie, is het de verandering in de manier van communiceren tussen burgers en organisaties die met name van belang is voor dit onderzoek. Castells (2007) benadrukt met de introductie van het concept *mass self-communication* de communicatieve basis van de netwerksamenleving: een web van horizontale, multimediale en interactieve communicatienetwerken, daar waar voorheen alle communicatie op maatschappelijk en organisatorisch niveau was geconcentreerd rondom massamedia en gekenmerkt door éézijdige berichtgeving, ofwel "*from one to many*" (p.246). Via *social network sites*, blogs, wiki's en vergelijkbare systemen van interactieve communicatie worden contacten gelegd en vindt co-creatie van content plaats door middel van het vergaren, verschaffen en bespreken van informatie (Castells, 2007; Boyd & Ellison, 2007; Deuze, 2008). Politieke discussies op het web zijn in Nederland aan de orde van de dag en debatten die plaatsvinden in de Tweede Kamer kunnen live gevolgd worden via internet. Ook via andere initiatieven wordt online participatie en maatschappelijke betrokkenheid gestimuleerd. Een voorbeeld hiervan is Energiek, een website opgericht door de gemeente Pijnacker-Nootdorp waar burgers ideeën omtrent energie en duurzaamheid aan kunnen dragen.

Een belangrijk effect van de ontwikkelingen op het gebied van interactieve communicatie wordt onderstreept door Boyd (2010), die de theorie over het concept *flow*<sup>1</sup> uit de psychologie toepast op het online informatielandschap naar aanleiding van de netwerksamenleving. Hierbij gebruikt zij het concept tegelijkertijd als metafoor voor de manier waarop informatie in dit 'landschap' wordt verspreid, door middel van stromen:

"The metaphor implied by "streams" is powerful. The idea is that we are living inside the stream: adding to it, consuming it, redirecting it. The stream metaphor is about being in flow. It's also about restructuring the ways in which information flows in modern society." (p. 28)

De conclusie het pleidooi van Boyd (2010) is dat puur het uitzenden van informatie niet langer past in deze tijdgeest; het gaat erom dat de informatie die je verstrekt, dan wel de manier waarop de informatie wordt verstrekt, de aandacht krijgt in de grote stroom van informatie die op mensen

---

<sup>1</sup> *Flow* is een veel onderzocht fenomeen in de psychologie, verwijzend naar een staat van '*optimal experience*' die men vaak observeert tijdens creatieve processen: een staat waarin alle stukjes op hun plaats lijken te vallen, gekenmerkt door verhoogde concentratie op eigen handelen, het samenvallen van handelingen en bewustzijn, een gevoel van controle en bekwaamheid en verstoord tijdsbesef (meestal het gevoel dat de tijd sneller gaat dan normaal). Daarnaast wordt de activiteit zelf, en niet zozeer het doel ervan, ervaren als intrinsiek lonend (Boyd, 2010; Csikszentmihalyi, 1990; Nakamura & Csikszentmihalyi, 2002).



afkomt: "[...] the power is no longer in the hands of those who control the channels of distribution; the power is now in the hands of those who control the limited resource of attention" (Boyd, 2010, p. 30). Het gebruik van de term *power* kan hier overigens voor verwarring zorgen: in dit geval wordt daarmee geen formele of autoritaire macht bedoeld, maar het vermogen om als persoon of organisatie invloed uit te oefenen door middel van het verstrekken van informatie ofwel het trekken van de aandacht van de burger. Daarbij worden vier kwesties, of uitdagingen, genoemd: democratisering (met betrekking tot aandacht voor en toegankelijkheid van informatie is dit geen vanzelfsprekendheid, een duidelijk voorbeeld hiervan zijn taalbarrières), stimulatie (mensen besteden aandacht aan informatie die een reactie oproept), homogeniteit (mensen zoeken elkaar op en delen informatie op basis van overeenkomsten) en macht (controle over informatie is diffuus, macht verschuift van informatieverstrekkers naar 'informatiemakelaars'). Onderlinge interactie is bij elk van deze kwesties het leidende thema. De verwachting die hieruit kan worden afgeleid, is dat wanneer een organisatie zich op het web wil positioneren als informatiemakelaar, of in het geval van de ombudsman als kenniscentrum, deze een structurele positie dient te hebben in het relevante netwerk en onderlinge interactie te kunnen monitoren dan wel faciliteren binnen de eigen online omgeving.

## 2.2 De digitale samenleving en de digitale overheid

In aansluiting op een gedigitaliseerde samenleving maken ook overheidsorganisaties veelal gebruik van het internet om boodschappen naar de burger te communiceren. De inzet van het *world wide web* teneinde de dienstverlening van de overheid te bevorderen is een inmiddels veelvuldig onderzocht fenomeen, bekend als *e-government* (*electronic government*, zie Esteves & Joseph, 2008). Echter, in lijn met de toenemende 'vernetwerking van de samenleving' (Castells, 2010) zoals hiervoor beschreven, komt de term *e-governance* steeds vaker naar voren in de literatuur als plaatsvervanger of als tegenhanger van *e-government*.

Met de term *governance* wordt bedoeld op de diffusie van invloed en verantwoordelijkheden van de overheid, een 'nieuwe' vorm van openbaar bestuur die in de jaren '90 geïntroduceerd werd (Rhodes, 1996; Peters & Pierre, 1998; La Porte, Demchak & de Jong, 2002). *Governance* is een veelomvattende term en over de precieze definitie wordt nog altijd gediscussieerd, maar leidend is de groeiende rol van netwerken, markten en publiek-private ondernemingen. Die zorgen ervoor dat de controlerende functie van één centrale overheid plaats maakt voor het vermogen tot beïnvloeden (Peters & Pierre, 1998). Ook hier staan, specifiek in relatie tot de rol van de overheid, de toename in onderlinge verbindingen en zelfgeorganiseerde netwerken centraal, wat verwantschap aan de opkomst van de netwerksamenleving impliceert (Rhodes, 1996; Castells, 2010).

De concepten *e-government* en *e-governance* lijken in grote mate te overlappen, wat voor verwarring kan zorgen. Sommige auteurs gebruiken *e-government* en *e-governance* als nagenoeg inwisselbare concepten (Tolbert & Mossberger, 2006), anderen duiden *e-government* als onderdeel van *e-governance* (Sweeney, 2007) of maken helder onderscheid tussen de twee aan de hand van een of meerdere kenmerken (zoals rol of invloed van de burger, functionaliteiten, et cetera). Marche en McNiven (2003) benadrukken bijvoorbeeld het verschil tussen de twee begrippen in termen van relatie tussen burger en overheid: in het geval van *e-governance* staat de manier waarop beslissingen genomen worden centraal en wordt de eventuele inspraak die de burger daarin kan hebben via online media benadrukt. Bij *e-government* gaat het om de manier waarop deze in praktische zin worden uitgevoerd aan de hand van internettoepassingen – denk hierbij aan het routinematig

verschaffen van informatie en verlenen van overheidsdiensten online (p. 75). Chun, Shulman, Sandoval en Hovy (2010) benadrukken eenzelfde verschil, maar beschrijven het in de vorm van vier fasen die in twee categorieën zijn in te delen. De eerste drie fasen bestaan achtereenvolgens uit (1) puur de online aanwezigheid van de overheid via passieve websites, slechts ter verstrekking van informatie (de digitalisering van overheidsinformatie), (2) minimale interactie via e-mail of contactformulieren voor het uitwisselen van informatie en (3) het gebruik van internettechnologie voor het verlenen van diensten (een digitaal loket). Bij deze vormen van *e-government* stroomt de informatie nog steeds in één richting, van overheid naar burger, en is er in principe weinig of geen ruimte voor feedback van de burger. Deze fasen worden dan ook vooral gezien als een proces van "modernisering van de publieke sector" - van papier naar digitaal (p. 1) - en vallen volgens Chun et al. (2010) in de categorie *government 1.0*. In de vierde fase daarentegen, ligt de nadruk op burgerparticipatie, tweerichtingsverkeer van informatie en dialoog. Deze fase sluit aan op de benadering van het huidige informatielandschap van Boyd zoals eerder omschreven. Chun et al. (2010) beschrijven deze fase met de term *government 2.0*<sup>2</sup>, ofwel de "open overheid" (p. 2).

Een onderscheid tussen de begrippen *e-government* en *e-governance* is in dit onderzoek van belang omdat de verwachting is dat in de context van de netwerksamenleving, de online aanwezigheid van overheidsinstanties en gerelateerde organisaties een andere vorm zou kunnen krijgen, in welk geval de term *e-government* mogelijk niet meer voldoet. Onder *e-government* wordt dan slechts de online aanwezigheid van de overheid verstaan zoals we die over het algemeen gewend zijn, fase één tot en met drie in het model van Chun et al. (2010). Hierbij wordt *e-governance* beschouwd als relatief vernieuwend, of eigentijds in die zin dat er meer nadruk ligt op interactie, de relatie tussen burger en overheid en de rol die online netwerken hierin spelen.

Eerder onderzoek naar het effect van de online aanwezigheid van de overheid richt zich voornamelijk op *e-government*. Zo tonen Tolbert en Mossberger (2006) bijvoorbeeld aan dat het gebruik van overheidswebsites de houding van de burger tegenover de overheid positief beïnvloedt vanwege een verhoogde perceptie van transparantie, effectiviteit, toegankelijkheid en responsiviteit. De bevindingen van Sweeney (2007) komen hiermee overeen: uit beide studies blijkt online aanwezigheid een positief effect te hebben op de perceptie die burgers hebben van de overheid. Dit betekent echter niet dat het vertrouwen in de overheid ook toeneemt (Frissen et al., 2008). Hierin zou het meer interactieve *e-governance* mogelijk wel betekenisvol kunnen zijn, omdat de burger dan zelf een actieve bijdrage levert aan de relatie tussen burger en overheid via het web. Meerdere studies concluderen dan ook dat naast transparantie, interactie tussen dienstverlener en gebruiker een bepalende factor is in relatie tot tevredenheid over en vertrouwen in de overheid (Welch, Hinnant & Moon, 2005; Welch & Hinnant, 2003). De voorspellingen van Tolbert en Mossberger (2006) naar aanleiding van hun onderzoek naar de effecten van *e-government* sluiten aan op deze verwachting:

"Improved interactions with citizens are the most widely perceived benefit across all three levels of government, and this is also the only variable associated with higher levels of trust. Interaction through online transactions, e-mail, or question services may be especially important for

---

<sup>2</sup> De term *government 2.0* is afgeleid van Web 2.0 technologieën, ook wel bekend als het 'sociale web'. De term omvat het geheel aan *social media* die men gebruikt om content te delen, creëren en organiseren en op interactieve wijze een (sociaal) netwerk op te bouwen (Chun, Shulman, Sandoval & Hovy, 2010, p. 2).

increasing process-based trust [Thomas, 1998]. Improving interactions could also include an expansion of participatory opportunities online [...]." (p. 366)

In hoeverre intensivering van online interactie in de praktijk bijdraagt aan de relatie tussen burger en overheid is mede afhankelijk van andere zaken. Zo moeten burgers ook bereid zijn om actief te participeren en informatie te delen op bijvoorbeeld een overheidsplatform of in een *community of practice*, waarvoor de motivaties kunnen verschillen. Ter illustratie: McLure Wasko en Faraj (2005) gaan verder in op het delen van kennis in online netwerken of gemeenschappen in een onderzoek onder leden van een juridische beroepsvereniging in de Verenigde Staten. Zij concluderen dat de belangrijkste motivaties voor het online delen van kennis teneinde anderen te helpen veelal te maken hebben met het versterken van de professionele reputatie en het genoegen dat men haalt uit het helpen van anderen *an sich*. Daarnaast zijn mensen eerder geneigd kennis te delen wanneer zij hier ervaring mee hebben en structureel actief zijn binnen het netwerk in kwestie.

In de context van een online overheidsplatform zou daarnaast actief burgerschap, in de zin van sociaal of politiek gedrag en maatschappelijke betrokkenheid (Isin & Turner, 2002; Hurenkamp & Tonkens, 2011), een belangrijke rol kunnen spelen in de bereidheid tot actieve deelname aan een digitaal platform of netwerk. Ook hier is de impact van de netwerksamenleving zichtbaar, Hermes (2006) onderstreept bijvoorbeeld een verandering in *mindset* met betrekking tot politiek-maatschappelijke betrokkenheid en hoe zogenaamde *web communities* hier in toenemende mate aan bijdragen (op de hoogte zijn van nieuws via traditionele media is niet meer voldoende; online dialoog en discussie over bepaalde onderwerpen leidt tot de vorming van gemeenschappen).

### **2.3 De Nationale ombudsman en de netwerksamenleving: het Ombudsplein**

De term *government 2.0* duikt steeds vaker op binnen de Nederlandse overheid (het afgeleide Ambtenaar 2.0 is inmiddels een bekend begrip, zie van Berlo, 2012) en in navolging van de digitale, interactieve samenleving ontstaan bij overheidsorganisaties vragen over of online vernieuwing inderdaad gewenst is en hoe deze dan vorm zou moeten krijgen. Zo ook bij Bureau Nationale ombudsman, een Hoog College van Staat<sup>3</sup> vertegenwoordigd door de Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer. De Nationale ombudsman wordt iedere zes jaar benoemd door de Tweede Kamer en zijn is functie om op te treden als onafhankelijk bemiddelaar tussen burger en overheid teneinde onbehoorlijk overheidsoptreden te voorkomen. Dit gebeurt door middel van onderzoek op basis van klachten die burgers indienen bij de organisatie over het functioneren van overheidsinstellingen. Dat geldt echter alleen voor klachten in de tweede lijn: burgers dienen eerst te klagen bij de betreffende overheidsorganisatie voordat ze bij de ombudsman terecht kunnen.

Als bemiddelende organisatie tussen burger en overheid staat Bureau Nationale ombudsman dus midden in de samenleving. De omschreven maatschappelijke transformatie die de netwerksamenleving met zich mee heeft gebracht is daarom zeer relevant voor Bureau Nationale ombudsman, wat binnen de organisatie ook (al dan niet expliciet) erkend wordt. Hieraan wordt uiting gegeven door middel van het project Ombudsplein: een omvangrijke organisatorische verandering waarbij verbindingen met de buitenwereld en intern tussen afdelingen onderling en herijkt worden ter bevordering van de effectiviteit van de organisatie.

---

<sup>3</sup> Een Hoog College van Staat is een overheidsorgaan waarvan wettelijk is vastgelegd dat deze zelfstandig en onafhankelijk is. Tot Hoge Colleges van Staat behoren de Eerste Kamer, Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

Een van de belangrijkste ambities van het Ombudsplein is het bereiken van een situatie waarin Bureau Nationale ombudsman wordt beschouwd als hét kenniscentrum wat betreft de relatie tussen burger en overheid (Bureau Nationale ombudsman, 2013). Hierin zal de digitale component van project Ombudsplein een grote rol spelen. Op dit moment geschiedt de online dienstverlening van de Nationale ombudsman voornamelijk via een relatief statische website, waarbij beperkte interactie plaatsvindt door middel van de mogelijkheid online een klacht in te dienen. Dit kan worden beschouwd als overeenkomstig fase 3 in het model van Chun et al. (2010). Daarnaast is de Nationale ombudsman inmiddels actief op social media, voornamelijk Twitter en sinds kort ook Facebook. Met het digitale Ombudsplein kan de sprong gemaakt worden van *government 1.0* naar *government 2.0*.

Het streven naar positionering van de organisatie als belangrijkste kenniscentrum op het gebied van de relatie tussen burger en overheid is een uitdaging, juist gezien de grote toename aan informatiestromen die burgers op zich af zien komen. Om deze ambitie te kunnen realiseren is een heldere relatie tussen ombudsman en doelgroepen van belang. Met betrekking tot het (digitale) Ombudsplein zijn daarom twee strategische doelstellingen geformuleerd richting de burger (Bureau Nationale ombudsman, 2013):

1. *Het versterken van de binding tussen burger en ombudsman;*
2. *Het empoweren van de burger.*

Deze doelstellingen lijken overeen te komen met de verwachtingen die de opkomst van de netwerksamenleving met zich meebrengt – kortweg meer transparantie en meer interactie, zie paragraaf 2.2 – zowel vanuit het perspectief van de burger als dat van de organisatie. In het volgende hoofdstuk worden de concepten *binding* en *empowerment* verder toegelicht en geoperationaliseerd. Aan de hand daarvan kunnen vervolgens de wensen en verwachtingen van de burger met betrekking tot het digitale Ombudsplein inzichtelijk gemaakt worden.

Naar aanleiding van het bovenstaande is de assumptie die zal worden aangehouden in dit onderzoek dat een interactief platform beter aansluit op de huidige tijdsgeest dan een statische website en dat de relatie tussen burger en organisatie daarbij een belangrijke rol speelt. Onderzoek naar de vorm en impact van *e-government* en *e-governance*, dan wel *government 2.0*, ondersteunt deze aanname met betrekking tot de online aanwezigheid van de overheid (Chun et al., 2010; Tolbert & Mossberger, 2006; Welch, Hinnant & Moon, 2004).

### 3. Ombudsman en burger in de netwerksamenleving

*"Burgers zijn creatief en weten vaak slimme oplossingen voor lastige problemen te bedenken. Zeker met gebruik van de digitale media kan de overheid veel winst behalen uit goede contacten met burgers. Dan kunnen we misschien ook de grauwsluier wegtrekken die over onze samenleving neergedaald lijkt. Geen cynisme maar humor, geen achterdocht maar vertrouwen."*

A. Brenninkeijer (2012, Ombudslezing)

In dit hoofdstuk wordt het analytisch kader van dit onderzoek verder vormgegeven. Het bevat een verdieping van de theoretische concepten waar in dit onderzoek aandacht aan besteed wordt, naar aanleiding van de strategische doelen richting de burger in project Ombudsplein (Bureau Nationale ombudsman, 2013). Eerst zal de relatie tussen burger en ombudsman worden besproken in de context van het Ombudsplein, en hoe deze zich verhoudt tot de relatie tussen burger en overheid. Vervolgens zal deze worden geoperationaliseerd aan de hand van respectievelijk de theoretische concepten vertrouwen (binding) en *empowerment*.

#### 3.1 De relatie tussen burger en ombudsman

Bureau Nationale ombudsman streeft ernaar zich te positioneren als vooraanstaand kenniscentrum in de relatie tussen burger en overheid en het digitale Ombudsplein speelt hier een essentiële rol in. Echter, door de toenemende hoeveelheid informatie die gemiddeld op de burger afkomt, wordt het belang van de positie en invloed van de zender kleiner en dat van het vermogen de aandacht te trekken en vast te houden groter (Boyd, 2010). Een goede relatie tussen burger en ombudsman vormt dus een belangrijke factor in het nastreven van deze ambitie, maar is tegelijkertijd ook een uitkomst van het project Ombudsplein.

In dit onderzoek staat de relatie tussen burger en ombudsman als uitkomst centraal, maar om hier uitspraken over te kunnen doen is een beeld van de huidige situatie minstens even belangrijk. In de strategie achter het project Ombudsplein wordt deze relatie besproken aan de hand van twee concepten. Dit zijn binding tussen burger en ombudsman en *empowerment* van de burger. De bedoeling is dat het digitale Ombudsplein bijdraagt aan zowel de binding tussen burger en ombudsman als *empowerment* van de burger. Andere relationele factoren die bepalend zijn voor de effectiviteit van het Ombudsplein, zoals actief burgerschap en motivatie tot kennisdeling, zijn in het vorige hoofdstuk benoemd maar worden niet afzonderlijk meegenomen in de operationalisering van de relatie tussen burger en ombudsman omdat deze in mindere mate verbinding houden tot de organisatie.

Bureau Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat<sup>4</sup>, maar de relatie tussen burger en ombudsman wordt in dit onderzoek niet per definitie op eenzelfde manier ingevuld als de relatie tussen burger en overheid.

---

<sup>4</sup> Een Hoog College van Staat is een overheidsorgaan waarvan wettelijk is vastgelegd dat deze zelfstandig en onafhankelijk is. Tot Hoge Colleges van Staat behoren de Eerste Kamer, Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

Tops en Zouridis (1996; 2000) stellen dat, op basis van het type interactie tussen burger en overheid, de relatie tussen de twee actoren over het algemeen een van de volgende vormen aanneemt: (1) de aanbieder-klant relatie, waarbij de burger de afnemer van diensten of producten van de overheid is; (2) de overheid-onderdaan relatie, waarbij de burger de ontvanger in plaats van de vrager is, bijvoorbeeld van rechten of plichten; (3) de kiezer-gekozene relatie; en (4) de besluitvormings- en participatie relatie, waarbij de burger door middel van directe betrokkenheid bij beleids- en besluitvormingsprocessen de rol aanneemt van "coproducent van beleid" (Tops & Zouridis, 1996, p. 5). Als bemiddelaar tussen burger en overheid, klachtbehandelaar in naam van de overheid en onderzoeker in naam van de burger, is de betrekking van de Nationale ombudsman niet gemakkelijk in te delen in één van bovengenoemde categorieën. Bureau Nationale ombudsman is een dienstverlenende overheidsorganisatie, maar van gestandaardiseerde diensten of producten is meestal geen sprake – juist de gevallen waarin overheidsoptreden afwijkt van de standaard zijn aan de orde van de dag. Dit betreft meer dan eens gevoelige kwesties. Binding tussen burger en ombudsman heeft dus niet zo zeer te maken met formele zaken of procedures, zoals dat bij andere overheidsinstellingen mogelijk meer het geval is: de burger moet op de Nationale ombudsman kunnen rekenen wanneer overheidsinstellingen het af laten weten, ofwel zich vertegenwoordigd en ondersteund voelen door de Nationale ombudsman. Binding tussen burger en ombudsman wordt daarom geoperationaliseerd aan de hand van het concept *vertrouwen* (zie paragraaf 3.2).

Als bemiddelende actor in de samenleving streeft Bureau Nationale ombudsman er in feite naar het aantal klachten over de overheid te beperken tot een minimum. Om dit te bereiken kan de ombudsman overheidsinstanties en de overheid als geheel aanspreken op onbehoorlijk optreden, maar dit gebeurt op basis van gezag; de Nationale ombudsman heeft geen formele autoriteit teneinde het handelen van de overheid te beïnvloeden. De betreffende instantie kan er dus voor kiezen wel of niet te handelen naar het advies van de ombudsman. Een andere weg is via de burger, bijvoorbeeld door middelen aan te reiken ter bevordering van positieve interactie met de overheid. Dat gebeurt al in de vorm van informatie, maar zou bijvoorbeeld ook mogelijk kunnen zijn door het overdragen van kennis door verbeterde interactie tussen burger en organisatie of het faciliteren van verbindingen tussen burgers die elkaar kunnen helpen. Vanuit deze invalshoek zal het concept *empowerment* verder uitgewerkt worden (zie paragraaf 3.3).

### **3.2 Vertrouwen**

Vertrouwen is een ingewikkeld, veelzijdig concept dat vanuit vele disciplines is onderzocht. Er bestaan dan ook verschillende typologieën aan de hand waarvan het begrip geoperationaliseerd kan worden (Kramer & Tyler, 1996). Een veel gebruikt onderscheid wat betreft het concept vertrouwen is de door Luhmann (1979; 2000) geïntroduceerde distinctie tussen *trust* en *confidence*. Eenvoudig gezegd komt het verschil neer op het kunnen 'vertrouwen in' (*trust*) en 'vertrouwen op' (*confidence*). Luhmann (2000) bepaalt dit onderscheid aan de hand van risico: in het geval van *confidence* gaat men er vanuit dat verwachtingen uitkomen met betrekking tot een specifieke gebeurtenis, bijvoorbeeld op basis van kennis of eerdere (vergelijkbare) gebeurtenissen. In het geval van *trust* is er daarentegen in meer of mindere mate sprake van risico bij het nemen van een besluit en is enig 'engagement' vooraf dus een vereiste. Ter illustratie: voor een organisatie als Bureau Nationale ombudsman kan *confidence* opgebouwd worden op basis van prestaties, representativiteit en transparantie (Röell, 2012), daar waar *trust* relationeel van aard is en dus afhankelijk van (persoonlijke) interactie, bijvoorbeeld tussen de burger en de Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer.

Niet alle auteurs houden het onderscheid van Luhmann aan. Thomas (1998) gaat bijvoorbeeld specifiek in op vertrouwen in de overheid, *public trust*, waarbij hij drie opvattingen van het concept uiteenzet: *fiduciary trust*, eenzijdig vertrouwen op basis van wetmatigheid in het geval van asymmetrische relaties; *mutual trust*, wederzijds vertrouwen op basis van persoonlijke interactie; en *social trust*, vertrouwen op basis van culturele normen. Ook haalt hij, waar het gaat om het creëren van vertrouwen, de classificatie van Zucker (1986) aan, die onderscheid maakt tussen vertrouwen op basis van persoonlijke kenmerken, vertrouwen op basis van proces en institutioneel vertrouwen. Bij vertrouwen op basis van persoonlijke kenmerken gaat het om overeenkomsten tussen de burger en de vertegenwoordiger van een organisatie. Deze vorm van vertrouwen scheppen speelt in onderzoek naar publiek vertrouwen echter geen grote rol, omdat burgers in een complexe maatschappij hun vertrouwen in de overheid niet slechts baseren op persoonlijke overeenkomsten (Thomas, 1998). Vertrouwen op basis van proces, ook wel procesmatig vertrouwen genoemd, heeft betrekking op de aard van de interactie tussen burger en organisatie. Deze interacties (ofwel uitwisselingen van informatie, diensten of producten) zijn grotendeels gebaseerd op economisch, maar voor een steeds belangrijker deel ook op symbolisch belang. Daarbij gaat het erom dat de burger het idee heeft dat de overheid daadwerkelijk waarde hecht aan burgers, hun behoeften en hun verwachtingen (Thomas, 1998; Tolbert & Mossberger, 2006). Institutioneel vertrouwen tot slot, omvat de verwachting dat een organisatie zal doen wat goed is op basis van institutionele expertise en ervaring. Thomas (1998): "Institutional-based trust is produced through institutions that have become accepted as social facts and are therefore seldom questioned" (p. 180).

