

**M.J.H. Balster**

## **‘Controle is goed, vertrouwen is beter’**

*Onderzoek naar de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)  
op het vertrouwen in de samenleving.*



# **‘Controle is goed, vertrouwen is beter’**

*Onderzoek naar de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)  
op het vertrouwen in de samenleving.*

Martijn (M.J.H.) Balster  
Studentnr.: 0076597

Den Haag, augustus 2007

Universiteit Twente  
Bestuurskunde  
Master Public Governance

*Begeleiders:*  
Dhr. dr. M.R.R. Ossewaarde  
Dhr. dr. G.H. Reussing

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	5
<b>Voorwoord</b> .....	9
<b>1. Inleiding</b> .....	10
1.1    Probleemstelling: kloven en vertrouwen .....	11
1.2    Onderzoeksvragen.....	13
1.3    Onderzoeksmethode .....	15
1.4    Leeswijzer.....	16
<b>2. Vertrouwen (theoretisch kader)</b> .....	17
2.1    Typologie van vertrouwen.....	17
2.1.1 <i>Vertrouwen als voorwaarde voor sociale interactie</i> .....	18
2.1.2 <i>Vertrouwen als voorwaarde voor frequente en intensieve sociale interactie</i> .....	19
2.1.3 <i>Gegeneraliseerd vertrouwen</i> .....	20
2.1.4 <i>Conclusie</i> .....	23
2.2    Vertrouwen en sociaal kapitaal .....	24
2.2.1 <i>Bourdieu</i> .....	25
2.2.2 <i>Coleman</i> .....	26
2.2.3 <i>Putnam</i> .....	27
2.2.4 <i>Conclusie</i> .....	29
2.3    De civil society.....	29
2.3.1 <i>De civil society als domein van vrijwillige organisatie</i> .....	30
2.3.2 <i>De civil society als moreel hoogstaande samenleving</i> .....	31
2.3.3 <i>De civil society als publiek domein</i> .....	33
2.3.4 <i>Civil society, publiek domein en burgerschap</i> .....	34
2.3.5 <i>Conclusie</i> .....	37
2.4    Vertrouwen en de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur.....	38
2.5    Conclusie en theoretisch model.....	41
<b>3. Vertrouwen in de Wmo</b> .....	46
3.1    Relevante doelstellingen in de Wmo .....	46
3.2    Sociale samenhang en maatschappelijke deelname in het analysemodel .....	52
3.2.1 <i>Het bevorderen van sociale samenhang</i> .....	53
3.2.2 <i>De bevordering van maatschappelijke deelname</i> .....	55

3.3	Versterking van de civil society in de Wmo .....	57
3.3.1	<i>De definiëring van de civil society</i> .....	58
3.3.2	<i>Hoe en waarom probeert de wetgever de civil society te versterken?</i> .....	59
3.3.3	<i>Effect op het vertrouwen</i> .....	64
3.4	De Wmo en sociaal kapitaal .....	64
3.4.1	<i>Sociaal kapitaal in de Wmo</i> .....	65
3.4.2	<i>Hoe bevordert de wetgever het sociaal kapitaal</i> .....	66
3.4.3	<i>Effect op vertrouwen</i> .....	68
3.5	Conclusie .....	69
<b>4.</b>	<b>De Wmo in lokale handen</b> .....	72
4.1	De Wmo vertaald in lokaal beleid .....	73
4.2	Sociale context .....	79
4.3	Sociale samenhang .....	83
4.4	Maatschappelijke deelname .....	90
4.4.1	<i>Participatiefactoren</i> .....	91
4.4.2	<i>Interactiefactoren</i> .....	94
4.5	Het effect van de Wmo op het vertrouwen .....	98
<b>5.</b>	<b>Vertrouwen en de publieke zaak</b> .....	105
5.1	Vertrouwen als voorwaarde voor effectiviteit en legitimiteit? .....	106
5.2	De betekenis van governance voor de theoretische relatie tussen vertrouwen en de effectiviteit en legitimiteit .....	107
5.3	De Wmo, het vertrouwen en de legitimiteit en effectiviteit .....	110
5.4	Conclusie: vertrouwen in het openbaar bestuur .....	117
<b>6.</b>	<b>Conclusie</b> .....	120
	<b>Literatuurlijst</b> .....	124
	<b>Lijst van geïnterviewde personen</b> .....	129
	<b>Bijlage: vragenlijst</b> .....	130
	<b>Notenapparaat</b> .....	133

## Samenvatting

Het vertrouwensconcept duikt steeds vaker, in verschillende gedaanten, op in het openbaar bestuur. Dit roept de vraag op of vertrouwen daadwerkelijk een belangrijke factor is voor de kwaliteit waarmee en mate waarin collectieve problemen van publieke aard worden beslecht. In dit onderzoek zijn de mogelijke effecten van vertrouwen in de concrete beleidspraktijk onderzocht. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de potentiële beleidsmatige gevolgen van deze wet, hebben daarbij als casus gediend. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning leidt tot een toename van het vertrouwen en welke effecten dit heeft op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur.

In de eerste plaats is onderzocht hoe vertrouwen in de theorie werkt en is gezien welke functie ze mogelijk heeft in het openbaar bestuur. In de sociaal wetenschappelijke literatuur worden diverse typen vertrouwen en functies van vertrouwen onderscheiden, op verschillende sociale niveaus. In dit onderzoek is gekozen voor een rolsociologische benadering van het vertrouwensconcept, waarbij vertrouwen een voorwaarde blijkt voor het aangaan van sociale verbanden (van verschillende aard) en het voortbrengen van sociaal kapitaal. Daarbij wordt het vertrouwen dat ontstaat in relatief gesloten sociale systemen (confidence) onderscheiden van het vertrouwen dat wordt voortgebracht in meer open, heterogeen samengestelde sociale systemen (trust). In gesloten sociale systemen dragen kennis en ervaring ten aanzien van het handelen van de andere actoren in het sociale systeem (betrouwbaarheid) bij aan vertrouwen; in open sociale systemen zijn het functionele en/of morele afhankelijkheden als gevolg waarvan actoren bereid zijn met elkaar samen te werken in het collectief belang.

In het theoretisch deel van het onderzoek is gekeken naar de functie van vertrouwen in en tussen sociale systemen (het concept 'sociaal kapitaal' staat daarbij centraal) en in de samenleving als geheel (waarbij het concept 'civil society' een belangrijke rol speelt). De sociaal kapitaaltheorie stelt dat vertrouwen een voorwaarde is voor frequente en intensieve sociale interactie en maakt duidelijk hoe vertrouwen cumuleert gegeven de kenmerken van sociale systemen en de handelwijze van sociale actoren. Vertrouwen is een van de componenten van sociaal kapitaal (samen met normen van reciprociteit en netwerken van civiel engagement) dat van positieve invloed kan zijn op de bereidheid van sociale actoren om vrijwillige verbanden aan te gaan. De civil society theorieën bieden inzicht in de factoren die er aan bijdragen dat vrijwillige verbanden ontstaan en in de wijze waarop samenwerking van actoren in dergelijke verbanden kan bijdragen aan de beslechting van collectieve problemen. Omdat het in dit onderzoek gaat om de rol van vertrouwen in het openbaar bestuur, is het daarbij bij uitstek van belang dat gekeken wordt naar de bijdrage die het vertrouwen kan leveren aan de beslechting van collectieve problemen van publieke aard. Daar blijkt meer voor nodig dan de ontwikkeling van sociaal kapitaal en een sterke civil society alleen. Voor de gerichtheid op de

publieke zaak zijn specifieke vertrouwenstypen en (burgerschaps) vaardigheden nodig onder sociale actoren, al bestaan er verschillende theoretische visies op wat noodzakelijke eigenschappen / drijfveren zijn om in het publieke belang te handelen.

Om de mogelijke effecten van vertrouwen op de wijze waarop collectieve problemen van publieke aard worden beslecht te bepalen, is aandacht besteed aan de indicatoren die de overheid hanteert om het eigen presteren te bepalen: de effectiviteit en legitimiteit. Als gevolg van de verschuiving van government naar governance – de overheid neemt een steeds meer horizontale positie in ten opzichte van andere actoren die zich inzetten voor de publieke zaak - veranderen de definities van deze concepten en hebben ze niet nog alleen betrekking op het presteren van de overheid. Vertrouwen wint als voorwaarde voor de effectieve en legitieme beslechting van collectieve problemen van publieke aard bij meer *horizontaal* bestuur en bij meer *incrementalistisch* beleid aan theoretisch belang, ten koste van het rationele beleidsmodel en hiërarchisch bestuur.

Voor het tweede deel van het onderzoek is empirisch onderzoek uitgevoerd om de vraag te beantwoorden op welke wijze de wetgever met de Wmo tracht het vertrouwen te beïnvloeden. Uit dit onderzoek blijkt dat de wetgever zich geen minutieuze beïnvloeding van het vertrouwen ten doel stelt, maar weldegelijk het toenemend belang van vertrouwen erkent, met het oog op de verschuiving van government naar governance. Dit krijgt gestalte in de realisatie van twee vertrouwensdoelstellingen in de Wmo. 'Bevordering van de sociale samenhang' (1) en van de maatschappelijke deelname (2) moeten bijdragen aan het beter laten aansluiten van vraag en aanbod van voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (effectiviteit), een verschuiving tot gevolg hebben van verantwoordelijkheid voor betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning (legitimiteit) en bijdragen aan een betere betaalbaarheid.

Van nauwgezette beïnvloeding van het vertrouwen is echter geen sprake: wetenschappelijke noties over vertrouwen kunnen niet worden herkend in het beleidsontwerp, de concepten sociaal kapitaal (bevordering van mantelzorg alleen, maar dat is onvoldoende) en civil society worden verward en een direct verband tussen beiden met vertrouwensontwikkeling wordt onvoldoende gelegd. Van de impliciete Wmo-doelstelling te komen tot integratie van de civil society en het publiek domein en van de mogelijke versterking van burgerschap mag het grootste effect op het vertrouwen worden verwacht. De wetgever maakt echter niet duidelijk of dit een *middel* is voor het beter beslechten van collectieve problemen (conform de vertrouwenstheorie) of dat versterking van de civil society een doel op zich is.

De wetgever laat bij de concrete invulling van de vertrouwensdoelstellingen veel beleidsruimte aan gemeenten. Dit komt enerzijds door het gebrek aan kennis van vertrouwen en een tekort aan ervaring met beleid dat gericht is op de ontwikkeling / bevordering van vertrouwenstypen, opdat collectieve problemen van publieke aard meer effectief en legitiem worden beslecht in een modern publiek domein. Anderzijds is de beleidsvrijheid noodzakelijk om de voorwaarden voor vertrouwen zo gericht mogelijk te bevorderen, passend bij de sociale kenmerken van de lokale samenleving en

vertrouwen vooral bottom-up te laten ontwikkelen, al dan niet gestimuleerd door de overheid. Methoden van zelfsturing en ter bevordering van zelfbestuur kunnen bij uitstek bijdragen aan opwaartse vertrouwensspiralen.

Vervolgens is door middel van een casestudy in drie gemeenten (Middelburg, Waalwijk en Veenendaal) onderzocht of de Wmo in potentie leidt tot een stijging van het vertrouwensniveau (derde onderdeel). Op basis van een analyse van de lokale beleidskeuzes is gebleken dat het vertrouwen positief zal worden beïnvloed, maar dat van systematische beïnvloeding (nog) onvoldoende sprake is. Dat blijkt in de eerste plaats uit het feit dat de beleidskeuzes (die op grond van de theorievorming zouden mogen worden verwacht voor gerichte vertrouwensbeïnvloeding) onvoldoende zijn gebaseerd op inzicht in de lokale sociale structuur en interactiepatronen. Als hier al adequate informatie over voorhanden is, worden beleidskeuzes nauwelijks gebaseerd op 'waar de sociale context' in vertrouwenstermen om vraagt. In de tweede plaats doet zich een ambivalentie voor in de sturingsfilosofie op lokaal niveau: enerzijds wenst de overheid grip te houden op de uitkomsten van het beleid, anderzijds is het inherent aan erkenning van het belang van vertrouwen bij de realisatie van publieke doelstellingen, dat beleidsresultaten tot stand komen in interactie tussen diverse actoren (waaronder de overheid), maar waarop de overheid minder grip heeft. De wetstekst van de Wmo helpt de gemeenten niet bepaald bij het zoeken naar een nieuwe rol in deze. Anderzijds blijken ook de visies in gemeenten voor wat betreft te verkiezen ideale de verhouding tussen het publieke domein en de civil society onvoldoende uitgekristalliseerd.

De beleidskeuzes die door gemeenten worden gemaakt met betrekking tot de vertrouwenontwikkeling blijken vooral gebaseerd op de interpretatie van de meer functionele doelstellingen in de Wmo (bijv. een integraal voorzieningenaanbod, betaalbaarheid, etc.), de reeds dominante burgerschapsvisie in de gemeente en de al dominante visie op de ideale verhouding tussen civil society en het publieke domein. Deze wordt vooral bepaald door ideologische en morele argumenten en niet zo zeer door (nieuwe) argumenten – gebaseerd op wat op basis van de sociale merites in de lokale samenleving noodzakelijk is voor optimale bevordering van vertrouwen (als instrument om te komen tot betere beslechting van de collectieve problemen waarvoor de Wmo een oplossing moet bieden). De dominante politiek-ideologische sturingsfilosofie voert daarmee de boventoon. Dat druist in tegen de vertrouwenstheorie: de overheid zou zich in dat verband moeten richten op de creatie van randvoorwaarden en een voedingsbodem voor vertrouwen, toezien op een procedurele moraliteit (publiek domein, democratische speelveld waar politieke vrijheid en consensus voorop staan).en zelfbestuur bevorderen

Weldegelijk zijn er positieve effecten op het vertrouwen te verwachten. In de eerste plaats zal het beleid ter bevordering van de sociale samenhang bijdragen aan een versterking van de sociale structuur. Voorbeelden van beleid zijn het bevorderen van zelfsturing, communitaristisch burgerschap, en het versterken informele netwerken en vergroten van de betrokkenheid bij de eigen wijk. Wel doen

zich grote verschillen voor tussen gemeenten. In Middelburg ligt de nadruk op verbetering van het voorzieningenniveau en de dienstverlening en worden positieve effecten verwacht van het bevorderen van ontmoeting op het niveau van confidence en trust. Zowel aan het niveau van sociaal kapitaal (de informele netwerken) als aan de tendentie van het ontstaan van vrijwillige en functionele verbanden (civil society) moet dit vervolgens een positieve bijdrage leveren. In Waalwijk ligt het accent op de bevordering van het zelfsturend vermogen van de burger en moet burgerschap ontstaan en trust worden voortgebracht als gevolg van gebiedsgericht werken, het instellen van wijkfora en de totstandkoming wijkontwikkelingsplannen met en door burgers. Meer indirect zal dit leiden tot een toename van het sociaal kapitaal, maar vooral van een krachtige civil society die sterk gericht is op de realisatie van *publieke* doeleinden. Ten slotte ligt in Veenendaal het accent op de versterking van informele netwerken en communitaristisch burgerschap waarmee positieve effecten mogen worden verwacht op het confidenceniveau en meer indirect op het niveau van trust.

In de tweede plaats zal de bevordering van ‘maatschappelijke deelname’ – gericht op de frequentie en intensiteit van sociale interactie (de bevordering van sociaal kapitaal) – er toe leiden dat de participatie vergroot van mensen met een beperking en de participatie in informele netwerken toeneemt. De gemeenten bevorderen hiervoor het vrijwilligerswerk en stimuleren burgerinitiatief waardoor het niveau van trust zal toenemen; en trachten mantelzorg aantrekkelijker te maken waarmee een positieve bijdrage geleverd zal worden aan het confidenceniveau.

Ten slotte is geanalyseerd in hoeverre de effecten (zij het nog geen optimale) van de Wmo op het vertrouwen, positieve gevolgen heeft voor de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur en is de beleidsvraag beantwoord in hoeverre meer of op een andere wijze aandacht zou moeten worden besteed aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Uit deze analyse komt naar voren dat het belang van het ‘vertrouwen’ als voorwaarde voor effectieve en legitieme beslechting van collectieve problemen van publieke aard, steeds meer wordt erkend. De overheid worstelt echter erg met de rol die ze moet innemen in een governancesituatie, waarbij het beleidseffect en de legitimiteit van gezagsdaden sterk worden bepaald door interactie tussen diverse verantwoordelijke actoren voor de publieke zaak (waaronder de overheid) en vertrouwen vanuit het private domein een voorwaarde vormt voor de mate waarin en wijze waarop publieke doelen worden nagestreefd. Op basis van het onderzoek wordt dan ook aanbevolen dat vergroting van de kennis over vertrouwen en de uitwisseling van ervaringen met beleid dat een positief effect heeft op het vertrouwensniveau zou kunnen bijdragen aan betere beslechting van publieke problemen in moderne bestuurlijke verhoudingen. Gegeven de verschuiving van government naar governance is dit noodzakelijk om te voorkomen dat de publieke zaak speelbal wordt van individuele belangen en gemeenschapsbelangen en niet langer de afweging plaatsvindt in een evenwichtig publiek domein, van wat noodzakelijk is ten behoeve van de gemeenschappelijke politieke toekomst van de samenleving als geheel.



## Voorwoord

Met de afstudeerscriptie zoals die voor u ligt, beëindig ik mijn studietijd. Ik heb er maar moeilijk afscheid van kunnen nemen. Bij het schrijven van mijn scriptie zijn alle clichés waar gebleken. Vooral het combineren van scriptiebezigdheden met een fulltime baan en tal van andere activiteiten, was niet altijd even gemakkelijk. Een scriptie schrijf je wat mij betreft het beste op een onbewoond eiland met goedwerkende internetverbinding, want echt een lange periode rustig aan de scriptie werken heb ik mezelf maar niet gegund en dat heeft de voortgang niet bespoedigd. Uiteindelijk ligt hier toch een mooi resultaat.

Naast dat de scriptie zo nu en dan een blok aan mijn been was, heb ik de ‘scriptietijd’ ook als heel interessant ervaren en ben ik steeds met plezier met het thema bezig geweest dat in deze scriptie centraal staat: vertrouwen. Het vertrouwensconcept heeft me enorm aan het denken gezet over de complexiteit van goed bestuur en over de sterk veranderende samenleving. Ik heb in mijn werk al menig inzicht dat ik in de afrondende fase van mijn studie heb opgedaan in de praktijk kunnen gebruiken.

Graag zou ik van de gelegenheid gebruik willen maken om enkele mensen in het bijzonder te bedanken. Allereerst zijn dat mijn scriptiebegeleiders, dr. M.R.R. Ossewaarde en dr. G.H. Reussing die mij met goede adviezen en waardevolle suggesties hebben bijgestaan. Ook de plagerijen over vermeende PvdA-invloeden in mijn conceptversies heb ik ter harte genomen in pogingen zo neutraal en wetenschappelijk mogelijk te schrijven. Ik bedank ook de wethouders en ambtenaren van de gemeenten Middelburg, Waalwijk en Veenendaal voor de boeiende interviews en open en hartelijke ontvangst. In het bijzonder wil ik ook mijn ouders bedanken die altijd erg geïnteresseerd waren in hoe het ging, en mijn zus Saskia, die me nog bijna heeft ingehaald. Maar het meest wil ik bedanken mijn vriendin Annie. Zij – ook worstelend met een scriptie die ze met een acht wist te bekronen – gaf me de inspiratie om door te gaan als ik het niet meer zag zitten. Soms omdat ze me het geweldige vooruitzicht voorspiegelde om master te zijn, soms omdat ze me plagend zei ‘ik ben lekker veel hoger opgeleid, dan jij...’

Met deze scriptie hoop ik een goede bijdrage te hebben geleverd aan het denken over vertrouwen en de belangrijke rol die vertrouwen zou moeten spelen in het openbaar bestuur. Maar vooral hoop ik dat u mijn scriptie met plezier en veel nieuwsgierigheid zult lezen.

Den Haag, augustus 2007

Martijn Balster

## 1. Inleiding

“Vertrouwen geeft een samenleving veerkracht en daadkracht”, zo opent de troonrede van 2004. Dit vertrouwen moet worden gezien als “het vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties om grote veranderingen op te vangen die zich in de samenleving voordoen.” Vervolgens wordt in de troonrede het verband gelegd met het economisch vertrouwen: “gesteund door het beginnend herstel van onze economie, creëert dit een hernieuwd vertrouwen en nieuw perspectief.” Maar vertrouwen heeft ook iets te maken met maatschappelijke samenhang: “hernieuwd vertrouwen moet ook gebaseerd zijn op maatschappelijke samenhang.” En ten slotte wordt aangegeven – en de troonrede van een jaar later stelt dit nog scherper – dat ‘er sprake is van een daling van het vertrouwen in de overheid.’

Er lijkt in politiek en bestuur steeds vaker, in diverse contexten, over vertrouwen te worden gesproken. ‘Is er sprake van een daling van het vertrouwen? Hoe kunnen burgers onderling meer vertrouwen ontwikkelen? Op welke wijze kan het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur worden vergroot?’ Het zijn vragen die bestuur en publieke opinie (zie bijvoorbeeld het grote aantal opiniepeilingen of kiezersonderzoeken waarbij ondermeer het ‘vertrouwen’ in de politiek, het kabinet of bijvoorbeeld de premier wordt gepeild<sup>1</sup>) steeds meer lijken bezig te houden. Vertrouwen lijkt ook in verband te worden gebracht met sociaal kapitaal en met visies op de civil society. Dit alles doet vermoeden dat aan vertrouwen een heel belangrijke waarde moet worden toegekend en dat er een noodzaak is (of zo wordt ervaren) om het vertrouwen te beïnvloeden.

Gelijkertijd roept de veelvuldigheid van het gebruik van het concept de vraag op of er wel zo veel eenduidigheid bestaat over de werking van vertrouwen. Er lijken veel verschillende interpretaties en definities in omloop en vermoedelijk wordt het concept ook nogal eens gebruikt om verschijnselen te duiden die – wanneer we ze beter en preciezer zouden bestuderen – misschien niet zo gek veel verband houden met wat in de wetenschappelijke theorievorming onder ‘vertrouwen’ wordt verstaan. Daarbij wordt lang niet altijd even duidelijk of vertrouwen een voorwaarde is voor een goed presterende overheid, of dat de omvang van het vertrouwen juist (mede) wordt bepaald door de wijze waarop de overheid probeert collectieve problemen op te lossen en de wijze waarop ze daarbij de burger of maatschappelijke organisaties hoort en betreft. De vraag is dus wat ‘vertrouwen’ nu precies is, hoe het werkt en of het – omdat vertrouwen mogelijkwijs een factor vormt die van invloed is op, of juist beïnvloed wordt door het presteren van de overheid - voor bestuurskundigen iets is wat het bestuderen waard is.

## 1.1 Probleemstelling: kloven en vertrouwen

Waarom wordt er zo veel over vertrouwen gesproken? Waarom is vertrouwen iets waar het openbaar bestuur rekening mee moet houden? Hoewel vertrouwen in vele gedaanten en vormen wordt gebruikt, lijken vertrouwensvragen vooral te worden gesteld, wanneer het gaat over de ‘afstand tussen burger en bestuur’ (legitimitetsvraagstukken), om de discrepantie aan te wijzen tussen gewenst beleidsresultaat aan de ene kant en het feitelijk of ervaren beleidsresultaat aan de andere kant (effectiviteitsvraagstukken); en om ‘de afstand tussen burgers onderling’ (kwesities betreffende de sociale samenhang) te verklaren. Op deze drie ‘contexten’ wordt hieronder ingegaan om vervolgens te komen tot de probleemstelling van dit onderzoek.

*“Rein Jan Hoekstra, die de Nationale Conventie leidt, wil de kloof tussen burger en politiek al bij deze formatie aanpakken. (...) ‘Democratie is een kostbaar en heel kwetsbaar goed. Er is een grote opkomst bij verkiezingen, maar specialisten van het Sociaal en Cultureel Planbureau zeggen me: Rein Jan, pas op, de onverschilligheid neemt toe.’ (...) ‘Dat is een riskante ontwikkeling. Die zul je er met bestuurlijke vernieuwing weer moeten zien bij te halen. Zorg dat je **vertrouwen** in de burger hebt, dan vertrouwt hij jou ook’.”*

Bron: De Volkskrant, 5 oktober 2006

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, lijkt vertrouwen iets te maken te hebben met ‘de afstand tussen burger en bestuur’ (in dit geval burger en politiek). Het gaat daarbij om de mate waarin burgers zich herkennen in het beleid dat door de overheid wordt gevoerd, om de mate waarin burgers worden betrokken bij de beleidsvorming of uitvoering en om het vertrouwen van de burger in politici en bestuurders. (‘Doen zij wel daadwerkelijk wat zij beloven?’) Voor acceptatie en wederzijdse wisselwerking tussen burger en bestuur is het van belang dat de burger zich herkent in wat het bestuur doet én andersom. Het is zaak de afstand tussen burger en bestuur zo klein mogelijk te houden en daarom noodzakelijk de factoren te benoemen die bepalend zijn voor de mate waarin burgers zich herkennen in en committeren aan wat de overheid doet, zodat de burger er van overtuigd is dat de waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vindt. Daarvoor is inzicht nodig in de maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot veranderende legitimiteitseisen van de burger en in de mate waarin bestuurlijke arrangementen tegemoet (kunnen) komen aan deze eisen. Inzicht in het ‘vertrouwen’ biedt – zo blijkt uit bovenstaand citaat – mogelijk verklaringen voor toenemende of juist kleiner wordende afstand tussen burger en bestuur en verdient daarom bestudering.

*“Herstel van vertrouwen in de overheid en politiek was een van de opdrachten (...). Daartoe moest de overheid vooral haar werk goed doen. Dat maakt het des te wranger dat zij op Schiphol-Oost faalde in de bescherming van mensen die aan haar waren overgeleverd.”*

Vrij Nederland, d.d. 30 september 2006.

In de tweede plaats lijkt nogal eens over vertrouwen gesproken, wanneer het gaat over de discrepantie tussen beleidsdoelstelling en de daadwerkelijke (of aldus ervaren) beleidsresultaten. In bovenstaand citaat wordt gesuggereerd dat een slecht presterende overheid een negatieve uitwerking heeft op het vertrouwen. Het gaat daarbij om het vertrouwen dat wordt gesteld in bestuur en politiek, dat men daadwerkelijk de collectieve doelstellingen realiseert die men belooft te zullen realiseren; of het gaat om het vertrouwen dat in het openbaar bestuur wordt gesteld dat het uiterste wordt gedaan om collectieve problemen, die als zodanig als problematisch worden ervaren, op te lossen. Vertrouwen in het probleemoplossend vermogen met andere woorden. Vertrouwen lijkt daarmee positief of negatief te kunnen worden beïnvloed door de daadwerkelijk gerealiseerde beleidseffectiviteit en dus mede afhankelijk te zijn van (de kwaliteit van) verkozen beleidsmethoden (die meer of minder effectief zijn). In bovenstaand citaat wordt de mogelijke relatie tussen vertrouwen en de effectiviteit van beleid bijvoorbeeld benoemd in een situatie waarbij verantwoordelijken voor de veiligheid in het detentiecentrum van Schiphol-Oost wordt verweten inbreuk te maken op het vertrouwen, door te falen in de bescherming van gevangenen. De mate waarin de overheid er in slaagt effectief beleid uit te voeren wordt hier in verband gebracht met vertrouwen.

*“Nederland komt in internationale vergelijkingen traditioneel naar voren als ‘vertrouwensland’. Dit gegeven was tot voor kort aanleiding voor gevoelens van trots en tevredenheid. Maar de laatste tijd maakt die globale tevredenheid plaats voor een toenemende bezorgdheid (...). Er is sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (...). De afnemende sociale cohesie heeft nadelige gevolgen, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit, afnemend welzijn (en wellicht ook welvaart).”*

Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006, 11

Ten slotte lijkt vertrouwen op te duiken wanneer vragen aan de orde zijn die betrekking hebben op de afstand tussen burgers onderling. Deze afstand, die in bovenstaand citaat wordt vervat in het begrip sociale cohesie, wordt gezien als een indicator voor het vertrouwen dat tussen burgers onderling bestaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt van een dalend vertrouwen en definieert dat proces als een dalende betrokkenheid van mensen bij elkaar. De WRR suggereert dat vertrouwen tussen burgers onderling een mogelijke voorwaarde is voor effectief en legitiem bestuur. Dat roept twee vragen op. De eerste vraag is of de mate van vertrouwen – gedefinieerd als betrokkenheid van mensen bij elkaar – daadwerkelijk verband houdt met het voordoen van maatschappelijke problemen (zoals onveiligheid en afnemend welzijn etc.) en zo ja hoe dan? Met andere woorden: is de mate waarin vertrouwen bestaat tussen burgers onderling van positieve invloed op de mate waarin collectieve problemen succesvol worden opgelost? Dit heeft betrekking op de relatie tussen het vertrouwen tussen burgers (sociaal vertrouwen), met het vertrouwen van burgers in politieke- en bestuurlijke instituties (institutioneel vertrouwen). Leidt vertrouwen tussen burgers onderling, tot meer vertrouwen in instituties en daarmee tot een beter presterende overheid?

Vertrouwen lijkt dus iets te maken te hebben met de effectiviteit van beleid, de legitimiteit van bestuur en met sociale samenhang, dat weer voorwaarde kan zijn voor een effectief en legitiem openbaar bestuur. Maar hoe precies? Is vertrouwen iets grijpbaars? Is vertrouwen beïnvloedbaar? Of betekent het feit dat vertrouwen nogal eens in negatieve contexten wordt gebruikt (zie bovenstaande drie citaten) zelfs, dat er iets fundamenteels aan de hand is met de legitimiteit van overheidsbestuur en de effectiviteit van beleid, of wellicht met de sociale samenhang? In het onderzoek waarvan deze scriptie verslag doet is getracht op basis van concreet beleid – te weten de Wet maatschappelijke ondersteuning – antwoorden te vinden op deze vragen. De volgende probleemstelling staat in dit onderzoek dan ook centraal:

### **PROBLEEMSTELLING:**

*In hoeverre leidt invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning tot een toename van het vertrouwen en welke effecten heeft dit op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur?*

## **1.2 Onderzoeksvragen**

Om antwoorden te kunnen geven op de vraag in hoeverre de Wmo leidt tot een toename van het vertrouwen en welke effecten dat heeft voor de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur - een empirische vraag - is het allereerst noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de theorievorming die voor handen is ten aanzien van vertrouwen. Daarbij moet worden ingegaan op de verschillende soorten vertrouwen die in de sociaal wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden, om vervolgens te bepalen welke typen vertrouwen mogelijk met de Wmo worden beïnvloed en al dan niet van invloed zijn op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur. Voor de beantwoording van de probleemstelling zijn immers die typen vertrouwen van belang, die meer inzicht verschaffen in de factoren die de afstand tussen burger en bestuur (legitimiteit) en/of de kwaliteit van het overheidspresteren bepalen (effectiviteit). Dat bepaalt immers de bestuurskundige relevantie van dit onderzoek.

Het is echter niet alleen noodzakelijk verschillende *typen* vertrouwen te onderscheiden, maar ook om de *functie* van vertrouwen te bestuderen, de rol die vertrouwen speelt, in de relatie tussen burgers onderling en in de relatie tussen burger en openbaar bestuur. Vertrouwen lijkt in de theoretische literatuur, maar ook in de praktijk van het openbaar bestuur, nogal eens te worden gekoppeld aan ‘sociaal kapitaal’ en aan visies op de ‘civil society’. In het theoretisch deel van deze scriptie wordt dan ook specifiek ingegaan op de rol van vertrouwen in deze contexten. Ten slotte moet worden nagegaan wat exact onder effectiviteit en legitimiteit van bestuur wordt verstaan, om zo uiteindelijk het (theoretische) verband te leggen tussen de vertrouwentypen en de gedefinieerde functie van vertrouwen enerzijds en de effectiviteit en legitimiteit van het openbaar bestuur anderzijds.

Uiteindelijk biedt de theoretische analyse van het ‘vertrouwensconcept’ een antwoord op de vraag hoe vertrouwen in de theorie werkt. Hieruit is een analysemodel afgeleid.

Het analysemodel dat is ontwikkeld wordt vervolgens toegepast op concrete wetgeving: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Aan de hand van een analyse van de wetsgeschiedenis, wordt bekeken in hoeverre vertrouwen zowel in doelstellingen van concreet beleid een plaats krijgt, als wel in de uitvoering van beleid. De Wmo kan naast de collectieve doelstelling te komen tot integraal beleid ten aanzien van wonen, zorg en welzijn, worden gezien als een poging om recht te doen aan moderne eisen van legitimiteit en effectiviteit. Daarmee is de wet bij uitstek geschikt om te bekijken of ‘vertrouwen’ een systematische plaats krijgt in het openbaar bestuur en zo ja, of de beïnvloeding van het vertrouwen leidt tot meer effectief en legitiem bestuur. Daartoe wordt in de eerste plaats bekeken op welke wijze de wetgever probeert om het vertrouwen te beïnvloeden en met welk oogmerk de wetgever dat doet. Het gaat daarbij niet alleen om de expliciet geformuleerde vertrouwensdoelstellingen, maar ook om de meer impliciet gelaten of indirect op het vertrouwen betrekking hebbende beleidsdoelen. Een analyse van de wetsgeschiedenis met andere woorden, bestaande uit een analyse van voorgestelde beleidsmiddelen en beleidsmethoden in de Wmo, de doelstellingen die daarachter schuil gaan.

In het tweede empirische deel van dit onderzoek is ook de *uitvoering* (door gemeenten) van de Wet maatschappelijke ondersteuning aan een analyse onderworpen, door middel van een ex-ante beleidsevaluatie. Gegeven de beleidsrichting die de wetgever gemeenten aanreikt en de beleidsruimte die de Wmo aan gemeenten laat, geven gemeenten invulling aan de doelstellingen van de Wmo. Onderzocht wordt of het lokale Wmo-beleid leidt tot een stijging van het vertrouwensniveau en indien dat het geval is, welke gevolgen dit heeft voor de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur. Specifiek wordt geanalyseerd of de vertrouwensnoties uit de theorievorming kunnen worden herkend in de lokale uitvoeringspraktijk, welke afwegingen en keuzes daarbij (eventueel ook andere dan die met vertrouwen verband houden) bij de lokale overheden een rol spelen en welke weerslag dit krijgt in de beleidskeuzes die gemaakt worden en de beleidsinstrumenten die worden ingezet. Dit dus met als doel om conclusies te trekken over de gevolgen voor het vertrouwensniveau en de legitimiteit en effectiviteit.

Wanneer de vragen beantwoord zijn hoe vertrouwen in de theorie werkt, hoe de wetgever – op enige afstand – wenst om al dan niet het vertrouwen te beïnvloeden en of dit in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk leidt tot meer of minder vertrouwen en of er consequenties zijn voor de legitimiteit en effectiviteit van het overheidshandelen, is het zaak om de beleidsvraag te stellen: moet er meer of op andere wijze aandacht worden besteed aan vertrouwen? Deze vraag komt aan de orde in het laatste deel van dit onderzoek. Getracht wordt om op basis van een vergelijking van de theoretisch geformuleerde beïnvloedingsmogelijkheden en functies van vertrouwen en de verkregen empirische

inzichten, conclusies te trekken en aanbevelingen te doen voor wat betreft de mate waarin een wijze waarop in het openbaar bestuur aandacht moet worden besteed aan vertrouwen.

In het onderzoek waarvan deze scriptie verslag doet, zullen dan ook de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

1. *Hoe werkt vertrouwen in de theorie?*
2. *Op welke wijze tracht de wetgever met de Wmo het vertrouwen te beïnvloeden?*
3. *Leidt de Wmo (in potentie) tot een stijging van het vertrouwensniveau en zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de effectiviteit en legitimiteit van het beleid?*
4. *Moet er met het oog op de effectiviteit van beleid en legitimiteit van institutionele arrangementen meer of op een andere wijze aandacht worden besteed aan vertrouwen in het openbaar bestuur?*

### **1.3 Onderzoeksmethode**

Hoewel de analysemethode in dit onderzoek in feite al is weergegeven in paragraaf 1.2, wordt in deze paragraaf nog kort ingegaan op de onderzoeksmethode (analoog aan de zogeheten Riley-checklist (Riley, 1963)). Waar nodig wordt in de hoofdstukken waarin de resultaten van het onderzoek aan de orde komen meer specifiek verslag gedaan van methodologische keuzes.

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden - waarmee het theoretisch kader wordt gevormd - is literatuuronderzoek gedaan. Aan de hand van de theorievorming over de werking en functie van vertrouwen is gekomen tot een geheel aan relevante vertrouwenstheorieën waarmee het beste antwoorden kunnen worden gevonden op de probleemstelling, vervat in een analysemodel. Dit analysemodel vormt de basis voor het empirisch onderzoek.

Het empirische onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van de beleidsintenties van de wetgever (onderzoeksvraag 2) en met een ex ante evaluatie van de beleidsuitvoering van de Wmo op lokaal niveau (onderzoeksvraag 3). Voor beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is de 'wetsgeschiedenis' van de Wet maatschappelijke ondersteuning bestudeerd. (de analyse-eenheid / objectvariabele). Daaronder wordt het geheel van parlementaire stukken verstaan die de totstandkoming van en gedachtewisseling voorafgaand aan de uiteindelijk vastgestelde Wet maatschappelijke ondersteuning representeren. Het gaat daarbij om bestudering van de wet zelf, de memorie van toelichting, de ingediende amendementen en bijbehorende toelichtingen, de aangenomen moties, beleidsnota's die de aanleiding voor de wet schetsten, gedachtewisselingen tussen parlement en regering (die weerslag vinden in de handelingen), etc.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag drie, die betrekking heeft op de uitvoering van het beleid dat met de Wmo wordt ingezet, is een casestudy (N=3) te verrichten onder gemeenten. De

gemeentelijke overheid is aangewezen om de Wmo uit te voeren en de beoogde doelstellingen en interpretaties van gemeenten vinden hun weerslag in de eerste plaats in door de gemeenteraad vastgestelde Wmo-verordeningen en beleidsnota's. Naast de analyse van de schriftelijk geformuleerde beleidskeuzes op lokaal niveau is een interviewonderzoek uitgevoerd onder de verantwoordelijke wethouders (politieke verantwoordelijk voor de zorg / welzijnsportefeuille) en verantwoordelijke ambtenaren ((deel) projectleiders Wmo). In totaal zijn dan ook zes interviews afgenomen (zie bijlage voor een overzicht van geïnterviewde personen).

Het was niet mogelijk – gezien het de beschikbare tijd en het moment van onderzoek - om het onderzoek uit te voeren op basis van twee meetmomenten om de eventuele groei van vertrouwen te meten over een bepaalde periode (longitudinaal onderzoek). Toch biedt bestudering van verschillende situaties op eenzelfde moment voldoende inzicht in de kans op het ontstaan van vertrouwen in diverse contexten (comparatief onderzoek). Het is daarvoor wel noodzakelijk gebleken om de te bestuderen cases (beperkt in aantal) te selecteren op basis van enkele sleutelvariabelen, zodat de cases enerzijds vergelijkbaar zijn, maar anderzijds ook voldoende variatie zichtbaar wordt, indien dit als gevolg van bepaalde beleidskeuzes mag worden verwacht. Hier zal in hoofdstuk vier nader op in worden gegaan.

