

Bouwen aan vertrouwen

Bouwen aan vertrouwen

Sociaal
professionals
tussen burgers
en overheid

Redactie

Richard de Brabander

2025

>g uitgeverij
van gorcum

© 2025

Uitgeverij Van Gorcum BV

Dr. Nassaulaan 5, 9401 HJ Assen.

All rights reserved. No text & datamining.



Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. (Her)gebruik van informatie uit deze uitgave is niet toegestaan, verwerking door AI-applicaties is eveneens verboden.

Dit boek is tot stand gekomen vanuit het Sprong-Programma Vitale Delta waaraan Hogeschool Inholland, de Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en Hogeschool Rotterdam deelnemen.

NUR 130

ISBN folio 9789465070278

ISBN ebook 9789465070438

Eerste druk 2025

Uitgave: Uitgeverij Van Gorcum, Assen

Redactie: Kirsten Verhagen, Paterswolde

Grafische verzorging en omslagontwerp: Wink ontwerp, Havelte

Druk: Drukkerij Van Gorcum, Meppel

Inhoud

Woord vooraf: ‘Jou vertrouw ik wel, maar jouw organisatie niet’	7
Een motie van wantrouwen: aanleiding en een nadere begripsbepaling van de vertrouwenskwestie	13

DEEL 1 Maatschappelijk vertrouwen	27
-----------------------------------	----

1. Gezien worden en ertoe doen: zichtbaar zijn als basis voor vertrouwen	29
2. Burgers aan zet: over burgerbetrokkenheid en burgerberaad	39
3. Redden coalities de democratie? Werken aan vertrouwen in tijden van verandering	49
4. Technologie is nooit neutraal: over het publiek maken van AI en algoritmes	57

DEEL 2 Institutioneel vertrouwen	69
----------------------------------	----

5. Kan de overheid radicaal eerlijk zijn?	71
6. De zachte en harde kant van ethiek: ethisch werken als basis voor vertrouwen	79
7. De rol van leiderschap in waardegedreven zorg	89

DEEL 3 Professioneel vertrouwen	101
---------------------------------	-----

8. Vertrouwen door empowerment: de rol van sociaal werkers in het overbruggen van de kloof tussen burger en overheid	103
--	-----

9. De beroepskracht als professionele vriend	113
--	-----

10. Opgroeien in armoede: vertrouwen als basis voor een structurele oplossing	123
---	-----

11. Samenwerken met de hulpvrager en zijn netwerk	133
---	-----

12. Onderling vertrouwen: werken in de driehoek cliënt/mantelzorger/ professional	143
--	-----

13. Interprofessioneel werken in de wijk	155
--	-----

14. Een probleem komt nooit alleen: de rol van vertrouwen bij het samenspel tussen ondersteuners in de wijk	167
--	-----

15. 'Zijn wij maar Krispijners'? Herstel van vertrouwen door participatief actieonderzoek	177
--	-----

Literatuur 187

Over de auteurs 203

Woord vooraf: 'Jou vertrouw ik wel, maar jouw organisatie niet'

Richard de Brabander

'WE ZIJN HET VERTROUWEN IN DE OVERHEID VOLKOMEN KWIJT'

Mijnheer Van Kempen vult op een aanvraagformulier voor AOW zijn inkomen in, waarna hij bericht van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) krijgt dat hij in aanmerking komt voor AOW met partnertoeslag voor zijn vrouw. Hij begrijpt eigenlijk niet dat hij daar recht op heeft, want zijn vrouw heeft zelf inkomen: zij krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Maar in het bericht van de SVB staat dat hij de eventuele inkomsten van zijn partner niet hoeft op te geven omdat deze bekend zijn. Ruim een halfjaar later krijgt hij weer bericht: hij zou hebben nagelaten te vermelden dat zijn vrouw inkomsten had en heeft daarom onterecht partnertoeslag ontvangen. Deze moet hij tot zijn grote schrik binnen twee weken terugbetalen met een boete ter hoogte van hetzelfde bedrag als de partnertoeslag, wat in totaal op ruim € 6.600 neerkomt. Mevrouw Van Kempen: 'Het probleem met de SVB had op mijn man en mij een grote impact. Alleen al het feit dat wij fraude gepleegd zouden hebben maakte ons erg emotioneel. Wij waren ons van geen kwaad bewust. Het vertrouwen in de overheid zijn we volkomen kwijt. Van alles dat ik nu automatisch thuisgestuurd krijg, ga ik direct na of het wel klopt. Wij hadden er slapeloze nachten van en als ik nu een brief van de SVB krijg slaat de schrik al toe.' (Nationale ombudsman, 2014, p. 11)

In november 2023 roepen de Nationale ombudsman en Sociaal Werk Nederland de politiek op burgers actiever te informeren over hun recht op toeslagen (NOS Nieuws, 2023). Volgens de kop boven het nieuwsbericht zijn veel burgers kopschuw geworden. Ze durven geen toeslagen meer aan te vragen omdat ze de overheid niet vertrouwen. Grote boosdoener is het kindertoeslagenschandaal.

Tienduizenden gezinnen die kindertoeslag hadden aangevraagd kwamen in grote problemen toen bleek dat ze een foutje hadden gemaakt in de aanvraag of een wijziging waren vergeten door te geven. Elke fout werd als fraude aangemerkt (Tweede Kamer, 2024). Wie bij controle een klein bedrag als tien euro te veel had aangevraagd of een bedrag niet goed kon verantwoorden, moest zonder pardon alle ontvangen toeslag terugbetalen. Dat kon oplopen tot duizenden, ja zelfs tot tienduizenden euro's. Gezinnen kwamen diep in de schulden te zitten, verloren hun huis, werden ziek en raakten hun baan kwijt. In sommige gevallen werden kinderen uit huis geplaatst omdat de thuissituatie onhoudbaar werd.

Op zichzelf is het goed dat de overheid controleert of de toeslagen die mensen ontvangen terecht zijn en dat daarmee niet wordt gefraudeerd. Maar bij de kindertoeslag schoot de overheid door in haar fraudebeleid, aldus de Nationale ombudsman. En dat heeft het vertrouwen in de overheid grondig aangetast. Groepen die in een kwetsbare positie zitten en ondersteuning en toeslagen nodig hebben durven geen huur-, zorg-, energie- of kindertoeslag aan te vragen en zijn extra afhankelijk van de overheid die ze steeds minder vertrouwen (Dibi, 2020). Zo slaat de schrik bij de familie Kempen toe als er een brief van de SVB op de deurmat valt. Bij elke aanvraag maken mensen zich zorgen of ze het wel goed hebben gedaan. Dat maakt van de verzorgingsstaat een extra stressfactor (Kremer et al., 2023). Of nog sterker: 'Ik zou nooit meer een hulpvraag neerleggen bij een instantie. Ondanks het feit dat ik weet dat er ook goede mensen bij kunnen zitten. Hulp vragen is vragen om ellende' (Dibi, 2020, p. 15). Veel mensen met een hulpvraag ervaren niet dat er naar hen wordt geluisterd, voelen zich niet goed geholpen en/of onjuist bejegend. Ze willen dat er iemand is die hen hoort en die hun warmte en troost biedt, maar krijgen te maken met een kil overheidssysteem dat ook nog niet eens goed werkt (Kremer et al., 2023). Door negatieve ervaringen raken mensen het vertrouwen in overheidsinstanties en hulpverleners kwijt. Ze moeten overal zelf achteraan en steeds opnieuw hun verhaal doen. Mensen die hulp en ondersteuning nodig hebben ervaren dat vaak als vernederend. Ze hebben het gevoel niet te worden geloofd (Plaisier, 2023). Het strenge fraude- en handhavingsbeleid laat nog iets anders zien: de overheid vertrouwt haar burgers niet. Het wantrouwen is wederzijds en versterkt elkaar (Kremer, 2022).

