

# Vertrouwen

Monique Kremer

Vertrouwen is net als veiligheid of burgerschap een 'semantisch sleepnet', een grabbelton van betekenissen. Beleidsmakers, politici, burgers, maar ook wetenschappers kunnen daaruit naar believen graaien. Ook verspringt het onderwerp van vertrouwen steeds: dan gaat het over de politiek, dan over de media, dan weer de belastingdienst.

Ondanks de diffuusheid van het begrip is vertrouwen, of liever betrouwbaarheid, een essentieel richtinggevend concept voor sociaal beleid en sociaal werk. Zonder een zekere mate van wederzijds vertrouwen kan de verzorgingsstaat weinig voor burgers betekenen. Al zien sociale professionals zichzelf niet altijd als 'grondpersoneel' van de overheid, in de ogen van burgers zijn zij dat vaak wel. En ze worden er – vaak indirect – door betaald. Als gesproken wordt over de 'vertrouwenscrisis' gaat het vaak over 'de politiek' en 'politici'. Maar de uitvoering en sociale professionals zijn dus net zo goed het gezicht van de overheid.

De overheid is al een tijdje bezig met een vertrouwensoffensief. Met de decentralisering van sociale taken naar gemeenten bijvoorbeeld, werd een meer nabije overheid nagestreefd. Want zo kan je vertrouwen winnen. Gemeenten, is de gedachte, staan dicht bij de burgers dan het verre Den Haag. Tegelijkertijd gaat de digitalisering van de overheid gewoon door en werd de bijl aan de vertrouwenswortel gezet door de verbroken beloftes rond de gasboringen in Groningen. En door het toeslagenschandaal, waarbij de overheid zelf tienduizenden burgers, veelal met een migratieachtergrond, hardvochtig dupeerde.

Blind vertrouwen in een overheid, schrijft de socioloog Hardin (2006), is dan ook niet verstandig: burgers moeten een overheid licht argwanend en met een kritische houding tegemoet treden. Maar blind wantrouwen is evenmin wenselijk. Voor het democratisch proces, omdat voor het onderlinge gesprek alle burgers nodig zijn. En voor het functioneren van onze verzorgingsstaat: alle burgers – ook de wantrouwende – moeten wel bereikt worden én meebetalen aan de op solidariteit gebaseerde voorzieningen. Een betrouwbare overheid – met burgers die 'kritisch vertrouwen' is dan het meest nastrevenswaardig.

Die hamvraag is daarom: hoe kan de overheid betrouwbaar worden en hoe kunnen professionals daaraan bijdragen? Maar eerst is het van belang af te pellen wat vertrouwen eigenlijk is. Daarna bekijken we hoe het eigenlijk gesteld staat met het vertrouwen in Nederland, om af te sluiten met enkele handreikingen hoe betrouwbaar te worden.

## Wat is vertrouwen?

Financiële motieven wegen in haar ogen vaak zwaarder dan wat zij, Maryam, als zus en curator van Fatima, die verstandelijk beperkt is, belangrijk vindt. Bijvoorbeeld toen de zorgorganisatie al had besloten dat haar zus naar een andere dagbestedingslocatie werd overgeplaatst, zonder dat Maryam daarover was geïnformeerd. 'Ik vond dat heel kwalijk. Ik ben toen ook echt mijn vertrouwen verloren. Ik had er niks over te zeggen.' Hajar, zus van een zorgbehoevende broer vertelt: 'Toen ik vrij jong was, kregen we thuis mensen over de vloer die echt stimuleerden dat mijn broer zou worden opgenomen in zo'n instelling. Dus ja, dat geeft een bepaald wantrouwen. Dat je gaat denken: als ik een vraag heb of hulp nodig heb, dan denken ze dat we niet goed genoeg voor hem zorgen. En dan pakken ze hem af.'

De citaten hiervoor komen uit een onderzoek naar zorgpraktijken in de grote stad (Glimmerveen et al. 2021). Ze laten in een notendop zien hoe vertrouwen samengevat kan worden: het geloof dat de ander het beste met je voor heeft (integriteit), je belangen kent en erkent (erkenning) én in staat is om daarmee rekening te houden (competenties) (o.a. Rousseau et al., 1998; Laurian 2009; Norris 2022). In de vele wetenschappelijke definities en beschrijvingen van vertrouwen komen die drie dimensies vaak in allerlei bewoordingen terug. En ze zijn cruciaal voor sociaal werk, zoals hieronder duidelijk wordt.