Voor de beantwoording van de vierde en laatste onderzoeksvraag is geen aanvullend onderzoek nodig. Op basis van de theoretische inzichten en onderzoeksresultaten worden conclusies getrokken over te verwachten effecten van het vertrouwen op de legitimiteit en effectiviteit. Ten slotte zullen gegeneraliseerde conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop betere vertrouwensbeïnvloeding kan worden nagestreefd, opdat dit er toe leidt dat collectieve problemen in de samenleving meer effectief en legitiem worden beslecht.

#### **1.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk zal allereerst een overzicht worden gegeven van sociaal wetenschappelijke inzichten ten aanzien van het vertrouwensconcept (tweede onderzoeksvraag). Vervolgens worden in hoofdstuk drie de resultaten verwoord van het literatuuronderzoek naar de wijze waarop de wetgever met de Wet maatschappelijke ondersteuning het vertrouwen tracht te beïnvloeden. Hoofdstuk vier staat in het teken van de lokale uitvoering van het Wmo-beleid en de effecten van de lokaal gemaakte beleidskeuzes voor het vertrouwensniveau. De effecten die de wet heeft op het vertrouwen en de effecten van het vertrouwen op de effectiviteit en legitimiteit van het openbaar bestuur komen in hoofdstuk vijf aan de orde, waarin eveneens de vraag wordt beantwoord of vertrouwen meer of andere aandacht verdient in het openbaar bestuur. De belangrijkste conclusies zijn vevat in hoofdstuk 6.



## **2. Vertrouwen (theoretisch kader)**

In hoeverre leidt de Wmo tot een toename van het vertrouwen en welke effecten heeft het vertrouwen op de effectiviteit en de legitimiteit van beleid en bestuur? Voordat antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, is het zaak om na te gaan wat vertrouwen nu precies is. Hoe werkt vertrouwen in de theorie? (de eerste onderzoeksvraag) Hiervoor is het noodzakelijk om een overzicht te geven van vertrouwenstypen die in de literatuur worden onderscheiden, waarna beargumenteerd kan worden aangegeven welke vertrouwenstypen wel en welke juist behulpzaam kunnen zijn voor de beantwoording van de vragen die in dit onderzoek centraal staan (2.1). Vervolgens dient te worden onderzocht welke functie vertrouwen in theorie heeft in het sociale verkeer, wat de factoren zijn die in theorie kunnen bijdragen aan een toename van het vertrouwen, en in hoeverre vertrouwen er aan bijdraagt dat collectieve problemen worden beslecht. Enerzijds gaat het daarbij om de variabelen die bepalend zijn voor het ontstaan en het groeien van vertrouwen in (verschillende / specifieke) sociale systemen. Sociaal kapitaaltheorieën bieden inzicht in deze ‘processen van vertrouwensaccumulatie’ (2.2). Anderzijds zijn die variabelen van belang die niet zozeer samenhangen met specifieke sociale contexten, alswel kenmerkend zijn voor de samenleving als geheel. Bekeken wordt in hoeverre vertrouwen een rol speelt in de samenleving als geheel, bij het totstandkomen en versterken van vrijwillige verbanden en bij het beslechten van collectieve problemen in de samenleving als geheel, bij gebruikmaking van diverse ‘civil society – theorieën’ (2.3). Vervolgens wordt de relatie belicht die in de sociaal wetenschappelijke literatuur wordt gelegd tussen vertrouwen en het presteren van de overheid, door vertrouwen te koppelen aan de bestuurskundige concepten van effectiviteit en legitimiteit. Daarbij komt tevens de vraag aan de orde waarom in toenemende mate in beleid en bestuur over vertrouwen lijkt te worden gesproken (2.4). Afgesloten wordt ten slotte met de weergave van het theoretisch model dat de basis vormt van het empirisch onderzoek, waarvan de resultaten in de hoofdstukken 3 en 4 zijn vervat (2.5).

### **2.1 Typologie van vertrouwen**

Uit bestudering van de sociaal-wetenschappelijke literatuur blijkt dat er nogal wat vertrouwenstypen kunnen worden onderscheiden en dat vertrouwen vanuit verschillende invalshoeken kan worden bestudeerd. Vertrouwen kan op ‘microniveau’ worden bestudeerd, waarbij het gaat om de overwegingen die bij sociale actoren zelf (bezien vanuit de eigen leefwereld) een rol spelen om al dan niet tot sociale interactie over te gaan. Vertrouwen is hier als het ware een vehikel voor sociale interactie en daarmee tot participatie in sociale systemen (2.1.1). Wanneer eenmaal wordt geparticipeerd in sociale systemen – en vertrouwen wordt bestudeerd op het (hogere) aggregatieniveau

van het sociale systeem – dan kunnen typen worden onderscheiden op basis van het concept ‘betrouwbaarheid.’ Deze bestuderingwijze is dominant in de roltheoretische sociologie (2.1.2). Wanneer vertrouwen ten slotte naar een nog hoger aggregatieniveau wordt ‘getild’ – en wordt bestudeerd vanuit de functie die ze heeft voor de samenleving als geheel – dan is het mogelijk diverse meer gegeneraliseerde vertrouwenstypen te onderscheiden (2.1.3).

### 2.1.1 *Vertrouwen als voorwaarde voor sociale interactie*

Vertrouwen wordt in de theoretische literatuur in de eerste plaats gezien als een voorwaarde voor sociale interactie. Met andere woorden: vertrouwen is nodig alvorens sociale actoren überhaupt tot interactie overgaan. De Duitse socioloog Luhmann (2000) maakt vanuit deze veronderstelling een onderscheid tussen twee vertrouwenstypen: *confidence* en *trust*. Hij stelt de vraag wat bepalend is voor de wijze waarop sociale actoren – vanuit de eigen leefwereld – onbekende, nieuwe verschijnselen of actoren duiden en accepteren. Daarbij spelen twee mechanismen een rol: enerzijds wordt door sociale actoren ingeschat of een verschijnsel/actor behoort tot de eigen leefwereld (perceptie) en anderzijds wordt besloten of het daarbij mag horen (attributie). Als iets het predikaat ‘gewoon of familiair’ krijgt, dan past het in de leefwereld en wordt het verschijnsel of de persoon door de sociale actor ‘*vertrouwd*’.

Onder *confidence* wordt het vertrouwen verstaan dat nodig is om sociaal te handelen, wanneer de gevaren van sociale interactie of maatschappelijke participatie niet van te voren zijn vast te stellen. Luhmann spreekt over een ‘gevaar’ en bewust niet over ‘risico’s’, omdat de term ‘risico’ impliceert dat er een zekere mate van controle bestaat bij de sociale actor op de gevolgen van sociaal handelen: dat er een keuze bestaat uit verschillende alternatieven en dat de actor zelf risico loopt. *Confidence* is noodzakelijk om tot interactie over te gaan wanneer de gevolgen van het sociaal handelen niet of onvoldoende zijn in te schatten en er dus vertrouwen moet bestaan in het systeem, waarbinnen men wil participeren. Er is met andere woorden alleen een keuze tussen wel of niet participeren, maar niet tussen verschillende manieren om te participeren. Besluit men te participeren, dan neemt de actor de ‘gevaren’ op de koop toe en zal men bij teleurstelling ‘extern attribueren.’ De sociale actoren zoeken de bron van teleurstelling dan niet bij zichzelf maar bij het systeem, een laag niveau van *confidence* implicerend. Hoe lager de *confidence* hoe groter de kans op vervreemding en anomie, omdat dan namelijk besloten wordt niet meer in sociale systemen te participeren.

Volgens Luhmann is ‘*trust*’ niet van belang bij een ‘gevaar op teleurstelling’ maar juist in situaties waarbij we het risico van het sociaal handelen enigszins kunnen inschatten, of dat een dergelijke inschatting van de sociale actor wordt verwacht. Als sociale actoren handelen op basis van rationele argumenten, of het gevoel hebben rationeel te handelen, dan zullen deze actoren risicovol handelen: ze nemen beslissingen waarbij men zich heel bewust is van het feit dat de keuze die men maakt bepalend is voor het feit of men teleurgesteld zal raken of niet. Teleurstelling leidt tot interne attributie: men verwijt het zichzelf. Voorwaarde voor het ontwikkelen van ‘*trust*,’ is *betrokkenheid*, dat moet worden

gezien als het besef dat men risicomijdend kan handelen door interactie uit de weg te gaan, maar dan bereid moet zijn af te zien van de voordelen die verbonden zijn aan deze beslissing om risico's te vermijden.

Er kan binnen een gemeenschap een 'cultuur van trust' ontstaan, waarbij er van uit wordt gegaan dat sociale actoren overwegend rationeel handelen, daardoor een grote mate van 'eigen verantwoordelijkheid' of 'zelfredzaamheid' hebben en dus zelf, moeten instaan voor de consequenties van het eigen handelen. (het domein) Het is overigens vaak onmogelijk om een volledig perfecte risicocalculatie te doen plaatsvinden. Het vertrouwen is juist groter naarmate men meer risico durft te nemen, maar gelijktijdig ook eigen verantwoordelijkheid wenst te dragen wanneer het verkeerd afloopt. Voor een deel is de risicocalculatie een subjectief proces.

### *2.1.2 Vertrouwen als voorwaarde voor frequente en intensieve sociale interactie*

Ook Adam Seligman (1998) onderscheidt twee soorten vertrouwen: confidence en trust, zij het dat Seligman zijn theorievorming start met de vraag: wat bepaalt dat – gegeven een specifieke sociale context – sociale actoren meer of minder frequent, meer of minder intensief, met elkaar interacteren? Waar Luhmann vooral de beweegredenen van de sociale actor zélf centraal stelt om al dan niet tot interactie over te gaan, kiest Seligman voor een roltheoretische benadering, startend bij de kenmerken van sociale systemen en de plaats (en rollen) van sociale actoren daarbinnen. Voorondersteld wordt namelijk dat gedrag niet alleen wordt bepaald door autonome kenmerken van de actor, maar in grote mate door sociale factoren: factoren die worden bepaald door interactie met andere actoren en door de kenmerken van het sociale systeem (het geheel van sociale relaties) waarbinnen die interactie plaatsvindt. Gedrag krijgt zo betekenis in een sociale context.<sup>2</sup>

Vertrouwen is dan ook een typisch sociaal verschijnsel, aldus Seligman; en komt voort uit een behoefte aan controle onder sociale actoren. Het vertrouwen is groter naar mate de 'voorspelbaarheid' van het gedrag van sociale actoren toeneemt: ook wel 'betrouwbaarheid'. Hoe groter de betrouwbaarheid, hoe eenvoudiger sociale actoren tot interactie overgaan: zij kunnen immers een inschatting maken hoe de andere actor naar alle waarschijnlijkheid zal handelen.

Er zijn drie redenen waarom vertrouwen leidt tot meer frequente en meer intensieve sociale interactie. In de eerste plaats verlaagt vertrouwen de transactiekosten<sup>3</sup>: de drempels om tot sociale interactie over te gaan. Sociale actoren hoeven niet op onderzoek uit om inschattingen te maken of de sociale interactie wel oplevert wat zij er van verwachten en of de betreffende actor betrouwbaar is. In de tweede plaats leidt vertrouwen tot normen van reciprociteit<sup>4</sup>. Het wordt met andere woorden steeds vanzelfsprekender in een sociaal systeem, dat wanneer x iets voor y doet, dat y in een later stadium weer iets gelijkwaardigs terug zal doen voor x. Er treedt zo een zelfversterkend effect op: vertrouwen leidt tot meer vertrouwen. In de derde plaats is het vertrouwen een rem op opportunisme. Onder opportunisme wordt het gedrag verstaan dat de wetten van de voorspelbaarheid tart en/of niet strookt

met de gemeenschappelijke normen en waarden van het sociale systeem. Er wordt met andere woorden anders gehandeld dan volgens het verwachtingspatroon.

Grofweg kunnen vanuit de roltheoretische sociologie twee uiterste situaties worden aangeduid, waarbinnen twee verschillende typen vertrouwen kunnen ontstaan. De eerste vorm van vertrouwen - 'confidence' - ontstaat naar mate de *geslotenheid van een sociaal systeem*<sup>5</sup> groter is. Dat kan zo zijn doordat een sociaal systeem zich kenmerkt door beperkte toetredingsmogelijkheden en door een sterk gedeelde moraal en grote homogeniteit onder de sociale actoren in het systeem. Ook de *mogelijkheid tot sanctioneren* is bepalend voor de mate waarin confidence wordt voortgebracht. Naarmate een sociaal systeem een effectiever informeel / formeel sanctioneringmechanisme kent, remt dat het opportunisme en vergroot dat de voorspelbaarheid van handelen. Het kan daarbij gaan om informele sancties die gekoppeld zijn aan de normen en waarden die in het sociale systeem gangbaar zijn (de uiterste sanctie is 'uitsluiting'). Maar het kan ook gaan om formele sancties, zoals geboden en verboden, met eventuele strafbepalingen in geval van overtreding (Raub, 1997, 5-6).

Maar wat wanneer een sociaal systeem niet gesloten of afgebakend is en mogelijke sancties ontbreken? Kan dan in het geheel geen vertrouwen ontstaan? Volgens Seligman kan ook dan vertrouwen ontstaan, maar niet doordat er sprake is van een objectiveerbare betrouwbaarheid onder de sociale actoren (zoals kan worden uitgedrukt met de transactiekostenidee), maar door een aanwezig gevoel van gemeenschappelijkheid of van wederzijdse afhankelijkheid: trust. Trust is gebaseerd op een objectieve, praktische en functionele afhankelijkheid van 'elkaars' gedifferentieerde en gespecialiseerde taken en kan worden gelijkgeschaard aan wat Durkheim definieert als organische solidariteit (De Jong, 2003, 79).<sup>6</sup> Sociale actoren zijn dan voor het voortbestaan van het sociale systeem of samenwerkingsverband van elkaar en elkaars handelen afhankelijk en men weet dat van elkaar. Trust of organische solidariteit ontstaat bij uitstek in meer heterogene gemeenschappen en draagt bij aan de bereidheid van actoren om tot interactie over te gaan met relatief onbekende (groepen) andere actoren in gemeenschappelijk belang, waarbij niet kan worden teruggevallen op reputatie of kennis van het handelen van andere actoren.

### 2.1.3 Gegeneraliseerd vertrouwen

Ten slotte kan vertrouwen ook worden bestudeerd op basis van de functie die ze heeft in de samenleving als geheel. Vertrouwen wordt in deze theoretische 'traditie' niet bestudeerd als zijnde een *product* van sociale interactie, maar veeleer als *voorwaarde* voor het aangaan en consolideren van sociale (sub) systemen. Dit gegeneraliseerd vertrouwen staat dan ook centraal in het onderzoek dat zich richt op het zoeken naar factoren in gemeenschappen en/of zelfs samenlevingen, die bijdragen aan het vertrouwen dat voorwaarde is voor succesvolle interactie of samenwerking dat er op is gericht om collectieve problemen op het niveau van de samenleving als geheel, te beslechten.

Gemeenschappen verschillen cultureel en moreel gezien voor wat betreft de aanwezige ‘potentie’ van vertrouwen op alle niveau’s van sociale interactie. Het gaat daarbij om het vertrouwen dat door een gemeenschap of samenleving als geheel worden gedeeld en bepalend is voor de mate waarin sociale actoren in staat zijn sociale systemen te ontwikkelen en een zekere continuïteit van sociale interactie te behouden (Fukuyama, 1995). Fukuyama tracht verschillen tussen gemeenschappen te verklaren door ze te vergelijken op morele, culturele en sociale kenmerken, die hij vat onder de noemer van ‘sociaal kapitaal.’<sup>7</sup> Dit relativistisch gegeneraliseerd vertrouwen (of sociaal kapitaal) is voorwaarde voor de capaciteit van sociale actoren de eigen preferenties ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke belang (en daarmee dus niet uitsluitend te streven naar nutsmaximalisatie).

Hoe groter dit vertrouwen is, hoe beter sociale actoren in staat zijn grote samenwerkingsverbanden aan te gaan, waarmee door de schaalvoordelen en de synergie van elkaar vertrouwende actoren, grote (maatschappelijke) voordelen kunnen worden behaald. (bijvoorbeeld een stevige internationale concurrentiepositie). Het vertrouwen in de samenleving zorgt enerzijds voor *organische sociabiliteit* (het vermogen nieuwe sociale verbanden in te richten die hogere doelen kunnen dienen dan slechts het individuele belang) – en anderzijds voor *spontane sociabiliteit* (het vermogen of de bereidheid van mensen om buiten de grenzen van het familiale sociale systeem, nieuwe sociale verbanden aan te gaan, bijvoorbeeld clubs of verenigingen). Er ontstaat zo als het ware een gegeneraliseerd vertrouwen: dé voorwaarde om tot sociale interactie over te gaan in het belang van de gemeenschap als geheel.

Waar is dit gegeneraliseerd vertrouwen nu exact op gestoeld? Fukuyama stelt dat door de leden van de gemeenschap geïnternaliseerde ethische gewoonten en wederzijdse morele afspraken, het vertrouwen (sociaal kapitaal) in de gemeenschap bepalen. Het gaat dus om historisch gemeengoed, verwantschap en gemeenschappelijke culturele en sociale elementen. “Vertrouwen ontstaat als een gemeenschap bepaalde morele waarden deelt op een dusdanige wijze dat ze ‘normale’ verwachtingen voortbrengt van ‘normaal’ en eerlijk gedrag” (Fukuyama, 1995, 153). Fukuyama spreekt in dit verband van een ‘dieperliggende afgeleide rationaliteit’ die een gemeenschap typeert en het product is van de sociale structuur en cultuur. Deze dieperliggende rationaliteit is zichtbaar in gedeelde waarden en in morele deugden.<sup>8</sup>

Vertrouwen wordt niet alleen bepaald door scholing en kennis van de medemens, maar juist ook door de morele vorming en gevoelens van loyaliteit. Dat impliceert dat dergelijk vertrouwen niet op korte termijn kan worden opgebouwd. Gewoonten, ethiek en cultuur vergen een gemeenschappelijk historisch pad gedurende lange tijd. Een gemeenschappelijke moraal draagt er aan bij dat mensen in staat zijn te vertrouwen op de goede intenties van de ander, in de eerlijkheid en gerichtheid op samenwerking.<sup>9</sup> Juist door bestudering van historische, culturele en sociale achtergronden<sup>10</sup> van gemeenschappen wordt het mogelijk gemeenschappen te vergelijken en de moraal te begrijpen.

Fukuyama stelt dat vertrouwen voorwaarde is voor effectieve en legitiem opererende instituties. Gegeneraliseerd vertrouwen blijkt namelijk een belangrijke intermediaire rol te vervullen tussen het vertrouwen dat het product is van familiale systemen (overheersen doorgaans in gemeenschappen die

heel sektarisch zijn) en het vertrouwen dat kunstmatig wordt gerealiseerd door organisatorisch (hiërarchisch) of staatsvormend vermogen. Daar waar het gegeneraliseerd vertrouwen goed is ontwikkeld, heeft het invloed op de mate waarin vanuit familiale systemen, institutionalisering in de gemeenschap plaatsvindt. Gegeneraliseerd vertrouwen is volgens Fukuyama dus voorwaarde voor samenwerking en is niet een product van kunstmatige institutionalisering (dat is altijd een zwakkere basis voor vertrouwen). Effectieve en legitieme instituties komen daarmee volgens Fukuyama idealitair ook tot stand vanuit een maatschappelijke behoefte en dus vanuit gegeneraliseerd vertrouwen (bottom-up) en worden bij voorkeur niet gecreëerd om die behoefte op te leggen of dat vertrouwen kunstmatig tot stand te brengen (top down).

Uslaner verkiest een meer *universalistische* wijze van vertrouwensconceptualisering, met de definiëring van het 'moralistisch vertrouwen' (Uslaner, 2002). In tegenstelling tot Fukuyama wordt hiermee het vertrouwen aangemerkt dat bestaat of ontstaat zonder dat daarvoor een context, gezamenlijke historie, gedeelde ervaringen en/of kennis nodig zijn. Zo tracht Uslaner een antwoord te vinden op de vraag waarom mensen überhaupt vertrouwen; zonder dat ze daar in de nabije of verre toekomst belang bij hebben. Niet de 'normen' die door herhaalde interactie ontstaan binnen een sociale orde dienen daartoe te worden bestudeerd, maar juist de 'waarden' die diep in een gemeenschap zijn ingeslepen en voorwaarde zijn om te kunnen vertrouwen. Moralistisch vertrouwen is in feite dat wat mensen bindt, zonder dat hiervoor sociaal kapitaal of normen van wederkerigheid ontwikkeld hoeven te zijn. Dit is van belang bij het aangaan van nieuwe sociale verbanden of bij de totstandkoming van nieuwe instituties.

Uslaner onderscheidt moralistisch vertrouwen en strategisch vertrouwen, ook wel 'knowledge-based trust'<sup>11</sup>. In het laatste geval zijn kennis en ervaring bepalend voor het vertrouwen tussen mensen in relatief gesloten sociale systemen (verg. 'confidence' van Seligman). Cumulatie van kennis en ervaringen van sociale actoren, leidt tot laagdrempeliger interactie en dat geen 'trusted third party' nodig is om samenwerking af te dwingen. Deze speltheoretische benadering gaat echter voorbij aan de morele dimensie van vertrouwen en biedt geen antwoord op de vraag waarom sociale actoren die elkaar niet kennen én niet functioneel afhankelijk zijn, *toch* tot samenwerking overgaan<sup>12</sup> (Uslaner, 2002, 3). Het concept van moralistisch vertrouwen (ook wel altruïstisch vertrouwen genoemd, bijvoorbeeld door Mansbridge, 1999), doet wel recht aan de morele dimensie van vertrouwen. Uslaner definieert moralistisch vertrouwen als 'een moreel gebod mensen te behandelen als zijnde betrouwbaar: een parafrasering van de categorische imperatief' (2002, 3). Strategisch vertrouwen heeft betrekking op 'kennis en informatie' die nodig is voor sociale interactie, moralistisch vertrouwen heeft ook betrekking op het 'handelen' (Hardin, 1998, 13-14). Uslaner verwijst hier naar het begrip van de dieperliggende rationaliteit in een samenleving (evenals Fukuyama), die het product is van gemeenschappelijke morele waarden die in de gemeenschap aanwezig zijn, ondanks het feit dat er in de gemeenschap heel verschillende sociale systemen ontstaan en bestaan. De geïnternaliseerde

waarden die de gemene deler vormen in een samenleving, maken dat sociale actoren geloven in de goedwillendheid van andere actoren, wat vervolgens drempelverlagend werkt voor sociale interactie.

Wat is de toegevoegde waarde van moralistisch vertrouwen voor de samenleving en hoe werkt moralistisch vertrouwen? Robert Putnam (2000) duidt de processen waarbij het vertrouwen - dat bestaat in hechte, homogene gemeenschappen en zich ontwikkelt tot gegeneraliseerd vertrouwen - aan met 'bonding' en 'bridging' (daarover in paragraaf 2.3.1 meer). De mechanismen van bonding en bridging leiden als het ware tot gegeneraliseerd vertrouwen in de samenleving (vanuit het vertrouwen op microniveau). Moralistisch vertrouwen werkt echter andersom. Moralistisch vertrouwen is juist de aanleiding (de onafhankelijke variabele) voor het proces van bonding en bridging. Moralistisch vertrouwen wordt gevormd door factoren die bepalen of mensen in de samenleving in zijn algemeenheid bereid zijn om vertrouwen te stellen in een ander (of in de publieke zaak). Dergelijk gegeneraliseerd vertrouwen ontstaat uit een gevoel in de samenleving van gedeelde waarden van optimisme en controle, een gevoel dat kan worden aangeduid met 'positivisme' (Uslaner, 2002, 10-14).<sup>13</sup> Dit positivisme kan door onze ervaringen veranderen, maar is niet primair het gevolg van kennis en ervaring, zoals dat wel bij strategisch vertrouwen het geval is. Het positivisme wordt bepaald door een viertal elementen: a) de overtuiging dat de toekomst beter zal zijn dan het verleden, b) de overtuiging dat de omgeving / externe factoren beheersbaar zijn om haar te verbeteren, c) het gevoel van persoonlijk welbevinden, en d) het gevoel deel uit te maken van een bemoedigende gemeenschap.

#### 2.1.4 Conclusie

In bovenstaande is een overzicht gegeven van de diverse vertrouwenstypen die in de literatuur worden onderscheiden. Zo is een beter beeld verkregen over wat vertrouwen nu exact is en op welke niveaus van sociale interactie in welke hoedanigheid een rol kan spelen. Allereerst is aandacht besteed aan het vertrouwen dat voorwaarde is voor de beslissing van sociale actoren om überhaupt te interacteren (theorie van Luhmann). In situaties waarbij interactie zekere gevaren met zich meebrengt (waarbij de consequenties van sociaal handelen niet zijn in te schatten en daarom vertrouwen - confidence - nodig is); ofwel in situaties waarbij risico bestaat op teleurstelling (daarvoor is 'trust' nodig).

Het vertrouwen dat - in de tweede plaats - in (meer of minder open) sociale systemen bepalend is voor de frequentie en intensiteit van sociale interactie verlaagt de transactiekosten, is een rem op opportunisme en leidt tot de ontwikkeling van normen van reciprociteit (theorie van Seligman). De kenmerken van het sociale systeem zijn in grote mate bepalend voor het type vertrouwen dat tot stand komt. In open sociale systemen met een gebrek aan effectieve sancties is vertrouwen (trust) het product van morele of functionele afhankelijkheid; in gesloten systemen waarin (dreigende) sancties een sterk normerend effect hebben is vertrouwen het product van 'objectiveerbare betrouwbaarheid.' Ten slotte werden twee gegeneraliseerde vertrouwenstypen onderscheiden (o.b.v. Fukuyama en

Uslaner) die worden gezien als voorwaarde samengewerkt in het collectieve belang in de samenleving als geheel. Enerzijds worden relativistische typen onderscheiden, waarbij vertrouwen wordt gezien als een product van de historische, culturele en sociale traditie van een samenleving; en als voorwaarde voor de mate waarin een samenleving in staat is steeds weer effectieve en grote samenwerkingsverbanden te vormen. Deze verbanden kunnen hogere doelen dienen (hoger dan individuele belangen) en vergroten de bereidheid van sociale actoren om vrijwillige verbanden aan te gaan. Anderzijds werd het universalistisch vertrouwen getypeerd, dat niet te relateren is aan gewoonte, ethiek en cultuur, maar verklaart wat bijdraagt aan de bereidheid van actoren om belangeloos vrijwillige verbanden of samenwerking aan te gaan. Het gaat daarbij om gedeelde waarden van optimisme en controle in een samenleving: positivisme.

Welke vertrouwenstypen zijn nu relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit onderzoek? Bovenstaande vertrouwenstheorieën belichten elk een aggregatieniveau waarop vertrouwen een rol speelt: het niveau van de individuele actor (2.1.1), het niveau van het sociale systeem (2.2.2); en het niveau van de samenleving als geheel (2.2.3). In dit onderzoek gaat de interesse uit naar de effecten van de Wet Maatschappelijke ondersteuning op het vertrouwen; en in de effecten van dit vertrouwen op de effectiviteit en legitimiteit op het beleid en bestuur. Het gaat daarbij om beleid dat binnen een bepaalde tijd zijn beslag moet krijgen in de lokale samenleving. Dat is reden om voor het gebruik maken en toepassen van de theorievorming van Seligman wordt gekozen. Zijn typologie van vertrouwen geeft inzicht geven in het vertrouwen dat een rol speelt op het niveau van sociale systemen en van de samenleving als geheel (de domeinen waar collectieve problemen worden beslecht). Het gaat daarbij eveneens om variabelen waarvan mag worden verwacht dat de (lokale) overheid in staat is deze met beleid binnen een zekere termijn te beïnvloeden. Omdat de theorievorming van Luhmann (vertrouwen als voorwaarde voor interactie) zich niet richt op het niveau van het sociale systeem en omdat het gegeneraliseerd vertrouwen erg moeilijk op lokaal niveau en binnen afzienbare tijd lijkt te kunnen worden beïnvloed, vallen deze beiden af. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de functie van het vertrouwen in sociale systemen en in de samenleving als geheel.

## **2.2 Vertrouwen en sociaal kapitaal**

De beschrijving in paragraaf 2.1 van de verschillende vertrouwenstypen geeft inzicht in wat onder vertrouwen moet worden verstaan. Maar wat draagt nu bij aan de groei van vertrouwen? In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop vertrouwen kan groeien en behouden kan blijven *in een sociale context*, bij gebruikmaking van het concept sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal kan worden gedefinieerd als de verzameling van factoren die bijdraagt aan frequente en intensieve sociale interactie. Eén van die factoren is vertrouwen. Niet alleen bieden de sociaal kapitaaltheorieën inzicht in de factoren die bijdragen aan het ontstaan en eventuele groei van vertrouwen, maar tevens wordt



duidelijk wat de functie van vertrouwen is in sociale verbanden. Bijvoorbeeld voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. Deze inzichten zijn bij uitstek relevant voor beantwoording van de probleemstelling in dit onderzoek, omdat ze iets zeggen over hoe vertrouwen zich in het sociaal verkeer ontwikkelt (of niet) en in hoeverre ze een voorwaarde vormt voor de mate waarin sociale actoren in staat en/of geneigd zijn samen te werken in wederzijds voordeel (en dus collectieve problemen te beslechten). Achtereenvolgens passeren drie sociaal kapitaaltheorieën de revue: van Bourdieu (2.2.1), Coleman (2.2.2) en van Putnam (2.2.3).

### 2.2.1 Bourdieu

De Franse socioloog Pierre Bourdieu wordt gezien als de grondlegger van het sociaal kapitaalconcept in de sociale wetenschap,<sup>14</sup> waarmee hij de ‘producten’ van sociaal handelen (en niet slechts mercantilistisch handelen) benoemt, waar vertrouwen er één van is. Bourdieu zet zich met zijn theorievorming bewust af tegen wat hij het beperkte gezichtsveld van de economie noemt.<sup>15</sup> Kapitaal moet volgens Bourdieu worden gezien als een buffer – inherent aan een sociaal systeem - die het gevolg is van achtereenvolgende sociale interactie, welke voor een afgebakende groep beschikbaar is. Daarmee is het de kracht die kenmerkend is voor objectieve of subjectieve structuren of een principe dat bepalend is voor immanente gewoonten van de sociale wereld (resp. vis insita en lex insita). Kapitaal ontstaat en ontwikkelt zich in een enigszins afgebakend sociaal systeem en wanneer er eenmaal kapitaal bestaat, heeft het de tendens zichzelf in een zekere traagheid te reproduceren (accumulatie). Voorts heeft het een zogeheten objectiveringfunctie: posities van sociale actoren vormen een afgeleide van de sociale structuur waarvan het kapitaal het product is. Dat kapitaal geeft vervolgens weer richting aan het handelen van actoren, waardoor belangen ontstaan. Bourdieu maakt een onderscheid tussen economisch, sociaal en cultureel kapitaal, die sterk met elkaar verbonden zijn en samen een geheel aan sociale verbanden en wederkerigheden vormen: een complexe topologie (Decoster, 2001, 5).

Maar wat is dan specifiek *sociaal* kapitaal en wat leert dit over het ontstaan en groeien van vertrouwen? Sociaal kapitaal – en vertrouwen is daar een vorm van - is volgens Bourdieu het product van een duurzaam netwerk van meer of minder geïnstitutionaliseerde relaties. Een dergelijk netwerk kent ‘leden’ die – doordat ze elkaar kennen en erkennen - kunnen putten uit het sociaal kapitaal dat ze voortbrengen. Potentiële leden mogen toetreden (lid worden) op basis van de betrouwbaarheid (een vertrouwenstype dat Seligman onderscheidt) die men aan de dag legt en deze leden zullen die betrouwbaarheid moeten waarmaken. Deze beloofde betrouwbaarheid (credential) maakt dat het lid gebruik mag maken van de betrouwbaarheid van anderen<sup>16</sup>. Zo vindt er in bestaande verbanden of in bewust opgerichte sociale instituties, een voortdurende materiële of symbolische uitwisseling plaats op basis van erkenning en verwantschap<sup>17</sup>. Hoe groter het aantal verworven rechten (verworven betrouwbaarheid) en hoe groter het aantal sociale relaties waarmee een actor in verbinding staat, hoe groter het sociaal kapitaal. Interactie leidt tot een multipliereffect op het sociaal kapitaal, dat in

wederzijds voordeel is. Blijvende participatie binnen het sociale systeem is daarmee lonend, het vormt immers de basis voor de solidariteit en wederzijdse betrouwbaarheid in het systeem.

De continuïteit van sociale systemen staat voortdurend onder druk, omdat er blijvende inspanning nodig is om het vertrouwensniveau te bewaken. Die inspanning geschiedt echter lang niet altijd even bewust, even collectief. Als er al een doelbewuste strategie achter zit blijft het zo dat actoren altijd de vraag zullen stelen of ze het noodzakelijk vinden te blijven participeren. Deze afweging wordt lang niet altijd op basis van objectiveerbare gronden gemaakt. De interactie is kiesbaar met andere woorden. Dat leidt er toe dat de omvang en de mate van geslotenheid van het sociaal systeem steeds onder druk staan. Alle leden zijn verantwoordelijk voor het wederzijdse voordeel. Zo lang er nieuwe toetreders zijn of mensen besluiten niet langer te participeren, wordt de betekenis van de sociale structuur en van interactie opnieuw gedefinieerd en voltrekt zich een proces van volwassenwording. Er worden bovendien eindeloos mensen bij elkaar gebracht op willekeurige ogenschijnlijk willekeurige manieren met een eindeloze kans op nieuwe sociabiliteit. Tijd en energie zijn nodig voor betrouwbare en duurzame systemen, pas dan wordt vertrouwen (sociaal kapitaal) voortgebracht en kan dit worden gebruikt. Het is dus steeds weer zinvol om duurzame relaties aan te gaan.<sup>18</sup>

### 2.2.2 Coleman

James Coleman constateert ook dat er een spanning bestaat tussen bestudering van gedrag in de economische en sociologische wetenschap, maar kiest ervoor de rationele keuzetheorie<sup>19</sup> (een uit de *economie* afkomstige methode van gedragsbestudering) toe te passen in verschillende sociale contexten. De definitie van sociaal kapitaal en vertrouwen van Coleman gaat dan ook uit van een zekere autonome controle van actoren over de eigen belangen en bronnen. Sociaal kapitaal wordt door Coleman gezien als één van de bronnen waarover actoren beschikken om rationele keuzes te maken. De kenmerken van de sociale structuur bepalen wat de functie van sociaal kapitaal is, waarmee sociaal kapitaal dus een functioneel verschijnsel is. Sociaal kapitaal leidt tot vertrouwenswaardigheid en betrouwbaarheid in sociale gemeenschappen en stelt actoren in staat bepaalde handelingen te verrichten die ze individueel niet kunnen uitoefenen. Daarbij leidt het bewustzijn onder actoren dat een zekere controle bestaat over sociale omstandigheden, tot een gevoel van vrijheid. De voorspelbaarheid van gedrag wordt door Coleman ook toegeschreven aan sociaal kapitaal.

De kenmerken van de sociale structuur bepalen de functie van sociaal kapitaal. Daarnaast wordt deze functie bepaald door bronnen die actoren kunnen aanwenden om de eigen behoeften te voorzien. Coleman onderscheidt drie categorieën van sociaal kapitaal. In de eerste plaats het geheel aan *verbintenissen, verwachtingen en de betrouwbaarheid van structuren*, waarbij het gaat om de omstandigheden of structuur waarbinnen normen van reciprociteit (verg. Seligman, Putnam) tot stand komen. Coleman geeft aan dat sociale structuren gekenmerkt worden door een zekere mate van algehele betrouwbaarheid en door een zekere omvang van verbintenissen die worden aangeaan. Beiden zijn afhankelijk van de werkelijke behoefte (vraag) van mensen aan hulp van anderen maar

ook van de mate waarin er alternatieve bronnen voor handen zijn waarmee men in die hulpbehoefte kan voorzien. De mate van welvaart, maar ook de cultureel bepaalde factoren die bepalen wanneer actoren de hulp van anderen inroepen, spelen daarbij een rol. Andere factoren die de betrouwbaarheid van het sociale systeem en de omvang van het aantal interacties bepalen zijn de geslotenheid van het systeem (verg. Seligman), machtsfactoren, de logistiek van sociale contracten en factoren die kenmerken van actoren zelf betreffen.

De tweede categorie betreft het *informatiepotentieel* dat noodzakelijk is in sociale relaties. Naar mate meer informatie over de betrouwbaarheid van andere actoren voor handen is komen sociale relaties op rationele gronden eenvoudiger tot stand. (verg. Seligman, transactiekostentheorie).

Ten slotte leiden *normen en effectieve sancties* ertoe dat afspraken die aan verbintenissen tussen sociale actoren ten grondslag liggen worden nageleefd, de derde categorie. Beloning bevordert naleving van de norm, straf (dreiging) voorkomt dat deviant gedrag optreedt. Het geheel van normen en sancties kan stimuleren dat rationeel handelende actoren niet alleen handelen ten behoeve van eigen nutsmaximalisatie, maar ook omwille van sociale ondersteuning, status en eer. Sancties of de dreiging daarvan kan echter ook averechts werken: hoewel opportunisme wordt afgeremd kan het namelijk leiden tot een reductie van creativiteit en innovatie: opportunisme is immers niet per definitie verkeerd.

Wat zijn nu de voorwaarden voor het opbouwen van sociaal kapitaal? Coleman geeft aan dat de rationele actor sneller bereid is tot sociale interactie indien een sociaal systeem gekenmerkt wordt door een zekere mate van geslotenheid, waardoor reputaties van de andere actoren zijn in te schatten. Daarnaast is de bruikbaarheid van het sociale netwerk een factor van belang: investeren in iets waarvan men de vruchten uiteindelijk niet plukt, of niet van een dergelijk vooruitzicht overtuigd raakt, is immers weinig rationeel. Dat is voor een deel inherent aan het feit dat sociaal kapitaal nogal eens een ‘public goods karakter’ heeft: het ontstaan van sociaal kapitaal is afhankelijk van de vrijwilligheid van rationele actoren die investeringen moeten doen, zonder dat zeker is of ze met gelijke munt zullen worden terugbetaald. Dat stelt hoge eisen aan het eindproduct van sociaal kapitaal en het bewustzijn van participanten dat de samenwerking ook wat oplevert.

### 2.2.3 Putnam

“Building social capital will not be easy, but it is the key to making democracy work” (185). Met deze stelling eindigt de in 1993 verschenen invloedrijke studie van Robert Putnam c.s. naar de invloed van sociaal kapitaal op institutionele prestaties. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in deze in Italië verrichte studie, waarbij elementen uit de rationele keuzebenadering van Coleman en uit de functionalistische onderzoeksmethode van Bourdieu worden gecombineerd om de invloed van sociaal kapitaal op de economische en politieke vooruitgang te bestuderen.