Beleid en uitvoering

De hierboven beschreven situatie laat duidelijk zien dat het wederzijds wantrouwen doorwerkt in het domein van zorg en welzijn/het sociaal domein. Dit beroepenveld kent een waaier aan functies: opvoedondersteuners,

opbouwwerkers, casemanagers, en wijkteammedewerkers, ambulant hulpverleners en zorgverleners in verzorgingstehuizen, crisisopvang. In het algemeen duiden we hen aan als sociaal professionals of sociaal werkers of hulpverleners. Door de mensen met wie en voor wie zij werken worden zij gezien als vertegenwoordigers van de overheid.

Alleen al om die reden worden zij geconfronteerd met het gebrek aan vertrouwen van degenen die zij ondersteunen. Zij zijn het gezicht van de overheid. Dat hoeft niet te betekenen dat zij als persoon worden gewantrouwd: 'Jou vertrouw ik wel, maar jouw organisatie niet'. Natuurlijk zullen sommige mensen een individuele professional niet vertrouwen. En misschien is daar in specifieke gevallen ook reden toe. Maar het ontbrekende vertrouwen is vooral gericht op de organisaties of de uitvoerende instanties waarvoor professionals werken.

Tegelijkertijd staat of valt het vertrouwen in een instantie met de manier waarop professionals hun werk doen, of ze eerlijk zijn, burgers en cliënten met respect bejegenen en gelijkwaardig behandelen, dat de informatie die zij geven juist is, dat ze doen wat ze zeggen en het beste met hun hulpvragers voorhebben. Negatieve ervaringen met een professional kunnen het vertrouwen schaden in collega-professionals. In de persoon van een professional ontmoeten de overheid en burgers elkaar. Het handelen van professionals bepaalt in belangrijke mate de manier waarop het beleid van de overheid in de praktijk uitwerkt en daarmee ook hoe een samenleving functioneert (Van der Zwaard, 2021). Professionals passen beleid en regels toe, maar hebben ook discretionaire bevoegdheden die hun ruimte geeft om te bepalen of iemand wel of geen uitkering krijgt, waarop zij wel of geen recht hebben of dat een kind wel of niet uit huis wordt geplaatst. Sommige professionals hebben het beste voor met degenen die zij ondersteunen en pakken die ruimte en doen er alles aan hen zoveel mogelijk te helpen. Anderen pakken die ruimte niet. De manier waarop zij de regels toepassen en gebruikmaken van de ruimte die de wet hun geeft, bepaalt mede of mensen het gevoel hebben dat zij rechtvaardig en eerlijk worden behandeld. Professionals zijn niet alleen maar het 'grondpersoneel' van de overheid (Kremer, 2022).

Doel en opzet van dit boek

Het gaat niet alleen om vertrouwen van burgers in de overheid, maar ook omgekeerd om het vertrouwen van de overheid in haar burgers. Vertrouwt de overheid haar burgers niet, dan zal dat tot strengere wetgeving leiden en zullen uitvoerende instanties en hun medewerkers strenger optreden. Omgekeerd geldt dat burgers die de overheid niet vertrouwen die instanties het liefst mijden, waardoor ze ondersteuning mislopen. Wederzijds vertrouwen tussen burgers

en overheid is cruciaal voor het functioneren van de zorg en ondersteuning van mensen. Ontbreekt dat vertrouwen, dan dreigen mensen die dat hard nodig hebben deze zorg en ondersteuning mis te lopen, bijvoorbeeld doordat ze geen toeslag durven aan te vragen. In onderzoeken naar het vertrouwen in de overheid wordt vaak gesproken over de Tweede Kamer en gedrag van politici, maar niet of weinig over de uitvoering en professionals die het gezicht zijn van de overheid en belangrijk zijn voor het vertrouwen in de overheid (Kremer, 2022).

Sociaal professionals kunnen deze ontwikkelingen natuurlijk niet alleen of als groep keren, maar worden wel geconfronteerd met de gevolgen daarvan. Zij zullen zich tot deze ontwikkelingen moeten verhouden en kunnen, hoe bescheiden ook, een bijdrage leveren en zich inzetten om het vertrouwen te versterken. Daartoe biedt de maatschappelijk opgave van het sociaal werk een belangrijk kader en vertrekpunt.

De vraag die we in dit boek stellen is hoe het vertrouwen in de overheid kan worden hersteld en welke rol professionals in het sociale domein daarin kunnen spelen of zouden moeten nemen. Denk daarbij aan opvoedondersteuners, schuldhulpverleners, Wmo-consulenten, verzorgers van ouderen, opbouwwerkers, maar ook beleidsmakers en managers binnen instellingen. Uitgangspunt is dat vertrouwen niet enkel een persoonlijke kwestie is. Een cliënt kan veel vertrouwen hebben in zijn hulpverlener, maar weinig in de instantie waarvoor deze werkt. Het vertrouwen kan niet worden hersteld door alleen op persoonlijk niveau de relatie te verbeteren. Ook op institutioneel en organisatorisch niveau spelen factoren die het vertrouwen schaden dan wel versterken. Regels die elkaar tegenspreken, digitale systemen waardoor de overheid steeds meer op afstand komt te staan, het gebruik van protocollen, verantwoordingsprocedures, kritische prestatie-indicatoren (KPI). De vraag is ook of er binnen de organisatie een cultuur is waarin professionals elkaar kunnen aanspreken en het management kunnen tegenspreken wanneer het beleid en de manier van werken de positie van kwetsbare burgers verzwakken. Of houdt een organisatie het uiten van kritiek tegen omdat zij daarmee het risico loopt de volgende aanbesteding te missen?

Het doel van dit boek is om de discussie over het gebrek aan en herstel van vertrouwen inzichtelijk te maken voor hbo-studenten en beroepskrachten in het sociale domein. Daarbij willen we ingaan op de oorzaken en gevolgen van een dalend vertrouwen in de overheid en van de overheid in de burger.

Met voorbeelden uit de beroepspraktijk illustreren we hoe vertrouwen en de betrokkenheid van burgers versterkt kan worden. We doen dat op drie niveaus: op macroniveau spreken we over maatschappelijk vertrouwen, op mesoniveau over institutioneel vertrouwen en op microniveau over professioneel vertrouwen. In de inleiding zullen deze drie niveaus nog nader worden toegelicht. Juist omdat deze niveaus op elkaar inwerken besteden we aan elk ervan aandacht. Daarmee stellen we ook dat de rol van de sociaal professionals in het herstel van vertrouwen niet beperkt kan worden tot het microniveau. We beogen handelingsperspectieven te bieden voor toekomstige professionals om aan vertrouwen te werken in zowel het directe contact met de cliënten en hulpbehoevenden als op maatschappelijk en institutioneel niveau.

Door ook aandacht te besteden aan het maatschappelijk en institutioneel vertrouwen wijzen we op de rol van de sociaal professional als sociaal veranderaar (Vereniging Hogescholen, 2023) en op de discussie dat het sociaal werk meer aandacht moet hebben voor de maatschappelijke en beleidsmatige context waarin sociaal professionals hun beroep uitoefenen. Sociaal professionals moeten zich bewust zijn van deze maatschappelijke en beleidsmatige context. De sociale vraagstukken waarmee zij te maken krijgen zijn veelal collectief van aard en vragen van hen breder te kijken naar hun cliënten of bewoners dan enkel vanuit een individueel hulpverlenersperspectief. En ook dat ze in staat zijn beleid te beïnvloeden en positie in te nemen in relatie tot beleid en instanties (Vereniging Hogescholen, 2023).

