

EEN DUIK IN DE ZEE VAN VERTROUWEN EN WANTROUWEN OP BONAIRE

Een kwalitatief onderzoek naar de betekenisgeving van Bonaireanen aan
de Nationale ombudsman



Masterscriptie Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Masteropleiding Communicatie, Beleid en Management
Anne van Saane
3343391

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

Voorwoord

Bonaire staat bekend als één van de meest aantrekkelijke duikbestemmingen ter wereld. Op alle nummerborden van Bonaire staat de tekst 'Divers paradise'. Het schrijven van deze scriptie was als een duik in de zee van Bonaire. Ik ben onder water gegaan en kwam in aanraking met een andere, indrukwekkende wereld. Er was zoveel te zien dat het in eerste instantie lastig was om te focussen tijdens het duiken. Hoe dieper ik ging, hoe meer ik gefascineerd raakte door een bepaald onderwerp: vertrouwen en wantrouwen. Ik heb het onder water eindeloos bestudeerd zodat ik anderen, die nog nooit in deze zee gedoken hebben, uitgebreid verslag kon doen over mijn bevindingen. Het resultaat van mijn duik ligt nu voor je.

Duiken hoeft je niet helemaal alleen te doen. Je kunt gebruik maken van 'buddies', die met je mee duiken en je helpen in nood. Ik wil mijn 'buddies' hartelijk bedanken voor het feit dat zij het aan hebben gedurfd om met mij te duiken. Allereerst wil ik Jos de Bruijn, mijn stagebegeleidster bij de Nationale ombudsman en teamleider van team Caribisch Nederland, bedanken. Zij heeft ervoor gezorgd dat ik dit onderzoek op Bonaire kon uitvoeren en stond me bij vragen altijd te woord. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst bedanken voor haar kritische, nuttige, uitgebreide en snelle feedback. Zeker toen de ademlucht in mijn fles bijna op was, stond zij altijd voor mij klaar. Verder wil ik natuurlijk mijn 'buddies' op Bonaire en met name al mijn respondenten bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Als laatste wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun als ik het gevoel had dat ik nooit meer boven water zou komen. Speciale dank gaat uit naar Iris van Oortmerssen, mijn trouwe spartpartner en de topdesigner van mijn voor- en achterblad.

Inmiddels ben ik weer boven water, mijn duik is afgerond. De duik was op zijn zachtst gezegd een uitdaging, waar ik heel veel van heb geleerd. Ook heb ik er stiekem af en toe best van genoten. Lees deze scriptie en beleef mijn duik. Ik hoop dat je mijn scriptie leest met plezier!



Samenvatting

Het onderwerp dat in dit onderzoek centraal staat, is de betekenisgeving van Bonaireanen aan het instituut de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman behandelt sinds 10 oktober 2010 klachten over de Nederlandse overheid op Bonaire als tweedelijns klachtbehandelaar en sinds 10 oktober 2012 klachten over het lokale bestuur op Bonaire als eerstelijns klachtbehandelaar. Het instituut ontvangt relatief weinig klachten in vergelijking met Nederlandse gemeenten en de vraag is of dit bijvoorbeeld te maken heeft met het gebrek aan vertrouwen c.q. wantrouwen in de Nationale Ombudsman? De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe geven Bonaireanen betekenis aan het instituut de Nationale ombudsman?* Op basis van een literatuurstudie ligt aan dit onderzoek de veronderstelling ten grondslag dat vertrouwen en wantrouwen bepalend zijn voor de intentie van de Bonaireanen om wel of niet te klagen bij de Nationale ombudsman. De volgende deelvragen zijn geformuleerd: *1. Welke rol speelt vertrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman? 2. Welke rol speelt wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

Aan de hand van een literatuurstudie zijn de concepten vertrouwen, wantrouwen en betekenisgeving geoperationaliseerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het onderscheid tussen *confidence* en *trust* van Luhmann (1979). *Confidence* is het vertrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman als instituut. *Trust* is het vertrouwen van de Bonaireanen in anderen in het algemeen en de medewerkers van de Nationale ombudsman specifiek. Om inzicht te krijgen in de *confidence* van de Bonaireanen is onderzocht welke nadelige gevolgen de Bonaireanen zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman (*calculus-based trust*) en welke kennis de Bonaireanen hebben van de Nationale ombudsman (*knowledge-based trust*). Om inzicht te krijgen in de *trust* van de Bonaireanen is onderzocht of de Bonaireanen zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een vertrouwensband (*identification-based trust*). Wantrouwen is in dit onderzoek het gebrek aan vertrouwen, waarbij je er ook vanuit gaat dat iemand slechte dingen met je voor heeft (Govier, 1994). Inzicht in het wantrouwen van de respondenten is in dit onderzoek verkregen door op zoek te gaan naar uitingen van wantrouwen van de respondenten, zoals defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie. *Sensemaking* (Weick, 1995) is in dit onderzoek de manier waarop de Bonaireanen betekenis geven aan de wereld en is gebruikt om vertrouwen en wantrouwen verder te operationaliseren. De nadruk ligt op drie kenmerken van *sensemaking* (Weick, 1995): identiteitsconstructie, *cues* en *enactment*.

Dit onderzoek is gedaan vanuit de interpretatieve benadering. Er is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Door middel van vijftien semigestructureerde interviews met mensen die woonachtig zijn op Bonaire is onderzocht hoe Bonaireanen betekenisgeven aan vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman.

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten een gebrek aan vertrouwen (zowel *confidence* als *trust*) hebben in de Nationale ombudsman. Dit gebrek aan vertrouwen uit zich doordat de meeste respondenten (11 van de 15) geen klacht zouden indienen bij de Nationale ombudsman. Hiermee is deelvraag 1 beantwoord. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de meeste respondenten (10 van de 15) de overheid op Bonaire wantrouwen. De respondenten doen geen expliciete uitingen van wantrouwen in de ombudsman, waardoor uit de interviews niet expliciet naar voren komt dat de respondenten wantrouwen hebben in de ombudsman. Elf van de 15 respondenten zijn niet bekend met de Nationale ombudsman. Wanneer de respondenten beseffen dat de Nationale ombudsman een overheidsorgaan is, is de kans groot dat ze het instituut, net als de overheid op Bonaire, wantrouwen. Hiermee is ook deelvraag 2 beantwoord.

De hoofdvraag kan als volgt beantwoord worden: De Nationale ombudsman is een instituut dat relatief nieuw is voor de Bonaireanen, waar zij nog betekenis aan moeten/kunnen geven. Uit het onderzoek blijkt dat de context waarin de Nationale ombudsman te werk moet gaan op Bonaire anders is dan in Nederland. De manier waarop de ombudsman te werk gaat op Bonaire is vrijwel gelijk aan Nederland, terwijl de Bonaireaanse samenleving verschilt van de Nederlandse. De ombudsman denkt vanuit de Nederlandse burgers die doorgaans de overheid vertrouwen als het gaat om het voorzien van publieke diensten, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat respondenten juist wantrouwen in de overheid op Bonaire hebben. Er is een grote discrepantie in stijl tussen Nederland en Bonaire als het gaat om klagen over de overheid. Het cultuurverschil tussen Nederland en Bonaire is onoverbrugbaar als de ombudsman blijft handelen vanuit het Nederlandse gedachtegoed. Willen de Bonaireanen klagen bij de Nationale ombudsman, dan zal het instituut zich moeten aanpassen aan de Bonaireaanse cultuur.

Aanbevelingen voor de Nationale ombudsman zijn: eerstelijns klachtbehandeling voor het lokale bestuur houden, anoniem klagen mogelijk maken, kennis over de Nationale ombudsman bij de Bonaireanen vergroten met de inzet van een campagne en het betrekken van een lokale Bonaireaan (m/v) bij de Nationale ombudsman die als intermediair kan fungeren tussen de Nederlandse afgevaardigden van de Nationale ombudsman en de Bonaireaanse organisatie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
1. Inleiding	6
2. De relatie tussen Bonaire, Nederland en de Nationale ombudsman	10
2.1 De rol van geschiedenis in de relatie tussen Nederland en Bonaire.....	10
2.1.1 Van kolonie tot Nederlandse Antillen	10
2.1.2 De inrichting van politiek en bestuur op de Nederlandse Antillen	11
2.1.3 De belangrijkste factoren voor het verschil in Antilliaanse en Nederlandse politiek	13
2.1.4 De ontmanteling van de Antillen en Bonaire als openbaar lichaam.....	14
2.1.5 Verschil in vertrouwen en wantrouwen in de overheid tussen Nederland en Bonaire.....	15
2.2 De Nationale ombudsman.....	16
2.2.1 De ombudsmethode in Nederland.....	16
2.2.2 De ombudsmethode in Caribisch Nederland	17
2.3.2 De Nationale ombudsman en vertrouwen.....	19
2.3 De stap van de Bonaireanen naar de Nationale ombudsman	20
3. Theoretisch kader.....	22
3.1 Vertrouwen en wantrouwen.....	22
3.2 De vorming van vertrouwen of wantrouwen.....	24
3.3 Sensemaking.....	27
3.3.2 Geaard in identiteitsconstructie.....	28
3.3.3 Gefocust op en door <i>extracted cues</i>	30
3.3.4 Enactment	30
3.5 Analytisch kader	31
4. Methodologie	33
4.1 Wetenschappelijke positionering.....	33
4.2 Onderzoeksmethoden.....	34
4.2.1 Documentanalyse en literatuurstudie.....	34
4.2.2 Interviews	35
4.3 Topiclijst.....	36
4.4 Respondenten	37
4.5 Dataverzameling & -analyse.....	38
4.6 Kwaliteit van het onderzoek.....	39
4.6.1 Validiteit	39
4.6.2 Betrouwbaarheid.....	39
4.6.3 Rol van de onderzoeker.....	40
5. Resultaten.....	41

5.1 Bonaireaanse identiteit	41
5.1.1 Collectivistisch Bonaire.....	41
5.1.2 Afhankelijk Bonaire	42
5.2 Vertrouwen en wantrouwen in de overheid op Bonaire	43
5.2.1 Bestuurlijke veranderingen	45
5.2.2 Nederlands beleid	46
5.2.3 Angst voor represailles.....	47
5.3 Vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman	48
5.3.1 Afweging wel of niet klagen bij de Nationale ombudsman.....	49
5.3.2 Kennis van de Nationale ombudsman.....	50
5.3.3 Identificatie met de medewerkers van de Nationale ombudsman.....	51
5.3.4 Handeling bij een klacht over de overheid.....	51
5.3.5 Vertrouwen of wantrouwen?.....	52
5.4 Samenvatting.....	53
6. Conclusie en discussie	57
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	57
6.1.1 Aanbevelingen	61
6.2 Discussie	62
6.3 Vervolgonderzoek	64
7. Bibliografie.....	65
8. Bijlagen	70
Bijlage 1 – Voorwaarden waar klachten in Caribisch Nederland aan moeten voldoen.....	70
Bijlage 2 – Behoorlijkheidsvereisten	71
Bijlage 3 – Topiclijst	73
Bijlage 4 – Overzicht van de respondenten.....	75
Bijlage 5 – Codeboom.....	76

1. Inleiding

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) zijn sinds 10 oktober 2010 als openbaar lichaam – een bijzondere gemeente – onderdeel geworden van het Nederlands staatsbestel. Nederlandse wetgeving zal er geleidelijk worden ingevoerd. Een bijzondere gemeente zijn van Nederland betekent voor de eilandbewoners ook de komst van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer en is een onafhankelijk en onpartijdig persoon. Op dit moment is Alex Brenninkmeijer benoemd tot Nationale ombudsman. De ombudsman helpt niet alleen burgers die een probleem hebben met de overheid, maar legt ook uit aan overheidsinstanties hoe ze het beste kunnen handelen. Als er problemen of klachten zijn, wordt een onderzoek gestart waaraan alle betrokkenen verplicht zijn om mee te werken. Klachten moeten betrekking hebben op de manier waarop instanties hun overheidstaken uitvoeren. Klachten over het beleid of de inhoud van wetten worden niet behandeld. In principe heeft de Nationale ombudsman geen macht, maar wel gezag door zijn zorgvuldige manier van werken aan de hand van een onderzoek. De missie van de Nationale ombudsman is om de burger te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden (Nationale ombudsman, 2013c). In de visie over klachtbehandeling stelt de Nationale ombudsman dat de organisatie bijdraagt aan vertrouwen in een goede relatie tussen burger en overheid. Daarnaast is de werkwijze van de ombudsman erop gericht om goed contact te leggen met een klager zodat er een basis voor vertrouwen kan ontstaan. Vertrouwen is dus een belangrijk element in het werk van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2011).

De Nationale ombudsman behandelt vanaf 10 oktober 2010 de klachten over de Rijksdienst Caribisch Nederland, de politie en het Openbaar Ministerie op de BES-eilanden. Sinds 10 oktober 2012 is de Nationale ombudsman ook bevoegd om klachten te behandelen over de lokale besturen op de eilanden. Dat betekent dat de Nationale ombudsman klachten mag behandelen over alle overheidsinstanties op de BES-eilanden. In 2012 heeft de Nationale ombudsman ruim 70 meldingen ontvangen vanuit Caribisch Nederland. Hiervan hebben er uiteindelijk 26 geleid tot klachten (Nationale ombudsman, 2012b). Dit is relatief weinig en het is de vraag wat hier de oorzaak van is. Heeft dit bijvoorbeeld te maken met het gebrek aan vertrouwen c.q. wantrouwen in de Nationale Ombudsman? Opmerkelijk is dat de meeste klachten worden ingediend door Europese Nederlanders die woonachtig zijn op Bonaire (pers. comm. Hans Oosterveer, 10-06-2013). Gezien de bestuurlijke veranderingen op de BES-eilanden moet er een communicatiestrategie bepaald worden over hoe de Nationale ombudsman zichzelf gaat profileren richting de eilandbewoners en wat de beste manier is om de eilandbewoners te benaderen. Ter ondersteuning van deze strategie zal ik in opdracht van de Nationale ombudsman een exploratief en beschrijvend onderzoek doen.

Dit onderzoek richt zich op één van de drie eilanden: Bonaire. Dit is niet alleen het grootste eiland van de BES, maar ook het eiland waarmee de Nationale ombudsman de meeste communicatieproblemen ondervindt. Bonaire is een eiland in het zuidelijke deel van de Caribische Zee, voor de kust van Venezuela. Bonaire heeft een oppervlakte van 288 km² en op het eiland wonen ongeveer 15.700 mensen, dit is vergelijkbaar met het aantal inwoners van de gemeente Harlingen op een eiland ter grootte van Ameland (CBS, 2012). Het is een multicultureel eiland, waar de meeste inwoners een Antilliaanse, Zuid-Amerikaanse of Nederlandse achtergrond hebben. De officiële taal is Nederlands, maar Papiaments wordt het meest gesproken door de lokale bevolking. Veel inwoners spreken daarnaast ook Spaans en/of Engels. Kenmerkend voor het eiland zijn de vriendelijke mensen en een rustige 'laidback' sfeer. De Bonaireanen hechten veel waarde aan lokale cultuur en gewoontes (Openbaar Lichaam Bonaire, 2013). Dat de Bonaireaanse cultuur verschilt van de Nederlandse is belangrijk om te beseffen tijdens het lezen van deze scriptie. De context waarbinnen de Nationale ombudsman te werk moet gaan op Bonaire verschilt namelijk aanzienlijk van de Nederlandse.

Dit onderzoek verschaft inzicht in de betekenisgeving van Bonaireanen aan een loket voor klachten over de overheid. Een klachtenloket kan in dit geval zowel fysiek als virtueel zijn. Hoe kan de Nationale ombudsman het vertrouwen winnen van de Bonaireanen om de klachtbehandeling op gang te krijgen? De hoofdvraag die in mijn onderzoek centraal staat is:

Hoe geven Bonaireanen betekenis aan het instituut de Nationale ombudsman?

Op basis van de literatuurstudie ligt aan dit onderzoek de veronderstelling ten grondslag dat vertrouwen en wantrouwen bepalend zijn voor de intentie van de Bonaireanen om wel of niet te klagen bij de Nationale ombudsman. De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- 1. Welke rol speelt vertrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*
- 2. Welke rol speelt wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

Aan de hand van een literatuurstudie worden de concepten vertrouwen, wantrouwen en betekenisgeving geoperationaliseerd. Hieruit volgt een analytisch kader waarmee antwoord gegeven kan worden op de deelvragen. Dit onderzoek wordt gedaan vanuit de interpretatieve benadering. Er

wordt getracht de situatie die men wil onderzoeken te formuleren vanuit de betekenissen die de betrokkenen zelf aan de situatie toekennen (Arts, Hilhorst & Wester, 1985). De betekenissen worden geanalyseerd aan de hand van de theorie van Weick (1995). Er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden om inzicht te krijgen in de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman. Dit onderzoek wordt uitgevoerd onder mensen die woonachtig zijn op Bonaire. Door middel van semigestructureerde interviews wordt onderzocht welke betekenissen Bonaireanen geven aan vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman.

Maatschappelijke relevantie

Bonaire heeft recentelijk aanzienlijke bestuurlijke veranderingen meegemaakt en de Nationale ombudsman is nieuw voor de Bonaireanen. Zoals hierboven al kort beschreven is, is de context waarin de Nationale ombudsman te werk moet gaan op Bonaire anders dan die in Nederland. Dit onderzoek geeft inzicht in de Bonaireaanse context en specifiek in de rol van vertrouwen en wantrouwen in de overheid en de Nationale ombudsman hierbij. Andere Nederlandse overheidsorganen op Bonaire krijgen door dit onderzoek ook inzicht in het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de overheid. Dit biedt hen de mogelijkheid om hier op in te spelen. Specifiek voor de Nationale ombudsman geeft dit onderzoek inzicht in de betekenis die Bonaireanen geven aan de Nationale ombudsman. Aan de hand van dit inzicht is het voor hen mogelijk een communicatiestrategie op te stellen die passend is voor de situatie.

Wetenschappelijke relevantie

Hoewel er een zee is aan literatuur over vertrouwen en wantrouwen in de overheid (Roëll, 2012; Noordegraaf-Eelens, Frissen & van der Steen, 2010; Abts, 2005; Thomas, 1998), is er niet eerder onderzoek gedaan naar vertrouwen of wantrouwen op Bonaire in de overheid. Dit onderzoek geeft inzicht in het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de overheid. Aangezien de Nationale ombudsman nieuw is op Bonaire, is er ook niet eerder onderzoek gedaan naar de betekenisgeving van de Bonaireanen aan een instituut als de Nationale ombudsman. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de theorie van Weick (1995) over *sensemaking*. Deze theorie is specifiek geschreven voor betekenisgeving in organisaties. In dit onderzoek wordt deze theorie echter toegepast op de relatie tussen burger en overheid op Bonaire. Dit geeft inzicht in de manier waarop burgers op Bonaire betekenis geven aan de overheid.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de relatie tussen Bonaire, Nederland en de Nationale ombudsman uiteengezet. Vervolgens ga ik in hoofdstuk 3 in op drie theoretische concepten: vertrouwen, wantrouwen en *sensemaking*. Hieruit volgt een analytisch kader voor dit onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt mijn wetenschappelijke positionering toegelicht, waaruit de onderzoeksmethoden volgen. Daarna zet ik de resultaten van dit onderzoek uiteen in hoofdstuk 5. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusie en discussie.

2. De relatie tussen Bonaire, Nederland en de Nationale ombudsman

Zoals uit de inleiding opgemaakt kan worden verschilt de context waarbinnen de Nationale ombudsman te werk moet gaan op Bonaire aanzienlijk van de Nederlandse. De eeuwenoude relatie tussen Bonaire en Nederland speelt hierin een belangrijke rol. In dit hoofdstuk zet ik de geschiedenis van deze relatie uiteen. Daarnaast geef ik inzicht in de verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en Bonaire wat betreft organisatie, cultuur en gemeenschap. Als laatste wordt de rol van de Nationale ombudsman beschreven.

2.1 De rol van geschiedenis in de relatie tussen Nederland en Bonaire

In deze paragraaf ga ik in op de geschiedenis van de relatie tussen Nederland en Bonaire. Deze relatie begon toen Bonaire een kolonie was van Nederland. Vervolgens werd Bonaire onderdeel van de Nederlandse Antillen, een onafhankelijk land in het Koninkrijk der Nederlanden. Na de ontmanteling van dit land werden sommige Antilliaanse eilanden onafhankelijk, terwijl andere, waaronder Bonaire, directe banden kregen met Nederland. Hieronder zet ik per tijdperk uiteen wat de relatie was tussen Nederland en Bonaire.

2.1.1 Van kolonie tot Nederlandse Antillen

Rond 1000 na Chr. kreeg Bonaire haar eerste bewoners, de Caiquetio indianen uit Venezuela. De Spanjaarden landden in 1499 op Bonaire en hebben het eiland voor Spanje in bezit genomen. De lokale indianen zijn afgevoerd als slaven naar Zuid-Amerika. De eerste kleine gemeenschap op het eiland ontstond in Rincon en bestond vooral uit veroordeelden en krijgsgevangenen. In 1636 hebben de Nederlanders Bonaire veroverd en het eiland kwam onder het bestuur van de West-Indische Compagnie. Deze importeerde slaven naar het eiland voor landbouw en zoutwinning tot 1792. De Franse heerschappij in Nederland maakt van de Republiek een Koninkrijk met een Departement van Handel en Koloniën in 1806. Het eiland is in deze tijd verschillende keren veroverd en terugveroverd en kwam uiteindelijk onder Engels bewind. In 1816 kreeg het eiland weer een Nederlands bestuur. Vanaf dat moment werd het eiland samen met Curaçao en Aruba bestuurd als één van de twee koloniën in de West: de Benedenwindse eilanden. In 1828 werd de West verenigd met Suriname tot één kolonie en bestuurd vanuit Paramaribo. Vervolgens werd Bonaire in 1845 onderdeel van een aparte kolonie: Curaçao en Onderhorigheden (Nauta, 2011; Openbaar Lichaam Bonaire, 2013).

Tussen 1940 en 1948 waren er veel ontwikkelingen in de bestuursvorming van de West. In 1947 werden de democratische rechten van de Antilliaanse burgers uitgebreid. Een jaar later werd de naam 'Curaçao en Onderhorigheden' veranderd in 'Nederlandse Antillen'. Na de Tweede Wereldoorlog zorgden bestuurlijke veranderingen voor eilandrepresentatie in het parlement en eilanddistricten, gesterkt door eilandpolitiek. Politieke partijen waren per eiland georganiseerd en

deze representeerden de belangen van hun eigen eiland. De eilandbestuurders zagen geen gezamenlijk Antilliaans belang. De andere eilanden hadden afkeer van Curaçao, omdat deze al het geld vanuit Nederland ontving om te verdelen over de andere eilanden. Uiteindelijk werden de Antillen in 1954 een autonoom land in een federatie met Nederland en Suriname in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut werd gezien als een stap naar onafhankelijkheid, maar geheel onafhankelijk zijn de Antillen nooit geworden (Nauta, 2011). Hieronder ga ik in op de inrichting van de politiek en het bestuur van de Nederlandse Antillen.

2.1.2 De inrichting van politiek en bestuur op de Nederlandse Antillen

De democratische politieke structuur op de Nederlandse Antillen is in de jaren vijftig gecreëerd door Nederlandse institutionele architecten (Nauta, 2011). Hoewel de formele instituten niet precies gelijk waren aan die in Nederland, zijn er wel gelijksoortige principes toegepast op een kleinere staat. Alle formele voorwaarden voor een democratie waren er, maar er waren enkele omissies in vergelijking met de Nederlandse grondwet. Zo waren er beperkte sociale rechten, geen bestuursrechter en geen ombudsman. Deugdelijk bestuur was ook niet beschreven in het Statuut. Het grootste probleem was de manier waarop de formele instituten in de praktijk vorm kregen. Er was bijvoorbeeld op de Antillen sprake van *trias politica*, waarbij het parlement het bestuur kon controleren met politieke instrumenten. In de praktijk was het parlement echter meer een goedkeuringscommissie in plaats van een beraadslagende kamer (Van Aller, 1994, p. 521). Antilliaanse politiek is partijpolitiek en hanteert het conflictmodel¹, terwijl Nederlandse politiek bekend staat om het poldermodel² (Nauta, 2011, p. 146). Antilliaanse ministers konden rekenen op onvoorwaardelijke steun van de parlementsleden van de coalitie, omdat er sprake was van sterke fragmentatie in het partijensysteem (Bureau Constitutionele Zaken, 1999, p. 32). In het Antilliaanse parlement was er sprake van een polarisatie tussen de partijen die aan de macht waren en de oppositiepartijen. De oppositiepartijen werden uitgesloten van het besluitvormingsproces. De conflicten waren meestal niet politiek, maar persoonlijk van aard. Beslissingen werden genomen op basis van persoonlijk gewin en niet op basis van substantieve argumenten. Antilliaanse politici moesten namelijk een persoonlijke relatie creëren met hun kiezers om stemmen te winnen (Dalhuisen et al., 1997, pp. 108-109). In ruil voor stemmen gaven politici cadeaus aan leden van de groep, bijvoorbeeld banen, beurzen of andere sociale voordelen (Verdon, 1990, p.9). Dit wordt ook wel cliëntelisme genoemd. Cliëntelisme is een persoonlijke relatie die formele en abstracte maatschappelijk banden vervangt of aanvult met banden van kennissen, vriendschappen en gedeelde emotionele affiniteit (Torsello,

¹ Het conflictmodel is het aanpakken van een situatie met tegenstrijdige belangen of meningen waarbij men het bewust op een conflict laat aankomen (Encyclo, 2013).