Vertrouwen is vaak geen rationele keuze van het individu, maar een proces en een relatie. De betrouwbaarheid van de ander moet keer op keer worden getoond. Vertrouwen is vaak gebaseerd op reële eerdere ervaringen – vooral van jezelf maar ook van anderen – om inschattingen te maken over de toekomst. Daarbij is vertrouwen situationeel: een 16-jarige jongen in de Utrechtse wijk Overvecht stapt niet zomaar naar een sociaal werker, maar als hij de politie op zijn dak krijgt, vertrouwt hij de jongerenwerker vaak wel – ook omdat hij niet anders kan.

Vertrouwen betekent dus dat mensen die kwetsbaar of onzeker zijn een risico nemen (Möllering, 2001). Daarom zoeken ze naar allerlei signalen van betrouwbaarheid. Inschattingen met betrekking tot rechtvaardigheid zijn volgens psychologen cruciaal. Als mensen het gevoel hebben ongelijk behandeld te worden, vermindert het vertrouwen, ongeacht of ze kregen wat ze wilden (Van den Bos, 2011). Referentiepersonen zijn ook van belang: als mijn oom/Beyoncé/Messi zegt dat het goed is, dan vertrouw ik het. Een nabije huisarts kan mensen overhalen een coronavaccinatie te nemen, maar een politicus (Thierry Baudet) of dansleraar (Willem Engel) evengoed om het niet te doen. Omdat op het internet en via sociale media altijd informatie gevonden kan worden die de eigen gevoelens en gedachten kunnen bevestigen ontstaan er ‘bubbels van vertrouwen’ maar ook ‘bubbels van wantrouwen’ (Peeters et al., 2021).

## De boemerang van wantrouwen

De socioloog Giddens (1994) benadrukt dat vertrouwen in het systeem ontstaat door persoonlijke ervaringen, door *face to face work*. Sociale professionals zijn volgens hem de toegangspoorten naar het grotere systeem. Als die niet eerlijk zijn, de ander onvoldoende zien en niets te bieden hebben verdwijnt vertrouwen. Maar of goede ervaringen met één jongerenwerker het vertrouwen in de hele overheid vergroten is maar de vraag. Mensen kunnen immers best vertrouwen hebben in hun eigen dokter, maar niet in het medische systeem. Andersom werkt het wel zo: als je slechte ervaringen hebt met één deel van de overheid, pas je dit al snel toe op een ander deel. ‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is een wetenschappelijk gefundeerd spreekwoord.

Omdat vertrouwen relationeel is, ontstaat het ook door het gedrag van de ander. Het wantrouwen van de overheid naar haar eigen burgers, denk aan de rigide fraude aanpak, is als een boemerang teruggekeerd; een wantrouwende overheid baart wantrouwende burgers. Die redenering geldt ook voor sociale professionals. Die blijken vooral vertrouwen te hebben in mensen die, vaak net als zij, uit de (witte) middenklasse komen, en die op hen lijken. De ander komt afspraken niet na, slikt voorgeschreven pillen niet (Veltkamp en Brown, 2017). Als de relatie weinig persoonlijk is, gaan ook professionals zich baseren op stereotypische informatie (Schout et al., 2010). Sociale professionals vertrouwen burgers dus ook niet altijd. Waarom zouden burgers hen dan wel vertrouwen?

## De staat van vertrouwen: wie overheid het meest nodig heeft, vertrouwt deze het minst

Hoe staat het gesteld met het vertrouwen in de overheid en instanties in Nederland? Uit surveyonderzoek komt keer op keer naar voren dat we in vergelijking met de rest van de wereld in een *high trust society* leven. Volgens het CBS (2020) is er zelfs een licht opgaande lijn in het vertrouwen in

het publieke domein, al zijn er wel verschillen: in de rechtspraak en politie is het vertrouwen een stuk hoger (rond 70 procent) dan in de Tweede Kamer (37 procent). Recent onderzoek uit 2020 laat zien dat bijna de helft van de burgers geen vertrouwen heeft in de nationale én in de lokale overheid, al kan dat een iets vertekend beeld geven door de coronapandemie (Engbersen et al., 2020). Opvallend is dat de lokale overheid er helemaal niet beter op staat. Blijkbaar hebben ook de decentralisaties nog geen nabije, betrouwbare overheid opgeleverd.