Putnam stelt dat de rationele-actortheorie onvoldoende antwoorden geeft op de vraag waarom sommige instituties wél samenwerking bevorderen en anderen niet. Het sociaal kapitaalconcept van

Coleman wordt door Putnam aangevuld met factoren die voortvloeien uit zogeheten 'embeddedness'<sup>20</sup>: het geheel van persoonlijke relaties en sociale netwerken. Centrale vraag blijft echter – net als bij Coleman – welke factoren bijdragen aan het bewustzijn onder sociale actoren dat samenwerking van wederzijdse waarde is, in wederzijds voordeel (en dus op lange termijn in het belang van de actor zelf) en daarmee dus van invloed is op institutioneel presteren.

Putnam onderscheidt drie vormen van sociaal kapitaal: vertrouwen, normen van reciprociteit en netwerken van civiel engagement. Herhaalde interactie leidt tot *vertrouwen*, een vorm van sociaal kapitaal die het beste bewaard blijft in een gesloten context, waardoor de transactiekosten laag zijn. Putnam preciseert deze definitie (gelijk aan de confidence-definitie van Seligman) door *thick trust* (zoals dat in familiale context ontstaat en bewaard blijft) los te koppelen van *thin trust*, dat voorwaarde is voor economische en politieke vooruitgang. Putnam noemt dat sociaal vertrouwen: een actor wordt vertrouwd als je verwacht dat deze zal handelen conform de afspraak; niet slechts omdat de andere actor belooft te doen wat hij/zij zegt.

Naast vertrouwen zijn daarom *normen van reciprociteit* noodzakelijk die twee eisen stellen aan gedrag: “mensen moeten anderen helpen die hen geholpen hebben en mensen moeten zij die hen geholpen hebben niet in de weg staan” (Gouldner, 1960). Morele codes representeren deze normen, die er voor zorgen dat sociale actoren op korte termijn altruïstisch handelen voor het eigen en gemeenschappelijk belang op de lange termijn. Interactie is zo niet slechts een simultane uitwisseling van (zuiver materiële) items van equivalente waarde, maar een gegeneraliseerde reciprociteit en symbolische uitwisseling. (zoals ook Bourdieu aangeeft). Enerzijds zijn dus ook de status van actoren en culturele factoren van belang bij sociale interactie en anderzijds gaat er bij gegeneraliseerde reciprociteit niet om of de waarde van wat wordt uitgewisseld gelijk is (equivalent), maar of het gelijkwaardig is. Naarmate de gegeneraliseerde normen van reciprociteit van grotere invloed zijn, neemt het existentieel geloof onder sociale actoren dat de sociale stabiliteit is gewaarborgd toe (verg. Seligman: cultuur van trust). Vertrouwen is daarmee een gegeneraliseerde zelfbestendige morele *waarde* die is geïnternaliseerd door sociale actoren: het wordt als moreel onjuist geacht wanneer aan de gegeneraliseerde normen van reciprociteit niet wordt voldaan.

Een derde vorm van sociaal kapitaal – netwerken van civiele betrokkenheid<sup>21</sup> – hangt sterk samen met de voorgaande twee. Putnam koppelt hiermee zijn sociaal kapitaaldefinitie aan een visie op de civil society die vrijwillige samenwerking (bijv. in maatschappelijke organisaties, of het verrichten van vrijwilligerswerk) als voorwaarde ziet voor het effectief beslechten van economische en politieke collectieve problemen (zie verder par. 2.3.1). Kenmerk van dergelijke netwerken is dat ze horizontaal zijn georganiseerd, om zo wederkerigheid te bevorderen en het sociaal kapitaal te verspreiden over gerelateerde netwerken. De netwerken representeren zo het succes van het verleden, waardoor een cultuur van samenwerking kan ontstaan. Sociaal kapitaal ontwikkelt zich echter niet snel, maar kan zichzelf versterken. Netwerken van civiele betrokkenheid helpen om een opwaartse ontwikkeling<sup>22</sup> in te zetten van sociaal kapitaal, een belangrijke voorwaarde voor institutioneel presteren.

#### 2.2.4 *Conclusie*

Wat bepaalt nu dat vertrouwen – gegeven een specifieke sociale context – groeit en behouden blijft voor sociale actoren die gezamenlijk een sociaal systeem vormen? En in hoeverre draagt dit vertrouwen er aan bij dat sociale actoren beter in staat zijn of meer geneigd zijn gezamenlijk collectieve problemen op te lossen? Sociaal kapitaal representeert in feite een voorraad vertrouwen, of een bepaald aantal aan te spreken relaties die een zekere mate van vertrouwen representeren. Het gaat met andere woorden om structuren en factoren die er toe bijdragen dat vertrouwen wordt ‘vastgehouden’ en er een zelfversterkend effect optreedt waardoor vertrouwen groeit en behouden blijft. Onder sociaal kapitaal worden met andere woorden alle factoren gerekend die bijdragen aan frequente en intensieve sociale interactie.

Hoewel alle drie sociaal kapitaaltheorieën bruikbaar zijn, zal voor het empirische deel van dit onderzoek gebruik worden gemaakt van de theorievorming van Putnam. In deze theorie wordt de verbinding gelegd tussen het vertrouwen dat ontstaat en kan groeien in sociale systemen en het vertrouwen dat sociale systemen overstijgt en voorwaarde is voor vrijwillige samenwerking en daarmee voor een sterke civil society. Dat is niet alleen van belang omdat deze beide vertrouwenstypen een rol blijken te spelen in de Wet maatschappelijke ondersteuning, maar vooral ook dit direct raakt aan de vraag of vertrouwen een voorwaarde vormt voor meer effectief en legitiem bestuur en beleid. Het vertrouwen (sociaal kapitaal) dat wordt ontwikkeld in sociale systemen en dat voorwaarde is voor een goed presterende overheid, komt volgens Putnam tot uitdrukking in drie gedaanten: vertrouwen in de definitie van confidence (Seligman), normen van reciprociteit en in netwerken van civiel engagement. Hoe meer sociaal kapitaal wordt ontwikkeld hoe eenvoudiger vrijwillige, horizontale samenwerking tot stand komt. Putnam beschouwt de mate waarin vrijwillig wordt samengewerkt als essentiële voorwaarde voor goed institutioneel presteren, waarmee hij een verbinding legt met theorievorming omtrent de civil society. Dit laatste concept staat centraal in de volgende paragraaf.

### **2.3 De civil society**

Nu de vraag beantwoord is hoe vertrouwen in een sociale context ontstaat en welke functie ze heeft voor frequente en intensieve sociale interactie, is het zaak de functie van vertrouwen op een hoger aggregatieniveau te bestuderen. Voor bestuurskundigen is het namelijk niet alleen interessant hoe in een sociale context sociaal handelen vorm krijgt, maar vooral ook waar sociaal handelen toe leidt in termen van het beslechten van collectieve problemen die spelen op het niveau van de samenleving als geheel (en nogal eens het niveau van sociale systemen overstijgen).

Civil societytheorieën besteden aandacht aan de vraag welke rol vertrouwen speelt in de samenleving en welke functie dit vertrouwen heeft bij het oplossen van collectieve problemen die de samenleving als geheel raken. Onlosmakelijk gaat het hierbij om de verhouding tussen de civil society en de overheid en om beider bijdrage aan het beslechten van collectieve problemen. Het domein van de civil society wordt vaak verklaard uit wat ze niet is. Zo definieert Rueschemeyer het concept als “the assemble of organized social activities, formal and informal, that are not directly grounded in family and kinship, economic production and exchange, or the state but are politically relevant” (1998, 18). Voor het concept ‘civil society’ wordt in deze scriptie echter de volgende (positieve) definitie gehanteerd: “het domein van sociale organisatie waarbinnen vrijwillige, associatieve sociale verbanden dominant zijn” (Warren, 1999, 17). De diverse wetenschappelijke stromingen die zich hebben ontwikkeld rond het concept van de civil society kunnen worden getypeerd aan de hand van de positionering in de samenleving als geheel (verg. Taylor, 1996; Warren 1999; Dekker, 2002; Edwards, 2004). In deze paragraaf komen de drie hoofdstromingen aan de orde die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden: de civil society als domein van vrijwillige organisatie (2.3.1), de civil society als de ideale samenleving (2.3.2); en ten slotte de civil society als publieke sfeer (2.3.3).

### *2.3.1 De civil society als domein van vrijwillige organisatie*

De eerste civil society-stroming stelt vrijwillige sociale verbanden in de samenleving, die met gerichtheid op consensus tot stand komen, centraal. Deze verbanden, ook wel aangeduid met de ‘derde sector’, of de ‘non profit sector’ representeren samenwerking met het oog op collectieve belangen en vormen derhalve een belangrijke voorwaarde (al bestaan hierover geen wetenschappelijke consensus) voor het effectief oplossen van sociale, politieke en economische problemen (zie ook Putnam). Het gaat hier overigens om een ideaaltype. Er doen zich immers verschillende varianten van associaties voor, met verschillende doelstellingen (ook hele verkeerde zo nu en dan) en samenlevingen verschillen nogal voor wat betreft de tendentie tot het smeden van vrijwillige verbanden (zie ook Fukuyama)<sup>23</sup>. Deze visie op de civil society heeft wortel geschoten in het gedachtegoed van Montesquieu en Tocqueville. Montesquieu onderstreepte het belang van het domein van ‘associational life’ in de wijze waarop politieke en bestuurlijke arrangementen moeten worden vormgegeven; en definieert de voorwaarden voor evenwicht in de samenleving en voor politieke vrijheid. Evenwicht tussen staatsmacht en de macht van de standen is ondermeer tot uitdrukking gekomen in de Engelse en Amerikaanse constitutie, dankzij het gehanteerde principe van checks and balances in de staatsinrichting. Alexis de Tocqueville wijst in zijn beroemde studie ‘Democracy in America’ op het belang van intermediaire organisaties als equivalent voor de Europese standenmaatschappij. Enerzijds vormen intermediaire organisaties, die horizontaal aan elkaar zijn gerelateerd, een spil tussen privé-domein en publiek domein. Deze organisaties zijn het doorgeefluik voor politieke macht (top-down) en stimuleren intern burgerschap en burgerzin: essentieel voor goede politieke representatie (bottom up). Anderzijds ontwikkelen dergelijke organisaties bij de leden – los van het collectieve belang

waarvoor ze staan – eigenschappen (bijv. omgangsvormen, onderhandelingstechnieken en debatvaardigheden) die de leden in staat stellen te participeren in het publieke domein.

### **Sociale samenhang: bonding en bridging**

De sociaal kapitaaltheorieën en de visies op de civil society zoals in deze paragraaf opgetekend, komen bij elkaar in de concepten bonding en bridging. Daarmee worden de processen aangeduid die voorwaarde zijn voor de *verspreiding* en uiteindelijk ook *accumulatie* van vertrouwen (of breder: sociaal kapitaal) over netwerken van vrijwillige verbanden. Deze voorwaarden zijn te scharen onder de factor ‘sociale samenhang:’ de kenmerken van sociale systemen die voorwaarde zijn voor verspreiding en accumulatie van vertrouwen. Ze zijn daarmee ook van groot belang voor beleidsmakers: het biedt zicht op de wijze waarop sociaal kapitaal in de samenleving als geheel kan worden verspreid en zo een invloedrijke voorwaarde kan zijn (mits die onomstotelijk komt vast te staan) voor legitieme en effectieve instituties. Gitell en Vidal (1998) introduceerden beide mechanismen die de basis vormen van de cumulatie van vertrouwen binnen relatief gesloten, hechte en homogeen samengestelde verbanden (bonding); en de uitbreiding en verspreiding van vertrouwen tussen verschillende sociale verbanden in het grotere geheel van de samenleving (bridging).<sup>24</sup> Conform de vertrouwenstypologie van Seligman zal bonding leiden tot een toename van het confidenceniveau en bridging leiden tot meer trust.

Bonding en bridging staan in verband met elkaar, in de eerste plaats omdat geen bridging kan plaatsvinden zonder dat bonding er al toe heeft geleid dat voldoende vertrouwen (confidence) is voortgebracht in relatief gesloten gemeenschappen (Schuller, 2005). Vertrouwen (verg. de confidencedefinitie van Seligman) is daarmee een belangrijke voorwaarde voor een sterke civil society die door bridging tot stand komt. In de tweede plaats kan een te hoge graad van bonding *of* bridging, los van elkaar, ongewenste effecten hebben. Indien slechts bonding plaatsvindt is de kans groot dat de solidariteit binnen de gemeenschap, die normatief of functioneel is bepaald, disfunctioneel wordt of inefficiënt, omdat er afsluiting plaatsvindt voor factoren en invloeden van buiten de muren van de gemeenschap. De exclusiviteit of geslotenheid van het netwerk kan leiden tot achterstand en vervreemding, maar ook tot uitsluiting en buitensluiting. Een te hoge ‘bridgingsgraad’ leidt er echter toe dat nauwelijks vertrouwen kan worden opgebouwd binnen netwerken (confidence).

Ten slotte kan ook nog het proces van linking worden getypeerd: waarbij het niet gaat om horizontale mechanismen, maar om de capaciteit waarmee gemeenschappen in staat zijn bronnen, ideeën en informatie te beïnvloeden van formele instituties die boven de gemeenschappen staan (Woolcock, 2000).

#### *2.3.2 De civil society als moreel hoogstaande samenleving*

De tweede civil societytraditie kenmerkt zich door het accent op burgerschap (communitaristisch burgerschap, zie hiervoor par. 2.3.4) een manier van leven of een visie op de ‘goede’ samenleving

waarbij positieve normen en waarden worden versterkt, zó dat de samenleving civiel wordt. Maatschappelijke samenwerking wordt als moreel hoogstaander gezien en vormt *de* basis van vertrouwen in de sociale orde. Daaruit volgt dat er een strikte scheiding tussen de civil society en de overheid bestaat, die horizontaal aan elkaar zijn gerelateerd. In tegenstelling tot in de eerste civil societytraditie verschijnt de overheid slechts ten tonele wanneer burgers taken (altijd voorwaardelijk) aan de overheid delegeren. De civil society heeft een eigen soevereiniteit, die wordt ‘waargemaakt’ vanuit het plichtsbesef van burgers en de redelijkheid en goedheid van de mens. De civil society moet bijdragen aan het algemeen welzijn, de overheid moet de rechten en vrijheden van deze gemeenschappen erkennen. John Locke<sup>25</sup> en de Schotse verlichtingsfilosoof Adam Ferguson<sup>26</sup> staan aan de basis van deze stroming, die voortkomt uit de middeleeuwskristelijke traditie die verweer bood tegen het Hobbesiaanse pleidooi voor absolute ongedeelde macht.

Er bestaat in wetenschappelijke kring echter enige twijfel over de houdbaarheid de stelling dat de civil society als moreel hoogstaande samenleving zou moeten worden gezien (deze stelling komt bijvoorbeeld sterk tot uitdrukking in communitaristische ideologieën). In de eerste plaats wordt het verband tussen civility/ gegeneraliseerd vertrouwen en de mate waarin op succesvolle wijze collectieve problemen worden beslecht, betwijfeld (zie ook paragraaf 2.3.1). Maar in de tweede plaats is het ook de vraag of de civil society *per definitie* bijdraagt aan het effectief en legitiem oplossen van collectieve problemen. Niet elk vrijwillig verband streeft immers die doelen na die in het belang zijn van de samenleving als geheel (denk bijvoorbeeld aan fundamentalistische groeperingen) en ook de markt en de overheid dragen bij aan het algemeen belang (bijv. economische groei of welvaarts(her)verdeling). De wetenschappelijke kritiek spitst zich dan ook toe op twee typen sociale problemen die moeilijk kunnen worden beslecht, indien een al te grote focus bestaat op de civil society als ideale samenleving: collectieve problemen die voortvloeien uit of samenhangen met pluriformiteit van visies en belangen (1) en met sociale ongelijkheid (2).

In de eerste plaats wordt betwijfeld of een hoge mate van gegeneraliseerd vertrouwen leidt tot sociale consensus, die weer voorwaarde is voor een goed functionerende democratie. Al zou er binnen de gemeenschap een zekere mate van universaliteit van waarden en normen bestaan en al zou dit gegeneraliseerd vertrouwen worden gedeeld door de diverse gemeenschappen die in de samenleving in gezamenlijkheid collectieve problemen moeten beslechten, dan nog kan dit vertrouwen op verschillende manieren worden gebruikt bij het definiëren van de ‘goede samenleving’ en bij het formuleren van de doelen en middelen voor beleid waarmee de ideale samenleving dichterbij wordt gebracht. Voorts spelen niet alleen civiele belangen een rol, maar ook (steeds vaker) individualistische factoren en machtsfactoren, die allen de waardenuniformiteit negatief kunnen beïnvloeden. (Een voorbeeld is de problematiek van de multiculturele samenleving).

In de tweede plaats het zo zijn dat er binnen de civil society een gebrek aan consensus bestaat over de vraag wat de collectieve doelstellingen zijn van de samenleving als geheel en over de vraag of en in hoeverre de overheid deze problemen zou moeten beslechten. Voor een deel wordt dat veroorzaakt



doordat - zoals Bourdieu ook aangeeft - het sociaal kapitaal dat in de civil society aanwezig is, niet automatisch naar evenredigheid beschikbaar is voor eenieder en er ook autonome drijfveren en machtsfactoren een rol spelen bij de verdeling van wat de gemeenschap voortbrengt. Ook de uitgangssituaties verschillen: niet iedereen beschikt over een gelijke hoeveelheid 'startkapitaal': bijvoorbeeld verschillende opleidingsniveaus, waardoor de kans op een evenredig aandeel 'algemeen welzijn' onzeker is.

### 2.3.3 *De civil society als publiek domein*

Ten slotte kan de civil society worden gezien als een publieke sfeer: een domein waarbinnen civiele burgers in staat zijn op democratische wijze te debatteren over zaken die het individuele en micro-sociale domein (sociale systemen) overstijgen (ze creëert vertrouwen op macroniveau). De doelen van een dergelijke civil society zijn vooral emancipatoir en democratisch van aard.

De oorsprong van de ideeën van de 'civil society als publieke sfeer' liggen in de filosofie van Aristoteles, die de 'goede / civiele' burger definieert hij/zij die bereid is anderen op te zoeken om politieke vriendschap te sluiten in een zoektocht naar het gemeengoed. Adam Smith, G.F.W. Hegel en Karl Marx zijn belangrijke representanten van de visie dat een civil society de scheiding tussen het domein van de samenleving en van de overheid overbodig zou moeten kunnen maken (zou moeten kunnen *overbruggen*). Over de vraag naar de inrichting van een dergelijke 'publieke sfeer van civiel samenleven' verschilden de denkers echter behoorlijk van mening. Tegenwoordig komt de 'civil society als publieke sfeer' terug in een republikeins streven naar bescherming van de publieke sfeer om het democratische gehalte van besluitvorming te bewaken.<sup>27</sup>

Kenmerkend voor een civiel publiek domein is 'consensusvorming door gebruikmaking van het rationele argument': de *beste* ideeën winnen het van de ideeën die met de hardste stem worden uitgedragen. Daarbij hoort een moraal van tolerantie en respect, die ten dienste staat van de democratische en effectieve uitkomst van het debat. (consensus over de spelregels). Verondersteld wordt dat een zekere bereidheid onder civiele burgers bestaat om zich - naast de vierjaarlijkse stembusgang - actief in te zetten om doelen en middelen te bepalen voor de 'goede samenleving.'

Hoe krijgt vertrouwen vorm in de civil society als domein? Binnen het civiel-publiek domein wordt op democratische wijze beraadslaagd, over zaken die de samenleving als geheel aangaan die consensus vereisen tussen verschillende gemeenschappen in de samenleving. Dit vergt een meer procedurele moraliteit waardoor actoren zich bewust zijn van verschillende opvattingen en standpunten; en bereid zijn om terrein prijs te geven ten behoeve van effectieve oplossingen (verg. Habermas, 1995). Ook moeten zij bereid zijn individuele belangen op zij te zetten ten faveure van gemeenschappelijke doelen. In het civiel publiek domein wordt op geweldloos, op rationele wijze gesproken over gemeenschappelijke thema's. Van buitensluiting of marginalisering van bepaalde groepen kan geen sprake zijn. (discriminatie en fundamentalisme zijn hiermee dus in strijd). Het

bewaken van de toegang voor alle groepen in de samenleving en het voorkomen van dominantie van bepaalde stromingen als gevolg van economische of intellectuele voorsprong, is daarom van belang.

De publieke sfeer biedt bij uitstek in de moderne maatschappij mogelijkheden voor gelegitimeerde en normatieve consensus, omdat de maatschappij zich in toenemende mate kenmerkt door pluralistische visies en posities. Ongelijkheid in het kunnen beschikken over informatie moet dus weggenomen. (transparantie). Niet de politiek of het publieke domein is agendazettend, maar de civil society in het publieke domein. (primaat van agendering). De effectiviteit van beleid kan toenemen door meer mensen en belangen te horen, in combinatie met spreiding van macht, afrekenbaarheid van de politiek en beschikbaarheid van informatie. Er moet in het publieke domein een balans worden gevonden tussen persoonlijke autonomie en behoeften van het sociale geheel: vertrouwen. De overheid maar ook de civil society hebben de taak particuliere belangen te overbruggen en opzij te zetten voor het collectieve belang: overeenkomsten sluiten en consensus bereiken. Ten slotte is dienen ook specifieke belangen te worden vertolkt of een podium te krijgen: groepen die zich inzetten voor het collectieve belang van de samenleving en niet tot het eigen materiele voordeel. (ideële organisaties bijvoorbeeld).

#### 2.3.4 *Civil society, publiek domein en burgerschap*

De verschillende visies op de civil society bieden inzicht in het ontstaan van vertrouwen in de samenleving (het geheel aan vrijwillige verbanden). Ze geven bovendien (verschillende) antwoorden op de vraag of het publieke domein en het domein van de civil society nevensgeschikt of ondergeschikt ten opzichte van elkaar gepositioneerd zouden moeten zijn en of beiden verenigd of geïntegreerd zouden kunnen bestaan. Antwoorden op deze vragen zijn van groot belang omdat ze inzicht bieden in hoe vertrouwen ontstaat en cumuleert in het domein van vrijwillige verbanden. In dit onderzoek gaat de interesse echter uit naar de civil society en het vertrouwen dat daarbinnen ontstaat en cumuleert, voor zover dit een (potentieel) positief effect heeft op de beslechting van collectieve problemen van *publieke* aard; en/of bijdraagt aan het nastreven van *publieke* doelstellingen. Het is daarom van belang nog enkele woorden te wijden aan het theoretische onderscheid dat gemaakt wordt tussen collectieve problemen van ‘publieke’ en ‘private’ aard. Niet slechts omdat dit met het oog op de afbakening van dit onderzoek essentieel is, maar vooral ook omdat het van fundamenteel belang is bij de bestudering van de verhouding tussen civil society en publiek domein en bij het analyseren van interactiepatronen van actoren die binnen de beide domeinen verschillende typen doelstellingen nastreven. Specifiek wordt daarbij aandacht besteed aan het concept ‘burgerschap.’

#### **Private of publieke doelstellingen**

Analoog aan het onderscheid dat Tönnies (1955) maakt tussen de *Gemeinschaft* en de *Gesellschaft*, kunnen sociale actoren respectievelijk gericht zijn op het nastreven van autonomie en

emancipatie; ofwel gericht zijn op de publieke zaak en op burgerschap. In het eerste geval – en John Locke mag als grondlegger van deze visie worden beschouwd – zijn actoren gericht op individualisering en emancipatie van zichzelf en van de gemeenschap waartoe zij behoren en worden verbanden aangegaan om politieke verschillen als het ware te pacificeren. Deze ‘pacificatie’ (van ideeën, interesses en waarden) krijgt vorm in samenwerkingsverbanden die moeten worden gezien als contractrelaties tussen vreemden, die tot doel hebben de eigen autonomie te bestendigen en eigen, private doelstellingen na te streven. De staat heeft in het geval van een sterke *Gemeinschaft* het monopolie op de publieke zaak en staat dus buiten het private domein, waardoor geen sprake is van zelfbestuur van burgers in een publiek domein, maar van het verenigen van eigen ideeën, waarden en interesses in eigen verenigingen en verbanden in het private domein, op basis van private doelstellingen.

De idee van de *Gemeinschaft* kan hier tegenover worden gezet, waarbij burgerschap en zelfbestuur in het *publieke* domein de na te streven doelstellingen zijn. ‘Burgers’ zijn gericht op het beslechten van problemen die de publieke zaak betreffen en daarbij zijn civieke, geen civiele deugden noodzakelijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om prudentie, gerechtigdheid en gematigdheid, die burgers in staat stellen te streven naar een gemeenschappelijke politieke toekomst, die ook zo wordt ervaren. Het gaat met andere woorden om collectieve doelstellingen die de eigen autonome gemeenschappen overstijgen en de samenleving als geheel betreffen.

Moet daarmee de conclusie worden getrokken dat het vertrouwen dat zich ontwikkelt in het domein van de civil society niet van positieve (theoretische) invloed kan zijn op de mate waarin en wijze waarop ‘*publieke*’ collectieve problemen worden beslecht? Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Leden van de civil society bepalen zelf of op basis van wat de wetten (normen en waarden) van de gemeenschap voorschrijven en op basis van autonome inschattingen in hoeverre zij handelen in het publieke belang. Hoewel het accent ligt op de eigen emancipatie en versteviging van de eigen autonomie, betekent dit niet automatisch dat niet in het publieke belang wordt gehandeld. De vaardigheden die leden van de civil society in de eigen gemeenschap opdoen en de tendentie van het aangaan van vrijwillige verbanden kunnen weldegelijk van positieve betekenis zijn in het publieke domein voor collectieve problemenbeslechting. Het daarmee dus ook niet zo dat het vertrouwen dat (beleidsmatig gezien) tot stand zou kunnen komen door versterking van de civil society per definitie niet van positieve invloed kan zijn op de effectiviteit en/of legitimiteit van beleid en bestuur. Het is echter geen vanzelfsprekendheid.

In de theorievorming worden twee mogelijke verbindingen tussen civil society en publiek domein aangeduid, uitgaand van het bovengenoemde fundamentele onderscheid tussen private en publieke doelstellingen. In de eerste plaats – en hierbij moet worden verwezen naar Montesquieu – kan het geheel aan intermediaire organisaties de rol vervullen van ‘tussenlaag’ tussen monarch en inwoners, die tegenwicht biedt ten opzichte van de monarch (het neutraliseren van absolute macht). De monarch

heeft de inwoners nodig om de soevereiniteit van de staat te bewaren, de inwoners hebben de staat nodig om de vrijheid te beschermen om zichzelf te besturen. De ‘civil society als bourgeoissamenleving’ vervult hier een noodzakelijke rol: burgerschap is nodig om politieke vrijheid te waarborgen en onderdrukking af te slaan. Het gaat hier dus niet om de rol die ook wel aan intermediaire verbanden wordt toegekend waarbij deze verbanden de eigen autonomie en doelstellingen trachten na te streven. Het geheel aan dergelijke verbanden (en ook maatschappelijke deelname en sociale samenhang) vormen het cement van een sterke Gesellschaft, niet per definitie van een sterke Gemeinschaft (Ossewaarde, 2006).

In een republikeinse ‘constellatie’ staat het ‘burgerlijke’ (civieke) in de civil society centraal, waarbij de civil society zich tot doel zou moeten stellen te komen tot zelfbestuur en meer patriottisch burgerschap, vrijheid en vrijmaking van onderdrukking. Individualisering en burgerschap worden als het ware verenigd: moderne burgers leren burgerlijke deugden passen de eigen wensen en zaken aan in het publieke belang. Dat moet een natuurlijk fenomeen zijn, niet door politiek opgelegd of een sociale constructie, maar voortkomen uit de politieke drijfveren van burgers: de mens als politiek dier, zoals Aristoteles al voorspiegelde. De burgerlijke civil society bestaat uit verbanden op intellectuele en morele basis, die gericht zijn op het ontwikkelen en in stand houden van zelfbestuur. Daarmee vormt het een tegenhanger van de individualiserende maatschappij en is ze hoofdzakelijk gericht op het ontwikkelen van een Gemeinschaft waarin democratische burgers in staat zijn zichzelf te besturen en te beschikken over de gemeenschappelijke toekomst (Ossewaarde, 2006).

### **Burgerschap**

Bij het nastreven van publieke ofwel private doelstellingen passen ook specifieke ‘interactiepatronen’ of ‘rollen’ van sociale actoren. Waar het gedrag van sociale actoren gericht is op de publieke zaak, wordt vaak het burgerschapsconcept gehanteerd. Ook hier geldt echter opnieuw dat recht gedaan zou moeten worden aan het theoretisch onderscheid tussen de Gemeinschaft en de Gesellschaft en dat het type doelstellingen dat door sociale actoren wordt nagestreefd bepalend is voor de rol die zij vervult bij het aangaan van vrijwillige verbanden.

In bovenstaande kwam het concept burgerschap enkele malen aan de orde, zonder dat een uniforme definitie werd gegeven. Dat is niet zo vreemd, gezien het feit dat in de sociaal wetenschappelijke theorie verschillende burgerschapstradities worden onderscheiden (verg. Dekker en De Hart, 2002). Het betreft een liberale variant van burgerschap, waarbij het individu en zijn persoonlijke voorkeuren centraal staan. De burger heeft rechten en heeft slechts de plicht zich te houden aan het sociale contract dat met andere burgers wordt aangegaan. Alleen die deugden moeten worden nagestreefd die voor het vredig samenleven en het waarborgen van rechten van anderen noodzakelijk zijn. Deze burgerschapsvariant past bij de Gesellschaftsidee, maar niet bij de burgerschapsidee die past in de idee van de Gemeinschaft waarbij gerichtheid op de publieke zaak essentieel is.

Dat is eveneens het geval bij de communitaristische burgerschapstraditie. In het communitarisme wordt uitgegaan van een band van solidariteit in sociale en culturele gemeenschappen, waaraan burgers een identiteit en gemeenschappelijke waarden en normen ontleen. De burger voelt zich betrokken bij de samenleving en identificeert zich met de gemeenschap waarvan hij/ zij deel uitmaakt, iets dat tegengesteld is aan de 'vrije en gelijke burger.' Desondanks is het handelen van de 'communitaristische burger' niet noodzakelijkerwijs gericht op de realisatie van publieke doelstellingen, maar kan ze evengoed gericht zijn op de emancipatie en autonomie van de eigen gemeenschap. Die keuze is aan de civiele gemeenschap zelf.

Ten slotte wordt de republikeinse variant onderscheiden, waarbij burgerschap wordt gezien als de betrokkenheid bij het bestuur of toewijding aan de publieke zaak een politieke gemeenschap het uitgangspunt is. Actieve participatie is het toonbeeld van burgerschap in de republikeinse variant. Het sociale handelen is dan ook gericht op de realisatie van een 'Gemeinschaft', gericht op een gemeenschappelijke politieke toekomst.

Het moge duidelijk zijn dat burgerschap in de civil societyvisies – waarbij het gaat om vrijwillige samenwerking – niet uitsluitend wordt gezien als het 'hebben van formele rechten en plichten'. In de liberale visie hoeven burgers alleen rechten en plichten te kennen, rechten te gebruiken en plichten na te komen, maar liggen andere vragen over 'goed en kwaad' buiten de sfeer van burgerschap. Burgerschap in de communitaristische variant, die met name in de tweede en in mindere mate in de eerste civil societyvisie dominant is, is sterker ontwikkeld in kleinschalige, homogene gemeenschappen en met een sterk fundament van gedeelde normen en waarden. De republikeinse burgerschapvisie richt zich vooral op de publieke sfeer en het politieke debat, zoals vooral in de derde civil societyvisie centraal staat.

In de empirische hoofdstukken zal blijken welke civil societyvisie en burgerschapvisie dominant is in de beleidspraktijk en in hoeverre systematische aandacht bestaat voor die burgerschapstypen die bijdragen aan een toename die vertrouwenstypen die de publieke zaak het 'beste' dienen. Theoretisch gezien dragen realisatie / versterking van het communitaristisch en republikeins burgerschap mogelijkterwijs bij aan vertrouwen waarmee *publieke* doelstellingen worden gediend. Voor wat betreft het communitaristisch burgerschap – zo kwam ook al in paragraaf 4.2.2 aan de orde – is het echter de vraag of de sociale actoren kiezen voor het nastreven van publieke doelstellingen of dat zij de realisatie van de doelstellingen die in de eigen gemeenschap centraal staan verkiezen boven de publieke zaak.

### 2.3.5 Conclusie

In deze paragraaf is bekeken wat de functie en werking is van vertrouwen in de samenleving als geheel. De civil societytheorieën die in bovenstaande aan de orde zijn geweest, laten zien dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde vormt voor het tot stand brengen van vrijwillige verbanden.

Deze theorieën dragen niet zo zeer verschillende variabelen aan voor het ontstaan van vertrouwen; maar onderscheiden zich vooral op basis van de *functie* die aan het vrijwillige verband wordt toegekend in de samenleving, voor wat betreft de bijdrage die ze levert aan het oplossen van collectieve problemen. De civil society wordt zo respectievelijk nevenschikt, bovengeschikt gepositioneerd ten opzichte van het publieke domein; als wel als integraal met de publieke zaak gezien.

De visies maken echter geen onderscheid tussen het handelen dat is gericht op de realisatie van publieke doelstellingen en het handelen dat is gericht op private doeleinden. Naast de visies op de verhouding van de civil society ten opzichte van het publieke domein is dan ook aangegeven dat het van belang is te kijken naar de mate waarin vrijwillige verbanden gericht zijn op de realisatie van private of publieke doelstellingen. In deze scriptie staat het vertrouwen centraal voor zover dit een voorwaarde is voor het beslechten van collectieve problemen van ‘publieke aard.’ Hiertoe is in bovenstaande een onderscheid gemaakt in de Gesellschaft en de Gemeinschaft, twee ‘ideaaltypen’ van de samenleving waarin respectievelijk ‘leden van de civil society’ handelen ter bevordering van de autonomie en emancipatie van de eigen gemeenschap; en ‘burgers’ in het belang van de eigen vrijheid, democratie, ten behoeve van zelfbestuur en een gemeenschappelijke politieke toekomst. Voor zover sociale actoren een Gesellschaft nastreven is realisatie van *publieke* doelstellingen niet gegarandeerd, ook al leiden vrijwillige verbanden tot het ontstaan van vertrouwen. Indien het gedrag van sociale actoren is gericht op de publieke zaak (republikeins burgerschap met andere woorden), dan valt een directer positief effect te verwachten op de beslechting van collectieve problemen van publieke aard.

#### **2.4 Vertrouwen en de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur**

In de inleiding van deze scriptie werden drie citaten aangehaald waarbij de vraag werd gesteld, waarom het vertrouwensconcept nu zo vaak in verband wordt gebracht met de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur. Dat deed ons de vraag stellen of vertrouwen iets is waar bestuurskundigen zich mee bezig moeten houden? Als vertrouwen immers een beïnvloedbare variabele is die een positief effect heeft op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur, dan is het zaak om verwarring en onduidelijkheid rond het concept weg te nemen en te onderzoeken hoe het vertrouwen kan worden beïnvloed.

Uit voorgaande is duidelijk geworden wat vertrouwen is en dat het voorwaarde kan zijn voor de wijze waarop en mate waarin collectieve problemen worden opgelost. Maar wat betekent dat in de beleidspraktijk voor de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur? Alvorens op die vraag in te gaan in de empirische hoofdstukken van dit onderzoek, wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag wat onder effectiviteit en legitimiteit mag worden verstaan.

Het lijkt niet vreemd is dat steeds frequenter over ‘vertrouwen’ wordt gesproken, constaterende dat er een verschuiving gaande is in openbaar bestuur van ‘government naar governance.’ Deze verschuiving houdt in dat in toenemende mate sprake is van een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarbij staat, markt en civil society actoren deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken (Hajer, Van Tatenhove, Laurent, 2004, 5). Het proces van government naar governance heeft zowel implicaties voor de voorwaarden die worden gesteld aan *effectief* beleid als voor de voorwaarden voor *legitiem* beleid<sup>28</sup>. Effectiviteit en legitimiteit – twee essentiële voorwaarden die aan overheidsbeleid en overheidshandelen mogen worden gesteld – hebben veel met vertrouwen te maken. Onder effectiviteit en legitimiteit wordt respectievelijk ‘de mate waarin levensvatbare oplossingen voor waargenomen maatschappelijke problemen worden gevonden;’ verstaan en ‘de mate waarin degenen tot wie een gezagsdaad wordt geuit, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met een gezagsdaad daadwerkelijk waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vinden’ (Hoekema, 1998). Wanneer de hedendaagse voorwaarden en verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit en legitimiteit van bestuur worden bestudeerd, dan blijken ze veel in verband te worden gebracht met ‘vertrouwen’. Aan de ene kant gaat het daarbij om het vertrouwen dat bestaat tussen verschillende actoren die gemeenschappelijk verantwoordelijk zijn voor en / of samenwerken aan oplossingen voor collectieve problemen (het horizontaal vertrouwen). Aan de andere kant gaat het ook om het vertrouwen dat door ‘zij’ die door de institutie worden vertegenwoordigd wordt gesteld in instituties die op een zekere afstand van, het/hun collectieve belang beogen te dienen (verticaal of institutioneel vertrouwen).

Hoe uit de verschuiving van government zich nu in veranderende voorwaarden die worden gesteld aan de effectiviteit van beleid en legitimiteit van instituties? In de eerste plaats is de verschuiving van government naar governance het resultaat van het groeiende besef dat de *effectiviteit van beleid*, niet alleen afhankelijk is van de kwaliteit van het ‘beleidsontwerp van de tekentafel,’ maar vaak (zo niet steeds vaker) ook van een groot aantal, minder beheersbare (externe) factoren en actoren. Enerzijds blijkt een volledig rationeel beleidsontwerp, waarmee wordt voorzien in alle mogelijke omstandigheden en scenario’s, in de praktijk steeds vaker een illusie, door de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen. Het ontwerpen en uitvoeren van beleid is doorgaans geen zuiver rationele aangelegenheid, maar veel vaker een kwestie van ‘trial and error’ en van incrementalisme (Lindblom, 1959, 81). Daarbij komt dat de beleidsresistentie toeneemt: door opportunistische en zogeheten free-ridergedrag weten velen zich te onttrekken aan het toepassingsbereik van het overheidsbeleid.