² Het poldermodel is gebaseerd op het streven naar consensus in de politiek en de maatschappij (Encyclo, 2013)

2012). Reciprociteit en vertrouwen spelen een belangrijke rol in de relatie tussen de cliënt en de patroon, omdat het gaat om het waarborgen van het naleven van een belofte. Op de Antillen was sprake van cliëntelistische politiek, wat betekent dat de relatie tussen politici en kiezers omschreven wordt als politieke patronage (Nauta, 2011, p. 154). Om aan de macht te blijven besloten de politieke patronen niet vanuit het nationaal belang, maar vanuit de distributie van welvaart en voordelen voor hun kiezers van hun eigen eiland. Het beleid was daardoor inadequaar, omdat beslissingen werden genomen voor de korte termijn en vanuit belangen van de kiezer van de politieke partij die aan de macht was (Klomp, 1983, p. 201). Op de Antillen was er sprake van duaal cliëntelisme: intern cliëntelisme tussen politici en hun kiezers binnen het land en extern cliëntelisme tussen het land en een buitenlandse macht als patroon (Edie, 1991, p. 15). Hoewel de partners in het Koninkrijk der Nederlanden formeel gelijk waren, hadden de Antillen een afhankelijke positie ten opzichte van Nederland door het verschil in grootte en financiële afhankelijkheid (zie ook paragraaf 2.1.3). De spanning tussen formele gelijkheid en daadwerkelijke relaties leidde tot frustratie en wrok naar de Nederlandse patroon. Hoewel het Antilliaanse constitutionele systeem weinig verschilde van de Nederlandse, functioneerde het desondanks niet goed door allerhande ontwikkelingen en de specifieke invulling van het bestuur. Het Bureau Constitutionele zaken van de Nederlandse Antillen karakteriseerde het Antilliaanse bestuur in een rapport over bestuurlijke verbetering en integriteit als overbodig bureaucratisch, frauduleus en corruptief (Bureau Constitutionele Zaken, 1999, pp. 17-19).

Aangezien Bonaire onderdeel was van de Nederlandse Antillen, was er ook op dit eiland sprake van cliëntelisme en politieke patronage. Er is geen literatuur beschikbaar die duidelijkheid verschaft over de huidige situatie op Bonaire als het gaat om cliëntelisme en patronage. De verwachting is dat cliëntelisme en politieke patronage momenteel nog steeds geschieden op Bonaire. Het systeem van cliëntelisme en patronage zorgde in de tijd van de Nederlandse Antillen voor een grote ontevredenheid onder de Bonaireanen over de politiek op Bonaire, omdat het leidde tot discrepanties tussen de normen en waarden van het formele politieke systeem en de normen en waarden die daadwerkelijk leiden tot bepaald politiek gedrag (Klomp, 1983). Het formele politieke systeem is namelijk gebaseerd op Nederlandse normen en waarden, terwijl de Antilliaanse normen en waarden van cliëntelisme en patronage leiden tot bepaald politiek gedrag. De informele Bonaireaanse structuren in het politieke systeem zorgden ervoor dat de formele Nederlandse structuren niet geheel naar behoren werkten. Uit bovenstaande komt naar voren dat er wereld van verschil is tussen de Nederlandse en Antilliaanse politiek. In de volgende paragraaf ga ik in op de belangrijkste factoren voor het verschil in Antilliaanse en Nederlandse politiek.

2.1.3 De belangrijkste factoren voor het verschil in Antilliaanse en Nederlandse politiek

De geografische positie van de Antillen en sociale stratificatie zijn de belangrijkste factoren voor het verschil in Antilliaanse en Nederlandse politiek.

Geografisch gezien is er sprake van 'een Caribische factor' die zorgt voor een verschil tussen Nederlandse en Antilliaanse politiek. De Antillen liggen aan de andere kant van de wereld en hebben daarom een andere cultuur dan de Nederlandse. In de literatuur wordt onder andere een onderscheid gemaakt in de cultuurdimensie collectivisme en individualisme. Verscheidene wetenschappers benadrukken dat de mate van collectivisme of individualisme van grote invloed is op de nationale cultuur, omdat het ertoe leidt dat mensen op zeer verschillende manieren naar de wereld kijken. De Nederlandse cultuur is individualistisch (Nguyen, Mujtaba en Ruijs, 2013). Het Caribisch gebied is daarentegen juist collectivistisch (Spring, 2012). In een individualistische maatschappij zijn de banden tussen individuen los, waarbij verwacht wordt dat iedereen voor zichzelf en voor de directe familie zorgt. In een collectivistische maatschappij worden mensen echter vanaf hun geboorte geïntegreerd in sterke en samenhangende groepen, die mensen gedurende hun hele leven beschermen in ruil voor loyaliteit. De mensen die in een collectivistische gemeenschap leven zijn voornamelijk gemotiveerd door de normen en waarden opgelegd door de collectieve entiteit (Hofstede, 2005, p. 76). Collectivisme leidt onder andere tot '*in-group/out-group*'-denken (Kessler en Wong-Mingji, 2009, p. 72). Je hoort bij de groep of je hoort er niet bij. Aangezien er op de Antillen sprake is van een patronagesysteem, is het van groot belang om bij de groep te horen. Als je er niet bij hoort, kan dit nadelige gevolgen voor je hebben, omdat de patroon je dan geen gunsten zal verlenen. Praktisch gezien betekent dit dat het moeilijk kan zijn een baan, vergunning of beurzen te krijgen omdat je niet meer tot de '*in-group*' behoort.

Een andere factor voor het verschil in Nederlandse en Antilliaanse politiek is de sociale stratificatie van de Antilliaanse maatschappij die een directe nalatenschap is van het koloniale systeem en de slavernij. Na de afschaffing van de slavernij in 1863 ging de formele laagvorming, waarin slaven bezit waren van rijke Nederlanders, over in informele laagvorming. De macht bleef in handen van de witte rijke elite. De voormalige slaven waren nog steeds van hen afhankelijk, omdat ze niet in staat waren zichzelf te voorzien in basisbehoeftes waardoor ze een onderschikkende positie moesten aannemen in de Antilliaanse maatschappij. Pas in 1969 was er een algemene staking op Curaçao die ervoor zorgde dat de eerste zwarte partij ontstond waardoor er uiteindelijk zwarten in de regering terechtkwamen. De sociale stratificatie heeft standgehouden gedurende het hele bestaan van de Antillen (1954-2010). Zoals beschreven is in de inleiding zijn de Caribische eilanden multicultureel. Tot de ontmanteling van de Antillen in 2010 verdienden zwarte personen gemiddeld een derde van

het inkomen van witte personen. Dit had vooral te maken met het feit dat slechts 12% van de zwarte bevolking hoogopgeleid was. De sociale stratificatie van de Antilliaanse maatschappij was één van de belangrijkste redenen van de cliëntelistische oriëntatie van de Antilliaanse politiek en het gebrek van een gevoel van nationale identiteit (Nauta, 2011).

Bovengenoemde factoren hebben ook invloed op Bonaire. Bonaire is een klein eiland met een hechte gemeenschap waarin familie, vrienden en andere informele netwerken belangrijk zijn. De collectivistische cultuur zorgt ervoor dat mensen zich organiseren in groepen en vanuit deze groepen handelen. Daarnaast was er in het tijdperk van de Antillen (1954-2010) op Bonaire ook sprake van sociale stratificatie. De collectivistische maatschappij en sociale stratificatie hebben bijgedragen aan het systeem van cliëntelisme en patronage op Bonaire in de tijd van de Antillen (1954-2010). In deze en voorgaande paragrafen heb ik uiteengezet hoe de Nederlandse Antillen tot stand zijn gekomen en functioneerden. De vraag is wat er uiteindelijk toe heeft geleid dat de Nederlandse Antillen ontmanteld zijn?

2.1.4 De ontmanteling van de Antillen en Bonaire als openbaar lichaam

De politici in Den Haag vonden dat in het bestuur van de Antillen veel fout was gegaan sinds hen autonomie werd verleend in het Statuut van 1954 (zie 2.1.1). Het oordeel dat er veel fout ging in het bestuur van de Antillen werd steeds meer gedeeld door veel Antilliaanse bestuurders (Oostindie, 2007, p.3). Een herziening van het bestuurlijke systeem was daarom noodzakelijk. Aangezien de financiële positie van de Antillen dramatisch was, bood Nederland een omvangrijke schuldsanering aan als onderdeel van een nieuw akkoord (Oostindie, 2007, p. 2). De Antillianen hadden op een gegeven moment geen andere keuze dan een ontmanteling van het land, omdat ze de schuldsanering nodig hadden. Elk eiland moest zelf kiezen voor onafhankelijkheid of directe banden met Nederland. In paragraaf 2.1.2 bleek al dat elk eiland opkwam voor hun eigen belang en geen waarde hechtte aan het algemeen belang. Elk eiland heeft daarom gekozen voor de optie die voor hen het beste was. Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen uiteindelijk ontmanteld.

Tijdens een referendum in 2004 koos het Bonaireaanse volk voor rechtstreekse banden met Nederland. Vanaf de ontmanteling van de Antillen was Bonaire daarom een bijzondere gemeente van Nederland (CBS, 2012). Het huidige bestuur op Bonaire is vergelijkbaar met Nederlandse gemeentes. Er is een gezaghebber (burgemeester), gedeputeerden (wethouders) en een eilandsraad (gemeenteraad). Als bijzondere gemeente was het niet noodzakelijk alle Nederlandse wetgeving direct in te voeren, maar dit proces kon geleidelijk verlopen. Daarnaast kan men nu beslissen welke wetgeving wel of niet ingevoerd wordt en hoe deze wellicht aangepast moet worden voor Bonaire. Het onderwijssysteem is bijvoorbeeld aangepast naar Nederlandse wetgeving, maar in plaats van

Duits als verplichte vreemde taal is er op Bonaire gekozen voor Spaans. In december 2010 werd nogmaals een referendum gehouden, waarbij de bevolking kon stemmen of ze het eens waren met het feit dat Bonaire een openbaar lichaam in het Nederlandse constitutionele systeem was geworden. Dit referendum is ongeldig verklaard, omdat slechts 35 procent van de stemgerechtigden zijn stem uitbracht. Bijna 85 procent van de stemmers gaf aan het niet eens te zijn met het feit dat Bonaire een openbaar lichaam in het Nederlandse constitutionele systeem was geworden (Redactie Aworaki, 2010). De vraag is of de Bonaireanen zich bewust waren van de consequenties van het zijn van een bijzondere gemeente tijdens het referendum van 2004. Wellicht is dit de reden dat de Bonaireanen momenteel niet tevreden zijn over het zijn van een bijzondere gemeente. Of de Bonaireanen wel tevreden waren geweest als zij onafhankelijk waren geworden, blijft de vraag. Het is mogelijk dat dit alternatief ook tot ontevredenheid had geleid.

Uit het belevingsonderzoek van de Rijksdienst Caribisch Nederland 2011 blijkt namelijk dat de Bonaireanen op tal van gebieden kritiek hebben sinds Bonaire onderdeel van Nederland is geworden. De wijziging in staatkundige status heeft er volgens de Bonaireanen niet toe geleid dat het beter gaat met de eilanden van Caribisch Nederland op het gebied van bestuur en economie, terwijl de Bonaireanen dit wel verwacht hadden. Daarnaast beloofden politici op Bonaire de Bonaireanen verbetering. Op Bonaire zijn de burgers enigszins negatief over de gevolgen van de ontmanteling van de Antillen. Bijna elke inwoner is er namelijk op achteruit gegaan wat betreft koopkracht (Curconsult, 2011). Hoewel er een mondiale crisis gaande is, is het verschil in koopkracht tussen voor en na de ontmanteling van de Antillen zo aanzienlijk dat dit niet de enige reden kan zijn voor het verlies in koopkracht. Waarschijnlijk wordt het verlies in koopkracht veroorzaakt door de Nederlandse belastingwetten die ingevoerd zijn en de komst van de Amerikaanse dollar³. In september 2012 is op Bonaire nog door honderden mensen geprotesteerd tegen de 'Nederlandse overheersing' op het eiland. Er werd toen een petitie ingediend bij de gezaghebber van Bonaire om een nieuw referendum aan te vragen om onafhankelijkheid te kunnen bewerkstelligen (Drayer, 2012).

2.1.5 Verschil in vertrouwen en wantrouwen in de overheid tussen Nederland en Bonaire

Uit de beschrijving van de geschiedenis van Bonaire in de voorgaande paragrafen blijkt dat het eiland altijd een afhankelijkheidsrelatie heeft gehad met Nederland. De formele Nederlandse structuren werken op Bonaire niet naar behoren, omdat er zowel op persoonlijk als politiek niveau informele structuren zijn. Bonaireanen maken gebruik van hun netwerk van familie, vrienden en kennissen om dingen te regelen. Dit is vooral te verklaren omdat op Bonaire sprake is van een collectivistische cultuur. Op politiek niveau is er sprake van cliëntelisme en patronage. Bonaireanen regelen

³ De munteenheid van de Nederlandse Antillen was de Antilliaanse gulden. Per 1 januari 2011 is de Antilliaanse gulden vervangen door de Amerikaanse dollar (Rijksoverheid, 2010).

overheidszaken dus niet door een instantie te benaderen, maar stappen naar personen binnen hun eigen groep. Een gebrek aan vertrouwen in de overheid is wat mensen beweegt tot een toevlucht naar cliëntelisme (Roniger, 1999).

In Nederland is er sprake van een individualistische cultuur, waarbij men niet zozeer afhankelijk is van anderen. In een individualistische maatschappij wordt verwacht dat iedereen voor zichzelf zorgt. In Nederland zijn de meeste mensen (65% of meer) prosociaal en willen de overheid en anderen graag vertrouwen (Van den Bos, 2011, p. 42). De Nationale ombudsman veronderstelt dat vertrouwen van burgers in de overheid het belangrijkste smeermiddel is in de Nederlandse samenleving (Nationale ombudsman, 2011). Echter, er lijkt op Bonaire eerder sprake van wantrouwen in de overheid, wat zich uit in cliëntelisme en patronage. Bonaireanen beroepen zich daarom op persoonlijk vertrouwen in familie, vrienden of een patroon ter vervanging van vertrouwen in de overheid.

2.2 De Nationale ombudsman

Zoals al eerder is beschreven, is er voorheen nooit een ombudsman geweest op Bonaire tot 10 oktober 2010. Dit instituut en klachtbehandeling over de overheid is voor de Bonaireanen daardoor vrij onbekend. Hieronder bespreek ik de methodes van de Nationale ombudsman in Europees en Caribisch Nederland. Als laatste behandel ik het standpunt van de ombudsman over vertrouwen van burgers in de overheid.

2.2.1 De ombudsmethode in Nederland

Voor het behandelen van de klachten wordt bij de Nationale ombudsman gebruik gemaakt van de zogeheten ombudsmethode. Onder klagen verstaat de ombudsman een uiting van ontevredenheid, wel of niet subjectief ervaren, met als doel emoties te ventileren, intrapsychische of interpersoonlijke doelen te bereiken of beide. De ombudsmethode staat voor werken vanuit een conflicttheoretisch denkkader en de werkwijze is prospectief van aard, gericht op de toekomst en verwachtingen van burgers. Er wordt maatwerk geleverd, waarbij recht wordt gedaan aan de belangen van zowel de burger als de betrokken overheidsinstantie. De ombudsmethode omvat verschillende instrumenten zoals een telefonische intake, een 'face to face' intake, een interventie of een bemiddelingsgesprek. Alle instrumenten zijn erop gericht bij te dragen aan een oplossing voor het probleem in kwestie. Er zijn drie elementen die de ombudsman beschouwt als bouwstenen voor een zinvolle verbinding tussen overheid en burger:

- persoonlijk contact met de burger en de overheidsinstantie;
- een behoorlijke omgang van de overheid met de burger;
- de mogelijkheid van een participerende, actieve rol voor de burger.

Volgens de ombudsmethode is het centraal stellen van de relatie met de klager van groot belang bij de behandeling van klachten. Klagers zijn namelijk ook vaak in conflict met de overheidsinstantie waarover zij een klacht hebben ingediend. Het persoonlijk contact met de klager is essentieel om te achterhalen waar het de klager daadwerkelijk om te doen is. Doorvragen naar de belangen van klagers draagt bij aan effectieve conflictoplossing op maat. In sommige gevallen moet de onderzoeker beslissen om met een interventie het probleem op te lossen door 'tussenbeide te komen'. Daarnaast behoort ook een bemiddelingsgesprek tot de mogelijkheden. Tijdens dit gesprek kan de verstoring in de onderlinge relatie tussen klager en instelling verholpen worden. Daarna is het mogelijk om het daadwerkelijke probleem op te lossen (Nationale ombudsman, 2012a).

Het uitgangspunt van de ombudsmethode is om in alle dossiers eerst te bellen met de klager. Op die manier kan de klacht verkend worden en kunnen er afspraken gemaakt worden met de klager over de verdere behandeling van de klacht. Daarnaast is het belangrijkste doel hiervan om goed contact te leggen met de klager zodat er een basis voor vertrouwen kan ontstaan. De houding van de onderzoeker in een eerste gesprek is open, nieuwsgierig en zonder (voor)oordelen over andere personen. Dit is van belang voor de onafhankelijke en neutrale rol van de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2013e).

2.2.2 De ombudsmethode in Caribisch Nederland

De Nationale ombudsman op Bonaire is zowel eerstelijns klachtbehandelaar voor klachten over het lokale bestuur op de eilanden als tweedelijns klachtbehandelaar voor de Rijksdienst Caribisch Nederland, de politie en andere bestuursorganen van het Rijk. De ombudsman wil echter geen eerstelijns klachtbehandelaar zijn op Bonaire, maar is hiertoe genoodzaakt omdat er geen klachtbehandeling is vanuit het Openbaar Lichaam. Daarom heeft de ombudsman het plan om de klachtbehandeling bij het overheidsorgaan zelf op te zetten (Nationale ombudsman, 2013a). Het opzetten van deze klachtbehandeling verloopt echter moeizaam omdat de eilandsecretaris⁴ Nerry Gonzalez dit proces verhindert. Zij probeert de drempel om te klagen zo hoog mogelijk te maken door bijvoorbeeld alleen brieven te accepteren, terwijl de Bonaireaanse cultuur eerder een orale dan schriftelijke cultuur is (pers. comm. Marjolein Bannier, 02-04-2013). Nerry Gonzalez is het hoofd van de ambtelijke organisatie op Bonaire en haar motief om klagen lastig te maken is waarschijnlijk dat zij geen kritiek wil op haar ambtelijke organisatie. Daarnaast schrijft Gonzalez procedures voor klachtbehandeling waardoor klachten gemakkelijk in een la kunnen verdwijnen (pers. comm. Hans

⁴ De functie van eilandsecretaris is inhoudelijk gelijk aan die van de gemeentesecretaris in Nederlandse gemeenten.

Oosterveer, 10-06-2013). Dit bemoeilijkt ook het opzetten van de klachtbehandeling bij het Openbaar Lichaam.

Klachten vanuit Caribisch Nederland moeten aan enkele voorwaarden voldoen (zie bijlage 1). De klachten kunnen op verschillende manieren worden ingediend bij de Nationale ombudsman. Allereerst is het mogelijk om de klacht digitaal in te dienen. Daarnaast kan de klager de ombudsman een klachtenformulier toesturen. Als laatste is het ook mogelijk om een brief te schrijven (Nationale ombudsman, 2013b).

Recentelijk besloten de Nationale ombudsman en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te kiezen voor een scenario waarbij er voornamelijk schriftelijke klachtbehandeling plaats zal vinden en de medewerkers van de ombudsman beperkt aanwezig zullen zijn op Bonaire. Schriftelijk contact wordt in dit scenario aangevuld met contact via Skype en videoconferenties met Bonaireaanse burgers en overheidsmedewerkers. De medewerkers van de ombudsman zullen net als voorgaande jaren Bonaire tweejaarlijks bezoeken. Het doel van de bezoeken is onder meer het delen van kennis over behoorlijk bestuur en behoorlijke klachtbehandeling met de medewerkers van de lokale overheidsinstanties. Daarnaast worden de bezoeken gebruikt voor het voeren van persoonlijke gesprekken met burgers in het kader van klachtbehandeling.

In Europees Nederland worden klachten getoetst aan bepaalde behoorlijkheidsvereisten, zoals openheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid (zie bijlage 2). De vraag is of deze vereisten kunnen worden toegepast op de overheid in Caribisch Nederland. De Nationale ombudsman wil Bonaire helpen bij het ontwikkelen en versterken van *Good Governance*⁵. Hiervoor zoekt hij contact met zowel de burgers als het ambtelijk apparaat en het bestuur. Door middel van klachtbehandeling en kennisoverdracht wil hij een bijdrage leveren aan de verankering van *Good Governance* in het staatsbestel en het dagelijkse bestuur van Bonaire. De dienstverlening van de ombudsman voor Caribische Nederlanders is gelijk aan die van Europese Nederlanders. De ombudsman wil echter wel rekening houden met het cultuurverschil. Binnen de Bonaireaanse cultuur is persoonlijk contact belangrijk. Volgens de ombudsman lopen Bonaireanen eerder langs bij overheidsinstanties om zaken te regelen dan dat zij uitgebreid over zaken corresponderen. Aangezien de Bonaireanen in een kleine, collectivistische gemeenschap leven, is er geregeld een (afgeleide) persoonlijke band met

⁵ *Governance* is het proces van besluitvorming en het proces waarbij beslissingen wel of niet worden geïmplementeerd. *Good Governance* heeft 8 belangrijke kenmerken. Het is democratisch, consensus gericht, verantwoordelijk, transparant, responsief, effectief en efficiënt, rechtvaardig en inclusief en houdt zich aan de regels van de wet (UN ESCAP, 2013).

medewerkers van overheidsinstanties. Dit leidt er volgens de ombudsman mogelijk toe dat mensen niet snel zullen klagen. Daarnaast gaat de ombudsman er vanuit dat men eerder geneigd is een klacht in te dienen bij een persoon of instantie die men kent en vertrouwt. Persoonlijk contact is daarom volgens de ombudsman essentieel om gezag en vertrouwen op te kunnen bouwen tussen de burgers en overheidsinstanties. Daarnaast wil de ombudsman investeren in de ontwikkeling en acceptatie van klachtbehandeling op Bonaire (Nationale ombudsman, 2013d).

2.3.2 De Nationale ombudsman en vertrouwen

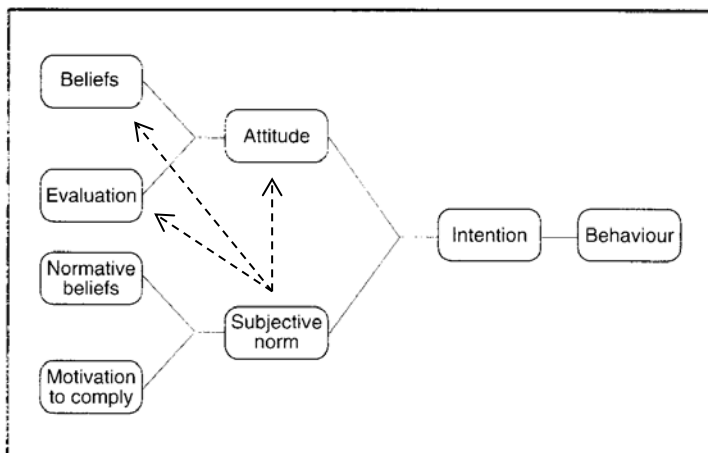
De Nationale ombudsman is een nieuw instituut op Bonaire en wil daarom vertrouwen opbouwen bij de burgers van Bonaire. In de visie over klachtbehandeling stelt de Nationale ombudsman daarnaast dat de organisatie bijdraagt aan vertrouwen in en een goede relatie tussen burger en overheid. De ombudsmethode is erop gericht om goed contact te leggen met een klager zodat er een basis voor vertrouwen kan ontstaan. Vertrouwen is dus een belangrijk element in het werk van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman maakt een onderscheid tussen *confidence* en *trust*, het vertrouwen op systemen en het vertrouwen in personen (zie ook 3.1). Gericht op de overheid is het onderscheid het verschil tussen het vertrouwen in de overheid als systeem (vertrouwen op) of in bepaalde handelingen of prestaties van overheidsmedewerkers (vertrouwen in). De wisselwerking tussen *confidence* en *trust* is van belang. Wanneer één van de twee vormen van vertrouwen niet volstaat of afbrokkelt, schaadt dit ook de andere vorm. Volgens de ombudsman ligt bij Nederlandse politici en beleidsmakers veel nadruk op betrouwbare systemen: het 'vertrouwen op' staat in ons openbaar bestuur centraal. Dit leidt er echter toe dat er weinig aandacht is voor het relationele aspect, terwijl dit voor de burger juist belangrijk is (Nationale ombudsman, 2011).