Voorts is een constant gegeven dat vertrouwen zeer ongelijk is verdeeld: mensen met een hogere opleiding en een beter inkomen (hogere SES) hebben meer vertrouwen in instituties dan mensen met een lage opleiding. Zo bezien hebben mensen die de overheid het meest nodig hebben, en er waarschijnlijk het meest mee in aanraking komen, het minste vertrouwen. Ouderen hebben daarnaast minder vertrouwen in de overheid dan jongeren, mannen minder dan vrouwen, en mensen met een migratieachtergrond juist meer, behalve in de politie. Dat relatief hoge vertrouwen kan te maken hebben met het feit dat het land van herkomst vaak referentiepunt is, en dan is het met de Nederlandse overheid best goed gesteld.

Gebrek aan vertrouwen in instanties hangt vaak samen met allerlei andere indicatoren zoals maatschappelijk onbehagen, vooruitgangspessimisme en politiek afhaken. Mensen die geen vertrouwen meer hebben in de overheid stemmen vaker op de PVV of de SP. Of ze stemmen niet: ze haken af. Vooral lager opgeleiden zeggen dat ze niet gezien worden door de overheid, voelen afstand door de taal die gesproken wordt, en hekelen de neerbuigende houding van ambtenaren en politici (Van der Waal, 2022).

Hoewel nuttig, geeft bestaand surveyonderzoek nog geen scherp beeld van de staat van vertrouwen: de vragen zijn lastig te beantwoorden en de antwoordmogelijkheden simpel (ja, nee, een beetje, weet niet). Wat moet je antwoorden op de vraag: 'Vertrouw je de overheid?' Dergelijke vragen slaan het vertrouwensconcept plat en hebben weinig oog voor de situationele en relationele kenmerken ervan. Bovendien worden verzorgingsstaatinstituties, zoals het sociaal werk, langdurige zorg of het UWV in veel surveyonderzoek buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat vaak over de politiek en 'politici' en niet over de uitvoering en de professionals werkzaam in de verzorgingsstaat, terwijl die zo belangrijk zijn voor vertrouwen in de overheid.

## Broos vertrouwen

Als we kijken naar recente exploratieve, kwalitatieve studies in Nederland (Peeters et al., 2021; Glimmerveen et al., 2021, Dibi, 2020) komt naar voren dat de groep die worstelt met de betrouwbaarheid van de overheid breder is dan uit surveys naar voren komt: van hoger opgeleide burgers die zich inzetten voor burgerinitiatieven of de 'Groningse gasbeweging' tot middengroepen die zich in de steek gelaten voelen tot aan mensen met een specifieke migratieachtergrond die zelden aankloppen bij de overheid en haar professionals. En we zien hoe broos het vertrouwen is op de al eerder genoemde dimensies van integriteit, erkenning en competenties.

Allereerst worden de intenties van de overheid en haar grondpersoneel vaak gehekeld: ze hebben echt niet het beste met je voor, zijn niet integer. 'Ze denken alleen aan financiën', zegt de al eerder aangehaalde Maryam over zorgorganisaties. Een Wmo-ervaringsdeskundige: 'Geld bepaalt, niet de menselijke maat.' (Peeters et al., 2021). De neoliberale overheid, en concreter de marktwerking in zorg en welzijn, heeft ertoe bijgedragen dat mensen het gevoel hebben dat centen zwaarder wegen dan hun welzijn. En als 'economische waarden belangrijker zijn dan ethische' verkruint vertrouwen (Swain and Tait, 2007). Ook de irritatie over schijninspraak – je mag meepraten maar er is toch al besloten raakt hieraan: mensen hebben het gevoel dat ze er niet toe doen. Voor ambtenaren, politici en uitvoerders zijn ze maar een pionnetje of een 'vinkje' op een prestatielijst. Overheidsfunctionarissen zijn vooral

uit op hun eigen gewin. ‘Mensen in zogenoemde “krachtwijken” zeggen dat ze “oprecht contact” missen.’ (Dibi, 2020).