Anderzijds wordt steeds vaker geconstateerd dat van één verantwoordelijke (of dat nu de overheid of de markt is) gewoonweg niet mag en kan worden verwacht dat ze alle problemen (of dit nu op bureaucratische of bedrijfsmatige wijze geschiedt) effectief oplost. Overheid, marktpartijen en civil society moeten omwille van de effectiviteit gezamenlijk optrekken en elk van deze actoren wordt een verantwoordelijkheid worden toegedicht om op onderhandelende, interactieve wijze te werken aan

oplossingen voor collectieve problemen. De effectiviteit is daarmee veel meer afhankelijk van 'onderhandeling en van regie' in alle fasen van het beleidsproces, dan van de kwaliteit van het beleidsontwerp en van institutionele arrangementen (stelsels). En daar komt nog bij dat ook factoren moeten worden benoemd die samenhangen met de kracht van de civil society: in een samenleving waarbinnen het probleemoplossend vermogen al heel groot is voordat de overheid dient in te grijpen of aan te vullen en waarbij sociale actoren in staat zijn kenbaar te maken wat de problemen zijn die spelen, is eenvoudiger effect te sorteren met beleid, dan in samenlevingen waarin dat minder aanwezig is.

De *versnippering* van verantwoordelijkheid voor de publieke zaak zien we overigens ook binnen de overheid. Specialisatie, verfijning en precisering van beleid maakt dat velen verantwoordelijkheid dragen voor het gezamenlijk eindresultaat van beleid: beleidsmakers en uitvoerders op verschillende niveau's hebben verschillende belangen (waardoor ook er ook intern van onderhandeling en belangenstrijd sprake is) en er wordt nogal eens (bewust of onbewust) discretionaire ruimte gelaten voor de beleidsuitvoering.

Dat vaker over vertrouwen wordt gesproken wanneer het gaat om effectief bestuur is niet vreemd, beseffende dat 'governance refers to the way in which collective impacts are produced in a social system' (Hill, Hupe, 2002, 13). Als verschillende actoren in een sociaal systeem gezamenlijk en individueel verantwoordelijkheid dragen voor het oplossen van collectieve problemen en verantwoordelijk zijn voor de publieke zaak, dan kan niet voorbij worden gegaan aan een goede notie van de functie en implicaties van vertrouwen. Vertrouwen is mogelijkwerwijs een belangrijke factor voor de mate waarin en de wijze waarop deze actoren in staat zijn *effectief* samen te werken in het algemeen belang. Meer inzicht in de functie en werking van vertrouwen is dan geen sinecure.

Er is echter nog een tweede reden waarom vertrouwen in toenemende mate 'rond zingt' in politiek en bestuur. De verschuiving van government naar governance komt namelijk ook voor een belangrijk deel voort uit moderne opvattingen over hoe aan politieke en bestuurlijke processen vorm dient te worden gegeven in de moderne maatschappij. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, globalisering, het toenemend opleidingsniveau, etc. leiden er toe dat in de samenleving een groeiende behoefte bestaat aan nieuwe bestuursvormen die zich kenmerken door meer horizontale verhoudingen tussen de overheid aan de ene kant en andere instituties (bijvoorbeeld marktpartijen of non-profitorganisaties) of de individuele burger aan de andere kant. De burger wil een zekere mate van inspraak, wil meedenken en participeren in overlegstructuren en heeft steeds hogere verwachtingen ten aanzien van het overheidspresteren. Hij organiseert het eigen of gedeeld belang ook in toenemende mate en kan zijn mondigheid te gelde maken in belangenorganisaties of collectieven. Anderzijds heeft de burger op sommige terreinen behoefte aan meer keuzevrijheid of ruimte om zelf zaken te regelen, zonder dat de overheid treedt in het eigen privé-domein.



De toenemende pluriformiteit van belangen en veranderende wensen ten aanzien van de inrichting en werkwijze van instituties, heeft tot gevolg dat aan andere voorwaarden moet worden voldaan, alvorens de burger van mening is dat met een gezagsdaad daadwerkelijk de waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vinden, dat wat we onder legitimiteit van bestuur verstaan (verg. Hoekema, 1998). Er is daardoor op sommige fronten een discrepantie ontstaan tussen bestaande politieke instituties en nieuwe patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt (Hajer en Wagenaar, 2003). Een discrepantie die mogelijkveel met vertrouwen te maken heeft: enerzijds omdat het vertrouwen van de burger in diverse instituties tanend lijkt, omdat zij aan de ene kant moderne legitimiteitseisen stellen, waaraan deze instituties aan de andere kant niet kunnen of niet wensen te voldoen. Anderzijds omdat het institutioneel vertrouwen, door de verschuiving van government naar governance niet nog slechts het vertrouwen is dat wordt gesteld in de institutie zelf, maar veeleer betrekking heeft op de mate waarin instituties *in gezamenlijkheid* conform de verwachtingen van degene die zijn vertrouwen in die instituties stelt, in staat zijn de collectieve problemen te beslechten. Institutioneel vertrouwen verwordt dus tot een vertrouwen in het regisserend vermogen en de resultaatgerichtheid van instituties.

## **2.5 Conclusie en theoretisch model**

In dit hoofdstuk is bekeken hoe vertrouwen in de theorie werkt. Allereerst door de vraag te stellen welke vertrouwenstypen in de sociaal wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden. Vervolgens is gekeken naar de functie van vertrouwen, waarbij uit diverse sociaal kapitaaltheorieën variabelen zijn afgeleid die bijdragen aan groei en behoud van sociaal kapitaal in sociale systemen. Op een iets hoger aggregatieniveau is daarna bekeken wat de rol van vertrouwen is bij het beslechten van collectieve problemen die het sociale systeem overstijgen, in de samenleving als geheel: voor het vormen en in stand houden van vrijwillige samenwerkingsverbanden, die al dan niet publieke belangen nastreven. Ten slotte is de relatie gelegd tussen vertrouwen en de bestuurskundige concepten van effectiviteit en legitimiteit en zijn diverse verklaringen gegeven voor het feit dat het concept ‘vertrouwen’ in toenemende mate de ronde doet in het openbaar bestuur, vanuit de ontwikkeling van ‘government naar governance.’

Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken en welke inzichten zijn nodig om de onderzoeksvragen van dit onderzoek te beantwoorden? Grofweg werden is de werking van vertrouwen in de theorie op drie sociale niveau's bekeken. Vertrouwen wordt gezien als een voorwaarde voor sociale interactie (theorievorming van Luhmann – niveau van individuele actor); is bepalend voor de frequentie en intensiteit van sociale interactie binnen een sociaal systeem (zie Seligman's rolsociologische benadering: niveau van het sociale systeem); en is in de samenleving als geheel voorwaarde voor vrijwillige samenwerking in het collectief belang (gegeneraliseerde

vertrouwenstypen van Fukuyama en Uslaner). Met het oog op de probleemstelling van dit onderzoek, blijkt de tweede invalshoek het meest relevant. De rolsociologische benadering biedt de best beïnvloedbare variabelen en de legt het beste de relatie met methoden om collectieve problemen te beslechten.

Hoe groeit vertrouwen nu precies en hoe blijft het behouden in een sociale context? De diverse sociaal kapitaaltheorieën – die de voorwaarden benoemen voor frequente en intensieve sociale interactie – laten zien dat wanneer er eenmaal vertrouwen is, een opwaarts, zelfversterkend effect kan optreden: een cumulatief-effect. Dat hangt af van de betrouwbaarheid van en afhankelijkheden tussen sociale actoren en van de kenmerken van de sociale structuur (bijvoorbeeld de aanwezige sancties, of het informatiepotentieel). Sociaal kapitaal brengt vertrouwen voort, evenals normen van reciprociteit en het creëert netwerken van civiel engagement, waarmee als het ware ‘de schaal van het sociale systeem’ wordt overstegen en vertrouwen een positief effect kan hebben in de samenleving als geheel. Sociale actoren interacteren ook buiten het ‘eigen, sociale systeem’ en gaan daar buiten vrijwillige verbanden aan. Ten behoeve van het theoretisch model – waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten – wordt niet gekozen voor toepassing van de sterk functionalistische benadering van Bourdieu en de sterk op de ‘rational choice theorie’ leunende benadering van Coleman, maar van de theorievorming van Putnam. Hoewel alle drie sociaal kapitaaltheorieën bruikbaar zijn, legt Putnam de relatie tussen het vertrouwen dat ontstaat en kan groeien in sociale systemen en het vertrouwen dat sociale systemen overstijgt en voorwaarde is voor vrijwillige samenwerking en daarmee voor een sterke civil society, het meest expliciet. Deze verbinding blijkt in de Wmo van belang, maar vooral ook omdat de verbinding tussen sociaal kapitaal en een sterke civil society terugkomt in moderne eisen die worden gesteld aan het openbaar bestuur, is ze bij uitstek relevant voor de beantwoording van onze probleemstelling.

Het domein van vrijwillige samenwerking – de civil society – kan, mits zij sterk is ontwikkeld vertrouwen voortbrengen en een bijdrage leveren aan het beslechten van collectieve problemen die de (kleinere) sociale systemen overstijgen. De diverse civil society theorieën die aan de orde kwamen verschillen vooral voor wat betreft de methode waarmee dat het beste zou moeten gebeuren. Zo wordt de mate waarin sociale actoren vrijwillige verbanden aangaan sterk positief gecorreleerd met het presteren van de overheid, in de civil societytraditie die de civil society beschouwt als domein van vrijwillige organisatie. De tweede traditie beschouwt de civil society als moreel hoogstaand en de derde traditie propageert een versmelting van civil society en publieke domein. Bewust is in dit onderzoek geen keuze gemaakt voor toepassing van één van deze drie theorieën in het empirisch deel van dit onderzoek. Beleidsmakers kunnen – mits dit op consistente wijze gebeurt – immers op verschillende manieren de civil society versterken om daarmee het vertrouwensniveau in de samenleving te bevorderen. Een keuze van een van de benaderingen zou de blik onnodig vernauwen.

Expliciet is hierbij nog aandacht besteed aan het onderscheid tussen het handelen dat is gericht op realisatie van publieke doelstellingen en gericht is op private doeleinden. Het is van belang te kijken

naar de mate waarin vrijwillige verbanden gericht zijn op de realisatie van private of publieke doelstellingen, omdat vertrouwen niet automatisch een voorwaarde vormt voor het beslechten van collectieve problemen van ‘publieke aard.’ Hiertoe is een onderscheid gemaakt in de Gesellschaft en de Gemeinschaft, twee ‘ideaaltypen’ van de samenleving waarin respectievelijk ‘leden van de civil society’ handelen ter bevordering van de autonomie en emancipatie van de eigen gemeenschap; en ‘burgers’ in het belang van de eigen vrijheid, democratie, ten behoeve van zelfbestuur en een gemeenschappelijke politieke toekomst. Kennis van de verschillende burgerschapsvisies biedt inzicht in de motieven waarmee burgers handelen in het publieke belang.

Ten slotte is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de relatie tussen vertrouwen enerzijds en de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur. In het openbaar bestuur wordt een laag vertrouwensniveau steeds vaker als oorzaak genoemd voor een tekortschietende effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur. Uit de theorievorming blijkt dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor samenwerking ter realisatie van collectieve doeleinden (en daarmee van invloed op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur). Het belang van vertrouwen neemt voor het openbaar bestuur steeds meer toe als gevolg van een verschuiving van government naar governance. Governance kan worden gezien als een *op samenwerking* gerichte stijl van besturen, die wordt ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen die nieuwe eisen stellen aan effectiviteit en legitimiteit. Vertrouwen vormt daarbij een steeds belangrijker voorwaarde voor effectief en legitiem beleid en bestuur: meer indirect als voorwaarde voor het ontwikkelen van sociaal kapitaal in sociale systemen, meer direct als voorwaarde voor het ontwikkelen van een sterke civil society, waarin frequent en intensief wordt samengewerkt in vrijwillige verbanden.

Effectiviteit is gedefinieerd als ‘de mate waarin levensvatbare oplossingen voor waargenomen maatschappelijke problemen worden gevonden;’ effectiviteit als ‘de mate waarin degenen tot wie een gezagsdaad wordt geuit, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met een gezagsdaad daadwerkelijk waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vinden.’ Beide definities kenmerken zich door nogal normatief geladen elementen: ‘levensvatbare oplossingen’ en ‘waarden die zij zelf belangrijk vinden.’ Dat betekent dat de eisen die aan de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur worden gesteld nogal eens kunnen wijzigen. Aangegeven werd dat de verschuiving van government naar governance tot gevolg heeft dat de effectiviteit sterk afhankelijk is van de mate waarin er in wordt geslaagd het toegenomen aantal verantwoordelijken samen te laten werken in het publiek belang (bestuur). Voor de beleidseffectiviteit betekent deze ontwikkeling dat beleid steeds meer incrementalistisch tot stand komt en dat gewekte verwachtingen en daadwerkelijke beleidseffectiviteit (doet men wat wordt beloofd) soms sterk uiteenlopen.

Ook de eisen die aan de legitimiteit worden gesteld zijn gewijzigd als gevolg van de verschuiving van government naar governance. Door individualisering en toenemende mondigheid is er een grotere behoefte aan horizontale, op samenwerking gerichte bestuursvormen enerzijds, en aan het respecteren

van een zekere keuzevrijheid aan de andere kant. Dat heeft geleid tot een discrepantie tussen bestaande politieke instituties en nieuwe patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt. Het vertrouwen is voorwaarde voor het regisserend vermogen en de resultaatgerichtheid van instituties.

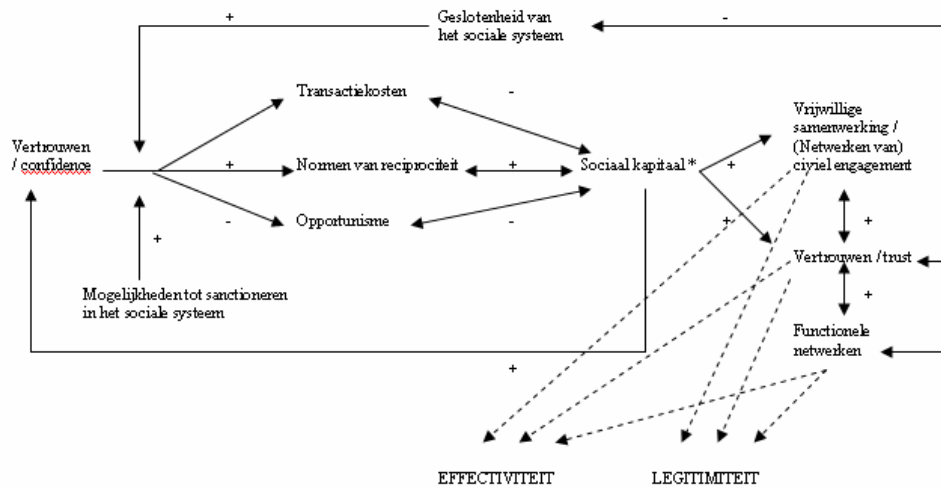
### *Theoretisch model*

Alvorens tot het empirisch onderzoek kan worden overgegaan is het zaak de belangrijkste theoretische variabelen op een rij te zetten, die inzicht bieden in hoe vertrouwen ontstaat, zich ontwikkelt en mogelijksterwijs van invloed is op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur. In onderstaand model wordt dit overzicht gegeven. In het model zijn de twee vertrouwenstypen opgenomen die door Seligman werden onderscheiden. Confidence komt tot stand naarmate sociale systemen meer gesloten zijn en de aanwezige sancties of de dreiging daarvan groter is. De pijlen die lopen van 'mogelijkheden tot sanctioneren in sociale systemen' en 'geslotenheid van het sociale systeem' naar 'confidence' geven dit aan. Naarmate het confidenceniveau hoger is zal de kans op opportunisme afnemen, evenals de transactiekosten van sociale interactie; en zullen normen van reciprociteit worden ontwikkeld. Lage transactiekosten, sterke normen van reciprociteit en een kleine kans op opportunisme, leiden tot de ontwikkeling van sociaal kapitaal: een hoge frequentie en intensiteit sociale interactie. Een hoog niveau van sociaal kapitaal betekent weer een impuls voor het confidence-niveau, waardoor een zelfversterkend effect optreedt: een opwaartse spiraal.

Het tweede vertrouwenstype – trust – bevindt zich aan de rechterkant van het model, en ontwikkelt zich in tegenstelling tot confidence, juist in een situatie waarbij sociale systemen meer 'open' zijn. (De geslotenheid van sociale systemen is met andere woorden van negatieve invloed op het 'trustniveau'.) Trust wordt positief beïnvloed door een grote hoeveelheid sociaal kapitaal, waarmee confidence en trust – zij het indirect – met elkaar in verband staan. Het trust-vertrouwen heeft een positief effect op de mate waarin vrijwillig wordt samengewerkt om collectieve doelstellingen (in algemene zin) te verwezenlijken, ze leidt met andere woorden tot intensieve netwerken van civiel engagement. Hierbinnen ontstaat een houding of neiging van sociale actoren om vrijwillig samen te werken in wederzijds belang. Ook heeft trust een positief effect op het ontstaan van meer functionele netwerken, die zijn ingericht op de realisatie van specifieke collectieve doelstellingen en bestaan slechts voor de duur die nodig is om die doelstelling te verwezenlijken. Met de stippellijnen is ten slotte in het model de mogelijke relatie tussen vertrouwen enerzijds en de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur anderzijds aangegeven. Hieruit mag niet worden opgemaakt dat confidence totaal van invloed is op de effectiviteit van beleid en bestuur. Confidence stelt sociale actoren direct in staat om sociale problemen op te lossen binnen sociale systemen, maar nog niet automatisch ook in het publieke domein. Meer indirect is confidence dus wel van positieve invloed op het ontstaan van sociaal kapitaal en daarmee op de legitimiteit en effectiviteit.

De relatie tussen confidence en trust, zoals al even aangehaald, is enigszins diffuus. Enerzijds is confidence een voorwaarde voor trust, maar anderzijds leidt een grote geslotenheid van sociale

systemen (goede voedingsbodem voor confidence) tot belemmeringen voor het ontstaan van trust; en grote openheid van sociale systemen (waardoor trust goed gedijt) tot een rem op het ontstaan van confidence. In dit hoofdstuk is dit dilemma aan de orde geweest in de subparagraaf over ‘bonding en bridging’. Met bonding wordt in feite geduid op het proces waarbij de geslotenheid van sociale systemen en verbondenheid van sociale actoren wordt gestimuleerd en waarmee dus confidence wordt ontwikkeld. Onder bridging wordt het proces verstaan waarbij de openheid van sociale systemen wordt bevorderd en vrijwillige samenwerking tussen diverse sociale actoren / systemen, waardoor trust kan ontstaan. Er moet dus altijd een balans gevonden worden tussen beiden.



### *Van theorie naar empirie*

In het volgende hoofdstuk zal in worden gegaan op de vraag in hoeverre de wetgever met de Wmo nu daadwerkelijk beoogt het vertrouwen te beïnvloeden, op welke wijze de wetgever dat doet en in hoeverre daarbij wordt aangelopen tegen dilemma's als het juist genoemde. Gekeken wordt in de eerste plaats welke doelstellingen in de Wmo mogelijkwijs met vertrouwen van doen hebben en waar de wetgever meer expliciet of impliciet het vertrouwen wenst te bevorderen. Vervolgens wordt het theoretisch kader op deze doelstellingen 'gelegd' om zo te beschrijven op welke wijze de wetgever probeert het vertrouwen te beïnvloeden (uiteraard rekening houdend met de verschillende vertrouwenstypen en theoretische functies die aan vertrouwen worden toegeschreven) en of de verwachtingen die de wetgever heeft voor wat betreft beleidseffecten of gevolgen van bestuurshandelingen (gezagsdaden) stroken met wat op basis van de vertrouwenstheorieën mag worden verwacht. Ten behoeve van dit deel van het onderzoek is een analyse verricht van de wetsgeschiedenis (het geheel van parlementaire stukken die de totstandkoming van en gedachtewisseling voorafgaand aan de uiteindelijk vastgestelde Wet maatschappelijke ondersteuning representeren).

### **3. Vertrouwen in de Wmo**

In de inleiding van dit onderzoek werd gesteld dat de Wmo bij uitstek gezien kan worden als een poging om recht te doen aan moderne eisen van effectiviteit en legitimiteit. Vertrouwen speelt daarbij een cruciale rol. In het empirische deel van dit onderzoek wordt nagegaan wat de potentiële effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn op het vertrouwen. In dit hoofdstuk wordt bekeken welke plaats ‘vertrouwen’ inneemt; en welke functie het heeft in de ‘papieren Wmo:’ de beleidsintenties van de wetgever. Daarbij staat de tweede onderzoeksvraag centraal: ‘op welke wijze wordt met de Wmo getracht het vertrouwen te beïnvloeden?’

Hoe wordt nu in dit hoofdstuk deze vraag beantwoord? In de eerste plaats is het zinvol om na te gaan welke beleidsdoelstellingen in de Wmo (zowel einddoelen als tussendoelen) mogelijke effect hebben op het vertrouwen en op welke wijze (met welke concrete beleidsmiddelen) de wetgever deze doelstellingen wil realiseren. De beleidsmiddelen en beleidsdoelen die mogelijke gevolgen hebben voor het vertrouwen, dienen vervolgens onder het vergrootglas van het theoretisch kader te worden gelegd. Zo wordt nagegaan of de wetgever het beleidsontwerp daadwerkelijk baseert op de theoretische inzichten ten aanzien van vertrouwen en of het vertrouwen wel op een dusdanige wijze beïnvloed wordt dat optimale effecten mogen worden verwacht van het beleid op het vertrouwensniveau. In dit hoofdstuk zal dat op twee manieren worden gedaan. Allereerst zullen de Wmo-doelstellingen die mogelijk verband houden met en/of van invloed zijn op het vertrouwen worden getoetst aan de aannames in het theoretisch model (uitgegaan wordt van de Wmo-doelstellingen). Vervolgens zal vanuit het theoretisch model redenerend, worden bekeken of van de Wmo specifieke effecten mogen verwacht op het vertrouwen dat in verband wordt gebracht met vrijwillige samenwerking enerzijds; en het vertrouwen dat ontstaat op het niveau van sociale systemen anderzijds.

#### **3.1 Relevante doelstellingen in de Wmo**

“Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van de Wmo” zo stelt het kabinet in de memorie van toelichting van de wet (TK I, 2004-2005). De wet heeft tot doel dat “iedereen – oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, mét en zonder problemen – maatschappelijk mee kan doen” (TK I, 2003-2004, 7). Hoewel het vertrouwensconcept niet in deze hoofddoelstelling van de Wmo doorklinkt, zijn er diverse aanwijzingen dat de Wmo in potentie invloed heeft op het vertrouwen. In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze die invloed zich manifesteert, door allereerst in kaart te brengen waarom de wetgever de Wmo op dit moment noodzakelijk acht en wat de belangrijkste doelstellingen zijn.

Vervolgens wordt aangegeven welke van de negen Wmo-doelstellingen mogelijk betrekking hebben op het vertrouwen, om ten slotte voor die doelstellingen uiteen te zetten op welke wijze de wetgever ze denkt te verwezenlijken.

De Wmo moet een antwoord bieden op drie vraagstukken, om een ‘samenhangend en solidair stelsel van maatschappelijke ondersteuning en langdurige zorg in de toekomst’ te kunnen waarborgen. Ze moet allereerst een oplossing bieden voor het divergeren van vraag en aanbod op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (1). Daarnaast dient ze een antwoord te bieden op de als moreel en ideologisch onwenselijk ervaren huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en civil society (2); en ten slotte voert het kabinet een financiële motivering aan voor invoering van de Wmo (3).

Het eerste vraagstuk betreft de aansluiting van de maatschappelijke ondersteuning (aanbod) op de behoefte van mensen aan passende ondersteuning in de directe omgeving (vraag). Aan de aanbodzijde zorgen de schotten tussen de relatief gescheiden domeinen van AWBZ (een nationaal uitgevoerde wet, gekenmerkt door een sterk verzekeringskarakter<sup>29</sup>), de lokaal georganiseerde Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) (met ook een sterk verzekeringskarakter) en de lokaal georganiseerde Welzijnswet (die gemeenten veel beleidsvrijheid biedt), voor een onnodige rem op maatwerk en goede dienstverlening. Door gescheiden verantwoordelijkheden, verantwoording en financiering is de integraliteit van voorzieningen in het geding geraakt. Anderzijds zijn ook de maatschappelijke wensen veranderd en is de behoefte om zelf invloed uit te oefenen op het aanbod steeds groter. Deze ontwikkelingen verstaan zich niet met de relatief rigide organisatie van het aanbod van maatschappelijke ondersteuning. Voor de wetgever is deze ontevredenheid over de *effectiviteit* (de mate waarin levensvatbare oplossingen voor waargenomen maatschappelijke problemen worden gevonden) van het beleid op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning, reden voor ‘ingrijpen’: de Wmo vervangt integraal de drie wetten.

Het tweede vraagstuk handelt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Het kabinet constateert dat de overheidsverantwoordelijkheid en invloedrijke maakbaarheidgedachte uit de pas zijn gaan lopen met ‘de verantwoordelijkheid van de civil society’. Er moet daarom volgens het kabinet een verschuiving van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning plaats vinden van het publiek domein naar de civil society. De overheid zal minder rechten waarborgen en er komt meer neer op de zelfredzaamheid van de burger. Of zoals het kabinet het formuleert: ‘mensen die dat kunnen dienen meer dan nu het geval is zelf oplossingen te bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen’ (TK II, 2004-2005, 2). Het kabinet wil hiermee de *legitimiteit* (de mate waarin degenen tot wie een gezagsdaad wordt geuit, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met een gezagsdaad daadwerkelijk waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vinden) van het beleid verbeteren: “de regering heeft de overtuiging dat met goede voorliggende

voorzieningen en preventieve ondersteuning veel beter aan de wens tot sociale participatie van burgers, jong en oud, met en zonder beperkingen, kan worden voldaan (TK II, 2004-2005, 2).

Bij het derde vraagstuk gaat het om de toekomstbestendigheid van de AWBZ<sup>30</sup> in het bijzonder en welzijnsvoorzieningen in het algemeen: een *financieel* motief. De AWBZ (en de rechten die mensen aan deze wet kunnen ontleen) is in de loop van de jaren dermate uitgebreid met vormen van zorg en welzijn dat ze - wanneer ze in huidige vorm zou blijven bestaan - onbetaalbaar wordt in te toekomst (TK II, 2004-2005, 4-5). De vergrijzing is hiervoor de belangrijkste aanleiding: het aandeel ouderen in de samenleving zal de komende jaren verder toenemen, wat met name in het segment van de bijzondere ziektekosten en door het toenemend beroep op welzijnsvoorzieningen, zal leiden tot een groter beslag op de collectieve middelen.

Hoe probeert de wetgever nu met de Wmo een antwoord te bieden op deze drie vraagstukken? En wordt daarmee het vertrouwen beïnvloed? In de wetstekst van de Wmo worden negen beleidsdoelstellingen gedefinieerd.<sup>31</sup> Het gaat daarbij enerzijds om meer functionele doelstellingen die gericht zijn op specifieke doelgroepen of specifieke taken voor gemeenten in het kader van maatschappelijke ondersteuning (op het gebied van wonen, welzijn en zorg); en om meer instrumentele doelstellingen. De laatste categorie doelstellingen heeft betrekking op de beleidsfilosofie waarmee gemeenten – zo dicht mogelijk bij en in samenwerking met de burger – de functionele doelstellingen die worden gesteld, dienen te realiseren. De beide instrumentele doelstellingen ‘het bevorderen van sociale samenhang in en de leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;’ en ‘het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;’ hebben mogelijkwijs met vertrouwen van doen. Ze beogen immers een versterking sociale systemen en van sociale interactie en voor beiden is vertrouwen een voorwaarde.

Beide doelstellingen zijn overigens niet zuiver instrumenteel van aard. De ‘bevordering van de leefbaarheid’ in de eerstgenoemde doelstelling en de definiëring van de doelgroep (mensen met een beperking, etc.) in de tweede, zijn functionele elementen. Voor dit onderzoek – waarbij de interesse uitgaat naar de beïnvloeding van ‘vertrouwen’ – is het nodig te beperken tot bestudering van de instrumentele element in beide doelstellingen. Dat heeft twee redenen. Enerzijds omdat de functionele elementen weinig met vertrouwen van doen hebben (althans niet direct); maar in de tweede plaats ook omdat in het theoretisch kader duidelijk werd dat het concept ‘vertrouwen’ nooit kan worden gezien als een doel op zich. Vertrouwen is nooit een zuiver afhankelijke variabele maar per definitie een interveniërende of onafhankelijke variabele: vertrouwen is altijd een voorwaarde voor realisering van andere, daarmee te dienen doeleinden. Deze functie heeft vertrouwen ook in het theoretisch kader van dit onderzoek: ze (confidence) is voorwaarde voor sociaal kapitaal; en (trust) voor vrijwillige samenwerking; en daarmee mogelijkwijs van invloed op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur. In dit onderzoek wordt dan ook vooral specifiek gekeken naar de ‘interveniërende’ elementen



uit de laatstgenoemde twee Wmo-doelstellingen: de ‘bevordering van de sociale samenhang’ en ‘bevordering van de maatschappelijke deelname.’

Wat verstaat de wetgever exact onder ‘sociale samenhang’ en ‘maatschappelijke deelname’ en welke wijze (met welk beleidsinstrumentarium) de wetgever beiden wenst te na te streven? Met het ‘bevorderen van de sociale samenhang’ worden beleidseffecten beoogd die betrekking hebben op de *sociale structuur* op wijkniveau. Verwacht wordt dat versterkte sociale samenhang leidt tot betere aansluiting van vraag en aanbod van maatschappelijke ondersteuning, een verschuiving van verantwoordelijkheid van overheid naar civil society en tot kostenbesparingen. De wetgever geeft echter een definitie van ‘sociale samenhang,’ noch een toelichting op de maatschappelijke problemen die directe aanleiding zijn voor deze doelstelling.<sup>32</sup> Er wordt slechts ingegaan op de wijze waarop sociale samenhang *zou kunnen* worden bevorderd (door het bevorderen van ontmoeting).

Doordat een motivatie ontbreekt voor de *ruime* definitie van ‘sociale samenhang’, laat de wetgever twijfel bestaan over de vraag of de Wmo een opdracht is voor de lokale overheid om te *sturen*; of juist om met ‘terugtrekken’ de *maatschappelijke zelfsturing* te bevorderen (een verschuiving van verantwoordelijkheid van het publiek domein naar de civil society). Met ander woorden: moet de lokale overheid (op sturende wijze) het publieke domein zo inrichten dat op optimale wijze oplossingen worden gevonden voor de drie bovengenoemde vraagstukken rond effectieve, legitieme en betaalbare maatschappelijke ondersteuning? Of moet de lokale overheid zich juist vergewissen van de vooronderstelling dat de wijze waarop en mate waarin sociale samenhang wordt versterkt, afhankelijk is van activiteiten en initiatieven die niet zozeer in het publieke domein (en dus mede door de overheid) worden ontplooid, als wel onafhankelijk daarvan in het domein van de civil society (zelfsturing)? Maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat het ontbreken van een heldere definitie en concrete beleidsmiddelen, duidt op een gebrek aan ambitie, dat ze een resultante is van een ‘zwak’ politiek compromis (opzettelijk vage, ruime formulering), of erger nog: tekortschietend historisch besef.

Onduidelijkheid over de definitie van ‘sociale samenhang’ is namelijk niet nieuw. De gelijksoortige (weliswaar minder verstrekkende) doelstelling die in het welzijnsbeleid<sup>33</sup> al enkele jaren gangbaar was (in de voormalige Welzijnswet) werd ook als te ruim, te weinig concreet aangeduid. Evaluaties van de Welzijnswet wezen uit dat het beleid ‘te weinig lokaal specifiek was’ en dat vaak kennis over de exacte sociale problematiek en context ontbrak waarvoor het beleid een oplossing diende te vormen.<sup>34</sup> In 1998 was dat voor de rijksoverheid aanleiding om met het beleidskader ‘Lokaal sociaal beleid’<sup>35</sup> gemeenten aan te sporen meer verantwoordelijkheid te nemen voor de sociale integratie van burgers, waarbij ‘sturen op doelen’ en ‘faciliteren op instrumenten’ de twee motto’s werden. Gemeenten dienden eigen, samenhangende - beleidsvisies te ontwikkelen waarbij het bevorderen van de sociale samenhang een essentieel onderdeel moest zijn.

In de Welzijnswet werd onder het ‘algemeen welzijnsbeleid’ reeds ‘de bevordering van de sociale samenhang via versterking van de sociale infrastructuur’ geschaard (SCP, 2002, 25).<sup>36</sup> Ten tijde van

het eerste kabinet Kok ging deze doelstelling onderdeel uit maken van het bredere domein van ‘lokaal sociaal beleid.’<sup>37</sup> In de nota ‘Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten’ is de doelstelling als volgt gedefinieerd: “het bevorderen van de sociale samenhang door in een sociale infrastructuur te voorzien met voldoende mogelijkheden voor *opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning*” (de zogeheten ‘vier o’s) (SCP, 2002, 27). Dit beleid diende een sterk preventief karakter te hebben en gericht te zijn op de gehele bevolking, bij uitstek conform de ‘wijkgerichte aanpak’ (SCP, 2002, 86).

Met bovengenoemde kabinetsnota’s en na jarenlange ervaring met de uitvoering van het algemeen welzijnsbeleid worden Wmo-uitvoerders nu wellicht in staat geacht zelf goed te definiëren wat onder sociale samenhang moet worden verstaan, om dat vervolgens om te zetten in concreet beleid dat aansluit bij de eigen context (lees: gemeente, buurt of wijk). De vraag is echter of dat alleen, voldoende garantie biedt op effectieve realisatie van deze doelstelling in de Wmo. Bovendien blijft het sturing – zelfsturingvraagstuk onopgelost. Onduidelijk bleef immers of het kabinet Kok onder het ‘sturen op doelen’ nu verstond dat gemeenten concretere doelen moesten formuleren en moesten nastreven (en dus intensiever moesten sturen); of dat er (ongeacht de keuze voor zelfsturing of gemeentelijke sturing) meer gemeentelijke aandacht voor het welzijnsbeleid moest komen.

De ‘wijkgerichtheid’ of ‘contextbepaalde aanpak’, komt in elk geval ook expliciet tot uitdrukking in de Wmo. De wetgever koppelt in de Wmo de ‘bevordering van de sociale samenhang’ immers aan de doelstelling ter ‘bevordering van de leefbaarheid van wijken en buurten’. De relatie tussen beide doelstellingen wordt echter niet toegelicht. Het ligt voor de hand dat beide deeldoelstellingen aan elkaar zijn gekoppeld, om aan te sturen op een wijkgerichte aanpak en dus op integraal beleid: sociale samenhang op wijkniveau. Het bevorderen van de sociale samenhang wordt immers niet alleen van belang geacht om de maatschappelijke ondersteuning te bevorderen, maar de wetgever hoopt op een breder maatschappelijk effect. Zo wijst ze op de mogelijke effecten van sociale samenhang op de beleidsterreinen van ‘wonen’, ruimtelijke ordening, integratie, veiligheid en economie: terreinen die allemaal de leefbaarheid raken op wijkniveau (TK II, 2004-2005, 24).

En daarmee wordt geraakt aan de ‘kwestie van sturing’, want het feit dat bevorderde sociale samenhang een breed maatschappelijk effect moet hebben, duidt er wellicht op dat de wetgever niet geheel onbewust veel interpretatie- en discretionaire ruimte heeft gelaten in de Wmo, waar het de bevordering van sociale samenhang betreft. Achter de ‘ruime definiëring’ gaat wellicht een bewuste morele en bestuurlijke argumentatie schuil die betrekking heeft op de beoogde verschuiving van de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning van het publieke domein naar de civil society (de legitimiteitsdoelstelling van de wetgever). Het bevorderen van sociale samenhang lijkt daarmee ook niet zo zeer een doel op zich, als wel een visie op lokale uitvoering, waarbij gerichtheid op de lokale merites en op de specifieke voorwaarden van sociale samenhang centraal staat. Zo geeft het kabinet aan dat “de gemeente een grote vrijheid heeft om lokaal invulling te geven en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften variëren immers tussen gemeenten, onder meer vanwege bevolkingssamenstelling en lokale tradities. Er zijn bovendien vele manieren waarop gemeenten de

sociale samenhang kunnen bevorderen” (TK II, 2004-2005, 24).<sup>38</sup> Hiermee lijkt de rijksoverheid zijn invloed bewust te willen beperken tot kaderstelling en die opdracht ook aan gemeenten mee te willen geven.<sup>39</sup> Of gemeenten nu vooral moeten sturen of de zelfsturing van de burger moeten bevorderen, blijft evenwel onduidelijk. Later in dit hoofdstuk zal hier nog wat dieper op worden ingegaan, wanneer de visie van de wetgever met betrekking tot de civil society aan de orde komt.

Dit alles neemt echter niet weg dat de kritiek die ontstond op de wijze waarop onder de Welzijnswet werd gewerkt aan sociale samenhang, wat reden was tot aanscherping en concretisering van het beleid, eenvoudig opnieuw bewaarheid zou kunnen worden. Er blijft een spanning tussen de verkozen ruimte voor lokale invulling aan de ene kant en de beoogde resultaatgerichtheid die de overheid wil uitstralen: eisen van effectiviteit, legitimiteit en betaalbaarheid van maatschappelijke ondersteuning.

De doelstelling ter bevordering van de maatschappelijke deelname is beter uitgewerkt. De wetgever verstaat onder maatschappelijke deelname<sup>40</sup> ‘de toegankelijkheid van de woonomgeving en openbare ruimten (waarbij meestal bouwtechnische / fysieke zaken *participatie* in de weg staan), als wel de mogelijkheden om in het *maatschappelijk verkeer* deel te nemen’. Mensen moeten gestimuleerd worden om hun leven zoveel mogelijk in eigen hand te nemen en te houden. Op deze wijze kunnen ze zich ontplooiën en sociale relaties aangaan in een fysieke leefomgeving (sociale systemen) waar dit mogelijk is. Maar wat verstaat de wetgever nu exact ten doel met de bevordering van de ‘maatschappelijke deelname en het zelfstandig functioneren’? En wat heeft dat exact met vertrouwen te maken?

De wetgever tracht in de eerste plaats het vertrouwen te bevorderen dat bijdraagt aan de *toegankelijkheid van sociale systemen* en sociale actoren dus in staat zijn om überhaupt deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer: ‘de participatiefactoren’. Om ‘zelfstandig functioneren’ mogelijk te maken wil de wetgever voor sociale actoren met fysieke, sociale of psychische beperkingen, de participatiebelemmeringen weg nemen of verminderen die met die beperkingen samenhangen.<sup>41</sup> Maar wat verstaat de wetgever onder een ‘*beperking*’ en wanneer zijn die beperkingen adequaat weggenomen? Het is van belang dit te definiëren omdat dat laat zien wat door de wetgever onder een ‘aanvaardbaar participatieniveau’ verstaat. Zowel de toegankelijkheid van sociale systemen is hierbij van belang als wel de mogelijkheden om – wanneer eenmaal geparticipeerd wordt – frequent en intensief te interacteren. Voor dat laatste is het eveneens nodig na te gaan wat de wetgever verstaat onder ‘*maatschappelijk verkeer*.’