De benaderingen van het concept vertrouwen van de verschillende auteurs (Luhmann, 1979; 2000; Thomas, 1998; Zucker, 1986) lijken inhoudelijk nogal te verschillen, maar zijn in feite sterk aan elkaar verwant. Zij kunnen dan ook allen bijdragen aan een conceptualisering van het begrip vertrouwen voor dit onderzoek. In aansluiting op de opkomst van de netwerksamenleving, besproken in het vorige hoofdstuk, kan bijvoorbeeld gesteld worden dat de vorm van publiek vertrouwen die in dit onderzoek centraal staat in algemene zin overeenkomt met *social trust* zoals benoemd door Thomas (1998). De veranderingen die de netwerkmentaliteit teweeg heeft gebracht in de samenleving beïnvloeden verwachtingen die mensen over het algemeen hebben van organisaties evenals sociale normen, bijvoorbeeld wat betreft transparantie (Chun et al, 2010). Deze aanname is een belangrijk uitgangspunt in relatie tot de context van dit onderzoek. Het onderscheid van Thomas (1998) op zichzelf is echter te abstract om te dienen als operationalisering van vertrouwen in dit onderzoek, hiervoor leent het onderscheid van Zucker (1986; Thomas 1998), gebaseerd op het scheppen van vertrouwen, zich beter. Hieronder volgt een verdere uitwerking van het begrip vertrouwen aan de hand van dit onderscheid en de operationele vertaling daarvan door andere auteurs.

Zoals eerder gesteld, heeft vertrouwen op basis van persoonlijke kenmerken weinig impact in het geval van publiek vertrouwen. Thomas (1998), in navolging van Zucker (1986), zegt hierover: "[...] agency employees and spokespersons would eventually become tainted by agency pathologies and the conflictual nature of the political environment" (p. 179). Hoewel Bureau Nationale ombudsman wel degelijk vertegenwoordigd wordt door een individu aan wie bepaalde eigenschappen kunnen worden toegeschreven (de Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer), wordt deze conceptualisatie van vertrouwen daarom niet als relevant beschouwd in dit onderzoek. Voor het scheppen van vertrouwen zijn in deze context procesmatig en institutioneel vertrouwen dus van toepassing.

Dit wordt bevestigd in eerder onderzoek naar de relatie tussen publiek vertrouwen en *e-government*: in de studie van Tolbert en Mossberger (2006, zie ook hoofdstuk 2) wordt vertrouwen geconceptualiseerd aan de hand van zowel Luhmann (1979) als Thomas (1998). Met betrekking tot de overheid vatten zij *trust* samen als "*a product of citizen preferences regarding outcomes*" (p. 356). Daarnaast wordt volgens hen publiek vertrouwen in toenemende mate gebaseerd op procesmatige factoren, oftewel eerlijkheid, transparantie en toegankelijkheid van overheidsorganisaties. *Trust* wordt daarbij beschouwd als een onderdeel van het meer algemene *confidence*, ofwel vertrouwen op de overheid. Dat is ook de benadering die in dit onderzoek zal worden aangehouden, met betrekking tot de Nationale ombudsman: het Ombudsplein dient bij te dragen aan vertrouwen in de ombudsman in de zin van *trust* door meer of intensievere interactie tussen burger en organisatie, maar de vorm van vertrouwen scheppen is grotendeels procedureel van aard en wordt daarom als element van *confidence* beschouwd.

Aan de hand van twee benaderingen (de *entrepreneurial approach* en de *participatory approach*) onderscheiden Tolbert en Mossberger (2006), binnen de categorieën vertrouwen op basis van proces en institutioneel vertrouwen, zes elementen die publiek vertrouwen kunnen bevorderen door middel van *e-government* (zie Tabel 1).

Element	Type vertrouwen	Definitie
Responsiviteit	Vertrouwen op basis van proces	<i>Verbeterde (snellere en vergemakkelijkte) communicatie en interactie tussen burger en organisatie, komt voortvarendheid ten goede.</i>
Toegankelijkheid	Vertrouwen op basis van proces	<i>Continue beschikbaarheid voor iedereen (in termen van tijd, taal, gebreken, etc.), bevordert vertrouwdheid met de organisatie.</i>
Transparantie	Institutioneel vertrouwen	<i>Beschikbaarheid en vindbaarheid van relevante informatie, meer verantwoording aan het publiek stimuleert institutioneel vertrouwen.</i>
Verantwoordelijkheid	Institutioneel vertrouwen	<i>Online publicatie van organisatiebeleid, bijvoorbeeld betreffende het behandelen van persoonlijke informatie, komt institutioneel vertrouwen ten goede.</i>
Efficiëntie en effectiviteit	Vertrouwen op basis van proces en institutioneel vertrouwen	<i>Gebruik van up-to-date technologie, onder andere ter automatisering van bepaalde processen en verbetering van de dienstverlening, beïnvloedt zowel procesmatig als institutioneel vertrouwen.</i>
Participatie	Vertrouwen op basis van proces en institutioneel vertrouwen	<i>Faciliteren van online interactie en input van de burger, bevorderend voor betrokkenheid met de organisatie.</i>

Tabel 1 - Verschillende vormen van publiek vertrouwen, zoals beschreven door Tolbert & Mossberger (2006, pp. 357-358)



Met betrekking tot Bureau Nationale ombudsman wordt aan een aantal van deze factoren al uiting gegeven door middel van de huidige website, waar veel informatie wordt verschaft over de organisatie en haar manier van werken. Dit draagt met name bij aan transparantie, verantwoordelijkheid en efficiëntie en effectiviteit, ter bevordering van institutioneel vertrouwen. Deze elementen zouden door online vernieuwing een impuls kunnen krijgen. Echter, het zijn het de procesmatige factoren als responsiviteit, toegankelijkheid en participatie (interactie) die, door de creatie van een digitaal platform, naar verwachting in grote mate bij kunnen dragen aan vertrouwen in de organisatie dankzij een toename in het vertrouwen op basis van proces (zie ook hoofdstuk 2). Deze elementen staan daarom centraal in de analyse van de onderzoeksresultaten waar het gaat om vertrouwen.

Omdat het digitale Ombudsplein vooral functioneel voor vernieuwing zal zorgen, ligt de nadruk in het conceptualiseren van vertrouwen op procedurele factoren zoals hierboven toegelicht. De ambitie om hét kenniscentrum te worden in de relatie tussen burger en overheid suggereert echter ook een inhoudelijke component die niet genegeerd mag worden. Ook hier spelen de thema's transparantie en interactie een leidende rol. Transparantie betreft daarbij de vraag hoeveel en welke informatie de burger verwacht te vinden op het Ombudsplein, interactie heeft te maken met de vraag of mensen toegevoegde waarde zien in het uitwisselen van bepaalde informatie onderling (Welch & Hinnant, 2003). De relatie tussen deze twee begrippen en vertrouwen in de ombudsman kan ook in deze zin gezien worden als tweezijdig: enerzijds is de mate van vertrouwen van de burger in de ombudsman bepalend voor de beoordeling van de informatie die via het Ombudsplein verstrekt wordt (Teo, Srivasta & Jiang, 2009), anderzijds kan het vinden en uitwisselen van relevante en actuele informatie via het Ombudsplein, bijvoorbeeld over het functioneren van overheidsinstanties, bijdragen aan vertrouwen in de organisatie in de zin van *social trust* (Welch & Hinnant, 2003; Thomas, 1998).

Concluderend op basis van bovenstaande, wordt in dit onderzoek de mogelijke bijdrage van het Ombudsplein aan het vertrouwen van de burger in de Nationale ombudsman, en daarmee de binding tussen burger en ombudsman, geanalyseerd aan de hand van wensen en verwachtingen van de burger omtrent *responsiviteit* en *toegankelijkheid* van de organisatie en *transparantie* op basis van inhoud, naast proces of organisatievoering (oftewel, hoeveel en welke informatie dient er beschikbaar te zijn?). Participatie en interactie worden beide geduid door middel van de term *interactie* – uitwisselingen tussen burger en organisatie en het faciliteren daarvan tussen burgers onderling. Dit is een bewuste keuze, omdat participatie ook directe invloed in het beleidsproces kan impliceren en hiervan in principe geen sprake is.

### **3.3 Empowerment van de burger**

Naast het bijdragen aan de binding tussen burger en ombudsman, is het empoweren van de burger door middel van het digitale Ombudsplein een belangrijke ambitie van de Nationale ombudsman. In deze sectie wordt verder ingegaan op de betekenis hiervan, beginnend bij het concept empowerment in algemene zin, gevolgd door digitaal empowerment.

#### **3.3.1 Algemeen**

*Empowerment* is een veelomvattend concept waarvoor geen eenduidige Nederlandse vertaling bestaat. Het is voornamelijk onderzocht vanuit de psychologie, hoewel het een grotendeels instrumentele basis heeft.

Zimmerman en Rappaport (1988) beschrijven dit als volgt: "empowerment is a construct that links individual strengths and competencies, natural helping systems, and proactive behaviors to matters of social policy and social change" (p. 726). Perkins en Zimmerman (1995) illustreren vervolgens de veelheid aan definities en operationalisering van het concept die bestaan binnen verschillende disciplines, aansluitend op bovenstaande beschrijving. Over het algemeen stellen zij dat empowerment-gerichte interventies welzijn bevorderen, problemen (afhankelijk van de aard) verminderen, kansen bieden ter ontwikkeling van kennis en vaardigheden en 'professionals betrekken als partner of medewerker in plaats van gezaghebbende experts' (p. 570).

Zimmerman (1995) geeft een inzichtelijke, algemene conceptualisering van het begrip empowerment. Allereerst maakt hij helder onderscheid tussen de verschillende niveaus waarop empowerment plaats kan vinden: individueel, organisatorisch en gemeenschappelijk (*community-level*). Individueel empowerment, ook wel psychologisch empowerment genoemd, sluit het beste aan op eerder genoemde omschrijving en legt de nadruk op persoonlijke kennis en vaardigheden, een proactieve houding ten opzichte van deze kennis, vaardigheden en persoonlijk welzijn, *perceived locus of control* en begrip van eigen omgeving. Organisatorisch empowerment omvat processen of structuren die bijdragen aan de kennis, vaardigheden en actieve betrokkenheid van de leden van de organisatie en op die manier de effectiviteit van de organisatie in het behalen van doelen (de zogenaamde *empowered organization*). Gemeenschappelijk empowerment gaat om onderlinge samenwerking binnen een gemeenschap ter bevordering van gemeenschappelijk welzijn en het in stand houden daarvan. De drie vormen van empowerment zijn sterk aan elkaar gerelateerd: individueel empowerment beïnvloedt organisatorisch en gemeenschappelijk empowerment en vice versa (Zimmerman, 1995; Perkins & Zimmerman, 1995).

Perkins en Zimmerman (1995; Zimmerman, 1995) maken daarnaast onderscheid tussen proces en uitkomsten van empowerment. Als voorbeeld van empowerment processen op individueel niveau noemen zij deelname aan *community organizations*. Dit voorbeeld wordt ondersteund door Zimmerman en Rappaport (1988), die in de context van burgerparticipatie door middel van drie kwantitatieve studies aantonen dat deelname aan ofwel betrokkenheid in een gemeenschap psychologisch empowerment versterkt. Voorbeelden van organisatorisch empowerment-processen hebben veelal te maken met collectieve besluitvorming en leiderschap. Op gemeenschappelijk niveau staat collectieve actie centraal, bijvoorbeeld richting of in samenwerking met overheid dan wel media (p. 570). Onder empowerment uitkomsten vallen onder andere *perceived control* en vaardigheden in specifieke situaties op individueel niveau, de vorming van organisatorische netwerken en groei op organisatieniveau en toegang tot gemeenschappelijke middelen op gemeenschappelijk niveau.

Het onderwerp van dit onderzoek is de vorming van het Ombudsplein en daarom wordt er in principe alleen uitgegaan van empowerment processen, op individueel niveau maar ook op gemeenschappelijk niveau. Een kanttekening die daarbij gemaakt moet worden is dat gemeenschappelijk empowerment in de literatuur veelal als locatie-gebonden beschouwd wordt, wat zou betekenen dat de gemeenschap in dit geval de gehele Nederlandse bevolking is. In algemene zin zal gemeenschappelijk empowerment dan lastig te beoordelen zijn, omdat de leden van de gemeenschap over een groot oppervlak verspreid zijn.

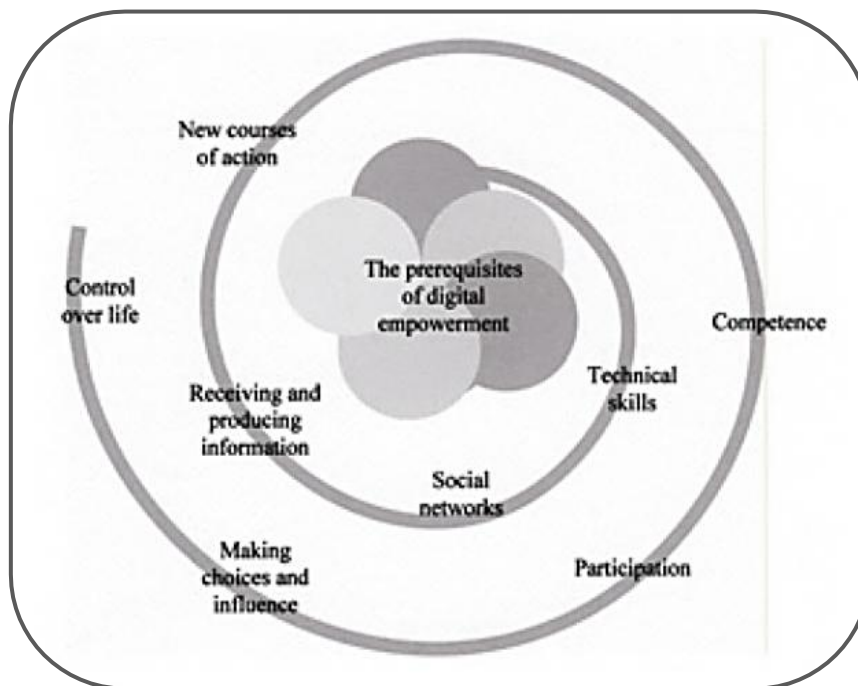
Digitale communicatie maakt deze afstanden echter steeds meer verwaarloosbaar, waardoor de verwachting dat gemeenschappelijk empowerment op dergelijke schaal bewerkstelligd kan worden door middel van bijvoorbeeld een digitaal platform gegrond lijkt. Organisatorisch empowerment richt zich op de processen die effectiviteit binnen een organisatie bevorderen en wordt dus niet als relevant beschouwd in de context van een digitaal platform voor de burger (hoewel dit wel een centrale factor zou kunnen zijn bij de realisatie van het fysieke Ombudsplein, zie inleiding). Empowerment uitkomsten kunnen in principe pas naderhand beoordeeld worden, wanneer het Ombudsplein eenmaal draaiende is, en zullen in dit onderzoek dus buiten beschouwing worden gelaten.

### 3.3.2 Digitaal empowerment

Het grotendeels door Zimmerman (Zimmerman & Rappaport, 1988; Perkins & Zimmerman, 1995; Zimmerman, 1995) gevestigde kader voor onderzoek naar empowerment, waarin onderscheid bestaat tussen empowerment processen en empowerment uitkomsten evenals empowerment op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau, biedt speelruimte waar auteurs op verschillende wijzen gebruik van maken. La Porte, Demchak en de Jong (2002) verstaan onder *citizen empowerment* in de context van communicatie met en over de overheid bijvoorbeeld voornamelijk transparantie van de overheid, door verlening van toegang tot overheids- en beleidsinformatie en bevordering van contact tussen burger en ambtenaren. Door middel van digitale communicatie wordt dit bewerkstelligd (zie sectie 2.2), hoewel men zich af kan vragen of het huidige niveau van transparantie van de overheid ook voldoende is om empowerment effecten zoals benoemd door Zimmerman (zie paragraaf 3.3.1) te bewerkstelligen. Deze definitie van empowerment lijkt in de huidige tijdgeest, in de context van *e-governance*, dan ook achterhaald.

Mäkinen (2006) plaatst het theoretisch kader van Zimmerman (1995) met betrekking tot empowerment in de context van de netwerksamenleving zoals omschreven door Castells (2010) en gaat in op empowerment processen door middel van het internet, met nadruk op de publieke sector en lokale gemeenschappen. Over het algemeen kan op zowel individueel als gemeenschappelijk niveau via internet empowerment van de burger bewerkstelligd worden doordat het mogelijkheden ontsluit de 'identiteit van competente burgers te versterken', transparantie van de overheid te bevorderen en (niet-belerende) interactie tussen overheid en burger te stimuleren: "Online networks cannot do much to change power structures, but by strengthening the role of the active citizen they can help people to become more aware about their possibilities and more included in the information society" (Mäkinen, 2006, p. 388). Mäkinen (2006) noemt verschillende voorbeelden wat betreft het bewerkstelligen van individueel empowerment, waaronder het delen van informatie met elkaar, dus geen eenrichtingsverkeer, het mogelijk maken van de uiting van verschillende zienswijzen (bijvoorbeeld door middel van gelijkwaardige discussiefora) en het creëren van mogelijkheden beleid te beïnvloeden. De leidraad is het verbinden van *stakeholders* en het creëren van een open *public sphere* (zie ook Castells, 2008), waar ruimte is voor interactie en een veelheid aan perspectieven (Sassi, 2000; Mäkinen, 2006). In de toepassing van internettechnologie in gemeenschappelijk empowerment gaat ook Mäkinen vooral in op lokale gemeenschappen. Echter, de genoemde manieren waarop internet kan zorgen voor gemeenschappelijk empowerment zijn ook toepasbaar op een meer abstract niveau: als bron van relevante informatie, als discussieforum of *noticeboard*, gebruikt en gedeeld door leden van de gemeenschap, en vanwege mogelijkheden tot participatie met betrekking tot beslissingen die de gemeenschap aangaan.

Ook Mäkinen (2006) geeft nadrukkelijk aan dat empowerment door de inzet van digitale middelen een proces is (Perkins & Zimmerman, 1995). Zij gaat nog verder door te stellen dat er bij digitaal empowerment geen sprake is van uitkomsten, maar dat deze beschouwd kunnen worden als een volgende fase in een *spiralling process*. Mäkinen onderscheidt vijf voorwaarden voor het digitaal empowerment proces, in figuur 3.1 aangeduid als *prerequisites of digital empowerment*: (1) bewustzijn en begrip van de mogelijkheden die het internet biedt; (2) motivatie deel te nemen; (3) technische toegang; (4) competentie, ofwel digitale vaardigheden; en (5) een mogelijkheid voor constructieve deelname. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan bereikt men de tweede fase van het digitaal empowerment-proces, wat leidt tot verbeteringen in (technische) vaardigheden, toegenomen betrokkenheid binnen en uitbreiding van het netwerk, verbeteringen wat betreft het ontvangen en produceren van informatie en toepassing van nieuwe kennis in eigen handelen (p. 391). Mäkinen voert het fasen-model zo ver door dat in een derde fase ook de algemenere vormen van psychologisch empowerment benoemd door Zimmerman (1995) naar voren komen, zoals toenemend zelfvertrouwen, begrip van omgeving en verschuiving van de *perceived locus of control* (zie Figuur 3.1).



Figuur 3.1 – Het empowerment proces volgens het spiraalmodel van Mäkinen (2006, p. 392)

Het model voor digitaal empowerment van Mäkinen (Figuur 3.1) wordt in dit onderzoek gebruikt om de potentiële bijdrage van een digitaal platform aan empowerment van de burger te analyseren, zij het met enige aanpassingen. De meerwaarde van een digitaal platform wat betreft empowerment van de burger, in de context van de relatie tussen burger en overheid, is allereerst afhankelijk van de voorwaarden voor het digitaal empowerment proces: in hoeverre zijn mensen zich bewust van de mogelijkheden die een digitaal platform biedt, is er voldoende motivatie om bij te dragen aan een dergelijk platform, over welke vaardigheden dient men daarbij te beschikken en welke vormen zou actief burgerschap door middel van het Ombudsplein kunnen aannemen? Technische toegang zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten, omdat het overgrote deel van de bevolking inmiddels toegang heeft tot internet (96% in 2012, Centraal Bureau Statistiek).

De tweede fase van het model, waarin de eerste veranderingen als gevolg van het leerproces tot uiting komen, is evengoed interessant maar kan in dit stadium nog niet beoordeeld worden. Wel kunnen er voorspellingen worden gedaan over de bijdrage van een digitaal platform aan deze processen (dan wel uitkomsten). Hiertoe zal in dit onderzoek nagegaan worden wat de verwachtingen van de burger zijn over de invulling van het Ombudsplein, specifiek met betrekking tot betrokkenheid in en uitbreiding van persoonlijk, dan wel professioneel netwerk van de burger, evenals het ontvangen en produceren van informatie en toepassing van nieuwe kennis door de burger. Verbetering van technische vaardigheden wordt niet meegenomen, omdat dit geen onderdeel uitmaakt van de strategie achter het project Ombudsplein. De derde fase die Mäkinen (2006) beschrijft zal in dit onderzoek ook buiten beschouwing worden gelaten, omdat deze meer betrekking heeft op algemeen welzijn van individuele burgers middels digitaal empowerment. Hier kunnen in dit stadium nog geen onderbouwde uitspraken over gedaan worden wat betreft het Ombudsplein.

### **3.4 Verwachtingen**

Omdat het onderzoek explorierend van aard is worden er geen voorspellingen gedaan over de uitkomst als het gaat om de concrete wensen en ideeën van de burger wat betreft de invulling van het Ombudsplein. Wel kunnen er op basis van bovenstaande literatuur enkele verwachtingen worden geformuleerd die aan de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek ten grondslag liggen:

1. Een centrale aanname in dit onderzoek is dat vertrouwen in de Nationale ombudsman en empowerment van de burger door middel van een digitaal platform de relatie tussen burger en ombudsman ten goede komen. De verwachting is dat dit bij zal dragen aan positionering van de Nationale ombudsman als voornaamste kenniscentrum in de relatie burger-overheid (zie hoofdstuk 2).
2. Een digitaal platform van de Nationale ombudsman kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de organisatie, door te zorgen voor toename in (waargenomen) responsiviteit en toegankelijkheid van de organisatie, toename in beschikbaarheid van relevante en actuele informatie (transparantie) en de uitwisseling van dergelijke informatie tussen burgers en de Nationale ombudsman en tussen burgers onderling (interactie).
3. Een digitaal platform van de Nationale ombudsman kan, wanneer voldaan wordt aan de genoemde basisvoorwaarden voor digitaal empowerment, bijdragen aan empowerment van de burger door het faciliteren van een leerproces (intensivering en/of uitbreiding van netwerk, produceren en opnemen van informatie en het toepassen van nieuwe kennis), en op die manier de positie van de burger versterken.

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat de leidende thema's in de ontwikkeling van het digitale platform van de Nationale ombudsman, zowel wat betreft vertrouwen van de burger in de organisatie als empowerment van de burger, toegankelijkheid, transparantie en interactie zijn.



## 4. Methode

*"Writing is first and foremost analysing, revising and polishing the text. The idea that one can produce ready-made text right away is just about as senseless as the cyclist who has never had to restore his or her balance."*

P. Alasuutari (1995, p. 178)

Dit hoofdstuk bevat een toelichting van de onderzoeksmethoden die in dit onderzoek zijn gebruikt. Allereerst wordt er ingegaan op de onderzoeksstrategie en wetenschappelijke positionering van het onderzoek, die een belangrijke rol spelen in de keuze voor bepaalde onderzoeksmethoden. Daarna worden achtereenvolgens de toegepaste onderzoeksmethoden (literatuurstudie en focusgroepmethode), dataverzameling en –analyse, betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken. Omdat het gaat om kwalitatief onderzoek (zie paragraaf 4.1) is ten slotte ook de rol van de onderzoeker van belang.

### 4.1 Onderzoeksstrategie en wetenschappelijke positionering

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie, ondanks het feit dat een kwantitatieve aanpak wellicht meer gebruikelijk is in onderzoek waarbij de doelgroep zo groot en divers is als hier het geval. Het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek kan op verschillende niveaus geduid worden, Bryman (2012) noemt hierbij drie categorieën: het verband tussen theorie en onderzoek, een wetenschapsfilosofische en een ontologische benadering. Zo is het verband tussen theorie en onderzoek in de kwantitatieve onderzoeksmethode over het algemeen deductief (het onderzoek is gericht op het testen van een theorie) terwijl kwalitatief onderzoek meer inductief van aard is, waarbij juist de ontwikkeling van een theorie centraal staat. Verder heeft kwantitatief onderzoek doorgaans een natuurwetenschappelijke onderbouwing, gebaseerd op het positivisme (de realiteit is objectief en meetbaar) terwijl kwalitatief onderzoek veelal uitgaat van een interpretatieve benadering (menselijk handelen is niet objectief en kan dus ook niet als zodanig onderzocht worden). In de praktijk leidt dit dan ook tot methodologische verschillen in de opzet van kwantitatief en kwalitatief onderzoek: kwantitatief onderzoek is over het algemeen experimenteel, waarbij metingen verricht worden (bijvoorbeeld door middel van enquêtes of tests) in een gestandaardiseerde omgeving – een zogeheten gesloten methodologie (Lucassen & Hartman, p. 9). Kwalitatief onderzoek is in die zin meer 'open', gebaseerd op de gedachte dat het onderzochte fenomeen niet in een gestandaardiseerde omgeving plaatsvindt, en is vaak terug te leiden tot een empirische cyclus van redeneren, observeren en opnieuw redeneren die in de loop van het onderzoek meerdere malen herhaald kan worden (Lucassen & Hartman, 2007, p. 9). Bekende voorbeelden van kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn het afnemen van interviews, participerende observatie en focusgroep onderzoek (zie paragraaf 4.2).