De visie van de Nationale ombudsman is om het 'vertrouwen in' bij burgers te versterken en dit is vertaald in een vertrouwensmodel. Het model is gebaseerd op het realiseren van een constructieve schakel, een interface, tussen overheid en burger. Die interface is opgebouwd uit drie onderdelen: persoonlijk contact, de burger serieus nemen en met respect behandelen en niet óver de burger beslissen, maar mét de burger. Vertrouwen is het belangrijkste ingrediënt voor alle interfaces van de overheid. De overheid moet vertrouwen leggen in elk contact met de burger om zo tot een inhoudsvolle relatie te komen (Nationale ombudsman, 2011). Dit vertrouwensmodel is echter volledig gebaseerd op de Nederlandse context waarin de ombudsman normaliter te werk gaat. Op Bonaire lijkt er eerder sprake te zijn van wantrouwen richting de overheid en mogelijk ook de Nationale ombudsman. Het is daarom noodzakelijk de concepten vertrouwen en wantrouwen onder de loep te nemen en de dynamieken die hierachter schuilgaan bloot te leggen. Op die manier kan inzicht verkregen worden in het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de overheid en

de betekenis die zij geven aan een instituut als de Nationale ombudsman. Deze concepten worden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

2.3 De stap van de Bonaireanen naar de Nationale ombudsman

Aangezien de Nationale ombudsman wil dat de burgers van Bonaire klagen als er problemen zijn met de overheid, is het belangrijk om te weten waarom mensen op een bepaalde manier handelen. In figuur 2 is de *Theory of Reasoned Action* van Azjen en Fishbein (1980) weergegeven.



Figuur 2 Schematische weergave van de Theory of Reasoned Action (bron: Azjen & Fishbein, 1980).

Het gedrag van mensen wordt volgens deze theorie bepaald door een intentie om het gedrag uit te voeren. Deze intentie wordt bepaald door iemands attitude en de subjectieve norm. De subjectieve norm (of sociale norm) is de druk die volgens iemand op hem of haar wordt uitgeoefend om bepaald gedrag wel of niet te vertonen. Aangezien Bonaire een collectivistische cultuur is, is deze subjectieve norm een belangrijk element. De norm wordt bepaald door de overtuigingen van anderen en de motivatie van iemand om aan de overtuiging van anderen te voldoen. De motivatie om aan de overtuigingen van anderen te voldoen is groot op Bonaire, omdat Bonaireanen bij een groep horen (zie ook 2.1.3). Normatieve overtuigingen op Bonaire kunnen bijvoorbeeld zijn dat je de overheid moet wantrouwen en dat je alleen persoonlijk vertrouwen moet hebben in mensen binnen je eigen groep. De subjectieve norm is daardoor dat een negatieve houding naar de overheid gewenst is. Attitudes zijn een “categorisering van een object op een evaluatieve dimensie” (Hoeken, 1998, p. 29). Attitudes worden bepaald door één of meerdere overtuigingen en zijn een soort evaluatieve samenvatting van die overtuigingen. Iemands attitude wordt bepaald door zijn of haar overtuigingen en de waarde die men daaraan hecht. Aangezien Bonaire niet individualistisch is ingesteld, hechten Bonaireanen minder waarde aan hun eigen overtuigingen. Zelfs als een individu persoonlijk wel een positieve attitude heeft over de overheid, wordt deze mogelijk ondergesneeuwd door de subjectieve norm, omdat deze op Bonaire van grote waarde is. Volgens Abts (2005) kan vertrouwen in de overheid het verschil tot een beslissing en handeling uitmaken. Om de Bonaireanen uiteindelijk te

brengen tot de intentie om te klagen bij de ombudsman, moet er dus zowel op het niveau van de attitude als op het niveau van de subjectieve norm vertrouwen zijn in de Nationale ombudsman.

Aangezien wantrouwen en vertrouwen veralgemeende attitudes zijn die onze werkelijkheid structureren, wordt er in dit onderzoek gezocht naar de achterliggende overtuigingen en bijbehorende evaluaties van mensen, die bepalen of iemand vertrouwen of wantrouwen heeft. Daarnaast zal ik op zoek gaan naar normatieve overtuigingen, omdat ik er vanuit ga dat de Bonaireanen gemotiveerd zijn om aan de verwachtingen van anderen te voldoen. Op die manier kan inzicht verkregen worden in het vertrouwen (of wantrouwen) van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman en de relatie tot hun intentie om wel of niet te klagen bij de Nationale ombudsman.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk behandel ik de theoretische concepten die ik zal gebruiken om de onderzoeksresultaten theoretisch te duiden. De concepten die centraal staan in dit onderzoek zijn vertrouwen, wantrouwen en *sensemaking*. Als eerste zal ik de concepten vertrouwen en wantrouwen operationaliseren, omdat deze bepalend zijn voor de intentie van de Bonaireanen om wel of niet te klagen (zie ook 2.3). Ik zal daarna de theorie over dynamieken die achter het wel of niet klagen schuilgaan presenteren. Vervolgens wordt het concept *sensemaking* en de kenmerken van dit concept toegelicht. Dit concept wordt gebruikt als instrument om de betekenisgeving van de Bonaireanen aan vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman te onderzoeken.

3.1 Vertrouwen en wantrouwen

In deze paragraaf bespreek ik de concepten vertrouwen en wantrouwen. Vertrouwen is een complex concept, waar in de literatuur een veelheid aan theorieën, benaderingen en termen over is te vinden (Kramer & Tyler, 1996). Zoals eerder beschreven maakt de Nationale ombudsman gebruik van het perspectief van de Duitse socioloog Luhmann (1979), die vertrouwen heeft geconceptualiseerd door een onderscheid te maken tussen de begrippen *confidence* en *trust*. Deze concepten worden hier verder uitgediept. *Confidence* en *trust* hebben te maken met verwachtingen die kunnen vervallen in teleurstellingen. *Confidence* gaat uit van een zekere vanzelfsprekendheid en heeft geen directe betrekking op een relatie tussen personen: "You are confident that your expectations will not be disappointed: that politicians will try to avoid war, that cars will not break down or suddenly leave the street and hit you on your Sunday afternoon walk" (Luhmann, 2000, p. 96). Binnen de overheid kunnen goede prestaties, representativiteit en transparantie ervoor zorgen dat er een abstracte overtuiging is dat het systeem of een ontwikkeling niet zal teleurstellen (Roëll, 2012). Bij beschadiging van *confidence* belandt men in een niet vanzelfsprekende situatie waarbij er een zekerheid wegvalt waarvan je dacht dat dat nooit zou gebeuren. Op dat moment kan men niet begrijpen wat men overkomt waardoor sprake kan zijn van gevoelens van vervreemding en spijt. Bij spijt kan troost helpen, terwijl bij vervreemding eerst opnieuw houvast nodig is (Noordegraaf-Eelens, Frissen & van der Steen, 2010). *Trust* vergt, in tegenstelling tot *confidence*, persoonlijke betrokkenheid, een vorm van *commitment* naar het object waarin wordt vertrouwd. Bij *trust* gaat het om risicovolle situaties. In deze situaties zijn mensen bereid om risico te nemen. Men kan de risico's vermijden, maar alleen als men bereid is om afstand te doen van de voordelen. *Trust* is dus kleinschalig, relationeel en interpersoonlijk (Luhmann, 2002; Roëll, 2012).

In de theorie van Luhmann (1979) gaat het om vertrouwen op verschillende niveaus. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat Bonaireanen wantrouwen hebben in de overheid, maar wel persoonlijk

vertrouwen in hun collectieve gemeenschap. Voor mijn onderzoek is de theorie van Luhmann (1979) een goed uitgangspunt, maar de concepten zijn nog te weinig specifiek. Daarom gebruik ik de typologie van Lewicki en Bunker (1995 in Kramer & Tyler, 1996, pp. 119-124) om het concept vertrouwen verder uit te diepen, omdat zij beter weergeven hoe de twee verschillende niveaus in de praktijk vorm krijgen. Volgens Lewicki en Bunker (1995 in Kramer & Tyler, 1996) zijn er drie typen van vertrouwen: *calculus-based trust*, *knowledge-based trust* en *identification-based trust*. Het eerste type *calculus-based trust* is een berekenende vorm van vertrouwen, waarbij men vooral kijkt naar de eventuele nadelige gevolgen van bepaalde handelingen. *Knowledge-based trust* is gebaseerd op de voorspelbaarheid van een ander. Dit voorspellen gebeurt aan de hand van informatie over het gedrag en intenties van de ander die tot dat moment verzameld is. *Identification-based trust* is gebaseerd op een wederzijdse vertrouwensband, omdat partijen elkaar begrijpen en elkaars belangen waarderen. Het is gebaseerd op wederzijdse identificatie en gedeelde waarden en doelen. De eerste twee vormen van vertrouwen zijn beide te scharen onder *confidence*, omdat ze geen persoonlijke betrokkenheid behoeven. Bij *identification-based trust* is dit echter wel het geval en deze valt daarom onder *trust*. Wanneer er sprake is van gebrek aan *confidence* en *trust*, kan het zijn dat wantrouwen zich voordoet.

Wantrouwen zie ik in dit onderzoek als de tegenstelling van vertrouwen, maar niet alleen als het gebrek aan vertrouwen. Wantrouwen kan gedefinieerd worden als “a lack of confidence in the other, a concern that the other may act so as to harm one, that he does not care about one’s welfare or intends to act harmfully, or is hostile” (Grovier, 1994, p. 240). Wantrouwen gaat dus een stap verder dan alleen het gebrek aan vertrouwen, want bij wantrouwen ga je er vanuit dat iemand slechte dingen met je voor heeft. Volgens Abts (2005) bevat vertrouwensverwachtingen over hoe iemand zich zou moeten gedragen of een systeem zou moeten functioneren. Deze verwachtingen bieden een houvast voor de toekomst, omdat ze enerzijds onzekerheid reduceren en anderzijds sociale relaties en systemen structureren. De toekomstverwachtingen leiden tot gedrag waarbij vertrouwensverwachtingen het verschil tot een beslissing en handeling kunnen uitmaken. Bij teleurstellingen van de verwachtingen kunnen vertrouwensverwachtingen omslaan in wantrouwensverwachtingen. Wantrouwen weerhoudt ons ervan relaties aan te gaan en voedt onzekerheid en zelftwijfel. Dit leidt tot overdreven zelfbescherming en mensen vallen snel terug op veilige procedures, waarbij men op zeker speelt. Wantrouwen zorgt ervoor dat men niet kan ervaren dat er een basis voor vertrouwen is. De excessieve waakzaamheid leidt daarnaast tot vertraagd handelen. Een cultuur van wantrouwen verhindert collectieve actie en leidt tot isolement. Daarnaast veroorzaakt het inkrimpen van persoonlijke netwerken, wat het ‘*in-group/out-group*’-denken versterkt (zie 2.1.3). Open communicatie wordt vaak afgesloten, waardoor sociale groepen

geïsoleerd worden. Wantrouwen mobiliseert defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie⁶ waardoor een cultuur van wantrouwen kan ontstaan. “In een cultuur van wijdverbreid wantrouwen is handelen en samenwerking daarentegen slechts mogelijk onder het juk van formele regels en wettelijke verplichtingen als functioneel alternatief van vertrouwen, wat elke sociale transactie belast en verzwaart” (Abts, 2005, p. 17). In de relatie tussen burger en overheid voedt ontoereikend overheidsoptreden het wantrouwen van het publiek. Gezagsdragers worden hierdoor vaak vijandig tegenover burgers met als gevolg dat de overheid daardoor minder effectief en ontvankelijk wordt. Daardoor wordt het wantrouwen van de burgers ten aanzien van de overheid hoe langer hoe meer bevestigd, alsmede het wantrouwen van de gezagsdragers ten aanzien van burgers. Hierdoor ontstaat een wantrouwensrelatie tussen de ‘verzuurde burger’ en de ‘falende overheid’ (Abts, 2005, p. 22).

In dit onderzoek is het onderscheid tussen *confidence* en *trust* dus het verschil tussen het vertrouwen in een systeem (vertrouwen op) of persoonlijk vertrouwen in mensen (vertrouwen in). Wanneer ik over *confidence* schrijf, bedoel ik het vertrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman als instituut. Om hier inzicht in te krijgen probeer ik te achterhalen welke berekening de Bonaireanen maken aan de hand van de nadelige gevolgen die zij zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman (*calculus-based trust*). Daarnaast onderzoek ik welke kennis de Bonaireanen hebben van de ombudsman, omdat dit bepalend is voor het vertrouwen van de Bonaireanen in de ombudsman (*knowledge-based trust*). Onder *trust* versta ik het vertrouwen van de Bonaireanen in anderen in het algemeen en medewerkers van de Nationale ombudsman specifiek. Om hier inzicht in te krijgen zal ik onderzoeken of Bonaireanen zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een vertrouwensband (*identification-based trust*). Als blijkt dat de Bonaireanen geenszins vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman, kan het zijn dat ze het instituut of de medewerkers wantrouwen. Wantrouwen gaat een stap verder dan alleen een gebrek aan vertrouwen, omdat je bij wantrouwen gelooft dat de ander niet het beste met je voor heeft. Inzicht in het wantrouwen van de Bonaireanen kan verkregen worden door op zoek te gaan naar uitingen van wantrouwen van de Bonaireanen, zoals defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie.

3.2 De vorming van vertrouwen of wantrouwen

In dit onderzoek zal ik ingaan op het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman. De vraag die hierbij centraal staat is waarom de Bonaireanen vertrouwen of wantrouwen hebben in de ombudsman. Daarom zal ik in deze paragraaf ingaan op de literatuur over

⁶ Xenofobie is haat of angst voor vreemdelingen of buitenlanders (Encyclo, 2013).

het vormen van vertrouwen of wantrouwen. "Vertrouwen en wantrouwen ontwikkelen zich door een opeenstapeling van historische ervaringen, van cumulatieve processen van voortdurende socialisatie, gehechtheid aan de cultuur, van voortdurende ontmoetingen met tal van instellingen en systemen" (Abts, 2005, p. 20). Dit is een goed uitgangspunt voor dit onderzoek, omdat uit hoofdstuk 2 blijkt dat de geschiedenis en cultuur van Bonaire een belangrijke rol spelen bij het vertrouwen en wantrouwen van de Bonaireanen als het gaat om de overheid. Hieronder zal ik eerst ingaan op de vorming van vertrouwen en vervolgens op de vorming van wantrouwen.

Er zijn verschillende theorieën over het vormen van vertrouwen. In dit onderzoek gebruik ik de theorie van Thomas (1998) omdat hij specifiek ingaat op de vorming van vertrouwen in de overheid, *public trust*. Hij haalt hierbij de categorisering aan van Zucker (1986). Volgens Zucker (1986) zijn er drie manieren voor het vormen van vertrouwen. De eerste is *characteristic-based trust* en wordt bepaald door persoonlijke kenmerken, zoals ras, geslacht en familie achtergrond, die maken dat je tot een bepaald cultureel systeem hoort. Thomas (1998) beweert dat mensen vertrouwen nodig hebben om met elkaar te kunnen interacteren. Persoonlijke kenmerken zijn daarom bij uitstek geschikt om te bepalen of andere individuen dezelfde verwachtingen zullen hebben. *Characteristic-based trust* is vergelijkbaar met *identification-based trust*. Deze vorm van vertrouwen heerst het meeste in kleine gemeenschappen die zelden interacteren met buitenstaanders. De tweede vorm van vertrouwen is *process-based trust*, een vorm waarbij vertrouwen gevormd wordt door herhaaldelijke interacties tussen burger en overheid. Deze interacties kunnen uitwisselingen van informatie, diensten of producten zijn en zijn zowel van economisch als symbolisch belang. Hierbij is het van belang dat de burger het idee krijgt dat de overheid waarde hecht aan de verlangens, behoeftes en verwachtingen van de burgers (Thomas, 1998). De laatste vorm van vertrouwen is volgens Zucker (1986) institutioneel vertrouwen: "Institutional-based trust is produced through institutions that have become accepted as social facts and are therefore seldom questioned" (Thomas, 1998, p. 180). Het gaat hierbij vooral om het feit dat de burger er vertrouwen in heeft dat de organisatie kwaliteit zal leveren op basis van expertise en ervaring.

Wantrouwen ontstaat door een verstoring van vertrouwen, waarbij bepaalde informatie ertoe leidt dat mensen de relatie van vertrouwen ter discussie stellen. Plotselinge inconsistenties, die de *confidence* van mensen op de proef stellen, veroorzaken wantrouwen. Een voorbeeld hiervan is een beurscrash. Een andere oorzaak van wantrouwen is een omkering van vertrouwen door aanwijzingen die twijfel veroorzaken over de gepastheid van bepaalde vertrouwensverwachtingen. Vertrouwen is op zich relatief flexibel, waardoor verstoringen niet direct tot wantrouwen hoeven te leiden. Als er teveel aanwijzingen zijn die twijfel over vertrouwen veroorzaken, kan vertrouwen echter plots

omslaan in wantrouwen. Bepaalde *cues* (zie ook 3.3.3) kunnen dan de katalysatoren zijn van deze omslag. Dit leidt ook tot nieuwe verwachtingen, wat tot uiting komt in wantrouwig gedrag en achterdocht (Abts, 2005).

Bij zowel vertrouwen als wantrouwen zijn vroegere sleutelervaringen belangrijk voor de interpretatie en evaluatie van nieuwe gebeurtenissen (zie ook 3.3.3). Deze kunnen namelijk bevestigend werken en neigen zich in sociale interacties te bekrachtigen. Een selectieve blik zorgt ervoor dat nieuwe aanwijzingen vaak als bewijs voor het initiële vertrouwen of wantrouwen worden gezien. Vooral in gevallen van onzekerheid, kennistekort of complexiteit grijpen mensen snel terug naar stereotypen die overeenkomen met vooroordelen en gangbare vertogen (Abts, 2005). Het teruggrijpen naar stereotypen kan leiden tot de ontwikkeling van vertrouwensspiraal en wantrouwensspiraal, een soort *self-fulfilling prophecy*. Positieve ervaringen bevestigen het vertrouwen en leiden tot een cultuur van vertrouwen. Andersom wordt wantrouwen vaak beantwoord met wantrouwen, waardoor er een sneeuwbal ontstaat van misverstanden waarbij men elkaar wantrouwt. Een cultuur van wantrouwen wordt gekenmerkt door argwaan, ontrouw, isolatie en misbruik (Putnam, 1993, p. 171). Of en hoe vertrouwen of wantrouwen bereikt wordt is afhankelijk van maatschappelijke normen en waarden die het gedrag en de overtuigingen van mensen bepalen. Dit blijkt ook uit het model van Azjen en Fishbein (1980) (zie hoofdstuk 2). Aangezien een cultuur gebaseerd is op specifieke normen en waarden, zijn de processen die mensen leiden naar vertrouwen of wantrouwen sterk afhankelijk van de maatschappelijke cultuur (Doney, Cannon en Mullen, 1980; Hofstede, 1980; Triandis, 1972).

Volgens Thomas (1998) wordt vertrouwen dus gevormd door persoonlijke kenmerken, interacties en geaccepteerde sociale feiten. De laatste is niet van toepassing in dit onderzoek, want de Nationale ombudsman is nog geen geaccepteerd sociaal feit, omdat het instituut relatief nieuw is voor de Bonaireanen. De herhaaldelijke interacties met de overheid zijn echter wel van toepassing op dit onderzoek, omdat uit hoofdstuk 2 blijkt dat de Bonaireanen een bijzondere geschiedenis hebben wat betreft overheid. Persoonlijke kenmerken spelen in dit onderzoek ook een belangrijke rol bij de vorming van vertrouwen, omdat er een cultuurverschil is tussen Nederland en Bonaire (zie hoofdstuk 2). Wantrouwen ontstaat door plotselinge inconsistenties die het vertrouwen op de proef stellen, waardoor vertrouwen plots om kan slaan in wantrouwen. Zoals hierboven beschreven is zijn eerdere sleutelervaringen belangrijk bij vertrouwen en wantrouwen voor de betekenisgeving aan nieuwe gebeurtenissen. Positieve ervaringen ten aanzien van de overheid bevestigen het vertrouwen en vormen een cultuur van vertrouwen. Andersom geldt hetzelfde voor wantrouwen. In dit onderzoek kunnen we de Nationale ombudsman zien als een “nieuwe gebeurtenis” waaraan de Bonaireanen

betekenis moeten/kunnen geven. Aangezien eerdere sleutelervaringen met de overheid een rol spelen bij de vorming van vertrouwen of wantrouwen in bijvoorbeeld de overheid of vertegenwoordigers van de overheid, besteed ik in dit onderzoek ook aandacht aan belangrijke gebeurtenissen uit het verleden die Bonaireanen (onbewust of bewust) koppelen aan de vorming van vertrouwen of wantrouwen in de ombudsman.

3.3 Sensemaking

Hoe mensen betekenis geven in het algemeen, is ook van toepassing op hoe mensen betekenis geven aan vertrouwen en wantrouwen. Het concept betekenisgeving zal ik daarom als instrument gebruiken om vertrouwen en wantrouwen verder te operationaliseren. Verschillende wetenschappers hebben het begrip *sensemaking* gedefinieerd. Ring en Rands (1989) vinden *sensemaking* een proces waarin individuen cognitieve kaarten ontwikkelen voor hun omgeving. Volgens hen is *sensemaking* een individuele activiteit (p. 342). Deze conceptualisering voldoet in mijn ogen niet, omdat mensen ook betekenis kunnen geven in interactie met anderen. Louis (1980) noemt *sensemaking* een denkproces dat op retrospectieve wijze verrassingen verklaart. Het is een cyclus die bestaat uit opeenvolgende gebeurtenissen. Het begint met individuen die toekomstige gebeurtenissen voorspellen aan de hand van bewuste en onbewuste anticipaties en assumpties. Zodra er iets onlogisch gebeurt of er een discrepantie is in hun voorspelling, moeten ze een verklaring hebben. De output van dit proces is betekenis (p. 241). Naar mijn idee geven mensen niet alleen betekenis bij verrassingen maar ook gedurende alledaagse gebeurtenissen. Het concept volgens Louis (1980) voldoet daarom ook niet voor dit onderzoek. Weick (1995) beweert dat *sensemaking* er vanuit gaat dat actoren eerst hun omgeving moeten begrijpen en gedeelde interpretaties moeten ontwikkelen voordat ze over kunnen gaan tot actie (p. 24). Het concept van Weick (1995) staat in dit onderzoek centraal, omdat het overgaan tot actie van belang is in dit onderzoek. De Nationale ombudsman wil namelijk dat Bonaireanen naar het klachtenloket komen, met andere woorden: komen klagen. Hieronder wordt het concept betekenisgeving verder toegelicht.

Weick (1995) definieert *sensemaking* als volgt: “the process of social construction that occurs when discrepant cues interrupt individuals’ ongoing activity, and involves the retrospective development of plausible meanings that rationalize what people are doing” (in Maitlis & Sonenshein, 2010, p. 551). Actoren creëren een eigen subjectieve werkelijkheid, in plaats van op zoek te gaan naar een bestaande werkelijkheid. Dit gebeurt door na een gebeurtenis een betekenis te construeren. *Sensemaking* is het zien van de werkelijkheid als een voortdurende presentatie die vorm krijgt wanneer mensen in retrospectief betekenis geven aan de situaties waarin ze zich bevinden (Weick,

1995, p. 15). Weick (1995) maakt een onderscheid tussen *sensemaking* en interpretatie. Bij interpretaties gaat het om een soort van tekst, waarbij de interpretatie "a rendering in which one word is explained by another" (Weick, 1995, p. 7) is. Bij *sensemaking* gaat het zowel om de constructie als het lezen van de tekst. Het gaat om de manier waarop mensen genereren wat ze interpreteren. Sensemaking is een activiteit of proces, terwijl interpretatie zowel een proces als een product kan zijn. Een betekenis is net als een interpretatie een product, maar *sensemaking* (betekenisgeving) is een proces (Weick, 1995, p. 13).

Volgens Weick (1995) zijn er zeven kenmerken die betekenisgeving onderscheiden van andere gelijksoortige concepten zoals begrijpen of interpretatie (p.17). Het is vooral bedoeld om grenzen te stellen aan het concept *sensemaking* (Weick, 1995, p. 18). De zeven kenmerken van het proces zijn: geaard in identiteitsconstructie, retrospectief, *enactive of sensible environments*, sociaal, continu, gefocust op en door *extracted cues* en eerder aangestuurd door plausibiliteit dan nauwkeurigheid. Hoewel alle kenmerken een steentje bijdragen aan het geheel dat *sensemaking* is, zal ik mij specifiek richten op drie kenmerken van *sensemaking*, namelijk identiteit, *extracted cues* en *enactment*. Uit de vorige paragraaf blijkt dat identiteit en sleutelervaringen (*cues*) belangrijk zijn bij de vorming van vertrouwen en wantrouwen. *Enactment* is ook van belang in dit onderzoek, omdat het inzicht zal geven in het wel of niet klagen (handelen) van de Bonaireanen. Deze eigenschappen worden daarom hieronder uitgelicht.