‘Mensen met een beperking’ worden als volgt aangeduid: “mensen met een somatische psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of van een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap” (28-29). In de praktijk gaat het om gebreken die met de ouderdom komen, handicaps die van kinds af aan aanwezig zijn, of handicaps die zijn ontstaan bij ziekte of na een ongeval. Voorts kan het op het sociale vlak de relatie met andere

mensen om wat voor reden dan ook problematisch zijn geworden, waardoor gesproken wordt van psychosociale problemen. Beiden vormen belemmeringen voor optimale participatie (zowel als toegangsdrempel tot sociale systemen als voor (frequente en intensieve) sociale interactie binnen die systemen). De fysieke of lichamelijke beperkingen staan participatie in de weg; de psychosociale problemen kunnen worden gezien als een onvermogen om tot sociale interactie over te gaan. Het kabinet wil de participatie vooral bevorderen door maatregelen te nemen die beperkingen wegnemen en/of gegeven de beperking interactie mogelijk maken, maar stelt geen beleid voor om bijvoorbeeld de acceptatie te vergroten van mensen met een beperking, of bijvoorbeeld discriminatie of buitensluiting tegen te gaan.

In de tweede plaats – en hier wordt de definitie van ‘maatschappelijk verkeer’ relevant - probeert de wetgever het vertrouwen te bevorderen dat - eenmaal deel uit makend van een meer of minder gesloten sociaal systeem – sociale actoren met enige frequentie tot interactie over gaan: de interactiefactoren. Daarmee probeert de wetgever niet alleen maatschappelijke tweedeling en anomie te voorkomen met, maar wil ze ook dat maatschappelijke deelname leidt tot burgerschap, emancipatie en autonomie. De wetgever hanteert hiervoor de concepten ‘meedoen’ en ‘eigen verantwoordelijkheid.’ Niet alleen moet daarmee de maatschappelijke deelname van mensen met een beperking worden bevorderd, maar ook van alle andere groepen. Evengoed moeten ook de sociale actoren die reeds een ‘aanvaardbaar’ niveau van participatie aan de dag leggen, baat hebben bij de voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke deelname.<sup>42</sup> Voorwaarde voor de te kiezen beleidsmiddelen om de ‘maatschappelijke deelnamegraad’ te verhogen is echter dat mensen met een beperking, chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem er in elk geval baat bij hebben.

Opvallend is overigens dat gemeenten bij het bevorderen van maatschappelijke deelname worden aangespoord zich ook op die terreinen te begeven waar ze slechts gedeeltelijke of zelfs geheel geen bevoegdheden hebben.<sup>43</sup> Daar kunnen gemeenten ‘als pleitbezorger van de mensen om wie het gaat’ – zo stelt het kabinet - proberen om veranderingen aan te brengen, bijvoorbeeld ten aanzien van de toegankelijkheid van openbaar vervoer of het aanpasbaar bouwen.

### **3.2 Sociale samenhang en maatschappelijke deelname in het analysemodel**

Uit voorgaande blijkt dat de ‘vertrouwensdoelstellingen’ in de Wmo door de wetgever weinig zijn uitgewerkt en dat daardoor nogal wat ruimte bestaat voor interpretatie en lokale uitvoering (discretionaire ruimte). Om nu toch op basis van de (weinig duidende) wetsgeschiedenis een inschatting te kunnen maken van de mogelijke effecten van de Wmo op het vertrouwen, is het zaak de veronderstellingen van de wetgever ten aanzien van het vertrouwen, te toetsen aan de aannames in het theoretisch model. Zo wordt inzichtelijk in hoeverre de Wmo recht doet aan de vertrouwenstheorie, wordt duidelijk welke typen vertrouwen de wetgever wenst te beïnvloeden en op welke wijze. Ten

slotte kan ook een voorlopige inschatting gemaakt worden van de potentiële effecten van de wet op het vertrouwen. Dit met de nadruk op voorlopig, omdat de lokale uitvoerder (al dan niet bewust) nogal wat discretionaire ruimte wordt gelaten voor uitvoering van het Wmo-beleid.

### 3.2.1 *Het bevorderen van sociale samenhang*

Met het bevorderen van de sociale samenhang probeert de wetgever – zo blijkt uit voorgaande - de *structuur* van de sociale systemen in wijken en buurten te ‘versterken.’ Het theoretisch model laat zien dat dat mogelijk is door de beïnvloeding van twee variabelen: de ‘geslotenheid van de sociale structuur’ en de ‘mogelijkheden tot sanctioneren in sociale systemen’. In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat de laatste variabele doorgaans niet gerekend kan worden tot de directe beïnvloedings sfeer van de overheid, omdat de overheid zich daarmee te zeer op het microniveau van sociale systemen en sociale interactie zou begeven. Hoewel indirecte bevordering van normen van reciprociteit in sociale systemen (als voorwaarde voor het ontstaan van sociaal kapitaal) wel tot de mogelijkheden behoort, zou het alleen om pragmatische redenen al, onuitvoerbaar blijken wanneer de wetgever zich zou inlaten met de sociale sanctionering in (relatief gesloten) sociale systemen. De wetgever kiest overigens ook niet voor beïnvloeding van de sociale sanctionering.

Wél lijkt de wetgever met het bevorderen van de sociale samenhang de kenmerken van de ‘sociale structuur’ dusdanig te willen beïnvloeden, dat ze zelf, of de interactie daarbinnen, vertrouwen voortbrengt. ‘Sociale samenhang’ wordt in dit verband door de wetgever (analoog aan de theorievorming) gezien als beleidsinstrument dat bijdraagt aan de ‘*verspreiding* en uiteindelijk ook *accumulatie* van vertrouwen gesloten sociale systemen en/of in meer open netwerken van vrijwillige verbanden.’ Uit de literatuur werd duidelijk dat er twee methoden zijn om de sociale samenhang te bevorderen: bonding en bridging. De keuze voor één van beide methoden hangt sterk af van het doel dat er mee wordt gediend en het type vertrouwen dient te worden bevorderd. Zo verwijst ‘bonding’ naar de bevordering van de geslotenheid van sociale systemen, opdat binnen die relatief gesloten, hechte en homogeen samengestelde systemen vertrouwen ontstaat en groeit. Bonding heeft met andere woorden een positieve invloed op het confidenceniveau. ‘Bridging’ daarentegen omvat juist de beleidsmethoden waarmee de *openheid* van sociale systemen wordt gestimuleerd, om de uitbreiding en verspreiding van vertrouwen tussen verschillende sociale verbanden in het grotere geheel van de samenleving mogelijk te maken (op basis van vrijwillige samenwerking of functionele netwerken). Dit heeft een positief effect op het ‘trustniveau.’ Er zijn grofweg drie criteria te onderscheiden op basis waarvan de wetgever zou kunnen kiezen voor een accent bridging of juist voor bonding.

In de eerste plaats betreft het *de kenmerken van het beleidsdoel*. De keuze voor een beleidsmethode om de sociale samenhang te bevorderen dient afhankelijk te worden gemaakt van het sociale niveau waar het beleidsprobleem oplossingen vergt. Het beleidsprobleem kan zich voordoen binnen de grenzen van een bepaald (afgebakend) sociaal systeem, zich voordoen tussen diverse (meer open) sociale systemen; of zelfs het niveau van sociale systemen overstijgen, omdat ze door de sociale

systemen niet als een collectief probleem wordt ervaren. Stel bijvoorbeeld dat een buurt in een grote stad te kampen heeft met een groot gevoel van onveiligheid. Uit onderzoek blijkt dat dit onveiligheidsgevoel sterk gerelateerd is aan het feit dat bewoners elkaar niet goed kennen en elkaar daarom niet vertrouwen, mede veroorzaakt door het groot aantal verhuisbewegingen (de grote verhuismobiliteit). Dan ligt het voor de hand dat de overheid het beleid ter versterking van de sociale samenhang richt op ‘bonding.’ Wanneer in een stad echter sprake is van etnische conflicten, zich uitend in discriminatie en geweld, dan zou één van de beleidsmethoden het bevorderen van sociale samenhang kunnen zijn, maar dan vooral gericht op ‘bridging.’ Dan overstijgt het beleidsprobleem immers het microniveau van sociale interactie, maar wat nog belangrijker is: versterken van de geslotenheid van sociale systemen, zou het beleidsprobleem naar alle waarschijnlijkheid verder versterken, in plaats van bedwingen.

Bij het bevorderen van sociale samenhang kan de wetgever – afhankelijk van de kenmerken van het te dienen beleidsdoel - kiezen voor drie methoden of een combinatie daarvan. A) voor het beïnvloeden van sociaal kapitaal (frequent en intensieve sociale interactie in relatief gesloten sociale systemen). B) Het stimuleren van normatieve afhankelijkheid tussen sociale actoren waardoor vrijwillige samenwerking wordt bevorderd in netwerken van civiel engagement (vrijwillige samenwerking, trust). C) Het stimuleren van de overtuiging onder sociale actoren om in het wederzijds belang samen te werken met het oog op collectief voordeel en eigen voordeel in de toekomst (functionele afhankelijkheid, trust).

In de tweede plaats wordt de keuze voor het accent op een bepaalde methode om de sociale samenhang te bevorderen bepaald door *morele of politiek ideologische uitgangspunten* van het beleid (of een combinatie van beiden). Indien bijvoorbeeld sterke de nadruk licht op het versterken van de civil society, omdat deze (door politiek en/of beleidsmakers) wordt gezien als moreel hoogstaande samenleving, dan is het goed mogelijk dat gekozen wordt voor een accent op bridging (alle overige denkbare argumenten om te kiezen voor een methode om de sociale samenhang te bevorderen, even buiten beschouwing latend). Zo ook kan bijvoorbeeld een sterke communitaristische of juist libertijnse inslag invloed hebben op de keuze voor een specifieke beleidsmethode.

In de derde plaats moet nog gewezen worden op het spanningsveld tussen bonding en bridging (verg. Schuler, 2005). Dat was in hoofdstuk twee reden om te stellen dat het bevordering van bridging zonder resultaat zal blijken wanneer er niet een zekere mate van bonding plaatsvindt, dat beide processen elkaar in een zeker evenwicht houden, en dat het zinloos is het beleid zuiver te richten op één van beide vormen van sociale samenhang. Zo kan een onevenredig groot accent op het bevorderen van bonding leiden tot inefficiëntie, vervreemding en afsluiting van sociale systemen van de buitenwereld. Er komt dan immers geheel geen vrijwillige samenwerking tot stand buiten het gesloten sociale systeem (tussen systemen); en er zijn weinig ‘typen collectieve doelstellingen’ gediend met een dergelijke (extreme) geslotenheid van sociale systemen. Maar ook een te groot accent op bridging leidt

tot suboptimale uitkomsten. Het vertrouwen dat wordt opgebouwd in sociale systemen, gaat verloren indien de openheid van sociale systemen tot in het oneindige wordt gestimuleerd.

De wetgever kan dus met het versterken van de sociale samenhang daadwerkelijk het vertrouwen ten positieve beïnvloeden, maar voor het *gericht* beïnvloeden van (specifieke typen van) vertrouwen moeten *keuzes* gemaakt worden. De wetgever moet allereerst blijk geven van het onderscheid tussen beleidsmethoden die zich richten op bonding enerzijds en bridging anderzijds; en een zeker evenwicht tussen beiden realiseren. De keuze voor het accent op één van beide methoden moet beargumenteerd worden op basis van de relatie met het te dienen beleidsdoel met/in de Wmo en het type vertrouwen dat voorwaarde is voor realisatie van dit beleidsdoel. Daarnaast moet de normatieve en politiek/ideologische motivering voor een beleidsmethode helder zijn en ten slotte moet de wetgever rekenschap geven van de spanning die bestaat tussen beide methoden ter bevordering van de sociale samenhang. Als met het bevorderen van sociale samenhang bijvoorbeeld vooral wordt gemikt op versterkte functionele afhankelijkheid tussen sociale actoren, zodat minder mensen een beroep moeten doen op duurdere collectieve voorzieningen voor gezondheidszorg – dan moet de wetgever zich richten op bonding, het ontstaan van sociaal kapitaal (en dus het verlagen van transactiekosten en opportunisme en het versterken van de normen van reciprociteit). Als de wetgever juist de morele afhankelijkheid wil versterken – bijvoorbeeld om de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning van het publieke naar het civiele domein te verschuiven – dan zal het accent liggen op bridging. Daarmee is een heldere visie op de civil society ook van belang voor een goede keuze voor beleidsmethoden.

De wetgever – zo bleek al in de vorige paragraaf – maakt de keuzes die nodig zijn voor gerichte bevordering van vertrouwen door het stimuleren van sociale samenhang niet expliciet in de Wmo. Deels laat de wetgever deze keuzes aan de lokale uitvoerder, maar voor een deel zullen meer impliciete voorkeuren voor de beleidsmethode om sociale samenhang te bevorderen af te leiden zijn uit de keuzes die de wetgever maakt om enerzijds de civil society te versterken en anderzijds het sociaal kapitaal te bevorderen (zie daarvoor resp. 3.3. en 3.4).

### 3.2.2 *De bevordering van maatschappelijke deelname*

Maatschappelijke deelname heeft – waar sociale samenhang zich richt op de kenmerken van het sociale systeem – juist betrekking op *sociale interactie* en op *participatie*. Met ‘participatie’ worden de variabelen aangeduid die bepalend zijn voor de toegankelijkheid van sociale systemen, met ‘interactie’ de variabelen die de frequentie en intensiteit van interactie tussen sociale actoren bepalen. Op de participatie- en interactiegraad zijn zowel sociale factoren van invloed als meer autonome variabelen (zie sociaal kapitaal theorieën). Het theoretisch model uit het vorig hoofdstuk laat zien dat er diverse aanknopingspunten zijn voor gerichte beïnvloeding van de participatie en interactiegraad

(en het vertrouwen dat daaruit voortvloeit), maar dat ook hier enkele beleidskeuzes moeten worden gemaakt.

De wijze waarop de wetgever de *participatie* wil bevorderen ofwel de drempels wil verlagen om sociale actoren überhaupt tot sociale interactie te laten overgaan, hangt net als bij sociale samenhang sterk samen met het type vertrouwen dat de wetgever wil stimuleren. Indien ideologische argumenten of juist meer pragmatische argumenten (op basis van de kenmerken van het daarmee te dienen beleidsdoel) de wetgever van mening doen zijn dat geïnvesteerd moet worden in het vertrouwen dat het resultaat is van vrijwillige samenwerking of functioneel gevormde netwerken; dan ligt het voor de hand dat de wetgever die belemmeringen wegneemt voor sociale actoren, die hen afremmen om te participeren en frequent tot intensieve interactie over te gaan in open sociale systemen. Dat kan de wetgever doen door bridging te stimuleren, maar in dit verband ook vooral door maatregelen te nemen die de sociale actor beter in staat stellen te participeren door enerzijds de fysieke, sociale of psychische beperkingen weg te nemen die een eventuele drempel vormen om te participeren; of anderzijds die vaardigheden te ontwikkelen bij sociale actoren die participatiemoeilijkheden hebben, die hen in staat stellen volwaardig te participeren. Het bevorderen van mondigheid en het aanreiken van middelen en methoden om een zekere zelfredzaamheid aan de dag te leggen, zijn dan de mogelijkheden.

Indien de wetgever echter mikt op de participatiebevordering in meer gesloten sociale systemen (en dus de bevordering van confidence) dan moet het beleid zijn gericht op verdere bevordering van de geslotenheid van sociale systemen, maar vooral ook op de toegankelijkheid voor zij die vanwege een beperking juist door die geslotenheid niet 'maatschappelijk kunnen meedoen'. Anderzijds moet worden gewerkt aan acceptatie door de leden van gesloten gemeenschappen, voor zover het gebrek aan acceptatie de oorzaak is voor het dwarsbomen van participatie. Discriminatie en uitsluiting zijn extreme voorbeelden van problemen die zich hieromtrent kunnen voordoen.

Niet alleen de 'participatiefactoren' maar ook de '*interactiefactoren*' kunnen worden gekoppeld aan het theoretisch model. Deze factoren waarmee de 'frequentie en intensiteit van de interactie' dient te worden gestimuleerd, is afhankelijk van de doelstellingen die er mee worden gediend en de morele en ideologische motieven die ten grondslag liggen aan een specifieke beleidsmethode. Afhankelijk van deze methode wordt beleid ontwikkeld dat zich richt op verlaging van de transactiekosten en de kans op opportunisme; en het ontwikkelen van normen van reciprociteit (ontwikkelen van sociaal kapitaal, bevorderen van confidence); en/of op het bevorderen van frequente en intensieve interactie op basis van vrijwillige samenwerking (op morele of functionele gronden).

Om met de vrijwillige samenwerking te beginnen: kiest de wetgever voor een accent op emancipatie en autonomie van sociale actoren, dan zal het accent moeten liggen op het bevorderen van de functionele afhankelijkheid tussen sociale actoren. Zij moeten zich bewust zijn van die afhankelijkheid, overtuigd zijn van het doel om tot vrijwillige samenwerking over te gaan in het



belang van het collectief. Kiest de wetgever voor een accent op burgerschap, dan zal het accent liggen op het bevorderen van het civiel engagement, afhankelijk van de visie van de wetgever op de op (rol van) de civil society.

Indien het kabinet de voorkeur geeft aan de bevordering van confidence of sociaal kapitaal (variabelen van transactiekosten, normen van reciprociteit en opportunisme moeten worden beïnvloed...), dan kan zij haar interactiebevordering bijvoorbeeld vormgeven door mantelzorg te stimuleren: de zorg voor een naaste die deel uitmaakt van het sociale systeem. Wanneer het kabinet de openheid van belang vindt en kiest voor bevordering van sociale samenhang door bonding, dan zou de interactiebevordering bijvoorbeeld plaats kunnen vinden door stimulering van het vrijwilligerswerk.

In paragraaf 3.1 werd duidelijk dat de wetgever voor het stimuleren van maatschappelijke deelname kiest voor zowel de bevordering van de toegankelijkheid van sociale systemen (participatiebevordering) als voor bevordering van de frequentie en intensiteit van sociale interactie (interactiebevordering); en dat ze daarbinnen zowel kiest voor bevordering van confidence als van trust. Dat betekent dat voorlopig geconcludeerd kan worden dat de Wmo mogelijk een positief effect heeft op het vertrouwen. Er worden echter geen specifieke keuzes gemaakt voor gerichte vertrouwensbeïnvloeding (keuze voor een accent op een specifiek type vertrouwen, typen participatiebevordering of interactiestimulans, gegeven specifieke sociale contexten etc.). Ook hier weer kan dit een bewuste keuze zijn (omdat men grote waarde toekent aan maatwerk gegeven de lokale context), indien dat niet zo is kan dat negatieve gevolgen hebben voor de potentiële ontwikkeling van vertrouwen. Analoog aan de redenering bij de bevordering van sociale samenhang, kan het te zeer stimuleren van participatie in gesloten systemen bijvoorbeeld ten koste gaan van het vertrouwen dat bestaat tussen sociale systemen, of het vertrouwen dat voorwaarde is voor vrijwillige samenwerking.

### **3.3 Versterking van de civil society in de Wmo**

In het theoretisch model zijn twee vertrouwenstypen opgenomen. In bovenstaande werd de conclusie getrokken dat de wetgever met het bevorderen van sociale samenhang en maatschappelijke deelname weliswaar het vertrouwen lijkt te willen beïnvloeden, maar niet echt preciseerd op welke wijze ze dat wil doen en op welke van de beide vertrouwenstypen men zich specifiek wil richten. Het is daarom nodig wat beter te kijken naar de mechanismen die leiden tot het ontstaan van beide vertrouwenstypen afzonderlijk, om zo aan de hand van deze mechanismen (die staan weergegeven in het theoretisch model) in te kunnen schatten in hoeverre de Wmo zal bijdragen aan een toename van het vertrouwen.

In deze paragraaf worden de mechanismen bestudeerd die bijdragen aan vrijwillige samenwerking en functionele afhankelijkheid. Daarbij staat de versterking van de civil society centraal: het domein

van sociale organisatie waarbinnen vrijwillige, associatieve sociale verbanden dominant zijn. Met andere woorden: leidt de Wmo tot meer vertrouwen, dat voorwaarde is voor vrijwillige samenwerking in het collectief belang; en zo ja hoe? Allereerst is het van belang na te gaan op welke wijze de wetgever de civil society definieert en uiteen te zetten op welke wijze de wetgever invulling geeft aan het concept. Ten slotte wordt de vraag beantwoord of bevordering van de civil society – op de wijze zoals de wetgever dat met de Wmo voorstaat, mogelijkerwijs zal leiden tot meer vertrouwen in de samenleving.

### 3.3.1 *De definiëring van de civil society*

Hoe definieert de wetgever de ‘civil society’ en op welke wijze en met welk doel probeert ze haar te versterken? Het korte antwoord op deze vraag is dat de wetgever het concept ‘civil society’ niet erg eenduidig definieert en dat de definitie niet geheel overeenkomt met de definitie zoals die in het theoretisch kader werd gegeven. Er kan bewust gekozen zijn voor een ‘ruime’ definitie, als de wetgever beleidsvrijheid of interpretatieruimte wil laten aan lokale uitvoerders van de Wmo, maar dat neemt niet weg dat de wetgever het concept nogal inconsistent blijkt te gebruiken. Evenmin wordt erg duidelijk hoe (met welke beleidsmiddelen) de wetgever de ‘versterkte civil society’ wenst te realiseren.

De inconsistente toepassing van het concept uit zich op drie fronten. In de eerste plaats geeft het kabinet aan dat met het stimuleren van zowel de ‘inzet van de naaste omgeving’ als van ‘vrijwillige inzet’ een sterke civil society wordt gecreëerd. De vertrouwenstheorieën laten echter zien dat in de naaste omgeving (in meer gesloten, familiale sociale systemen) een heel ander type vertrouwen wordt voortgebracht, dan in meer open en heterogene systemen het geval is. De ‘inzet van de naaste omgeving’ en ‘vrijwillige inzet’ kunnen *elkaar* wel positief beïnvloeden, maar zijn niet hetzelfde. Sterker nog, de eerste kan niet worden gezien als een (directe) impuls voor een sterke ‘civil society.’ In de ‘naaste omgeving’ zijn waarden als genegenheid en naastenliefde; en kenmerken van het sociale systeem (‘aanwezige sancties’ en de ‘geslotenheid’) bepalend voor het ontstaan van vertrouwen (confidence) en is van vrijwilligheid vaak geen sprake, althans niet per definitie. De civil society echter kenmerkt zich door *vrijwillige* verbanden, waarbij het ontstaan en cumuleren van vertrouwen (trust) afhankelijk is van de associatieve capaciteit van sociale actoren die functioneel (op basis van een gedeelde collectieve doelstelling) of moreel van elkaar afhankelijk zijn.

In de tweede plaats ziet de wetgever het bevorderen van *vrijwilligerswerk* als een methode om de civil society te versterken. De wetgever gaat uit van een wederzijdse positieve correlatie tussen de mate waarin vrijwilligerswerk wordt verricht en de mate waarin vrijwillige verbanden tot stand komen. De mate en intensiteit waarmee vrijwilligerswerk wordt verricht is echter niet per definitie afhankelijk van de sociale context waarbinnen de vrijwillige inzet plaatsvindt (een sterke civil society), maar ook bijvoorbeeld van meer universalistische factoren, die allerm minst te relateren zijn aan

de sociale context (verg. Uslaner. 2002). Het bevorderen van vrijwilligerswerk *kan* een wederzijds positief effect hebben op de (kracht van de) civil society, maar dat hoeft niet.

Ten derde legt de wetgever ten onrechte geen expliciete relatie tussen de doelstelling te komen tot een verschuiving van verantwoordelijkheid van het publieke domein naar een ‘sterke civil society’ enerzijds; en de andere twee hoofddoelstellingen van de Wmo, zoals verwoord in paragraaf 3.1 anderzijds. Dat kan een bewuste methode zijn om de civil society *zelf* verantwoordelijk te maken voor bepaalde zaken die voorheen tot de verantwoordelijkheid van het publieke domein werden gerekend. De wetgever staat echter niet stil bij de mogelijkheid dat de drie doelstellingen elkaar kunnen bijten en dat gemeenten - zeker nu de wetgever kiest voor zoveel discretionaire ruimte voor de lokale uitvoerders – de civil societydoelstelling zeer verschillend kunnen interpreteren (en daarmee wellicht dus ook in strijd kunnen handelen met de intenties van de wetgever). Zo kan bijvoorbeeld het accent erg sterk komen te liggen op de financiële doelstelling van de Wmo (de vergrijzing maakt het noodzakelijk de collectieve lasten te beperken) en weinig op de versterking van de civil society en vertrouwensbevordering.

### 3.3.2 *Hoe en waarom probeert de wetgever de civil society te versterken?*

In het theoretisch kader werden drie benaderingen onderscheiden, waarbinnen de civil society een prominente plaats krijgt. Het gaat daarbij om de benadering waarbij de civil society wordt gezien als het domein van vrijwillige samenwerking (*het* domein waar *trust* tot stand wordt gebracht); waarbij de civil society als een doel op zich wordt aangemerkt en wordt gezien als de ‘ideale samenleving’; en ten slotte de benadering waarbij civil society en publiek domein idealitair versmelten tot een forum van samenwerking en publiek debat, alwaar op delibererende wijze naar oplossingen wordt gezocht voor collectieve problemen die de samenleving als geheel aangaan. Door de vraag te stellen en te beantwoorden in hoeverre deze benaderingen in de Wmo zijn te herkennen, wordt meer inzicht verkregen in het hoe en waarom van versterking van de civil society in de Wmo. Het is overigens niet zo dat de drie benaderingen elkaar uitsluiten en los van elkaar moeten worden gezien, dat blijkt met name ook in de Wmo.

De wetgever probeert in de eerste plaats “de vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld sport), als onmisbaar deel van de «civil society»” te bevorderen (TK II, 2004-2005, 27). Daarbij stelt ze dat “de dagelijkse inrichting van de samenleving het primaat is van de burgers en de door hen zelf verkozen sociale verbanden” (TK II, 2004-2005, 2). Voor wat betreft de uitwerking van deze beleidsdoelstellingen komt de wetgever echter niet veel verder dan enkele voorbeelden van vrijwillige verbanden. Bovendien laat ze in het midden (evenals bij de definiëring van ‘sociale samenhang’) of de vrijwillige inzet door overheidssturing moet worden bevorderd, of juist moet ontstaan als gevolg van een terugtrekkende overheid en een verschuiving van verantwoordelijkheid van

publiek domein naar civil society. Daar komt nog bij dat met de term ‘vrijwillig verband’ ook steeds (en vaak in één adem) wordt gewezen op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers.<sup>44</sup>

Toch kunnen de drie functies van de civil society zoals die in de eerste theoretische visie onderscheiden, in de Wmo worden herkend. De eerste twee werden afgeleid van Tocqueville: die de civil society definieert als spil tussen publiek en privé-domein. Het vrijwillige verband is enerzijds een kweekvijver van burgerschap: de neiging of tendentie om vrijwillige verbanden aan te gaan in het belang van het collectief, als gevolg waarvan maatschappelijke deelname toeneemt (a). Dit is noodzakelijk omdat “soms iets extra’s nodig is om burgers te stimuleren of om het mogelijk te maken een bijdrage aan de samenleving te leveren” (TK II, 2004-2005, 7). In de kabinetsuitwerking van het concept maatschappelijke deelname kwam dit reeds terug (zie 3.1). Anderzijds is een sterke civil society van positieve invloed op de legitimiteit van beleid dat in het publieke domein tot stand komt (b): de representatieve functie van de civil society. Beslissingen die in het publieke domein tot stand komen, waar kennis wordt genomen van de belangen die door de civil society worden verwoord, zullen beter gedragen worden indien de civil society (georganiseerd vrijwillig verband) actief participeert in de besluitvorming en er tevens binnen de vrijwillige verbanden de vaardigheden zijn ontwikkeld om een stevige positie in te nemen. Later in deze paragraaf wordt nader ingegaan op wat dit betekent voor de verhouding tussen publiek domein en civil society als het aan de wetgever ligt. Het is in elk geval evident dat de wetgever in het ‘domein van de civil society’ ook een stevige tegenmacht ziet ten opzichte van de overheid, waarmee ook aan de functie van de civil society zoals beschreven door Montesquieu recht wordt gedaan (c). De wetgever is van mening dat dit alles moet resulteren in een dienstverlenende, kaderstellende overheid, die zich horizontaal opstelt ten opzichte van de civil society.

In de tweede plaats is de versterking van de civil society niet alleen een middel, maar ook een doel op zich. De wetgever kwalificeert de verschuiving van verantwoordelijkheid van het publieke domein naar de civil society namelijk als één van de drie einddoelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie paragraaf 3.1). Betekent dat dan ook dat de wetgever zover wil gaan dat ze de civil society als moreel hoogstaand beschouwt, conform de tweede visie op de civil society uit het theoretisch kader?

Het antwoord lijkt negatief. Het aanmerken van de civil society als moreel hoogstaande samenleving – als ideale plaats (op grond van effectiviteits- en legitimiteitoverwegingen) om collectieve problemen te beslechten – zou namelijk gepaard moeten gaan met een strikte afbakening tussen de maatschappelijke domeinen civil society, markt en overheid. Deze theoretische benadering veronderstelt een sterke correlatie tussen ‘de soevereiniteit in eigen kring en het vertrouwen dat in deze scriptie is gedefinieerd als confidence en voorwaarde is voor het ontstaan van sociaal kapitaal. Indirect kan dit van positieve invloed zijn op de vrijwillige samenwerking.<sup>45</sup> Bezien vanuit deze

theoretische visie zou de wetgever de competentie en soevereiniteit van private gemeenschappen moeten beschermen, omdat het sociaal kapitaal dat daar wordt voortgebracht de gemeenschappen in staat stelt de collectieve problemen die zich binnen de gemeenschap (van maatschappelijke ondersteuning) op te lossen. Voor de overheid betekent dat, dat ze slechts intervenueert of te hulp schiet, indien de civil society daar nadrukkelijk om vraagt en andersom dat de civil society bepaalt wat zij aan de overheid delegeren.

Maar dat is niet wat de wetgever voorstaat. Allereerst is het de vraag of een sterke afbakening van het domein van de civil society überhaupt samengaat met het bevorderen van vrijwillige samenwerking en het voortbrengen van 'trust'. Zoals al eerder aangegeven is het niet zuiver om 'de inzet van de naaste omgeving' en 'vrijwillige inzet' door elkaar te gebruiken. Het is immers maar de vraag of in een strikt afgebakend civiel domein sprake kan zijn van (zuiver) *vrijwillige* verbanden. Maar in de tweede plaats vooral ook omdat de wetgever de domeinen markt, overheid én civil society als *gezamenlijke* verantwoordelijken aanwijst voor de totstandkoming van goede maatschappelijke ondersteuning (en dus het beslechten van collectieve problemen). Zo krijgt de markt een expliciete rol aan de aanbodzijde van maatschappelijke ondersteuning: de al eerder geïntroduceerde marktwerking in de huishoudelijke verzorging wordt verder bevorderd door de burger op vrijwillige basis te voorzien van een persoonsgebonden budget (PGB). Het PGB – een financieel rugzakje op basis van geïndiceerde maatschappelijke ondersteuning - stelt hem/haar in staat zelf een aanbieder te contracteren voor huishoudelijke verzorging.

Ook voor de bewaking van publieke randvoorwaarden wordt een strikte afbakening tussen domeinen als onwenselijk gezien, zo klinkt door in de Wmo. De overheid krijgt namelijk nadrukkelijk de rol om (zoals conform de wetenschappelijke kritiek op de tweede civil societyvisie) ongelijke participatiekansen of onevenredige dominantie van specifieke belangen te verminderen. Deze rol van de overheid komt tot uitdrukking in het zogeheten compensatiebeginsel<sup>46</sup> in de Wmo. Zoals één van de indieners van het amendement waarmee het compensatiebeginsel werd verankerd in de wet (TK III, 2005-2006) het formuleerde: "De kern van het compensatiebeginsel is, dat de wet beschrijft wat nodig is om onderscheiden groepen burgers optimaal te kunnen laten meedoen. Daarmee wordt recht gedaan aan het credo 'gelijke kansen'" (TK IV, 2005-2006, 14). Conform het theoretisch kader is de 'compensatie' nodig om ongelijkheid in uitgangsposities weg te nemen (zie ook de te nemen maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke deelname zoals in paragraaf 3.2 verwoord). Om sociale uitsluiting, buitensluiting en anomie tegen te gaan (gevolgen van niet kunnen *participeren*), maar ook om een eventuele rem op de ontwikkeling van burgerschapskwaliteiten weg te nemen (gevolg van een gebrek aan frequente en intensieve *interactie*).

Niet een strikte scheiding, maar juist een overloop of versmelting tussen publiek domein en het domein van de civil society lijkt, samenvattend, doelstelling van de wetgever. Daarmee wordt meer dan aan de tweede, recht gedaan aan de derde visie op de civil society uit het theoretisch kader: de integratie van publiek- en 'civiel domein'.

Rest nog de derde benadering van de civil society die in de theorie werd onderscheiden en die in de Wmo zeer prominent lijkt door te klinken: de civil society als publiek domein. De Wmo kenmerkt zich door de versterking van de civil society, maar gelijktijdig door een aantal beoogde veranderingen in het publieke domein. Het publieke domein moet enerzijds de positieve effecten van vrijwillige samenleving aanwakkeren en anderzijds moet het domein meer in een open, horizontale verhouding komen te staan ten opzichte van de civil society; en moet de overheid in het publieke domein een meer onderhandelende, dienstverlenende instelling krijgen. Op beide kanten van dezelfde medaille – mogelijk leidend tot integratie van het publieke domein en de civil society – wordt kort in gegaan.

Beginnend met het laatste. De Wmo draagt een bestuurlijke visie in zich die recht doet aan een aantal veronderstellingen met betrekking tot de verschuiving van government naar governance. De wetgever is van mening dat het publieke domein moet worden hervormd zodat ze dichter bij de civil society komt te staan. Daarbij baseert de wetgever zich ondermeer op de bestuurskundige constatering ‘dat burgers in toenemende mate uit de institutionele jas groeien’: de organisatie van het publieke domein past niet meer bij moderne burgers en bij moderne maatschappelijke verhoudingen’ (RMO, 2003; TK I 2003-2004, 9). Ook wel wordt gesproken van een ‘paradigmatische crisis’ in het publieke domein (verg. RMO, 2003).<sup>47</sup>

Hoe probeert de wetgever nu de civil society en het publieke domein zo bij elkaar te brengen dat in meer of mindere mate wordt recht gedaan aan deze opmerkingen over de tekortschietende effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur? Zoals gezegd zijn voor de herdefiniëring van het publieke domein de codewoorden: ‘kaderstelling’ en ‘horizontalisering’.<sup>48</sup>

Met de Wmo worden de mogelijkheden voor inspraak en interactie sterk vergroot. De ‘gelegitimeerde consensus’ wordt in de eerste plaats in het traject van *beleidsvoorbereiding* bevorderd door belangenorganisaties en burgers in algemene zin eerder te betrekken<sup>49</sup>. Het gaat hierbij om inspraak bij het opstellen van de lokale Wmo-verordeningen, waarin gemeenten de Wmo vertalen in concreet beleid dat is toegespitst op de lokale mogelijkheden en kenmerken, maar ook om tussentijdse aanpassingen van het beleid. Hiermee wordt de hiërarchische agendabepaling doorbroken en wordt de civil society uitgedaagd zich te versterken, informatie te verkrijgen; en de bestuurlijke agenda en beleidsontwikkeling te beïnvloeden (EK, 2006, 30131<sup>E</sup>, 7). Extra aandacht is daarbij geschonken aan minderheidsbelangen en actoren voor wie sociale en politieke participatie minder vanzelfsprekend is (in het kader van de maatschappelijke ondersteuning geen overbodige luxe).<sup>50</sup> Ten slotte is in de Wmo opgenomen dat de gemeenteraad van alle door het college van burgemeester en wethouders ingewonnen inlichtingen en de adviezen van belanghebbenden kennis moet nemen. (art. 11 lid 4 Wmo). Op deze wijze krijgt de democratische controle vorm op de zorgvuldigheid en legitimiteit van de belangenafweging.

Het verder bijeenbrengen van civil society en publiek domein blijft echter niet beperkt tot het moment waarop de gemeenteraad het lokale beleid vaststelt. Ook bij de invoering en toepassing van de

wet en van het lokale beleid, krijgt de civil society meer mogelijkheden op inspraak en directe beïnvloeding. Deze maatregelen hebben betrekking op de beschikkingen die worden afgegeven door gemeenten aan individuele burgers, maar ook op de collectieve voorzieningen of het kaderstellend beleid dat wordt uitgevaardigd. Het college van B&W moet beschikkingen uitgebreider gaan motiveren dan in het bestuursrecht gebruikelijk is.<sup>51</sup> Op basis van deze motiveringen wordt het beter mogelijk voor individuele rechthebbenden of georganiseerde verbanden om ‘jurisprudentie’ te ontwikkelen (t.b.v. rechtsgelijkheid) en kan op basis van deze informatie in een later stadium weer het algehele beleid te beïnvloeden. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat dit leidt tot verdere juridisering. Er komen daarom experimenten met mediation<sup>52</sup>, waarbij wordt geprobeerd meningsverschillen tussen gemeenten en individuele rechthebbenden eerst met overleg (in het bijzijn van een onafhankelijk bemiddelaar) op te lossen, voordat tot bestuursrechtelijke procedures moet worden overgaan. Ten slotte krijgt de civil society een versterkte rol bij inspraak en controle achteraf doordat de lokale overheid haar eigen presteren en dat van de professionele organisaties waaraan dit is uitbesteed, dient uit te drukken in tevredenheidsindicatoren<sup>53</sup>. Dat maakt dat naast de mogelijkheden voor de actieve burger en georganiseerde verbanden een beroep te doen op de Kwaliteitswet zorginstellingen (waaronder alle Wmo-voorzieningen vallen) en de met de Wmo uitgebreide toepassing van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz)<sup>54</sup> en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz)<sup>55</sup> niet alleen op deze *harde medische en randvoorwaardelijke* eisen te toetsen, maar bij juist ook op de mate waarin gemeenten er in slagen beleid voort te brengen dat past bij de wensen van de eigen bevolking (legitimiteit).

Ten slotte tracht de wetgever (de andere zijde van de medaille) het burgerschap te bevorderen. In de eerste benadering werd – verwijzend naar Tocqueville - hiervan al het (theoretische) belang aangegeven. In het theoretisch kader werden drie burgerschapstradities onderscheiden: een liberale, communitaristische en republikeinse. In de wetsgeschiedenis van de Wmo komt het concept burgerschap echter niet heel frequent en beslist niet consequent voor. Naast burgerschap wordt in gelijke contexten over ‘meedoen’ en over ‘eigen verantwoordelijkheid’ gesproken, waarbij ‘eigen verantwoordelijkheid’ vervolgens ook weer met ‘zelfredzaamheid’ in verband wordt gebracht. Dat is niet bepaald verhelderend. ‘Eigen verantwoordelijkheid’ wordt door het kabinet gedefinieerd als een houding waarbij “mensen (...) zo zelfstandig mogelijk en met zoveel mogelijk keuzevrijheid, tegelijkertijd naar vermogen verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de eigen omgeving; bewust zijn van de kosten van voorzieningen; zorgen voor naasten; meedoen aan verenigingsleven of vrijwilligerswerk et cetera” (TK I 2003-2004, 7). Deze definitie omvat – naast dat het een combinatie lijkt van een liberale en communitaristische burgerschapsvisie - ook veel andere zaken dan die onder burgerschap worden verstaan (zoals bijv. door Tocqueville). Dichterbij komt het concept ‘meedoen,’ echter in de definitie van het kabinet omvat ook dat meer dan burgerschap alleen: meedoen of maatschappelijke deelname omvat weliswaar de ‘toegankelijkheid tot maatschappelijke verbanden,’ maar nog niet direct ook het ‘in staat zijn of geneigd zijn om *actief* te interacteren in sociale verbanden

en op vrijwillige basis een bijdrage te leveren aan het beslechten van collectieve problemen,' zoals dat wel geldt voor de (meer republikeinse) burgerschapsdefinitie van Tocqueville (zij het dat Tocqueville de overheidsrol en rol van de burger in het publieke domein strikt van elkaar scheidt).