Dit onderzoek is onderdeel van de conceptontwikkeling van het digitale platform van de Nationale ombudsman, het Ombudsplein. Hierin onderscheidt het onderzoek zich van de meer gebruikelijke aanpak, waarbij de conceptontwikkeling geheel binnen de organisatie plaatsvindt (of wordt uitbesteed) en een concept vervolgens op kwantitatieve wijze getoetst wordt bij de doelgroep. De Nationale ombudsman is echter actief op zoek naar input van de burger, die baat zou moeten hebben bij het platform, en betreft deze daarom al in een vroeg stadium bij het proces.

Waar kwantitatief onderzoek vanwege de gestandaardiseerde onderzoeksmethoden weinig ruimte laat voor inbreng van respondenten, is een kwalitatieve benadering dus bij uitstek geschikt voor dergelijk explorerend onderzoek: het biedt veel ruimte voor ideeën en suggesties van de respondenten. De wensen en verwachtingen die burgers hebben bij een digitaal platform ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij klachten die zij hebben over de overheid staan hierbij centraal. Deze kunnen in grote mate worden beïnvloed door eerdere ervaringen (bijvoorbeeld positieve of negatieve ervaringen met overheidsinstanties) of verhalen uit hun eigen omgeving. Begrip van de sociale factoren die ten grondslag liggen aan de beeldvorming en het handelen van de burger, bijvoorbeeld richting de overheid in het algemeen en de ombudsman specifiek, is van belang om vanuit de organisatie op constructieve wijze invulling te kunnen geven aan de dienstverlening aan de burgers.

De gedachte dat 'de realiteit' geen gegeven is maar een sociale constructie die onderhevig is aan de interpretaties van individuen sluit aan bij de wetenschappelijke stroming van het interpretivisme (Bryman, 2012). Onderzoekstradities binnen deze stroming zijn onder andere etnografie (gericht op het beschrijven van een specifieke groep, voornamelijk op basis van observatie), de gevalstudie (gericht op het beschrijven van een situatie vanuit verschillende perspectieven) en de 'gefundeerde theoriebenadering', gericht op het uitwerken van bepaalde begrippen of theorieën (Boeije, 2005). Met oog op de uitwerking van het concept Ombudsplein teneinde de relatie met de burger te versterken, sluit dit onderzoek het beste aan bij de laatstgenoemde onderzoekstraditie.

## **4.2 Onderzoeksmethoden**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee methoden. Ten grondslag aan het onderzoek ligt een literatuurstudie (paragraaf 4.2.1). Op basis van de literatuurstudie is invulling gegeven aan de dataverzameling door middel van focusgroepen. De motivatie voor het gebruik van deze methode, evenals de uitwerking ervan, wordt besproken in paragraaf 4.2.2.

### **4.2.1 Literatuurstudie**

De literatuurstudie die deel uitmaakt van dit onderzoek, is bedoeld om meer inzicht te geven in de veranderlijke maatschappelijke context waar het onderzoek op voortbordurt (zie hoofdstuk 2) en dient daarnaast als een kritische analyse van de bestaande literatuur over de theoretische concepten die in het onderzoek aan bod komen. In de zoektocht naar bruikbare literatuur is voornamelijk gebruik gemaakt van digitale zoekmachines Google Scholar en Picarta en de online bibliotheek van de Universiteit Utrecht (Omega, bibliotheekcatalogus). Zoektermen werden bepaald aan de hand van de gekozen theoretische concepten en verdere verwijzingen in de gevonden literatuur.

De context van dit onderzoek draait om de opkomst van de netwerksamenleving. Met het gebruik van de zoekterm '*network society*' in Google Scholar komt men dan al gauw uit bij het werk van Castells (2007; 2008; 2010). Aan de hand van verwijzingen in zijn werk en het gebruik van daarvan afgeleide zoektermen (zoals *social networks* en *horizontal communication*) in Google Scholar en Picarta werd aanvullende literatuur gevonden, waaronder Boyd (2010) en Boyd & Ellison (2007). Door het toevoegen van zoektermen als *e-government* en *e-governance* kon de link gelegd worden met hoe de overheid invulling geeft aan haar rol in de netwerksamenleving. Hoewel dit onderwerp relatief nieuw is, bestaat er veel literatuur over.



Daarin is een selectie gemaakt op basis van relevantie met betrekking tot dit onderzoek, (onderlinge) verwijzingen en bruikbaarheid van de operationalisering van de begrippen (zie March & McNiven, 2003; Sweeney, 2007; Tolbert & Mossberger, 2006; Chun, Shulman, Sandoval & Hovy, 2010).

Het analytisch kader van dit onderzoek is bepaald aan de hand van de strategische doelen van de Nationale ombudsman richting burger middels het Ombudsplein. Daartoe zijn de theoretische concepten vertrouwen en empowerment verder uitgewerkt. Als startpunt wat betreft het begrip vertrouwen is het boek 'Trust in Organizations' (Kramer & Tyler, 1996) gebruikt. Hieruit werd onder andere de invulling van het concept vertrouwen van Luhmann (1979; 2000) meegenomen. Aan de hand van de zoekterm *trust* in combinatie met *government* in Google Scholar werd verder het werk van Thomas (1998) over *public trust* gevonden, waarnaar in eerder genoemde artikelen over *e-government* ook werd gerefereerd (Tolbert & Mossberger, 2006). Door middel van de zoekterm *empowerment* in combinatie met *psychology* werd algemene literatuur over empowerment gevonden, aan de hand waarvan een passend kader voor het begrip bepaald kon worden (Perkins & Zimmerman, 1995; Rappaport & Zimmerman, 1988; Zimmerman, 1995). Het vervangen van *psychology* door *digital* en/of *government* leverde meer op over empowerment van de burger en online empowerment, samengebracht in het artikel van Mäkinen (2006) dat in dit onderzoek als handvat is gebruikt.

Aan de hand van de literatuurstudie is bepaald op welke manier vertrouwen en empowerment in dit onderzoek geoperationaliseerd worden, namelijk op basis van wensen en verwachtingen die burgers hebben bij het toekomstige Ombudsplein wat betreft responsiviteit, toegankelijkheid en transparantie van de organisatie en interactie met de organisatie en andere burgers via het platform. Daarnaast wordt geanalyseerd of er wordt voldaan aan de voorwaarden voor digitaal empowerment en welke invulling burgers geven aan het empowerment proces. Dit wordt onderzocht door middel van twee focusgroepen, ieder bestaand uit 8 à 9 respondenten (zie paragraaf 4.3). De topiclijst en daaruit voortvloeiend de vragenlijst die gebruikt werden tijdens de focusgroep-gesprekken zijn eveneens gebaseerd op de literatuurstudie.

#### **4.2.2 Focusgroepen**

In dit onderzoek is gekozen om gebruik te maken van de focusgroep-methode, door Morgan (1996) gedefinieerd als "a research technique that collects data through group interaction on a topic determined by the researcher" (p. 130). Omdat gezocht wordt naar ideeën en verwachtingen van een gevarieerde en geografisch zeer verspreide doelgroep met betrekking tot een specifiek onderwerp (en dus niet zozeer naar een algeheel beeld van de doelgroep), lijkt observatie geen effectieve onderzoeksmethode. In de afweging tussen het afnemen van interviews of het organiseren van focusgroepen is voor de laatste gekozen, omdat verwacht wordt dat juist interactie tussen respondenten in deze fase van de conceptontwikkeling van het Ombudsplein meer toegevoegde waarde kan hebben, onder andere omdat de ideeën en verwachtingen die ter sprake komen direct getoetst kunnen worden aan de reacties van andere groepsleden.

#### **Respondenten**

De Nationale ombudsman heeft in zijn dagelijkse werk in principe te maken met vier doelgroepen: de burger, overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de interne klant. Dit onderzoek is gericht op de grootste en meest gevarieerde van deze groepen, namelijk de groep burgers. Dat deze groep zo wijdverbreid en heterogeen is, maakt het organiseren van focusgroepen een interessante uitdaging.

Omdat de Nationale ombudsman veel waarde hecht aan de uitkomsten van dit onderzoek als basis voor het uiteindelijke Ombudsplein en daarbij een representatieve weergave van de bevolking als klankbord wil zien, is op aandringen van de organisatie de werving van respondenten en het faciliteren van de groepsgesprekken uitbesteed aan een gerenommeerd onderzoeksbureau. Dit traject heb ik in gang gezet en verzorgd. Hierbij is de insteek geweest een zo gevarieerd mogelijke groep aan respondenten te werven voor een totaal van twee focusgroepen die ieder bestaan uit 8 à 9 personen. Het onderscheid tussen de twee groepen is gemaakt op basis van leeftijd, vanuit de gedachte dat jonge mensen die zijn opgegroeid met internet mogelijk andere wensen en verwachtingen hebben bij een digitaal platform dan oudere mensen, bij wie internetgebruik waarschijnlijk een minder grote speelt in het dagelijks leven.<sup>5</sup> De leeftijdsgrens die het onderscheid vormt ligt op 35 jaar, bepaald aan de hand van literatuur over internetgebruik- en vaardigheden onder jongeren ('generatie Y', Prensky, 2001; Duimel, 2010) en relevante informatie van het Centraal Bureau Statistiek (CBS, 2012; 2013). Eén focusgroep bestaat daarom uit respondenten tussen 25 en 35 jaar en één groep uit respondenten ouder dan 35 jaar (afbakening: 35-70 jaar).

Alle respondenten zijn benaderd via de contactenpool voor kwalitatief onderzoek van het bureau dat de werving heeft verzorgd. Deze groep bestaat uit om en nabij 8.000 burgers die aan hebben gegeven mee te willen werken aan dergelijke onderzoeken (respondenten in deze pool worden overigens niet meer dan twee keer per jaar uitgenodigd, de groep bevat dus geen 'beroepsrespondenten'). De benaderde personen zijn van tevoren niet geïnformeerd over het onderwerp van het onderzoek. Dit is bewust gedaan, omdat het doel van dit onderzoek is de daadwerkelijke behoeften en verwachtingen van de burger met betrekking tot een nieuw concept in kaart te brengen en niet zozeer een kritische analyse van de 'oude' website te verkrijgen. Binnen de groepen is verder gezorgd voor spreiding naar geslacht, opleiding, wel of geen thuiswonende kinderen en wel of niet werkzaam, om een voldoende gevarieerde steekproef van de bevolking te creëren. Verder is als onderdeel van de werving op impliciete wijze<sup>6</sup> aan respondenten gevraagd of zij wel eens problemen hebben ondervonden in hun contact met de overheid en in hoeverre zij bekend zijn met de Nationale ombudsman.

---

<sup>5</sup> Zie ook sectie 6.2 (discussie). Een serieuze inhoudelijke overweging was om het onderscheid tussen de groepen te maken op basis van het wel of niet hebben ingediend van een klacht bij de Nationale ombudsman. Mensen die eerder een klacht hebben ingediend bij de organisatie (hierna naar verwezen als klagers) kennen deze goed en zouden daarom waarschijnlijk meer kunnen zeggen over de relationele aspecten die deel uitmaken van dit onderzoek. Uiteindelijk is om verschillende redenen echter besloten om klagers niet mee te nemen in dit onderzoek. Vaak gaat het om gevoelige dossiers, waardoor de kijk van de burger op de relatie tussen burger en Nationale ombudsman mogelijk eerder door persoonlijke factoren (bijvoorbeeld uitkomst van de klachtprocedure, persoonlijk contact met medewerkers en/of privacy) bepaald wordt dan door de externe communicatiestrategie van de Nationale ombudsman en de invulling van het digitaal platform specifiek. Om diezelfde reden dienen klagers vooraf geïnformeerd te worden van eventuele benadering voor onderzoek (omdat de contactgegevens van mensen die klagen bij de Nationale ombudsman in principe vertrouwelijk zijn), waarvoor in het gestelde tijds kader geen ruimte was. Daarnaast wil Bureau Nationale ombudsman, onder andere door middel van het Ombudsplein, juist ook mensen kunnen bereiken die de organisatie minder goed kennen of deze niet eerder benaderd hebben.

<sup>6</sup> Om te voorkomen dat respondenten van tevoren op zoek gaan naar informatie die de beeldvorming kan beïnvloeden, zijn in de werving vragen omtrent kennis over de Nationale ombudsman indirect gesteld. Er is bijvoorbeeld niet alleen gevraagd naar problemen in contact met de overheid maar ook met andere organisaties, waarbij diegenen die de overheid noemden zijn meegenomen in de selectie.

In totaal hebben er 17 respondenten meegewerkt aan het onderzoek (in een van de groepen was er een late afmelding, waardoor niet meer voor een vervanger gezorgd kon worden). Zij hadden allen wel eens van de Nationale ombudsman gehoord, maar zelf nog nooit een klacht ingediend in geval van problemen met de overheid. De groep met respondenten ouder dan 35 jaar bestond uit negen personen met een gemiddelde leeftijd van 52,7 jaar, waaronder vier mannen en vijf vrouwen. Hiervan waren er vier hoogopgeleid (hoogst genoten opleiding in het Hoger Beroeps- of Wetenschappelijk Onderwijs), zes personen in de groep waren werkzaam, drie waren werkloos. Twee personen hadden thuiswonende kinderen. De groep jongere respondenten bestond in verband met een afzegging uit acht deelnemers. De gemiddelde leeftijd binnen deze groep was 30,5 jaar en er was sprake van een evenwichtige verdeling naar geslacht: vier mannen en vier vrouwen. Van de respondenten in deze groep waren er vijf hoogopgeleid (hoogst genoten opleiding in het Hoger Beroeps- of Wetenschappelijk Onderwijs). Zeven personen in de groep waren werkzaam, één was werkloos. Vier van hen hadden thuiswonende kinderen. Een geanonimiseerd overzicht van de respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek is te vinden in Bijlage 8.1.

### **Gespreksstructuur**

Een van de bekende valkuilen van focusgroep-gesprekken die Smithson (2000) noemt, is dat het gesprek gedomineerd wordt door één persoon of enkele personen, waardoor niet alle meningen gehoord kunnen worden. Daarnaast zouden resultaten ondermijnd kunnen worden door een gespannen groepsdynamiek. Om de risico's die het gebruik van deze methode met zich meebrengt te ondervangen worden de gesprekken geleid door een ervaren gespreksmoderator, werkzaam bij het bureau dat de werving verzorgd heeft. Zij zorgt dat alle respondenten voldoende aan het woord komen. Daarnaast wordt respondenten tijdens het gesprek op bepaalde momenten gevraagd hun ideeën eerst op papier te zetten, om te zorgen dat zij zich niet laten weerhouden van het delen van hun ideeën door de bijdragen van anderen. Ook wordt er aan het begin van beide gesprekken enige tijd besteed aan onderlinge introductie en het creëren van een comfortabele groeps sfeer.

Om te zorgen dat de centrale onderwerpen voldoende besproken worden en dit relevante resultaten oplevert, wordt er gewerkt met een gespreksleidraad, of draaiboek. Hierin ligt de gespreksstructuur voor zover mogelijk van tevoren vast. De basis voor dit draaiboek is een topiclijst, opgesteld door mijzelf aan de hand van de behandelde theorie en de doelstellingen van dit onderzoek. Met deze topiclijst als uitgangspunt heb ik vervolgens vragen opgesteld, waarbij ik zoveel mogelijk rekening heb gehouden met de input van de Nationale ombudsman. Daarna heb ik in overeenstemming met de moderator een gespreksleidraad opgesteld, waarin de volgorde van de vragen en een tijdsinschatting van de verschillende onderdelen zijn vastgelegd. In deze gespreksleidraad is gewerkt van algemeen naar specifiek: eerst wordt de algemene behoefte aan informatie rondom overheidszaken bevraagd zonder dat respondenten op de hoogte waren van het onderwerp van het onderzoek (dit om sociaalwenselijke antwoorden te mijden, evenals de mogelijkheid dat respondenten voorafgaand aan het gesprek informatie zouden gaan zoeken over de Nationale ombudsman), waarna verder wordt ingezoomd op de Nationale ombudsman en de beeldvorming rondom de organisatie. Op dit punt wordt er aan de respondenten vervolgens meer informatie verstrekt over de organisatie en de werkzaamheden van de Nationale ombudsman, waarna de invulling van een digitaal platform uitvoerig besproken kan worden. De topiclijst evenals de gebruikte gespreksleidraad zijn te vinden in de bijlagen, Bijlage 8.2 en Bijlage 8.3 respectievelijk.

### 4.3 Dataverzameling en –analyse

De focusgroep gesprekken vonden beide plaats op woensdag 15 mei 2013 in een speciaal daarvoor ingerichte ruimte, beschikbaar gesteld door het betrokken onderzoeksbureau (zie paragraaf 4.3.1), en duurden ieder ongeveer anderhalf uur. Van de gesprekken zijn beeld- en geluidsopnamen gemaakt. De opnamen zijn door mij vervolgens geheel getranscribeerd (anonimiteit van de respondenten is hierbij gewaarborgd). Daarnaast heb ik als observator tijdens de gesprekken aantekeningen gemaakt. Deze twee databronnen vormen de onderbouwing voor mijn uiteindelijke conclusies.

De verkregen data zijn geanalyseerd aan de hand van de vooraf opgestelde topiclijst (zie Bijlage 8.2). Boeije (2005) geeft de volgende definitie van data-analyse in kwalitatief onderzoek: "Analyseren is een uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling" (p. 63). Omdat de uitkomsten van kwalitatief onderzoek en met name explorerend onderzoek op voorhand moeilijk te voorspellen zijn, is de analyse in zekere zin 'open' en in grote mate afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker (zie ook paragraaf 4.4.3). Wel heb ik, naast handmatige codering, gebruik gemaakt van coderingssoftware (*Nvivo*) om het risico op tekortkomingen door misinterpretatie van resultaten te ondervangen. Hoewel een vooraf opgestelde topiclijst bijdraagt aan een gestructureerde analyse, moet er in de analyse rekening gehouden kunnen worden met onvoorziene antwoorden. In mijn analyse heb ik daarom allereerst gebruik gemaakt van open codering van de getranscribeerde gesprekken – hierbij worden relevante onderwerpen, of codes, afgeleid uit de gesprekken en gespreksfragmenten naargelang gecategoriseerd (Boeije, 2005). Door middel van axiale codering<sup>7</sup> aan de hand van de vooraf opgestelde topiclijst (zie Bijlage 8.2) konden vervolgens de meest relevante codes met betrekking tot de probleem- en doelstelling van dit onderzoek worden uitgelicht en uitgewerkt. Hieruit bleek onder andere dat sommige topics inhoudelijk sterk overeen kwamen, bijvoorbeeld topics gerelateerd aan empowerment proces (verwachtingen) en gedragsintentie. In de uiteindelijke analyse zijn deze samengevoegd tot één onderwerp. Op deze manier konden er verbanden gelegd worden tussen de begrippen die naar voren kwamen uit de data, onderling en met en de theoretische concepten afgeleid uit de literatuurstudie, voor een gestructureerde presentatie van de onderzoeksresultaten (ook wel selectief coderen genoemd; zie Boeije, 2005). De uiteenzetting van de onderzoeksresultaten is te vinden in hoofdstuk 5.

### 4.4 Kwaliteitscriteria

In deze sectie wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria die zijn verbonden aan het onderzoek en op welke manieren daaraan tegemoet is gekomen. Achtereenvolgens zijn dit betrouwbaarheid (kan het onderzoek herhaald worden?) en representativiteit (is het generaliseerbaar?) van het onderzoek, validiteit (meet het onderzoek daadwerkelijk datgene wat je wilt weten?) en de rol van de onderzoeker.

---

<sup>7</sup> De term 'axiaal coderen' is afgeleid van coderen rond een as, in dit geval de vooraf opgestelde topiclijst. Axiale codering verschilt van open codering in die zin dat bij open codering codes worden afgeleid uit de data, terwijl door middel van axiale codering de data benaderd wordt aan de hand van vooraf bepaalde codes (Boeije, 2005). Door beide methodes toe te passen kan een volledige analyse van de data worden verkregen.

#### 4.4.1 Betrouwbaarheid en representativiteit

De twee algemene pijlers voor betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek zijn controleerbaarheid en repliceerbaarheid (Lucassen & Hartman, 2007). In kwalitatief onderzoek is het echter moeilijker om deze aspecten helder te krijgen dan in het geval van kwantitatief onderzoek, omdat (1) de data die verkregen wordt veelzijdig is en zich vaak niet leent voor de gestandaardiseerde tests of instrumenten die gebruikt worden bij kwantitatief onderzoek en (2) interactie met en interpretatie van de onderzoeker een essentiële rol spelen bij het verkrijgen en analyseren van de resultaten. Enige mate van subjectiviteit is dus niet te vermijden (Silverman, 2010). Hoewel betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek hierdoor over het algemeen laag wordt ingeschat, zijn er wel degelijk manieren om het te waarborgen (Morse, Barrett, Mayan, Olson & Spiers, 2002).

Zo staan de focusgroepen onder leiding van een ervaren moderator, die ervoor zorgt dat alle respondenten voldoende ruimte krijgen om een bijdrage te leveren en de spreektijd voor zover mogelijk evenredig is verdeeld. Voorafgaand aan de groeps gesprekken is door mij, de onderzoeker, een draaiboek voorbereid (zie paragraaf 4.2.2.2 en Bijlage 8.3), waarin de te bespreken onderwerpen en vragen zijn opgenomen en het verloop van het gesprek is uitgewerkt. Dit maakt dat beide gesprekken eenzelfde basisstructuur hebben en het onderzoek in principe repliceerbaar is.<sup>8</sup> Verder zijn beide groeps gesprekken opgenomen en getranscribeerd, en heb ik als observator aantekeningen gemaakt tijdens de groeps gesprekken. Hierdoor zijn de resultaten die in hoofdstuk 5 besproken worden tot in detail herleidbaar in de data en minder afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker.

Ook waar het gaat om representativiteit van het onderzoek is het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek van belang. In kwantitatief onderzoek verstaat men onder representativiteit de mate waarin de groep respondenten (en dus de uitkomst van het onderzoek) daadwerkelijk een afspiegeling is van de werkelijkheid. Dit is ook de definitie die bij de meeste mensen bekend is. In kwalitatief onderzoek ligt dit echter iets anders. Representativiteit in kwalitatief onderzoek betekent ook dat de resultaten een afspiegeling zijn van de werkelijkheid, alleen niet zozeer getalsmatig op basis van de aard van het *sample*, maar op basis van de mate waarin alle mogelijke varianten in mening in het onderzoek naar voren komen (Lucassen & Hartman, 2007). Hier is in de werving van respondenten bewust rekening mee gehouden, door te werven op basis van verschillende persoonlijke kenmerken, mate van bekendheid met de Nationale ombudsman en eventuele problemen met overheidsinstanties (zie paragraaf 4.2.2.1). De samenstelling van beide groepen is gevarieerd naar deze kenmerken, waardoor er vanuit de doelgroep 'burgers' zoveel mogelijk verschillende perspectieven vertegenwoordigd zijn in dit onderzoek.

#### 4.4.2 Validiteit

De validiteit van een onderzoek draait in essentie om de vraag: meet je daadmerkelijk wat je wilt meten? Met andere woorden, zijn de gekozen onderzoeksmethoden wel geschikt voor gedegen beantwoording van de onderzoeksvra(a)g(en)?

---

<sup>8</sup> Een kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is echter wel dat het om een zeer specifieke situatie gaat: de Nationale ombudsman heeft een unieke positie in de samenleving (zie paragraaf 3.1), wat een belangrijke rol kan spelen in de invulling van een digitaal platform. Eenzelfde onderzoek met betrekking tot een andere organisatie zou dus hele andere uitkomsten op kunnen leveren.

Morse et al. (2002) verwijzen hiernaar als 'methodologische coherentie' (p.18) en stellen dat de relatie tussen methode en onderzoeksvraag continu in de gaten gehouden dient te worden (tussentijdse aanpassing van methode dan wel van de onderzoeksvraag kan nodig zijn).

In dit onderzoek is een groot deel van de beantwoording van de vragen afhankelijk van verwachtingen en beeldvorming van mensen met betrekking tot de Nationale ombudsman in relatie tot de situatie waar zij in verkeren. Deze factoren verschillen per persoon, bijvoorbeeld omdat mensen verschillende ervaringen hebben met de organisatie of met de overheid. Dergelijke variabelen zijn nauwelijks te standaardiseren, waardoor de keuze voor kwalitatief onderzoek snel gemaakt is (zie ook sectie 4.1). Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de ideeën, wensen en verwachtingen van respondenten met betrekking tot het Ombudsplein is er gekozen voor dataverzameling door middel van focusgroepen, zodat er ruimte gecreëerd kan worden voor bijdragen waar vooraf geen rekening mee was gehouden. Daarnaast kan interactie tussen verschillende respondenten leiden tot inzichten die in een interview of enquête mogelijk niet naar voren zouden komen. De focusgroep-methode leent zich daarom bij uitstek voor exploreren onderzoek (zie ook sectie 4.2.2).

Om te zorgen dat de relevante informatie voor dit onderzoek ook daadwerkelijk verkregen werd, is voorafgaand een gespreksleidraad uitgewerkt aan de hand van theorie en de doelstellingen van dit onderzoek. Wanneer respondenten tijdens het gesprek vervolgens te ver afweken van de relevante onderwerpen werd het gesprek bijgestuurd door de moderator. Verder is om tekortkomingen wat betreft validiteit in de analyse van de resultaten te ondervangen, naast handmatige codering gebruik gemaakt van coderingssoftware (*Nvivo*). Door deze uitkomsten op kritische wijze te vergelijken kunnen eventuele interpretatiefouten van de onderzoeker ondervangen worden.