3.3.2 Geaard in identiteitsconstructie

Identiteit is belangrijk bij de vorming van vertrouwen of wantrouwen. In deze paragraaf wordt besproken wat identiteitsconstructie inhoudt en waarom dit belangrijk is voor het geven van betekenis. Knorr-Cetina (1981) noemt het individu een 'getypeerde discursieve constructie' (p.10). Identiteiten komen voort uit een proces van interactie. Verandering in deze interactie is ook verandering in definities van de identiteit. Een *sensemaker* is eigenlijk zelf een puzzel die voortdurend een herdefinitie ondergaat. Tegelijkertijd presenteert hij zichzelf aan anderen en probeert te beslissen welke identiteit passend is. Afhankelijk van de identiteit die je kiest, verandert ook de definitie van je omgeving. Identiteitsconstructie is daarom een belangrijk kenmerk van *sensemaking*. Gecontroleerde, intentionele *sensemaking* begint als iemand geen bevestiging krijgt van zijn eigen identiteit. *Sensemaking* handhaaft een consistent, positief zelfbeeld. Mensen leren over hun identiteiten door ze te projecteren op hun omgeving en vervolgens de consequenties te observeren. Daarnaast probeert men tegelijkertijd de omgeving te vormen en erop te reageren. Mensen leiden hun identiteit af van het gedrag van anderen, maar proberen deze ook actief te beïnvloeden vanaf het begin. *Sensemaking* is een complexe mix van proactie en reactie (Weick, 1995, p. 23). Weick (1995) noemt *sensemaking self-referential* en suggereert daarmee dat eerder de

identiteit dan de omgeving de tekst is die interpretatie nodig heeft. Wat een situatie betekend heeft, wordt namelijk bepaald door de identiteit die iemand aanneemt als hij met de situatie omgaat (p. 24).

Identiteit is op te delen in meerdere soorten: persoonlijke identiteit, sociale identiteit en organisatie-identiteit. Onder persoonlijke identiteit verstaat Weick (2001) het bewustzijn van een persoon van wie hij of zij is in een bepaalde setting (p. 461). Volgens Turner (1982) horen bij persoonlijke identiteit specifieke, persoonlijke eigenschappen, zoals psychologische karakteristieken, persoonlijke smaak en intellectuele (p.18). Sociale identiteit is volgens Tajfel (1972) "the individual's knowledge that he belongs to certain social groups together with some emotional and value significance to him of the group membership" (Tajfel, 1972, p. 31). Eigenschappen die horen bij sociale identiteit zijn de eigenschappen die aanduiden bij welke formele of informele sociale groep je hoort, zoals geslacht, nationaliteit, politieke voorkeur of religie. Als we kijken naar individuen in organisaties, dan zien we eigenlijk twee identiteiten per individu: het individu als zichzelf en het individu als een vertegenwoordiger van zijn collectiviteit. Een individu handelt dus niet alleen op de normale manier voor zijn organisatie, maar hij handelt op subtiel wijze ook als zijn organisatie wanneer hij bepaalde normen en waarden en collectieve doelen belichaamt (Chatman, Bell en Staw, 1986, p. 211). Hoewel alle soorten identiteiten invloed hebben op *sensemaking*, ligt in dit onderzoek de nadruk vooral op de sociale identiteit, omdat Bonaire een collectivistische cultuur is. Een sociale identiteit wordt ontleend aan een groep. Volgens Wetherell (1996) bestaat een groep uit mensen die dezelfde sociale representaties delen. Hiermee bedoelt zij dat ze dezelfde betekenis geven aan aspecten van de wereld. Sociale representaties worden gevormd in interactie met anderen. Sociale representaties werken homogeniserend voor groepen, want ze leveren een conventionele code voor communicatie.

Identiteitsconstructie is een belangrijk kenmerk van *sensemaking* omdat het ook de definitie van je omgeving bepaalt. Vanwege de collectivistische cultuur op Bonaire ligt de nadruk in dit onderzoek op sociale identiteit. Dit houdt in dat men wel of niet behoort tot een bepaalde groep en daar waarde aan hecht. Mensen in een groep geven dezelfde betekenissen aan aspecten van de wereld en zo ontstaat een conventionele code van normen en waarden. Bonaireanen kunnen we in dit onderzoek zien als individuen die gestuurd worden door bepaalde groepsconventies. Dit heeft ook invloed op de betekenis die zij individueel geven aan de Nationale ombudsman. Ik onderzoek daarom de achterliggende normatieve overtuigingen die leiden tot het wel of niet hebben van vertrouwen c.q. wantrouwen in de Nationale ombudsman.

3.3.3 Gefocust op en door *extracted cues*

Sleutelervaringen (*cues*) zijn bepalend voor het vormen van vertrouwen of wantrouwen. In deze paragraaf ga ik in op de rol van *cues* in betekenisgeving. *Sensemaking* is gefocust op en door *extracted cues*. Hiermee wordt bedoeld dat mensen een soort signalen halen uit de stromen van het dagelijks leven. Het is lastig om *sensemaking* te bestuderen omdat je vaak eerder het product (betekenis) dan het proces bestudeert. Daarom moet er in onderzoek naar *sensemaking* aandacht besteed worden aan de manier waarop mensen *cues* ergens uithalen. Weick (1995) vergelijkt *extracted cues* met zaadjes (p.50), omdat de verhouding tussen zaad en plant ongeveer hetzelfde is als de verhouding tussen *cues* en *sensemaking*. Je weet zeker dat een *cue* leidt tot *sensemaking*, maar aan de hand van de *cue* kun je niet direct zien wat voor *sensemaking* eruit volgt. Een specifieke observatie wordt gerelateerd aan iets algemeen in het belang van *sensemaking*. Dit verduidelijkt de betekenis van de observatie, maar verandert ook het algemene enzovoorts. Op die manier informeren en construeren het abstracte en concrete elkaar. Waar een *extracted cue* op uitloopt, hangt af van de context. Ten eerste heeft de context invloed op wat gekozen wordt als *cue*, want niet alles wordt opgemerkt. Voordat het proces van *sensemaking* kan beginnen moet iets wel eerst opgemerkt worden. Daarnaast heeft context invloed op hoe een *extracted cue* geïnterpreteerd wordt (Weick, 1995, p. 51). Zonder context kun je een betekenis niet vaststellen omdat dingen dan nog dubbelzinnig zijn of er kunnen meerdere betekenissen zijn (Leiter, 1980, p. 107). Het belangrijkste van *extracted cues* is dat men ze gebruikt als referentiepunt. Ze verbinden elementen cognitief met elkaar en zodra mensen deze verbanden als echt beschouwen, krijgen ze ook meer substantie. Als men erin gelooft, gaat men er ook naar handelen. Dit wordt ook wel de *self-fulfilling prophecy* genoemd. Een *cue* wordt gebruikt voor de voorspelling van toekomstige gebeurtenissen.

In dit onderzoek wordt gezocht naar de *cues* die de Bonaireanen uit de stromen van het dagelijks leven halen als het gaat om betekenisgeving aan de Nationale ombudsman. Deze referentiepunten zijn namelijk bepalend in het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman, omdat ze werken als een *self-fulfilling prophecy*. Als een bepaalde *cue* ervoor heeft gezorgd dat er wantrouwen is in de Nationale ombudsman, leidt deze *cue* waarschijnlijk ook tot wantrouwen bij Bonaireanen als zij betekenisgeven aan toekomstige gebeurtenissen. Hetzelfde geldt voor vertrouwen.

3.3.4 Enactment

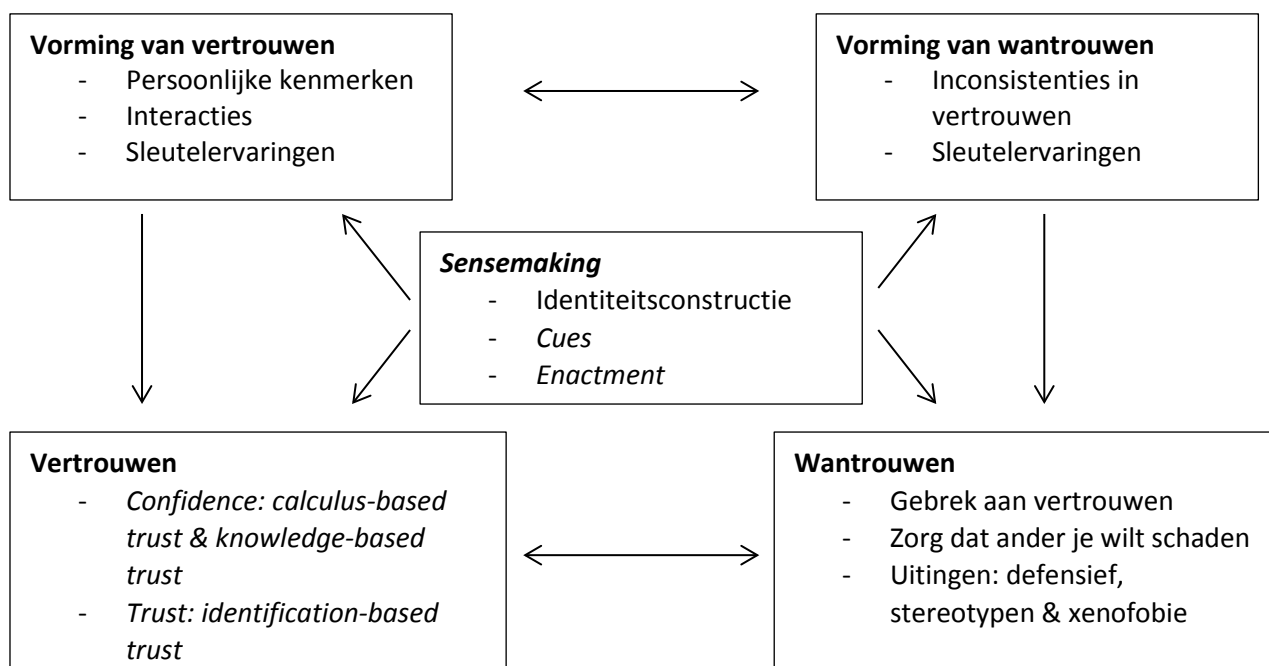
Het laatste kenmerk van *sensemaking* waar in dit onderzoek aandacht aan wordt besteed is *enactment*. Weick (1995) verstaat onder *enactment* dat mensen een deel van de omgeving waar ze mee te maken hebben, zelf produceren (p.30). Mensen handelen en door hun handelen creëren ze 'materiaal' dat de beperkingen en kansen worden die ze krijgen (Weick, 1995, p. 31). Handelen hoeft

echter niet per definitie actie te betekenen. Soms handelt men juist niet en ook dit kan leiden tot bepaalde beperkingen en kansen (Weick, 1995, p. 37). Iemand's omgeving is in ieder geval niet allesbepalend voor de betekenis die mensen aan een gebeurtenis geven. Men reageert op een bepaalde manier op situaties door wel of niet te handelen. Dit zorgt ervoor dat een betekenis op een bepaalde manier tot stand komt. Niet handelen is hierbij een betekenis die bewust gegeven wordt en wel handelen ook, dus wel of niet handelen is een verschil in betekenisgeving.

De handelingen die Bonaireanen wel of niet doen is dus ook bepalend voor hun vertrouwen of wantrouwen in de Nationale ombudsman. In de inleiding schreef ik al dat Bonaireanen weinig klagen bij de Nationale ombudsman. Dit is ook een vorm van *enactment*, want niet handelen is ook een vorm van handelen. Aangezien *enactment* een belangrijk kenmerk is van *sensemaking*, is het feit dat Bonaireanen weinig klagen ook *sensemaking*. Dat ze niet klagen, zou er op kunnen duiden dat ze de Nationale ombudsman wantrouwen. In dit onderzoek wordt dit nader bestudeerd.

3.5 Analytisch kader

In deze paragraaf wordt het analytisch kader van dit onderzoek uiteengezet. In dit onderzoek staan drie concepten centraal: vertrouwen, wantrouwen en betekenisgeving. Uit hoofdstuk 2 blijkt namelijk dat vertrouwen of wantrouwen doorslaggevend zijn in de intentie om wel of niet te klagen bij de Nationale ombudsman. Hieronder staat een schematisch overzicht van de verschillende concepten en hoe deze met elkaar in relatie staan (zie figuur 3).



Figuur 3 Schematisch overzicht van concepten analytisch kader.

Vertrouwen is geoperationaliseerd in de begrippen *confidence* en *trust*. *Confidence* is het vertrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman als instituut. *Trust* is het vertrouwen van de Bonaireanen in anderen in het algemeen en de medewerkers van de Nationale ombudsman specifiek. Om te achterhalen of de Bonaireanen *confidence* hebben in de Nationale ombudsman, zijn de volgende vragen relevant. Welke berekening maken de Bonaireanen aan de hand van de nadelige gevolgen die zij zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman? En welke kennis hebben de Bonaireanen van de ombudsman? Deze vragen geven inzicht in de *calculus-based* en *knowledge-based trust* van de Bonaireanen. Om te achterhalen of de Bonaireanen ook *trust* hebben in de ombudsman, is de vraag of Bonaireanen zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een vertrouwensband (*identification-based trust*). Vertrouwen wordt gevormd door persoonlijke kenmerken, interacties en sleutelervaringen. Welke persoonlijke kenmerken zorgen voor vertrouwen bij de Bonaireanen? En welke interacties en sleutelervaringen uit het verleden (met de overheid) zijn bepalend voor hun vertrouwen in de ombudsman?

Wantrouwen gaat een stap verder dan alleen een gebrek aan vertrouwen, omdat je bij wantrouwen ook de zorg hebt dat een ander je wilt schaden. Er zijn verschillende uitingen van wantrouwen, zoals defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie. In dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant. Welke uitingen van wantrouwen zien we terug bij de Bonaireanen die duiden op wantrouwen in de Nationale ombudsman? Wantrouwen wordt gevormd door inconsistenties in vertrouwen en sleutelervaringen. Zijn er ervaringen die hebben gezorgd voor inconsistenties in het vertrouwen van de Bonaireanen? En zo ja, hebben deze geleid tot wantrouwen?

Sensemaking is in dit onderzoek de manier waarop de Bonaireanen betekenis geven aan de wereld en wordt gebruikt om vertrouwen en wantrouwen verder te operationaliseren. De nadruk ligt op drie kenmerken van *sensemaking* (Weick, 1995): identiteitsconstructie, *cues* en *enactment*. Hoe heeft identiteitsconstructie, met name van sociale identiteit, invloed op het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen? Welke referentiepunten gebruiken de Bonaireanen in de interviews om betekenis te geven aan de Nationale ombudsman? En hoe beïnvloedt het wel of niet handelen van de Bonaireanen hun betekenisgeving aan vertrouwen of wantrouwen in de Nationale ombudsman? Bovenstaande vragen, die voortkomen uit de literatuur, vormen een leidraad voor dit onderzoek.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk zet ik uiteen hoe dit onderzoek tot stand is gekomen en vanuit welk perspectief dit is gebeurd. Voortvloeiend uit mijn wetenschappelijk positionering heb ik gekozen voor kwalitatief onderzoek. De onderzoeksmethoden die ik hiervoor gebruikt heb, worden hieronder beschreven. Afsluitend neem ik de kwaliteit van het onderzoek onder de loep.

4.1 Wetenschappelijke positionering

De manier waarop een onderzoeker kijkt naar de werkelijkheid, bepaalt de manier waarop hij of zij onderzoek doet. Voor mijn onderzoek ga ik uit van de interpretatieve benadering. Vanuit dit perspectief zijn mensen subjecten die hun eigen werkelijkheid construeren. Deze subjecten geven betekenis aan hun omgeving en door dit proces van betekenisgeving krijgt de werkelijkheid gestalte (Weick, 1995). De werkelijkheid is geen vast gegeven realiteit, maar krijgt vorm door middel van sociale constructie, waaraan mensen zelf een actieve bijdrage leveren (Yanow, 2000). Bij interpretatief onderzoek is het van belang om het object van onderzoek zoveel mogelijk te benaderen met de ogen van degene die onderzocht wordt. Vanuit hun interpretaties wordt wetenschappelijke kennis of een theorie gevormd. De interpretatieve benadering hecht veel waarde aan symbolische processen en aan de manier waarop betekenis tot stand komt in interacties tussen mensen. Betekenisgeving wordt gezien als een sociaal proces omdat mensen alleen kunnen interpreteren door middel van contact met andere mensen (Den Boer, Bouwman, Frissen, Houben, 1994, pp. 21-22). Aangezien mensen door geschiedenis, cultuur en context worden beïnvloed in hun denken en doen, geeft elk individu op zijn eigen manier betekenis aan situaties en objecten. Daarom is naar mijn idee één objectieve werkelijkheid niet mogelijk. De interviews in dit onderzoek zijn een weergave van de geconstrueerde werkelijkheid van de respondenten. Ik zal als onderzoeker hieraan op mijn beurt ook een interpretatie geven. Daarom kunnen we spreken van een interpretatie van interpretaties van de werkelijkheid, ook wel dubbele hermeneutiek genoemd (Giddens, 1984, p. 284).

In de methodiek van een interpretatief onderzoek staan de processen van betekenisgeving en interacties op basis van betekenissen centraal. De betekenissen en interacties vormen gezamenlijk de wereld waarin individuen leven. Het belangrijkste uitgangspunt is proberen zicht te krijgen op de beleving van eigen situatie van de handelende persoon (actor). Er wordt getracht de situatie die men wil onderzoeken te formuleren vanuit de betekenissen die de betrokkenen zelf aan de situatie toekennen (Arts, Hilhorst & Wester, 1985). Om antwoord te geven op mijn onderzoeksvraag zal ik gebruik maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden omdat deze zich richten op het verkrijgen van inzicht in betekenissen van mensen (Brinkman, 2011). Kwantitatief onderzoek wil zaken meetbaar

maken en is gericht op cijfers (Brinkman, 2011). Volgens Silverman (2010) is dit verschil echter te kort door de bocht en moeten we kijken naar de vraag die we beantwoord willen hebben. In dit onderzoek gaat het niet om hoeveel mensen een betekenis geven aan het loket voor klachten van de Nationale ombudsman, maar om wélke betekenis zij geven aan het loket voor klachten van de Nationale ombudsman en hoe deze betekenis tot stand komt. Vandaar dat er wordt gekozen voor kwalitatieve onderzoeksmethoden. Daarnaast sluiten kwalitatieve onderzoeksmethoden goed aan op de interpretatieve benadering, omdat in deze benadering veel waarde gehecht wordt aan de manier waarop betekenis tot stand komt. De onderzoeksmethoden worden hieronder besproken. Aangezien de Nationale ombudsman een relatief nieuw instituut is op Bonaire, is dit onderzoek exploratief van aard. Dit onderzoek beschrijft tevens een fenomeen, namelijk de betekenis die Bonaireanen geven aan de Nationale ombudsman en welke rol vertrouwen en wantrouwen hierin spelen. Het is dan ook een beschrijvend onderzoek.

4.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van (een beperkte) documentanalyse, literatuurstudie en interviews. Hieronder worden deze onderzoeksmethoden verder toegelicht. Daarnaast is gebruik gemaakt van persoonlijke communicatie met Alex Brenninkmeijer (Nationale ombudsman) en twee van zijn medewerkers (Marjolein Bannier en Hans Oosterveer) die regelmatig afreizen naar Bonaire.

4.2.1 Documentanalyse en literatuurstudie

Voor de documentanalyse heb ik gebruik gemaakt van de website, brochures, jaarverslagen en het jaarplan van 2013 van de Nationale ombudsman. Daarnaast heb ik informatie van het intranet, de interne wiki van de Nationale ombudsman en andere interne documenten geanalyseerd. Het belangrijkste document hierbij was 'Klachtbehandeling door de Nationale ombudsman op Caribisch Nederland'. De documentanalyse moest inzicht bieden in de invulling die de Nationale ombudsman geeft aan het loket voor klachten over de overheid op Bonaire.

Om inzicht te krijgen in de Bonaireaanse geschiedenis en cultuur en het concept betekenisgeving te operationaliseren ben ik begonnen met een literatuurstudie. Om geschikte literatuur te vinden voor de literatuurstudie, is er gebruik gemaakt van internet, de universiteitsbibliotheek en eigen boeken. Op internet heb ik gezocht via google scholar, een zoekmachine voor wetenschappelijke artikelen, en PiCarta, een overkoepelde zoekmachine die zoekt in verschillende (universiteits)bibliotheeken. Daarnaast heb ik boeken geleend van mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst en het hoofd van mijn faculteit Paul Verweel. De literatuurstudie is gestart met het concept betekenisgeving. De zoekterm '*sensemaking*' heeft mij bij Weick (1995) gebracht. Via 'bronliteratuur' heb ik dit concept verder uitgediept. Weick's kenmerken van *sensemaking* heb ik geprobeerd aan te vullen met andere

literatuur. Zoektermen die ik daarvoor heb gebruikt zijn: 'identiteitsconstructie', 'social identity', 'extracted cues' en 'enactment'. Dit heeft mij onder andere geleid naar Tajfel (1972). Om meer inzicht te krijgen in de context waarin de ombudsman te werk moest gaan heb ik me verdiept in Bonaire. Belangrijke zoektermen hierbij waren: 'Bonaire', 'Caribisch Nederland', 'cliëntelisme en patronage', 'collectivisme individualisme' en 'Ombudsman Caribisch Nederland'. De belangrijkste bron die ik vond in mijn zoektocht was Nauta (2011). Aangezien hieruit bleek dat vertrouwen en wantrouwen belangrijke concepten waren in dit onderzoek heb ik besloten mijn literatuurstudie hier op te richten. Vanwege het standpunt van de Nationale ombudsman omtrent vertrouwen ben ik mijn zoektocht gestart met de termen 'confidence' en 'trust' van Luhmann (1979). Vervolgens heb ik de concepten verder uitgediept aan de hand van de zoektermen: 'vertrouwen', 'wantrouwen', 'dynamiek vertrouwen wantrouwen' en 'public trust'. De belangrijkste gevonden literatuur bij deze termen waren Lewicki en Bunker (in Kramer & Tyler, 1996), Abts (2005) en Thomas (1998). Het was lastig om literatuur te vinden over de dynamiek van vertrouwen en wantrouwen, waardoor ik aan de hand van de voorhanden zijnde literatuur heb geprobeerd zelf inzicht te verschaffen in de vorming van vertrouwen en wantrouwen. Naar aanleiding van de literatuurstudie zijn drie concepten geformuleerd, die in relatie tot elkaar worden onderzocht: vertrouwen, wantrouwen en *sensemaking*.

4.2.2 Interviews

Er zijn verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals focusgroepen of interviews (Silverman, 2010). Een focusgroep is een interview met zes tot acht respondenten tegelijkertijd. De respondenten hebben vaak dezelfde achtergrond en daardoor geeft het inzicht in denkbeelden van een bepaalde groep (Morgan, 1998). In dit onderzoek is gekozen voor interviews, omdat respondenten elkaar bij interviews niet kunnen beïnvloeden. Dit is een belangrijk argument, aangezien vertrouwen een gevoelig onderwerp is. Daarnaast was het praktisch niet haalbaar om vanuit Nederland te regelen dat meerdere respondenten op Bonaire gelijktijdig op dezelfde plek aanwezig zouden zijn.

Interviews kunnen gestructureerd, semigestructureerd of ongestructureerd zijn. Hoe meer structurering er vooraf plaatsvindt, hoe meer de interviewer de richting bepaalt (Boeije, 2005, p. 57). Bij een gestructureerd interview zijn de vragen vooraf opgesteld en in elk interview gelijk. Op die manier kan de validiteit en betrouwbaarheid (zie 4.6.1 en 4.6.2) van het onderzoek gewaarborgd worden. Respondenten zijn bij deze vorm echter zeer beperkt in hun antwoordkeuze en betekenisgeving. Het ongestructureerde interview is een vrij gesprek waarbij de interview slechts gebruik maakt van enkele geheugensteuntjes. De invloed van de onderzoeker is hierdoor beperkt, omdat respondenten vrij zijn om hun eigen verhaal te vertellen. Een groot nadeel is echter dat de

interviews vrijwel onvergelykbaar zijn bij deze vorm. Een semigestructureerd interview ligt tussen de twee andere vormen in. Bij deze vorm van interviewen wordt er gebruik gemaakt van een topiclijst die van tevoren is opgesteld en er worden open vragen gesteld. De volgorde van de vragen kan vaststaan, maar dat hoeft niet. De respondent is vrij in zijn antwoorden en wordt dus niet beperkt door een lijst met antwoorden waaruit hij of zij zou moeten kiezen. Daarom kan deze methode goed inzicht verschaffen in de betekenisgeving van de respondenten. Doordat in elk interview wel dezelfde topics behandeld worden, zijn de interviews goed met elkaar te vergelijken. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, omdat het de structuur biedt om de respondenten met elkaar te vergelijken, maar tegelijkertijd biedt het flexibiliteit voor respondenten om hun eigen betekenis naar voren te brengen. Volgens Walsham (1995) is dit een goede methode om als interviewer de balans te vinden tussen sturen en passief zijn. In de volgende paragraaf ga ik in op de topiclijst die gebruikt is bij het afnemen van de interviews voor dit onderzoek.