Wanneer de republikeinse burgerschapsdefinitie wordt gehanteerd, dan valt op dat er weinig concrete maatregelen zijn aan te merken in de Wmo. Alleen het 'bevorderen van vrijwilligerswerk' lijkt te vallen in deze categorie. Het kabinet formuleert het belang als volgt: "Vrijwilligerswerk is ook bij uitstek het voertuig voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van een ander of de overheid te verwachten. Met zijn vrijwillige inzet is de burger niet slechts consument van publieke diensten, maar levert hij actief een bijdrage. Hij geeft niet alleen zijn eigen «meedoen» vorm, maar draagt ook bij aan het «meedoen» van kwetsbare groepen" (TK II, 2004-2005, 27). Het kabinet komt echter niet verder met concrete maatregelen, dan een verwijzing naar een nog op te stellen beleidsbrief en het laten van de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat aan de gemeenten.<sup>56</sup> Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de wetgever geen strikte scheiding aanbrengt tussen de verantwoordelijkheid voor de overheid en die voor de burger in het publieke domein. Daarmee kiest de wetgever met het bevorderen van burgerschap niet – zoals Tocqueville bijvoorbeeld wel doet met zijn definitie van burgerschap – voor sturing ofwel zelfsturing in het publieke domein.

### 3.3.3 *Effect op het vertrouwen*

Met het bevorderen van de civil society richt de wetgever zich op het stimuleren van *trust*. Trust draagt bij tot vrijwillige samenwerking en – zo is het streven – vrijwillige samenwerking stelt de burger in staat, samen met de overheid en de markt te komen tot een effectiever en meer legitiem beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. De ruime en onevenwichtige definiëring van het concept geeft echter weinig hoop op gerichte versterking van vrijwillige samenwerking en zal op zijn minst leiden tot verschillende benaderingen op lokaal niveau. Zeker ook door het ontbreken van een expliciete verbinding in de Wmo tussen het beleidsmiddel civil society en de beleidsdoelstellingen die met een versterkte civil society moeten worden gediend (zoals de betaalbaarheid of de legitimiteit van het beleid), is het effect op het vertrouwen (trust) onzeker.

## 3.4 **De Wmo en sociaal kapitaal**

In bovenstaande werd duidelijk dat de wetgever met 'sociale samenhang' en 'maatschappelijke deelname' het vertrouwen wil bevorderen met de Wmo. In potentie kan dat positieve gevolgen hebben voor zowel *trust* als voor *confidence* in de samenleving. In paragraaf 3.3 werd geconcludeerd dat een versterkte civil society bijdraagt aan het vertrouwen (trust). Deze doelstelling van de wetgever lijkt echter wel een beetje in schoonheid te sterven, omdat er weinig heel concrete beleidsmiddelen aan worden gekoppeld.



Hoe zit dat met sociaal kapitaal? Ook dat draagt immers bij aan het vertrouwen (zie analysemodel). Met het bevorderen van sociale samenhang en maatschappelijke deelname kan (in theorie) worden bijgedragen aan meer frequente en intensieve sociale interactie, bijdragend aan sociaal kapitaal. En dat sociaal kapitaal kan vervolgens weer positieve gevolgen hebben voor het vertrouwen dat werd gedefinieerd als trust. In onderstaande wordt ingegaan op de vraag of en zo ja hoe de wetgever met de Wmo het sociaal kapitaal beïnvloedt, welke consequenties dat heeft voor het vertrouwen en daarmee mogelijk voor de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur.

#### *3.4.1 Sociaal kapitaal in de Wmo*

Een belangrijke conclusie uit de vorige paragraaf is dat het kabinet geen expliciete relatie legt tussen het beleidsmiddel ‘versterkte civil society’ en de daarmee te dienen beleidsdoelen. Voor het vertrouwen dat niet zo zeer ontstaat op het niveau van de samenleving als geheel, maar juist in sociale systemen (confidence) en in het theoretisch model voorwaarde is voor het ontstaan van sociaal kapitaal, is de relatie met functionele of morele doelstellingen van collectieve samenwerking van een nog groter belang. Het ontbreken van een expliciete verbinding tussen de functie van sociaal kapitaal en de beleidsmethode om meer sociaal kapitaal voort te brengen, is dan ook essentieel. Daarmee wordt aan de kernvraag geraakt die in de sociaal kapitaaltheorie centraal staat: “welke factoren dragen bij aan het bewustzijn onder sociale actoren dat samenwerking van wederzijdse waarde (voordeel) is en op de lange termijn in het belang van de actor zelf; en daarmee dus van positieve invloed op het presteren van de overheid?”

De factoren die bijdragen tot sociaal kapitaal en dus tot frequente en intensieve interactie tussen sociale actoren, worden gevat onder de noemer sociaal kapitaal en kunnen - meer indirect weliswaar - bijdragen aan een opwaartse spiraal van vrijwillige samenwerking op het niveau van de samenleving als geheel. Hoe zit dat in de Wmo? Mag worden geconcludeerd dat ook waar het de bevordering van sociaal kapitaal betreft, weinig kan worden gezegd over de uiteindelijke functie en effecten van vertrouwen op concrete samenwerkingsvormen in het collectief belang?

De definitie van de wetgever van ‘sociaal kapitaal’ blijkt even, zo niet nog willekeuriger dan die van de ‘civil society’ en lijkt er ook erg veel op: “de vrijwillige inzet van velen in georganiseerd en ongeorganiseerd verband, in buurtinitiatieven en als mantelzorger. Het is de maatschappelijke binding en de invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor de omgeving” (TK V, 2005-2006, 6). Hoewel Putnam in zijn theorievorming evenals de wetgever een relatie legt met ‘vrijwillige verbanden’ als voorwaarde voor institutioneel presteren, lijkt de wetgever geen onderscheid te maken tussen vertrouwen dat in sociale systemen wordt voortgebracht en vertrouwen dat het product is van een sterke civil society. Vrijwillige inzet, mantelzorg, buurtinitiatieven en eigen verantwoordelijkheid, worden allemaal geschaard onder de noemer sociaal kapitaal. En daar komt bij dat het effect van sociaal kapitaal op het vertrouwen, vooral wordt gedefinieerd als een impuls voor netwerken van civiel

engagement. Het theoretisch model laat echter zien dat er ook een effect te verwachten valt op confidence. Op mogelijke effecten van sociaal kapitaal op de normen van reciprociteit, de transactiekosten in sociale systemen of op het afremmen van opportunisme, wordt niet gezinspeeld.

Toch is de wat ‘open’ definiëring van het sociaal kapitaalconcept en het gebrek aan concrete beleidsmaatregelen die in de wet worden voorgesteld, niet geheel onverklaarbaar. In de eerste plaats – en dat is conform de theorievorming – is de effectiviteit van het voortbrengen van sociaal kapitaal sterk afhankelijk van de lokale context. Ook het te dienen beleidsdoel kan variëren per gemeente en per sociaal systeem en kunnen sociale systemen andere kenmerken hebben (zoals de mate van geslotenheid bijvoorbeeld of de aanwezige sociale sancties die rolconformisme in de hand werken). Maar naast deze pragmatische beleidskeuzes die soms echt alleen op lokaal niveau kunnen worden gemaakt, kunnen de politieke intenties uiteenlopen. Zo werd in het theoretisch kader het onderscheid gemaakt tussen de *Gemeinschaft* en de *Gesellschaft*. Een accent op één van beiden, kan bepalend zijn voor de wijze waarop de bereidheid van sociale actoren om samen te werken in het collectieve belang wordt gestimuleerd. (Resp. bevorderen van homogeniteit van sociale actoren, opdat men dezelfde emoties voelt en waarden hanteert en overgaat tot meer intensieve en duurzame relaties; of het bevorderen van frequente oppervlakkige, kortdurende relaties waarbij ‘individuen’ zo efficiënt en rationeel mogelijk bepaalde doelen proberen te bereiken).

De ruimte die de wetgever biedt voor lokale invulling kan zeer wenselijk zijn voor de bevordering van sociaal kapitaal die – gegeven de sociale context – het meeste effect sorteert. De vrijblijvendheid in het beleid kan echter ook suboptimale uitkomsten tot gevolg hebben, of de resultaatgerichtheid in de weg staan.

### *3.4.2 Hoe bevordert de wetgever het sociaal kapitaal*

Betekent dit alles dat er niets valt te zeggen over de mogelijke effecten van de Wmo op het sociaal kapitaal en het vertrouwen dat daar daarmee wordt voortgebracht? Het feit dat de wetgever niet expliciet stil staat bij de wijze waarop ze sociaal kapitaal wenst te bevorderen, betekent niet automatisch te betekenen dat ze dit geheel niet wenst, zo blijkt uit nadere bestudering van de beleidintenties door middel van de sociaal kapitaaltheorie.

Sociale samenhang is volgens Putnam voorwaarde voor sociaal kapitaal, dat vervolgens weer voorwaarde is voor het ontstaan van vrijwillige samenwerking (een sterke *civil society*). Het gaat hier dus uiteindelijk om het ontstaan van trust, maar de belangrijkste voorwaarde voor het ontstaan van trust is in dit geval confidence: het vertrouwen dat wordt gevormd in hechte sociale systemen in een zekere mate van geslotenheid. Het is dus voor de analyse in dit onderzoek zaak om na te gaan op welke wijze de wetgever het confidenceniveau wenst te beïnvloeden en in hoeverre te verwachten valt dat dit positieve effecten heeft op sociaal kapitaal en uiteindelijk leidt tot netwerken van civiel engagement. Sociale samenhang en maatschappelijke deelname zijn in dit verband belangrijke

voorwaarden voor het ontstaan van sociaal kapitaal. Dat dient (theoretisch beschouwd) vier doelen: verlaging van de potentiële kosten van opportunisme, een toename van robuuste normen van reciprociteit, een vergrote betrouwbaarheid van sociale actoren en ten slotte herbergt het sociaal kapitaal het langdurig succes uit het verleden, waardoor een cultuur van samenwerking kan ontstaan. Deze samenwerking kan bijdragen aan het effectiever en op meer legitieme wijze beslechten van collectieve problemen.

De Wmo geeft geen blijk van kennis van deze noties. De enige twee concrete aanwijzingen voor gerichte beïnvloeding van sociaal kapitaal, zijn de doelstellingen ter bevordering van mantelzorg en vrijwilligerswerk; en de stimulering van ‘ontmoeting;’ Waarbij moet worden opgemerkt dat het vrijwilligerswerk meer een beleidsmiddel betreft ter bevordering van de civil society (zie dan ook de vorige paragraaf).

Mantelzorg krijgt een prominente plaats in de wet. Zo stelt de wetgever “zonder mantelzorgers zouden veel chronisch zieken, gehandicapten en ouderen hun eigen omgeving kwijt raken. Zonder deze inzet kunnen de vraagstukken van onze samenleving – van de leefbaarheid van de buurten en wijken in de steden en op het platteland tot aan voldoende zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen – nu en in de toekomst niet worden opgelost. De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is (...)” (TK II, 2004-2005, 2). Naast dat de rijksoverheid met maatregelen komt om mantelzorgers verder te ontlasten - met een nog op te stellen beleidsvisie mantelzorg – krijgen gemeenten de opdracht om de positie van mantelzorgers verder te versterken. Dit vormt een apart prestatieveld voor de lokale overheid. Delicaat in de discussie – en in het politieke debat over de maatregelen kwam dat nadrukkelijk aan de orde – is de vraag of een versterkte positie van mantelzorg ook gelijktijdig gepaard zou kunnen gaan met het verminderen van de individuele voorzieningen van mensen, die daarvoor mantelzorg in de plaats zouden kunnen krijgen, omwille van de collectieve betaalbaarheid van voorzieningen (een verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar sociaal kapitaal met een financieel motief).

Op lokaal niveau moet in de tweede plaats gezorgd worden voor “aantrekkelijke plekken waar burgers elkaar kunnen *ontmoeten*, in wijkcentra moeten diverse zorgfuncties gecombineerd worden zodat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen; en sport moet een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van sociale samenhang” (TK II, 2004-2005, 24). De wetgever ziet hierbij een beperkte overheidsrol, zij zou in randvoorwaardelijke zin tegemoet moeten komen. In potentie kan dat juist goed zijn: de overheid schat in wat nodig is in specifieke sociale contexten, maar laat daar waar positieve effecten op het sociaal kapitaal vanzelf tot stand komen, de sociale systemen zelf hun werk doen. Maar het doet ook twijfelen aan de ambities van de wetgever.

Evenmin wordt gedefinieerd wat minimaal nodig is en welke factoren van cruciaal belang zijn om een te bepalen ‘gewenst niveau’ van ontmoeting, van intensieve en frequente sociale interactie en van sociaal kapitaal te bewerkstelligen. Hiermee wordt teruggekomen op de vraag waarmee deze

subparagraaf begon: er zou een verbinding gelegd moeten worden tussen het niveau van sociaal kapitaal en de daarmee te dienen doelstellingen. Ontmoeting moet daadwerkelijk leiden tot samenwerking in het collectief belang. In sociale systemen – ook al is dat zeer contextafhankelijk - waar het sociaal kapitaalniveau erg laag is, omdat er bijvoorbeeld geen cultuur van samenwerking bestaat – moeten neerwaartse spiralen worden omgezet in opwaartse. Eenmaal in een bepaalde spiraal beland kan een zelfversterkend effect gaan optreden. Normen van reciprociteit moeten worden ontwikkeld evenals sancties tegen opportunisme. Sociale actoren moeten er toe worden bewogen te handelen in het belang van het sociale systeem waaraan zij hun betrouwbaarheid beloven. In het volgende hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre dat in de uitvoeringspraktijk, op gemeentelijk niveau – in tegenstelling tot in de Wmo - wel gebeurt.

Putnam laat zien dat er diverse beleidsmogelijkheden zijn om gericht het sociaal kapitaal te bevorderen, al is hij ook niet in staat een beleidsmodel te schetsen, dat als voorbeeld kan dienen in elke context. De overheid kan ontmoeting bevorderen en civiele verbanden versterken: koren, sportclubs, belangenorganisaties, sociale bewegingen etc. Daarnaast is het onderwijs van grote invloed op civiele eigenschappen van sociale actoren: civics education' waarbij duidelijk wordt hoe moet worden geparticipeerd in het publieke domein; communityservice programs, buitenschoolse activiteiten (zoals vrijwilligerswerk). Voor wat betreft de werksituatie wordt het stimuleren van verantwoordelijkheid bepleit van werkgevers om de ruimte te bieden voor familie en gemeenschapsverplichting (zoals het verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg), bijvoorbeeld door het verder bevorderen van parttime werk. In de publieke ruimte moeten niet zozeer grote ontmoetingscentra worden gecreëerd (waar de wetgever dit met de Wmo wel in zekere zin beoogt), maar moet juist meer geïnvesteerd worden in de creatie van netwerken die raciale, sociale en geografische kloven kunnen overbruggen in stedelijk gebied, etc. (Putnam 2000, 402-414).

### 3.4.3 *Effect op vertrouwen*

Enkele conclusies tot besluit. Hoewel de wetgever aangeeft sociaal kapitaal te willen vergroten, lijkt daar met het bevorderen van ontmoeting alleen, weinig recht aan te worden gedaan. De definitie van sociaal kapitaal heeft te veel weg van die van de civil society, terwijl het juist zou moeten gaan om de vraag hoe de factoren te versterken die het bewustzijn onder sociale actoren aanwakkert om wederzijds samen te werken; en niet om het vrijwillig samenwerken alleen.

In paragraaf 3.3 werd al aangegeven dat de wetgever niet duidelijk maakt of het 'civil societybeleid' inhoudt dat de civil society wordt versterkt als doel op zich (conform het tweede Wmo-vraagstuk: de beoogde verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society met het oog op de legitimiteit); of dat ze als middel moet worden gezien. Indien van het laatste sprake is, wordt evenmin aangegeven welke doelen het middel 'versterkte civil society' exact moet dienen. Dat geldt ook voor sociaal kapitaal. Verzachtende omstandigheid voor de vrijblijvendheid is wel dat de wetgever bewust mikt op lokale invulling van sociaal kapitaal. Dat is terecht. Of sociaal kapitaal

ontstaat en kan groeien is afhankelijk van vele contextafhankelijke factoren: van kenmerken van de sociale uitgangssituaties, van de functionele doelen die met sociaal kapitaal moeten worden gediend en van de normatieve en politiek ideologische insteek waarmee dat gebeurt.

Ondanks dat de theorievorming ook weinig handvatten biedt voor bewezen effectieve beleidsmethoden om het sociaal kapitaal daadwerkelijk beleidsmatig te bevorderen, toont de wetgever toch wel wat weinig ambitie. Daarbij blijft de vraag of de Wmo de lokale wetgever zou moeten aansporen om zelf gericht te sturen op de ontwikkeling van sociaal kapitaal. Te denken valt aan de ene kant aan het gericht bevorderen van ontmoeting en stimuleren van samenwerking (gekoppeld aan concrete functionele, maatschappelijke doelstellingen); en aan de andere kant van het stimuleren van vaardigheden om samen te werken in het collectieve belang. Anderzijds kan de wetgever ook kiezen voor een terugtrekkende opstelling en aandringen op meer zelfsturende sociale systemen. In elk geval wordt die keuze door de wetgever op nationaal niveau niet gemaakt.

### **3.5 Conclusie**

Vertrouwen is in theorie, een factor van belang voor beleidsvorming. In het tweede hoofdstuk werd duidelijk dat vertrouwen daadwerkelijk beïnvloedbaar is en dat moderne eisen van legitimiteit en effectiviteit een beroep doen op beleidsmakers om rekening te houden met vertrouwen in het beleidsontwerp. Op basis van dit derde hoofdstuk kan echter moeilijk worden beweerd dat de wetgever op minutieuze wijze probeert het vertrouwen te beïnvloeden. Evenmin kunnen in de Wmo – voor zover het Wmo-beleidsontwerp betrekking heeft op het vertrouwen - de variabelen en alle sociaalwetenschappelijke noties daaronder, worden herkend uit het theoretisch model. Toch is het antwoord op de tweede onderzoeksvraag (op welke wijze wordt met de Wmo getracht het vertrouwen te beïnvloeden?) ‘hoopvol’: de wetgever tracht, zij het niet altijd even consistent en even gericht, met de Wmo weldegelijk het vertrouwen in de samenleving ten positieve te beïnvloeden.

Hoe doet de wetgever dat dan? Realisering van de twee vertrouwensdoelstellingen in de Wmo (te komen tot meer ‘sociale samenhang’ en ‘maatschappelijke deelname’), moeten bijdragen aan het beter laten aansluiten van vraag en aanbod van voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en dus aan de effectiviteit van het beleid. Verder moeten beide doelstellingen er toe leiden dat een verschuiving plaatsvindt van verantwoordelijkheid voor het collectieve probleem ‘van een betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning’ van de overheid naar de civil society (vergrote legitimiteit) en ten slotte moet het leiden tot betaalbaarheid van de maatschappelijke ondersteuning in de toekomst, met het oog op de vergrijzing.

Toepassing van het theoretisch model op het beleidsontwerp van de wetgever laat zien dat van nauwgezette beïnvloeding van vertrouwen geen sprake lijkt. Met de Wmo doelstellingen en de uitwerking daarvan wordt geen keuze gemaakt voor gerichte beïnvloeding van een specifiek type

vertrouwen, gegeven specifieke sociale contexten. De concepten van sociaal kapitaal en civil society worden door de wetgever door elkaar gebruikt. Evenmin kunnen op basis van het beleidsontwerp uitspraken worden gedaan over de vraag of de versterking van de civil society en van het sociaal kapitaal in de samenleving, daadwerkelijk leidt tot meer vertrouwen. Voor wat betreft de versterking van de civil society lijkt het meest te mogen verwacht van de integratie van civil society en publiek domein. Door aan de ene kant burgerschap te bevorderen en aan de andere kant het publieke domein meer te stelen op 'horizontale en kaderstellende beginselen', kan het vertrouwen (trust) in de samenleving groeien. Omdat de wetgever echter niet expliciet aangeeft waar het beleidsmiddel (versterkte civil society) exact toe moet leiden (het te dienen beleidsdoel), of op zijn minst verwarring laat bestaan over de vraag of de versterkte civil society nu een doel op zich is of andere doelen moet dienen (bijvoorbeeld financiële), blijven er vraagtekens staan bij de effectiviteit en nauwgezetheid van de vertrouwensbeïnvloeding.

Dat geldt des te meer voor de beïnvloeding van het sociaal kapitaal. Meer ontmoeting en meer mantelzorg hebben ongetwijfeld positieve effecten op het niveau van sociaal kapitaal (en daarmee op het vertrouwen). De sociaalwetenschappelijke theorie laat echter zien dat er meer nodig is om daadwerkelijk een gegarandeerd resultaat te kunnen verwachten van vertrouwensbeleid.

Bovenstaande doet de vraag stellen of de wetgever bewust veel beleidsruimte laat aan gemeenten voor gerichte vertrouwensbeïnvloeding en zo ja waarom, of dat een gebrek aan theoretische kennis en aan ervaringen / best practices (inzicht in de vraag welke beleidsinstrumenten in welke omstandigheden in de praktijk tot gewenste effecten hebben geleid op het vertrouwen) debet is aan de *weinig systematische uitwerking* van beleid om het vertrouwen te beïnvloeden. Dit omdat de wetgever niet motiveert waarom ze – in tegenstelling bijvoorbeeld tot het beleid van de Welzijnswet – (bijvoorbeeld met het oog op optimale effecten op het vertrouwen of op basis van een governancefilosofie), weinig handvatten biedt voor gerichte realisatie van de Wmo-prestatievelden.

Beiden lijken waar. Enerzijds lijkt – gezien het feit dat het vertrouwensconcept nauwelijks in de wetsgeschiedenis is te herleiden en aanverwante concepten onevenwichtig worden gebruikt – een gebrek aan kennis over vertrouwen en methoden om tot gerichte vertrouwensbeïnvloeding over te gaan, oorzaak van het ontbreken van richtinggevend beleid. Anderzijds laat de wetgever naar alle waarschijnlijkheid bewust veel ruimte aan gemeenten, vanuit het besef dat (de invulling van) methoden van governance en goede methoden van vertrouwensontwikkeling, sterk afhankelijk zijn van sociale contexten en lokale vertrouwensniveaus en behoeften. Op basis van bovenstaande analyse en het theoretisch kader zou de lokale overheid – met het oog op optimale vertrouwensbeïnvloeding – enerzijds sturend moeten optreden waar het het bevorderen van de optimale *voorwaarden* voor het ontstaan van vertrouwen betreft. Het kan gaan om de beïnvloeding van kenmerken van sociale systemen, het ontwikkelen van beleid waardoor de frequentie en intensiteit van sociale interactie toeneemt, etc. Dat dient te geschieden op basis van de kenmerken van de sociale structuur. Aan de andere kant moet het vertrouwen vooral ook juist bottom-up ontstaan (al dan niet gestimuleerd en

aangewakkerd door de overheid) vertrouwen ontstaan (zowel confidence en trust), zodat vertrouwen dat cumuleert en automatisch leidt tot een opwaartse spiraal van vertrouwensontwikkeling (zie Putnam). Methoden van zelfsturing (met een nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor de civil society) en integratie van de civil society en het publieke domein kunnen bijdragen aan een dergelijke ‘virtuous cricle’, wat vervolgens weer van positieve invloed kan zijn op de legitimiteit en effectiviteit van het beslechten van collectieve problemen.

Of de wetgever zich nu wel of niet bewust van deze ingewikkelde maar noodzakelijke afwegingen die op lokaal niveau zullen moeten worden gemaakt, in de wetsgeschiedenis komt dit niet tot uitdrukking. Reden te meer om in het volgende hoofdstuk meer specifiek te kijken naar de wijze waarop gemeenten aan de Wmo-doelstellingen die betrekking hebben op vertrouwen, invulling geven.

## 4. De Wmo in lokale handen

In dit hoofdstuk wordt de lokale uitvoering van de Wmo onder de loep genomen. In het vorige hoofdstuk werd de conclusie getrokken dat de wetgever met de Wmo weldegelijk het vertrouwen tracht te beïnvloeden, maar dat er wel het een en ander schort aan de onderliggende visie. Het ontbreekt in de wet niet alleen aan een *consistente* visie op vertrouwen, maar ook aan concrete vertrouwensdoelstellingen en aan eenduidig beleidsinstrumentarium; en ook een motivatie voor de grote beleidsruimte die wordt gelaten wordt voor eigen, contextafhankelijke invulling van de Wmo-doelstellingen die het vertrouwen raken wordt niet gegeven. Dit laatste hoeft overigens niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een beperktere vertrouwensontwikkeling, maar – zeker gelet ook op de ervaringen met de Welzijnswet – had de wetgever er voor kunnen kiezen om het belang van deze beleidsvrijheid te motiveren op basis van een visie op vertrouwen, waarmee gemeenten worden aangespoord op basis van lokale sociale merites beleid te ontwikkelen dat leidt tot optimale vertrouwensbevordering.

Om nu een inschatting te kunnen maken van de potentiële effecten van de Wmo op het vertrouwensniveau in de samenleving (de derde onderzoeksvraag), is het noodzakelijk te analyseren hoe op lokaal niveau invulling wordt gegeven aan wat de wetgever beoogt met de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daar de Wmo per 1 januari 2007 in werking is getreden, is het nog niet mogelijk om beleidseffecten te meten. Wel kan op basis van de beleidsvoornemens die in gemeentelijke beleidskaders en lokale verordeningen zijn vervat, een inschatting worden gemaakt van de mogelijke effecten van de Wmo op het vertrouwen. Ten behoeve van deze *ex ante* analyse van beleidseffecten - is een casestudy (waaronder een interviewonderzoek met verantwoordelijke wethouders en ambtenaren) verricht in drie gemeenten die qua bevolkingsomvang vergelijkbaar zijn: Waalwijk, Middelburg en Veenendaal. Selectie van de ‘case-gemeenten’ heeft plaatsgevonden op basis van het criterium ‘participatie in de zogeheten proeftuinprojecten van het ministerie van VWS’. De reden daarvoor is dat gemeenten met proeftuinen – experimenten met deelgebieden in de Wmo – al enige ervaring hebben opgedaan met Wmo-beleid (sinds 2005), waardoor meer gezegd kan worden over mogelijke effecten van het beleid op het vertrouwen. In de gemeente Waalwijk geldt dit voor het prestatieveld ‘sociale samenhang’; in Middelburg ‘maatschappelijke deelname’; en in Veenendaal is geëxperimenteerd met ‘mantelzorg en vrijwilligerswerk’.

De derde onderzoeksvraag valt in vier deelvragen uiteen, die centraal hebben gestaan in de casestudy (zie voor de methodologische verantwoording paragraaf 1.3). Om de potentiële effecten van de Wmo op het vertrouwen in de samenleving te bepalen is het in de eerste plaats van belang de vraag te stellen, op welke wijze gemeenten in algemene zin vorm hebben gegeven aan het Wmo-beleid. Daarbij is gekeken naar de voortgang van in- en uitvoering van de Wmo, de specifieke accenten die de onderzochte gemeenten leggen (onder andere ook in de proeftuinen) en naar de wijze waarop invulling



is gegeven aan de drie hoofddoelstellingen van de Wmo (m.b.t. effectiviteit, legitimiteit en betaalbaarheid) en hoe die zich tot elkaar verhouden (paragraaf 4.1). Deze inzichten vormen de basis voor het vervolg van de analyse van de effecten van het lokale Wmo-beleid op het vertrouwen, die start bij de tweede vraag: of gemeenten voorafgaand aan de keuze voor specifieke beleidsinstrumenten, een sociale analyse hebben verricht. Voor gerichte en optimale vertrouwensbeïnvloeding is inzicht in de sociale context immers essentieel, zo blijkt uit de vertrouwenstheorieën (4.2). Vervolgens is per relevant prestatieveld - respectievelijk de 'bevordering van sociale samenhang' (4.3) en 'maatschappelijke deelname' (4.4) - onderzocht hoe gemeenten de wet hebben geïnterpreteerd en welke lokale beleidsdoelen en beleidsmiddelen daaruit zijn voortgekomen (een derde vraag). Ten slotte worden de potentiële effecten van de gemeentelijke beleidskeuzes op het vertrouwen samengevat, door een relatie te leggen met het analysemodel uit hoofdstuk twee (4.5).

#### **4.1 De Wmo vertaald in lokaal beleid**

Hoe heeft de wet nu beslag gekregen in lokaal beleid? In deze paragraaf wordt allereerst beschreven hoe gemeenten in algemene zin vorm hebben gegeven aan de Wmo, opdat in het vervolg van dit hoofdstuk een beter begrip ontstaat van de keuzes die zijn gemaakt omtrent de vertrouwensbeïnvloeding. Na enkele algemene opmerkingen over de lokale invoering van de Wmo, zal specifiek worden ingegaan op de wijze waarop de onderzochte gemeenten invulling geven aan de drie hoofddoelstellingen van de wetgever: effectiviteit, legitimiteit en betaalbaarheid en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Allereerst twee algemene opmerkingen over de invoering van de Wmo in de onderzochte gemeenten. De implementatie van de Wmo blijkt in de onderzochte gemeenten in verschillende snelheden en volgorden te verlopen. Logischerwijs zijn de gemeenten die hebben deelgenomen aan een proeftuinproject op dat deelgebied, verder met de beleidsontwikkeling dan gemiddeld. Maar daarnaast leidt ook het scherpe onderscheid dat gemeenten maken tussen de 'harde Wmo-verplichtingen' (zoals de inrichting van het loket, de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging en het systeem van eigen bijdragen) en de brede, sociale kant (het welzijnsbeleid, waaronder het beleid er bevordering van de sociale samenhang en maatschappelijke deelname) er toe dat gemeenten voor verschillende volgorden van invoering *kiezen*. Sommige gemeenten zijn gestart met de invoering van de Wmo-voorzieningen (huishoudelijke verzorging, loket, etc.) (o.m. Waalwijk en Middelburg) en er zijn gemeenten die begonnen zijn met de implementatie van het sociale Wmo-beleid (o.m. Veenendaal). Waalwijk en Middelburg kozen voor de eerstgenoemde volgorde omdat de invoering nogal snel moest plaatsvinden (in juni 2006 werd de Wmo aangenomen, in januari 2007 moest ze zijn geïmplementeerd)<sup>57</sup>. Onder druk van het departement van VWS en in ogeschouw nemend dat het

ontwikkelen van de sociale / welzijnscomponent een langere adem vergt, is gekozen voor ‘het snel op orde brengen’ van de Wmo-voorzieningen, waarna vanaf 2007 aan de invulling van de overige prestatievelden is begonnen. In Veenendaal werd de omgekeerde volgorde verkozen. In de eerste plaats omdat men op de hoogte was van de wettelijke mogelijkheid van een overgangsjaar (een extra jaar voor de realisatie van de Wmo-voorzieningen), maar anderzijds ook omdat de gemeente eerst draagvlak wilde creëren voor de sociale kant van de Wmo, die ‘de geest van de Wmo’ wordt genoemd. Draagvlak voor de basisprincipes en het sociale fundament moet er toe leiden dat moeilijke keuzes voor wat betreft de voorzieningen (die deels een invulling zijn van de ‘sociale filosofie’) eenvoudiger te maken zijn. In Veenendaal zijn inmiddels een beleidsplan en verordening voor de komende vier jaar tot stand gekomen en op dit moment wordt gewerkt aan realisatie van de voorzieningen. In Middelburg en Waalwijk is het grootste deel van de ‘voorzieningen’ inmiddels gerealiseerd, met uitzondering van het Wmo-loket. In Middelburg is voor het jaar 2007 een beleidsnota tot stand gekomen en wordt op dit moment, net als in Waalwijk, gewerkt aan het vierjarig beleidsplan.

Een tweede algemene opmerking heeft betrekking op het vertrekpunt van beleid, met name voor wat betreft de sociale / welzijnscomponent. De onderzochte gemeenten kunnen bij de implementatie van de Wmo bouwen op bestaand beleid en/of bestaande structuren (bijv. ontwikkeld op grond van de Welzijnswet), zoals bijvoorbeeld het ontwikkelde welzijnsbeleid, jeugdbeleid, ouderenbeleid, etc. In alle onderzochte gemeenten waren bovendien al autonome initiatieven genomen (d.w.z. niet op initiatief van het Rijk) die passen in de Wmo-filosofie. De Wmo vervult daarmee de rol van ‘groeimodel’, ‘paraplu’ (verg. Veenendaal, 2006a, 19), en van ‘kapstok’: een bundeling, integratie en verdere versterking van bestaande initiatieven, die individueel mogelijkserwijs ook al van positieve invloed waren op het vertrouwen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om initiatieven voor woonservicezones<sup>58</sup> (als antwoord op de vermaatschappelijking van de zorg), multifunctionele wijkcentra, een wijkgerichte aanpak (wijkontwikkelingsplannen) en beleid ter bevordering van het zelfsturend vermogen en burgerparticipatie (wijktafels, burgerfora, etc.). In de communicatie over het nieuwe beleid wordt dit ook gebruikt: ‘de gemeente heeft de Wmo niet nodig om te doen wat de Wmo van de gemeente vraagt.’

Alvorens in te gaan op de effecten van het lokale Wmo-beleid op het vertrouwen, is het zinvol inzicht te bieden hoe gemeenten in algemene zin vormgegeven hebben aan de hoofddoelstellingen van de Wmo. Zo wordt inzicht verkregen in de lokale beleidsfilosofie, wordt duidelijk welke accenten de onderzochte gemeenten leggen en welke eventuele spanningen zich voordoen bij de realisatie van de drie doelstellingen in verhouding tot elkaar. De principiële keuzes die zijn gemaakt zijn immers in grote mate bepalend voor de wijze waarop het vertrouwen wordt beïnvloed.

In het vorige hoofdstuk werden drie hoofddoelstellingen van de wetgever onderscheiden in de Wmo. De eerste heeft betrekking op de *effectiviteit* van het beleid op het gebied van wonen, zorg en

welzijn: vraag en aanbod van maatschappelijke ondersteuning moeten beter op elkaar gaan aansluiten. Door schotten tussen de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en de AWBZ weg te nemen en door actief te werken aan meer maatwerk en goede dienstverlening. De maatschappelijke ondersteuning moet minder aanbodgestuurd en minder rigide worden vormgegeven en er dient meer rekenschap gegeven te worden van de behoeften van de burger, die deze behoefte op haar beurt ook actief kenbaar moet maken.

In de gemeente Middelburg krijgt de ‘effectiviteitslag’ de meeste (concrete) aandacht. Ook Veenendaal en Waalwijk herkennen zich in de probleemanalyse van de wetgever, zij het dat Waalwijk nog geen concrete visie heeft op verbetering van de effectiviteit van het (bestaande) sociale en welzijnsbeleid en Veenendaal zich vooral richt op een cultuuromslag en het effectiviteitstreven vooral beperkt tot een moreel appèl op (de eigen verantwoordelijkheid van) partijen om te gaan werken volgens de filosofie van de Wmo. Het ‘gemeentelijk effectiviteitbeleid’ is op vier pijlers gestoeld. De eerste is te vatten onder het kopje ‘samenhang en samenwerking van voorzieningen’. De onderzochte gemeenten constateren dat een ‘oerwoud van regelingen en instanties’ is ontstaan op het gebied van welzijn en zorg, waardoor de toegankelijkheid in het geding is geraakt, het aanbod niet maximaal en integraal wordt afgestemd op de vraag van de burger; en aanbieders langs elkaar heen werken. Er worden diverse initiatieven genomen om de integraliteit van het aanbod te verbeteren: zo inventariseert Middelburg de competenties van instanties en reikwijdte van alle welzijnsinitiatieven om grensconflicten tussen partijen en witte vlekken in het aanbod te ontwaren; en neemt initiatieven om de samenwerking tussen instanties te bevorderen (o.m. met een nieuwe financieringsstructuur). Er zullen dossierverantwoordelijken worden aangesteld die de burger in hulpverleningstrajecten zullen volgen tot het moment dat de problemen zijn opgelost (om de integraliteit van voorzieningen te waarborgen). Het herschikken van organisaties en eventueel opheffen, behoort ook tot de mogelijkheden. Veenendaal en Middelburg hebben ook de *inhoudelijke* samenhang in het beleid – vooral daar waar de hulpvraag van burgers meerdere perspectieven heeft - hoog op de agenda gezet. Ten slotte streven de onderzochte gemeenten naar vermindering van de bureaucratie en naar meer ‘ruimte voor de professional.’

De tweede pijler betreft de toegankelijkheid van voorzieningen en de dienstverlening (vragen beantwoorden, doorverwijzen, helpen). De gemeenten gaan meer ‘vraaggestuurd en dienstverlenend’ werken mede door het inrichten van één loket (eveneens een prestatieveld in de Wmo), waar burgers met alle vragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn terecht kunnen. Middelburg hanteert het principe van ‘dialoogsturing’ bij het vaststellen van de ondersteuningbehoefte en bij het indiceren daarna. De burger wordt in eerste instantie bediend door het loket, wordt indien nodig naar de juiste professional doorverwezen, behoeften en mogelijkheden worden besproken, waarna één professional (ook bij een multidisciplinaire hulpvraag) zich verantwoordelijk maakt voor het eindresultaat (dossierverantwoordelijke), terwijl de cliënt keuzevrijheid behoudt (kiezen tussen zorgaanbieders en

alternatieven) (verg. Middelburg, 2006, 26). Middelburg en Waalwijk investeren ook actief in vroegsignalering en het ontdekken van latente behoeften aan ondersteuning.

De derde pijler betreft de impuls die in alle drie onderzochte gemeenten wordt gegeven aan het welzijnsbeleid, om daarmee enerzijds de kwaliteit van leven te bevorderen en te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op duurdere zorgvoorzieningen; en anderzijds om afhankelijkheid van de burger van de overheid of van zorg- en welzijnsvoorzieningen te voorkomen/verminderen en burgerschap te bevorderen. In Middelburg wordt dit 'voorafbeleid' genoemd (doelend op preventie en welzijn, maar ook het voorkomen van meer brede sociale problemen in de gemeente), in Waalwijk wordt het gevat onder het credo: 'welzijn is minder zorg'.