#### **4.4.3 Rol van de onderzoeker**

Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in rol van onderzoeker en student aan de Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie (USBO). Tegelijkertijd vervulde ik de rol van stagiaire bij de Nationale ombudsman. Hoewel deze rollen sterk aan elkaar gerelateerd zijn zullen er enkele belangrijke verschillen benoemd moeten worden, vanwege de spanningen die deze combinatie van rollen mogelijk oplevert voor het onderzoek. Dit onderzoek dient bij te dragen aan het concretiseren van een visie binnen een grootschalig veranderingstraject bij de Nationale ombudsman, namelijk het Ombudsplein. Om die reden voer ik het onderzoek uit als stagiaire bij de Nationale ombudsman. Als onderzoeker is het echter ook van belang dat ik voldoende distantie tot mijn onderzoek bewaar, zodat de belangen van de organisatie waar ik stage loop de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek niet beïnvloeden (afgezien van praktische aanbevelingen waarvoor dit onderzoek als uitgangspunt zal dienen).

Op verzoek van de Nationale ombudsman is het werven van respondenten en het modereren van de focusgroep-gesprekken uitbesteed aan een professioneel bureau. De gesprekken werden geleid door een geïnformeerde maar neutrale moderator, die ervaring heeft met het voeren van focusgroep-gesprekken voor dergelijke onderzoeken. Als onderzoeker heb ik de moderator inhoudelijk voorbereid en de rol van observator op mij genomen. Hierdoor is sturing van mijn kant tijdens de gesprekken voorkomen. Hoewel de respondenten op de hoogte waren gesteld van het feit dat er vertegenwoordigers van de organisatie mee zouden kijken tijdens de gesprekken, zijn zij voorafgaand aan het onderzoek niet geïnformeerd over het onderwerp om beïnvloeding van de resultaten door bijvoorbeeld sociaalwenselijke antwoorden te beperken.

Daarnaast waren er tijdens de gesprekken momenten ingepland voor onderling overleg tussen mij, de observator, en de moderator om te bepalen of er onderwerpen nog verder bevestigd dienden te worden.

Tot slot is het van belang te benoemen dat, vanwege de kwalitatieve aard van dit onderzoek, mijn interpretatie van de data een belangrijke rol speelt bij de weergave van de resultaten. Mijn invloed op de resultaten is relatief beperkt gebleven doordat ik als onderzoeker geen rechtstreeks contact heb gehad met de respondenten. In plaats daarvan heb ik de individuele bijdragen aan het gesprek zorgvuldig kunnen observeren, wat mijn interpretatie van de gesproken woorden kracht bijzet. Toch worden de conclusies die ik trek uit de data onvermijdelijk beïnvloed door mijn eigen referentiekader; één van de centrale aannames van het interpretatieve onderzoeksparadigma (zie paragraaf 4.1).





## 5. Resultaten

*"Verbinden is werk maken van binding."*  
J. van der Lans (2012)

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de twee focusgroep-gesprekken die zijn gehouden met een steekproef van de doelgroep, de Nederlandse burger, uiteengezet.<sup>9</sup> De volgorde waarin de resultaten besproken worden is bepaald aan de hand van het theoretisch kader en de vooraf opgestelde topiclijst (zie hoofdstuk 3 en Bijlage 8.2). Eerst wordt ingegaan op de impact van de netwerksamenleving op burger en overheid op basis van de informatiebehoefte van de burger en de relatie tussen burger en overheid in het algemeen, ofwel de context van het onderzoek (zie hoofdstuk 2). Daaropvolgend wordt de relatie tussen burger en ombudsman besproken, in termen van het beeld dat de burger heeft bij de Nationale ombudsman en de manieren waarop vertrouwen van de burger in de organisatie (of het gebrek daaraan) naar voren komt. Hoe een digitaal platform van de Nationale ombudsman voor de burger bij zou kunnen dragen aan dat vertrouwen wordt uiteengezet aan de hand van de in hoofdstuk 3 toegelichte concepten die bepalend zijn voor procesmatig vertrouwen: toegankelijkheid van de organisatie, responsiviteit, transparantie en interactie. Aansluitend wordt digitaal empowerment van de burger door middel van een dergelijk platform behandeld en tot slot wordt er aandacht besteed aan overige uitkomsten wat betreft de wensen en verwachtingen die respondenten hebben ten aanzien van het platform.

### 5.1 Algemeen: burger en overheid in de netwerksamenleving

In hoofdstuk 2 is de context van dit onderzoek uiteengezet: een maatschappij die steeds meer gekenmerkt wordt door het verbinden van mensen, technologieën en informatie. Tijdens de gesprekken zijn verschillende uitspraken gedaan die inzicht geven in hoe de burger handelt in deze maatschappelijke context. In dit onderdeel wordt een beeld geschetst van burger en overheid in de netwerksamenleving aan de hand van informatie- of nieuwsbehoefte en zoekgedrag van de burger met betrekking tot de overheid, het beeld dat burgers hebben bij de overheid en conclusies op basis hiervan over de mogelijke meerwaarde van een digitaal platform van de Nationale ombudsman.

#### 5.1.1 Nieuws- en informatiebehoefte

In beide groepen zijn vragen gesteld over of respondenten graag op de hoogte zijn van het nieuws in het algemeen en met name over de overheid, wat voor informatie zij regelmatig zoeken over de overheid en waar ze deze informatie zoeken. Alle respondenten geven aan het nieuws dagelijks te volgen, via verschillende en vaak meerdere kanalen. De meerderheid van de respondenten neemt nieuws tot zich via televisie [12 van de 17: 1A, 1C, 1D, 1E, 1F, 1G, 1H; 2A, 2B, 2C, 2D, 2E] en/of internet [13 van de 17: 1A, 1B, 1C, 1F, 1H, 1J; 2A, 2B, 2C, 2E, 2F, 2G, 2H]. Zes van de 17 respondenten benoemen de website nu.nl hierbij als opzichzelfstaand medium [1B, 1F, 1H; 2B, 2C, 2G], soms ook mobiel, bijvoorbeeld onderweg: "Ik volg het nieuws alleen op nu.nl, gewoon op m'n mobiel."

<sup>9</sup> Zie ook hoofdstuk 4. Er hebben twee focusgroepen plaatsgevonden, een groep bestaande uit respondenten ouder dan 35 jaar (aangeduid als 'de oudere groep', respondentnummering beginnend met 1) en een groep van respondenten van 35 jaar of jonger (aangeduid als 'de jongere groep', respondentnummering beginnend met 2). In de uiteenzetting van resultaten van de gesprekken worden de uitkomsten van deze twee groepen in principe samengenomen, omdat er op de meeste fronten overeenkomstige uitspraken gedaan zijn. Indien er duidelijk onderscheid was in resultaten tussen de twee groepen, wordt dit expliciet benoemd.

Even scrollen wat er op de voorpagina staat als ik in de trein zit" [2B]. Verder noemen respondenten krant, op papier [1B, 1E; 2A, 2G] evenals online [1H, 1J, 2C], radio [1F] en huis-aan-huisblaadjes [1C, 1G] als belangrijke nieuwsbronnen. De nieuws- en informatiebehoefte met betrekking tot de overheid verschilt per persoon, afhankelijk van de aard en complexiteit van de situaties waar burgers mee te maken hebben. Vrijwel alle respondenten [16 uit 17] sluiten zich in dat opzicht aan bij de uitspraak van respondent 1J: "Er valt niet aan te ontkomen [nieuws over de overheid], het grote nieuws komt toch wel door. En als het iets is van persoonlijke aard, dan ben ik wel gemotiveerd om ook te gaan zoeken." Met name in de jongere groep geven respondenten aan informatie over overheidsinstanties voornamelijk online te zoeken, op de site van de betreffende instantie [2A, 2B, 2C, 2E, 2F, 2H], al dan niet via google [2F, 2H]. In de oudere groep wordt hier geen expliciete voorkeur voor uitgesproken. Met betrekking tot of de benodigde informatie online daadwerkelijk gevonden wordt wisselen de reacties, hoewel dit ook samen lijkt te hangen met de aard en complexiteit van de situatie waarin mensen verkeren of de problemen waar ze tegenaan lopen: "Bij de gemeente vind ik niet wat ik zoek. [...] Er is niemand die antwoord kan geven op mijn vragen" [2C, met betrekking tot een vraag over bouwvergunningen]. Verdere uitspraken die gedaan worden over de digitale overheid zijn wisselend: "DigiD is echt een *no go*" [1C] en "[grappend] Je hoefde ze niet zijn [verwijzend naar echtgenoot] DigiD te geven?" [2B] "Ja, die [inloggegevens] heb ik dus wel, want ik ben degene die al dit soort dingen regelt. Dus dat is natuurlijk zo krom als maar kan" [2C]. Op deze uitspraken na laten respondenten zich niet negatief uit over de digitale overheid en over telefonische dienstverlening doen enkele respondenten [1C; 2C, 2F, 2H] vergelijkbare uitspraken: "Dan heb je net je hele verhaal verteld en dan zeggen ze 'moet u bij mijn collega zijn, ik verbind u door', kun je weer opnieuw beginnen" [2H] "Ja, mee eens" [2F]. Dit geldt overigens niet voor iedereen [1E; 2B, 2D]: "Ik ben juist heel tevreden. Ik heb ze één of twee keer gebeld vanuit mijn werk en dan kreeg ik gelijk iemand aan de lijn en die kon me zo alles vertellen" [2B]. Een eenduidige mening over het contact tussen burger en overheid komt uit de gesprekken dus niet echt naar voren.

Naast het feit dat situaties waar burgers mee te maken hebben complex kunnen zijn, is de informatie die burgers ontvangen van en over de overheid zelf ook niet altijd duidelijk: "En dan lees je de regels van het UWV en op het moment dat je het begrijpt en je gaat het aankarten veranderen ze de voorwaarden weer. En dan kun je weer helemaal opnieuw beginnen, want dan wordt er verwezen naar paragraaf A zoveel 128B punt dat..." [1D]. Hoewel niet alle respondenten met dergelijke complexe vragen of situaties te maken hebben gehad, geven de uitspraken die gedaan worden met betrekking tot het vinden van informatie bij en/of over de overheid de impressie van een doolhof waarin burgers zich niet altijd even makkelijk een weg kunnen vinden. Deze conclusie sluit onder meer aan bij de bevindingen die zijn gepresenteerd in het jongste Jaarverslag van de Nationale ombudsman (2013), getiteld: 'Mijn onbegrijpelijke overheid'.

### **5.1.2 Relatie burger-overheid**

Met betrekking tot de overheid in het algemeen nemen respondenten in beide groepen op een enkeling na een negatieve houding aan. Uit uitspraken van respondenten blijkt, al dan niet onderbouwd, een gebrek aan vertrouwen in overheidsinstanties en de overheid in het algemeen. In de oudere groep worden hier expliciete uitspraken over gedaan: "Ze [de overheid] kijken ook niet naar de mensen" [1C], "Gezond boerenverstand is er niet" [1D, wanneer gevraagd naar hun mening over de overheid], "Ja, en het feit dat dat [disclaimer] eronder staat, dan zijn ze zich al aan het indekken - ze weten dat ze de boel niet op orde hebben, vandaar dat regeltje" [1G, met betrekking tot een brief van het UWV].

In de jongere groep uit het negatieve zich meer in een sceptische houding over de eigen machtspositie ten opzichte van de overheid, of misschien wel een zekere onverschilligheid: "Met de Belastingdienst moet je nooit de strijd aan gaan, want zij winnen toch wel" [2H] en "Heb je daar iets mee gedaan, heb je nog teruggebeld?" [MOD] "Nee... Vroeger deed ik dat wel, maar nu denk ik ja, 't is wel goed, 't is gelukt, laat maar zitten." [2C]. In beide groepen is er een respondent die de negatieve signalen die andere respondenten afgeven over de overheid nadrukkelijk tegenspreekt [1E; 2B]: "Ik heb toch wel een tegenbericht. Ik zei wel, ik heb niets met instanties te maken, maar toch wel. [...] Maar ik heb geen enkele slechte ervaring gehad. Ik moest op allerlei plekken zijn en heb overal medewerking gehad. Dus dat wil ik toch ook even laten horen: er is ook hoop, het kan gewoon goed gaan" [1E]. Uit de gesprekken blijkt dan ook dat verschillende respondenten problemen of negatieve ervaringen hebben gehad met de overheid [1B, 1C, 1D, 1G, 1J; 2B, 2C, 2F, 2H]. Er kan daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen de jongere groep en de oudere groep wat betreft de aard van de problemen, de betreffende instanties en de neiging hier gevolg aan te geven (bijvoorbeeld door een klacht in te dienen). In de jongere groep hebben de meeste negatieve ervaringen betrekking op gemeenten [2B, 2C, 2E, 2F] of Belastingdienst [2C, 2F, 2H], maar zijn de problemen niet zodanig complex dat klachtbehandeling in de tweede lijn<sup>10</sup> aan de orde is, hoewel sommige respondenten wel klachten hebben ingediend bij de instantie zelf [2B, 2F]. Bij verder vragen blijkt voor fulltime werkende burgers tijdgebrek een grote rol te spelen bij het besluit om bijvoorbeeld een klachtprocedure in gang te zetten [2C, 2F]. De oudere groep is meer geneigd om werk te maken van klachten over of problemen met overheidsinstanties, in deze groep hebben die veelal betrekking op het UWV [1C, 1D, 1G, 1J]. Respondenten geven echter ook aan niet goed te weten waar te beginnen. Wanneer gevraagd wordt naar waar zij hulp zoeken in dergelijke situaties worden verschillende kanalen genoemd: rechtsbijstand [1C, 1D], JuroFoon of Rechtswinkel [1C], advocatenbureaus [G], of persoonlijk of professioneel netwerk [1E, 1J; 2F]. In zowel de oudere als de jongere groep haalt één respondent met betrekking tot deze vraag spontaan de ombudsman aan, voorafgaand aan de introductie van de organisatie in het gesprek [1J; 2A]. Verder worden ook de TV programma's Kassa en Radar genoemd [2C, 2D].

Op basis van de manier waarop (met name de jongere) respondenten informatie zoeken over de overheid en zaken waar respondenten uit beide groepen aangeven tegenaan te lopen, lijkt er ruimte te zijn voor een meer actieve rol van de ombudsman door middel van online kennisuitwisseling. Tijdens het gesprek geven respondenten [1C, 1D, 1E, 1H, 1J; 2A, 2C, 2D, 2E, 2F, 2G] aan in principe voorstander van een eventueel digitaal platform te zijn, zolang de uitvoering goed is: "Kijk als dat nou de Nederlandse google wordt voor klachten over de overheid, en dat gewoon de eerste plek is waar je naartoe gaat, dan is het perfect" [2A]. Vooral het leggen van verbindingen met andere burgers voor het uitwisselen van ervaringen of tips beschouwen respondenten als een waardevolle toevoeging: "Dat is voor mij zelfs nummer één: ervaringen kunnen uitwisselen, op weg geholpen kunnen worden door iemand die ervaringsdeskundige is..." [1D], "Ja, dat is iets wat nu nog wel ontbreekt. In principe moet je gewoon je eigen weg zoeken, en de stap naar de ombudsman is toch wel een hele afstandelijke" [1J] en "Ja, als je bijvoorbeeld een zaak hebt, dat iemand dan kan zeggen: 'goh, ik heb dit gedaan'" [2G]. Wel wordt in beide groepen daarnaast met betrekking tot klachtbehandeling de behoefte aan persoonlijk contact benadrukt.

---

<sup>10</sup> Met klachtbehandeling in de tweede lijn wordt bedoeld dat de burger eerst een klacht ingediend moet hebben bij de betreffende overheidsinstantie (eerste lijn) voordat een klacht door de Nationale ombudsman in behandeling wordt genomen, zie ook sectie 2.3.

De verschillende motivaties en drempels die respondenten noemen omtrent het gebruiken van een dergelijk platform worden in sectie 5.3 verder toegelicht.

Op basis van het voorgaande kan een aantal conclusies getrokken worden met betrekking tot de eerste deelvraag die geformuleerd is in dit onderzoek: wat is de rol van digitale netwerken in de relatie tussen burger en overheid en hoe kan dit vertaald worden naar de relatie tussen burger en ombudsman? Allereerst lijkt er in de communicatie tussen de individuele burger en de overheid weinig sprake te zijn van horizontale communicatienetwerken, zoals verwoord door Castells (2007, 2010). De relatie tussen overheid en burger wordt voornamelijk gekenmerkt door eenzijdige, *top-down* communicatie en dat wordt door de burger ook als zodanig ervaren: de burger heeft weinig vertrouwen in de overheid en voelt zich overwegend machteloos (overigens lijkt deze houding deels samen te hangen met de aard en complexiteit van de problemen waar burgers tegenaan lopen in relatie tot de overheid). Gezien de machtspositie van de overheid ten opzichte van de burger is dat ook niet gek - het fenomeen *e-governance* zoals omschreven in hoofdstuk 2 zal meer gerelateerd zijn aan *stakeholders* invloedrijker dan de individuele burger. Dat de burgers aangeven weinig vertrouwen meer te hebben in de overheid zal voor de ombudsman overigens geen verrassing zijn, afgaande op het Jaarverslag 2011: 'Een vertrouwde overheid' (Nationale ombudsman, 2012).

Hoewel grootschalige horizontale communicatie door middel van digitale netwerken zoals kenmerkend voor de netwerksamenleving niet van toepassing is in de relatie tussen burger en overheid, lijkt er hieraan wel behoefte te zijn tussen burgers onderling in relatie tot overheidszaken. Respondenten geven aan veel waarde te hechten aan verbinding met anderen voor het uitwisselen van ervaringen en het geven en ontvangen van advies. Daarnaast hebben burgers ruimschoots affiniteit met online media en is de meerderheid ook gewend om via die weg informatie te vergaren. Hoewel digitale netwerken in directe zin dus (nog) geen grote rol vervullen in de relatie tussen burger en overheid, kunnen deze in indirecte zin wel degelijk impact hebben op de interactie tussen burger en overheid: aan de hand van de informatie uit hun netwerk bepalen burgers hoe zij de overheid in verschillende situaties benaderen. Dit kan verschillende vormen aannemen, blijkt uit de gesprekken evenals de literatuur: nieuwe media stellen burgers in staat elkaar te helpen of adviseren, maar bijvoorbeeld ook om de beeldvorming van de medeburger evenals de politieke agenda te beïnvloeden (Dahlgren, 2006; Leyenaar, van Wijngaarden & Fraanje, 2012). Burgers beschouwen het digitale kanaal als geschikt voor het leggen van dergelijke verbindingen met *peers* en hierin zou de Nationale ombudsman een rol kunnen spelen. Verdere conclusies over hoe de organisatie invulling kan geven aan deze rol zijn te vinden in sectie 5.3.2.

## **5.2 Burger en ombudsman**

In deze sectie wordt beschreven hoe de burger aankijkt tegen de Nationale ombudsman en de functie die deze vervult, teneinde inzicht te creëren in de manieren waarop een digitaal platform voor meer binding met de organisatie zou kunnen zorgen. Zowel spontane als geholpen bekendheid met de ombudsman wordt besproken. Eerst komt de algemene beeldvorming rondom de Nationale ombudsman aan bod, vervolgens wordt verder ingegaan op binding met de organisatie aan de hand van het concept vertrouwen (zie sectie 3.2), en de manieren waarop een digitaal platform van de Nationale ombudsman hieraan bij zou kunnen dragen.

### 5.2.1 Beeldvorming en bekendheid Nationale ombudsman

Om te kunnen bepalen hoe een digitaal platform bij zou kunnen dragen aan binding met de organisatie, worden in dit onderdeel het beeld dat respondenten hebben van de Nationale ombudsman in het algemeen en de verwachtingen die zij uitten bij zijn functie besproken. Zoals eerder aangegeven, noemt in beide groepen één respondent [1J; 2A] spontaan de Nationale ombudsman wanneer gevraagd wordt naar waar je terecht zou kunnen met klachten over of problemen met overheidsinstanties. Alle respondenten hebben wel eens van de Nationale ombudsman gehoord. Ideeën over de precieze taak en bevoegdheid van de ombudsman verschillen echter: "Nou ja, alles wat te maken heeft met het leven. Zowel bij overheid als instanties, dan kun je bij de Nationale ombudsman terecht. En ik weet wel, niet uit ervaring gelukkig, dat je daar je klacht kwijt kan, en als dat gegrond is dan gaan ze ermee aan de slag" [1D], "Ik kan me niet voorstellen dat een ombudsman er anders mee omgaat dan de rechter. Die volgt, neem ik aan, gewoon ook de regelgeving en die kijkt of het zin heeft... Ik denk eigenlijk dat het een stap voor de rechter is. Die zal zeggen of het zin heeft om te gaan procederen of niet" [1G], wordt vervolgens gecorrigeerd door respondent 1J: "De rol van de ombudsman en de rechter, dat zijn volgens mij twee totaal verschillende rollen. Want de ombudsman moet kijken naar wat onbillijk is. Als regelgeving onbillijk blijkt te zijn, dan komen mensen in het gedrang en die melden dat bij de ombudsman, en die brengt dat ter sprake bij Kamerleden, die daarvoor zijn. [...] Het is meer de redelijkheid." In de jongere groep geven enkele respondenten expliciet aan niet precies te weten wat de ombudsman doet [2B, 2C]. Op respondent 2C na sluit iedereen in de groep zich aan bij de uitleg van respondent 2A: "De ombudsman neemt voor de burger... de strijd op tegen de overheid. Tegen instanties daarvan." Later in het gesprek keert het onderwerp terug, naar aanleiding van de vraag of respondenten de Nationale ombudsman als een overheidsinstantie beschouwen: "De ombudsman is in dat [financieel] opzicht onafhankelijk van de overheid zelf volgens mij. Hij heeft te maken met de overheid, want daarover kun je je klacht kwijt, maar de ombudsman zelf is onafhankelijk" [2D] "Maar ik mag aannemen dat 'ie wel gewoon wordt betaald door de overheid" [2B] "Nou, liever niet mag ik hopen!" [2C], "Volgens mij is het een non-profit organisatie" [2D].

Hoewel respondenten het wat betreft de precieze invulling van de functie van Nationale ombudsman niet overal over eens zijn, wordt de organisatie wel door de meerderheid van de respondenten gezien als een 'laatste station', waar je pas aanklopt als je echt helemaal vast zit. Met name in de jongere groep heerst het beeld dat het meer zin heeft een klacht in te dienen als groep dan als individu, omdat er met een enkele klacht weinig gedaan zou worden: "Als het een eenpersoonskwestie is, dan weet ik niet in hoeverre de ombudsman toegankelijk is. Maar op het moment dat jij iets hebt wat meerdere burgers aangaat, en met een bepaald onderwerp, dan kun je aardig sterk in je schoenen staan omdat je dan als groep daar staat en niet als één persoon" [2D] "Als groep zeker" [2A]. Dit hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met het feit dat sommige respondenten [2B, 2G] aangeven niet te weten of de ombudsman nu één persoon is of dat er een hele organisatie achter zit. Dit wordt echter door andere respondenten [2C, 2E] in de groep opgehelderd.

Met name respondenten in de jongere groep geven aan heil te zien in hulp van de ombudsman in de eerste lijn, mits er duidelijk onderscheid wordt aangegeven in de fases van klachtprocedure -

eerstelijns ondersteuning en tweedelijns klachtbehandeling<sup>11</sup>: "Eigenlijk verdeel je het in tweeën: 1. Het advies en de mogelijkheden die je zou kunnen aanbieden in de eerste lijn, en 2. Wat als het probleem dan nog niet opgelost is? Dus je begint met informeren, dan adviseren en daarna echt helpend" [2H; 2B, 2C en 2E sluiten zich hierbij aan]. Overigens spelen naamsbekendheid en positionering van de organisatie als kenniscentrum wat betreft klachtbehandeling in de tweede maar met name ook de eerste lijn hierin een belangrijke rol: "Ik denk dat heel veel mensen dat niet eens weten. Maar als je daar al meteen komt als je je eerste klacht wilt indienen, dan weet je ook meteen dat je daarna eventueel nog iets via de ombudsman zou kunnen doen" [2C]. Respondenten in beide groepen geven aan een onduidelijk dan wel 'afstandelijk' beeld (zie ook sectie 5.1.2) van de ombudsman te hebben [1A, 1D, 1G, 1J; 2B, 2C, 2G]: "De stap naar de ombudsman is toch wel een hele afstandelijke. Het is een grote afstand naar de ombudsman, eigenlijk een soort laatste redmiddel voor mijn gevoel" [1J]. Onder deze groep bevinden zich ook respondenten die hebben aangegeven wel eens problemen gehad te hebben met de overheid [1D, 1G; 2C].