4.3 Topiclijst

De topiclijst is gemaakt aan de hand van de besproken literatuur in hoofdstuk 2 en 3. Op de topiclijst stonden vier onderwerpen centraal: cultuur, overheid, klagen en communicatie (zie bijlage 3). Voor elk topic zijn enkele vragen opgesteld. Hoewel vertrouwen en wantrouwen in dit onderzoek centraal staan, waren deze concepten geen 'hoofdttopics'. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn dit gevoelige onderwerpen en daarom heb ik ervoor gekozen om ze voorzichtig op te brengen wanneer er gesproken werd over de andere topics. Ten tweede was bij het opstellen van de topiclijst nog niet duidelijk dat deze concepten een dermate belangrijke rol spelen in de situatie met de ombudsman dat de focus ten tijde van de afname nog niet geheel op deze concepten gevestigd was. Vooraf zijn enkele introducerende vragen gesteld aan de respondent, voornamelijk om ze op hun gemak te stellen, een band op te bouwen en een beeld te krijgen van de respondent.

Het eerste onderwerp van de topiclijst is cultuur omdat mensen vaak trots zijn op hun cultuur en hier gemakkelijk over praten. Dit onderwerp moest inzicht geven in de Bonaireaanse cultuur. Hoe zijn Bonaireanen georganiseerd, wat voor subculturen zijn er, wie is er invloedrijk en wat is makkelijk of moeilijk te regelen op het eiland? Daarnaast diende het om inzicht te geven in de cultuurverschillen tussen Nederland en Bonaire. Het tweede onderwerp was overheid. Hierbij is gevraagd naar de ervaringen van de Bonaireanen sinds de bestuurlijke veranderingen. Daarnaast probeerde ik inzicht te krijgen in de betekenisgeving van de Bonaireanen aan hun overheid. Als het gesprek hierover op gang was, heb ik het onderwerp vertrouwen naar voren gebracht. Als laatste besprak ik met de Bonaireanen hun problemen met de overheid. Het derde onderwerp was klagen. Ik wilde inzicht verkrijgen in de handelwijze van de Bonaireanen als ze een klacht hebben over de overheid. De

Nationale ombudsman is voorzichtig naar voren gebracht. Als de respondent bekend was met de ombudsman, heb ik gevraagd naar hun ervaringen. Bij onbekendheid met de ombudsman, heb ik een situatie geschetst waarin er een loket was voor klachten over de overheid om hun betekenisgeving hieraan te kunnen achterhalen. Vervolgens werd dan het onderwerp vertrouwen weer naar voren gebracht. Als laatste onderwerp werd communicatie behandeld. Dit was bedoeld om inzicht te krijgen in de voorkeurstaal van de Bonaireanen, hun mediagebruik en de beste manier om Bonaireanen te bereiken. Dit onderdeel van de topiclijst is vooral bedoeld ten behoeve van een communicatieplan voor de Nationale ombudsman en speelt in dit onderzoek geen belangrijke rol. Tijdens mijn onderzoek was ik namelijk stagiaire bij de Nationale ombudsman (zie 4.6.3). Hieronder ga ik in op de respondenten waarbij de interviews afgenomen zijn.

4.4 Respondenten

Het criterium voor de keuze voor respondenten was dat zij woonachtig waren op Bonaire. Bonaire is een multicultureel eiland, maar ik heb geprobeerd respondenten te vinden die bestempeld kunnen worden als 'een doorsnee Bonaireaan'. Daarom is gekozen voor mensen die geboren waren op Bonaire of een ander Antilliaans eiland en al lange tijd woonachtig waren op Bonaire. Sommige respondenten woonden al hun hele leven op Bonaire. Anderen hebben enkele jaren in Nederland gewoond om een studie te kunnen volgen. Het streven was om vijftien tot twintig interviews af te nemen. In totaal zijn vijftien respondenten geïnterviewd. Dit heeft vooral te maken met de duur van mijn verblijf op Bonaire en de beschikbaarheid van respondenten. De diversiteit is gewaarborgd door de man-vrouw verhouding zo gelijk mogelijk te houden, respondenten van diverse leeftijden en met verschillende opleidingsniveaus te benaderen. Van de vijftien respondenten waren er acht mannelijk en zeven vrouwelijk. De leeftijd van respondenten is ingedeeld in jong (tot 40 jaar) en oud (40 jaar en ouder). Van de vijftien respondenten waren er zes jong en negen oud. Het opleidingsniveau van de respondenten is ingedeeld in twee categorieën: laag (hoogst voltooide opleiding: lagere school, mavo/havo of mbo) en hoog (hoogst voltooide opleiding: hbo of wo). Van de vijftien respondenten waren er zeven laagopgeleid en acht hoogopgeleid. Zie bijlage 4 voor een overzicht van alle respondenten.

Voor het zoeken van respondenten en het afnemen van de interviews ben ik vier weken (half april-half mei 2013) afgereisd naar Bonaire. In dit onderzoek is voor het vinden van respondenten onder andere gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode. Hierbij zijn via de eerste respondenten de namen verkregen van anderen, welke vervolgens zijn benaderd (Boeije, 2005, p. 53). Tijdens mijn verblijf op Bonaire heb ik gecouchsurft⁷ bij twee Nederlanders die woonachtig waren op Bonaire. Via

⁷ Couchsurfing is een online sociaal netwerk, waarbij leden elkaar slaapplekken kunnen aanbieden.

hen ben ik in contact gekomen met hun Bonaireaanse collega's en vrienden. Ook heb ik via enkele respondenten contactgegevens verkregen van andere respondenten. Daarnaast heb ik op straat, in winkels en supermarkten mensen aangesproken om een afspraak te maken voor een interview. Het vinden van de respondenten was een lastige opgave omdat de meeste mensen niet open stonden voor een gesprek over de overheid. Daarnaast kwamen respondenten regelmatig niet opdagen bij een afspraak. Hieronder bespreek ik de afname en analyse van de interviews.

4.5 Dataverzameling & -analyse

Zoals ik al eerder schreef, ben ik afgereisd naar Bonaire om de interviews af te nemen. De interviews zijn afgenomen bij respondenten thuis of op hun werk. Bij binnenkomst hield ik eerst een 'sociaal praatje' om de respondenten op hun gemak te stellen en hun vertrouwen te winnen zodat ze openlijk zouden praten. Vervolgens heb ik verteld dat het onderzoek bedoeld was om inzicht te krijgen in de Bonaireaanse cultuur en dat ik benieuwd was naar hun ideeën over de overheid op Bonaire. Daarna heb ik het interview afgenomen aan de hand van de topiclijst. Invloeden van buitenaf zijn beperkt door de afname te doen in een besloten ruimte. De respondenten is anonimiteit gegarandeerd om een gevoel van veiligheid te creëren zodat de respondenten vrijuit zouden spreken. De duur van de interviews wisselde van veertig minuten tot één uur en vijftien minuten.

De interviews zijn opgenomen met een audiorecorder en vervolgens getranscribeerd. Hierop is één uitzondering geweest, namelijk respondent negen. Zij heeft geen toestemming gegeven om het interview op te nemen, omdat ze bang was dat het haar anonimiteit zou schaden. Gedurende de dit interview heb ik met de hand meegeschreven. Tijdens het gesprek heb ik zoveel mogelijk de volgorde van de topiclijst aangehouden. Als een respondent afweek van deze volgorde, heb ik me daaraan aangepast om het gesprek zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. Bij onduidelijke antwoorden is gevraagd om toelichting. Als de respondenten een vraag niet begrepen, heb ik deze anders geformuleerd.

De data-analyse van dit onderzoek is stapsgewijs verlopen: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Bij open coderen worden alle fragmenten in een interview die op dat oment van belang lijken voor het onderzoek voor zien van een code. De code is een soort samenvattende term die de betekenis van het fragment weergeeft. Het resultaat van open coderen is een lijst met verschillende codes (Boeije, 2005, p. 85). Vervolgens zijn de resultaten axiaal gecodeerd. Dit betekent dat de codes met elkaar worden vergeleken en synoniemen worden weggehaald om zo de lijst te verkleinen. De belangrijkste begrippen worden achterhaald en omschreven met voorbeelden (Boeije, 2005, pp. 98-

99). De laatste stap is selectieve codering. Hierbij wordt er structuur aangebracht in de gegevens en verbanden gelegd. Dit kan door middel van het onderscheiden van hoofd- en subcodes in een codeboom (zie bijlage 5). De hoofdcodes zijn de kernthema's van het onderzoek (Boeije, 2005, p. 105-109), te weten Bonaireaanse identiteit, vertrouwen en wantrouwen in de overheid en vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman. De codes in de codeboom zijn opgebouwd in de vorm van een trechter. Dit betekent dat de hoofdcodes algemeen zijn en de subcodes steeds specifiek zijn. Ik zal hiervan een voorbeeld geven. Het hoofdthema vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman is gesplitst in vertrouwen en wantrouwen. Onder de subcode vertrouwen in de ombudsman valt de code identificatie met de ombudsman, omdat dit een specifieke vorm van vertrouwen is. Onder deze code valt als laatste code persoonlijke kenmerken, omdat *identification-based trust* hierop gebaseerd wordt.

4.6 Kwaliteit van het onderzoek

In deze paragraaf ga ik in op de kwaliteitscriteria van dit onderzoek: validiteit, betrouwbaarheid en de rol van de onderzoeker.

4.6.1 Validiteit

Validiteit houdt in dat de resultaten van een onderzoek overeenkomen met datgene wat je wilde meten (Den Boer et.al., 1994). Validiteit is onder te verdelen in interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat om de vraag of de onderzoeker meet wat hij wilde meten (Bryman, 2008, p. 47). De interne validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door vragen op meerdere manieren aan respondenten te stellen en door tijdens de interviews door te vragen. Op die manier heb ik proberen te voorkomen dat respondenten sociaal wenselijk antwoordden. Als respondent een vraag niet goed begrepen, is deze verduidelijkt door herformulering. Daarnaast heb ik antwoorden van respondenten af en toe samengevat om te controleren of mijn interpretatie van hun antwoord juist was. Externe validiteit heeft betrekking op de vraag of de conclusies van het onderzoek ook gelden in andere, nog niet onderzochte situaties (Boeije, 2005, p. 155). Aangezien er geen gebruik gemaakt is van een grote steekproef, is dit onderzoek niet generaliseerbaar. De resultaten van dit onderzoek zijn echter wel bruikbaar omdat er gefocust is op één specifieke casus, namelijk de Nationale ombudsman. Het lijkt erop dat het probleem van wantrouwen en vertrouwen op Bonaire verder strekt dan alleen de Nationale ombudsman. Dit onderzoek zou daarom aanleiding kunnen zijn voor verder onderzoek naar vertrouwen en wantrouwen in de overheid op Bonaire.

4.6.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek gaat om de beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten (Boeije, 2005, p. 145). Door alle methodische keuzes te

verantwoorden krijgt men inzicht in de betrouwbaarheid van een onderzoek (Morse, Barrett, Mayan, Olson en Spiers, 2002). Op die manier is het onderzoek herhaalbaar. Aangezien het hier gaat om interpretatief onderzoek is herhaling ingewikkeld omdat zowel de interpretaties van de respondenten als de onderzoeker een rol spelen. Om de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te houden moeten in kwalitatief onderzoek de gegevens controleerbaar zijn. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is vergroot door een topiclijst op te stellen die opnieuw gebruikt kan worden. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd, waardoor het voor iedereen mogelijk is om de originele data door te nemen. Als laatste zijn de interviews systematisch gecodeerd, zodat alle genomen stappen navolgbaar zijn (zie 4.5).

4.6.3 Rol van de onderzoeker

Naast betrouwbaarheid en validiteit is ook de rol van de onderzoeker belangrijk voor de kwaliteit van het onderzoek. Volgens Morse et al. (2002) zijn de flexibiliteit, creativiteit, gevoeligheid en vaardigheid van een onderzoeker bepalend voor de validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek. Tijdens mijn onderzoek liep ik stage bij de Nationale ombudsman, maar ik heb getracht mij zo onafhankelijk en neutraal mogelijk op te stellen. Bij de afname van de interviews heb ik mijzelf geïntroduceerd als student van de Universiteit Utrecht in plaats van stagiair bij de ombudsman om deze onafhankelijkheid en neutraliteit te waarborgen. Het stage lopen bij de ombudsman heeft voordelen opgeleverd bij dit onderzoek, omdat ik toegang had tot alle interne documenten en aanwezig was bij vergaderingen, waardoor ik een goed beeld van de Nationale ombudsman neer heb kunnen zetten. Daarnaast ben ik mij ervan bewust dat ik als 'Nederlandse' ben afgereisd naar Bonaire en daarom gezien kon worden als 'buitenlander'. Ik heb daarom extra aandacht besteed aan het op hun gemak stellen van mijn respondenten, bijvoorbeeld door anonimiteit te garanderen. Bij kwalitatief onderzoek maakt de onderzoeker deel uit van het onderzoek, omdat ik als onderzoeker met mijn eigen 'bril' naar de werkelijkheid kijk (Yanow, 1996, p. 6). Aangezien mijn cultuur verschilt van de Bonaireaanse cultuur, is het risico op misinterpretatie groter. Daarom heb ik doorgevraagd tijdens de interviews en antwoorden samengevat ter controle. De vragen heb ik zo open mogelijk gesteld zonder daar al bepaalde connotaties in te leggen.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk presenteer ik de onderzoeksresultaten. De resultaten worden weergegeven aan de hand van drie hoofdthema's: Bonaireaanse identiteit, vertrouwen en wantrouwen in de overheid en vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman. Het hoofdstuk eindigt met een antwoord op de deelvragen van dit onderzoek. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op vijftien interviews (zie bijlage 4 voor een overzicht van de respondenten).

5.1 Bonaireaanse identiteit

Identiteitsconstructie is een belangrijk kenmerk van *sensemaking* omdat het ook de definitie van je omgeving bepaalt (Weick, 1995). In dit onderzoek ligt de focus op sociale identiteit. Dit houdt in dat mensen behoren tot een bepaalde groep en daar waarde aan hechten (Tajfel, 1972). Mensen in een groep geven dezelfde betekenissen aan aspecten van de wereld en zo ontstaat een conventionele code van normen en waarden (Wetherell, 1996). Vijf van de 15 respondenten geven aan dat mensen op Bonaire dicht op elkaar leven in een kleine gemeenschap (1,2,4, 10 en 12). Twee daarvan (2 en 4) benoemen dat iedereen elkaar kent op Bonaire. Volgens zes van de 15 respondenten (3,5,6,7,8 en 11) leven Bonaireanen in groepen. Dit duidt op het feit dat op Bonaire sprake is van een collectivistische cultuur (zie hoofdstuk 2).

5.1.1 Collectivistisch Bonaire

Eigenschappen die horen bij sociale identiteit zijn de eigenschappen die aanduiden bij welke formele of informele sociale groep je hoort, zoals geslacht, nationaliteit, politieke voorkeur of religie. Op Bonaire zijn er verschillende groepen, ingedeeld per eigenschap. Vijf van de 15 respondenten geven aan dat er verschillende groepen zijn op Bonaire, ingedeeld op nationaliteit of afkomst (1,2,3,5 en 8). Respondent 1 benadrukt daarbij dat deze groepen zich vaak afsluiten van het lokale volk:

“Je hebt Peruaans, Dominicaans, Venezolaans, er zijn verschillende culturen. [...] Maar er is weer andere groep ook, dat zijn de Europese Nederlanders, die zijn heel anders. Veel van hen die mixen niet met het lokale volk. Ze hebben gewoon een afgelegen woontje [sic] of een dorpje. Dan wonen ze daar en dan krijg je geen Bonaireaan daar binnen.” (respondent 1)

Het lokale volk is op andere manieren in te delen in groepen. Acht van de 15 respondenten geven aan dat Bonaireanen leven in familieverband en dat dit heel belangrijk is (1,2,3,4,5,8,10,13 en 14). Voor respondent 1 geldt zelfs dat familieleden de enige mensen zijn die hij vertrouwt. Daarnaast geven zeven van de 15 respondenten aan dat Bonaireanen ook ingedeeld kunnen worden in een groep als het gaat om de kerk waartoe zij behoren (1,4,5,6,8,13 en 14). Als laatste zijn de Bonaireanen in te delen op politieke voorkeur, hetgeen 4 van de 15 respondenten aangeven (6,10,11 en 12). Hierbij geeft respondent tien aan dat je politieke voorkeur ook bepaald wordt door de familie waarin je bent geboren.

Bonaireanen geven geen betekenis op basis van hun eigen kennis of ervaring, maar ze geven dezelfde betekenis als de groep waar zij bij horen. Respondent 11 zegt hierover het volgende:

“We behandelen problemen van horen zeggen. We vormen niet een eigen mening op grond van kennis of ervaring om een mening te vormen. Het is: ik sta achter de mening van Jan of van Piet en ik vind het een sympathieke kerel of hij behoort tot de politieke partij of een bepaalde groep waar ik ook thuishoor.” (respondent 11)

Een andere respondent (6) zegt hierover dat de betekenisgeving van Bonaireanen vaak gestuurd wordt door een politicus en dat op die manier de betekenisgeving van hele families gestuurd wordt. Betekenisgeving gebeurt op Bonaire dus vaak in groepsverband, hetzij gestuurd door een politicus of iets anders. Ook familie is bepalend voor de betekenisgeving van de respondenten: *“Wij zijn niet zo zelfstandig. Alles moet in familieverband gaan”* (respondent 2). Het is daarom belangrijk om aandacht te besteden aan de uitingen die respondenten doen over anderen. Hierin gaan waarschijnlijk de normatieve overtuigingen schuil, die bepalend zijn voor hun betekenisgeving als geheel.

5.1.2 Afhankelijk Bonaire

Zoals hierboven beschreven is, is de betekenisgeving van de respondenten afhankelijk van anderen. Afhankelijkheid is een belangrijk element in de Bonaireaanse cultuur. Drie van de 15 respondenten (6,11 en 15) benoemen dat Bonaireanen altijd afhankelijk van anderen zijn geweest en nog steeds zijn. Volgens respondent 11 en 15 komt dit voort uit het slavernijverleden en het kolonialisme. Hierbij benadrukt respondent vijftien dat Nederland er tot op de dag van vandaag voor heeft gezorgd dat Bonaireanen afhankelijk zijn van anderen. Hieruit blijkt dat de respondenten weinig kritisch reflectievermogen hebben en vooral kijken naar anderen. Dit is een bevestiging van de collectivistische cultuur. Een andere respondent (6) zegt dat Bonaireanen gewend zijn om afhankelijk te zijn door cliëntelisme en patronage.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat cliëntelisme en patronage speelden in de tijd van de Nederlandse Antillen. Volgens elf van de 15 respondenten is dit nog steeds aan de orde van de dag (1,3,4,5,6,9,10,11,12,14 en 15). Mensen zijn afhankelijk van politici omdat ze je dingen beloven als je voor hen stemt (10). Respondent één geeft hiervan een voorbeeld:

“Maar als de politici zich ermee gaan bemoeien en geld gaan geven, dat doen ze veel hier, de partijen en de overheid, gewoon geld uittrekken voor het volk. Dan ga je met telefoon in [het stemhokje], dan ga je stemmen, foto van [jouw stem] maken, kom je naar buiten, laat je die mensen zien en dan krijg je geld.” (respondent 1)

Drie van de 15 respondenten noemen Bonaire een cultuur van vriendjespolitiek (3,5 en 6). Eén van hen (5) benoemt hierbij dat het politici altijd eerst gaat om het eigen belang en dan pas om eilandsbelang. De andere twee respondenten (3 en 6) geven aan dat dingen makkelijk te regelen zijn met een telefoontje naar een gedeputeerde. Respondent 3 kleurt dit met een voorbeeld:

“Als ik moet een vergunning, dan moet ik een brief regelen wat voor soort vergunning ik nodig heb, dan moeten ze [de gedeputeerden] goedkeuring zetten, dan moeten ze tekenen voor ok en dan krijg ik mijn vergunning. En als je dan vrienden met de gedeputeerde bent, dan gaat het vlog. Als je er [bij de overheid] komt, er zijn tien [aanvragen voor] vergunningen, de ene onder de andere en die van jou is hieronder. Vrienden van de gedeputeerden, dan kunnen ze ook deze er onderuit halen en bovenop leggen. Is met mij gebeurd, daarom weet ik [dat].” (respondent 3)

De afhankelijkheid van politici betreft niet alleen het regelen van vergunningen. Het kan ook van invloed zijn op je werk. Respondent tien geeft aan dat als de verkeerde partij aan de macht is, waarop jij niet hebt gestemd, je geen werk zult krijgen. Zodra die partij aan de macht komt, wordt iedereen vervangen door nieuwe mensen die lid zijn van hun partij. Respondent zes benoemt wel dat je tegenwoordig minder afhankelijk bent van de politiek omdat er met de komst van het Openbaar Lichaam meer rechten zijn de burgers op Bonaire. Volgens hem hebben mensen op Bonaire echter nog niet door dat je niet meer hoeft te doen wat een politicus wil.

Samenvattend wordt in deze paragraaf duidelijk dat Bonaire een collectivistische cultuur is, waarin afhankelijkheid een belangrijk element is. De betekenisgeving van de respondenten wordt grotendeels bepaald door de groep waartoe zij behoren. De respondenten zijn vaak afhankelijk van anderen, hetzij familie, de kerk, de politiek of de overheid (of een combinatie). De sociale norm is daarom van groot belang bij de betekenisgeving van de respondenten. In het model van Azjen en Fishbein (1980, zie figuur 2 op p. 15) zijn de sociale norm en attitude bepalend zijn voor iemands gedragsintentie. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de respondenten hun attitude bepalen aan de hand van de sociale norm. Het model van Azjen en Fishbein (1980) moet daarom enigszins aangepast worden aan de Bonaireaanse werkelijkheid. De sociale norm is namelijk bepalend voor de gedragsintentie van de respondenten. Welke invloed de collectivistische, afhankelijke cultuur en de sociale norm hebben op het vertrouwen en wantrouwen van de respondenten in de overheid en de Nationale ombudsman, wordt behandeld in de volgende paragrafen.

5.2 Vertrouwen en wantrouwen in de overheid op Bonaire

Bij nieuwe gebeurtenissen zijn vroegere sleutelervaringen (*cues*) belangrijk bij de interpretatie en evaluatie van deze gebeurtenissen (Weick, 1995). Dit geldt ook voor vertrouwen en wantrouwen. Het vertrouwen of wantrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman wordt dus bepaald

door het vertrouwen of wantrouwen dat Bonaireanen al hadden in de overheid. Daarom geeft deze paragraaf inzicht in het vertrouwen of wantrouwen van de respondenten in de overheid en hoe dit vorm heeft gekregen.

Vier van de 15 respondenten geven aan op dit moment vertrouwen te hebben in de overheid op Bonaire (5,6,11 en 14). Hiervoor geven zij verschillende redenen. Respondent vijf zegt vertrouwen te hebben in het Nederlandse systeem, omdat ingrijpen nodig was aangezien het slecht ging met Bonaire. Respondent zes vertrouwt de overheid helemaal, omdat nu alles eerlijk volgens de regels moet. Op die manier kan cliëntelisme en patronage volgens hem verbannen worden. Hij vertrouwt de mensen binnen de overheid echter niet omdat er eerste een nieuwe lichtung moet komen om het nieuwe systeem goed te laten functioneren. Ook respondent veertien heeft wel vertrouwen in het systeem, maar vertrouwt sommige mensen binnen de overheid niet, omdat zij hun macht misbruiken door middel van cliëntelisme en patronage. Respondent elf heeft compleet vertrouwen in de overheid omdat hij zelf onderdeel is geweest van de referendumcommissie die de directe banden met Nederland heeft vormgegeven.