Ten slotte – en hier verschillen gemeenten in de uitvoering van het Wmo beleid – worden van de diverse effectiviteitinitiatieven, positieve effecten verwacht op de betaalbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen in de toekomst, een vierde pijler. Met name in Veenendaal wordt gedacht met het 'maatwerkstreven' standaardaanbod / algemene voorzieningen (zoals die onder de Welzijnswet) te kunnen vervangen door goedkopere bijzondere voorzieningen (Veenendaal, 2006a, 6). Daarbij moeten inwoners die een beroep doen op voorzieningen zelf een hoofdrol krijgen bij de inkoop, verstrekking en toegangsbewaking van voorzieningen, wat ook tot vermindering van de collectieve lasten moet leiden. Waalwijk en Middelburg verwachten geen significant effect van het effectiviteitbeleid (en een eventuele verschuiving van verantwoordelijkheid) op de betaalbaarheid van de maatschappelijke ondersteuning.

De tweede doelstelling van de wetgever betreft de verschuiving van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning van het publieke domein naar de civil society. In termen van de democratische driehoek (zie theoretisch kader), houdt dit in dat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning meer komt te liggen bij vrijwillige en informele sociale verbanden (met een individuele of collectieve identiteit). De dominantie van het maakbaarheidsdenken en het hanteren van het bureaucratie-model door de overheid moeten plaats maken voor het 'het zelf oplossingen bedenken in de eigen sociale omgeving voor de problemen die zich voordoen.' In hoofdstuk drie werd echter aangegeven dat de wet het concept 'civil society' nogal onevenwichtig en ruim definieert (niet overeenkomstig en deels in strijd met de theorie), wat zou kunnen leiden tot verschillende benaderingen op lokaal niveau. Voor de duidelijkheid: dit hoeft beslist niet onwenselijk te zijn – mits de lokale keuzes maar voortvloeien uit kennis van en over de eigen sociale merites en gegeven deze kennis, gericht zijn op optimale effecten op het vertrouwen.

Uit de casestudy wordt duidelijk dat gemeenten de doelstellingen van de wetgever verschillend interpreteren: gemeenten hebben uiteenlopende visies op de wenselijkheid van een veranderende verantwoordelijkheidsverdeling. Veenendaal ziet de Wmo als stimulans om de verantwoordelijkheid van de civil society voor maatschappelijke ondersteuning ten opzichte van de verantwoordelijkheid van de overheid te herdefiniëren, door enerzijds een moreel appèl te doen op individuele burgers en

maatschappelijke partners om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de maatschappelijke ondersteuning en anderzijds de *rechten* op voorzieningen te verminderen (de overheidsverantwoordelijkheid verminderen). De gemeente sluit zich dan ook aan bij de analyse van de wetgever die aan deze verschuiving ten grondslag ligt.<sup>59</sup> De gemeente draagt in de eerste plaats in woord (communicatie) en beleid uit dat de civil society meer verantwoordelijkheid moet nemen / dragen en de overheidsverantwoordelijkheid zal zich beperken tot het ‘zorgdragen dat de civil society werkt’<sup>60</sup>. Zelfsturing en zelforganiserend vermogen moeten bijdragen aan een klimaat van herkenning, erkenning, respect en vertrouwen. ‘Zelf doen en zelf betalen’ voorkomt afhankelijkheid van de overheid; en moet leiden tot brede participatie (Veenendaal, 2006a, 11). Dit houdt ook in dat de overheid ‘eerlijker wordt’ over haar oplossend vermogen (niet te veel belooft) en vaker een beroep zal doen op de burger zelf of haar organiserend vermogen. Daarbij vindt de burger de gemeente faciliterend aan zijn zijde.’ De gemeente stimuleert ook nieuwe tijdelijke overlegstructuren (bijv. Jongeren in Integraal beleid voor Veiligheid en Leefbaarheid) waarin betrokkenen (bijv. jongeren en ouders) en maatschappelijk verantwoordelijke partners (politie, jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk etc.) zitting nemen (ook in Middelburg) en ook met elkaar in gesprek gaan. Daarnaast wordt wijkinitiatief gestimuleerd en actief ondersteund en wordt een expliciet beroep gedaan op het bedrijfsleven om bij te dragen (bijvoorbeeld aan het jeugdsportfonds).

Waalwijk en zeker ook Middelburg<sup>61</sup> staan kritisch tegenover de interpretatie van de legitimiteitsdoelstelling zoals bijvoorbeeld in Veenendaal. Zij zijn van mening dat deze verschuiving van verantwoordelijkheid ten onrechte met de Wmo wordt geassocieerd en zien als absolute voorwaarde voor een eventuele verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar civil society, dat het recht op zorg en welzijn onverkort geldt. Hierin klinkt de vrees door dat een te grote verantwoordelijkheid van de civil society, mogelijkerwijs de rechten van hulpbehoevenden en kwetsbare groepen aantast. In Waalwijk en Middelburg krijgt ‘de legitimiteitsdoelstelling’ dan ook in mindere mate de vorm van een moreel appél op gemeenschapszin en zelfredzaamheid, maar vooral in nieuwe methoden van interactief bestuur en zelfsturing. Daarmee worden civil society en overheid meer bij elkaar betrokken (integratie van beide domeinen).

Net als in Veenendaal zijn in Middelburg en Waalwijk initiatieven genomen om het initiatief van burgers te vergroten, al lijkt burgerschap in Veenendaal vooral gestoeld te zijn op de communitaristische visie (nadruk op inzet in informele en vrijwillige netwerken en een morele oproep daartoe) en in Middelburg en Waalwijk op de republikeinse (inzet in vrijwillige netwerken en in het publieke domein). Middelburg investeert enerzijds in burgerschap door de maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg en welzijn er toe te bewegen zo min mogelijk zelf partij te zijn bij de organisatie van welzijnsactiviteiten en ontmoeting. Gemeente en maatschappelijke organisaties moeten maximale ondersteuning (gebouw, know-how, financiering, etc.) bieden zodat burgers zelf initiatieven nemen die in het belang van de gemeenschap zijn. Dat wakkert steeds meer initiatief aan. Zo ook in Waalwijk waar zogenoemde ‘mogelijkmakers’ – mensen die initiatieven nemen voor

activiteiten, ontmoeting, enz. – financieel worden gesteund. Het aantal ‘spontane activiteiten’ is als gevolg daarvan enorm toegenomen. Middelburg en Waalwijk investeren anderzijds ook nadrukkelijk in actieve politieke participatie (burgerschap in de republikeinse traditie) door de inrichting van wijkfora en de zelfsturing te bevorderen door burgers verantwoordelijk te maken voor de totstandkoming van wijkontwikkelingsplannen. In paragraaf 4.3 wordt uitgebreider ingegaan op de invulling van het legitimiteitsdoelstelling door gemeenten, omdat dit nauw verweven blijkt met de visie en keuze voor specifiek beleid op het gebied van sociale samenhang.

De laatste doelstelling die in de Wmo tot uitdrukking komt is de (financiële) toekomstbestendigheid van de AWBZ en welzijnsvoorzieningen. De betaalbaarheid van collectieve voorzieningen is in het geding omdat een uitbreiding van rechten in het verleden niet op gelijke voet kunnen toenemen met het oog op de vergrijzing. De wijze waarop het Rijk de Wmo financiert lijkt een eerste stap naar een verminderde druk op de collectieve lasten (althans minder groei): er worden minder financiële middelen overgeheveld, dan gemeenten op basis van bestaande indicaties en voorzieningen nodig zouden hebben<sup>62</sup>. Door gemeenten wordt dit overigens gezien als een verkapte bezuiniging (al wordt dit formeel ontkend door het departement), in de lijn wat de afgelopen decennia gebeurde: herhaalde bezuinigingen op het gebied van welzijn. Gemeenten beklagen bovendien over de afrekencultuur die (hoofdzakelijk ter beheersing van de collectieve lasten) de afgelopen jaren dominant is geworden in zorg en welzijn. De stopwatchcultuur en verantwoordings- en monitoringssystematieken zijn volgens de gemeenten te ver doorgesloten en hebben aan de effectiviteit van beleid geen evidente bijdrage geleverd. Gemeenten zijn bovendien van mening de doorgesloten nadruk op verantwoording, negatief heeft uitgewerkt op het vertrouwen in professionals en heeft geleid tot meer bureaucratie.

Alle onderzochte gemeenten denken met de Wmo beter zicht en grip te krijgen op de betaalbaarheid en erkennen de noodzaak van een rem op de collectieve lasten met het oog op de vergrijzing. Daarbij vinden zij het noodzakelijk te investeren in het sociale en welzijnsbeleid, om daarmee een beroep op duurdere (zorg) voorzieningen te voorkomen en betaalbaarheid in de toekomst te garanderen. Dit alles uit zich inmiddels in een strengere wijze van indiceren door gemeenten<sup>63</sup> en extra investeringen in welzijn, maar ook in het heffen van eigen bijdragen naar draagkracht (vooral in Veenendaal) en aandacht voor meer integraal en effectiever aanbod. Daar gemeenten ook meer zicht krijgen op ontwikkelingen van vraag naar en aanbod van maatschappelijke ondersteuning, kunnen gemeenten als gevolg van de toenemende verantwoordelijkheden (door decentralisatie), ontwikkelingen sneller worden doorzien en kan sneller worden geanticipeerd met algemeen beleid. De vraag blijft echter of de decentralisering, lokalisering en de extra nadruk op preventie en welzijn, er (voldoende) toe leidt dat de kosten van de vergrijzing (met toenemende vraag, zorgzwaarte als gevolg) kunnen worden opgevangen. Daarmee bestaat twijfel over de vraag of de derde hoofddoelstelling van de Wmo (zie paragraaf 3.1) zal worden gehaald.

## 4.2 Sociale context

Uit het theoretisch kader en uit de analyse van de wetsgeschiedenis van de Wmo is gebleken dat het ‘lezen’ en ‘begrijpen’ van de sociale structuur en interactiepatronen in gemeenten een essentiële voorwaarde vormt voor gerichte vertrouwensbeïnvloeding. De wetgever heeft – al dan niet bewust – veel ruimte aan gemeenten gelaten voor invulling van de prestatievelden die aan het ‘vertrouwen raken’ en heeft niet gewezen op het belang en de noodzaak om aan de definitieve beleidskeuzes in gemeenten, een beoordeling van de sociale merites vooraf te laten gaan. Een essentiële vraag die van belang is voor beantwoording van de derde onderzoeksvraag is dan ook of gemeenten een analyse naar de sociale kenmerken in de gemeente als geheel en van de diverse wijken (gezien de beoogde wijkgerichtheid van het beleid) hebben verricht en of de resultaten hiervan leidend zijn geweest voor het beleid.

Uit de casestudy is gebleken dat alle onderzochte gemeenten de noodzaak van een sociale analyse erkennen, maar dat een dergelijke analyse niet altijd even systematisch is uitgevoerd en dat een directe relatie van de uitkomsten van deze analyses met keuzes voor specifiek Wmo-beleid (binnen de door de wetgever gelaten beleidsruimte), eigenlijk in alle gemeenten ontbreekt. Uiteraard hoeft dit niet automatisch te impliceren dat er geen vertrouwensbevordering plaatsvindt. Zeker wanneer voor een grotere verantwoordelijkheid wordt gekozen voor de civil society, dan zou het verstandig kunnen zijn om – op basis van ‘trial and error-beleid’ en rekening houdend met (soms snelle) sociale ontwikkelingen in wijken – te kiezen voor een groei-model en flexibiliteit bij de beleidsontwikkeling. Toch lijkt met het ontbreken van een directe koppeling tussen de sociale uitgangssituatie en de beleidsinstrumenten om het vertrouwen te bevorderen (via de bevordering van sociale samenhang en maatschappelijke deelname) geen recht te worden gedaan aan de theoretische kennis die voor handen is met betrekking tot vertrouwen. Als gevolg van het ontbreken van een sociale analyse zouden optimale effecten op het vertrouwen wel eens kunnen worden ‘misgelopen’. Voordat echter met meer zekerheid antwoorden op onze onderzoeksvraag kunnen worden geformuleerd is het echter eerst zaak te kijken naar de aard en uitkomsten van de sociale gegevens die wél voor handen zijn en de mate waarin deze analyses (voor een deel onbewust) desondanks toch doorklinken in de lokale beleidskeuzes.

Wat is er bekend over de sociale structuur en sociale interactiepatronen in de onderzochte gemeenten en op basis van welke indicatoren bestaat hier inzicht in? De wethouders en betrokken ambtenaren van de drie onderzochte gemeenten geven aan goed zicht te hebben op de sociale kenmerken van de eigen samenleving. Deze inzichten zijn vooral ook gegroeid doordat de drie gemeenten op het gebied van wonen, welzijn en zorg al langere tijd wijkgericht werkten. In Middelburg gingen sociale analyses vooraf aan de wijkplannen die zijn opgesteld. Waalwijk houdt sinds enige tijd een twejaarlijks leefbaarheidsonderzoek waarbij ook gemeten wordt op enkele sociale

indicatoren. Op dit moment is 'sociaal instrumentarium' in ontwikkeling (Waalwijk, 2005, 18). Veenendaal ten slotte, werkt met wijkbeschrijvingen en met een tweejaarlijkse Monitor Leefbaarheid, Veiligheid en Sociale Staat waarin onder andere gekeken wordt naar 'maatschappelijke participatie' en het 'sociaal welbevinden' (verg. Veenendaal, 2005). Deze sociale analyses gaan echter beduidend minder ver (in kwantiteit en kwaliteit) dan op grond van de diverse variabelen die in de vertrouwenstheorieën worden aangedragen, mogelijk/wenselijk zou zijn. Daardoor zijn de sociale aannames die in de lokale beleidskeuzes doorklinken overwegend gebaseerd op 'indrukken' die op basis van ervaring met de uitvoering van de Welzijnswet zijn gevormd.

Uit de analyse van beleidsnota's en op basis het interviewonderzoek is desondanks toch een globale, maar goede indruk verkregen van de sociale context in de verschillende gemeenten. Wanneer allereerst de sociale structuur in de onderzochte gemeenten wordt bestudeerd vallen een aantal zaken op. De gemeente Veenendaal kenmerkt zich enerzijds door een aantal sterk religieus getinte gemeenschappen (ongeveer twaalf overwegend christelijke denominaties) die vrij homogeen en gesloten zijn; en anderzijds door een veel heterogener deel van de bevolking. Voor wat betreft het religieuze deel gaan de 'wetten van de verzuiling' in meer of mindere mate nog altijd op: binnen de gemeenschap is de organisatiegraad (aangaan van informele en/of vrijwillige verbanden) hoog, evenals de bereidheid om zich in te zetten voor de naaste. Politieke representatie vindt binnen de zuil plaats en in enkele wijken wonen, werken en recreëren (verenigingen en activiteiten) mensen van gelijke denominatie binnen (de instituties van) de eigen zuil. Het andere deel van de bevolking is veel heterogener samengesteld en meer afkomstig van 'buiten Veenendaal' (Veenendaal bood in de jaren zestig en zeventig nogal wat werkgelegenheid). Daaronder ook een relatief grote gemeenschap allochtone Nederlanders. De identificatie met de eigen wijk en het 'wijkgevoel' is relatief groot, zowel onder de meer heterogeen als meer homogeen samengestelde sociale systemen.

De grote verschillen tussen meer gesloten en open sociale systemen zijn minder zichtbaar in de Waalwijkse en Middelburgse gemeenschap. In Waalwijk - naast de stad, bestaand uit diverse kernen - uit homogeniteit in sociale systemen zich vooral in de binding met een wijk of kern. Voor de kernen buiten de stad gaat deze binding verder dan in de stad, omdat woonomgeving, historie (families die al lange tijd in de kern wonen) en religie (zowel katholiek als protestants-christelijk) er bepalender zijn voor de identiteit van de bewoners. Noch in de stad, noch in de kernen, leidt de geslotenheid van sociale systemen tot moeilijkheden van toetreding van mensen van buiten al blijkt de stad meer in trek voor buitenstaanders (met name de nieuwbouwwijk). De stad is vrij heterogeen samengesteld, waarbij enkele wijken er in negatieve zin uitspringen voor wat betreft de leefbaarheid (dat is overigens in Veenendaal ook aan de orde), zogenoemde 'aandachtswijken'. In de aandachtswijken staat met name de sociale cohesie onder druk, specifiek wordt daarbij de ook de kloof tussen autochtone en allochtone bevolking als problematisch ervaren. Noch in de stad, noch in de kernen, leidt de geslotenheid van sociale systemen tot moeilijkheden in termen van 'toetreding van mensen van buiten,' al blijkt de stad een grotere aantrekkingskracht te hebben voor buitenstaanders.



Middelburg ten slotte is in vele opzichten te vergelijken met Waalwijk. Een enkele zeer orthodox christelijke kern (zoals Arnemuiden) daargelaten, is de samenleving vrij heterogeen samengesteld al speelt religie in de gehele gemeente een relatief belangrijke rol. Identificatie met de wijk vindt – mede door gemeentelijk beleid – steeds meer plaats, zich uitend in toenemende sociale samenhang (in Veenendaal ook sterke identificatie met de wijk). Grootstedelijke problematiek op het gebied van leefbaarheid en sociale samenhang heeft Middelburg niet (Veenendaal het meest, Waalwijk in mindere mate), maar de geslotenheid van allochtone gemeenschappen en de orthodox-christelijke gemeenschappen levert bestuurlijk gezien een ‘living-apart-together’-situatie op: er wordt alleen samenwerking gevonden (voor kern-verstijgende beleidsproblemen) wanneer nodig. Er wordt ook wel gesproken over een historisch gegroeide ‘bestuurlijke latrelatie’. Bij het bereiken van de allochtone groepen (grote Molukse gemeenschap o.m.) ervaart de gemeente moeilijkheden vanwege de geslotenheid.

Hoe vertaalt een en ander zich vervolgens in het vertrouwen: in respectievelijk ontwikkeld sociaal kapitaal en in een ontwikkelde civil society? In het theoretisch kader kwam aan de orde dat een zekere geslotenheid van sociale systemen bevorderlijk is voor het ontstaan van vertrouwen in de definitie van confidence: het vertrouwen (ookwel betrouwbaarheid) dat ontstaat naarmate sociale actoren elkaars betrouwbaarheid beter kunnen inschatten. Naar mate sociale systemen meer open zijn is het vertrouwen meer een product van morele of functionele afhankelijkheid.

Dit onderscheid is in de praktijk goed zichtbaar. De casestudy laat zien dat zich verschillen voordoen tussen gemeenten, maar met name ook tussen de verschillende wijken in de onderzochte gemeenten. In Veenendaal (de gemeente meeste ‘gesloten sociale systemen’) is het confidenceniveau sterker ontwikkeld en leeft een sterker urgentiegevoel voor het onderhouden en versterken van informele netwerken, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in een grotere bereidheid en feitelijke inzet voor mantelzorg (twee maal zo hoog dan het landelijk gemiddelde). In Middelburg en Waalwijk zijn de ervaringen met de gesloten wijken/kernen aldus, dat de bereidheid van burgers om binnen de eigen gemeenschap zaken van de grond te krijgen groot is, maar dat dit er anderzijds toe kan leiden dat collectieve doelstellingen die het domein van het sociale systeem overstijgen, lastiger te realiseren zijn. Het hoge confidenceniveau in wijken met meer gesloten sociale systemen leidt er in Waalwijk bijvoorbeeld toe dat zelfsturing bij de ontwikkeling van dorpsontwikkelingsplannen in de meer gesloten kernen, eenvoudiger van de grond te komen dan in de stad. Het gebrek in deze kernen aan een goed ontwikkeld ‘trustniveau’ leidt er anderzijds toe dat sociale problemen die de gesloten sociale systemen overstijgen, moeilijker oplosbaar zijn. In Middelburg slaagt de gemeente er bijvoorbeeld niet in om kinderen naar peuterspeelzalen te krijgen uit de religieuze kernen. In Veenendaal blijkt de integratie van allochtonen en de eenzaamheid van mensen een probleem (20 procent voelt zich eenzaam, onder ouderen zelfs 40 procent).

Het civiel engagement wordt in de diverse gemeenten vooral uitgedrukt in culturele kenmerken. Zo leidt de 'Zeeuwse nuchterheid' in Middelburg tot 'gezagsgetrouw handelen en berusting' ten aanzien van overheidsbeleid. De Waalwijkers blijken echter weinig te hebben van de Brabantse 'afwachtendheid': zijn vrij mondig en participeren aardig, maar zijn ook snel geneigd te mopperen. In Veenendaal doet zich een meer divers beeld voor: er is een duidelijk verschil tussen gesloten en open sociale structuren; en daarbij heeft Veenendaal wat meer grootstedelijke kenmerken, waardoor specifieke groepen extra aandacht verdienen. Speciale aandacht behoeft in alle drie gemeenten het civiel engagement van de jeugd: jongeren zijn individualistischer dan vroeger, maar blijken desondanks – met extra aandacht - wel te betrekken bij maatschappelijk relevante zaken.

In Veenendaal bestaat onder de inwoners ontevredenheid over de sociale kwaliteit, uitgedrukt in 'het elkaar kennen, prettig met elkaar omgaan, gezelligheid en saamhorigheid' (Veenendaal, 2006a, 22). Daarbij komt dat het aantal vrijwilligers in een periode van twee jaar (2003-2005) met ruim tien procent is teruggelopen (Veenendaal, 2005, 76). Anderzijds blijkt het verenigingsleven sterk te zijn ontwikkeld, met name op het gebied van sport. Waalwijk en Middelburg hebben ook een bloeiend verenigingsleven, eigenlijk over alle linies. In Waalwijk mede ook doordat het vrijwilligerswerk al jarenlang met succes (een trend van een toenemend aantal vrijwilligers) hoog op de agenda staat.

Voor wat betreft de politieke participatie zijn in de onderzochte gemeenten weinig gegevens voorhanden. In Middelburg is de participatie uitgedrukt in 'opkomst bij verkiezingen' het hoogst, in Waalwijk is de mate van interactie in het politieke proces het meest ontwikkeld van de drie onderzochte gemeenten. In Veenendaal is de actieve politieke participatie nog erg hoog binnen het verzuilde segment: het aantal leden van de confessionele partijen is beduidend hoger. De relatief grote mondigheid van de Waalwijker draagt bij aan de hoge score op 'politieke participatie', al uit zich dat nog niet in een grotere tevredenheid over het openbaar bestuur ('er wordt veel gemopperd').

Gegevens over de mate waarin in de diverse gemeenten vrijwillige verbanden totstandkomen en in hoeverre de inwoners bereid zijn hier aan bij te dragen, zijn niet voorhanden. In Veenendaal lijken vrijwillige verbanden vooral binnen de sociale systemen te ontstaan (verzuild), in Middelburg en Waalwijk zijn de verbanden meer overstijgend (bijv. buurtcomités, buurtpreventieteams): met name in relatie tot de overheid / collectieve problemen boven sociale systemen (inspraak, zelfsturing, etc.) De laatste gemeenten signaleren echter wel dat de maatschappelijke instituties die het middenveld vormen (en aan wie de gemeenten een belangrijke rol toekennen bij de uitvoering van het sociaal- en welzijnsbeleid) niet altijd de achterban representeren, die zij zeggen te vertegenwoordigen. Deze twijfels over de legitimiteit van historisch gegroeide instituties (voor een deel ook het gevolg van enige afstand tussen burger en bestuur) belemmert de overheid in de samenwerking met partijen en de realisatie van beleid dat echt ten goede komt van de burger op wie het beleid gericht is.

### 4.3 Sociale samenhang

In bovenstaande is aan de orde geweest hoe de onderzochte gemeenten in grote lijnen gevolg geven aan de Wet maatschappelijke ondersteuning en is de sociale uitgangssituatie geschetst vóór en tijdens invoering van de Wmo. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat – gezien het feit dat de wetgever het vertrouwensconcept weinig expliciet bezigt – andere wegen bewandeld moeten worden om op basis van onze ex ante meting van beleidseffecten - te komen tot conclusies over potentiële effecten van de Wmo op het vertrouwensniveau in de samenleving. Daartoe is bekeken welke prestatievelden in de Wmo mogelijkwijs van doen hebben met vertrouwen en op welke wijze beleid gestalte zou kunnen krijgen waarmee het vertrouwen ten positieve wordt beïnvloed. Om meer specifiek zicht te krijgen op de lokale uitvoering van de Wmo en de effecten daarvan op het vertrouwen is, het noodzakelijk een gelijksoortige analyse uit te voeren naar de lokale uitvoering van de twee prestatievelden ‘bevordering van de sociale samenhang’ en ‘bevordering van de maatschappelijke deelname.’ Hoe geven de gemeenten invulling aan deze prestatievelden (beleidsinstrumenten) en waar zijn de beleidskeuzes op gebaseerd? In deze paragraaf allereerst aandacht voor de sociale samenhang: het prestatieveld dat zich richt op de versterking van de *sociale structuur*.

Uit de vertrouwenstheorieën en uit de analyse van de wetsgeschiedenis is gebleken dat sociale samenhang op verschillende manieren kan worden bevorderd. Er kan gekozen worden voor een accent op bonding (het bevorderen van confidence, sociaal kapitaal, informele netwerken), op bridging (trust, het versterken van de civil society) of voor een combinatie van beiden. ‘Bridging-beleidsmethoden’ kunnen gericht zijn op het bevorderen van vrijwillige samenwerking; ofwel op functionele afhankelijkheid. Idealitair (met het oog op maximale vertrouwensbeïnvloeding) spelen bij de keuzes verschillende argumenten een rol: de relatie met het te dienen beleidsdoel (want sociale samenhang is altijd een *middel*), de sociale uitgangssituatie, politiek-ideologische en morele argumenten en ten slotte dient te worden nagedacht over het evenwicht tussen ‘bonding’ en ‘bridging.’

De keuze voor een specifieke beleidsmethode ter bevordering van de sociale samenhang is door de wetgever vooral bij de gemeenten gelegd. De enige randvoorwaarden die zijn gesteld zijn dat sociale samenhang op *wijkniveau* moet worden bevorderd, en dat daarbij een voorkeur uit gaat naar methoden die recht doen aan een verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society. En ten slotte stelt de wetgever dat de versterkte sociale samenhang niet alleen een positief effect moet hebben op de effectiviteit, legitimiteit en betaalbaarheid van maatschappelijke ondersteuning, maar een zo breed mogelijk effect, ook op andere terreinen van beleid. In hoofdstuk drie zijn twijfels geuit over de wenselijkheid van een dermate grote beleidsvrijheid voor gemeenten, met het oog op het belang van gerichte vertrouwensbeïnvloeding en in het licht van eerdere ervaringen met het Welzijnsbeleid. Het beleid ter versterking van de sociale samenhang werd namelijk nogal vrijblijvend ingevuld. Anderzijds zou beleidsvrijheid positieve effecten kunnen hebben op het vertrouwen: meer

contextafhankelijk beleid en verschillen tussen gemeenten én tussen wijken, gericht op de sociale behoefte kan grotere effecten sorteren op het vertrouwen.

Uit de casestudy blijkt dat de onderzochte gemeenten de beleidsruimte (ruimschoots) te baat nemen en dat zich interessante verschillen in het beleid voordoen. Geanalyseerd is hoe deze verschillende ‘beleidsaanpakken’ tot uitdrukking komen in beleidsinstrumenten en of en zo ja welke van de hierboven genoemde gronden een rol hebben gespeeld bij de beleidskeuzes. Waar mogelijk wordt al het een en ander gezegd over de te verwachten effecten op het vertrouwen, maar meer systematisch komen deze effecten in paragraaf 4.5 aan de orde.

De methode om sociale samenhang te bevorderen (en daarmee indirect de lokale definitie van sociale samenhang) blijkt niet zozeer te worden ingegeven door de sociaal-pragmatische noodzaak van beleid ter bevordering van het vertrouwen, maar vooral door de visie op de civil society en de door de gemeente gewenste verhouding tussen publiek domein en civil society. In het theoretisch kader werden drie visies op de civil society onderscheiden, waarbij in twee visies (de civil society als domein van vrijwillige samenwerking en als moreel hoogstaande samenleving) een scheiding wordt gehanteerd tussen publiek domein en civil society; en in één (de civil society als publiek domein) een integratie van beiden wordt beoogd. In het lokale beleid ter bevordering van sociale samenhang worden verschillende keuzes gemaakt voor wat betreft de wenselijkheid van de integratie van het publieke domein met dat van de civil society; én blijkt het antwoord op de vraag of de gemeente een verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society gewenst acht, bepalend voor de keuze voor specifiek sociale samenhang beleid.

Het indelen van gemeenten op basis van deze politiek-ideologische en moreel bepaalde visie op de verhouding tussen overheid en civil society, levert een onderscheid op in diverse typen beleidsmiddelen, of accenten op een specifieke benadering. Waar zowel een verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society, als een integratie van publiek domein met dat van de civil society wordt beoogd, kenmerkt het beleid ter bevordering van de sociale samenhang zich door het een zwaartepunt op het versterken van het ‘zelfsturend vermogen’ van de samenleving in een integraal domein van civil society en overheid. Dat is de benadering die in Waalwijk dominant blijkt. In onderstaande wordt dit verder toegelicht. Daar waar een verschuiving van publiek domein naar de civil society wenselijk wordt geacht, maar niet door integratie van beide domeinen, maar door herdefiniëring van verantwoordelijkheden van beide domeinen, daar krijgt de versterking van sociale samenhang vooral een uitwerking in beleid dat een moreel appél doet op zelfredzaamheid en informele netwerken om in een zekere geslotenheid van sociale systemen zelf oplossingen te vinden en te realiseren voor collectieve problemen van maatschappelijke ondersteuning. Dit beleidsaccent zien we terug in Veenendaal. En ten slotte is Middelburg te typeren als gemeente waar een (verdere) verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society niet als wenselijk wordt ervaren, maar wel een integratie wordt beoogd van publiek domein en civil society om in

gezamenlijkheid oplossingen voor collectieve problemen te vinden. Hier komt beleid ter bevordering van de integratie van het publieke domein met het domein van de civil society in mindere mate vorm in methoden van zelfsturing, maar wel in een toename van interactief beleid. Zowel de Waalwijkse als Middelburgse methoden – gemeenten die dus beiden een integratie van publiek domein en civil society beogen – ligt een groter accent op de versterking van de sociale infrastructuur: het voorzieningenniveau voor zorg en welzijn. In onderstaande zal worden ingegaan op de drie verschillende methoden die in de verschillende gemeenten worden verkozen op basis van de verschillende visies op de civil society.

In onderstaand schema (tabel 4.1) zijn de drie onderzochte gemeenten ingedeeld op basis van deze twee variabelen die samenhangen met de legitimiteit van beleid, die het meest bepalend blijken voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan beleid ter versterking van de sociale samenhang.

		<b>Verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society gewenst?</b>	
		Ja	Nee
<b>Integratie publiek domein civil society gewenst?</b>	Ja	<b>Waalwijk</b> Motief: democratisering / legitimiteit: zelfsturing. (2)	<b>Middelburg</b> Motief: democratisering, effectiviteit sociale infrastructuur, legitimiteit: interactief bestuur) (1)
	Nee	<b>Veenendaal</b> Motief: moreel oogpunt / legitimiteit: versterken informele netwerken) (3)	

**Tabel 4.1**

### **Sociale samenhang en sociale infrastructuur (1)**

Wat opvalt bij bestudering van het beleid ter bevordering van de sociale samenhang is dat gemeenten ofwel een accent leggen op de sociale *infrastructuur*; ofwel op de aard en structuur van maatschappelijke verbanden. Met sociale infrastructuur wordt bedoeld op het fysieke voorzieningenniveau (op het gebied van welzijn en zorg ondermeer) dat moet bijdragen aan frequente en sociale interactie. Met sociale structuur wordt bedoeld op de kenmerken van sociale systemen en sociale interactie, die deels met beleid kunnen worden beïnvloed.

De gemeenten die heil zien in een integratie van het publieke domein en de civil society, blijken relatief de meeste aandacht te hebben voor verbeterde dienstverlening en een effectiever en meer kwalitatief aanbod van voorzieningen, als voorwaarde voor meer sociale samenhang. Het verstevigen van de sociale *infrastructuur* als middel om tot meer sociale samenhang te komen sluit in feite aan bij de beleidslijn die gold onder het regime van de Welzijnswet: sociale infrastructuur moet de opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning bevorderen. Doel was de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau op het gebied van wonen, zorg en welzijn op wijkniveau – met specifieke aandacht voor de ontmoeting tussen wijkbewoners van alle leeftijden, sociale lagen en

achtergronden. Middelburg en Waalwijk investeerden voor de komst van de Wmo overigens al meer dan gemiddeld in de sociale infrastructuur, bijvoorbeeld in woon-servicezones (zie voor een toelichting paragraaf 4.1). De intensivering van dit beleid moet dus zowel ‘verbindende effecten’ hebben (bonding) – mensen uit dezelfde wijk/ straat / buurt voelen zich bij elkaar en bij de wijk betrokken – en ‘overbruggende effecten’ (bridging) hebben, contacten tussen generaties, sociale lagen, etniciteiten etc.

In de Wmo krijgt de sociale *infrastructuur* in het ‘samenhangbeleid’ vooral in Middelburg en in Waalwijk<sup>64</sup> extra aandacht, waarbij niet alleen de effectiviteit en integraliteit van de voorzieningen een rol speelt, maar ook de legitimiteit. In Waalwijk en Middelburg wordt een fysieke structuur van zorg- en welzijnsvoorzieningen zo veel mogelijk ingericht op één locatie in de wijk, waar gelijktijdig alle welzijnsondersteuning voor handen is en dat wat nodig is voor de bevordering van ontmoeting (bijv. een jeugdthunk, speelruimte, ontmoetingsruimte ouderen, etc.). De sociale infrastructuur wordt in Waalwijk in de toekomst ondergebracht in multifunctionele wijkcentra. De Wmo leidt zo tot een impuls voor de integraliteit van voorzieningen en tot een werkwijze van de overheid die veel meer horizontaal is en vraaggericht. In alle drie onderzochte gemeenten krijgt het welzijnsbeleid en preventie daarbij een extra impuls, zowel ter bevordering van de sociale samenhang als met het oog op de betaalbaarheid. Een goed aanbod van welzijnsvoorzieningen voorkomt namelijk een beroep op duurdere zorgvoorzieningen en stimuleert de sociale samenhang. Ook in Veenendaal is overigens aandacht voor sociale infrastructuur, al is het concrete beleid minder verstrekkend (bijv. experiment buurtconciërges). Van multifunctionele wijkcentra en loketten in de wijk komt het is in Veenendaal (voorlopig) niet.

### **Sociale samenhang en de aard en structuur van maatschappelijke verbanden**

Gemeenten die op morele, politiek-ideologische of pragmatische gronden van mening zijn dat een te grote overheidsregie de civil society en/of informele netwerken afremt of onvoldoende stimuleert in het eigen vermogen om met vrijwillige samenwerking of in informele netwerken, op basis van onderling vertrouwen (resp. confidence en trust), verantwoordelijkheid te nemen voor collectieve problemen in de samenleving, zullen betogen dat investeringen in de sociale infrastructuur alleen, of een te grote nadruk daarop, geen optimale effecten zal sorteren op de sociale samenhang. En dat voor de ontwikkeling van sociale samenhang een verschuiving zou moeten plaatsvinden van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society. De gemeenten die heil zien in zo’n verschuiving (Waalwijk en Veenendaal), blijken dan ook een groter accent te leggen op beleid dat zich richt op de aard en structuur van maatschappelijke verbanden. Middelburg is minder ‘gecharmeerd’ van een veranderende verantwoordelijkheidsverdeling en richt het beleid in mindere mate op de aard en structuur van maatschappelijke verbanden.

Het theoretisch model liet echter zien dat het versterken van de aard en structuur van maatschappelijke verbanden op verschillende manieren kan plaatsvinden met wisselende effecten op

verschillende vertrouwentypen. Dat zien we ook terug in verschillende keuzes die gemeenten maken. Het beleid kan zijn gericht op de vergroting van de homogeniteit / onderlinge solidariteit (I); op de vergroting van de wederzijdse afhankelijkheid (II); en op de bevordering van de tendentie tot het ontstaan van vrijwillige verbanden (III). Onder II en III scharen we de beleidsmiddelen ter versterking van de civil society/ trust); onder I die van sociaal kapitaal/ confidence. Gemeenten blijken in de uitvoeringspraktijk ook een impliciete keuze te maken voor beïnvloeding van een specifiek type vertrouwen, een keuze die samenhangt met de wenselijkheid van integratie van publiek domein en civil society (zie tabel 4.1). Op de twee benaderingen die hier uit voortvloeien wordt in onderstaande ingegaan. Daar waar integratie van de civil society en het publiek domein gewenst is, richt beleid ter bevordering van de sociale samenhang zich vooral op de kracht van de civil society (Waalwijk: 'sociale samenhang en zelfsturing'); daar waar integratie ongewenst is op versterking van het sociaal kapitaal (Veenendaal: 'sociale samenhang en zelfredzaamheid').

### Sociale samenhang en zelfsturing (2)

Met name in Waalwijk, waar sociale samenhang wordt gekoppeld aan de doelstelling om de civil society te versterken om de civil society meer verantwoordelijkheid te geven, wordt het prestatieveld ter bevordering van de sociale samenhang ingevuld door het zelfsturend vermogen van de civil society te versterken. Hiermee wordt expliciet een integratie beoogd van het publieke domein met de civil society als gevolg waarvan aansluiting wordt gevonden bij de civil societyvisie die in het theoretisch kader onder het kopje 'de civil society als publiek domein' werd geschaard. Beleidsmiddelen in dit kader moeten bijdragen aan een toename van het vertrouwen in de definitie van 'trust.'

Hoe leidt zelfsturing in dit model tot meer sociale samenhang (en tot een toename van het vertrouwen – trust)? Waalwijk definieert het belang van sociale samenhang als "uiting van betrokkenheid in gedrag en beleving van mensen bij maatschappelijke verbanden in het persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving'(Waalwijk, 2005, 6). Het zelfsturend vermogen wordt actief bevorderd door gebiedsgericht te werken als overheid en daarbij de inbreng van de civil society – zowel in de beleidsvorming als in de beleidsuitvoering - als essentiële voorwaarde te beschouwen. Gebiedsgericht werken wordt dan ook gedefinieerd als een "methode waarbij toekomstvisie, interactie met burgers, bedrijven en instellingen en planning van de uitvoering bij elkaar worden gebracht met als doel de leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang (...) door gezamenlijke inspanningen zo optimaal mogelijk te maken" (Waalwijk, 2002, 3). Waalwijk gebruikt daarvoor het instrument van Wijkontwikkelingsplannen en het inrichten van vrij toegankelijk<sup>65</sup> organisch wijkforum: een "marktplaats waar wijkbewoners met elkaar discussiëren over knelpunten en kansen, waar de ontwikkelingsdoelen worden gedefinieerd en afspraken worden gemaakt over de uitvoering van activiteiten waar professionals (...) ondersteuning kunnen geven (...)" (Waalwijk, 2005, 10). Het wijkforum stelt zo veel mogelijk zelfstandig een wijkontwikkelingsplan op. De wijkontwikkelingsplannen zijn een maatgevend integraal beleidskader waarmee burgers, gemeenten

en instellingen de komende tien jaar gaan werken (10). De overheid wil hiermee enerzijds de potenties van de wijk beter benutten en de invloed en betrokkenheid van burgers op de eigen woonomgeving. Anderzijds werkt de gemeente aan de eigen klantgerichtheid en openheid, tracht ze de ontwikkeling van burgerzin en interactie te stimuleren en regisseert de gemeente meer dan dat ze stuurt. Zo faciliteert en financiert de gemeente de wijkfora, stelt gebiedscoördinatoren aan en zorgt er voor dat professionals inspelen op de behoefte van de bewoners.