### 5.2.2 Binding met de Nationale ombudsman

In dit onderzoek is binding met de organisatie gedefinieerd aan de hand van het concept vertrouwen (zie hoofdstuk 3). Vertrouwen in de Nationale ombudsman in algemene zin blijkt veel samen te hangen met het beeld dat mensen hebben bij de organisatie evenals bij de overheid. In beide gesprekken uiten respondenten meer dan eens een gebrek aan vertrouwen in de overheid (zie paragraaf 5.2.1). Met betrekking tot *trust*, vertrouwen in de organisatie, komen twee opvattingen naar voren. Enerzijds heerst onder enkele respondenten uit zowel de jongere als de oudere groep het idee dat de overheid zo groot en machtig is, dat een Nationale ombudsman daar toch niet tegenop kan [1C, 1J; 2H]: "Als de Belastingdienst vindt dat iets in een aantal maanden gedaan moet worden, dan is dat zo" [1C] "Je hebt niet het idee dat de ombudsman daar tegenop kan?" [MOD] "Nee" [1C]. Anderzijds lijken respondenten [1D; 2C, 2F] sceptisch vanwege het feit dat de Nationale ombudsman zelf een overheidsorganisatie is: "Nou, de overheid kan de overheid toch niet controleren?" [2F]. Met betrekking tot vertrouwen in de algemene effectiviteit van de organisatie, ofwel *confidence*, zijn met name respondenten in de jongere groep van mening dat de ombudsman alleen iets kan betekenen als er met een groep geklaagd wordt en er aan individuele klachten dus weinig gedaan kan worden: "Als je daar naartoe gaat, dan denk ik wel dat je als je met meerdere mensen bent en je kaart dat aan, dat je het dan sneller gedaan krijgt dan wanneer je in je eentje bent" [2D]. Deze opvatting komt niet naar voren binnen de oudere groep (zie ook sectie 5.2.1).

Hoewel over het vertrouwen in de organisatie weinig concrete uitspraken zijn gedaan, kunnen op basis van de beeldvorming van burgers over de Nationale ombudsman in combinatie met vertrouwen zoals omschreven wel enkele conclusies worden getrokken in relatie tot de tweede deelvraag: hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie? Het beeld dat burgers hebben van de Nationale ombudsman loopt redelijk uiteen en is niet altijd helder. Vrijwel iedereen heeft wel eens van de Nationale ombudsman gehoord, maar ideeën over zijn functie, autoriteit, en ook de aard en de grootte van de organisatie verschillen. Geen van de respondenten heeft wel eens een klacht ingediend of zelfs informatie gezocht bij de Nationale ombudsman, ondanks het feit dat sommigen van hen wel eens tegen problemen met de overheid zijn aangelopen. Uit de gesprekken blijkt dat de Nationale ombudsman ervaren wordt als een laatste station, waar je eigenlijk pas terecht komt als het echt mis is.

---

<sup>11</sup> Zie ook noot 9. Met klachtbehandeling in de tweede lijn wordt bedoeld dat de burger eerst een klacht ingediend moet hebben bij de betreffende overheidsinstantie (eerste lijn) voordat een klacht door de Nationale ombudsman in behandeling wordt genomen.

Zelfs dan bestaat er twijfel over of je als individuele burger wel bij de ombudsman aan kunt kloppen. Daarnaast lijkt het vertrouwen van de burger in de organisatie sterk samen te hangen met het beeld dat mensen hebben bij de relatie tussen de Nationale ombudsman en de overheid, variërend van het idee dat de overheid te machtig is voor de ombudsman om iets te kunnen betekenen tot het beeld dat de Nationale ombudsman als overheidsinstantie toch niet onafhankelijk kan zijn. Ondanks dat de binding van de gemiddelde burger met de Nationale ombudsman dus niet heel groot lijkt, wordt tijdens de gesprekken wel de verwachting uitgesproken dat hier winst te behalen valt wanneer hulp bij klachten in de eerste lijn uitgebreider zou zijn. Hoe een digitaal platform van de Nationale ombudsman dan bij zou kunnen dragen aan binding van de burger met de organisatie in termen van vertrouwen zoals besproken in hoofdstuk 3 wordt in de volgende sectie verder toegelicht.

### **5.2.3 Vertrouwen en verbinden**

In hoofdstuk 3 zijn vier factoren uitgelicht die vertrouwen in een organisatie kunnen beïnvloeden in de context van *e-government*. De verwachting die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat een digitaal platform van de Nationale ombudsman kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de organisatie door middel van deze vier factoren, te weten (waargenomen) responsiviteit en toegankelijkheid van de organisatie, beschikbaarheid van relevante en actuele informatie (transparantie) en de uitwisseling daarvan tussen burgers en ombudsman en burgers onderling (interactie). Hieronder worden de opvattingen van respondenten over de meerwaarde van een digitaal platform met betrekking tot elk van de genoemde factoren achtereenvolgens uiteengezet.

#### **5.2.3.1 Toegankelijkheid**

In dit onderdeel wordt aan de hand van de uitspraken van respondenten beschreven of en zo ja, hoe een digitaal platform bij kan dragen aan de toegankelijkheid van de organisatie voor de burger. Binnen het analytisch kader van dit onderzoek is toegankelijkheid met betrekking tot vertrouwen gedefinieerd als continue beschikbaarheid voor iedereen (in termen van tijd, taal, gebreken, et cetera), volgens Tolbert & Mossberger (2006) bevorderend voor vertrouwdheid met de organisatie (procesmatig vertrouwen). Uit de gesprekken blijkt dat dit een belangrijke voorwaarde is voor een wezenlijke bijdrage van het platform aan de binding tussen burger en organisatie: "Zorg dat het platform toegankelijk en transparant is" [1J], "Laat het niet ontaarden in: te groot, te ingewikkeld, alleen maar klagers" [1C], "Maak het simpel, duidelijke taal, spendeer aandacht aan een logische 'route' op de site" [2A]. Heldere taal wordt hierbij het vaakst genoemd [1A, 1B, 1C, 1D, 1J; 2A, 2D, 2F, 2H] en met name in de oudere groep uitvoerig besproken: "Documentatie, maar dan in gewone taal. Die rechtsvoorwaarden enzo, dat is gewoon in advocatentaal" [1C], "Makkelijke taal, duidelijke zinnen" [1A] "Ja, dat je niet zo hoeft te zoeken, je moet al zoveel lezen..." [1D]. Registratie voor gebruik van het platform wordt als een drempel ervaren. Binnen de jongere groep wordt het vooral gezien als vervelende of tijdrovende formaliteit [2B, 2C, 2D]: "Ik zou het wel laagdrempelig willen hebben, niet dat je een ellenlang formulier in moet vullen. Meestal ben je dan alweer afgehaakt. Je hebt al een klacht, je wordt al niet geholpen, je bent al chagrijnig. Dan wil je niet ook nog 'ns een keer, 'vul dit in, vul dat in.' Laat maar" [2B]. In de oudere groep lijken privacy overwegingen, al dan niet gegrond, hierin de doorslaggevende factor te zijn [1B, 1C, 1D, 1J]: "Dat heeft toch te maken met dat de overheid wel heel erg veel van ons weet. [...] Je gaat hier natuurlijk een strijd aan met de overheid en dan moet je natuurlijk niet alles... Ook niet op de site van de ombudsman" [1J], "Dan ga je je weer registreren voor het geheel en dat is toch voor een heleboel mensen een drempel. Dat ze zich niet durven aan te melden" [1D].

Alle respondenten zijn het erover eens dat een online platform kan bijdragen aan de toegankelijkheid van de organisatie, zolang het dient ter aanvulling op de huidige contactkanalen. In beide groepen maken respondenten expliciet dat direct contact online geen voorkeur verdient boven telefonisch contact wanneer het gaat om persoonlijke zaken: "Ik wil dat ze zien wie ik ben, waarom ik het doe [...] en ik wil uitleggen waarom het zo belangrijk is. Dat ze luisteren" [1C] en "Soms heb je echt een ingewikkelde vraag. Dan kun je echt even gerust zitten en ja, direct communiceren" [2H]. Respondent 2H voegt daar overigens wel aan toe dat telefonisch contact ook niet altijd ideaal is: "En meestal doe je dan een heel verhaal, en dan zeggen ze 'ja, dan moet u bij mijn collega zijn'" [2H; 2C en 2F beamen]. In de jongere groep komt ten slotte nog een belangrijke manier naar voren waarop een online platform wat betreft toegankelijkheid als aanvulling zou kunnen dienen op de huidige situatie. Een van de redenen voor respondenten om niet naar de ombudsman te stappen of te bellen is tijdgebrek: de meesten werken fulltime en hebben geen tijd om in kantooruren zaken met de ombudsman te regelen. Wanneer gevraagd geven respondenten [2A, 2C, 2F] aan dat een interactief platform hierin uitkomst zou kunnen bieden omdat het altijd toegankelijk is en, wanneer er medeburgers op het platform actief zijn, ook vragen via die weg beantwoord kunnen worden: "Dit [online platform] kan altijd wel. En dan, afhankelijk van hoe hoopvol je het inschat, kun je er meer tijd en energie in steken" [2F], "Ja, het bespaart juist ook tijd natuurlijk. Als je daar je antwoord kunt vinden, of je brief, dat scheelt aanzienlijk" [2A].

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een digitaal platform bij kan dragen aan de toegankelijkheid van en daarmee de vertrouwdheid met de organisatie, voornamelijk voor burgers die binnen kantooruren geen tijd vrij kunnen maken om hun vragen aan de ombudsman te stellen. Uit een klagersprofiel dat in eerder onderzoek is vastgesteld blijkt ook dat deze groep vergeleken met het percentage van de Nederlandse bevolking met dezelfde kenmerken ondervertegenwoordigd is in het contactenbestand van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2012). Daarnaast worden enkele voorwaarden genoemd voor de toegevoegde waarde van een digitaal platform wat betreft de toegankelijkheid van de organisatie, maar deze criteria zijn niet per definitie onderscheidend voor een dergelijk platform.

### 5.2.3.2 Responsiviteit

In dit onderdeel wordt aan de hand van de gespreksuitkomsten besproken of en zo ja, hoe een digitaal platform bij zou kunnen dragen aan de responsiviteit van de organisatie richting de burger. Responsiviteit is in hoofdstuk 3 beschreven als verbeterde (snelle en vergemakkelijkte) communicatie en interactie tussen burger en organisatie, wat de voortvarendheid van de organisatie ten goede komt en daardoor kan bijdragen aan vertrouwen op basis van proces. Over responsiviteit wordt voornamelijk gesproken in de context van tweedelijns klachtbehandeling<sup>12</sup>, de *core business* van de Nationale ombudsman. In de oudere groep geven 5 van de 9 respondenten aan weinig tot geen waarde te hechten aan bijvoorbeeld een reactie binnen 24 uur of een pagina waarop de status van de klacht is te volgen [1B, 1C, 1D, 1H, 1J]. Belangrijker is dat ze weten wanneer ze een reactie kunnen verwachten: "Het zal mij een zorg wezen, of ik het wel of niet kan bijhouden" [1G] "Als er maar wat aan gebeurt" [1C] "Ik krijg een bericht terug: 'binnen zoveel tijd krijgt u een reactie', dan wacht ik daar gewoon op" [1G]. De communicatie hoeft niet sneller of anders, zo lang de burger maar weet dat er aan gewerkt wordt, "een beetje geruststelling..." [1B].

---

<sup>12</sup> Zie ook noot 9 en 10. Met tweedelijns klachtbehandeling wordt bedoeld dat de burger eerst een klacht ingediend moet hebben bij de betreffende overheidsinstantie (eerste lijn) voordat een klacht door de Nationale ombudsman in behandeling wordt genomen.



Dit houdt verband tot de kernactiviteit van de organisatie, klachtbehandeling in een laat stadium, waar complexe of gevoelige situaties tussen burger en overheid aan de orde van de dag zijn: "Kijk, als ik nou op een pakketje zit te wachten is het wat anders..." [1C]. In de jongere groep wordt wel waarde gehecht aan een snelle reactie maar dat heeft meer betrekking op advies in de eerste lijn, bijvoorbeeld via een forum: "Als je dat digitaal kunt toetsen, even in vijf minuten, en dan kunt bepalen of het de moeite is om er achteraan te gaan, of ze zeggen meteen 'dit wordt niks'..." [2C]. Verder zien respondenten in principe geen meerwaarde in één op één met een medewerker van de organisatie contact via een dergelijk platform, daaraan voldoen de bestaande contactkanalen al: "Ik denk dat je dan gewoon een afspraak moet maken. Dat is voor die mensen ook niet te doen anders" [2C] "Dat verwachten jullie niet?" [MOD] "Nee, lijkt mij niet. Dan kun je ze altijd bellen" [2F]. Ook aan rechtstreeks contact met de betreffende overheidsinstanties via het platform bestaat geen behoefte [1C, 1D, 1G, 1H, 1J; 2A, 2B, 2D, 2F, 2H], een verwijzing naar het juiste adres blijkt voldoende: "Dan moet je rechtstreeks naar de betreffende instantie toe, ik zou het raar vinden als dat via deze site gaat" [1J].

Uit de gesprekken blijkt dat met betrekking tot responsiviteit, een digitaal platform relatief weinig meerwaarde zou bieden ten opzichte van de huidige kanalen in het contact tussen burger en organisatie, kijkend naar de algemene behoefte van de burger. In het onderling contact tussen burgers via het platform wordt overigens wel waarde gehecht aan snelle communicatie, maar daar heeft de organisatie geen grip op.

### **Transparantie**

In dit onderdeel wordt beschreven op welke manieren een digitaal platform van de Nationale ombudsman bij zou kunnen dragen aan transparantie van de organisatie. Het concept transparantie is in dit onderzoek benaderd vanuit een inhoudelijke invalshoek: hoeveel en welke informatie dient er beschikbaar te zijn? Meer transparantie kan bijdragen aan institutioneel vertrouwen in de organisatie (Tolbert & Mossberger, 2006; zie hoofdstuk 3). Wat betreft de beschikbaarheid van informatie wordt in beide groepen blij gegeven van behoefte aan een referentiekader voor problemen met de overheid en de rol die de Nationale ombudsman daarin gespeeld heeft (zijn er meer klachten of problemen zoals de mijne, heeft deze situatie zich eerder voorgedaan en hoe is dat toen opgelost, et cetera). De informatie die respondenten willen vinden op het platform heeft vooral betrekking op dat referentiekader: "Ja, want zoals hij [wijst naar G] die met een case te maken krijgt, die eigenlijk van te voren gewoon al door de rechter besloten is, als je dat nou kan opzoeken en kunt bepalen, 'is daar al een jurisprudentie over geweest, ga ik dat aanvechten?'" [1D] "Of je stelt gewoon een vraag daar, en dat je dan kan reageren en dat er mensen zijn die zeggen, 'hé, dat heb ik een keer meegemaakt', daar gaat het uiteindelijk om" [1G]. In de jongere groep wordt 'status van verslag waaraan gewerkt wordt' wel aangedragen, maar niet in de vorm van een persoonlijk dossier zoals eerder besproken: "Niet alleen die van jezelf maar ook die van anderen, zodat je een beetje kunt zien: daar is 'ie al mee bezig of ik herken dat wel, ik wil ook aangeven dat ik dat probleem heb, of ik kan zien dat er al iets mee gedaan wordt" [2B]. Privacy lijkt hier in de jongere groep een minder grote kwestie dan in de oudere groep (zie ook *Toegankelijkheid*): "Dat maakt toch niet uit, het gaat toch in het algemeen om een situatie waar mensen mee te maken kunnen hebben" [2C] "Ja, alleen moet je wel de namen eruit laten" [2H]. Verder willen respondenten [2B, 2C, 2G] duidelijkheid over welke instanties onder de bevoegdheid van de ombudsman vallen ("Want wat is dan overheid? Is dat ook semi-overheid? Tot hoever gaat dat?" [2B]) en helder onderscheid tussen bevoegdheden en ondersteuning door de ombudsman bij klachten in de eerste lijn en in de tweede lijn (zie sectie 5.3).

Een digitaal platform lijkt niet direct bij te dragen, ten opzichte van al bestaande contactkanalen, aan verdere verantwoording aan het publiek - het online kunnen inzien van het proces van klachtbehandeling wordt bijvoorbeeld niet als een essentieel onderdeel van het platform beschouwd (zie ook *Toegankelijkheid*). Wel wordt vindbaarheid van informatie gezien als één van de belangrijkste factoren in de effectiviteit van het digitaal platform: "En is er iets wat jullie extra belangrijk vinden, als jullie hier zo naar kijken?" [MOD] "Nou de zoekfunctie..." [1G], "De zoektocht hè" [1A] "Ja, de zoekfunctie is heel belangrijk. Er moet een hele goeie database zijn" [1D, groep stemt in]. Er is geen behoefte aan grote hoeveelheden informatie of extra's, maar de informatie die men zoekt moet helder en makkelijk vindbaar zijn - geen franje of poespas, wordt ook in de jongere groep benadrukt: "Duidelijk, overzichtelijk, geen onzin of reclame op het platform" [2F], "Maak het simpel, duidelijke taal, spendeer aandacht aan een logische 'route' op de site" [2A], "En de zichtbaarheid van het platform is belangrijk, duidelijkheid van zaken" [2C].

Uit bovenstaande blijkt dat met betrekking tot transparantie, de burger veel behoefte heeft aan een referentiekader voor de specifieke situatie waar hij of zij zich in bevindt. Dit referentiekader bestaat deels uit informatie die de ombudsman zelf kan verstrekken, maar voornamelijk ook uit ervaringen van anderen met de overheid in vergelijkbare situaties en de eventuele rol van de ombudsman daarin. Deze conclusie sluit aan bij eerder onderzoek dat aantoonde dat meningen over organisaties steeds meer afhankelijk zijn van wat anderen daarover zeggen, los van de informatie die de organisatie zelf verstrekt (Smith, 2009), zoals kenmerkend voor de netwerksamenleving (zie hoofdstuk 2). Een digitaal platform zou hierin dus meerwaarde kunnen bieden, doordat dit het gesprek met en tussen burgers in de online omgeving van de organisatie faciliteert.

### **Interactie**

In dit onderdeel wordt ingegaan op de interactiebehoefte van de burger als bepalende factor voor vertrouwen in de organisatie. Met interactie wordt bedoeld op uitwisselingen van kennis en informatie tussen burger en organisatie en het faciliteren daarvan tussen burgers onderling. Participatie of inspraak in besluitvorming in relatie tot vertrouwen (Tolbert & Mossberger, 2006) is in deze definitie niet meegenomen omdat het niet goed te combineren lijkt met het werk van de organisatie. Echter, deze mogelijkheid wordt wel besproken in een van de focusgroepen, dit wordt verder toegelicht in sectie 5.3. Ook zonder het participatie-element wordt interactie beschouwd als een van de belangrijkste voorwaarden voor het succes van een digitaal platform van de ombudsman [1B, 1C, 1D, 1E, 1F, 1H, 1J; 2B, 2D, 2F, 2G], maar dan met name tussen burgers onderling. Mensen stellen zich hierbij een forum voor, waarop ervaringen en informatie uitgewisseld kunnen worden. In de oudere groep wordt vooral gesproken van het delen van ervaringen (uitgaande van klachtenprocedures in een later stadium), ofwel het kwijt kunnen van je verhaal en het lezen van de verhalen van anderen: "Het [digitaal platform] is gewoon een forum waar je dingen kan inbrengen en dat mensen met elkaars steun bepaalde dingen kunnen aanpakken" [1D]. In de jongere groep ligt de nadruk op het uitwisselen van tips en advies, dus een voorziening in de eerste lijn: "Ik zou het ook wel leuk vinden als er een specialist van de ombudsman enigszins tips en trucs of reacties kan geven. Of kan zeggen, dit is zinloos of hier is wel wat aan te doen" [2F], "Misschien kan het ook wel hoopgevend zijn: ik denk vaak al van 'nou, laat maar zitten', maar als je daar dan positieve ervaringen leest, van mensen die op die manier wel wat hebben kunnen bereiken, dan denk je misschien, nou..." [2F]. Respondenten in beide groepen [1C, 1D, 1E, 1J; 2B, 2C, 2D, 2F] zijn het erover eens dat er medewerkers van de Nationale ombudsman met inhoudelijke kennis van zaken aanwezig en actief betrokken zouden moeten zijn bij de gesprekken op het forum.

Ook wordt het idee aangedragen van een panel van inhoudelijke experts van de ombudsman evenals ervaringsdeskundigen, aan wie vragen voorgelegd kunnen worden via het platform [1J, bijgevallen door 1C en 1D]. Respondenten lijken dus veel waarde te hechten aan online interactie onderling en met de organisatie, juist de combinatie van beide wordt als waardevolle toevoeging gezien. Ook zien zij een dergelijk forum als een plek voor de ombudsman om signalen op te pikken over situaties waarin de organisatie mogelijk een rol kan spelen: "Wij geven informatie op dat forum. En de ombudsman kan ook zien waarover er veel klachten zijn. En met die informatie kan hij dan naar de overheid stappen" [1D], "Goed lezen wat de mensen persoonlijk bezig houdt over wat ze tegenkomen in hun strijd tegen onrecht" [1H].

Uit het voorgaande, evenals uit eerder besproken uitkomsten, kan worden geconcludeerd dat burgers veel vertrouwen hebben in het oordeel van de medeburger en er een duidelijke behoefte bestaat aan onderlinge interactie, in dit geval met betrekking tot ervaringen en problemen met de overheid. Procesmatige factoren die vertrouwen kunnen beïnvloeden, in dit geval toegankelijkheid, responsiviteit en transparantie, worden ook belangrijk gevonden maar lijken hierbij van ondergeschikt belang en zijn daarnaast niet per definitie onderscheidend voor een digitaal platform (deze normen gelden ook voor andere contactkanalen). Wel doen burgers uitspraken over hoe deze normen verder nageleefd kunnen worden door middel van een digitaal platform.

De tweede deelvraag in dit onderzoek – hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie? – is grotendeels al besproken in sectie 5.2.2. Op basis van voorgaande paragrafen kan hier een aanvulling op gegeven worden, wat betreft de mogelijkheid tot het vergroten van de binding met de organisatie door middel van een digitaal platform. Binding met de Nationale ombudsman kan door middel van een digitaal platform vergroot worden, niet zozeer door het stimuleren van vertrouwen in de ombudsman en de organisatie als geheel, maar door een beroep te doen op het vertrouwen dat burgers hebben in elkaar. Middels een digitaal platform kan de Nationale ombudsman burgers met elkaar in verbinding brengen, wat in combinatie met de inhoudelijke kennis van zaken die aanwezig is bij de organisatie zorgt voor een zeer waardevolle bron van informatie voor de burger. Door op deze wijze verbindingen tussen burgers te faciliteren, kunnen zij elkaar mogelijk al helpen in stadia voorafgaand aan tussenkomst van de ombudsman. Dit sluit aan bij digitaal empowerment van de burger, een van de doelen die de Nationale ombudsman met het Ombudsplein nastreeft, wat verder besproken wordt in het volgende onderdeel.

### **5.3 Empowerment van de burger**

Met betrekking tot empowerment is de verwachting die aan dit onderzoek ten grondslag ligt dat een digitaal platform van de Nationale ombudsman bij kan dragen aan empowerment van de burger door het faciliteren van een leerproces (intensivering en/of uitbreiding van netwerk, produceren en opnemen van informatie en het toepassen van nieuwe kennis), waardoor de positie van de burger versterkt wordt. Hiervoor moet de doelgroep volgens Mäkinen (2006) voldoen aan enkele voorwaarden voor digitaal empowerment (zie hoofdstuk 3). In dit onderdeel worden deze voorwaarden evenals de verwachtingen die respondenten uitspreken in relatie tot empowerment door middel van het platform besproken.

#### **5.3.1 Voorwaarden voor digitaal empowerment**

De voorwaarden voor digitaal empowerment die zijn onderscheiden in het analytisch kader zijn in te delen in drie categorieën, betreffende vaardigheid met het internet en de mogelijkheden die het

ontsluit, het bestaan van een constructieve mogelijkheid tot deelnemen en motivatie tot bijdragen aan het uiteindelijke empowerment proces, in dit geval door middel van actieve deelname op het platform (ofwel gedragsintentie). Hieronder worden deze voorwaarden achtereenvolgens behandeld.

### **Digitale vaardigheden en bewustzijn van mogelijkheden internet en digitaal platform**

Respondenten [alle, op 1D, 2B, 2D, 2E na] hebben voorafgaand aan de uitleg niet een uitgesproken beeld van wat een digitaal platform precies is, maar in beide groepen wordt het interactieve aspect wel meteen uitgelicht. In de oudere groep neemt één respondent het voortouw: "Het [digitaal platform] is gewoon een forum waar je dingen kan inbrengen en dat mensen met elkaars steun bepaalde dingen kunnen aanpakken. [...] Ik ken heel veel forums, en als je ziet hoeveel dingen er kunnen..." [1D]. Een enkeling [1A] geeft toe geen idee te hebben wat het is, anderen sluiten zich aan bij de omschrijving van respondent 1D. In de jongere groep worden verschillende suggesties gedaan: "Een portal of iets: een pagina waar je van alles op kunt doen en dingen op kunt zetten" [2B], "Een forum" [2D en 2E], "Of een blog" [2D]. Iedereen in de jongere groep geeft aan een redelijk beeld te hebben bij wat een digitaal platform is, meer dus dan in de oudere groep, waarin alleen respondent 1D een heldere omschrijving geeft. Na een toelichting weten respondenten verscheidene mogelijkheden voor de invulling van een digitaal platform aan te dragen, veel overeenkomstig maar enkele ook buiten de mogelijkheden die later vanuit de ombudsman worden aangedragen. Enkele respondenten [1A, 1B, 1F, 2E] houden zich enigszins afzijdig van de discussie of dragen zelf geen opties aan, vermoedelijk omdat ze niet thuis zijn in de mogelijkheden van het internet en/of een digitaal platform. Wel praten ze mee over de eventuele toegevoegde waarde van de door andere respondenten aangedragen mogelijkheden voor de invulling van een digitaal platform. Over het geheel genomen lijken respondenten, al dan niet geholpen, bekend te zijn met de mogelijkheden voor een online platform. Een respondent in de oudere groep antwoordt op de vraag hoe men contact op kan nemen met de ombudsman (voorafgaand aan de introductie van het gespreksonderwerp) zelfs spontaan: "Nou, www punt ..." [1D].