Het merendeel (10 van de 15) van de respondenten geeft echter aan geen of weinig vertrouwen te hebben in de overheid (1,2,3,4,7,9,10,12,13,15). Uit de literatuurstudie is gebleken dat wantrouwen verder gaat dan gebrek aan vertrouwen omdat je bij wantrouwen het gevoel hebt dat de ander je wilt schaden. Hoewel niet alle respondenten expliciete uitspraken doen over wantrouwen richting de overheid, worden er tijdens de interviews wel degelijk kenmerken hiervan naar voren gebracht. Bij zeven van de tien respondenten (1,4,5,7,9,12 en 15) die geen vertrouwen hebben in de overheid, is sprake van wantrouwen. Dit uit zich in angst (1,4,7,9 en 15), vijandige stereotypering (4,5, 12 en 15), defensieve reacties (4,9,12 en 15) en xenofobie (12 en 15). Er zijn vijf respondenten (1,4,7 en 9) die aangeven bang te zijn voor de overheid. Respondent vijftien zegt:

“Ik vertrouw niet eens een glaasje water van de regering. Ik zweer het je. [...] Ik ging met haar [een vriendin] samen [naar de overheid] voor de onderhandeling, ze vragen: wil je koffie of thee? Ik zeg nee, ik ben bang voor jullie. Ik zeg het ze gewoon ook. Ik neem het niet aan. Terwijl van mijn vriendin die Nederlander is, ik het wel neem. Maar ik weet dat ik de doorn in de ogen ben [van de overheid] omdat ik zeg wat het is. En dat is de keiharde waarheid.” (respondent 15)

Een andere uiting van wantrouwen is vijandige stereotypering. Op Bonaire wordt vooral van Nederlanders een vijandig stereotype neergezet. Vier respondenten (4,5,12 en 15) praten haatdragend over Nederlanders. Respondent twaalf is hierin zeer expliciet: *“Laat ik het gewoon direct zeggen, hier de mensen, wij houden niet van Hollanders. [...] En de Hollanders houden niet van ons.”* (respondent 12). Respondent vier richt zich specifiek op de Nederlandse overheid: *“Op den*

duur denk ik: kijk jullie willen wel met jullie wetten hier komen. Alles wat wij niet willen, willen jullie. [...] En wij kunnen niks. En zo creëer je haat." (respondent 4). Wantrouwen mobiliseert daarnaast defensieve reacties. Dit komt tot uiting bij vier respondenten (4,9,12 en 15). Respondent twaalf geeft een duidelijk voorbeeld waarbij Bonaireanen zich defensief opstellen tegenover Nederlanders:

"Het is niet verstandig om te zeggen: weet je wat we willen, alle Hollanders hier weghebben. Dat vind ik dom. [...] Het is dom want je laat dan ook merken dat jij dat kleine groepje niet aankunt. [...] Geert Wilders is hier twee keer geweest hè, op vakantie hè, en dan krijg je meteen reacties van wat komt 'ie hier doen, weet je wel? Zet hem eruit! En dan zeg ik van nee, wat wij moeten doen is hem doodknuffelen. We moeten hem helemaal van streek maken, zo goed, goed behandelen."
(respondent 12)

Wantrouwen kan zich ook uiten in xenofobie. Respondent vijftien zegt impliciet dat ze bang is voor Nederlanders: "*Pas op want overal hebben Nederlanders [mensen] uitgeroeid. [...] Ik hoop dat dit goed blijft.*" (respondent 15). Eerder in haar verhaal vertelt ze dat Nederlanders in Indonesië en Suriname mensen hebben uitgeroeid. Ze geeft aan bang te zijn dat Nederlanders ook mensen op Bonaire komen uitroeien.

De meerderheid van de respondenten (10 van de 15) heeft geen vertrouwen in de overheid op Bonaire. Zeven van die tien respondenten doen expliciete uitingen van wantrouwen in de overheid. Aangezien dit de meerderheid is, kan vastgesteld worden dat dit de sociale norm is op Bonaire. Hoewel de overige drie van de tien respondenten zich er niet expliciet over uit laten, is de kans groot dat zij de overheid ook wantrouwen, omdat de sociale norm bepalend is op Bonaire. Het wantrouwen in de overheid op Bonaire heeft vorm gekregen door verschillende *cues*: de bestuurlijke veranderingen in 2010, het nieuwe Nederlandse beleid en de angst voor represailles. Deze *cues* worden hieronder één voor één besproken.

5.2.1 Bestuurlijke veranderingen

Zoals al eerder beschreven is, is Bonaire sinds 10 oktober 2010 een bijzondere gemeente van Nederland. Dit was een flinke verandering in het bestuurlijke systeem op Bonaire. Plotselinge inconsistenties, die de *confidence* van mensen op de proef stellen, veroorzaken wantrouwen, zo ook de bestuurlijke veranderingen op Bonaire. Slechts twee van de 15 respondenten (6 en 11) waren positief over de bestuurlijke veranderingen op Bonaire in 2010. Respondent zes noemt als belangrijkste reden hiervoor geld: "*Nu is er geld. Voor onderwijs, voor gezondheidszorg, voor de veiligheid, voor sociale eh vergoedingen, voor eh infrastructuur, voor noem maar op. En dat is een heel groot verschil nu, heel heel groot verschil.*" (respondent 6). Deze respondenten gaven ook aan vertrouwen te hebben in de overheid. Negen van de 15 respondenten waren negatief over de bestuurlijke veranderingen (1,3,4,5,7,9,10, 12 en 15). Hiervoor waren verschillende redenen. Drie

respondenten gaven aan dat ten tijde van het referendum niet duidelijk was wat de veranderingen precies inhielden (1,3 en 4). Ze kozen voor directe banden met Nederland, maar hadden geen idee dat ze een Openbaar Lichaam zouden worden. Daardoor voelen zij zich enigszins bedrogen. Respondent vier zegt hierover het volgende:

“Vroeger had je belastingen, want vroeger moest je belastingen betalen en dat ging allemaal naar Curaçao en Curaçao die stopte dat allemaal lekker in zijn zakken. En wij kregen niks terug. Dus vandaar dat ze zeiden met het referendum willen we.. het voorstel was dat we meteen direct onder Nederland zouden gaan vallen. En niet onder Curaçao, maar onder Nederland. En dan zou het precies blijven zoals het nu was. Maar het was een leugen. Het was een leugen.” (respondent 4)

Respondent 9 geeft aan dat ze niet tevreden is met het nieuwe systeem, omdat het ongelijker is dan het was wat betreft belastingen. Een andere respondent (10) zegt niet meer te weten wie wat doet bij de overheid en er daardoor geen vertrouwen in te hebben. Weer een ander (7) benoemt dat er ineens Nederlanders zitten op Bonaireaanse posities. Hij is hier ontevreden over omdat hij het gevoel heeft dat dit onterecht is. Het gaat om sleutelposities in het openbaar bestuur:

“Wat ik zie nou, veel Nederlanders hebben posities die Antillianen vroeger hadden. Ik weet niet hoe het daar is geworden. Maar de laatste hebben mensen die hoge posities hadden, hebben ze gewoon aan de kant gezet voor een Nederlander. Ik weet niet of het is om de boel te controleren of ik weet niet. Het is gewoon ineens gebeurd.” (respondent 7)

Respondent vijftien heeft het gevoel dat Nederland de boel overgenomen heeft sinds de bestuurlijke veranderingen in 2010. Het lokale bestuur is volgens haar sindsdien machteloos. Hoewel respondent twaalf niet zo extreem reageert als vijftien, heeft zij wel het idee dat het lokale bestuur onder druk wordt gezet door Nederland, waardoor Bonaire geen eigen vertegenwoordiging overhoudt. Hierdoor verliest Bonaire eigenwaarde volgens respondent twaalf:

“Maar je had [voor de bestuurlijke veranderingen in 2010] die vertegenwoordiging in Willemstad van Bonaire. En dat geeft toch een bepaald gevoel van eigenwaarde. En dat is wat ik nu heel kwalijk vind, dat gevoel van eigenwaarde van iets kunnen beslissen over je eigen toekomst is weg.” (respondent 12)

Hoewel de respondenten die negatief waren over de bestuurlijke veranderingen verschillende redenen hiervoor hebben, hebben ze met elkaar gemeen dat ze de overheid op Bonaire wantrouwen.

5.2.2 Nederlands beleid

Het gevolg van het zijn van een bijzondere gemeente is dat Bonaire te maken heeft gekregen met Nederlands beleid. Vijf van de 15 respondenten (1,5,7,10 en 14) geven aan dat zij niet tevreden zijn over de manier waarop Nederland beleid uitvoert op Bonaire. Alle vijf geven zij aan dat dit meeweegt in hun gebrek aan vertrouwen in de overheid. De redenen die ze hiervoor geven zijn dat het beleid

en de wetten gemaakt worden door ambtenaren in Nederland, die geen benul hebben van de situatie op Bonaire. Ook de ambtenaren van de Rijksdienst Caribisch Nederland zijn volgens respondent tien onvoldoende geïntegreerd om iets te snappen van Bonaire. Respondent zeven geeft aan dat de Nederlandse wetten gemaakt worden voor 16 miljoen mensen, terwijl er op Bonaire maar 15.000 mensen wonen. Daarom moet het beleid aangepast worden voor Bonaire, maar dit gebeurt volgens hem onvoldoende. Ook volgens respondent één worden de wetten gewoonweg gepland op het eiland, terwijl dat niet zomaar gaat. Respondent veertien legt uit wat er niet goed is aan de invoering van Nederlands beleid op Bonaire aan de hand van het homohuwelijk:

“Nou ja, Nederland heeft wel gedwongen dat het [homohuwelijk] hier ook moet komen, maar dat is wel een kleine fout. Het is een andere cultuur. Stapsgewijs kom je daarmee. Je bereikt het niet in een jaar, je bereikt het misschien in 6, 7 of 10 jaar. Maar Nederland heeft gezegd: NEE, gelijk! En dat moet je ook niet doen. Geef de Bonaireaan de tijd. Leg ze uit waarom je bepaalde dingen doen. Waarom is een homohuwelijk normaal? Leg ze uit, heel simpel. Joh, kan je voorstellen het is je zoon of je dochter, laat mensen nadenken. Geef ze tijd om na te denken en dan gaan mensen denken: ja, kan je ook wel voorstellen dat ik een zoon of dochter heb die zo is. Inderdaad, dan tuurlijk moeten ze ook gelijke rechten en gelukkig worden. Geef de mensen tijd en dan komt het goed.” (respondent 14)

Een ander kenmerkend voorbeeld van Nederlands beleid is de bouw van een gevangenis. Vier van de 15 respondenten (4,5,12 en 15) noemen de gevangenis als een reden van wantrouwen naar de overheid. Respondent twaalf licht dit toe:

“Het eerste wat ze gedaan hebben is de gevangenis gebouwd. Het eerste wat ze, die mensen zijn toch niet van [hier], ik ben niet blind. Als je nou als eerste met de zorg, met het ziekenhuis begint. Het ziekenhuis is nog steeds niet in orde. Nee, eerst de gevangenis. [...] Ze zeggen het misschien niet zo maar ze zeggen het, je hoort dat ze zeggen van die gevangenis is niet gebouwd voor de Hollanders, die gevangenis is gebouwd voor de Bonaireanen.” (respondent 12)

De respondenten nemen het de Nederlandse overheid kwalijk dat zij als eerste een gevangenis hebben gebouwd in plaats van aandacht te besteden aan zorg of onderwijs. Daarnaast zien zij het als een aanval op de Bonaireaanse cultuur, waardoor ze geen vertrouwen hebben in het Nederlands beleid.

5.2.3 Angst voor represailles

Niemand op Bonaire wil iets negatiefs zeggen over de overheid, omdat ze bang zijn voor represailles. Dit wordt beweerd door tien van de 15 respondenten (1,3,4,6,7,9,11,13,14,15). De angst voor represailles is een belangrijke *cue* dat de respondenten de overheid niet vertrouwen. Angst is namelijk één van de uitingen van wantrouwen. Opvallend is dat geen van de respondenten zegt zelf bang te zijn voor represailles. Als ze erover spreken, hebben ze het altijd over anderen. Uit 5.1.1 blijkt dat in de uitingen die respondenten doen over anderen waarschijnlijk de normatieve overtuigingen schuil gaan. Daarom wordt er hier toch nader ingegaan op de angst voor represailles. Respondent

één vertelt over de angst voor represailles het volgende: *“Angstcultuur, voor alles. Ze willen niks zeggen. Bijvoorbeeld als je voor de overheid werkt en je iets zegt, dan moet je echt uitkijken, want dan komen er consequenties.”* (respondent 1). De respondenten noemen de volgende voorbeelden van represailles: ontslagen worden, niet in aanmerkingen komen voor een school, uitkering, vergunning, woning, beurs of een baan voor een familielid. De angst voor represailles komt voort uit de afhankelijkheidscultuur op Bonaire (zie 5.1.2). De respondenten zijn afhankelijk van de overheid, omdat ze die nog weer nodig kunnen hebben voor bijvoorbeeld een vergunning of uitkering (6,9,11,12). Respondent zes geeft aan dat je onafhankelijk moet worden voordat je vrij kunt zijn in je mening:

“Als je denkt dat je afhankelijk bent van de politicus, dan pas ga je zo doen. Als je buiten zijn macht wil zijn, dan moet je echt zorgen dat je, hoe moet je dat zeggen, dat je niet afhankelijk bent van hem. En dan kun je zeggen wat je wil, dan kun je doen wat je wil.” (respondent 6)

Respondent drie en zes benadrukken dat men tegenwoordig niet meer bang hoeft te zijn voor represailles, maar dat dit voortkomt uit de afhankelijkheidspositie veroorzaakt door het slavernijverleden en cliëntelisme en patronage. Respondent zeven noemt gebrek aan kennis als reden dat er angst is op Bonaire:

“Kijk als ik onder jou werk bijvoorbeeld en ik ga een klacht indienen. Ik ben bang dat ik mijn baan kwijtraak. Maar mensen weten niet wat voor normen en waarden en wetten daarachter bestaan. Veel mensen weten dat niet. Je kan die man niet zomaar ontslaan. Maar zulke mensen weten die dingen niet weet je.” (respondent 7)

Samenvattend komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat slechts een klein deel van de respondenten (4 van de 15) vertrouwen heeft in de overheid op Bonaire. Het grootste deel van de respondenten (10 van de 15) heeft wantrouwen in de overheid, dus dit kan gezien worden als de sociale norm. De belangrijkste cues voor de betekenisgeving aan het wantrouwen in de overheid van de respondenten zijn: de bestuurlijke veranderingen in 2010, het nieuwe Nederlandse beleid en de angst voor represailles. Het vertrouwen of wantrouwen van de respondenten in de Nationale ombudsman wordt deels bepaald door het wantrouwen dat respondenten al hadden in de overheid. De kans is groot dat ze daardoor ook geen vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman, zijnde een overheidsorgaan. In de volgende paragraaf ga ik verder in op het vertrouwen of wantrouwen van de respondenten in de Nationale ombudsman.

5.3 Vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman

Vertrouwen is in dit onderzoek onderscheiden in *confidence* en *trust*. Om te achterhalen of de respondenten *confidence* hebben in de Nationale ombudsman, zijn de volgende vragen relevant.

Welke berekening maken de respondenten aan de hand van de nadelige gevolgen die zij zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman (*calculus-based trust*)? En welke kennis hebben de respondenten van de ombudsman (*knowledge-based trust*)? Om te achterhalen of de respondenten ook *trust* hebben in de ombudsman, is de vraag of respondenten zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een vertrouwensband (*identification-based trust*). Hieronder worden deze vragen per paragraaf beantwoord.

5.3.1 Afweging wel of niet klagen bij de Nationale ombudsman

De afweging die de respondenten maken als het gaat om klagen bij de Nationale ombudsman, wordt vooral bepaald door de nadelen die respondenten hiervan zien. Als het gaat om de nadelen van klagen bij de Nationale ombudsman, spreken de respondenten nooit over zichzelf maar altijd over anderen. Dit duidt erop dat de nadelen vooral bepaald worden door de sociale norm. Zes van de 15 respondenten zeggen dat mensen niet gaan klagen omdat ze bang zijn voor de gevolgen (1,2,3,9, 11 en 12). Respondent 12 licht dit toe aan de hand van een voorbeeld over haar hulp:

“Maar mijn hulp die gaat daar echt niet naartoe om een klacht in te dienen. Omdat iedereen haar kent. En iedereen weet dan, van die.. die gaat toch geen klacht indienen?! Hè? Want, ze, dan, zij denkt dus, zij gelooft niet in geheimhouding namelijk. Weet je dat mensen hier niet naar het laboratorium willen gaan om een bepaalde test te doen, omdat zij bang zijn dat het op straat komt te liggen. Dat heb je in een kleine gemeenschap. Dat is, je moet wel realistisch zijn je moet wel weten wat de mensen denken. Kijk het grootste gedeelte van de bevolking gaat echt niet een klacht indienen. Dat zijn de mensen die durven, hè, en dat is maar een heel klein deel, de mensen die mensen die, zeg maar eh, de brutalen hebben de halve wereld zeg maar.” (respondent 12)

Respondent negen zegt dat mensen niet klagen, omdat het niet anoniem kan. Volgens haar zijn mensen bang en denken ze mensen nog nodig te hebben. Ook respondent elf geeft aan dat de angst te maken heeft met afhankelijkheid. De afhankelijkheidspositie van de respondenten (zie ook 5.1.2) en hun angst voor represailles (zie 5.2.3) heeft dus ook invloed op hun betekenisgeving aan de Nationale ombudsman. Daarnaast geeft respondent elf aan dat Bonaireanen moeite hebben met een klacht op papier zetten. Respondent vier zegt: *“Brieven schrijven is niet van ons. We lezen niet en we schrijven niet. We zijn beter face to face.”* (respondent 4). Volgens vier van de 15 respondenten (3,4,6 en 11) lezen en schrijven Bonaireanen niet. Respondent elf zegt dat de gemiddelde Bonaireaan daarom hulp nodig heeft bij het klagen bij de Nationale ombudsman, waardoor ze weer afhankelijk zijn van anderen. Daarnaast geeft hij aan dat mensen zich daar wel voor schamen, dus dat dit wel een belangrijke overweging kan zijn om wel of niet te klagen. Vooral de angst van de respondenten om te klagen, geeft aan dat er toch sprake is van een vorm van wantrouwen. Zoals blijkt uit het voorbeeld van respondent twaalf, hebben de respondenten geen vertrouwen in de geheimhouding van de ombudsman. Uit deze paragraaf komt naar voren dat de kans dat de respondenten een klacht

indienen bij de Nationale ombudsman klein is, omdat zij vooral nadelen zien van klagen bij de ombudsman.

5.3.2 Kennis van de Nationale ombudsman

Knowledge-based trust is gebaseerd op de voorspelbaarheid van een ander. Dit voorspellen gebeurt aan de hand van informatie over het gedrag en intenties van de ander die tot dat moment verzameld is. In deze paragraaf wordt daarom gekeken welke kennis de respondenten hebben van de Nationale ombudsman. Elf van de 15 respondenten (1,2,3,4,5,7,8,10,13,14,15) hebben geen kennis van de Nationale ombudsman op Bonaire. Drie van de elf respondenten (1,4 en 7) hebben wel eens van de Nationale ombudsman gehoord, maar weten niet wat het inhoudt. Respondent één licht dit toe:

“Het is nu een nieuwe zaak dus eh het is vrijwel nieuw en veel van ons die weten niet hoe het werkt. En dan krijg je ook problemen. Ze moeten veel meer ons informatie geven, hoe het werkt en hoe het gaat.” (respondent 1)

Vier van de elf respondenten (3,4,5 en 15) kennen de Nationale ombudsman van Nederland of Curaçao, maar weten niet dat er Nationale ombudsman is op Bonaire. De overige vier van de 15 respondenten (6,9,11 en 12) hebben wel kennis van de Nationale ombudsman. Respondent elf weet te vertellen dat de ombudsman een onafhankelijke instantie is, de medewerkers regelmatig op Bonaire zijn en dat het laagdrempelig is, omdat je ook een brief in het Papiaments kunt sturen. Respondent zes heeft de medewerkers van de Nationale ombudsman geïnterviewd voor zijn radiostation, maar er zelf geen persoonlijke ervaring mee. Respondent twaalf is in gesprek geweest met medewerkers van de Nationale ombudsman vanuit een stichting. Zij geeft aan dat de Bonaireanen nog niet genoeg kennis hebben over de ombudsman en beter geïnformeerd moeten worden. Informeren alleen is volgens haar niet genoeg: *“Maar op de, kijk, je kunt wel informeren, maar je moet de mensen ook de ervaring geven dat he.. dat het werkt.”* (respondent 12). Op die manier gaat de informatie volgens haar ook van mond tot mond, waardoor de kennis zich gemakkelijk verspreidt. Respondent negen heeft een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman, maar kon daarbij niet geholpen worden door de medewerkers omdat haar klacht niet voldeed aan de eisen van de ombudsman. Zij geeft aan dat er dus duidelijkere informatie verstrekt moet worden over welke klachten wel of niet in behandeling genomen worden door de ombudsman.

De onderzoeksresultaten maken duidelijk dat er een gebrek is aan kennis over de Nationale ombudsman bij de respondenten. Hierdoor zijn zij ook niet in staat om te voorspellen of zij de ombudsman kunnen vertrouwen. Dit duidt erop dat de respondenten geen vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman.

5.3.3 Identificatie met de medewerkers van de Nationale ombudsman

Identification-based trust is gebaseerd op een wederzijdse vertrouwensband omdat partijen elkaar begrijpen en elkaars belangen waarderen. Het is gebaseerd op wederzijdse identificatie. Persoonlijke kenmerken van de medewerkers van de ombudsman en de Bonaireanen zijn bepalend voor deze wederzijdse identificatie. Zeven van de 15 respondenten (1-4,6-8) hebben uitspraken gedaan over persoonlijke kenmerken van de medewerkers van de Nationale ombudsman. Alle zeven categoriseren de medewerkers van de Nationale Ombudsman als Nederlanders en zichzelf als Bonaireaan. Voor respondent zes en acht is het geen probleem dat zij hun klacht moeten indienen bij een Nederlander. Respondent acht zegt hierover:

“Nee nee, als ze van Nederland of van China of weet ik niet waar [vandaan komen]. Voor mij is het geen probleem. Want het probleem moet niet, dat wil zeggen dat ze een Nederlander zijn of al zijn ze Chinees, want voor mij is het gewoon standaard de mensen, we wonen allemaal op dezelfde wereld. En we kunnen elkaar helpen. Nee omdat je Nederlander bent of Chinees bent. Voor mij [maakt het niet uit.] ik heb geen probleem met deze soort dingen.” (respondent 8)

Respondent zes geeft aan dat het juist goed is dat de klachten worden aangenomen door iemand van buitenaf (een Nederlander), omdat diegene onafhankelijk is van de gemeenschap van Bonaire. De andere vijf van de zeven respondenten (1-4 en 7) geven aan moeite te hebben met het identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman. Vier van deze vijf (1- 4) geven aan dat dit komt door de taalbarrière. De medewerkers van de ombudsman spreken weinig tot geen Papiaments en de Bonaireanen hebben moeite om zich goed uit te drukken in het Nederlands. Respondent zeven kan zich niet identificeren met de medewerkers van de ombudsman vanwege het cultuurverschil tussen Nederland en Bonaire:

“Ik denk dat als je iets gaat schrijven naar die Nationale ombudsman. Hij weet niet van onze cultuur, hij weet niet hoe je hier omgaat. Hij weet niet de pijn, de gevoel van de mensen hier. Dus ik denk kom niet zomaar verder mee. Ik denk die mensen moeten gewoon een jaartje of twee jaartje komen wonen en dan pas zien ze wat de bevolking voelt.” (respondent 7)

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat het gebrek aan kennis over de cultuur en de taalbarrière in de weg staan bij het opbouwen van een wederzijdse vertrouwensband. Dit wijst erop dat het lastig is voor de respondenten om *trust* te hebben in de Nationale ombudsman.

5.3.4 Handeling bij een klacht over de overheid

Uit de literatuurstudie blijkt dat de handelingen die respondenten wel of niet doen bepalend zijn voor hun vertrouwen of wantrouwen in de Nationale ombudsman. De respondenten is daarom

gevraagd wat zij zouden doen als zij een klacht hebben over de overheid. De respondenten reageren hier divers op. Twee respondenten (8 en 15) zeggen dat ze hier niks mee doen, omdat niemand er iets mee doet (15) of omdat je problemen kunt krijgen met de overheid (8). Drie respondenten (5, 10 en 12) geven aan dat zij het probleem zelf oplossen door de juiste contacten te benaderen. Twee respondenten (7 en 14) zeggen dat zij brieven zullen blijven sturen. Mochten deze niet het gewenste effect hebben, dan stappen zij naar de media. Drie respondenten (3,4 en 6) zeggen dat zij zullen blijven bellen tot op het vervelende aan toe om hun zin te krijgen. Volgens respondent drie is dit de manier om te krijgen wat je wilt: *“Als je vervelend mens word, elke dag gaat bellen, elke dag gaat vragen, weer, weer, dan zeggen ze die van jou boven want dan krijgen ze je niet meer aan de telefoon. Zo moet je het doen.”* (respondent 3). Vier van de 15 respondenten (1,2,11 en 13) zouden een klacht indienen bij de Nationale ombudsman. Respondent 9 heeft al eens een klacht ingediend bij de ombudsman, maar was dermate ontevreden dat ze dit niet nogmaals zal doen. Dit duidt erop dat slechts een klein deel van de respondenten genoeg vertrouwen heeft in de ombudsman om daadwerkelijk de stap te zetten om te klagen.

5.3.5 Vertrouwen of wantrouwen?

Wanneer het onderwerp vertrouwen in de ombudsman ter sprake komt, geven zeven van de 15 respondenten aan vertrouwen te hebben in de Nationale ombudsman (1,2,4,6,8,12,13). Alle zeven hebben ze moeite met aangeven waarom ze er vertrouwen in hebben en de meesten (2,4,6 en 13) geven niet echt een reden. Er zijn drie respondenten (1, 8 en 12) die wel een reden geven: respondent één vertrouwt de ombudsman omdat het zijn werk is, hij onderzoek doet en dan met een oplossing komt. Respondent acht zegt vertrouwen te hebben ondanks dat de ombudsman nieuw is, omdat alle begin moeilijk is. Als laatste geeft respondent twaalf als reden dat ze er een goed gevoel bij heeft. De elementen die bepalend zijn voor vertrouwen zijn besproken in de vorige paragrafen. Hieruit blijkt dat slechts een klein deel van de respondenten daadwerkelijk vertrouwen heeft in de ombudsman. Slechts drie van de 7 respondenten (1,2 en 13) die zeggen vertrouwen te hebben in de ombudsman, zouden ook de stap zetten om een klacht in te dienen. Het niet indienen van klachten in combinatie met het feit dat de respondenten niet kunnen beargumenteren waarom ze vertrouwen hebben in de ombudsman, wijst erop dat vier van deze zeven respondenten waarschijnlijk een gebrek aan vertrouwen hebben in de ombudsman, ook al beweren ze zelf iets anders.