Het gevoel dat de overheid – en haar grondpersoneel – niet deugt ontstaat ook als mensen zich ongelijk behandeld voelen. Dat werkt inmiddels meerdere kanten op: autochtone burgers en eerdere generaties migranten hebben soms het gevoel dat anderen, zoals vluchtelingen, voorgetrokken worden: zij krijgen alle hulp en huisvesting op de koop toe. Tegelijkertijd komen steeds meer praktijken van institutioneel racisme aan het licht bij overheidsinstanties, zoals de belastingdienst. Als burgers de intenties van de overheid wantrouwen en het gevoel hebben ‘het deugt niet’, is dat het aller lastigst om te overwinnen.

De tweede dimensie betreft het gebrek aan vertrouwen in gemeenschappelijke waarden, en dat begint als mensen onvoldoende gekend en erkend worden. Het is een bekend probleem: de overheid, en dat geldt ook voor sociale professionals, staat niet dicht genoeg bij hun leefwereld. Ze hebben geen idee hoe de gewone man of vrouw leeft; ze komen niet in aanraking met de werkelijke sociale problemen. Hulpverleners hebben ‘een negen tot vijf mentaliteit’ en geen sjoegie van het echte leven, zeggen mensen in aandachtswijken (Dibi, 2020). Vooral mensen met een migratieachtergrond vertellen dat ze hun waarden niet terugzien in de hulpverlening. De zussen van hierboven, voelden zich niet gerespecteerd in hun wens hun gehandicapte zus thuis te willen verzorgen. Ze hebben het gevoel op te boksen tegen een dominant waardenmodel, waarbij zij zich heel erg kwetsbaar voelen. Ze zijn bang voor de instanties: voor je het weet worden je kinderen afgepakt.

De teleurstelling onder burgers in ‘krachtwijken’ is volgens Dibi (2020) dat na al die jaren niemand hierop inspeelt en dat de werkwijze van hulpverleners altijd standaard is. Het is nooit aangepast op de gevoelens en denkwijze van bewoners. Standaardisering van zorg en hulp zijn de dood in de pot van betrouwbaarheid. Mensen willen heus wel zorg of hulp voor hun problemen, maar niet altijd datgene dat geboden wordt. Ook zogenoemde zorgmijders die vaak gezien worden als burgers die het systeem het meeste wantrouwen, zijn vooral teleurgesteld, ze willen de hulp vooral op hun manier (Schout et al., 2010).

Ten slotte staat ook het geloof in de capaciteiten van professionals en hun organisaties onder druk: zijn ze wel competent? Mensen hebben niet het idee dat de overheid en hulpverleners iets voor elkaar krijgen. Een moeder vertelt (28): ‘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. Keer op keer is bij mij bevestigd dat het dan fout gaat. Het is niet eens meer wantrouwen maar een bevestigde overtuiging dat het niet werkt.’ (Dibi, 2020). Wat daarbij ook niet helpt is het gebrek aan continuïteit in de relatie. Steeds weer komen er nieuwe professionals, door flexibilisering, ziekte, personeelstekort, of omdat er weer wordt doorverwezen.

## Betrouwbaar worden

Het zal voor de overheid en haar grondpersoneel steeds lastiger worden om vertrouwen te winnen. We hebben immers een risicosamenleving (Beck, 1992) en zijn ons steeds meer bewust van oncontroleerbare risico’s, terwijl traditionele zekerheden zijn verdwenen. Tel daarbij op dat mensen steeds hogere verwachtingen hebben en in de verzorgingsstaat als uniek en complex mens willen worden gezien. Hoewel hun specifieke belangen wel gezien zouden moeten worden, kunnen ze nooit altijd erkend of toegewezen worden. Bovendien: mensen leven meer in bubbels en kunnen meer informatie ophalen – in social media – die hun wantrouwen bevestigen.

Hoe kan ondanks deze krachten toch de betrouwbaarheid van de overheid worden vergroot? Niet door te hameren op meer transparantie: dat pakt soms averechts uit. Wat dan wel? Op dit moment

is het vaak helemaal niet helder wat, en vooral wáár die overheid is (Peeters et al., 2021). Die is verstopt achter schermen van computers. Waar is de wijkagent, de gebiedsmakelaar? Daadwerkelijk vindbaar zijn is daarom de eerste les voor sociale professionals. En *face to face work* is cruciaal.