Opzet

In het inleidende hoofdstuk 1 staan we uitgebreid stil bij de vertrouwenskwestie en de directe aanleiding voor het dalend vertrouwen in de overheid. Ook gaan we hier nader in op de betekenis van verschillende soorten en niveaus van vertrouwen. Waar hebben we het eigenlijk over als we zeggen dat er geen vertrouwen is in de overheid of dat de overheid wordt gewantrouwd? De overheid, wie of wat is dat? Is dat hetzelfde als de Tweede Kamer of de politiek? En hoe groot is dat gebrek aan vertrouwen of wantrouwen?

De opzet van het boek volgt de drie onderscheiden niveaus van vertrouwen. In het eerste deel zoomen we uit op maatschappelijk niveau. De vraag is of burgers zich gehoord voelen door de overheid en hoe het vertrouwen onder druk komt te staan. Welke rol kunnen professionals in het algemeen nemen om te werken aan vertrouwen? De overheid beseft zelf ook dat ze het vertrouwen kwijt is en wil daarom haar burgers meer betrekken bij wat ze doet. Maar wat houdt burgerbetrokkenheid in en aan welke voorwaarden zou dat moeten voldoen

om het vertrouwen te herwinnen? Ook gaan we in dit deel in op de rol van technologische ontwikkeling in het sociale domein en de invloed die zij heeft op het vertrouwen.

In deel twee gaan we nader in op institutioneel vertrouwen. De manier waarop instituties en instanties werken en georganiseerd worden heeft namelijk invloed op vertrouwen. Werkdruk en groepsdruk in organisaties kunnen ertoe leiden dat misstanden onder de pet blijven. Wat vraagt het van ambtenaren om de waarheid te spreken en het beleid ter discussie te stellen? Dit raakt aan de ethiek van het werk en ethische leiderschap. Ook de manier waarop leiding wordt gegeven is voor een belangrijk deel van invloed op het vertrouwen dat in de uitvoerende professionals wordt gesteld en de ruimte die zij krijgen om volgens hun beroepswaarden te handelen.

In het derde deel staat het professioneel vertrouwen centraal. Het bevat concrete handelingsperspectieven op basis van onderzoek dat de auteurs hebben verricht, waarin wordt gewerkt aan het vertrouwen tussen professionals en cliënten of bewoners.

De schrijvers van de verschillende hoofdstukken hebben allen vanuit hun eigen onderzoek een bijdrage geleverd. De opvattingen en invalshoeken verschillen, maar juist deze verschillen dragen bij aan de discussie over de positie van de sociaal professionals tussen burgers en overheid.

Een motie van wantrouwen: aanleiding en een nadere begripsbepaling van de vertrouwenskwes

Richard de Brabander

In het park waar ik dagelijks wandel met mijn hond zijn op lantaarnpalen en brugleuningen stickers geplakt. ‘Weet je zeker dat de overheid eerlijk is?’ ‘Wij zijn het BEU’ (BEU staat voor de Europese Unie). ‘NOS = Fake News.’ ‘Prik niet in je arm. Prik erdoorheen.’ Over een van stickers is een roze sticker geplakt met een rode kater en de tekst: ‘Hier zat een wappiesticker. Nu niet meer.’ Het zijn de zichtbare uitingen van een toenemende onvrede en gebrek aan vertrouwen of zelfs wantrouwen in de overheid, de mainstreammedia en de wetenschap, maar ook van onverenigbare opvattingen over hoe we de samenleving willen vormgeven. Of het nu gaat om de coronacrisis, de economische crisis, de stikstofcrisis, de wooncrisis of de klimaatverandering, burgers verwachten van de overheid dat zij deze maatschappelijke crises effectief aanpakt, weet wat ze doet en moet doen en daar ook naar handelt. Maar politici en deskundigen die elkaar tegenspreken en de legitimiteit en het effect van genomen maatregelen steeds opnieuw in twijfel trekken, geven niet het beeld dat de overheid deze crises onder controle heeft. Behalve dat burgers weinig vertrouwen hebben in het vermogen van de overheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, trekt een steeds groter wordende groep ook de integriteit en intentie van politici en wetenschappers publiekelijk in twijfel (Miltenburg et al., 2022). Die wantrouwt de overheid en de politiek en vraagt zich af of zij wel in het belang van de burgers handelen.

Maar waar hebben we het precies over als we spreken over het gebrek aan vertrouwen of het wantrouwen in de overheid? Wie of wat is de overheid? En hoe groot is dat gebrek aan vertrouwen of wantrouwen? Dat is de centrale vraag van dit hoofdstuk. Voor een antwoord beschrijven we een aantal aanleidingen waardoor het vertrouwen vermindert. We onderscheiden institutioneel en persoonlijk vertrouwen en gaan nader in op dieperliggende oorzaken van het lage vertrouwen. Tot slot duiken we nog in de vraag of een gebrek aan vertrouwen

of wantrouwen per definitie slecht is. Getuigt het immers niet ook van een kritische betrokkenheid die cruciaal is voor onze democratie?

Eerst wat cijfers

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet voortdurend onderzoek naar het vertrouwen in de overheid en in de instituties (zoals het recht, de politie, religie, zorg en welzijn, het onderwijs, de wetenschap en de media) en in elkaar. Nederlanders, zo blijkt uit veel onderzoek, zijn ontevreden over hoe de overheid functioneert. Onderzoek uit 2022 laat zien dat het vertrouwen in de overheid erg laag is: de helft van de Nederlanders geeft de overheid een onvoldoende (Miltenburg et al., 2022). Engbersen et al. (2021) hebben op basis van hun onderzoek naar de maatschappelijke invloed van de coronacrisis geconstateerd dat nog maar 30 procent van de Nederlandse bevolking de overheid vertrouwt. Na de verkiezingen van 2023 nam het vertrouwen licht toe (SCP, 2024)

WAT IS DE OVERHEID?

De overheid wordt gevormd door de regering, ministeries, Eerste en Tweede Kamer, provincies, gemeenten, adviesorganen, waterschappen en ander bestuursorganen. Het parlement vertegenwoordigt het volk en vormt de wetgevende macht. De regering is het centrale bestuur van ons land, daarin zitten de ministers en de koning. Het kabinet bestaat uit ministers en staatssecretarissen. Veel wantrouwen richt zich op politici, ministers en uitvoerende instanties zoals het UWV, de Belastingdienst, de jeugdzorg, SVB, GGZ en welzijnsorganisaties.

Ook het vertrouwen in de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), die verantwoordelijk is voor de publieke gezondheid, en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat de overheid adviseert over het bevorderen van volksgezondheid en een gezonde leefomgeving, was flink gedaald: van 80 naar 40 procent. Het RIVM en de GGD waren nauw betrokken bij de maatregelen om de coronaepidemie onder controle te krijgen. Die maatregelen waren gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek dat vaak in media werd betwist door andere wetenschappers of influencers op sociale media. Wetenschappers die dag en nacht bezig waren de crisis te bestrijden gaven toe dat er veel kennis ontbrak en ze op veel vragen (nog) geen antwoord hadden. In feite is dat inherent aan de wetenschap. Maar er waren ook wetenschappers, politici en artsen die corona ontkenden of bagatelliseerden. Ook het vertrouwen in de kranten, radio en tv en zogenaamde mainstreammedia is laag, rond 43 procent. Sociale media scoren heel laag. Dit lage vertrouwen kan niet alleen aan de coronacrisis

worden toegeschreven, maar is volgens de onderzoekers ook te wijten aan het toeslagenschandaal en de moeizame formatie van het nieuwe kabinet Rutte IV (Engbersen et al., 2021, p. 23).

Het zijn verontrustende cijfers. Niet voor niets heet het rapport *De laag-vertrouwensamenleving*. Toch is het gebrek aan vertrouwen in de overheid niet nieuw. Het wantrouwen in parlement, regering, partijen en politici is van alle tijden (WRR, 2010). De cijfers schommelen, maar laten vanaf eind vorige eeuw wel een dalende trend zien. Tijdens een grote crisis zoals de coronaepidemie of het toeslagenschandaal zien we een scherpe daling in het vertrouwen. Maar toen de overheid in 2008 de banken van hun ondergang redde en daarmee een financiële crisis voorkwam, steeg het vertrouwen juist (Steenvoorden, 2023). In vergelijking met andere landen scoort Nederland relatief hoog op vertrouwen in de overheid.