Vijf andere respondenten (3,5,7,10 en 15) zeggen uit zichzelf geen vertrouwen te hebben in de Nationale ombudsman. Respondent vijf geeft aan dat de Nationale ombudsman alleen kan werken als hij meer macht heeft dan in Nederland omdat op Bonaire dwangmiddelen nodig zouden zijn aangezien de Bonaireaanse overheid zich niets aan zou trekken van een tik op de

vingers. Respondent zeven heeft geen vertrouwen in de ombudsman omdat de verantwoordelijke in Nederland zit: *“Dus ook al praten ze hier, ik denk er gebeurt gewoon niks. Want veel mensen die sturen klachten in en wordt gelezen, morgen in de krant en daarna is het gewoon stil.”* (respondent 7). Zowel respondent vijf als zeven hebben dus geen vertrouwen in de manier waarop het systeem van de Nationale ombudsman in elkaar zit op Bonaire; bij hen is er dus sprake van een gebrek aan *confidence*. Als laatste geeft respondent tien aan dat ze geen vertrouwen in de ombudsman heeft omdat ze niet weet hoe het werkt en ze vindt dat ze zelf haar problemen kan oplossen. Twee van de 15 respondenten (3 en 15) geven aan dat dit te maken heeft met het feit dat ze de overheid op Bonaire niet vertrouwen en dus de Nationale ombudsman ook niet. Respondent vijftien zegt hierover: *“Meisje, geloof als ik de minister niet eens vertrouwen kan, niemand, punt. Die vertrouw ik niet. Nee, want wat kan die Ombudsman nou doen? Vertel eens even, niks!”* (respondent 15). Duidelijk wordt dat er een gebrek aan vertrouwen in de Nationale ombudsman is bij de respondenten. De respondenten doen geen expliciete uitingen van wantrouwen in de ombudsman, waardoor uit de interviews niet expliciet naar voren komt dat de respondenten wantrouwen hebben in de ombudsman. De reden hiervoor is waarschijnlijk dat zij niet bekend zijn met de ombudsman (zie ook 5.3.2). Wel is gebleken dat de respondenten de overheid op Bonaire wantrouwen (zie 5.2). Gezien het feit dat de Nationale ombudsman een overheidsorgaan is, kan gesteld worden dat zij bij voldoende kennis van de Nationale ombudsman waarschijnlijk dit instituut ook wantrouwen.

Samenvattend komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat respondenten geen vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman. Dit komt voort uit de angst voor nadelige gevolgen, te weinig kennis over de ombudsman en het zich niet kunnen identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman. Het gebrek aan vertrouwen in de ombudsman uit zich doordat de meeste respondenten geen klacht zouden indienen bij de Nationale ombudsman. Uit de vorige paragraaf is gebleken dat de respondenten wantrouwen hebben in de overheid op Bonaire. Wanneer de respondenten beseffen dat de Nationale ombudsman een overheidsorgaan is, is de kans groot dat ze het instituut ook wantrouwen.

5.4 Samenvatting

In deze paragraaf zal een korte samenvatting worden gegeven van de onderzoeksresultaten. Daarnaast wordt antwoord gegeven op de twee deelvragen die aan het begin van het onderzoek zijn opgesteld.

De Bonaireaanse cultuur is collectivistisch en afhankelijk. De betekenisgeving van de respondenten wordt grotendeels bepaald door de groep waartoe zij behoren. In het model van Azjen en Fishbein (1980, zie figuur 2 op p. 15) zijn de sociale norm en attitude bepalend zijn voor iemands gedragsintentie. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de respondenten hun attitude bepalen aan de hand van de sociale norm. Het model van Azjen en Fishbein (1980) moet daarom enigszins aangepast worden aan de Bonaireaanse werkelijkheid. De sociale norm is namelijk bepalend voor de gedragsintentie van de respondenten. De afhankelijkheid van de respondenten is ook bepalend voor hun vertrouwen in de overheid. Slechts een klein deel van de respondenten (4 van de 10) heeft vertrouwen in de overheid op Bonaire. Het grootste deel van de respondenten (10 van de 15) heeft wantrouwen in de overheid. De belangrijkste cues voor de betekenisgeving aan het wantrouwen van de respondenten zijn: de bestuurlijke veranderingen in 2010, het nieuwe Nederlandse beleid en de angst voor represailles. Het vertrouwen of wantrouwen van de respondenten in de Nationale ombudsman wordt deels bepaald door het wantrouwen dat de respondenten al hadden in de overheid. Hieronder wordt antwoord gegeven op de deelvragen:

1. *Welke rol speelt vertrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het onderscheid tussen *confidence* en *trust* van Luhmann (1979). *Confidence* is het vertrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman als instituut. *Trust* is het vertrouwen van de Bonaireanen in anderen in het algemeen en de medewerkers van de Nationale ombudsman specifiek. Om inzicht te krijgen in de *confidence* van de Bonaireanen is onderzocht welke nadelige gevolgen de Bonaireanen zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman (*calculus-based trust*) en welke kennis de Bonaireanen hebben van de Nationale ombudsman (*knowledge-based trust*). Om inzicht te krijgen in de *trust* van de Bonaireanen is onderzocht of de Bonaireanen zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een vertrouwensband (*identification-based trust*).

Van *calculus-based trust* is geen sprake bij de respondenten. De afweging die de respondenten maken als het gaat om klagen bij de Nationale ombudsman, wordt vooral bepaald door de nadelen die respondenten hiervan zien. Zes van de 15 respondenten zeggen dat mensen niet gaan klagen omdat ze bang zijn voor de gevolgen. Daarnaast geven vier van de 15 respondenten aan dat Bonaireanen niet lezen en schrijven en daardoor moeite hebben met het indienen van een klacht. De respondenten een klacht indienen bij de Nationale ombudsman is klein, omdat zij vooral nadelen zien van klagen bij de ombudsman.

Daarnaast is van *knowledge-based trust* ook geen sprake. *Knowledge-based trust* is gebaseerd op de voorspelbaarheid van een ander. Dit voorspellen gebeurt aan de hand van informatie over het gedrag en intenties van de ander die tot dat moment verzameld is. Elf van de 15 respondenten hebben geen kennis van de Nationale ombudsman op Bonaire. De overige vier van de 15 respondenten hebben wel kennis van de Nationale ombudsman. De onderzoeksresultaten maken duidelijk dat er een gebrek is aan kennis over de Nationale ombudsman bij de meerderheid van de respondenten (11 van de 15). Hierdoor zijn zij ook niet in staat om te voorspellen of zij de ombudsman kunnen vertrouwen. Dit duidt erop dat de respondenten geen vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman.

Als laatste is er ook geen sprake van *identification-based trust*. *Identification-based trust* is gebaseerd op een wederzijdse vertrouwensband omdat partijen elkaar begrijpen en elkaars belangen waarderen. Het is gebaseerd op wederzijdse identificatie. Persoonlijke kenmerken van de medewerkers van de ombudsman en de Bonaireanen zijn bepalend voor deze wederzijdse identificatie. Vijf respondenten geven aan moeite te hebben met het identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman. Vier van deze geven aan dat dit komt door de taalbarrière. De andere respondent kan zich niet identificeren met de medewerkers van de ombudsman vanwege het cultuurverschil tussen Nederland en Bonaire.

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten een gebrek aan vertrouwen hebben in de Nationale ombudsman. Dit komt voort uit de angst voor nadelige gevolgen, te weinig kennis over de ombudsman en het zich niet kunnen identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman. Het gebrek aan vertrouwen uit zich doordat de meeste respondenten (11 van de 15) geen klacht zouden indienen bij de Nationale ombudsman. Of er naast een gebrek aan vertrouwen sprake is van wantrouwen, wordt besproken in de volgende deelvraag.

2. *Welke rol speelt wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

Wantrouwen is in dit onderzoek de tegenstelling van vertrouwen, maar wordt niet alleen gedefinieerd als het gebrek aan vertrouwen. Wantrouwen gaat een stap verder dan alleen het gebrek aan vertrouwen, want bij wantrouwen ga je er vanuit dat iemand slechte dingen met je voor heeft (Govier, 1994). Inzicht in het wantrouwen van de respondenten wordt in dit onderzoek verkregen door op zoek te gaan naar uitingen van wantrouwen van de respondenten, zoals

defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie. Deze uitingen van wantrouwen kunnen namelijk leiden tot het ontstaan van een cultuur van wantrouwen.

De meerderheid van de respondenten (10 van de 15) heeft geen vertrouwen in de overheid op Bonaire. Zeven van die tien respondenten doen expliciete uitingen van wantrouwen in de overheid. Aangezien dit de meerderheid is, kan vastgesteld worden dat dit de sociale norm is op Bonaire. Hoewel de overige drie van de tien respondenten zich er niet expliciet over uit laten, is de kans groot dat zij de overheid ook wantrouwen, omdat de sociale norm bepalend is op Bonaire. Het wantrouwen in de overheid op Bonaire heeft vorm gekregen door verschillende *cues*: de bestuurlijke veranderingen in 2010, het nieuwe Nederlandse beleid en de angst voor represailles.

De respondenten doen geen expliciete uitingen van wantrouwen in de ombudsman, waardoor uit de interviews niet expliciet naar voren komt dat de respondenten wantrouwen hebben in de ombudsman. Wanneer de respondenten beseffen dat de Nationale ombudsman een overheidsorgaan is, is de kans groot dat ze het instituut ook wantrouwen.

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk beantwoord ik eerst de onderzoeksvragen. Hieruit komen aanbevelingen voor de Nationale ombudsman voort. Vervolgens reflecteer ik in de discussie kritisch op het onderzoek, het onderzoeksproces en de resultaten. Als laatste doe ik enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze scriptie wordt onderzocht welke betekenis de Bonaireanen geven aan het instituut de Nationale ombudsman. Op basis van de literatuurstudie heeft dit onderzoek de veronderstelling dat vertrouwen en wantrouwen bepalend zijn voor de intentie van de Bonaireanen om wel of niet te klagen bij de Nationale ombudsman. Volgens Abts (2005) kan vertrouwen in de overheid namelijk het verschil tot een beslissing en handeling uitmaken. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Hoe geven Bonaireanen betekenis aan het instituut de Nationale ombudsman?* Hierbij zijn twee deelvragen geformuleerd: *1. Welke rol speelt vertrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman? 2. Welke rol speelt wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?* Hieronder geef ik eerst kort antwoord op de deelvragen. Vervolgens beantwoord ik de hoofdvraag van dit onderzoek. Aan het eind van deze paragraaf volgen enkele aanbevelingen.

1. *Welke rol speelt vertrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het onderscheid tussen *confidence* en *trust* van Luhmann (1979). *Confidence* is het vertrouwen van de Bonaireanen in de Nationale ombudsman als instituut. *Trust* is het vertrouwen van de Bonaireanen in anderen in het algemeen en de medewerkers van de Nationale ombudsman specifiek. Om inzicht te krijgen in de *confidence* van de Bonaireanen is onderzocht welke nadelige gevolgen de Bonaireanen zien als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman (*calculus-based trust*) en welke kennis de Bonaireanen hebben van de Nationale ombudsman (*knowledge-based trust*). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de respondenten bang zijn voor nadelige gevolgen als zij een stap naar de ombudsman maken. Dit komt voort uit hun afhankelijkheidspositie en hun angst voor represailles. Er is daarom geen sprake van *calculus-based trust*. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksresultaten dat er een gebrek is aan kennis over de Nationale ombudsman bij de respondenten. Hierdoor zijn zij niet in staat om te voorspellen of zij de ombudsman kunnen vertrouwen. Dit duidt erop dat er ook geen sprake is van *knowledge-based trust*. Om inzicht te krijgen in de *trust* van de Bonaireanen is onderzocht of de Bonaireanen zich kunnen identificeren met de medewerkers van de ombudsman, zodat er een basis is voor een

vertrouwensband (*identification-based trust*). Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat het gebrek aan kennis over de cultuur en de taalbarrière in de weg staan bij het opbouwen van een wederzijdse vertrouwensband. Dit toont aan dat er geen sprake is van *identification-based trust*. Uit het onderzoek blijkt dus dat de respondenten een gebrek aan vertrouwen (zowel *confidence* als *trust*) hebben in de Nationale ombudsman. Dit blijkt uit de angst voor nadelige gevolgen, te weinig kennis over de ombudsman en het zich niet kunnen identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman.

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat vertrouwen gevormd wordt door persoonlijke kenmerken, interacties en sleutelervaringen. Zoals hierboven is beschreven voldoen de medewerkers van de Nationale ombudsman niet aan de persoonlijke kenmerken die gewenst zijn door de respondenten. Dit staat de vorming van vertrouwen in de weg. Aangezien Bonaireanen persoonlijke relaties erg belangrijk vinden en respondenten zeggen geen kennis te hebben van de Nationale ombudsman noch wie er betrokken is bij dit instituut, is er geen sprake van interacties of sleutelervaringen met betrekking tot de ombudsman. Hierdoor krijgen de respondenten geen kans om vertrouwen in de Nationale ombudsman te vormen. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksresultaten dat de respondenten wantrouwen hebben in de overheid op Bonaire. De interacties en sleutelervaringen met de overheid dragen daarom ook niet bij aan vertrouwen in de Nationale ombudsman. Het gebrek aan vertrouwen van de respondenten in de Nationale ombudsman uit zich doordat de meeste respondenten (11 van de 15) geen klacht zouden indienen bij de Nationale ombudsman. Of er naast een gebrek aan vertrouwen sprake is van wantrouwen, wordt besproken in de volgende deelvraag.

2. *Welke rol speelt wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman?*

Wantrouwen is in dit onderzoek de tegenstelling van vertrouwen, maar wordt niet alleen gedefinieerd als het gebrek aan vertrouwen. Wantrouwen gaat een stap verder dan alleen het gebrek aan vertrouwen, want bij wantrouwen ga je er vanuit dat iemand slechte dingen met je voor heeft (Grovier, 1994). Inzicht in het wantrouwen van de respondenten wordt in dit onderzoek verkregen door uitingen van wantrouwen van de respondenten, zoals defensieve reacties, vijandige stereotypen, vooroordelen en xenofobie te expliciteren. Deze uitingen van wantrouwen kunnen namelijk leiden tot het ontstaan van een cultuur van wantrouwen. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de meeste respondenten (10 van de 15) de overheid op Bonaire wantrouwen. Dit leidt tot een cultuur van wantrouwen in de overheid, waarbij de sociale norm ervoor zorgt dat dit in

stand gehouden wordt. Geen van de respondenten zegt bijvoorbeeld zelf bang te zijn voor represailles. Als ze erover spreken, hebben ze het altijd over anderen.

Uit de literatuurstudie blijkt dat wantrouwen in de overheid gevormd wordt door inconsistenties die die het vertrouwen van de Bonaireanen in de overheid op de proef stellen, waardoor vertrouwen plots om kan slaan in wantrouwen. Eerdere sleutelervaringen zijn belangrijk bij wantrouwen voor de betekenisgeving aan nieuwe gebeurtenissen. Negatieve ervaringen ten aanzien van de overheid bevestigen het wantrouwen en vormen een cultuur van wantrouwen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat drie sleutelervaringen van belang zijn voor het veroorzaken van wantrouwen bij de respondenten: de bestuurlijke veranderingen in 2010, het nieuwe Nederlandse beleid en de angst voor represailles.

De respondenten hebben in het algemeen wantrouwen in de overheid en dit lijkt de sociale norm te zijn. De verwachting was daarom dat de kans groot was de respondenten de Nationale ombudsman ook zouden wantrouwen. De respondenten doen geen expliciete uitingen van wantrouwen in de ombudsman, waardoor uit de interviews niet expliciet naar voren komt dat de respondenten wantrouwen hebben in de ombudsman. Wanneer de respondenten beseffen dat de Nationale ombudsman een overheidsorgaan is, is de kans groot dat ze het instituut ook wantrouwen. Nu de deelvragen beantwoord zijn, ga ik over op de beantwoording van de hoofdvraag:

Hoe geven Bonaireanen betekenis aan het instituut de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman is een instituut dat relatief nieuw is voor de Bonaireanen, waar zij nog betekenis aan moeten/kunnen geven. *Sensemaking* (Weick, 1995) is in dit onderzoek de manier waarop de Bonaireanen betekenis geven aan de wereld en wordt gebruikt om vertrouwen en wantrouwen verder te operationaliseren. De nadruk ligt op drie kenmerken van *sensemaking* (Weick, 1995): identiteitsconstructie, *cues* en *enactment*. Vanwege de collectivistische cultuur op Bonaire wordt er in dit onderzoek ingegaan op sociale identiteit, wat inhoudt dat mensen tot een bepaalde groep behoren en daar waarde aan hechten (Tajfel, 1972). De onderzoeksresultaten bevestigen dat er een collectivistische cultuur is op Bonaire. Afhankelijkheid is daarin een belangrijk element. De betekenisgeving van de respondenten wordt grotendeels bepaald door de groep waartoe zij behoren. Bonaireanen zijn vaak afhankelijk van anderen, hetzij familie, de kerk, de politiek of de overheid (of een combinatie). De sociale norm is daarom van groot belang bij de betekenisgeving van de respondenten en bepalend voor hun gedragsintentie. Aangezien de Nationale ombudsman wil dat de burgers van Bonaire klagen als er problemen zijn met de overheid, is het belangrijk om te

beseffen dat de sociale norm bepalend is voor hun gedragsintentie. De ombudsman kan de attitude van de Bonaireanen proberen te beïnvloeden, maar uit dit onderzoek blijkt dat dit slechts beperkt effect heeft op hun gedragsintentie, omdat de sociale norm dominant is op Bonaire.

Zoals hierboven beschreven is, is de context waarin de Nationale ombudsman te werk moet gaan op Bonaire anders is dan in Nederland. De Nederlandse maatschappij is individualistisch, waarin iedereen voor zichzelf zorgt. In tegenstelling tot de Bonaireanen hebben de meeste Nederlanders wel vertrouwen in de overheid. In de tijd van de Nederlandse Antillen heeft Nederland voor de democratische structuur gebruik gemaakt van gelijksoortige principes als in Nederland, toegepast op een kleinere staat. Gebleken is dat dit niet werkt, omdat er op Bonaire al snel sprake was van informele structuren om de formele structuren te omzeilen. Denk hierbij aan het cliëntelisme en de patronage dat nog steeds gemeengoed is op Bonaire. Dit komt doordat de Nederlandse democratische structuur niet is aangepast aan de Bonaireaanse cultuur. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het nieuwe Nederlandse beleid sinds 2010 ook slecht ontvangen wordt. Ook hierbij wordt de reden gegeven dat het Nederlands beleid op Bonaire wordt opgelegd zonder rekening te houden met de lokale cultuur. De Nationale ombudsman is een Nederlands orgaan met een op Nederland toegesneden invulling dat zijn sporen heeft verdiend in de Nederlandse samenleving (zie Nationale Ombudsman 2011, 2012). De manier waarop de ombudsman te werk gaat op Bonaire is vrijwel gelijk aan Nederland, terwijl de Bonaireaanse samenleving verschilt van de Nederlandse. Zoals uit dit onderzoek blijkt geven de respondenten een andere betekenis aan vertrouwen in de overheid dan Nederlanders. De ombudsman denkt vanuit de Nederlandse burgers die doorgaans de overheid vertrouwen als het gaat om het voorzien van publieke diensten, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat respondenten juist wantrouwen in de overheid op Bonaire hebben. Zowel Nederland als de Nationale ombudsman handelen 'top-down' als het gaat om Bonaire, omdat er gedacht wordt vanuit de Nederlandse context. Dit is tegenstrijdig als het gaat om de Nationale Ombudsman omdat deze volgens eigen zeggen een meer horizontale relatie tussen overheid en burgers voorstaat. Een ander punt is dat de Nederlandse burger doorgaans mondig is, voor zichzelf opkomt en klaagt wanneer hem onrecht wordt aangedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de respondenten niet bekend zijn met het fenomeen klagen over overheidsop treden omdat op Bonaire geen klachtbehandeling is voor de overheid. De respondenten zijn gewend om alles in of met hun eigen groep op te lossen. Concluderend kunnen we stellen dat er een grote discrepantie is in stijl tussen Nederland en Bonaire als het gaat om klagen over de overheid, waardoor de respondenten een andere betekenis geven aan de Nationale ombudsman dan Nederlanders. Het cultuurverschil tussen Nederland en Bonaire is onoverbrugbaar als de ombudsman blijft handelen vanuit het Nederlandse gedachtegoed. Willen de

Bonaireanen klagen bij de Nationale ombudsman, dan zal het instituut zich moeten aanpassen aan de Bonaireaanse cultuur. Hieronder volgen enkele aanbevelingen voor de Nationale ombudsman.

6.1.1 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman op Bonaire is eerstelijns klachtbehandelaar voor klachten over het lokale bestuur. De ombudsman wil echter geen eerstelijns klachtbehandelaar zijn op Bonaire, maar is hiertoe genoodzaakt omdat er geen klachtbehandeling is vanuit het Openbaar Lichaam. Daarom heeft de ombudsman het plan om de klachtbehandeling bij het overheidsorgaan zelf op te zetten. Mijn aanbeveling is echter om de eerstelijns klachtbehandeling bij de Nationale ombudsman te houden. De respondenten hebben namelijk wantrouwen in de overheid en zullen daarom de stap niet zetten om een klacht in te dienen bij het lokale bestuur. Op die manier komen klachten ook nooit terecht bij de Nationale ombudsman als tweedelijns.

Uit de conclusie blijkt dat de kans groot is dat de respondenten de Nationale ombudsman wantrouwen. De ombudsman kan de attitude van de Bonaireanen proberen te beïnvloeden, maar uit dit onderzoek blijkt dat dit slechts beperkt effect heeft op hun gedragsintentie, omdat de sociale norm van wantrouwen in de overheid dominant is op Bonaire. Om de kans op succes te vergroten, heb ik drie aanbevelingen. Als eerste geven de respondenten aan bang te zijn voor nadelige gevolgen als zij gaan klagen bij de Nationale ombudsman. Mijn aanbeveling is daarom dat klagen ook anoniem moet kunnen. Wanneer de Bonaireanen anoniem kunnen blijven, hoeven zij niet bang te zijn voor represailles (zie ook 5.2.3). Daarnaast is er op Bonaire sprake van een gebrek aan kennis over de Nationale ombudsman en kennen zij de mensen die hierbij betrokken zijn niet. Hierdoor zijn zij niet in staat om te voorspellen of zij de ombudsman kunnen vertrouwen. Om de kans op vertrouwen in de Nationale ombudsman te vergroten moet de kennis van het instituut bij de Bonaireanen vergroot worden. Dit kan door middel van een campagne om de Bonaireanen te informeren over de Nationale ombudsman. Ook kan gedacht worden aan vaste medewerkers van de Nationale ombudsman (zie hieronder) die zich profileren in de media. Als laatste blijkt dat de Bonaireanen zich niet kunnen identificeren met de medewerkers van de Nationale ombudsman, waardoor er geen basis voor een vertrouwensband kan ontstaan met de medewerkers. De hoofdredenen hiervoor zijn een gebrek aan kennis over de cultuur bij de medewerkers en de taalbarrière. Mijn aanbeveling is daarom om een lokale Bonaireaan (m/v) te betrekken bij de Nationale ombudsman die als intermediair kan fungeren tussen de Nederlandse afgevaardigden van de Nationale ombudsman en de Bonaireaanse organisatie. Hierdoor voelen de Bonaireanen zich meer op hun gemak en kan er een vertrouwensband ontstaan met de medewerkers van de Nationale ombudsman.

6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek, het onderzoeksproces en de resultaten. Tijdens het onderzoeksproces was het in eerste instantie lastig om een focus te vinden. Betekenisgeving is namelijk een breed begrip. Door middel van de literatuurstudie en de terugkoppeling van mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst werd mijn focus verduidelijkt. Aangezien ik meer ervaring heb met kwantitatief dan kwalitatief onderzoek, vond ik het aanvankelijk lastig om de structuur van mijn scriptie te bepalen. Hierdoor heb ik diverse hoofdstukken meerdere malen moeten herschrijven.

De onderzoeksmethode waarvan ik gebruik heb gemaakt in dit onderzoek is het semigestructureerde interview. Hiervoor is gekozen om dieper in te kunnen gaan op de antwoorden van de respondenten. Dit is een goede keuze geweest, omdat de respondenten het lastig vonden om over vertrouwen te praten. Hierdoor kon ik uitgebreid doorvragen op hun beweegredenen. De topiclijst heeft de houvast geboden die nodig was om de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken en de betrouwbaarheid van het onderzoek hoog te houden. Daarnaast was het mogelijk om het onderwerp vertrouwen op verschillende manieren te benaderen, waardoor de data meer en concrete informatie bevatte over de betekenisgeving van de respondenten aan de Nationale ombudsman.