### **Constructieve mogelijkheid tot deelnemen aan een digitaal platform**

De mogelijkheid tot deelnemen aan een digitaal platform neemt in beide gesprekken vrijwel meteen de vorm aan van een forum waarop zowel burgers als medewerkers van de Nationale ombudsman actief zijn. Er wordt duidelijk waarde gehecht aan interactie, en hoewel participatie of inspraak in besluitvorming in de definitie van interactie die in dit onderzoek is gehanteerd achterwege is gelaten, blijkt dat respondenten in de oudere groep [7 uit 9; 1A, 1B, 1D, 1E, 1F, 1G, 1J] er wel heil in zouden zien: "Wat bedoel je met een burgerinitiatief starten?" [MOD] "Dat is iets wat nu ook al kan, maar je hebt geen plek waar je dat kunt beginnen en het zou heel fijn zijn als je dat daar kunt doen. Er is een mogelijkheid dat je, ik geloof met 20.000 mensen of meer, een burgerinitiatief kunt starten dat ze in de Tweede Kamer verplicht moeten behandelen. Dat zou daar natuurlijk ook een prachtig plekje kunnen vinden" [1J]. Meerdere respondenten in de oudere groep geven aan dat deze mogelijkheid hen aan zou spreken [1A, 1B, 1D, 1E, 1F, 1G]. In de jongere groep is een dergelijke mogelijkheid niet ter sprake gekomen. Een mogelijkheid tot deelnemen die vanuit de ombudsman naar voren werd gebracht is het kunnen indienen van een signaal - indien een situatie niet voldoet aan de voorwaarden voor tweedelijns klachtbehandeling maar de burger deze wel aan zou willen kaarten bij de ombudsman (negatief dan wel positief). Respondenten zien hier echter geen toegevoegde waarde in; als er een forum is dat naar behoren functioneert zou de ombudsman moeten kunnen handelen op basis van de signalen die daar worden afgegeven [1C, 1D; 1G en 1J knikken instemmend].

Respondenten in de jongere groep vinden het kunnen indienen van een signaal een onduidelijk gegeven: "Ja, een signaal, een soort van statement, wat moet je ermee?" [1C]. Een helder gestructureerd forum, waarop ook medewerkers van de ombudsman meepraten, is met betrekking tot mogelijkheden tot deelname dus toereikend (naast het online indienen van een klacht hierbij niet meegerekend, waar alle respondenten voorstander van zijn en wat ook al behoort tot de mogelijkheden).

### **Motivatie tot bijdragen aan een digitaal platform (gedragsintentie)**

Nadat er in beide groepen concreet invulling is gegeven aan het digitale platform van de Nationale ombudsman, is respondenten gevraagd of zij hier ook daadwerkelijk gebruik van zouden maken wanneer zij tegen problemen aanlopen in relatie tot de overheid. In de oudere groep geven alle respondenten aan dat een dergelijk platform hen hierin zou helpen, op één na: "Ik vraag me af of het helpt, ik ben nog niet helemaal overtuigd. Het is prima allemaal, maar meestal toch al te laat. Want het enige gevaar is dat je te horen krijgt dat je een eerder stadium al foute stappen hebt ondernomen" [1G]. In de jongere groep geven ook meerdere respondenten aan hier gebruik van te willen maken, met name in de eerste lijn [2A, 2B, 2D, 2E, 2F, 2G]. De randvoorwaarde die daar echter bij genoemd wordt is dat het platform evenals de Nationale ombudsman zelf voldoende zichtbaar en makkelijk vindbaar is: "Ik denk wel dat als je wat meer zichtbaarheid krijgt, dat ik dan wel zou overwegen om dat toch een keer te proberen" [2C]. In beide groepen geven respondenten aan dat als het platform op deze manier wordt opgezet, zij ook bereid zouden zijn daaraan bij te dragen door het delen van kennis en ervaringen: "Elkaar helpen met zoiets, absoluut. Je hebt dan al een hele gang zelf gevolgd denk ik, als je met zo'n instantie bezig bent, en tegen deuren aangelopen, en je kunt dan andere mensen helpen die te vermijden door ze meteen de korte weg te wijzen" [1E], "Op het moment dat je zo'n klacht hebt, dan wil je dat wel echt ergens kwijt" [2F]. Drempels die worden genoemd voor het gebruiken van een dergelijk platform hebben onder andere te maken met schaal: "Omdat ik er misschien wel geen vertrouwen in heb. Omdat het misschien wel te massaal is en ik vraag me af of je op je vraag daar dan wel echt een inhoudelijke reactie krijgt" [1G], "Ik denk ook dat het heel massaal gaat worden en dat er heel veel spookverhalen op komen te staan, de uitlatingen van mensen die hun zegje kwijt willen over de overheid" [1H]. Dit bezwaar wordt overigens weerlegd door andere respondenten: "Dat is een kwestie van een goeie moderator" [1D], "Nou, dat gebeurt ook niet bij de VARA-site enzo" [1C]. In zowel de jongere als de oudere groep lijkt verder registratie een belangrijke drempel te zijn [1C, 1G, 1D, 1J; 2B, 2C, 2D]. In de oudere groep heeft dit te maken met privacy overwegingen, in de jongere groep is dit niet echt een issue maar wordt juist de behoefte aan laagdrempeligheid benadrukt (zie ook *Toegankelijkheid*, sectie 5.2.3): "Ik zou het wel laagdrempelig willen hebben, niet dat je een ellenlang formulier in moet vullen. Meestal ben je dan alweer afgehaakt. Weet je, want je hebt al een klacht, je wordt al niet geholpen, je bent al chagrijnig. En dan wil je niet ook nog 'ns een keer, 'vul dit in, vul dat in.' Laat maar" [2B], "Ik moet me overal voor aanmelden, *passwords* enzo. Vreselijk. [...] Je moet er [het forum] toch gewoon iets op kunnen zetten als je er iets op wilt zetten. En dan moet je weer helemaal aanmelden en zo'n *password*..." [2C].

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er wat betreft bereidheid en vaardigheid voldaan wordt aan de voorwaarden voor digitaal empowerment. De taak voor de Nationale ombudsman is om de burger bewust te maken van de mogelijkheden die er bij of via de organisatie zijn wat betreft ondersteuning in de eerste lijn, wat naar waarschijnlijkheid ook de naamsbekendheid van de organisatie zal vergroten (zie ook sectie 5.2).

### 5.3.2 Empowerment proces: verwachtingen ten aanzien van een digitaal platform

Het uiteindelijke empowerment proces is iets wat eigenlijk pas beoordeeld kan worden wanneer het platform daadwerkelijk draaiende is (zie sectie 3.3). Wel zijn er tijdens de gesprekken uitspraken gedaan over de verwachtingen met betrekking tot de factoren die hierbij een rol spelen, zoals verwachte betrokkenheid, het delen van kennis en informatie en de toepassing van nieuwe kennis. Deze factoren zijn deels al besproken in de voorgaande paragraaf. Een onderwerp dat in beide groepen echter nadrukkelijk naar voren kwam en daarom meer aandacht verdient betreft ondersteuning bij klachten over de overheid in de eerste lijn, wat niet de *core business* van de Nationale ombudsman is. Met betrekking tot digitaal empowerment kan een digitaal platform hierin, op basis van de onderzoeksresultaten, het meeste meerwaarde bieden. In beide groepen geven respondenten [1B, 1C, 1G; 2B, 2C, 2H] aan vaak niet te weten hoe of waar ze zouden moeten beginnen wanneer zij een klacht hebben. De meerderheid [14 uit 17] van de respondenten [1A, 1C, 1D, 1E, 1F, 1H, 1J; 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, 2F, 2G] verwacht dat een interactief platform hierin veel zou kunnen betekenen: "Da's voor mij zelfs nummer 1. Ja, ervaringen uit kunnen wisselen, op weg geholpen kunnen worden door iemand die al ervaringsdeskundige is..." [1D], "Zodat je in beginsel zelf initiatief kunt tonen. [...] Vaak weten mensen – en daar reken ik mezelf ook bij - niet hoe je dat moet doen, hoe je daaraan moet beginnen. Een heleboel mensen zien details, maar zien het grote geheel niet. Je hebt iemand nodig die het grote geheel ziet zodat jij dat over kan nemen" [1C], "Kijk als dat nou de Nederlandse google wordt voor klachten over de overheid, en dat gewoon de eerste plek is waar je naartoe gaat, dan is het perfect" [2A], "Het is ook handig dat je daar in het begin al uitkomt, dat je dan ook meteen weet dat als je bot vangt, je nog een tweede mogelijkheid hebt" [2C], en in aanvulling op elkaar: "Ik zou juist willen beginnen bij de ombudsman. Zo van, ik ga naar ombudsman.nl, vertel mij wat ik moet doen met deze klacht" [2C] "Ja, en dan zeggen ze tegen mij zo van, 'eerst moet je bellen' of 'eerst moet je een brief schrijven, stuur deze brief in.' Als dat dan allemaal niet werkt, dan..." [2A] "Mag je weer terugkomen bij ons..." [2F] "...helpen we je verder" [2A; 2B, 2C en 2F beamen]. De meerwaarde schuilt daarbij in het feit dat niet alleen kennis en ervaringen van medewerkers van de ombudsman beschikbaar zouden moeten zijn, maar ook die van andere burgers. Hierdoor zouden burgers in een vroeg stadium in de klachtenprocedure bijvoorbeeld ook buiten kantooruren een antwoord kunnen krijgen op minder complexe vragen. Respondenten [2C, 2D] in de jongere groep geven wel aan te verwachten dat naamsbekendheid een grote rol zal spelen in de effectiviteit van het platform wat betreft ondersteuning in de eerste lijn: "Wat is nu het allerbelangrijkste van zo'n platform?"[MOD] "Laagdrempeligheid" [2B] "Dat je het weet te vinden überhaupt" [2C]. Daarnaast wordt er gesteld dat een helder aangegeven onderscheid tussen de eerste en tweede lijn van belang is: "Ik denk wel dat dat heel goed is als je dat gewoon duidelijk afscheid. Anders wordt het een rommeltje" [2B], "Maak het begrijpelijk voor iedereen. Maak duidelijk wat je kunt verwachten op het platform" [2H]. Op de vraag of het platform zoals besproken hen zou kunnen helpen in eventuele toekomstige aanvaringen met de overheid wordt dan ook bevestigend gereageerd: "Het is iets wat er nu nog wel ontbreekt. In principe moet je gewoon je eigen weg zoeken en de stap naar de ombudsman is toch wel een hele afstandelijke. [...] Eigenlijk een soort laatste redmiddel voor mijn gevoel" [1J]. "Ja, je moet eerst zelf de stap gezet hebben. En dat is heel moeilijk. En daar zou dit wel bij kunnen helpen" [1C].

Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat burgers bij de Nationale ombudsman duidelijk een rol zien voor hulp in de eerste lijn door middel van digitale communicatie; door het faciliteren van de eerder genoemde verbindingen tussen burgers onderling, in combinatie met medewerkers van de Nationale ombudsman.

Dit zou zorgen voor een waardevol en kennisrijk communicatienetwerk met betrekking tot problemen met en klachten over overheidsorganisaties: een online kenniscentrum wat betreft de relatie tussen burger en overheid. De effectiviteit hiervan is echter aan enkele condities gebonden, te weten verbeterde naamsbekendheid van de Nationale ombudsman en helderheid wat betreft navigatie en verwachtingsmanagement op het platform zelf.

#### **5.4 Overige wensen en verwachtingen omtrent het digitale platform van de ombudsman**

Tijdens de gesprekken zijn verschillende concrete wensen en suggesties naar voren gebracht die van belang zijn voor de effectiviteit van een digitaal platform van de Nationale ombudsman en de beleving van burgers hierbij, maar die in relatie tot de uiteenzetting van vertrouwen en empowerment nog niet of nauwelijks zijn aangehaald. In deze paragraaf worden achtereenvolgens informatiebehoefte en zoekgedrag, de praktische invulling van een digitaal platform van de Nationale ombudsman en de naamgeving besproken.

##### **5.4.1 Informatiebehoefte en zoekgedrag**

Respondenten in beide groepen benadrukken meermaals dat de site gemakkelijk in gebruik moet zijn, waarmee wordt bedoeld dat het platform overzichtelijk moet zijn, er geen overbodige informatie op staat en de benodigde informatie makkelijk te vinden moet zijn. In beide groepen wordt, ondanks dat de bewoording verschilt, de behoefte aan een soort wegwijzer kenbaar gemaakt [1B, 1C, 1D, 1E, 1F, 1H; 2A, 2B, 2C, 2D, 2H]. Aan een dergelijke wegwijzer wordt op twee manieren invulling gegeven. Inhoudelijk zouden sommige respondenten [1C, 1D; 2B, 2C, 2H] graag een wegwijzer voor de overheid zien (waar moet ik heen met welk probleem?), maar belangrijker nog voor het gebruik van het uiteindelijke platform lijkt een wegwijzer naar de juiste informatie op het platform zelf [1B, 1C, 1G, 1J; 2A, 2B, 2D]: "Ja, dat je niet eerst de hele site hoeft af te zoeken naar jouw specifieke probleem" [1B], "Spendeer aandacht aan een logische 'route' op de site" [2A]. Hierbij is van belang dat bezoekers niet altijd doeltreffende zoektermen gebruiken – er wordt dus niet zozeer op de zoekfunctie van het platform gedoeld, maar een losstaande wegwijzer (bijvoorbeeld een doorklikmenu op basis van vragen over de aard van het probleem [2B]).

##### **5.4.2 Praktische invulling van het platform**

Tijdens de gesprekken is respondenten specifiek gevraagd naar de functionaliteiten die zij graag terug zouden zien op het platform en waarom. Ook zijn enkele suggesties van de Nationale ombudsman voorgelegd aan beide groepen met daarbij de vraag aan te geven welke mogelijkheden zij wel en welke zij niet wensen terug te zien op een digitaal platform van de Nationale ombudsman, en welke hiervan zij het belangrijkste vinden. De suggesties voor de invulling van en de algemene behoefte aan een digitaal platform leken in beide groepen redelijk overeen te komen. Op één punt was er een duidelijk verschil: in de oudere groep stelden verschillende respondenten [1B, 1C, 1D, 1G, 1J] expliciet géén behoefte te hebben aan een persoonlijke pagina waarin de status van de klachtbehandeling is terug te zien, terwijl respondenten in de jongere groep hier wel voor open lijken te staan [2C, 2F, 2H] (zie ook sectie 5.2.3). In suggesties als 'een dagelijkse stelling over de overheid waarop je kunt stemmen' zien respondenten geen meerwaarde, het liefst zien zij het platform zo simpel en overzichtelijk mogelijk. Een compleet overzicht van de al dan niet gewenste functionaliteiten per groep is te vinden in Bijlage 8.4.

### 5.4.3 Naamgeving

Een opvallende uitkomst van de gesprekken betreft de naamgeving aan het digitale platform. Respondenten is gevraagd na te denken over wat een geschikte naam zou zijn voor een dergelijk platform. In beide groepen zijn respondenten het erover eens dat 'ombuds-' hier deel van moet zijn [1C, 1E, 1F; 2A, 2B, 2C, 2D, 2G], of zelfs Nationale ombudsman voldoende is en er dus geen aparte naam aan het platform gegeven hoeft te worden: "Ik denk eigenlijk dat je er niet zoveel over na moet denken. Dit is gewoon bekend. Als je een hele *fancy* naam gaat bedenken dan weten mensen het weer niet te vinden" [2C]. Op de naam Ombudsplein werd echter in beide groepen negatief gereageerd: "Ik vind het niet helemaal goed, het Ombudsplein" [1E] "Omdat er al een foute klank aan zit, ik kan er niets aan doen. Dat is vanwege het UWV Werkplein, en dat is zo'n... Het is een grote farce" [1J] en "Nee, ik vind dat net zoiets als werkplein en dat soort dingen. [...] Dat is van het UWV. Ik vind het een goedkoop aftreksel van de particuliere markt zeg maar. Zo van ik wil meedoen" [2B]. Hoewel de Nationale ombudsman in beginsel een overheidsorganisatie is, is een associatie daarmee uit den boze en de naamgeving van het platform blijkt daarbij, met name in de oudere groep, een heikel punt: "Ik heb gewoon het idee dat die hele ombudsman er ook gewoon voor de regering zit. In mijn ogen" [1A], "Dan zou ik denken aan iets als 'Ombudsplaats', een beetje zoals Marktplaats. Daar hebben mensen meer en betere ervaringen mee" [1D].

Op basis van voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat ook wat betreft wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van een digitaal platform van de Nationale ombudsman die niet zijn besproken in relatie tot vertrouwen en empowerment, transparantie (in de zin van eenvoud en gebruiksvriendelijkheid) van het digitale platform van groot belang geacht wordt. Daarnaast blijkt dat associaties die burgers hebben bij bepaalde termen, in dit geval de naam 'Ombudsplein', een grote rol kunnen spelen in hun beeldvorming van een organisatie.

### 5.5 Digitaal platform: het Ombuds...

Samenvattend kunnen op basis van de onderzoeksresultaten een aantal conclusies worden getrokken. Zo blijkt ten eerste dat burgers veel en vaak informatie vergaren via het internet, zo ook informatie van en over de overheid. Deze informatie is echter vaak complex, evenals de situaties waar burgers soms in verkeren, en niet altijd makkelijk vindbaar. Daarnaast uiten meerdere respondenten een gebrek aan vertrouwen in de overheid als geheel (zie sectie 5.1.2): er lijkt in sterke mate een wij-zij gevoel te heersen ten aanzien van de overheid en de burger beschouwt zich grotendeels machteloos wanneer hij of zij een negatieve ervaring heeft met de overheid. Bij de rol van de Nationale ombudsman heeft niet iedereen een even helder beeld, maar over het algemeen wordt de organisatie als een laatste station gezien wat betreft klachtbehandeling - respondenten geven aan eerder hulp in andere hoeken te zoeken (bijvoorbeeld binnen eigen netwerk of via rechtsbijstand). Dit heeft ook te maken met de aard en ernst van de problemen waar zij tegenaan lopen. Voor mensen die de ombudsman niet zo goed kennen lijken de ideeën die zij hebben bij de organisatie sterk samen te hangen met het beeld dat zij hebben van de relatie tussen Nationale ombudsman en overheid ('allemaal uit hetzelfde hout gesneden') en de overheid als geheel ('de overheid wint toch wel, ook van de Nationale ombudsman'). Een voorwaarde voor succes van het platform is naamsbekendheid, wat sterk samenhangt met de beschikbaarheid van ondersteuning in de eerste fasen van klachtprocedures. Hoewel enige vorm van hulp in de eerste lijn al wel beschikbaar is in de vorm van informatie op de huidige website van de Nationale ombudsman, zien respondenten wat dit betreft absoluut meerwaarde in een digitaal platform.



Hoe een digitaal platform van de Nationale ombudsman van meerwaarde zou kunnen zijn voor de burger wordt duidelijk in de ideeën die zij uitspreken over de invulling ervan, op basis waarvan ook conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de derde en laatste deelvraag: *welke wensen en verwachtingen hebben burgers bij het digitale Ombudsplein ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij vragen die zij hebben bij klachten over de overheid?* Uit de focusgroep-gesprekken blijkt dat burgers vooral veel behoefte hebben aan een referentiekader voor de situatie waar zij in verkeren. Hierin speelt de kennis en informatie waarover de Nationale ombudsman beschikt een rol, maar ook verhalen van medeburgers over vergelijkbare ervaringen worden als zeer waardevol beschouwd: respondenten geven veel blijk van vertrouwen in hulp en ondersteuning van *peers*. De combinatie van de kennis van de ombudsman en de verhalen van ervaringsdeskundigen op één plek, zou volgens respondenten een flinke impuls geven aan ondersteuning bij problemen met de overheid in de eerste lijn: empowerment van de burger. In de gesprekken wordt deze plek voorgesteld als een forum binnen het uiteindelijke platform, een panel bestaande uit ervaringsdeskundigen en inhoudelijke experts waar via het platform vragen aan gesteld kunnen worden, of een combinatie van beide. De aanwezigheid van andere burgers op het platform ontsluit daarnaast de mogelijkheid een antwoord te verkrijgen op vragen binnen relatief korte tijd en buiten kantooruren - een uitkomst voor mensen die, bijvoorbeeld vanwege een fulltime baan, geen tijd vrij (kunnen) maken voor het uitpluizen van lastige situaties in relatie tot de overheid. Hoewel het draagvlak voor ondersteuning aan het begin van klachtprocedures evident is, geven respondenten aan geen behoefte te hebben aan de aanwezigheid van overheidsinstanties op het platform zelf. Verwijzing naar de juiste instantie inclusief rechtstreekse contactinformatie wordt daarentegen wel zeer op prijs gesteld. Wat betreft toegankelijkheid en transparantie van het platform, en daarmee de organisatie, wordt de nadruk gelegd op simpele taal. Nog belangrijker vindt men echter een goede zoekfunctie, gebruiksvriendelijk en doeltreffend, evenals een 'logische route' op het platform zelf. De benodigde informatie moet makkelijk te vinden en herleidbaar zijn.

Over het geheel genomen zit de burger niet te wachten op poespas: advertenties, overbodige informatie of functionaliteiten die weinig toevoegen aan de bestaande (contact)mogelijkheden. Zo geven burgers aan niet warm te lopen voor een rechtstreekse chatfunctie - voor antwoord op een complexe of gevoelige vraag pakt men toch eerder de telefoon. Ook zaken als een dagelijkse stelling over de overheid waarover burgers kunnen stemmen voegt weinig toe (tenzij het gaat om onderzoek of verificatie). Respondenten geven verder aan niet snel apart een signaal in te dienen (zoals een mededeling over overheidsinstanties, negatief dan wel positief, los van formele klachtprocedures); signalen kunnen worden opgepikt uit de gesprekken op het forum. Zie Bijlage 8.4 voor een overzicht van de volgens respondenten belangrijkste functionaliteiten die deel uit zouden moeten maken van een digitaal platform van de Nationale ombudsman.

Het beeld dat de ontwikkeling van de netwerksamenleving oproept is dat er behoefte bestaat aan meer en snellere informatie en dat organisaties op andere wijze hun best zullen moeten doen om uit te steken boven de massa (zie hoofdstuk 2), maar dat beeld blijkt in het specifieke werkveld van de Nationale ombudsman dus maar deels te kloppen. Op het versnellen van procedures met betrekking tot klachtbehandeling in de tweede lijn ligt geen nadruk, wat waarschijnlijk te maken heeft met het beeld van burgers ten opzichte van de overheid (bureaucratisch) en hun verwachtingen op basis daarvan: mensen zijn gewend om even te wachten. Daarnaast is er niet zozeer behoefte aan meer, maar aan andere informatie, namelijk het verhaal van de medeburger en het gesprek daarover.

Wanneer dit op een digitaal platform van de ombudsman gevonden kan worden gecombineerd met de kennis en informatie van de Nationale ombudsman, is de basis voor een rol als kenniscentrum in de relatie tussen burger en overheid gelegd. Extra of andere bijzondere functionaliteiten die bijvoorbeeld zorgen voor snellere reactie van de organisatie lijken daarbij minder van belang.

## 6. Conclusie en discussie

*"Forty-two, said Deep Thought, with infinite majesty and calm."*  
D. Adams (1979, The Hitchhiker's Guide to the Galaxy)

In dit hoofdstuk worden de conclusies die uit de resultaten van de focusgroepen zijn afgeleid besproken. Dit gebeurt aan de hand van de hoofdvraag en deelvragen die in de inleiding uiteen zijn gezet. Vervolgens wordt er in de discussie kritisch geflecteerd op het onderzoek, waarna suggesties voor toekomstig onderzoek gedaan worden.

### 6.1 Conclusie

In dit onderzoek zijn aan de hand van een tweetal focusgroepen op explorerende wijze de behoeften en verwachtingen van 17 burgers omtrent digitale communicatie over klachten over overheidsinstanties onderzocht, om te kunnen bepalen hoe de Nationale ombudsman zijn rol hierin kan invullen. De indirecte aanleiding voor het onderzoek is een maatschappelijke verandering die gaande is, de ontwikkeling van een netwerksamenleving, die de manier waarop we met elkaar communiceren verandert: de aannames die uit deze context zijn afgeleid (zie hoofdstuk 2) zijn dat we meer of andere informatie willen hebben, dat we die sneller willen hebben, en dat we steeds meer verschillende bronnen of kanalen tot onze beschikking hebben om dit te bewerkstelligen door een toenemend aantal verbindingen tussen mensen en organisaties. Omdat de Nationale ombudsman een vrij unieke rol vervult in de samenleving, is de vraag ontstaan op wat voor manier deze ontwikkelingen vanuit zijn functie benaderd kunnen worden, om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn en vertrouwen in de organisatie te waarborgen. Deze vraag gaat gepaard met een interne organisatorische verandering, de directe aanleiding voor het onderzoek, waarbij de communicatie afdeling en de frontlinie van de organisatie direct samen komen te werken. Deze interne reorganisatie wordt samen met een transformatie van de digitale component vooralsnog uitgevoerd onder de noemer 'Ombudsplein' (hoewel de naamgeving naar aanleiding van dit onderzoek mogelijk ter discussie zal komen te staan, zie sectie 5.4.3). Om te kunnen bepalen hoe een digitaal platform van de Nationale ombudsman bij kan dragen aan de relatie tussen burger en ombudsman is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Hoe kan een digitaal Ombudsplein bijdragen aan de relatie tussen burger en ombudsman, vanuit het perspectief van binding tussen burger en ombudsman en empowerment van de burger?* Uit deze hoofdvraag vloeit een drietal deelvragen voort: (1) Wat is de rol van digitale netwerken in de relatie tussen burger en overheid en hoe kan dit vertaald worden naar de relatie tussen burger en ombudsman? (2) Hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie? en (3) Welke wensen hebben burgers bij het digitale Ombudsplein ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij vragen die zij hebben bij klachten over de overheid? Hieronder worden achtereenvolgens de deelvragen en daarna de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord.