Verder laten cijfers zien dat het vertrouwen in de overheid per groep burgers verschilt. Behalve leeftijd, geslacht en politieke voorkeur wijzen onderzoeken erop dat opleidingsniveau een belangrijke rol speelt. Mensen met een lage(re) opleiding hebben beduidend minder vertrouwen in de overheid dan hoger opgeleiden (Peeters et al., 2020; Van der Waal, 2022). Dat is niet zo verwonderlijk. Zij hebben vaak een kwetsbare positie in de samenleving, worden vaker geconfronteerd met maatschappelijke problemen, hebben vaker hulp nodig en ervaren vaker dat die hulp onvoldoende is. Bovendien wordt veel beleid in zorg en welzijn door hoger opgeleiden gemaakt die ver afstaan van de leefwereld van groepen in een kwetsbare positie. Lager opgeleiden voelen zich ook niet goed vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en gekleineerd door een hoger opgeleide culturele bovenlaag die neerkijkt op hun levensstijl (Van der Waal, 2022). Ze nemen minder deel aan inspraakavonden en stemmen minder vaak. Het gevoel wel of niet gehoord en gezien te worden is een belangrijke dimensie van vertrouwen. Overigens betekent dit niet dat de wantrouwende burger altijd laagopgeleid is. Velen die de overheid niet vertrouwen of wantrouwen zijn hoogopgeleid en hebben een goede baan (Peeters et al., 2020).

Persoonlijk en institutioneel vertrouwen

Een gebrek aan vertrouwen leidt tot argwaan en kan ertoe leiden dat we afhaken en niet gaan samenwerken. Dat geldt in de persoonlijke sfeer, maar ook op maatschappelijk en institutioneel niveau. Burgers moeten op maatschappelijke instituties als zorg en welzijn, politie, recht, de media, wetenschap en onderwijs kunnen rekenen wanneer zij zorg nodig hebben, hun recht willen halen en zich willen informeren om keuzes te maken. We verwachten dat

rechters onafhankelijk zijn, dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek betrouwbaar, valide en transparant zijn en dat de overheid het algemeen belang boven het eigen belang stelt. Vraagt de overheid van ons anderhalve meter afstand te bewaren en een mondkapje te dragen, dan baseert zij zich daarvoor op wetenschappelijke kennis. Ontbreekt het vertrouwen in de wetenschap en kiezen de partijen die in het kabinet zitten in het voordeel van hun kiezers, dan staat de legitimiteit van die maatregelen op het spel en zullen we niet snel geneigd zijn ons aan die maatregelen te houden.

Natuurlijk zijn er incidenten die dat vertrouwen beschamen: een wetenschapper die fraudeert, een politicus die zich laat omkopen of een journalist die zijn reportages uit de duim zuigt. Dat betekent nog niet dat dé wetenschap fraudeert, dé politiek corrupt is en dé media nepnieuws verspreiden. Daarom wordt in de literatuur over vertrouwen institutioneel vertrouwen (*confidence*) onderscheiden van het vertrouwen in individuele personen (*trust*). Institutioneel vertrouwen verwijst naar het vertrouwen in de overheid en het rechtssysteem, de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (Peeters et al., 2020). Deze instituties worden weer belichaamd door (uitvoerings)-instanties of organisaties: rechtbanken, banken, media, politie, welzijns- en zorginstellingen, uitkeringsinstanties, kerken of het parlement en ministeries. Wordt corrupte wetenschappers en politici of slecht functionerende professionals of bestuurders de hand boven het hoofd gehouden, dan staat ook het vertrouwen in de instituties die zij vertegenwoordigen op het spel. Er is sprake van een wisselwerking tussen persoonlijk en institutioneel vertrouwen. Als er geen vertrouwen is in de wetenschap, zal dat ook zijn weerslag hebben op de wetenschappers.

Falende instituties

Het gebrek aan vertrouwen in instituties hangt namelijk niet alleen samen met personen die hun werk niet goed doen. Vaak zijn er structurele oorzaken waardoor instanties onvoldoende in staat zijn om mensen die ondersteuning nodig hebben te helpen. Zo constateren de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (november 2019) dat kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd worden en jeugdzorg niet in staat blijkt om zorg te bieden aan jongeren en gezinnen. Het systeem ‘faalt’ doordat jongeren met lichte problemen worden doorverwezen, terwijl jongeren met zware problematiek op een wachtlijst terechtkomen waardoor acute crisissituaties ontstaan. Een tekort aan (goed geschoold) personeel, financiële onzekerheid en de complexe manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd zijn volgens beide Inspecties de oorzaken. Het gaat hier om een structureel probleem: gezinnen en

kinderen die hulp en bescherming nodig hebben, kunnen niet op de jeugdzorg rekenen, ook al doen de individuele jeugdzorgmedewerkers nog zo hun best. In formele termen schendt jeugdzorg het *vertrouwensbeginsel*. Dit schrijft voor dat wij erop moeten kunnen vertrouwen dat instanties als jeugdzorg wettelijke bepalingen naleven en bepaalde toezeggingen nakomen. Eenvoudiger gezegd, dat zij jongeren beschermen en ondersteunen.

Als er een kwestie genoemd moet worden die het vertrouwen in de overheid ernstig heeft geschaad, dan is dat het toeslagenschandaal. Het verhaal begint met de zogenoemde Bulgarenfraude: een bende in Bulgarije fraudeert met toeslagen. De Tweede Kamer eist strenge wetgeving om fraude tegen te gaan. Dat leidt ertoe dat in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen de zogeheten hardheidsclausule wordt geschrapt. Deze clausule geeft rechters de mogelijkheid om van de regels af te wijken wanneer de strafmaat niet in verhouding staat tot de overtreding en onaanvaardbare en onwenselijke gevolgen heeft voor degene die straf krijgt. Bijvoorbeeld wanneer iemand dertigduizend euro zou moeten terugbetalen wanneer diegene tien euro te veel aan toeslag heeft ontvangen, omdat hij is vergeten een wijziging door te geven.

En dit is precies wat er gebeurt. Bij het minste vermoeden van opzet of grove nalatigheid, ook al ging het maar om tien euro, moeten ouders alle ontvangen toeslagen terugbetalen. Dat vormt de basis voor de harde opstelling van de belastingdienst die de kinderopvangtoeslag uitvoert. Als gevolg van dit 'spijkerharde' overheidsbeleid en deze alles-of-nietsbenadering raken tienduizenden gezinnen in grote problemen. Ouders verliezen hun huis, krijgen psychische problemen en gezondheidsklachten en raken als gevolg daarvan hun baan kwijt. Gezinnen vallen uit elkaar, kinderen worden uit huis geplaatst.

De gevolgen zijn zo ernstig dat de Tweede Kamer besluit een parlementaire onderzoekscommissie de opdracht te geven om te onderzoeken hoe het zover heeft kunnen komen. In 2020 presenteert deze commissie onder de titel *Ongekend onrecht* haar onderzoek naar de misstanden in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, dat daarna bekend wordt als 'het toeslagenschandaal'. Daarna volgen nog twee onderzoeken en rapporten met veelzeggende titels als *Klem tussen balie en beleid* (2021) en *Blind voor mens en recht* (2024). Deze rapporten geven niet alleen een ontluisterend beeld van instituties die falen om mensen die dat nodig hebben te ondersteunen en hun rechten te beschermen, maar ook inzicht in oorzaken van het lage vertrouwen in de overheid.

PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

In de grondwet staat dat de Tweede en Eerste Kamer recht hebben op enquête. De Kamer besluit zelf tot het houden van een parlementaire enquête en onderzoek te doen naar een specifiek onderwerp, zoals het Fraudebeleid of de coronacrisis. Daar moet dan wel een meerderheid van de Kamer mee instemmen. In deze commissies zitten leden van alle partijen. Zij kunnen ambtenaren, (oud-)ministers, (oud-)staatssecretarissen, politici en wetenschappers als deskundigen onder ede horen. Iedereen die de commissie wil horen is verplicht te verschijnen. Ook moeten instanties en ministeries alle informatie aanleveren die de commissie opvraagt. Een lichtere variant wordt een parlementair onderzoek genoemd. Het betreft dan een kleinere onderzoeksvraag. Met behulp van de enquête en onderzoek kan het parlement de regering controleren.

Daarnaast houden Rijksinspecties, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ongevraagd toezicht op hoe de instanties hun taken uitvoeren. Wanneer zij onrechtmatigheden constateren tikken zij deze instanties op de vingers.

Klem tussen balie en beleid

In 2021 onderzoekt een parlementaire commissie de uitvoering van meerdere regelingen. Over het algemeen gaat die uitvoering goed. Maar als het misgaat, gaat het ook goed mis. In *Klem tussen balie en beleid* (2021) concludeert deze commissie dat de afstand tussen beleid en uitvoering te groot is. De Tweede Kamer heeft een blinde vlek voor hoe de wetten die zij opstelt uitpakken in de praktijk (Tweede Kamer, 2021). Op het niveau van beleid worden signalen over problemen in de uitvoering niet opgepikt en veel medewerkers voelen zich niet veilig om knelpunten te melden bij hun leidinggevende. De afstand tussen beleid en uitvoering leidt ertoe dat beleidsmakers minder zicht hebben op het dagelijks leven van mensen. Burgers voelen zich niet gehoord en niet vertegenwoordigd door de overheid. Dat geldt met name voor gemarginaliseerde groepen die in een kwetsbare positie zitten en extra ondersteuning nodig hebben; zij lopen vaker tegen regels aan.

Door de afstand tussen beleid en uitvoering raakt de menselijk maat – dat de overheid bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving recht doet aan de belangen van burgers – verstrikt in een onontwarbare kluwen van regelingen. Niet alleen moeten burgers in staat zijn de wet te kennen, zij moeten er ook naar kunnen handelen. En ingewikkelde regelgeving maakt dat

nagenoeg onmogelijk. Ook houdt de overheid er onvoldoende rekening mee dat niet iedereen in gelijke mate in staat is regels te snappen en te volgen (Tweede Kamer, 2021). De overheid vraagt te veel van burgers en heeft nauwelijks oog voor hoe beleid in de praktijk en het dagelijks leven van mensen uitpakt (Putters, 2022). Verder heeft zij de uitvoering ‘verwaarloosd’ (Tweede Kamer, 2021). Er is bezuinigd op personeel; de dienstverlening is gedigitaliseerd waardoor het contact met burgers verdween. De geautomatiseerde systemen zijn niet flexibel en laten weinig ruimte voor professionals om maatwerk te leveren. Als gevolg van bezuinigingen komt goede dienstverlening onder druk te staan. Professionals zien vaak als eerste waar regelingen spaak lopen en goede ondersteuning en hulpverlening in de weg staan. Maar hun kennis wordt onvoldoende benut om de uitvoering te verbeteren en maatwerk te leveren.

Veel uitvoeringsinstanties en ook scholen, ziekenhuizen, welzijns- en zorginstellingen worden georganiseerd als bedrijven die hun producten op de markt aanbieden. Daardoor verzakelijkt het beleid en wordt de aanpak van maatschappelijk kwesties technocratisch benaderd waarbij efficiency de maat slaat. Er is nauwelijks ruimte meer voor een debat over publieke waarden en over de vraag hoe we onze samenleving willen vormgeven (Putters, 2022). De overheid als bedrijf runnen betekent volgens Herman Tjeenk Willink ook ‘het failliet van de democratische rechtsorde’ (Tjeenk Willink, 2018).

Grondbeginselen van de rechtstaat geschonden

En precies deze rechtsorde dreigt failliet te gaan. Behalve dat er bij de uitvoering van regelingen geen oog is voor de menselijke maat concluderen de onderzoekscommissies dat de grondbeginselen van de rechtstaat zijn geschonden. Cruciaal voor onze democratische rechtstaat is dat burgers tegen de macht van overheid en instituties worden beschermd en instituties elkaar corrigeren. De onderzoeken van de parlementaire commissies laten zien dat de overheid hierin ernstig tekort is geschoten.

Voor een democratische rechtstaat is de scheiding der machten – de wetgevende macht (de Tweede en Eerste Kamer), de rechtsprekende macht en de uitvoerende macht (de regering en uitvoeringsinstanties) cruciaal (De Brabander, 2019, p. 137-140). In *Blind voor mens en recht* (2024) schrijft de parlementaire enquêtecommissie dat als gevolg van de verharding in de politiek en de maatschappij de drie staatsmachten geheel geen oog hebben gehad voor mens en recht. In niet mis te verstane bewoordingen geeft deze commissie weer dat het systeem van voorzieningen dat juist bedoeld is om mensen die dat nodig hebben te ondersteunen diezelfde mensen ‘de vernieling in geholpen’ heeft:

In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staats-machten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens van mensen zijn vermorzeld. Het is pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Daar liggen patronen aan ten grondslag die tot op de dag van vandaag nog niet doorbroken zijn (Tweede Kamer, 2024, p. 12).

De *wetgever* (het parlement) krijgt het verwijt dat met het schrappen van de hardheidsclausule geen recht kan worden gedaan aan de individuele situatie van mensen en dat het hun mogelijkheden heeft beperkt om hun recht te halen (Tweede Kamer, 2024). De *uitvoerende macht* heeft geen oog voor de gevolgen die de wet heeft voor burgers. Zij vinden geen gehoor. Ze slagen er niet in om contact te krijgen met instanties en krijgen steeds weer iemand anders voor zich. Op telefoon en brieven wordt nauwelijks gereageerd. Het blijft vaak lang onduidelijk waarvan ze worden beschuldigd of waarop de beschuldiging van fraude is gebaseerd. Daardoor kunnen mensen zich niet verweren. Er is ook sprake van een omgekeerde bewijslast. Zo hoeft de belastingdienst niet te bewijzen dat er is gefraudeerd maar moeten de ouders bewijzen dat zij geen fraude hebben gepleegd. Evenmin wordt rekening gehouden met mogelijkheden van terugbetaling. Wanneer een vrouw opmerkt dat zij onmogelijk 2500 euro per maand kan terugbetalen, omdat zij dat niet eens per maand netto verdient, krijgt zij als antwoord: 'Ja maar mevrouw, u hebt gefraudeerd' (Tweede Kamer, 2024).

Tot slot vinden mensen geen gehoor bij de *bestuursrechter*, de Raad van State, die daarmee zijn functie om het recht van burgers te beschermen 'verwaarloost'. Die heeft te weinig aandacht voor de gevolgen voor de mensen. Veel ouders stappen naar de rechter. Sommige rechters geven de ouders gelijk, maar dat vonnis wordt in tweede instantie door de hoogste algemene bestuursrechter, de Raad van State dus, vernietigd. Daardoor krijgt de belastingdienst die de toeslagenwet uitvoert alsnog gelijk. De Raad van State legt de wet strikt uit en keurt daarmee strikte handhaving van de alles-of-nietsbenadering goed. Nadat rechters in Rotterdam bij de Raad van State hun zorgen hebben geuit over de gevolgen van een strikte handhaving blijft de Raad bij zijn standpunt. Later, in 2019, zal de Raad wel oordelen dat de wet ruimte biedt om de alles-of-nietsbenadering los te laten.