Het vinden van de respondenten was een lastige opgave omdat de meeste Bonaireanen niet open stonden voor een gesprek over de overheid. Ik kan hier een voorbeeld van geven. Op een dag besloot ik winkelmedewerkers aan te spreken om te zien of zij bereid waren mee te werken aan mijn onderzoek. Toen ik een vrouwelijke medewerkster in een speelgoedwinkel aansprak, werd zij boos dat ik haar zoiets durfde te vragen terwijl ze aan het werk was. Volgens haar kon iedereen dan zien dat zij bereid was om te praten over de overheid. Dit zou nadelige gevolgen voor haar kunnen hebben. De angst voor represailles heb ik dus aan de levende lijve ondervonden. De angst voor represailles kwam ook naar voren bij respondent negen, omdat ik haar interview niet mocht opnemen vanwege haar angst voor nadelige gevolgen. Ook wilde zij mij haar naam niet vertellen. Daarnaast was het lastig om respondenten te vinden, omdat respondenten regelmatig niet kwamen opdagen bij een afspraak. Uit beleefdheid durft een Bonaireaan geen nee te zeggen, maar vervolgens komt hij of zij niet opdagen. Hierdoor heb ik meerdere malen gewacht op respondenten die nooit kwamen. Het is mogelijk dat juist de antwoorden van de mensen die niet over de overheid durven te praten, meer inzicht hadden kunnen verschaffen in de cultuur van wantrouwen.

Het beoogde aantal interviews lag tussen de vijftien en twintig. Uiteindelijk heb ik vijftien interviews afgenomen, omdat de tijd en beschikbaarheid van de respondenten beperkt waren. Het aantal

interviews is echter voldoende geweest om een rode draad te herkennen op basis van de antwoorden van de respondenten. Met vijf extra interviews had ik wellicht meer gedetailleerde informatie kunnen bemachtigen, maar het had waarschijnlijk geen compleet nieuwe informatie opgeleverd. Het heeft als zodanig dan ook geen impact gehad op de onderzoeksresultaten.

De afname van de interviews is goed verlopen. Respondenten die bereid waren om aan het onderzoek mee te werken, vonden het leuk om dit te doen en vonden het prettig om hun ervaringen met de Bonaireaanse en Nederlandse overheid te kunnen delen. Eén van de respondenten heeft mij zelfs nogmaals uitgenodigd om dieper in te gaan op het onderwerp nadat hij meer tijd had gehad om erover na te denken. Hoewel niet elke respondent de Nederlandse taal even goed beheerste, heeft dit geen problemen opgeleverd. Wanneer respondenten iets niet goed begrepen, heb ik net zolang opnieuw geformuleerd tot zij de vraag begrepen. Op het moment dat ik de respondenten niet goed begreep, heb ik hen gevraagd hun antwoord toe te lichten. Hun antwoorden heb ik regelmatig samengevat om te zien of mijn interpretatie juist was. Aangezien ik de interviews heb opgenomen heb ik de antwoorden van de respondenten nog eens kunnen beluisteren. Met het opnemen en uitwerken van de interviews heb ik geen problemen gehad.

Door anonimiteit te garanderen heb ik geprobeerd om mijn rol als onderzoeker op de onderzoeksresultaten te beperken. Bonaire is echter een klein eiland waar iedereen elkaar kent. Eén van mijn respondenten vertelde dat hij binnen de kortste keren zou kunnen achterhalen wie ik ben en met wie ik gepraat had. Dit zou de sociaal wenselijkheid van de antwoorden kunnen beïnvloeden. Naast het garanderen van anonimiteit heb ik niets anders kunnen doen om dit probleem te ondervangen.

De resultaten van dit onderzoek waren deels verwacht en deels onverwacht. De uitkomst dat de Bonaireanen wantrouwen hebben in de overheid was verwacht. Dit was namelijk al gebleken uit de literatuurstudie, omdat er sprake is van cliëntelisme en patronage op Bonaire. Mijn aanname was dat het wantrouwen in de overheid ook zou zorgen voor wantrouwen in de Nationale ombudsman, zijnde een overheidsorgaan. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de respondenten waarschijnlijk wantrouwen hebben in de ombudsman als zij beseffen dat dit een overheidsorgaan is. Ik had echter verwacht dat het wantrouwen in de ombudsman duidelijker naar voren zou komen in de interviews. Daarnaast had ik naar aanleiding van het model van Fishbein en Azjen (1980) verwacht dat attitude een belangrijkere rol zou spelen bij de gedragsintentie van de Bonaireanen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt echter dat de sociale norm de doorslaggevende factor is. Hieronder volgen enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

6.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft een indicatie gegeven van de manier waarop de Bonaireanen betekenisgeven aan de Nationale ombudsman. Er is gekozen om de focus te leggen op vertrouwen en wantrouwen. Het zou interessant zijn om de betekenisgeving vanuit een andere hoek te benaderen. Uit het onderzoek blijkt dat de Bonaireaanse cultuur verschilt van de Nederlandse. Nader onderzoek naar de rol van cultuur en met name de cultuur van wantrouwen bij de betekenisgeving van de Bonaireanen zou interessante inzichten kunnen opleveren als het gaat om de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is momenteel nog een relatief nieuw instituut op Bonaire. De resultaten van dit onderzoek zijn daarom een soort van nulmeting van de betekenisgeving van de Bonaireanen aan de Nationale ombudsman. Vertrouwen wordt gevormd door interacties en sleutelervaringen. Uit dit onderzoek blijkt dat de Bonaireanen weinig tot geen interactie of ervaring hebben met de Nationale ombudsman. Het zou interessant kunnen zijn om dit onderzoek te herhalen over enkele jaren om te zien of het vertrouwen van de Bonaireanen in de ombudsman in de loop der tijd is gegroeid.

Als laatste zou er in plaats van kwalitatief onderzoek zoals dit onderzoek, kwantitatief onderzoek op Bonaire gedaan kunnen worden op grotere schaal. Dit zou niet alleen de resultaten van dit onderzoek kunnen bevestigen of ontkennen maar ook inzicht kunnen opleveren in de betekenisgeving van verschillende groepen op Bonaire. Dit onderzoek heeft zich gefocust op de lokale bevolking van Bonaire. Bonaire is echter een multicultureel eiland, waar de meeste inwoners een Antilliaanse, Zuid-Amerikaanse of Nederlandse achtergrond hebben. Een grootschalig onderzoek zou inzicht kunnen geven in het vertrouwen van de verschillende bevolkingsgroepen op Bonaire.

7. Bibliografie

- Abts, K. (2005). De grammatica en dynamica van vertrouwen: een sociologische verkenning. *Ethiek & Maatschappij*, 8(2), 3-37.
- Arts, W. A., Hilhorst, H. W. A., & Wester, F. (1985). *Betekenis en interactie : Symbolisch interactionisme als onderzoeksperspectief*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Azjen, I. & Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Brinkman, J. (2011). *Cijfers spreken: Overtuigen met onderzoek en statistiek*. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.
- Bryman, A. (2008). *Social Research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bureau Constitutionele Zaken. (1999). *'Konfiansa': Bestuurlijke verbeteringen en integriteit*. Willemstad: Bureau Constitutionele Zaken.
- CBS (2012). *Bevolkingssamenstelling in wijken op Bonaire, toen en nu*. Geraadpleegd via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-ontwikkelingen-bonaire-per-wijk-art1.htm> (23-08-2013).
- Chatman, J.A., Bell, N.E., & Staw, B.M. (1986). The managed thought: The role of self-justification and impression management in organizational settings. In H.P. Sims, Jr. & D.A. Gioia (Eds.), *The thinking organization* (pp. 191-214). San Fransisco: Jossey-Bass.
- Curconsult. (2011). *Samen verder bouwen: Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Geraadpleegd via http://www.rijksdienstcn.com/media/files/Belevingsonderzoek%20Caribisch%20Nederland-okt%202011%20_final_.pdf (11-02-2013).
- Dalhuisen, L., Donk, R., Hoefte, R., & Steegh, F. (1997). *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova* (Vol. 3). Glasgow: Cambridge University Press.
- Den Boer, D.J., Bouwman, H., Frissen, F., & Houben, M. (1994). *Methodologie en statistiek voor communicatie-onderzoek*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Doney, P. M., Cannon, J. P., & Mullen, M. R. (1998). Understanding the influence of national culture on the development of trust. *Academy of management review*, 23(3), 601-620.
- Drayer, D. (2012, 6 september). Actie op Bonaire tegen Nederland. NOS. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/415282-actie-op-bonaire-tegen-nederland.html> (22-02-2013).
- Edie, J.C. (1991). *Democracy by default: Dependency and clientelism in Jamaica*. Kingston: Ian Randle.
- Encyclo. (2013). *Conflictmodel*. Geraadpleegd via <http://www.encyclo.nl/begrip/conflictmodel> (21-08-2013).

- Encyclo. (2013). *Poldermodel*. Geraadpleegd via <http://www.encyclo.nl/begrip/poldermodel> (21-08-2013).
- Encyclo. (2013). *Xenofobie*. Geraadpleegd via <http://www.encyclo.nl/begrip/Xenofobie> (21-08-2013).
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Govier, T. (1993). An epistemology of trust. *International journal of moral and social studies*, 8(2), 155-174.
- Hoeken, H. (1998). *Het ontwerp van overtuigende teksten*. Bussum: Coutinho.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kessler, E.H., Wong-Mingji, D.J. (2009). *Cultural Mythology and Global Leadership*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Klomp, A. (1983). *Politiek op Bonaire: een antropologische studie*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Knorr-Cetina, K.D. (1981). The microsociological challenge of macro-sociology: Toward a reconstruction of social theory and methodology. In K. Knorr-Cetina & A.V. Cicourel (Eds.), *Advances in social theory and methodology* (pp. 1-47). Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Kramer, R.M., & Tyler, T.R. (1996). *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Leiter, K. (1980). *A primer on ethnomethodology*. New York: Oxford University Press.
- Louis, M. (1980). Surprise and sensemaking: What newcomers experience in entering unfamiliar organizational settings. *Administrative Sociological Review*, 37, 57-72.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. *Trust: Making and breaking cooperative relations*, 6, 94-107.
- Maitlis, S. & Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in crisis and change: Inspiration and insights from Weick (1988). *Journal of Management*, 47(3), 551–580.
- Morgan, D. (1998). *The Focus Group Guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- 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.
- Nationale ombudsman. (2011). Jaarverslag 2011.
- Nationale ombudsman. (2012a). *De ombudsmethode in het kort*. Geraadpleegd via wiki Nationale ombudsman (28-5-2013).

- Nationale ombudsman. (2012b). Jaarverslag 2012.
- Nationale ombudsman. (2012c). *Ombudsman bevoegd over alle overheidsinstanties op Caribisch Nederland*. Geraadpleegd via <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/ombudsman-bevoegd-over-alle-overheidsinstanties-op> (08-02-2013).
- Nationale ombudsman. (2013a). Jaarplan 2013.
- Nationale ombudsman. (2013b). *Klachten over de lokale overheid, Rijksdienst Caribisch Nederland, de politie of het Openbaar Ministerie? De Nationale ombudsman ondersteunt u graag*. Geraadpleegd via <http://www.nationaleombudsman.nl/klachten-over-de-lokale-overheid-rijksdienst> (23-08-2013).
- Nationale ombudsman. (2013c). *Over de Nationale ombudsman*. Geraadpleegd via <http://www.nationaleombudsman.nl/over-de-nationale-ombudsman-0> (23-08-2013).
- Nationale ombudsman. (2013d). *Klachtbehandeling door de Nationale ombudsman op Caribisch Nederland*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2013e). *Telefonisch contact met verzoeker*. Geraadpleegd via wiki Nationale ombudsman (28-5-2013).
- Nauta, O. (2011). *Goed bestuur in de West: Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen* (Dissertatie). Oosterwijk: BOXPress.
- Nguyen, L. D., Mujtaba, B. G., & Ruijs, A. (2013). Stress, Task, and Relationship Orientations of Dutch: Do Age, Gender, Education, and Government Work Experience Make a Difference?. *Public Organization Review*, 1-20.
- Noordegraaf-Eelens, L., Frissen, P. & van der Steen, M. (2010) *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis*. Den Haag: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Oostindie, G.J. (2007). De ontmanteling van de Antillen-De Haagse motivering om aan het uiteenvallen van de Antillen versterking van Koninkrijkszorg te koppelen, lijkt aansprekend. Maar klopt het?. *Openbaar Bestuur*, 17(4), 2-6.
- Openbaar Lichaam Bonaire. (2013). *Toerisme*. Geraadpleegd via <http://www.bonairegov.nl/nl/bonaire/toerisme> (23-08-2013).
- Openbaar Lichaam Bonaire. (2013). *Geschiedenis*. Geraadpleegd via <http://www.bonairegov.nl/nl/bonaire/geschiedenis> (23-08-2013).
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Redactie Aworaki. (2010, 18 december). *Referendum Bonaire ongeldig*. Geraadpleegd via <http://archieff.rnw.nl/caribiana/article/referendum-bonaire-ongeldig> (23-08-2013).
- Rijksoverheid. (2010, 18 mei). *Invoering dollar Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/07/05/invoering-dollar-bonaire-sint-eustatius-saba.html> (23-08-2013).

- Ring, P.S., & Rands, G.P. (1989). Sensemaking, understanding, and committing: Emergent interpersonal transaction processes in the evolution of 3M's microgravity research program. In A.H. Van de Ven,, H.L. Angle, & M.S Poole (Eds.), *Research on the management of innovation: The Minnesota studies* (pp. 337-366). New York: Ballinger.
- Roëll, E. (2012). *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers*. Geraadpleegd via http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/vertrouwen_in_burgers.pdf (19-02-2013).
- Roniger, L. (1994). The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world. In L. Roniger en A. Gunes-Ayata (Eds.), *Democracy, clientelism, and civil society* (pp. 1-18). Boulder: Lynne Rienner.
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Spring, M. (2012). *Regionalism: The Caribbean Prospective*. Bloomington: Trafford Publishing.
- Tajfel, H. (1972). Experiments in a vacuum. In J. Israel & H. Tajfel (Eds.), *The context of social psychology: A critical assessment*. New York: Academic Press.
- Thomas, C.W. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies en their employees. *Administration & society*, 30(2), 166-193.
- Torsello, D. (2012). Clientelism and Social Trust in Comparative Perspective: Particularism versus Universalism. *International Journal of Humanities and Social Science*, 23(2), 71-78.
- Triandis, H. C. (1972). *The analysis of subjective culture*. New York: Wiley.
- Turner, J.C. (1982). Towards a cognitive redefinition of the social group. In H. Tajfel (Ed.), *Social Identity and Intergroup Relations* (pp. 15-36). Cambridge: Cambridge University Press.
- UN ESCAP. (2013). *What is Good Governance?*. Geraadpleegd via <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (15-06-2013).
- Verton, P. (1990). Politics and Government in Curacao. In B. N. Sedoc-Dahlberg (Ed.), *The Dutch Caribbean: Prospects for Democracy*.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Van Aller, H.B. (1994). *Van kolonie tot koninkrijksdeel. De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba van 1634 tot 1994*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen*. Den Haag: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Walsham, G. (1995). Interpretive case studies in IS research: nature and method. *European Journal of Information Systems*, 4(2), 74 –81.
- Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in Organizations*. London: Sage.
- Wetherell, M. (1996). *Identities, groups and social issues* (Vol. 3). London: Sage.

Zucker, L. G. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111.

8. Bijlagen

Bijlage 1 – Voorwaarden waar klachten in Caribisch Nederland aan moeten voldoen

Voor een klacht over of probleem met **de Rijksdienst Caribisch gebied, de politie of het Openbaar Ministerie** geldt:

1. het probleem is opgetreden op of na 10 oktober 2010;
2. er is al geklaagd bij de overheidsinstantie zelf;
3. de klacht gaat niet over de inhoud van wettelijke regels;
4. de klacht gaat niet over een uitspraak van een rechter;
5. er is geen mogelijkheid (geweest) om bezwaar te maken of beroep in te stellen.

Voor een klacht over of een probleem met **de lokale overheid** geldt:

1. het probleem is opgetreden op of na 10 oktober 2012;
2. de klacht gaat niet over de inhoud van wettelijke regels;
3. de klacht gaat niet over een uitspraak van een rechter;
4. er is geen mogelijkheid (geweest) om bezwaar te maken of beroep in te stellen.

Behoorlijkheidswijzer

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serius neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dit kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en inzicht geven aan burgerschap. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de burger zich constructief opstelt. De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen.

De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden:

- A. Open en duidelijk
- B. Respectvol
- C. Betrokken en oplossingsgericht
- D. Eerlijk en betrouwbaar

A. Open en duidelijk

1. Transparant

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

- *Transparante werke*, van de overheid en open handling. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die het besluiten nemen en het hier en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen goed kunnen worden.

2. Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij vertrekt niet alleen informatie als de burger ertoe vraagt, maar ook uit zichzelf.

- *De overheid is verplicht de burger gerangschikt en overzichtelijk alle informatie te geven over handelingen en besluiten (die de belangen van de burger kunnen raken). Zij is daarbij verantwoordelijk en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig en eigen initiatief te geven.*

3. Luisteren naar de burger

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

- *De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort van de burger zegt en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger verticaal meent en klantvriendelijk gedraagt en in wat hij belangrijk vindt.*

4. Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burger. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

- *De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij maakt niet alleen naar het hart goed uitkomst of op basis van wettelijk. Dit betekent: zijn voor een goede motivering van belang de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de omzager.*

B. Respectvol

5. Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid, zoals:

- het recht op eerbetoonbaarheid van het lichaam
 - het recht op wetbedijning van de persoonlijke levenssfeer
 - het huwelijk
 - het recht op persoonlijke vrijheid
 - het discriminatieverbod
- Andere grondrechten waarborgen juist het actief optreden van de overheid, zoals:
- het recht op ondervrij
 - het recht op goetduidelijkheid

- *Grondrechten zijn teruggevoerd in de Grondwet en in wetgeving, zoals het EVRM. Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat hij wetgeving moet nemen, moet de overheid zich aansluiten in de Politiever, het Wetboek van Strafrecht, de Wet bestemming valt aan bepalingen in de Politiever, het Wetboek van Strafrecht, de Wet bestemming persoonsgegevens en de Algemene wet op het beroepsrecht.*

6. Beoordelen van actieve deelname door de burger

De overheid beoordeelt de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

- *De overheid geeft zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de besluitvorming en de uitvoering van het besluit. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol speelt, geeft de overheid de tijdige aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vorm gegeven. Ook geeft zij na afloop aan van er gelden is met de uitvoering van de burger. (Zie ook de Participatiegids).*

7. Fatoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger behandeld hem fatoenlijk en b. hulpvaardig.

- *Medewerkers van overheidsinstellingen zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en handelen daarbij rekening met de persoon van de burger.*

8. Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele rechten te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

- *De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij bereikte feiten naar voren te brengen en te verduidelijken en het daarvan ingevorderde standpunt te bespreken (hoor en wederhoor). De overheidsinstelling geeft daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedure mogelijkheden die de burger kan benutten.*

9. Eevenredigheid

De overheid kijkt om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijft in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

- *De overheid maakt steeds een afweging of een ander zwaar middel voor het doel dat zij wil bereiken kan worden ingezet. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig lasten hebben van de maatregelen die de overheid neemt.*

10. Bijzondere zorg

De overheid vertrekt aan personen die omder haar speciale aandacht verdienen, waarvoor deze personen vanwege die afwijkende positie, op die overheidsinstellingen zijn aangewezen.

- *De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de speciale vrijheid of zelfbeschikking heeft ontrokken. Zij is verantwoordelijk voor een goede medische en andere zorgverlening aan deze personen. Het gaat bijvoorbeeld om gedetineerden en burgers die in geboden jeugdzorg zijn geplaatst.*

C. Betrokken en oplossingsgericht

11. Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbetwiste of ongewenste consequenties te voorkomen.

- *De overheid neemt niet op regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar financiële handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.*

12. Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instellingen samen en houdt de burger niet van het karde naar de muur.

- *Een overheidsinstelling verbindt zich niet enkel een bepaalde taakstelling maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid heeft de burger én het hart voor zijn vraag of problemen.*

Bijlage 3 – Topiclijst

Inleiding

Voorstellen: in welk kader wordt dit onderzoek gedaan? waar gaat dit interview over?

Opbouw en duur van het interview

Uitleg opname interview en anonimiteit benadrukken

Heeft de respondent vooraf nog vragen? Laten weten dat er naderhand ook nog gelegenheid is voor vragen c.q. opmerkingen.

Vragen

Algemene vragen: naam, geslacht, werk of opleiding

Cultuur

- Kun je wat vertellen over de cultuur op Bonaire?
- Kun je beschrijven wat voor subculturen er op Bonaire zijn?
- Wat zijn volgens jou de verschillen tussen de Nederlandse en Bonaireaanse cultuur?
- Wat betekent Nederland voor jou?
- Voel je je een Nederlander, een Bonaireaan of allebei? Waarom?
- Ben je bekend met het begrip cultuur van de angst? Wat versta je hieronder? In wat voor situaties treedt dit fenomeen op volgens jou?
- Hoe zijn mensen georganiseerd op Bonaire?
- Welke dingen zijn makkelijk/moeilijk te regelen?
- Wie heeft op het eiland de meeste invloed?

Overheid

- Wat versta je onder overheid?
- Kun je vertellen hoe je de bestuurlijke veranderingen hebt ervaren? Hoe was het ervoor? Hoe is het nu?
- Wat vind je dan de Rijksdienst Caribisch Nederland?
- Wat vind je van het lokale bestuur op Bonaire?
- In hoeverre heb jij vertrouwen in de overheid? Hoe sta je tegenover de verschillende instanties?
- Heb je wel eens problemen met de overheid? Waar loop je tegenaan?

Klagen

- Wat versta jij onder klachten?
- Stel je hebt een klacht over de overheid, wat doe je dan?
- Waarom zou je wel of niet een klacht indienen?
- Stel dat je in de toekomst een klacht zou hebben. Hoe zou je dat aanpakken?
- Wat verwacht jij van een loket voor klachten over de overheid?
- Hoe moeten klachten over de overheid behandeld worden?
- Wat wil je dat er met je klacht gebeurt?
- Heb je wel eens geklaagd? Hoe heb je dat ervaren?
- Ken je mensen die een klacht hebben ingediend? Kun je beschrijven hoe dat gegaan is?
- Ben je bekend met de Nationale ombudsman? Kun je beschrijven wat de No is? Wat vind jij van de No?
- In hoeverre heb jij vertrouwen in het loket voor klachten over de overheid?

Communicatie

- Nederlands/Papiaments: welke taal heeft jouw voorkeur en waarom?
- Kun je voor mij beschrijven in wat voor situaties je welke taal spreekt?
- Hoe communiceren de doorsnee Bonaireanen met elkaar? (F2F, telefoon, mail, social media)
- Van welke media maak jij gebruik? (tv, radio, internet) Waarom?
- Hoe kun je volgens jou zoveel mogelijk Bonaireanen bereiken?

Afronding

Bedank de respondent.

Heeft u naar aanleiding van het interview nog vragen of opmerkingen?

Kan ik u eventueel nog aanvullende vragen stellen per e-mail of telefoon? Zo ja, mag ik uw e-mailadres en/of telefoonnummer noteren?

Bijlage 4 – Overzicht van de respondenten

Respondent 1: man – oud – hoog – 19 april 2013

Respondent 2: vrouw – jong - laag – 22 april 2013

Respondent 3: man – oud - laag – 22 april 2013

Respondent 4: vrouw – jong – hoog – 22 april 2013

Respondent 5: man – oud - hoog – 22 april 2013

Respondent 6: man – oud – hoog - 23 april en 7 mei 2013

Respondent 7: man – jong - laag – 23 april 2013

Respondent 8: man – jong – laag – 23 april 2013

Respondent 9: vrouw – jong – hoog – 23 april 2013

Respondent 10: vrouw – oud – laag - 7 mei 2013

Respondent 11: man – oud – hoog – 26 april 2013

Respondent 12: vrouw – oud – hoog - 26 april 2013

Respondent 13: vrouw – jong - laag – 26 april 2013

Respondent 14: man – oud – hoog - 8 mei 2013

Respondent 15: vrouw – oud – laag - 10 mei 2013

Bijlage 5 – Codeboom

Bonaireaanse identiteit

- Cultuurverschil Nederland – Bonaire
 - Collectivisme
 - Leven in groepen
 - Organisatie op Bonaire
 - Cliëntelisme en patronage
 - Afhankelijkheid

Vertrouwen en wantrouwen in de overheid

- Vertrouwen in de overheid
 - Bestuurlijke veranderingen
 - Onvrede nieuwe situatie
 - Nederlands beleid
 - Gevangenis
 - Angst voor represailles
- Wantrouwen in de overheid
 - Angst
 - Xenofobie
 - Vijandige stereotypering
 - Defensieve reacties

Vertrouwen en wantrouwen in de Nationale ombudsman

- Vertrouwen in de Nationale ombudsman
 - Nadelige gevolgen klagen
 - Angst voor represailles
 - Lees- en schrijfcultuur
 - Kennis van de Nationale ombudsman
 - Identificatie met de Nationale ombudsman
 - Persoonlijke kenmerken
 - Handeling bij klacht of probleem met de overheid
 - Reden wel of geen vertrouwen
- Wantrouwen in de Nationale ombudsman
 - Gebrek aan vertrouwen
 - Angst bij klagen