1. *Wat is de rol van digitale netwerken in de relatie tussen burger en overheid en hoe kan dit vertaald worden naar de relatie tussen burger en ombudsman?*

Burgers beschouwen de communicatie tussen burger en overheid vooral als eenzijdig en *top-down*, er lijkt in de relatie tussen burger en overheid weinig tot geen sprake te zijn van horizontale communicatie door middel van digitale netwerken. Er heerst een uitgesproken gevoel van wantrouwen van de burger richting de overheid en de burger als individu voelt zich grotendeels machteloos tegenover dit grote, stugge apparaat, zo blijkt uit de focusgroep-gesprekken die in dit onderzoek gehouden zijn. Aan grootschalige horizontale communicatie zoals kenmerkend voor de netwerksamenleving blijkt echter wel behoefte te bestaan tussen burgers onderling in relatie tot overheidszaken. Burgers geven aan veel waarde te hechten aan verbinding met anderen voor het uitwisselen van kennis en ervaringen, in dit geval met betrekking tot concrete problemen met overheidsoptreden. Daarnaast hebben burgers ruimschoots affiniteit met digitale media en zijn zij meestal ook gewend om via die weg informatie in te winnen, in het algemeen en wat betreft overheidszaken. Het *world wide web* wordt dan ook beschouwd als een geschikte manier om die verbindingen te leggen. Hoewel digitale netwerken in directe zin dus (nog) geen grote rol vervullen in de relatie tussen burger en overheid, kunnen deze in indirecte zin wel degelijk impact hebben op de interactie tussen burger en overheid: aan de hand van de informatie uit hun netwerk bepalen burgers hoe zij de overheid in verschillende situaties benaderen, zo blijkt ook uit de groepsgesprekken in het kader van dit onderzoek.

De Nationale ombudsman streeft naar meer binding met de burger en empowerment van de burger, in dit geval het in staat stellen van de burger om geschillen met de overheid in de eerste instantie zelf op te lossen. Hiertoe verstrekt de organisatie al wel informatie online, maar als de burger bij de ombudsman belandt is dat meestal pas in een later stadium, om ook daadwerkelijk een klacht in te dienen. Burgers zien bij de Nationale ombudsman echter wel een rol voor hulp in de eerste lijn door het faciliteren van de eerder genoemde verbindingen tussen burgers onderling, in combinatie met medewerkers van de Nationale ombudsman op het platform. Dit zou zorgen voor een waardevol en kennisrijk communicatienetwerk met betrekking tot problemen met en klachten over overheidsorganisaties. Hoewel er voor dit idee een redelijk draagvlak bestaat bij de burger, is dat nog geen garantie voor de effectiviteit van het op te richten platform. Burgers moeten het platform dan ook zien als de eerste en belangrijkste informatiebron wanneer zij tegen problemen met de overheid aan lopen, wat onder andere afhankelijk is van naamsbekendheid van de Nationale ombudsman en helderheid als het gaat om de rol die de ombudsman kan vervullen en de informatie die via het platform verstrekt wordt. In hoeverre dit haalbaar is kan deels worden afgeleid uit de tweede deelvraag die in dit onderzoek geformuleerd is:

## 2. *Hoe staan burgers tegenover de Nationale ombudsman wat betreft binding met de organisatie?*

In relatie tot binding met de Nationale ombudsman is allereerst ingegaan op het beeld dat de gemiddelde burger heeft bij de organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat dit beeld onder burgers redelijk uiteenloopt en meestal niet heel helder is: vrijwel iedereen heeft wel eens van de Nationale ombudsman gehoord, maar ideeën over zijn functie, autoriteit, en ook de aard en de grootte van de organisatie lopen uiteen. Zelfs wordt er door sommigen aan getwijfeld of je als individuele burger, in tegenstelling tot een groep burgers, überhaupt wel bij de ombudsman terecht kunt. Dat mensen wel eens problemen of negatieve ervaringen hebben gehad met een overheidsinstantie hoeft dus niet te betekenen dat zij als vanzelf de Nationale ombudsman opzoeken.

Dit komt mede doordat burgers, ondanks dat ze misschien niet allemaal even goed weten wat de ombudsman precies doet, de organisatie lijken te beschouwen als een laatste station - een plek waar je eigenlijk pas terecht komt als het echt mis is, zo blijkt uit de gesprekken met burgers die in dit onderzoek.

Binding met de organisatie is in dit onderzoek verder gedefinieerd aan de hand van het concept vertrouwen (Thomas, 1998; Thomas & Mossberger, 2006). In algemene zin lijkt het vertrouwen dat de gemiddelde burger toont in de organisatie onder andere samen te hangen met het beeld dat deze heeft bij de relatie tussen Nationale ombudsman en overheid. De burger geeft dan ook aan veel behoefte te hebben aan een referentiekader met betrekking tot de situatie waar deze in verkeert en de rol die de ombudsman hier eventueel in zou kunnen spelen.

De bijdrage die een digitaal platform zou leveren aan het vertrouwen van de burger in de organisatie, en op die manier aan binding met de organisatie, schuilt vooral in een dergelijk referentiekader.<sup>13</sup> Dit heeft betrekking op vragen over of er meer klachten zijn over bepaalde instanties of procedures, met welke problemen andere burgers te maken hebben gehad bij een bepaalde instantie, hoe dat toen is opgelost en de rol die de Nationale ombudsman daarbij heeft of had. Hoewel dit informatie is die de organisatie grotendeels zelf kan verstrekken, blijken burgers vooral veel vertrouwen te hebben in het oordeel van hun *peers* - medeburgers in een vergelijkbare situatie. Naast empowerment, schuilt ook wat betreft vertrouwen in en binding met de organisatie de meerwaarde van een digitaal platform dus in het mogelijk maken van verbindingen tussen burgers in een specifieke context - opmerkelijk genoeg meer nog dan de extra mogelijkheden die het zou kunnen bieden in de interactie tussen burger en organisatie. Voorwaarde is wel dat geïnvesteerd wordt in het vergroten van de naamsbekendheid van de organisatie, onder andere door het uitbreiden en intensiveren van ondersteuning bij problemen met de overheid in de eerste lijn. Hoe dat er dan precies uit zou moeten komen te zien kan worden bepaald aan de hand van de derde en laatste deelvraag, doelend op zowel de inhoudelijke als de praktische invulling van het op te richten platform.

### 3. *Welke wensen hebben burgers bij het digitale Ombudsplein ten aanzien van informatie en kennis over en hulp bij vragen die zij hebben bij klachten over de overheid?*

Uit de antwoorden op de eerste twee deelvragen in dit onderzoek kan een van de belangrijkste wensen die de burger heeft bij een digitaal platform van de Nationale ombudsman snel worden afgeleid: een referentiekader. In inhoudelijke zin bestaat dit uit een combinatie van de verhalen van medeburgers over hun problemen en ervaringen met de overheid enerzijds en de expertise en meta-informatie waarover de Nationale ombudsman beschikt anderzijds. In praktische zin ziet de burger dit voor zich als een forum waarop zowel medeburgers als medewerkers van de ombudsman actief zijn, een panel bestaande uit ervaringsdeskundigen en inhoudelijke experts waaraan online vragen gesteld kunnen worden, of een combinatie van beide. Daarnaast geven burgers aan dat meer hulp en ondersteuning in de eerste lijn geen overbodige luxe zou zijn, omdat zij vaak niet goed weten waar te beginnen. Aan deze behoefte kan gehoor worden gegeven door middel van eenzelfde forum en/of panel.

---

<sup>13</sup> Procesmatige factoren die vertrouwen kunnen beïnvloeden, in dit onderzoek toegankelijkheid, responsiviteit en transparantie, worden ook belangrijk gevonden maar lijken hierbij van ondergeschikt belang en zijn daarnaast niet per definitie onderscheidend voor een digitaal platform (deze normen gelden ook voor andere contactkanalen). Zie ook sectie 5.2.3.

Overigens betekent het feit dat er een groot draagvlak bestaat voor ondersteuning in de vroege fases van klachtenprocedures niet dat de burger ook waarde hecht aan aanwezigheid van overheidsinstanties zelf op het platform, wat dat betreft regelt men zaken liever via de directe contactkanalen van betreffende instanties. Een juiste verwijzing, inclusief de betreffende contactgegevens, wordt wel op prijs gesteld. Ook verwachten burgers dat de ombudsman belangrijke signalen over overheidsinstanties, positief dan wel negatief, zelf afleidt uit de gesprekken die gevoerd worden op het platform - mensen zouden niet snel de moeite nemen om apart een signaal in te dienen als deze mogelijkheid er zou zijn. Met betrekking tot toegankelijkheid en transparantie van het platform is er geen behoefte aan enorme hoeveelheden informatie, belangrijker is dat de juiste informatie makkelijk vindbaar en helder verwoord is.

Naast wensen en verwachtingen over welke informatie en functionaliteiten volgens de burger van belang zijn voor de effectiviteit van een digitaal platform van de ombudsman, blijken er ook onderdelen te zijn die hier volgens die doelgroep juist niet aan bij zouden dragen. Kort gezegd zou ruis door bijvoorbeeld advertenties, overbodige informatie of functionaliteiten die weinig toevoegen aan de dan bestaande (contact)mogelijkheden zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Meer of sneller is niet per definitie beter, belangrijker is dat het platform een heldere en overzichtelijke uitstraling heeft en dat de uitvoering van de voorzieningen die juist gewaardeerd worden goed is (zie Bijlage 8.4 voor een overzicht). Deze conclusie is niet in lijn met de eerder naar voren gebrachte aanname (zie hoofdstuk 2 en sectie 5.5), dat een van de gevolgen van de ontwikkeling van de netwerksamenleving is dat mensen meer informatie willen binnen kortere tijd. Dat dit voor de Nationale ombudsman minder het geval is heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de aard van het werk van de organisatie (bemiddeling in vaak gevoelige of complexe situaties) en het bureaucratische beeld dat mensen hebben bij de overheid en instanties daarvan, ondanks de inmiddels steeds verdergaande digitalisering van diensten (Bekkers, 2001) - mensen zijn gewend om te wachten.

Aan de hand van de antwoorden op bovenstaande deelvragen kan nu ook antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek:

***Hoe kan een digitaal Ombudsplein bijdragen aan de relatie tussen burger en ombudsman, vanuit het perspectief van binding tussen burger en ombudsman en empowerment van de burger?***

De algemene verwachting die op basis van de literatuurstudie die deel uitmaakt van dit onderzoek is geformuleerd (zie hoofdstuk 3), was dat bij de ontwikkeling van het digitale platform van de Nationale ombudsman voor de burger, zowel wat betreft vertrouwen van de burger in de organisatie als empowerment van de burger, toegankelijkheid, transparantie en interactie de leidende thema's zijn. Ook uit de focusgroep-gesprekken met burgers kan geconcludeerd worden dat dit inderdaad het geval is. Het faciliteren van interactie tussen burgers onderling weegt daarbij het zwaarst en draagt eveneens bij aan transparantie en toegankelijkheid van de organisatie.

Met betrekking tot binding tussen burger en organisatie is in de eerste instantie uitgegaan van procesmatige factoren op basis waarvan een digitaal platform zou kunnen bijdragen het vertrouwen van burgers in de organisatie. De verwachting was dat een digitaal platform van de Nationale ombudsman het vertrouwen van de burger in de organisatie zou kunnen bevorderen door te zorgen voor toename in (waargenomen) responsiviteit en toegankelijkheid van de organisatie,

toename in beschikbaarheid van relevante en actuele informatie (transparantie) en de uitwisseling daarvan tussen burgers onderling en organisatie en burgers (interactie). Hoewel deze factoren absoluut van belang zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van een digitaal platform, ligt de bron van vertrouwen die door middel van een digitaal platform kan worden aangewend niet bij de organisatie zelf, maar bij de medeburger. Burgers lijken enorm veel vertrouwen te hebben in *peers*, medeburgers in een vergelijkbare situatie, waar het gaat om hulp of steun bij het oplossen van problemen. Dit effect komt de laatste jaren steeds meer naar voren onder andere doordat het in korte tijd veel makkelijker is geworden om met elkaar in verbinding te komen (Smith, 2009), en kan dus ook worden gerelateerd aan de opkomst van de netwerksamenleving. Door burgers in vergelijkbare situaties met elkaar in verbinding te brengen en in samenwerking met diezelfde burger een referentiekader te bieden voor problemen met de overheid waar mensen tegenaan lopen, kan een digitaal platform van de Nationale ombudsman dus een effectieve bijdrage leveren aan het vertrouwen van de burger in de organisatie. Dit geldt ook voor empowerment van de burger: de combinatie van kennis en tips van medeburgers op basis van ervaring en de expertise en mogelijkheden van de Nationale ombudsman als organisatie, levert een gedegen *toolkit* op waar de burger in eerste instantie zelf mee verder kan. Een digitaal platform is uitermate geschikt voor het faciliteren hiervan en burgers lijken voldoende affiniteit met online media te hebben om hiermee uit de voeten te kunnen zolang het niet te ingewikkeld is opgezet. In concrete zin zien zij dit voor zich als een forum waarop burgers evenals medewerkers van de ombudsman actief zijn of een panel van ervaringsdeskundigen en inhoudelijke experts (al dan niet van de ombudsman) waaraan via het platform vragen gesteld kunnen worden. Er wordt echter weinig tot geen waarde gehecht aan de aanwezigheid van overheidsinstanties op het platform. Wel kan de Nationale ombudsman signalen oppikken uit de gesprekken die op het forum gevoerd worden of de vragen die men stelt aan het panel. Burgers geven ook aan gemotiveerd te zijn hieraan bij te dragen en van het platform gebruik te maken. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat de organisatie zich ook profileert als een plek waar mensen zowel in de eerste als in de tweede lijn van klachtenprocedures terecht kunnen. Daarnaast moet er helder onderscheid bestaan tussen ondersteuning in de eerste lijn (op basis van kennis en ervaringen van organisatie en medeburger) en de tweede lijn (klachtbehandeling op basis van het gezag van de Nationale ombudsman), en moet het digitaal platform dienen als aanvulling op en niet ter vervanging van de huidige contactkanalen.

Het verbinden van burgers rondom een specifiek onderwerp en binnen de eigen online omgeving zoals besproken draagt bij aan zowel het vertrouwen van de burger in de organisatie als empowerment van de burger. Beide worden op basis van de gespreksuitkomsten verwacht een positief effect te hebben op binding met, en vooral de laatstgenoemde ook op naamsbekendheid van de Nationale ombudsman, wat positionering als kenniscentrum in de relatie tussen burger en overheid dichterbij kan brengen.

Tot slot een belangrijk advies van één van de respondenten dat niet onderschat mag worden: "Het moet groeien. Dat is eigenlijk wel het belangrijkste. En ze moeten het ook de tijd geven om te groeien" [1D].

## **6.2 Discussie**

Het laatste onderdeel van deze scriptie bestaat uit een kritische reflectie op het onderzoek, zowel inhoudelijk als methodologisch, en daarop voortbouwend enkele suggesties voor toekomstig onderzoek.

### **6.2.1 Reflectie**

De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd was onderhevig aan een aantal overwegingen, waarop hieronder kort gereflecteerd wordt. Achtereenvolgens komen de inhoudelijke overwegingen met betrekking tot het wel of niet meenemen van klagers in de steekproef en de uitwerking van theoretische concepten, evenals een beschouwing van de gebruikte onderzoeksmethoden aan bod.

Een terugkerend vraagstuk in de opbouw van dit onderzoek betrof het wel of niet meenemen van mensen die al eens een klacht hebben ingediend bij de Nationale ombudsman in de steekproef. Mensen die al eens eerder een klacht hebben ingediend bij de organisatie, doorgaans naar verwezen als klagers, zijn bekend met de organisatie en diens manier van werken. De verwachting was dat zij daarom meer zouden kunnen zeggen over de relatie tussen burger en ombudsman, ofwel de binding met de organisatie. Echter, de relatie tussen deze burger en de Nationale ombudsman wordt naar alle waarschijnlijkheid niet zozeer bepaald door de externe communicatiestrategie: het gaat in deze gevallen meestal om gevoelige dossiers, waarbij in meer of mindere mate intensief contact is geweest tussen de klager en de organisatie en er sprake is van wisselende uitkomsten (soms kan de ombudsman niets betekenen in een zaak wat de beeldvorming van de burger negatief kan beïnvloeden, omgekeerd is hetzelfde waar). Hoewel het meenemen van klagers in de steekproef wetenschappelijk interessante inzichten op zou kunnen leveren, zou met elk van de bovengenoemde factoren rekening gehouden moeten worden bij de selectie van respondenten. Om diezelfde redenen, maar voornamelijk de eerstgenoemde (de gevoeligheid van dossiers), dienen klagers vooraf geïnformeerd te worden over eventuele benadering voor onderzoek, vanwege de door de organisatie gegarandeerde vertrouwelijkheid van hun persoonlijke informatie. Dit bleek planmatig problemen op te leveren vanwege het vooraf vastgestelde tijds kader. Voor de Nationale ombudsman was de belangrijkste overweging om klagers niet mee te nemen in het onderzoek daarnaast dat de organisatie juist een beeld wilde krijgen van de groep mensen die de organisatie minder goed kent en/of deze niet eerder benaderd had, zelfs wanneer zij wel eens problemen hadden gehad met een overheidsinstantie. De wens van de ombudsman was om aan de hand van dit onderzoek een idee te krijgen van hoe de organisatie deze groep zou kunnen benaderen en bedienen middels het Ombudsplein. Ook vreesde de organisatie dat de focusgroep-gesprekken die op de rol stonden voor dit onderzoek te veel beïnvloed zouden worden door persoonlijke ervaringen met en uitlatingen over de overheid en de ombudsman wanneer klagers hieraan deel zouden nemen, en de invulling en eventuele meerwaarde van een digitaal platform naar de achtergrond zou verdwijnen (ondanks dat dit eventueel ondervangen kunnen worden door klagers in een aparte focusgroep aan bod te laten komen).

Als onderzoeker heb ik een afweging moeten maken van de verschillende argumenten om mijn eigen standpunt te bepalen en hierover moeten onderhandelen met de organisatie, wat niet altijd even makkelijk was. De groep mensen die een klacht indienen of hebben ingediend is een subdoelgroep van burgers, die ook bediend moeten worden door het uiteindelijke platform. Daarnaast zouden zij inhoudelijk inderdaad meer kunnen bijdragen over de relatie tussen burger en Nationale ombudsman, wat interessante inzichten zou op kunnen leveren.



Ik ben het echter eens met de Nationale ombudsman dat het gesprek met deze groep een ander gesprek is dan dat met de gemiddelde burger en in wezen een apart onderzoek zou kunnen vormen – een onderzoek dat de organisatie in dit geval niet wilde faciliteren: uiteindelijk is besloten om klagers niet mee te nemen in het onderzoek, om de eerder genoemde redenen. Een besproken mogelijkheid was om, in aanvulling op de focusgroepen, achteraf telefonisch enkele interviews af te nemen met mensen die al eens een klacht in hebben gediend aan de hand van de uitkomsten van de groepsgesprekken. Ik heb echter besloten om dit niet te doen, omdat dit planmatig niet haalbaar was en ik daarnaast vond dat deze groep hiermee tekort gedaan zou worden. Ik ben overigens wel van mening dat een apart onderzoek onder mensen die al eens een klacht hebben ingediend van waarde zou zijn als het gaat om inzicht in de relatie tussen burger en ombudsman op basis van de interactie tussen burger en organisatie (en de toegevoegde waarde van een digitaal platform), eventueel in een later stadium (zie 6.2.2).

Een andere inhoudelijke overweging betreft de uitwerking van de theoretische concepten die het analytisch kader vormen van dit onderzoek. Uit het implementatieplan dat de Nationale ombudsman heeft opgesteld voor het Ombudsplein zijn twee doelen afgeleid die men met het platform wil bewerkstelligen, te weten binding tussen burger en organisatie en empowerment van de burger. Aan de hand hiervan is een kader opgesteld voor de analyse van de uitkomsten van het onderzoek, op basis van de theoretische concepten vertrouwen (Thomas, 1998; Tolbert & Mossberger, 2006) en (digitaal) empowerment (Mäkinen, 2006). Uit de resultaten is echter gebleken dat de wijze waarop een digitaal platform bij zou kunnen dragen aan het vertrouwen van de burger in de organisatie en aan empowerment van de burger grotendeels overlappen. Dit suggereert een relatie tussen de twee concepten, een mogelijkheid die in dit onderzoek niet afzonderlijk behandeld is maar wel interessante inzichten op zou kunnen leveren in het algemeen en met betrekking tot het digitale platform van de Nationale ombudsman. De relatie tussen vertrouwen en empowerment is echter vooral onderzocht in het kader van managementvraagstukken, op inter-persoonlijke schaal meer dan vanuit extra-organisatorisch perspectief (onder andere Mills & Ungson, 2003; Moye & Henkin, 2006).

Tot slot een methodologische beschouwing. In dit onderzoek is naast een uitgebreide literatuurstudie gebruik gemaakt van de focusgroep-methode. Voor deze methode is gekozen omdat het om explorierend onderzoek gaat in de conceptontwikkeling van 'het Ombudsplein': uit de interactie tussen respondenten kunnen ideeën of inzichten ontstaan die in individuele interviews mogelijk niet naar voren waren gekomen. De gesprekken kregen daardoor bij vlagen het karakter van een brainstormsessie. Een risico van deze methode is echter, dat er respondenten zijn die het gesprek domineren, of daar tegenover, zich terugtrekken. Dominantie van de gesprekken door een of enkele respondenten kan door een ervaren moderator ondervangen worden, zoals ook in dit onderzoek gebeurde. Het is echter moeilijker om respondenten die minder betrokken zijn bij het gesprek te laten meepraten. Over het algemeen was de spreektijd tijdens de groepsgesprekken redelijk evenwichtig verdeeld onder de respondenten. Toch viel het op dat bij bepaalde onderwerpen enkele respondenten zich enigszins afzijdig hielden ten opzichte van de rest van de groep, en ze wanneer zij spraken minder inhoudelijke uitspraken deden. Dit waren respondenten 1B en 1F, beiden deelnemers in de focusgroep van respondenten ouder dan 35 jaar. Respondent 1A, in diezelfde groep, en respondent 2E, in de groep van respondenten van 35 jaar en jonger, deden over het geheel genomen inhoudelijk minder actief mee dan andere respondenten, maar praatten bijvoorbeeld wel mee wanneer andere respondenten onderwerpen aandroegen. Dit zou te maken kunnen hebben met gebrek aan affiniteit met het onderwerp of met sociaalwenselijkheid –

bijvoorbeeld het niet durven geven van bepaalde antwoorden of het tegenspreken van dominantere gespreksdeelnemers (Smithson, 2000). De focusgroep methode is er, zoals elke methode, dus een met voordelen en nadelen. Het is belangrijk om hier bewust van te zijn, om onvolkomenheden in de uitkomsten van het onderzoek te voorkomen (bijvoorbeeld door naast groeps gesprekken individuele interviews af te nemen ter verificatie van de resultaten). In dit onderzoek heeft bovenstaande niet tot heroverwegingen van de onderzoeks aanpak en eventuele aanvullingen daarop geleid: over het geheel genomen was de spreektijd voldoende evenwichtig verdeeld onder respondenten en de relatief oncontroversiële aard van het onderwerp doet daarnaast niet vermoeden dat sociaalwenselijkheid een bepalende factor is geweest in de uitkomsten van de gesprekken.

### **6.2.2 Suggesties voor verder onderzoek**

Op basis van de vorige paragraaf kunnen enkele suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek, zowel in algemene zin als met betrekking tot het project Ombudsplein van de Nationale ombudsman. Voor de Nationale ombudsman zou apart onderzoek naar de perceptie van mensen die al eens een klacht hebben ingediend bij de organisatie met betrekking tot dit onderwerp mijns inziens van grote waarde zijn (zie ook 6.2.1). In dit onderzoek zijn de behoeften van de gemiddelde burger met betrekking tot een digitaal platform in kaart gebracht, waaruit vervolgens is afgeleid hoe een dergelijk platform van toegevoegde waarde kan zijn ten opzichte van de huidige situatie. Deze benadering verschilt fundamenteel van die in een onderzoek naar de perceptie van mensen die de organisatie goed kennen: in dit onderzoek is gekeken naar wat de gemiddelde burger van een organisatie als de Nationale ombudsman verlangt en door welke factoren dit beïnvloed wordt, in een onderzoek onder klagers zouden respondenten zich voornamelijk bezig houden met veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Eventueel zouden voor een onderzoek onder klagers de uitkomsten van dit onderzoek als uitgangspunt kunnen worden gebruikt, met meer nadruk op de beleving van burgers bij klachtbehandeling in de tweede lijn en de vraag of zij zich geholpen zouden vinden door ondersteuning van de Nationale ombudsman evenals medeburgers in de eerste lijn.

Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek met betrekking tot het Ombudsplein betreft de schaal. Dit onderzoek is kwalitatief en gericht op het verkennen van de bestaande ideeën en behoeften wat betreft (digitale) ondersteuning bij klachten over de overheid. De groep respondenten was dan ook relatief klein. Door middel van kwantitatief onderzoek, eventueel in een later stadium in de ontwikkeling van het platform, zouden deze uitkomsten getoetst kunnen worden aan een groter deel van de bevolking. Dit zou eveneens kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak voor het uiteindelijke platform - naamsbekendheid en motivatie tot bijdragen van burgers zijn tenslotte belangrijke voorwaarden voor effectiviteit van het platform zoals nu besproken.