De Raad van State bestaat al sinds 1531 en is het oudste adviesorgaan, voorheen van de koning en nu van de regering. De koning is voorzitter van de Raad van State. De Raad adviseert over wetgeving en is de hoogste bestuursrechter. Het bestuursrecht regelt de verhoudingen tussen burgers en overheidsinstanties. Als bestuursrechter spreekt de Raad recht wanneer er geschillen zijn tussen burgers en overheidsinstanties. Als wetgevingsadviseur en bestuursrechter draagt de Raad bij aan het versterken en behoud van de democratische rechtsstaat.

Bron:  <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/geschiedenis/>

Gebrek aan vertrouwen, geen vertrouwen en wantrouwen

De crisis in de jeugdzorg en het toeslagenschandaal laten meerdere dimensies van vertrouwen zien: prestatie en vermogen. De jeugdzorg presteert onvoldoende doordat de manier waarop instellingen hun werk uitvoeren niet goed is of doordat jeugdzorgmedewerkers de regels niet naleven. Presteert een instelling onvoldoende, dan leidt dat tot een gebrek aan vertrouwen. Het is ook mogelijk dat de jeugdzorg door de manier waarop zij is georganiseerd en door regels die elkaar tegenspreken in het geheel niet in staat is om te presteren. In dat geval ontbreekt het vertrouwen in het vermogen van jeugdzorg als zodanig.

Presteren instanties onvoldoende, dan kan het vertrouwen worden hersteld door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat medewerkers beter hun werk (kunnen) doen, hen daarop aan te spreken of te trainen. Presteert de jeugdzorg onvoldoende als gevolg van hoe zij is georganiseerd, de regelgeving of bezuinigingen, dan zijn er rigoureuzere maatregelen of zelfs een hervorming nodig om het vertrouwen te herstellen. Dat roept op zijn beurt de vraag op of de jeugdzorg dat zelf kan of dat daar andere kennis en kunde voor nodig is. Daarbij gaat het dan ook over betrouwbaarheid. Heeft de jeugdzorg in het verleden laten zien dat zij in staat is zichzelf te hervormen? Hier moet ook worden opgemerkt dat instituties als de jeugdzorg een geheel zijn van regels, opvattingen, overtuigingen normen en cultuur die niet van de ene op de andere dag zijn te veranderen. En niet zelden zijn hervormingen een reactie op problemen die voortkomen uit het vorige beleid en volgen zij dezelfde patronen van denken en doen. Daarmee verandert er in de kern niets (Stellaard, 2023).

Degenen die stickers op de lantaarnpalen en brugleuningen plakken trekken niet zozeer de resultaten of het vermogen van overheid, wetenschap en media in twijfel als wel hun bedoelingen. Zij zien de coronamaatregelen vooral als

een manier van de overheid om onze vrijheid verder in te perken en ons doen en laten nog meer te controleren. Achter de coronapandemie schuilt volgens sommigen de macht van de farmaceutische industrie die vaccins willen verkopen. Zij geloven dat wetenschappers samenspannen en een flink graantje willen meepikken. Daarom beweren enkelen dat corona niet bestaat of helemaal niet zo erg is als overheid, wetenschap en media voorstellen. Politici liegen en bedriegen en stellen hun eigen belang boven dat van burgers (Miltenburg et al., 2022). Wordt er getwijfeld aan de goede bedoelingen en intenties, dan raken we aan een normatieve en emotionele dimensie van vertrouwen en is er sprake van wantrouwen (Meurs, 2008, p. 12).

Gebrek aan vertrouwen	Instellingen presteren onvoldoende
Geen vertrouwen	Instellingen zijn onbetrouwbaar omdat zij niet in staat zijn een prestatie te leveren
Wantrouwen	Groepen voelen zich niet gehoord of gezien en trekken de intentie en bedoelingen in twijfel

Verhalen over verminderd vertrouwen

Het Verwey-Jonker Instituut (Peeters et al., 2020) en het SCP (Miltenburg et al., 2022) deden onderzoek naar de verhalen of narratieven die ten grondslag liggen aan het gebrek aan vertrouwen en wantrouwen. Narratieven verwijzen naar achterliggende patronen waarom burgers de overheid niet vertrouwen of wantrouwen en zijn gebaseerd op ervaringen die burgers hebben met de overheid en maatschappelijke instituties als het welzijnswerk, de zorg en de politie.

Eerste narratief. De overheid is onzichtbaar en komt letterlijk en figuurlijk steeds verder van de burger af te staan. Denk aan het sluiten van een politiebureau, het beperken van de openingstijden; je kunt ook niet meer zomaar even binnenlopen en moet voor alles van tevoren een afspraak maken. Mensen kunnen weliswaar 24/7 via de website contact zoeken, maar dat wordt als afstandelijk ervaren. Mensen willen een naam en gezicht. Ook de complexiteit van regelingen en systemen ervaren burgers als afstandelijk. Dat gevoel wordt versterkt doordat zij niemand erop kunnen aanspreken. Niet alleen moeten zij langs verschillende loketten, achter hetzelfde loket zit de volgende keer een andere medewerker. Burgers ervaren hierdoor minder steun. Hoe vriendelijk de medewerkers ook zijn, de vraag is of zij in staat zijn en de middelen hebben om de burger te ondersteunen.

Tweede narratief. Niet alleen de overheid, ook de burger is onzichtbaar. Een groot deel van de burgers voelt zich niet of nauwelijks gezien, gehoord en serieus genomen. De politiek is niet op de hoogte van wat er onder de gewone mensen speelt. Belangrijkste klacht is dat de menselijk maat is verdwenen en dat het beleid verder van de leefwereld af komt te staan. Bij het verlenen van zorg en diensten hebben de efficiency van systemen en financiële afwegingen voorrang. Het beleid wordt strenger en mensen komen steeds minder vaak voor een voorziening in aanmerking. Daarbij verwijten burgers dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet neemt waar zij dat wel zou moeten doen.

‘Die landelijke overheid die heeft gewoon de fout gemaakt door alles maar over de schutting te gooien. Dan lok je gewoon uit dat gemeenten hun eigen gang gaan. Met die decentralisatie begint de ellende. Daar komt nog een portie ellende overheen doordat de gemeenten daarnaast ook nog eens een keer onrechtmatig en onbehoorlijk gaan handelen’ (respondent geciteerd in Peeters et al., 2020, p. 38).

Derde narratief. Een complex thema is de ongelijke behandeling van en tegenstelling tussen enerzijds groepen in een kwetsbare positie die zich achtergesteld en genegeerd voelen en anderzijds groepen die in hun ogen bevoordeeld worden: de elite, vluchtelingen, buitenlanders, witte Nederlanders en stedelingen. Ook heerst het beeld dat politici en bestuurders vooral met hun carrière bezig zijn en elkaar de hand boven het hoofd houden wanneer zij fouten maken.

Vierde narratief. Burgers voelen zich niet gehoord en ervaren dat zij steeds minder inspraak hebben in en invloed op besluitvorming (Plaisier et al., 2023). Pas wanneer plannen klaar zijn krijgen burgers de mogelijkheid tot inspraak. Dergelijke mogelijkheden ervaren burgers vaak als schijninspraak.

Vijfde narratief. Burgers twijfelen aan het vermogen en de deskundigheid van ambtenaren, politici en bestuurders en verwijten hun een gebrek aan visie.

‘Wat ik mis is een visie die verder gaat dan je politieke kwartaalcijfers. Die verder gaat dan twee jaar, want je krijgt Statenverkiezingen en je krijgt landelijke verkiezingen. Er wordt gewoon niet verder meer gedacht en dat krijg je op je brood’ (respondent geciteerd in Peeters et al., 2020, p. 53)

Naar herstel van vertrouwen?