Sociale professionals moeten daarnaast een wederzijdse relatie aangaan met burgers en inzetten op drie punten, die een spiegel zijn van het bovenstaande. Sociale professionals moeten altijd te goeder trouw zijn en de intentie hebben het goede te doen voor de ander. Onverschilligheid of compassiemoetheid horen niet thuis in het sociaal domein. En mensen zijn geen vinkjes op een prestatie lijst. Dat vergt een herijking van verzorgingsstaatstructuren waarin mensen werken – minder bureaucratie, minder markt. Sociale professionals kunnen zich daar zelf ook meer voor inzetten. Integriteit betekent ook gelijke behandeling nastreven, maar wel verschil maken waar nodig, en dat kunnen uitleggen.

De waarden van sociale professionals moeten meer aansluiten bij de diverse populatie, zoals van mensen met een migratieachtergrond of lageropgeleiden in krachtwijken. Dat betekent ook: niet jezelf en je eigen waarden centraal stellen of handelen vanuit abstracte stereotypen, maar zelf persoonlijke relaties aangaan. Meer diversiteit onder sociale professionals (naar migratieachtergrond, opleiding, wijk), en het aanstellen van ervaringsdeskundigen en sleutelfiguren uit verschillende gemeenschappen, kunnen de betrouwbaarheid van de (semi)overheid vergroten, ook door zelf referentiepersonen te worden of zicht te krijgen op de 'bubbels'. Maar dat zal niet genoeg zijn. Om dichterbij te komen en sociale afstand te overbruggen moet iedereen zich echt verdiepen in de ander (Kremer, 2017).

Ten slotte moeten sociale professionals daadwerkelijk verschil kunnen maken voor burgers. Psychologische en sociologische kennis over vertrouwen winnen is essentieel. Over hoe je informatie geeft of zelf een referentiepersoon kan worden. Of over de kunst van het opbouwen van een langdurige relatie. Sociaal werk is geen contractberoep maar een contactberoep. Maar het allerbelangrijkste is dat het grondpersoneel van de overheid de capaciteit heeft en in staat wordt gesteld om écht iets voor een ander te doen. 'Laten zien, ook met kleine dingen, dat je iets kan betekenen.' Dat schreef ook Marie Kamphuis, grondlegger van het maatschappelijk werk. Of, zoals een professional vertelt: 'Dat ze dan gaan denken, we hebben wat aan je.' (Glimmerveen 2021). Mensen moeten daadwerkelijk positieve ervaringen meemaken om vertrouwen te krijgen.

## Bronnen

- Beck, U. (1992). *Risk Society*. London: Sage.
- CBS (2020). 2. Ontwikkelingen in vertrouwen.
- Dibi, B. (2020). *Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau*. Utrecht: Bureau Krachtwijken.
- Engbersen, G., e.a. (2020). *Heropening van de samenleving: de maatschappelijke impact van covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Rotterdam.
- Giddens, A. (1994). Risk, trust, reflexivity. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash. (eds). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press: Cambridge, 194-197.
- Glimmerveen, L., e.a. (2021). *Leven en zorgen in de grote stad*. Amsterdam: Ben Sajet Centrum.
- Hardin, R. (2006). *Trust*. Polity Press.
- Kremer, M. (2016). *Een verbindende verzorgingsstaat. Over burgerschap, zorg en (super) diversiteit*. Oratie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Laurian, L. (2009). Trust in planning: Theoretical and practical considerations for participatory and deliberative planning. *Planning theory & practice*, 10(3), 369-391.

- Möllering, G. (2001). The nature of trust: From Georg Simmel to a theory of expectation, interpretation and suspension. *Sociology*, 35(2), 403-420.
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify* (for OUP, 2022).
- Peeters, T., e.a. (2021). *Van persoonlijke krenking naar vertrouwensbreuk*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt Ronald, S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404.
- Schout, G., De Jong, G., & Zeelen, J. (2010). Establishing contact and gaining trust: An exploratory study of care avoidance. *Journal of Advanced Nursing*, 66(2), 324-333.
- Swain, C., & Tait, M. (2007). The crisis of trust and planning. *Planning theory & practice*, 8(2), 229-247.
- Van der Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Van der Waal, J. (2022). *Over leven met een lage status*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Veltkamp, G., & Brown, P. (2017). The everyday risk work of Dutch child-healthcare professionals: inferring 'safe' and 'good' parenting through trust, as mediated by a lens of gender and class. *Sociology of Health & Illness*, 39(8), 1297-1313.