Dit onderzoek heeft niet alleen gezorgd voor antwoorden, het roept in algemeen wetenschappelijke zin ook vragen op. Een vraag die kan worden afgeleid uit de voorgaande sectie (6.2.1), is hoe de concepten vertrouwen en empowerment zich tot elkaar verhouden vanuit extra-organisatorisch perspectief. Eerder onderzoek toont voornamelijk een relatie aan tussen de twee begrippen in interpersoonlijke context, bijvoorbeeld die van werknemer en leidinggevende (Mills & Ungson, 2003; Moye & Henkin, 2006), waarbij vertrouwen gebaseerd is op direct contact tussen personen. Echter toont dit onderzoek aan, in lijn met theorieën over de netwerksamenleving (Castells, 2010), dat vertrouwen lang niet meer hoeft samen te hangen met persoonlijk contact: burgers hebben veel vertrouwen in medeburgers wat betreft het verkrijgen van informatie via bijvoorbeeld een digitaal platform of social media, zonder dat zij de andere persoon ooit ontmoet hebben.

Een interessante onderzoeksvraag zou daarom zijn wat het verband is tussen de twee concepten in digitale communicatie: is onderling empowerment gebaseerd op blind vertrouwen tussen burgers, of is het vertrouwen dat burgers in elkaar hebben wat betreft het delen van informatie hier juist een gevolg van? En wat kan er uit een eventueel verband tussen deze twee concepten worden afgeleid over manier waarop publieke, informatiegerichte organisaties invulling kunnen geven aan hun rol?



# Bibliografie

## Literatuuroverzicht

Bekkers, V.J.J.M. (2001). De mythen van de elektronische overhead: over retoriek en realiteit. *Bestuurswetenschappen*, (4), 277-295.

Boeijs, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boyd, D. (2010). Streams of Content, Limited Attention: The Flow of Information through Social Media. *EDUCAUSE Review*, 45(5), 26-28, 30, 32, 34, 36.

Boyd, D., & Ellison, N. (2007). Social network sites: definition, history, and scholarship. *Journal of computer-mediated communication*, 13(1), 210-230.

Bryman, A. (2012). *Social research methods [4<sup>th</sup> edition]*. New York: Oxford University Press.

Castells, M. (2007). Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.

Castells, M. (2008). The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78. DOI: 10.1177/0002716207311877

Castells, M. (2010). *The rise of the network society* (2nd ed). UK: Wiley-Blackwell.

Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15(1-2), 1-9.

Csikszentmihalyi, M. (1990). *Flow: the psychology of optimal experience*. New York, NY: Harper & Row.

Dahlgren, P. (2006). The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political communication*, 22(2), 147-162.

Deuze, M. (2008). Leven in Media. In: *Omzien naar de Toekomst: Jaarboek ICT en Samenleving 2008/09*, onder redactie van Valerie Frissen en Jop Esmeijer. Uitgave: Media Update Vakpublicaties, 67-84.

Duimel, M., & Noteboom, M. (2010). *Digibyte, digibabe, digibeet*. Leidschendam: Programma digivaardig & digibewust.

Esteves, J., & Joseph, R.C. (2008). A comprehensive framework for the assessment of eGovernment projects. *Government information quarterly*, 25(1), 118-132.

Frissen, V., van Staden, M., Huijboom, N., Kotterink, B., Huveneers, S., Kuipers, M., & Bodea, G. (2008). Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur. *TNO Informatie- en Communicatietechnologie*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31-01-2008.

Hermes, J. (2006). Citizenship in the Age of the Internet. *European journal of communication*, 21(3), 295-309.

- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2011). *De onbeholpen samenleving: burgerschap aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Isin, E.F. & Turner, B. S. (2002). *Handbook of citizenship studies*. London, UK: SAGE Publications Ltd.
- Kelly, K. (1995). *Out of control: the rise of the neo-biological civilization*. Menlo Park, CA: Addison-Wesley.
- Kramer, R.M. & Tyler, T. R. (1996). *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Leyenaar, M., van Wijngaarden, E., & Fraanje, R. (2012). *Kansen van sociale media voor de representatieve democratie*, 39(3), 322-327.
- Lucassen, P.L.B.J., & Hartman, T.C. (2007). *Kwalitatief onderzoek: praktische methoden voor de medische praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power: two works by Niklas Luhmann*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. In Gambetta, Diego (Ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. University of Oxford: Department of Sociology (electronic edition). Geraadpleegd via: <http://bit.ly/183fuXb> (19-02-2013)
- Mäkinen, M. (2006). Digital empowerment as a process for enhancing citizens' participation. *E-learning*, 3(3), 381-395.
- Marche, S. & McNiven, J.D. (2003). E-government and e-governance: the future isn't what it used to be. *Canadian journal of administrative sciences*, 20(1), 74-86.
- McLure Wasko, M., & Faraj, S. (2005). Why should I share? examining social capital and knowledge contribution in electronic networks of practice. *MIS Quarterly*, 29(1), 35-57.
- Mills, P.K., & Ungson, G.R. (2003). Reassessing the limits of structural empowerment: organizational constitution and trust as controls. *Academy of Management Review*, 28(1), 143-153.
- Morgan, D.L. (1996). Focus groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152.
- Morse, J.M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K., & Spiers, J. (2002). Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1(2), 13-22.
- Moye, M.J., & Henken, A.B. (2006). Exploring associations between employee empowerment and interpersonal trust in managers. *Journal of Management Development*, 25(2), 101 – 117.
- Nakamura, J., & Csikszentmihalyi, M. (2002). The concept of flow. In C. Snyder & S. Lopez (Eds.), *Handbook of positive psychology*. New York, NY: Oxford University Press.
- Perkins, D.D., & Zimmerman, M.A. (1995). Empowerment theory, research, and application. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 569-579.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration*, 8(2), 223-243.

- la Porte, T.M., Demchak, C.C., & de Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web: empirical findings and theoretical speculations. *Administration & society*, 34(4), 411-446.
- Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants. *On the Horizon*, 9(5), 1-6.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government? *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Roëll, E. (2012). *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Sassi, S. (2000). Rough impact of urban planning – the net as a counter-force? *Hallinnon Tutkimus*, 19(1), 65-75.
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research [3<sup>rd</sup> edition]*. London: SAGE Publications Ltd.
- Smith, T. (2009). The social media revolution. *International journal of market reseacht*, 51(4), 559-561. DOI: 10.2501/S1470785309200773
- Smithson, J. (2000). Using and analysing focus groups: limitations and possibilities. *International Journal of Social Research Methodology*, 3(2), 103-119.
- Sweeney, A.D.P. (2007). Electronic Government-Citizen Relationships. *Journal of information technology & politics*, 4(2), 101-116.
- Teo, T.S.H., Srivasta, S. C., & Jiang, L. (2009). Trust and electronic government success: an empirical study. *Journal of management information systems*, 25(3), 99-131.
- Thomas, C.W. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society*, 30(2), 166-193.
- Tolbert, C.J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.
- Tops, P.W., & Zouridis, S. (1996). Relatie overheid-burger. In W. Lemstra, C.J.N. Versteden, & W.J. Kuijken (Eds.), *Handboek overheidsmanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Tops, P.W., & Zouridis, S. (2000). *Burgers en overheidscommunicatie*. Den Haag: Rijksoverheid, Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.
- Welch, E.W., & Hinnant, C.C. (2003) "Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government," *System Sciences, 2003. Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on* 6-9 Jan. 2003. doi: 10.1109/HICSS.2003.1174323
- Welch, E.W., Hinnant, C.C., & Moon, M.J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of public administration research & theory*, 15(3), 371-391.
- Zimmerman, M.A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16(5), 725-750.
- Zimmerman, M.A. (1995). Psychological empowerment: issues and illustrations. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 581-599.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111.

## Overige bronnen

Adams, D. (1979). *A hitchhiker's guide to the galaxy*. UK: Pan Books.

van Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid: cocreatie in de netwerksamenleving*. (1st ed.). Programma Ambtenaar 2.0: Davied van Berlo. Geraadpleegd via <http://www.boek.ambtenaar20.nl> (06-02-2013)

Bureau Nationale ombudsman (2013). *Implementatieplan Ombudsplein [versie 0.99, intern]*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*. Geraadpleegd via: <http://bit.ly/13V7kPJ> (22-04-2013)

Intomart GfK (2012). *Klagersprofiel Nationale ombudsman*. Hilversum: Intomart GfK.

van der Lans, J. (2012). *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*. Amsterdam: Stichting DOEN.

Nationale ombudsman (2012). *Jaarverslag 2011: een vertrouwde overheid*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman (2013). *Jaarverslag 2012: mijn onbegrijpelijke overheid*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Plasterk, R. (2013). *Visiebrief digitale overheid 2017*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



## **Bijlagen**

<b>Bijlage I</b>	<b>Respondenten per focusgroep</b>
<b>Bijlage II</b>	<b>Topiclijst focusgroepen</b>
<b>Bijlage III</b>	<b>Gespreksleidraad focusgroepen (draaiboek)</b>
<b>Bijlage IV</b>	<b>Praktische invulling van een digitaal platform</b>



## Bijlage I: Respondenten per focusgroep

### GROEP 1: ouder dan 35 jaar (afbakening 36-70)

Reponent	Leeftijd	Beroep	Opleiding	Thuiswonende kinderen	Problemen met overheidsinstanties?	Bekend met Nationale ombudsman (No)?
1A	63	VUT, was medewerker magazijn	LBO	Nee	Nee	Kent No van naam
1B	51	Werkloos (ziektewet)	MAVO	Nee	Rechtbank	Kent No van naam
1C	49	Werkloos	HBO	Nee	Belastingdienst en Gemeente	Kent No van naam
1D	49	Graficus	HBO	Nee	Belastingdienst	Kent No van naam
1E	63	Reisadviseur	VWO	Nee	Nee	Kent No van naam
1F	63	Huisvrouw	LBO	Nee	Gemeente	Kent No van naam
1G	36	Financieel adviseur	MBO	Ja (2)	Gemeente	Kent No via werk
1H	42	Administratief medewerker	HBO	Ja (3)	Gemeente	Kent No van naam
1I	58	Werkloos	HBO	Nee	Rijksoverheid	Kent No van naam

### GROEP 2: 35 jaar of jonger (afbakening 25-35)

Reponent	Leeftijd	Beroep	Opleiding	Thuiswonende kinderen	Problemen met overheidsinstanties?	Bekend met Nationale ombudsman (No)?
2A	29	Salaris administrateur	WO	Nee	Nee	Kent No van naam
2B	31	PZ Specialist, Adviseur	HBO	Ja (2)	Gemeente	Kent No van naam
2C	33	Research Analist	HBO	Ja (1)	Gemeente, Politie	Kent No van naam
2D	28	Docent VO (Lichamelijke opvoeding)	HBO	Nee	Nee	Kent No van naam
2E	33	Werkloos	MBO	Nee	UWV, Gemeenten, Politie	Kent No van naam en digitale ervaring
2F	34	Salaris administrateur	HAVO	Ja (3)	Gemeenten	Kent No van naam
2G	26	Leidster kinderdagverblijf	MBO	Nee	Nee	Kent No van naam
2H	30	Projectleider Facilitair bij Waterschap	HBO	Ja (2)	Belastingdienst	Kent No van naam



## Bijlage II: Topiclijst focusgroepen

### Algemeen: burger en overheid in de netwerksamenleving

- ⇒ Informatiebehoefte en –bronnen
  - Nieuws en informatie algemeen
  - Nieuws en informatie overheid
- ⇒ Behoeftte aan interactie
  - Met andere burgers
  - Met overheidsorganisaties
  - Met Nationale ombudsman

### Beeldvorming Nationale ombudsman (No)

- ⇒ Beeld en bekendheid
  - Algemeen (organisatie, functie, succes)
  - In relatie tot problemen met de overheid
- ⇒ **Vertrouwen (binding)**
  - Toegankelijkheid (proces)
  - Responsiviteit (proces)
  - Transparantie (institutioneel)
  - Interactie (proces & institutioneel)

### Wensen en verwachtingen omtrent digitaal platform No

- ⇒ Informatiebehoefte en zoekgedrag
- ⇒ **Digitaal empowerment (voorwaarden)**
  - Bewustzijn van mogelijkheden (invulling digitaal platform)
  - Motivatie tot bijdrage
  - Digitale vaardigheden
  - Interactie (burger-burger en burger-overheid)
- ⇒ **Empowerment proces (verwachtingen)**
  - Betrokkenheid deelnemers
  - Delen van informatie
  - Toepassing van nieuwe kennis
- ⇒ Invulling platform (spontaan en op basis van input No)
  - Functionaliteiten en informatie
  - Deelnemers
  - Naamgeving
  - Overige suggesties

### Gedragsintentie

- ⇒ Verwachtingen omtrent gebruik
- ⇒ Drempels voor gebruik
- ⇒ Meerwaarde ten opzichte van huidige website



## Bijlage III: Gespreksleidraad focusgroepen (draaiboek)

### I. Introductie (5 min.)

- Welkom en introductie moderator (MOD)
- Uitleg onderzoekssituatie: camera, aantekeningen, discussiëren, op elkaar ingaan, elkaar de kans geven om iets te zeggen, gespreksleider bewaakt, geen goede/foute antwoorden, eigen mening;
- Toelichting onderwerp van discussie: een maatschappelijk onderwerp, nu nog niet verraden wat het is, wordt vanzelf duidelijker.
- Voorstelronde: gespreksleider stelt zich kort voor (naam, leeftijd, beroep/werkzaamheid, huishoudsituatie, kinderen) en vraagt daarna of de respondenten hetzelfde willen doen.
  - ⇒ (MOD, *let op*): vraag mensen om ook kort aan te geven of ze het nieuws volgen en zo ja, wat dan vooral?

### II. Huidige situatie: informatiebehoefte en –zoekgedrag overheidsinformatie (20 min.)

- Volg je nieuws en informatie over de overheid?
  - ⇒ (MOD, *zo ja*): Wat voor nieuws/informatie, hoe intensief (check: actief - zelf zoeken; passief - voorbij zien komen), via welke bron(nen)?
  - ⇒ (MOD, *zo nee*): Waarom niet? Kun je je voorstellen dat je hier weleens behoefte aan zou hebben? Wanneer? Waar zou je dan naar (welke) informatie zoeken, denk je?
- Wie van jullie heeft zelf wel eens een probleem/negatieve ervaring/klacht (gehad) met of over de overheid? En iemand uit je omgeving?
  - ⇒ (MOD, *indien nog geen probleem gehad met de overheid*): Waar zou je informatie zoeken als je een probleem met de overheid zou hebben? Is deze informatie makkelijk te vinden denk je?
  - ⇒ (MOD, *indien wel probleem gehad met de overheid*): Kun je heel kort (in een paar zinnen) aangeven wat het probleem was, hoe je daarmee bent omgegaan (iets gedaan hebt of niet) en of je uiteindelijk de informatie/hulp hebt gevonden die je zocht? Heeft je dat geholpen?
- Wat vind je van de informatie over zaken over de overheid die voor burgers van belang zijn?
- Mis je hierin iets? Zo ja, wat en waarom?
- Heb je weleens behoefte om hierover meer informatie of kennis op te doen? Waarom?
- Wat zouden logische plekken zijn om dit soort informatie te zoeken?

### III. Bekendheid en imago Nationale ombudsman (kort) (7 min.)

- (MOD, *indien nog niet spontaan genoemd*): Kun je als burger nu ergens terecht als je een probleem hebt met de overheid? Zo ja, waar dan? (MOD, *check op spontane bekendheid met Nationale ombudsman*)
- En de Nationale ombudsman (No)? Hebben jullie daar wel eens van gehoord? Waar is deze voor?
- Hoe kun je contact opnemen met de No? (MOD, *check: fysiek, digitaal, schriftelijk, telefonisch*)
- Ken je de website van de No? Wie heeft deze wel eens bezocht, en waarom?

- *(MOD, lees informatie voor en vraag respondenten deze ook op de hand-out voor zich te nemen):*

"We gaan het in de rest van dit gesprek hebben over de Nationale ombudsman, een onafhankelijke en onpartijdige instantie die klachten van burgers behandelt over de overheid. De Nationale ombudsman is een voorziening 'in de tweede lijn' voor het behandelen van klachten. Dat betekent dat er eerst een klacht ingediend moet zijn bij de betreffende overheidsinstantie zelf. De Nationale ombudsman is er dus om op te komen voor de belangen van burgers en om de overheid kritisch te volgen.

De ombudsman wil burgers zo goed van dienst zijn en denkt eraan om een digitaal platform op te richten, dat hét kenniscentrum wordt voor de relatie tussen burgers en overheid en burgers informeert, ondersteunt/helpt en verbindt. De No is op dit moment bezig met de eerste stappen in de ontwikkeling van het digitale platform. Op dit moment is Alex Brenninkmeijer de Nationale ombudsman."

- *(MOD, check):* Weet je wat een digitaal platform is? Kun je een voorbeeld noemen?  
⇒ *(MOD, licht toe in geval van onduidelijkheid/onbekendheid):*

"Een digitaal platform is een verzamelnaam voor een aantal digitale voorzieningen over een bepaald onderwerp. Een aantal gemeenten heeft bijvoorbeeld een digitaal platform:

- De gemeente Amsterdam, op het gebied van het nieuwe jeugdstelsel. Dit platform biedt informatie over opvoeden en opgroeien en een 'zorgmarktplaats,' waar jeugdigen en ouders hulpverleners kunnen vinden en waarderen.
- De gemeente Pijnacker-Nootdorp: Energiek. De gemeente heeft de website opgericht om mensen te informeren over energiebesparing en om kennis, ideeën en initiatieven van mensen rondom energie en duurzaamheid uit Pijnacker-Nootdorp bij elkaar te brengen."

#### **Spontaan: ideeën, wensen, behoeften voor het digitale platform van de No**

- *(MOD, lees instructie voor en vraag respondenten deze ook op de hand-out voor zich te nemen):*

"Ik ben benieuwd wat je je voorstelt bij een digitaal platform van de No, uitgaande van de hiervoor genoemde doelen (informeren, ondersteunen/helpen en verbinden). Noteer nu voor jezelf op de gele post-its die voor je liggen **welke informatie** je er verwacht te vinden. Noteer dit kernachtig; één onderwerp per post-it en selecteer maximaal 10 post-its. Degene die als eerste klaar is, hangt zijn/haar post-it verticaal op. Daarna mogen de anderen."

Respondenten hangen de post-its die volgens hen bij elkaar horen achter elkaar. *(MOD, bespreek na en verduidelijk, tot je een lijst met unieke informatiethema's en functies hebt, schrijf ze op het bord en nummer ze).*

"Wil je nu ook voor jezelf op de roze post-its noteren **welke functies/toepassingen** (dus wat je op de website kunt doen, wat je online wilt kunnen regelen) je er verwacht. Vervolgens hangt de eerste die klaar is het weer op het bord (enz)."



- Wat spreekt het meeste aan en waarom? Wat kan jou helpen in je relatie tot de overheid?
  - ⇒ (MOD, check): wat is vooral van belang als het gaat om het doel “informereren”?
  - ⇒ (MOD, check): wat is vooral van belang als het gaat om het doel “ondersteunen/helpen”?
  - ⇒ (MOD, check): wat is vooral van belang als het gaat om het doel “verbinden”?
- Wat verwacht je op zo’n platform van de No? En wat van de overheid?

#### **Geholpen: ideeën voor het digitale platform van de No (zie bijgevoegde lijst met mogelijkheden)**

- (MOD, licht toe):

"De No heeft zelf ook een aantal ideeën voor informatie en toepassingen op het digitale platform. Bij opdracht 1 zie je een lijstje hiervan. Geef voor elke mogelijkheden aan of je vindt dat dit onderdeel moet zijn van het digitale platform (ja, misschien, nee). Kruis daarna maximaal 5 mogelijkheden aan die je het belangrijkste/relevantst vindt voor op het platform."

- (MOD, samenvatten, turf per mogelijkheid de aantallen “meest belangrijk” op het bord, bespreek na met de groep): welke mogelijkheden hebben jullie voorkeur?
- Per mogelijkheid kort bespreken: moet deze mogelijkheid terugkomen en waarom wel/niet?
- Bij C en D: is het verschil tussen een signaal en een klacht duidelijk? Vind je dit een nuttig onderscheid? Zie je jezelf een signaal afgeven of niet? Wanneer? Waarom?
- Bij F: wat stel je je hierbij voor?
- Hoe kijk je aan tegen het uitwisselen van kennis en ervaringen met andere burgers over problemen met/ klachten over overheden?
  - Zou dit je kunnen helpen bij problemen met de overheid? Zo ja hoe? Zo nee, waarom niet?
  - Wat denk je, zou je hier zelf aan meedoen? (MOD, check in wat voor rol).

#### **Naam digitaal platform**

- Wat zou volgens jou een goede naam zijn voor het digitale platform van de No? Schrijf dit voor jezelf op je blaadje bij opdracht 2 (MOD, inventariseer de namen).
- De No denkt aan de naam Ombudsplein. Wat vind je daarvan? Passend of niet-passend?
- Wat vinden jullie al met al de beste naam?

### **V. Gedragsintentie**

**(8 min)**

- Heb je zelf wel eens een digitaal platform bezocht van een organisatie, dat hoeft geen overheidsorganisatie te zijn? Zo ja, welk platform en met welk doel?
- Zouden jullie zelf gebruik gaan maken van het digitale platform van de No?
  - ⇒ (MOD, indien ja): Waarom, in welke situatie(s)? Welke mogelijkheden dan vooral? Hoe zou je het Ombudsplein bezoeken: vanaf je pc/laptop, of eerder vanaf je mobiel of tablet?
  - ⇒ (MOD, indien, dat hangt ervan af): waar hangt het vanaf?
  - ⇒ (MOD, indien niet): waarom niet?
- Waardoor zouden mensen zich weerhouden kunnen voelen om gebruik te maken van het digitale platform? Hoe kunnen de drempels uit de weg worden geruimd?
- (MOD, laat huidige site kort zien) Als je denkt aan alles wat we besproken hebben over het digitale platform, hoe zou dit dan meerwaarde kunnen hebben ten opzichte van de huidige site?

- [vaste gespreksafsluiting onderzoeksbureau] Schriftelijke opdracht (opdracht 3): Willen jullie een e-mail schrijven aan de Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer: wat (welke boodschap) zou je hem mee willen geven over het Ombudsplein?  
⇒ (MOD): *Bespreek kort na*
- Bedanken en afsluiten.

**Lijstje met mogelijkheden (MOD: schrijf dit afgekort op het bord):**

- a. Actueel: informatie over actuele, belangrijke ontwikkelingen en knelpunten bij overheden en de betekenis voor burgers. Bijvoorbeeld dat er op dit moment een storing is bij de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst, en wat dit betekent voor burgers.
- b. Een dagelijkse vraag met een stelling over de overheid, waarop je kunt stemmen.
- c. De mogelijkheid om een "signaal" af te geven aan een overheidsorganisatie: een positieve of negatieve ervaring met een overheidsinstantie, zodat instanties hiervan kunnen leren.
- d. De mogelijkheid om digitaal een klacht in te dienen bij de No over een overheidsinstantie.
- e. Je eigen pagina op het platform, met inzicht in je dossier en de status van je klacht.
- f. Rechtstreeks contact met overheidsinstanties over je signaal of klacht.
- g. Rechtstreeks contact met de No via een live chat functie tijdens een digitaal spreekuur.
- h. Het stellen van een vraag per e-mail aan de No, waar je binnen 24 uur een reactie op krijgt.
- i. Het maken van een afspraak voor een telefonisch contact of afspraak op kantoor van de No.
- j. Een forum / marktplaats waarbij burgers elkaar kunnen helpen bij problemen met overheden door kennis en ervaringen met elkaar te delen.
- k. Tips en tools (bijvoorbeeld voorbeeldbrieven, achtergrondinformatie over belangrijke thema's), om burgers te ondersteunen zelf een behoorlijke behandeling van overheden af te dwingen.
- l. Informatie: onderzoeken, rapporten en brieven van de Nationale ombudsman aan overheden.
- m. Goede, lovenswaardige (algemene) werkwijzen van overheidsorganisaties die als voorbeeld kunnen dienen voor andere overheden
- n. Links naar nuttige websites.

## Bijlage IV: Praktische invulling van een digitaal platform

	<i>Belangrijk op platform (top 5)</i>		
	Groep 1	Groep 2	Totaal
a. Actueel: informatie over actuele, belangrijke ontwikkelingen en knelpunten bij overheden en de betekenis voor burgers. <sup>1</sup>	5	3	8
b. Een dagelijkse vraag met een stelling over de overheid, waarop je kunt stemmen.	1	0	1
c. De mogelijkheid om een "signaal" af te geven aan een overheidsorganisatie: een positieve of negatieve ervaring met een overheidsinstantie.	2	1	3
d. De mogelijkheid om digitaal een klacht in te dienen bij de ombudsman over een overheidsinstantie.	5	6	11
e. Je eigen pagina op het platform, met inzicht in je dossier en de status van je klacht.	1	4	5
f. Rechtstreeks contact met overheidsinstanties over je signaal of klacht.	1	3	4
g. Rechtstreeks contact met de No via een live chat functie tijdens een digitaal spreekuur.	0	0	0
h. Het stellen van een vraag per e-mail aan de No, waar je binnen 24 uur een reactie op krijgt.	4	1	5
i. Het maken van een afspraak voor een telefonisch contact of afspraak op kantoor van de No.	4	2	6
j. Een forum / marktplaats waarbij burgers elkaar kunnen helpen bij problemen met overheden door kennis en ervaringen met elkaar te delen.	5	3	8
k. Tips en tools (bijvoorbeeld voorbeeldbrieven, achtergrondinformatie over belangrijke thema's), om burgers te ondersteunen zelf een behoorlijke behandeling van overheden af te dwingen.	5	7	12
l. Informatie: onderzoeken, rapporten en brieven van de Nationale ombudsman aan overheden.	1	2	3
m. <i>Best practices</i> : goede, lovenswaardige werkwijzen van overheidsorganisaties	1	0	1

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld dat er op dit moment een storing is bij de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst, en wat dit betekent voor burgers.