Is het vertrouwen in de overheid en instituties beschaamd, dan klinkt steevast de roep om herstel van vertrouwen. De overheid belooft te werken aan een nieuwe bestuurscultuur en andere omgangsvormen en beter naar de burger te luisteren. Maar naar welke groep burgers zou zij dan moeten luisteren? Want ook groepen burgers hebben verschillende verwachtingen en tegengestelde opvattingen over hoe bepaalde maatschappelijke problemen zouden moeten worden aangepakt. Er bestaat niet een juist antwoord op hoe bijvoorbeeld de klimaatverandering of de crisis in de jeugdzorg en de ggz of de wooncrisis kan worden tegengegaan. Daarover bestaat veel discussie. Dat brengt ons tot slot op de vraag of gebrek aan vertrouwen of wantrouwen per definitie een probleem is dat moet worden hersteld.

Vaak associëren we democratie met vrije verkiezingen. Maar de kern van democratie is recht doen aan verschillende opvattingen over hoe we de samenleving vorm zouden moeten geven. Democratie is ook ontworpen om opvattingen te beschermen die tegen de heersende mening en het beleid van de overheid ingaan. We kunnen tegengestelde opvattingen over hoe we de samenleving vorm en inhoud willen geven niet rationeel of wetenschappelijk overbruggen, omdat zij normatieve en ethische politieke vooronderstellingen bevatten (Mouffe, 2008). Niet alleen bestaan er verschillende opvattingen over hoe bijvoorbeeld actuele maatschappelijke problemen moeten worden opgelost, maar ook over wat democratie is. Het verminderde vertrouwen in de overheid ondermijnt daarmee niet op voorhand de democratie. Het kan ook getuigen van een kritisch geluid of tegenmacht die de overheid ter verantwoording roept (Ronsavalon, 2019). Een samenleving is geen harmonieus geheel. Elke samenleving is onvermijdelijk doortrokken van conflicten en onenigheid. Een democratie is daarom nooit af of volmaakt. En dat brengt onvermijdelijk teleurstelling met zich mee. Het idee dat we met een beroep op het algemeen goede de tegenstellingen kunnen overbruggen gaat niet op omdat de vraag naar het algemeen goede zelf onderwerp van discussie is. Ook dat zagen we duidelijk tijdens de coronacrisis. Meerdere groepen beriepen zich op de vrijheid, maar verstonden daar elk heel iets anders onder.

Daarmee raken we aan de maatschappelijke opgave van het sociaal werk, zoals deze in de internationale definitie naar voren komt (IFSW, 2014). Daarin staat dat het sociaal werk is gebaseerd op principes van sociale rechtvaardigheid, respect voor diversiteit, gelijkheid, emancipatie en mensenrechten. Deze principes gaan over hoe we de samenleving willen vormgeven en geven het sociaal werk ook een politieke opdracht. Die opdracht komt naar voren in de manier waarop

sociaal werkers groepen in een kwetsbare positie stem geven, maatschappelijk onrecht agenderen en publiek maken en hun verhalen serieus nemen. In die zin spelen sociaal werkers direct en indirect een rol in het herstel van vertrouwen, zoals we met name in de volgende hoofdstukken zullen zien. Op institutioneel niveau kunnen zij wijzen op misstanden in het beleid, waar regels hulp en ondersteuning belemmeren, en aandacht hebben voor rechten van mensen in relatie tot wat zij nodig hebben. Ze hebben ook de verantwoordelijkheid om te reflecteren op hun handelen op basis van de vraag of ze het goed doen, maar ook of ze het goede doen. Dat vraagt van sociaal professionals dat zij reflecteren op de waarden die ten grondslag liggen aan het sociaal werk en beseffen dat sociaal werk meer is dan alleen individuen ondersteunen en helpen en dat die ondersteuning vaak ook om structurele veranderingen vraagt.

Sociaal werkers kunnen op meerdere niveaus een rol spelen in het herstellen van het vertrouwen. Ze kunnen ervaren onrecht aan de kaak stellen en op de politieke agenda zetten, cliënten en bewoners daarin ondersteunen. Van belang is dat zij zich ervan bewust worden dat de organisatie en werkwijze van instanties van invloed zijn op hun werk met cliënten en dat zij beseffen dat de manier waarop zij hun cliënten bejegenen en benaderen het vertrouwen in de overheid kan versterken of schaden.





DEEL 1

MAATSCHAPPELIJK VERTROUWEN

1

BOUWEN AAN VERTROUWEN

Hoofdstuk 1

Gezien worden en ertoe doen: zichtbaar zijn als basis voor vertrouwen

Marianne van Bochove en Katja Rusinovic

Bewoners noemen de Haagse wijk Laak ‘een vergeten wijk’. Ze zeggen: waarom is de gemeente meer bezig met andere wijken, zoals de Schilderswijk of Scheveningen, dan met ons? In die wijken komen lokale politici wel langs en daar investeert de gemeente wel geld, zo is hun indruk. Laak is een wijk met mogelijkheden, vinden bewoners. Het ligt dicht bij het centrum van Den Haag en is goed bereikbaar met de trein. Maar de gemeente ziet deze potentie volgens hen niet. Geluidsoverlast en afval op straat hebben voor de gemeente geen prioriteit. Volgens bewoners denkt de gemeente: het is nu eenmaal Laak.

‘Alleen samen krijgen we corona onder controle’ luidt de slogan van de landelijke overheid tijdens de coronapandemie in 2020. ‘Dat is ook wat we anderhalf jaar al horen, dat we het allemaal samen moeten doen,’ zegt een zzp’er in de evenementenbranche. ‘Maar wat mij een beetje dwarszat als ik naar het afgelopen anderhalf jaar keek, is dat er zulke grote verschillen waren tussen de hoeveelheid steun die mensen kregen.’

Waarom moeten kleine ondernemers elk klein bedrag verantwoorden, terwijl een groot bedrijf als KLM zomaar miljarden krijgt, vragen veel zzp’ers zich af. In het gebrek aan vertrouwen komen drie opvattingen over de overheid steeds terug: 1) de overheid ziet en hoort mij niet, 2) ik zie de overheid niet, en 3) de overheid kan (of wil) problemen niet oplossen (Peeters et al., 2020; Van Bochove et al., 2022a; Van Bochove et al., 2022b). Tijdens de coronapandemie hebben veel burgers gaandeweg de crisis vragen bij de gekozen aanpak. Waarom doet de overheid wel iets voor andere groepen, maar niet voor mij? Beroepskrachten in het sociaal domein voelen zich tijdens de pandemie vaak ook niet gezien en gehoord (Van Bochove et al., 2021). Jongerenwerkers vragen zich af: waarom klopt de overheid niet bij ons aan als ze een goede manier zoeken om jongeren te bereiken? Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 is de opkomst historisch laag. Ook daar blijkt het gevoel van burgers dat ze niet gezien en gehoord worden een belangrijke bron van gebrek aan vertrouwen in de overheid (Van Bochove et al., 2023; Baetens et al., 2023).

Wanneer voelen burgers zich niet gezien en gehoord door de overheid, en wanneer wel? In dit hoofdstuk bespreken we hoe het komt dat vertrouwen onder druk staat en hoe vertrouwen wél ontstaat. Daartoe gaan we dieper in op de drie veelgehoorde bronnen van gebrek aan vertrouwen in de overheid. We vatten zowel ‘gebrek aan vertrouwen’ als ‘de overheid’ breed op, omdat er allerlei gradaties van wantrouwen zijn en burgers vaak geen scherp onderscheid maken tussen politici, bestuurders en ambtenaren (Peeters et al., 2020; Van Bochove & Moors, 2022). Burgers zijn niet alleen maar ontevreden over de overheid.

Ze geven ook voorbeelden van wanneer ze zich wél gezien voelen, wanneer de overheid er wel voor hen is en er zichtbare resultaten zijn. Deze voorbeelden bespreken we ook, want daarvan kunnen we veel leren voor het herstel van vertrouwen tussen burgers en overheid.

Beroepskrachten in het sociaal domein vervullen bij mogelijk herstel van vertrouwen een belangrijke maar ook ingewikkelde rol. Enerzijds zijn zij ook gewoon burger en delen zij veel van de zorgen van andere burgers. Anderzijds zijn sommige beroepskrachten zelf ook vertegenwoordigers van de overheid. Ze werken bijvoorbeeld vanuit de gemeente als wijkmanager of wijknetwerker. Zij proberen problemen die zij zien in de relatie tussen burger en overheid op te lossen, maar ervaren daarbij zelf ook vaak dat ze niet gezien en gehoord worden. We betrekken in dit hoofdstuk daarom ook hun ervaringen met de overheid en richten ons in de conclusie specifiek op hun handelingsperspectief.

1.1 De overheid ziet en hoort mij niet: ‘Ze hebben geen besef wat armoede is’

Een belangrijke bron van gebrek aan vertrouwen is het gevoel van burgers dat de overheid hen niet ziet en niet naar hen luistert. Ze hebben het idee dat de overheid hun problemen niet serieus neemt. Veel bewoners van wijken met een laag opkomstpercentage bij verkiezingen noemen dit als reden om niet te gaan stemmen. Vaak voegen zij eraan toe dat de overheid anderen wél ziet en hoort. Ze noemen dan bijvoorbeeld ‘de rijken’, ‘witte mensen’ of ‘vluchtelingen’.

Zo zegt een 30-jarige bewoner van de Haagse wijk Laak, in een gesprek over waarom hij niet gestemd heeft bij de gemeenteraadsverkiezingen:

‘Zolang politici hun woorden niet nakomen, kan niemand mij verplichten om te stemmen. Voorlopig zie ik alleen maar vriendjespolitiek, deels omdat er in de politiek een witte cultuur heerst en omdat de resultaten voorspelbaar zijn. Daarom zie ik het nut niet in om te gaan stemmen, ik vertrouw het systeem niet. Ze maken zich niet hard voor mensen zoals wij. Witte mensen hebben prioriteit, arme mensen van kleur komen laatst.’

Veel bewoners vinden dat de politiek en de overheid te ver van ‘mensen zoals zij’ af staat. Zo zegt een Rotterdamse niet-stemmer over landelijke politici: ‘Ze weten niet hoe mensen met een uitkering moeten rondkomen. Ze hebben geen besef wat armoede is.’ Een oplossing zou volgens haar zijn dat politici vaker wijken zoals die van haar bezoeken en met bewoners in gesprek gaan.

‘Als je er niets mee van doen hebt, weet je ook niet wat er speelt. Het is belangrijk om de mensen en de wijk zelf te leren kennen. Gesprekken en enquêtes te houden.’

Een beleidsadviseur van de gemeente Rotterdam erkent het probleem van de afstand tussen burger en overheid. De gemeente heeft allerlei afdelingen om mensen met problemen te helpen. Door die veelvoud aan afdelingen bestaat volgens hem het risico dat ze de persoon niet meer als één geheel zien. Hij maakt de vergelijking met een ‘patatsnijder’, waar je als burger aan één stuk in gaat, maar in allemaal stukjes weer uit komt:

‘Elke afdeling komt met een eigen afwijkende observatie van wat voor die burger belangrijk is. De casus wordt door de afdelingen door een patatsnijder getrokken, waardoor je de persoon weer kwijtraakt.’

Het gevoel dat dat de overheid je niet ziet, ervaren beroepskrachten in het sociaal domein soms zelf ook. Tijdens de coronapandemie zien sociaal werkers zich als een belangrijke schakel tussen de overheid en burgers die hard geraakt worden door de pandemie, zoals ouderen en jongeren. Maar de sociaal werkers voelen zich niet gezien en gehoord door beleidsmakers. Of pas te laat. Zo vertelt een jongerenwerker uit Rotterdam dat de gemeente zijn organisatie vroeg om aan jongeren doosjes Pringles uit te delen met een tekst van de gemeente erop. De jongerenwerker voelt zich hierdoor niet serieus genomen in zijn expertise en ervaart geen echte inspraak in het beleid:

‘Ze vragen: “Hoeveel doosjes chips wil je?” En als je dan zegt “nul”, dan is dat niet het goede antwoord. En dan zeg je “doe maar 15 duizend”, en dan zeggen zij “ja, dat is te veel”. Dus eigenlijk is het geen vraag. En er is niks mis met chips, maar volgens mij zijn er veel meer mogelijkheden en laat ons nou even meedenken en laat ons het ook uitvoeren.’

Tijdens de coronapandemie gebeurt wat wel vaker een neiging van de overheid is: zichzelf overschatten en bemiddelende organisaties die in ‘de haarvaten van de samenleving’ zitten, vergeten (Hans Boutelier, geciteerd in Van Bochove et al., 2022b).

1.2 Ik zie de overheid niet: 'Je krijgt een standaardbriefje terug'

Zien en gezien worden hangen nauw met elkaar samen. Burgers die het gevoel hebben dat de overheid hen niet ziet en dat de overheid 'hun soort mensen' benadeelt, vinden vaak ook dat de overheid zelf onzichtbaar is. Bewoners van wijken met veel niet-stemmers wijten de lage opkomst vaak aan de onzichtbaarheid van politici. Volgens bewoners komen politici niet langs, behalve als ze er zelf belang bij hebben, zoals vlak voor de verkiezingen. Als politici er een enkele keer zijn, komt hun interesse voor de wijk niet altijd oprecht over op bewoners. Politici komen volgens bewoners even langs voor een praatje en een selfie, en als ze er een post op sociale media over plaatsen is die vooral bedoeld om te laten zien hoe goed ze zelf bezig zijn.

Wat veel bewoners nog meer dwarszit dan afwezige of strategisch aanwezige politici, is het afstandelijke contact met 'de gemeente'. Ze geven voorbeelden van hun betrokkenheid bij hun wijk of woonplaats. Ze signaleren een gevaarlijk verkeerskruispunt waar het een keer goed mis zal gaan. Of ze zien een mogelijkheid voor meer groen in de straat. Ze doen een melding bij de gemeente en krijgen vervolgens een 'standaardbriefje' terug. Vaak iets in de trant van: 'Bedankt, maar we kunnen er niets aan doen.' Op hun concrete, persoonlijk onderbouwde bericht krijgen ze een algemene, onpersoonlijke reactie. Of erger nog, helemaal geen reactie.

Het persoonlijke contact met mensen van de gemeente dat ze wel hebben, waarderen veel bewoners. Medewerkers op wijkniveau, die de wijk en de mensen goed kennen, zijn benaderbaar en doen wel iets met de ervaringskennis van bewoners. Een pijnpunt is het grote verloop in contactpersonen. Als individuele bewoners of bewonersorganisaties eindelijk weten wie ze waarvoor kunnen benaderen, zijn die personen vaak alweer weg. Dit signaleert ook een medewerker van de gemeente in de Rotterdamse wijk Beverwaard:

'De wisseling van ambtenaren en uitvoerders in de wijk is enorm. Dan heb ik het over de partijen van de gemeente die hier werkzaam zijn. Dan heb je net wat opgebouwd en dan zijn ze weer weg. Hoe vaak hebben we wel niet de politie en handhavers moeten voorstellen? Ik ben de langst zittende hier met drie en een half jaar.'

Om het vertrouwen in de overheid te herstellen is het belangrijk dat mensen zich gezien en gehoord voelen. Hiervoor zal de overheid eerst zelf zichtbaar en benaderbaar moeten zijn, vinden bewoners. Continuïteit van beleid, organisaties en personen is daarbij van groot belang (Engbersen et al., 2022).