Ook in Middelburg wordt overigens geprobeerd te komen tot meer zelfsturing, door de ontwikkeling van wijkplannen met vergrote invloed van civil society en met nieuwe methoden van burgerparticipatie. Zo is voor elke wijk is een wijkplan opgesteld waarbij buurtbewoners invloed hebben kunnen uitoefenen in werkgroepen en in frequent (en blijvend) te organiseren wijktafels. Duidelijk verschil met de Waalwijkse insteek is dat de overheid eindverantwoordelijk blijft voor de beleidsuitkomsten en ook vooraf de grenzen bepaalt van wat tot de verantwoordelijkheid van de civil society behoort en wat tot de overheid behoort. De overheid hakt uiteindelijk de knopen door. Met deze verantwoordelijkheidsverdeling komt geen verandering ten opzichte van voor de invoering van de Wmo. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de verschillen tussen Middelburg en Waalwijk waar het de invloed van de wijkfora betreft. In Middelburg zijn de ruimte en mogelijkheden voor burgers om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het beleid beperkt tot inspraak: de burger krijgt in de regulier georganiseerde wijktafels wel de gelegenheid vragen te stellen aan maatschappelijke organisaties en bestuurlijk verantwoordelijken bij de gemeente, maar verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en uitvoering is toch minder aan de orde. In Waalwijk echter wordt van de burger verwacht dat hij/ zij meebeslist en zich (mede) verantwoordelijk maakt voor de uitvoering van het beleid.

### Sociale samenhang en sociaal kapitaal (3)

Een laatste methode – die in Veenendaal het meest dominant is – richt zich op de ontwikkeling van sociaal kapitaal in het algemeen en van burgerschapsvaardigheden in het bijzonder. In Veenendaal komt in de visie op sociale samenhang het meest het belang tot uitdrukking van ‘morele betrokkenheid’ van inwoners en organisaties bij de eigen wijk en eigen omgeving. Het Wmo-beleid in Veenendaal ‘samenhangbeleid’ krijgt in Veenendaal gestalte in drie uitgangspunten: er moet een cultuuromslag plaatsvinden in het overheidshandelen (1), maatschappelijke partners (instellingen, belangenorganisaties en bedrijven) moeten worden verleid een sterke civil society te vormen en te stimuleren (2); en er moet ‘een cultuurverandering in de samenleving’ plaatsvinden: het belang van een sterke civil society, of dat nu is vanuit waarden als barmhartigheid, solidariteit of vanuit humanitaire overwegingen, moet gaan domineren (3). Hieruit blijkt de dominantie van een communitaristische burgerschapstraditie waarbij de samenleving vooral wordt gezien als het geheel van informele netwerken en burgerschap als versterkte identificatie met (de normen en waarden van) de sociale verbanden, waartoe burgers behoren.



Om deze betrokkenheid van bewoners te vergroten op elkaar en bij de woonomgeving doet de gemeente een moreel appèl op haar bewoners elkaar aan te spreken om negatief gedrag, zich in te spannen elkaar te leren kennen, prettig met elkaar om te gaan en te werken aan meer gezelligheid en saamhorigheid (naast een verbeterd voorzieningenaanbod, het bevorderen van ontmoetingsplaatsen). Anderzijds wordt burgerschap bevorderd door middel les op scholen in burgerschap en sociale samenhang; en met maatschappelijke stages. De maatschappelijke stages zijn bedoeld voor leerlingen van middelbare scholen en moeten in de eigen wijk plaatsvinden, opdat kennis wordt gemaakt met diverse aspecten van de samenleving en om de maatschappelijke betrokkenheid en het besef voor waarden en normen te stimuleren (Veenendaal, 2006b).

Ook in Middelburg en in Waalwijk worden in het kader van de sociale samenhang initiatieven ontplooid om het sociaal kapitaal te bevorderen en burgerschap in het bijzonder te bevorderen. Naast dat burgerschap in Middelburg en Waalwijk moet leiden tot een grotere identificatie en betrokkenheid van burgers met (normen en waarden van) de sociale gemeenschap, wordt burgerschap ook gedefinieerd vanuit een verantwoordelijkheid voor participatie in het publieke domein. Dat leidt enerzijds toe dat Waalwijk bijvoorbeeld het onderwijs inzet ten behoeve van de sociale infrastructuur van de wijk. De leerlingen van een school voor praktijkonderwijs in Waalwijk zullen een dienstencentrum in het kader van de Wmo gaan vervullen en allerlei klussen in het belang van de wijk gaan verrichten. In alle drie onderzochte gemeenten wordt initiatief van buurbewoners (Waalwijk: mogelijkmakers) voor activiteiten die de samenhang ten goede komen (ontmoeting, binding etc.) actief te stimuleren, doorgaans d.m.v. een financiële prikkel (op basis van subsidiëring en/of individuele bijdragen). Anderzijds proberen de gemeenten Middelburg en Waalwijk burgerschapsvaardigheden te bevorderen, waardoor burgers zich actiever, intensiever en beter kunnen manifesteren in het publieke domein. Naar mate burgers ook intensiever betrokken worden bij beleidsvorming en beleidsontwikkeling, ventileren zij ook sneller een eigen behoefte om – als het kan ondersteund door de gemeente – de eigen burgerschapsvaardigheden verder te ontwikkelen. Gemeenten spelen hier op in door bijvoorbeeld cursussen aan te bieden.

In alle onderzochte gemeenten blijkt het bij elkaar brengen van met elkaar conflicterende partijen ook zijn vruchten af te werpen ter bevordering van de sociale samenhang (initiatieven tot bridging en het doen ontstaan van trust). In Middelburg wordt bij overlast veroorzakende jongeren direct geanticiperd met opbouwwerk, in Veenendaal gaat men nog verder: daar organiseert de gemeente bijeenkomsten waar overlastveroorzakende jongeren aan tafel gaan zitten met de mensen die de hinder van de overlast veroorzaken om problemen bespreekbaar te maken en samen te werken aan oplossingen.

#### 4.4 Maatschappelijke deelname

Naast sociale samenhang heeft ook het beleid dat in het kader van de Wmo de maatschappelijke deelname moet bevorderen, mogelijke effecten op het vertrouwen. In paragraaf 3.2.2 is uiteengezet op welke wijze de bevordering van maatschappelijke deelname kan bijdragen aan een toename van het vertrouwen in de samenleving. Maatschappelijke deelname heeft niet zo zeer betrekking op structuur van sociale systemen, als wel op de aard en intensiteit van sociale interactie. Hoewel maatschappelijke deelname door de wetgever eenduidiger is gedefinieerd in de Wmo dan sociale samenhang, is maatschappelijke deelname minder eenvoudig te beïnvloeden. Dat komt enerzijds doordat de aard en intensiteit van interactiepatronen door een veelvoud aan factoren wordt beïnvloed (zie bijv. de vertrouwenstheorieën van Luhmann en de sociaalkapitaaltheorieën uit het theoretisch kader) maar vooral ook doordat deze factoren voor een groot deel buiten de beïnvloedingssfeer van de overheid liggen.

Voor zover de maatschappelijke deelname beïnvloedbaar is – zo werd in paragraaf 3.2.2 aangegeven – moet een onderscheid gemaakt worden tussen twee variabelen die van invloed zijn op de aard en intensiteit van sociale interactie bepalen. Enerzijds speelt de toegankelijkheid van sociale systemen een rol (participatiefactoren); anderzijds de frequentie en intensiteit van sociale interactie (interactiefactoren). Dat betekent dat – als gemeenten al zicht hebben op de kenmerken van sociale interactie in de eigen gemeente – in verschillende sociale systemen met uiteenlopende kenmerken, ook beleid op maat zouden moeten toepassen teneinde optimale effecten op het vertrouwen te realiseren (zie paragraaf 4.2).

Maar niet alleen de complexiteit van beïnvloeding van de juiste variabelen, maakt gerichte beïnvloeding lastig. Uit de casestudy blijkt dat gemeenten de keuze voor beleidsmiddelen niet slechts baseren op de sociale merites en daaruit af te leiden noodzaak voor een specifieke beleidsaanpak. In theorie zou een gemeente zich bijvoorbeeld – wanneer een gemeente constateert dat specifieke groepen participatieproblemen ervaren, maar dat de frequentie en intensiteit van sociale interactie van burgers, daar waar wél sprake is van voldoende participatie van een voldoende niveau is – moeten richten op het bevorderen van de participatie en dus van de toegankelijkheid van sociale systemen. Keuzes voor beleid worden in de beleidspraktijk echter vooral ook gebaseerd op de (verschillende) interpretaties op lokaal niveau van de hoofddoelstellingen van de Wmo, de verschillende opvattingen over legitimiteit in het algemeen en het belang van de civil society in het bijzonder.

Wat verklaart nu exact de verschillen in aanpak en tot welke conclusies leidt de analyse van de verkozen beleidsmiddelen in de onderzochte gemeenten voor wat betreft de te verwachten effecten op het vertrouwen? Maatschappelijke deelname blijkt niet in alle onderzochte gemeenten evenveel aandacht te krijgen en bovendien blijken de uitgangspunten van beleid nogal te verschillen. In

Middelburg (proeftuinproject) en in iets mindere mate in Veenendaal is de beleidsontwikkeling het meest gevorderd, in Waalwijk is het beleid nog in ontwikkeling.

In Middelburg en Veenendaal wordt het beleid gestoeld op een ‘visie op de inclusieve samenleving,’ visies die uiteen blijken te lopen en zeer bepalend blijken te zijn voor de invulling van het prestatieveld. De gemeente Middelburg verstaat onder een ‘inclusieve samenleving’ een samenleving waarin ‘ondanks de grote mate van individualisering sprake is van maatschappelijke deelname’ (Middelburg, 2006, 23). Uitgangspunt voor ‘inclusief beleid’ is dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf én voor de omgeving, opdat bewoners zich emanciperen tot zelfredzame en sociaal bewuste personen. Maar om dat te kunnen, dient het recht erkend te worden van mensen met een beperking, op persoonlijke ontwikkeling, deelname en een bijdrage aan de samenleving. Deelname van mensen met een beperking wordt dus als voorwaarde gezien voor realisatie van een inclusieve samenleving.

Veenendaal echter, stelt in haar definitie juist de ‘verantwoordelijkheid’ centraal van de samenleving als *geheel* en gaat meer uit van gemeenschapszin bij het definiëren van de inclusieve samenleving. Ook hier is maatschappelijke deelname een voorwaarde voor de realisatie van een inclusieve samenleving, maar deelname wordt door Veenendaal meer gedefinieerd als ‘het vermogen om bij te dragen aan het gemeenschappelijk oplossen van collectieve problemen’. De gemeente constateert namelijk dat de verzorgingsstaat een deel van de kracht uit burgers heeft gehaald om zelf problemen op te lossen, wat er toe heeft geleid dat makkelijk in de richting van de overheid wordt gewezen (Veenendaal, 2006a, 44). Dat is reden om verantwoordelijkheden te herdefiniëren en zo de participatie te bevorderen. Het ‘inclusieve beleid’ start in Veenendaal dan ook bij brede participatie, eigen kracht: “zelf doen en zelf betalen voorkomt afhankelijkheid van de overheid” (Veenendaal, 2006a, 12).

Hoewel ook Middelburg een te grote afhankelijkheid van burgers ten opzichte van de overheid ongewenst vindt (dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in beleid dat instituutzorg vervangt door kleinschalig en zelfstandig wonen), start Veenendaal niet vooral vanuit de participatie-, maar vanuit de bevordering van interactiefactoren. Daarmee richt men zich met andere woorden niet zo zeer op de toegankelijkheid van sociale systemen, maar vooral op de intensiteit en frequentie van interactie van sociale actoren. Dat beleid krijgt enerzijds gestalte in een moreel appél op de burger en een groot accent op communicatie met de burger om de eigen kracht te benutten en mede verantwoordelijk te zijn, anderzijds in een werkwijze van de overheid die gericht is op de samenwerking tussen partijen, leidend tot draagvlak, vertrouwen en experimenteeruimte, op het kunnen binden, het organiseren van betrokkenheid, en mensen meer het gevoel geven dat ze nodig zijn (Veenendaal, 2006a, 43).

#### 4.4.1 Participatiefactoren

Hoe tracht de wetgever allereerst de participatie te bevorderen? Het theoretisch kader en de analyse van de Wet maatschappelijke ondersteuning lieten zien dat de gemeenten in de eerste plaats zo

veel mogelijk de (fysieke, geestelijke en psychosociale) beperkingen van individuele burgers kunnen verminderen of compenseren, zodat zij in staat zijn te participeren (1). Daarnaast kan in de tweede plaats de toegankelijkheid tot meer gesloten sociale systemen worden bevorderd door beleid te ontwikkelen dat buitensluiting, uitsluiting, segregatie en/of discriminatie tegen gaat (2). Wanneer sociale systemen niet overwegend gesloten zijn en/of de geslotenheid niet leidt tot gebrekkige participatie, dan kan de gemeente in de derde plaats beleidsmiddelen inzetten waarmee burgers worden gestimuleerd of waardoor ze beter in staat zijn om in informele, vrijwillige of meer functionele verbanden aan te gaan (3). Uit de casestudy blijken gemeenten zich ofwel meer te richten op de participatiebevordering van mensen met een beperking (participatiebevordering in enge zin), ofwel participatiebevordering juist vooral breder te definiëren en van toepassing te verklaren op de samenleving als geheel (participatiebevordering in ruimte zin. In het laatste geval blijken gemeenten niet zozeer buitensluiting en discriminatie tegen te gaan als wel een moreel appél te doen op de samenleving om een verschuiving van verantwoordelijkheden te laten plaatsvinden naar de civil society. Een hoge participatiegraad moet daarvan het gevolg zijn.

### **Participatiebevordering in enge zin**

De gemeente Middelburg richt zich bij het bevorderen van de participatie vooral op het bevorderen van de effectiviteit van *voorzieningen*: hoe kunnen alle voorzieningen beter worden ingericht en op elkaar afgestemd, opdat mensen met een ondersteuningsvraag de regie over het eigen leven kunnen blijven voeren en deel kunnen nemen aan de samenleving (Middelburg, 2005, 6). Daarmee concentreert de gemeente zich dus vooral op het wegnemen van belemmeringen voor participatie en dus op de mensen met een beperking (zie 1), maar definieert deze groep breder dan de wetgever doet: mensen met een beperking (zoals in de Wmo gedefinieerd), mensen in een situatie van kwetsbaarheid en alle inwoners van Middelburg (Middelburg 2006, 17). Onder een situatie van kwetsbaarheid wordt de dreiging die de regie over het eigen leven dreigen te verliezen verstaan, of het daadwerkelijk verliezen van de regie, bijvoorbeeld als gevolg van problemen met het opgroeien / opvoeden, huiselijk geweld, financiële problemen, etc.

Een effectiever voorzieningenaanbod is nodig omdat er weliswaar al veel beleid bestond, maar de integraliteit van voorzieningen in het geding is geraakt. Middelburg investeerde al onder de Welzijnswet in activiteiten voor ontspanning, ontmoeting en ontplooiing in te richten, in buurtwerk, het vrijwilligerswerk en in opbouwwerk. De probleemanalyse dat de burger door de bomen het bos niet meer lijkt te zien en niet meer in staat is die ondersteuning in te roepen die hen in staat stelt een betere toegang te verschaffen tot sociale systemen, wordt ook door Veenendaal gedeeld (men spreekt daar van een ‘een oerwoud van voorzieningen en instellingen’). Niet alleen de burger weet de weg niet meer, de beleidsuitvoering lijkt eveneens vast te lopen. In Middelburg wordt in dit kader gerefereerd aan de noties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport ‘Bewijzen voor goede dienstverlening’ over de kwaliteit van publieke dienstverlening (verg. WRR, 2003). Middelburg

constateert dat onvoldoende samenhang in het aanbod bestaat waardoor het netwerk van voorzieningen niet voldoende functioneert, leidend tot problemen bij complexe hulpvragen waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Bovendien worden probleemsituatie (m.b.t. de participatie) onvoldoende erkend en vinden niet tijdig de juiste (preventieve) interventies plaats, waardoor problemen onnodig kunnen escaleren. De financieringssystematiek en doorgeschoten verantwoordingsystemen bevorderen de samenwerking evenmin (Middelburg, 2006, 6). De kwaliteit van voorzieningen en de effectiviteit van het beleid worden als belangrijkste voorwaarde beschouwd voor optimale participatiemogelijkheden, mogelijkheden die vervolgens zouden moeten worden aangewend door de burger om tot sociale interactie over te gaan.

Het beleid in Middelburg ter bevordering van de integraliteit en effectiviteit van voorzieningen is niet eenvoudig in grote lijnen te beschrijven, omdat de gemeente openlijk worstelt en zoekt naar methoden waarmee de beleidsuitvoering kan worden geperfectioneerd op het gebied van voorzieningen. Het beleid moet dan ook langzamerhand evolueren. Daartoe wordt een systematische in kaart gebracht hoe het huidige aanbod ‘werkt,’ en hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld, alvorens wordt overgegaan tot het herschikken van organisaties, en tot maatregelen ter bevordering van samenwerking tussen partijen en verbeterde dienstverlening. Een belangrijk aspect in het beleid is de extra nadruk op preventie en het actief zoeken naar latente vraag. Zo kan in een vroeg stadium gebrekkige toegang tot sociale systemen worden gesignaleerd. Daarbij spelen de begrippen ‘vindplaats’ en ‘interventie’ een belangrijke rol: het beleid is er op gericht dat signalen (ook door anderen dan door hulpbehoevenden) worden gemeld en worden onderzocht, zodat met bemoeizorg en huisbezoek kan worden ingegrepen (ondersteund), als de cliënt daar prijs op stelt.

Het beleid is er enerzijds op gericht dat participatiebelemmeringen in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd op de locaties waar bij uitstek vroegtijdig psychosociale- gezondheids- en welzijnsproblemen gesignaleerd kunnen worden. Hierbij valt te denken aan scholen, peuterspeelzalen, ontmoetingsplekken, etc. Er vindt directe communicatie plaats tussen de professionals die aanwezig zijn bij deze vindplaatsen en de gemeente, zodat tijdig de zorg en ondersteuning geboden kan worden die nodig is om de participatie te bevorderen. Daarnaast wordt in Middelburg, Waalwijk en in Veenendaal geïnvesteerd in loketten van waaruit alle ondersteuning kan worden geboden, waarmee belemmeringen tot participatie kunnen worden weggenomen. De woonzorgzones in de drie gemeenten en het nabij inrichten van zorg- en welzijnsvoorzieningen, moeten specifiek de participatie van ouderen en gehandicapten doen toenemen.

### **Participatiebevordering in brede zin**

De gerichtheid op ‘brede participatiebevordering’ zoals bedoeld met de het hierboven genoemde derde alternatief voor beleid, zien we het meest prominent terug in Veenendaal. Daar beoogt men de frequentie en intensiteit van sociale interactie in de samenleving als geheel te verhogen, waardoor de verantwoordelijkheid voor het verminderen van toegangsbelemmeringen niet zo zeer bij de overheid

ligt, maar juist meer bij de civil society. Burgers worden gestimuleerd informele, vrijwillige of meer functionele verbanden aan te gaan. Dit wordt hoofdzakelijk ingegeven door de morele en politiek-ideologisch bepaalde wens om een verschuiving te bewerkstelligen van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning van het publiek domein naar de civil society.

Waar leidt dat dan toe in termen van participatie van sociale actoren of toegankelijkheid van sociale systemen? In tegenstelling tot in Middelburg, vervangt Veenendaal algemene voorzieningen voor mensen met beperkingen (op basis van indicatie voorheen), zo veel mogelijk door specifieke voorzieningen die meer zijn toegesneden op de behoefte. Zo ontstaat een vangnet van voorzieningen dat beperkter is<sup>66</sup>, waardoor gelijktijdig meer geïnvesteerd kan worden in brede participatie en een andere verantwoordelijkheidsverdeling kan ontstaan. Het vangnet voor mensen met een beperking is dan ook in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de civil society. “In de eerste plaats van de eigen omgeving, in tweede instantie van de bredere omringende samenleving en in de laatste plaats wordt het vangnet geboden door de gemeente” (Veenendaal, 2006a, 12).

Voor zover de gemeente de voorzieningen verstrekt en dus een vangnet biedt moet het voorzieningenaanbod door de overheid worden versterkt, maar anderzijds ook selectiever worden toegewezen: rekening houdend met persoonskenmerken en behoeften van aanvragers en kijken naar de financiële mogelijkheden die mensen zelf hebben om in maatregelen te voorzien. De verantwoordelijkheid voor participatie wordt daarmee in toenemende mate een verantwoordelijkheid en morele plicht van burgers en pas wanneer de optimale inspanningen die in onderlinge sociale interactie vorm krijgen (binnen de civil society), niet tot maximale participatie leidt van de burger, dan is er het vangnet van voorzieningen dat aan meer participatie kan bijdragen. Veenendaal wil ter versterking van de civil society de nadruk leggen op verbeterde samenwerking tussen alle maatschappelijke partijen en de bevolking als geheel (een beroep op de civil society): “het overbrengen van de boodschap van eigen kracht en medeverantwoordelijkheid leidend tot ander gedrag betere samenwerking tussen instellingen, heldere regie door de gemeente, meer gedeelde belangen nieuwe creatieve vormen van samenwerking, betrokkenheid bij de ontwikkeling van de Wmo-beleid bij alle meedenkers” (Veenendaal, 2006a, 43). Men wil partijen ‘verleiden’ om bij te dragen aan de bevordering van de participatie.

Ten slotte wordt gewerkt aan verbeterde toegankelijkheid van de publieke ruimte ter bevordering van de deelname aan sociale en recreatieve activiteiten en sport, en worden obstakels bij het gebruik van openbaar vervoer en bij de toegang van openbare gebouwen worden verminderd.

#### 4.4.2 *Interactiefactoren*

Naast de toegankelijkheid van sociale systemen, werden in hoofdstuk ook *interactiefactoren* onderscheiden die bepalend zijn voor het niveau van maatschappelijke deelname. Deze factoren hebben betrekking op de frequentie en intensiteit van interactie. Het gaat niet zo zeer om de vraag *of* sociale actoren maatschappelijk deelnemen, maar om *hoe* (vaak en intensief) zij dat doen. De

intensiteit en frequentie van sociale interactie is bepalend voor het welbevinden van de burger én voor het vertrouwen in de samenleving als geheel en daaruit voortvloeiend probleemoplossend vermogen. Of in vertrouwensterminologie: frequente en intensieve sociale interactie leidt tot sociaal kapitaal, sociaal kapitaal kan bijdragen tot vertrouwen (trust) en vertrouwen kan de tendentie tot het ontwikkelen van vrijwillige verbanden bevorderen. Beleidsmethoden om de frequentie en intensiteit van sociale interactie te bevorderen, vallen uiteen in het verlagen van de transactiekosten en/of de kans op opportunisme; het ontwikkelen van normen van reciprociteit; of het bevorderen van vrijwillige samenwerking.

In de (memorie van toelichting van de) Wmo wordt gesteld dat de bevordering van maatschappelijke deelname niet alleen gericht hoeft te zijn op mensen met een beperking, maar dat zij er in elk geval baat bij zouden moeten hebben. Daarmee geeft de wetgever impliciet aan dat gemeenten zich ook moeten richten op 'bredere' bevordering van maatschappelijke deelname en daarmee dus ook op de frequentie en intensiteit van sociale interactie onder de bevolking als geheel. Hoewel er verschillende mogelijkheden zijn – waarbij de noodzaak van verschillende maatregelen afhangt van de sociale noodzaak – en de wetgever de gemeenten tamelijk veel ruimte voor eigen beleid biedt, lijken gemeenten niet veel meer te investeren dan in wat de wetgever hen via andere prestatievelden opdraagt (mantelzorg en vrijwilligerswerk). Van systematische gerichtheid op het ontwikkelen van normen reciprociteit en vrijwillige samenwerking, lijkt geen sprake. Gemeenten leggen namelijk geen duidelijk verband tussen de te verkiezen beleidsmiddelen en te verwachten effecten van dit beleid op de normen van reciprociteit en de mate van vrijwillige samenwerking. Desondanks kunnen wel positieve effecten van het beleid worden verwacht op de frequentie en intensiteit van de sociale interactie. (De investeringen in mantelzorg zouden bijv. kunnen leiden tot vermindering van de transactiekosten en de kans op opportunisme kunnen verkleinen; door het bevorderen van vrijwilligerswerk zouden de normen van reciprociteit kunnen worden bevorderd.)

### **Mantelzorg**

Hoe krijgt het beleid concreet gestalte? In de eerste plaats in beleid ter bevordering van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Alleen in Veenendaal blijken (globale) gegevens voor handen over het aantal mantelzorgers en vrijwilligers vóór invoering van de Wmo en de ontwikkeling hiervan in de loop van de jaren. Het vrijwilligersbestand is groot ( $1/3^e$  van de bevolking), maar loopt terug en vergrijsst. Vrijwilligers zijn steeds minder frequent en structureel inzetbaar (deels omdat het combineren met andere bezigheden steeds moeilijker blijkt). Deels wijt Veenendaal dit aan tekortschietende ondersteuning van vrijwilligers (en mantelzorgers) en aan onbekendheid met fiscale regelingen, waarmee de werklast zou kunnen worden verminderd en/of het vrijwilligerswerk beter gecombineerd kunnen worden met andere activiteiten. Veenendaal kent daarentegen een traditie van mantelzorgverlening: bijna een kwart verleent mantelzorg, (waarvan tachtig procent langdurig), mede door de hechte informele verbanden. Ondersteunend beleid bereikt de mantelzorger echter te weinig,

doordat verwarring bestaat over het begrip (wat is een mantelzorger). Doordat ondersteunende voorzieningen onvoldoende bekend zijn bij burgers en de gemeente de mantelzorger onvoldoende weet te bereiken (Veenendaal, 2006a, 30-31) werd mantelzorg onvoldoende gestimuleerd. In alle gemeenten blijkt het in kaart brengen van informele netwerken en het bereiken van de mantelzorger speerpunt voor beleid te zijn onder de Wmo. Doorgaans is een regionale structuur voor handen evenals lokale 'stichtingen mantelzorg', maar de gemeenten zijn van mening dat zij slechts een beperkte groep mantelzorgers representeren en er onvoldoende in slagen de eigen doelgroep te bereiken.

Kernvraag is of het mantelzorgbeleid in de diverse gemeenten zal leiden tot een toename van de informele zorg en de versterking van informele netwerken? Gemeenten blijken geen toename van het aantal mantelzorgers en hun belasting te verwachten. Dit omdat de belasting van mantelzorgers al heel hoog is en er al relatief veel mantelzorg wordt verricht, maar ook omdat gemeenten (met uitzondering van Veenendaal) van opvatting zijn dat mantelzorg geen zogenoemde 'voorliggende voorziening' mag zijn, dat wil zeggen dat ze geïndiceerde zorg/ ondersteuning vervangt.<sup>67</sup> Middelburg en Waalwijk zijn van mening dat vanwege de hoge belasting van mantelzorgers en het gebrek aan een reële keuze, mantelzorg geen voorliggende voorziening mag zijn<sup>68</sup>. In Veenendaal staat de proeftuin mantelzorg juist in het teken van de vraag hoe mantelzorg wel/niet een rol kan spelen in de indicatie: het is nog de vraag of dit er toe leidt dat mantelzorg een voorliggende voorziening wordt. Dat rechtvaardigt de conclusie dat niet mag worden verwacht dat mantelzorgers meer belast zullen en kunnen worden, waardoor hele grote effecten op de intensiteit en frequentie van sociale interactie op dit vlak niet mogen worden verwacht. Waalwijk en Middelburg richten zich dan ook op het 'het makkelijker maken van het werk van vrijwilligers en mantelzorgers' (Middelburg, 2006, 44), Veenendaal formuleert nog wel de doelstelling 'informele verbanden te willen versterken', maar onduidelijk is hoe dat (naast het mantelzorgbeleid) verder gestalte gaat krijgen.

Hoe wordt het de mantelzorger het eenvoudiger gemaakt ondersteuning te bieden en op elke wijze heeft dit mogelijkwijs een positieve uitstraling op de frequentie en intensiteit van sociale interactie? In Veenendaal heeft beleid ontwikkeld en intensiveert dit, in Middelburg en Waalwijk blijken voornemens te bestaan voor nieuw beleid of intensivering van het oude beleid. In Waalwijk bestond nog nauwelijks lokaal beleid op het gebied van mantelzorg, maar de Wmo leidt er toe dat nog dit jaar beleid zal worden ontwikkeld, met name voor wat betreft de ondersteuningsstructuur en de informatievoorziening.

Het beleid richt zich in de eerste plaats op de waardering voor mantelzorgers. In Veenendaal wordt gezinspeeld op een jaarlijks terugkerend gala, in Waalwijk bestaan al diverse initiatieven, maar daar komt men inmiddels tot de conclusie dat de waardering niet kan blijven bij een 'georganiseerde dag' of een 'bloemetje'. In alle onderzochte gemeenten, maar met name in Veenendaal en Middelburg wordt geïnvesteerd in de bekendheid van het ondersteuningsaanbod en de toeleiding naar het aanbod. Mantelzorgers worden bewust gemaakt van het feit dat ze mantelzorger zijn om te voorkomen dat ze overbelast raken en te stimuleren dat ze een beroep doen op informatie en voorzieningen. In



Veenendaal zal ook beleid worden gevoerd om de omgeving van mantelzorgers bewust te maken van verrichte mantelzorg. Dat wordt extra kracht bijgezet om bij de indicatiestelling een omgevingsindicatie af te geven. Daarbij vormen de eigen kracht en ondersteuningsbehoefte van de ondersteuningsvrager én zijn netwerk het uitgangspunt (Veenendaal, 2006a, 32). Ten slotte wijzen alle gemeenten op het belang van respijtzorg en de noodzaak om aan de mogelijkheid van respijtzorg<sup>69</sup> grotere aandacht te geven onder mantelzorgers. In Veenendaal wordt dit ingebed in het meer systematischer versterken van informele netwerken op wijkniveau, waarbij gekeken wordt naar hoe professionele netwerken bijdraagt aan de zelfredzaamheid en het beroep op professionele instellingen vermindert. Concrete uitwerking van dit beleid moet nog plaatsvinden.

### **Vrijwilligerswerk**

Het beleid dat gericht is op vrijwilligerswerk zou wél tot meer frequente en intensieve sociale interactie kunnen leiden. Gemeenten constateren dat de vrijwilliger ook meer waardering moet krijgen. Waalwijk heeft enige jaren geleden reeds een Ondersteuningspunt Sport en Welzijn ingericht van waar uit diverse activiteiten worden ondernomen om de waardering van de vrijwilliger te vergroten. Er werd ondersteuning geboden aan vrijwilligers, informatieavonden georganiseerd, activiteiten georganiseerd om vrijwilligers te stimuleren, elkaar te ontmoeten en nieuwe informatie op te doen; en er bestaat een vrijwilligersprijs. In Veenendaal en in Middelburg zijn echter nog geen concrete voornemens om de waardering van vrijwilligers verder te bevorderen.

In Veenendaal en in Waalwijk wordt vrijwilligerswerk gestimuleerd met maatschappelijke stages als vast onderdeel van het onderwijsprogramma, het bevorderen van het vrijwilligerswerk onder allochtonen en het bevorderen dat vrijwilligers in levensbeschouwelijke organisaties zich ook inzetten buiten de eigen kring. Ook de ‘zilveren kracht’ wordt aangeboord: het aantal ouderen dat vrijwilligerswerk kan en wil verrichten is behoorlijk groot, maar het feitelijk aantal actieven is nog te laag. Ten slotte wordt ook een beroep gedaan op de vrijwillige inzet van ondernemers: op het snijvlak van bedrijf en samenleving is bijvoorbeeld financiering van een sportfonds gerealiseerd voor sportattributen voor kinderen uit achterstandswijken.

Veenendaal heeft ten slotte specifiek aandacht voor de groeiende behoefte aan flexibiliteit in het vrijwilligerswerk: mensen combineren betaalde arbeid, zorg en onderwijs en het aantal zich structureel inzetende vrijwilligers neemt af. Om de moderne, ongebonden vrijwilliger slechts kortdurend en projectmatig werkt, moet ook intensiever worden geworven. In Veenendaal heeft dit nog niet tot nieuw beleid geleid, maar in Waalwijk wordt sinds enige tijd in gezamenlijkheid met andere Brabantse gemeenten geparticipeerd in een project voor ‘woonzorgservicedienstverlening’. Mensen met een uitkering, die bereid en in staat zijn om vrijwilligerswerk te verrichten, maar ook bereidwillige ouderen, worden in een digitale kaartenbak geplaatst en ingezet om ondersteunende diensten te verrichten die passen bij de eigen achtergrond en wensen om zich in te zetten. Een opleiding en eventuele toeleiding naar een baan worden zo gestimuleerd.

### **Burgerinitiatief stimuleren**

Naast mantelzorg en vrijwilligerswerk investeren de gemeente Waalwijk en Middelburg ten slotte actief in politieke participatie (zie hiervoor paragraaf 4.2). Het beleid richt zich daarbij op het betrekken van mensen bij de gemeentelijke besluitvorming (in Middelburg meer interactief bestuur in Waalwijk meer zelfsturing). Daarbij blijkt de gemeente te signaleren en burgers zelf ook, dat het hier en daar noodzakelijk is dat de gemeente extra ondersteuning biedt, of dat burgers meer getraind moeten worden voor wat betreft de vaardigheden en kennis die noodzakelijk zijn om in het publieke domein een stevige partij te zijn. Middelburg en Waalwijk hebben geen systematisch beleid om deze vraag te honoreren, maar doen dat in de praktijk wel. Anderzijds worden in Waalwijk en Middelburg geen investeringen gedaan om het moreel besef onder de bevolking te ontwikkelen van wederzijdse afhankelijkheid zoals in Veenendaal, om zo het civiel engagement te vergroten, normen van reciprociteit te ontwikkelen en transactiekosten en opportunisme onder de bevolking als geheel te verminderen.

In alle drie onderzochte gemeenten is beleid ontwikkeld om spontaan initiatief van burgers om activiteiten te organiseren die het welzijn van de buurt of leefomgeving als geheel ten goede komen (en de sociale interactie bevorderen) te honoreren en stimuleren. Het beleid dat zich richt op de identificatie met de wijk en de sociale samenhang moet ook een positief effect hebben op de maatschappelijke deelname. De onderzochte gemeenten onderhouden traditioneel nogal wat (stugge) subsidierelaties met vaste welzijnsclubs, maar vaak vertegenwoordigen zij niet de mensen die zij zeggen te vertegenwoordigen. Dat is eveneens reden voor experimenten waarbij individueel initiatief wordt gehonoreerd. In Veenendaal worden bijvoorbeeld subsidies verstrekt of verhoogd wanneer zangkoren ook zingen voor ouderen of in de wijken (in plaats van alleen voor 'eigen parochie'). In Waalwijk en Middelburg wordt initiatief financieel gehonoreerd: zogeheten 'mogelijkmakers' kunnen voorstellen voor activiteiten indienen en worden gefaciliteerd door de gemeente.

### **4.5 Het effect van de Wmo op het vertrouwen**

Wat kan op basis van deze ex ante beleidsanalyse, worden gezegd over de effecten van de Wmo op het vertrouwen? In hoofdstuk drie werd aangegeven dat aan de beleidsintenties ter bevordering van sociale samenhang en maatschappelijke deelname (twee prestatievelden in de Wmo) kan worden afgemeten in hoeverre de Wmo zal bijdragen aan positieve effecten op het vertrouwen. Met dit beleid worden namelijk respectievelijk effecten beoogd voor de kenmerken van de sociale structuur en voor de frequentie en intensiteit van sociale interactie: twee bepalende factoren voor het ontstaan van vertrouwen. Met beleid dat zich richt op het versterken van de sociale structuur en het bevorderen frequente en intensieve sociale interactie is een hoger vertrouwensniveau echter nog niet automatisch gegarandeerd. Verschillende vertrouwenstypen, met verschillende effecten op legitimiteit en

effectiviteit dienen met verschillende methoden te worden bevorderd en soms kan het bevorderen van het ene type ten koste gaan van de ontwikkeling van het andere type vertrouwen (zie bijv. het spanningsveld tussen bonding en bridging, par. 2.3.1). Er is met andere woorden inzicht vereist in de kenmerken van de sociale structuur en van sociale interactiepatronen om op basis daarvan gericht en systematisch het vertrouwen te beïnvloeden.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de onderzochte gemeenten vorm hebben gegeven aan de Wmo en is in beeld gebracht waarom bepaalde beleidskeuzes (die van invloed zijn op het vertrouwen) in bepaalde contexten zijn gemaakt. Daartoe is allereerst ingegaan op de lokale beleidsfilosofie, de accenten die de onderzochte gemeenten leggen en hun interpretatie van de hoofddoelstellingen die de wetgever heeft met de Wmo. Vervolgens is de vraag beantwoord in hoeverre gemeenten zicht hebben op de sociale kenmerken en in hoeverre deze leidend zijn voor de beleidskeuzes. Ten slotte is per relevant prestatieveld nagegaan in hoeverre gemeenten bewust of onbewust een positieve bijdrage leveren aan het vertrouwen in de samenleving.

De belangrijkste conclusie van de analyse in dit hoofdstuk is dat het vertrouwen positief zal worden beïnvloed als gevolg van de invoering van de Wmo, maar dat van systematische beïnvloeding geen sprake is. Gemeenten nemen diverse (ook behoorlijk uiteenlopende) goede initiatieven, waarmee het vertrouwen zeker zal worden versterkt. De keuzes van uitvoerende gemeenten lijken echter weinig te zijn gebaseerd op kennis over de werking van vertrouwen en van het vertrouwensniveau in de gemeente. Waaruit blijkt dat het vertrouwen door gemeenten weinig systematisch wordt beïnvloed? In de eerste plaats blijkt dit uit het ontbreken van een sociaalanalytische basis, op basis waarvan het lokale beleid tot stand is gekomen en in de tweede plaats uit de ambivalentie in de sturingsfilosofie op lokaal niveau. Deze ambivalentie manifesteert zich in een breed scala aan beleidsmechanismen en bestuursmodellen in de verschillende gemeenten die qua aard variëren van meer rationele en sturende, tot meer incrementalistische en zelfsturende modellen. Deze variatie in bestuursmethoden is beslist niet ongewenst zijn in het licht van het doel te komen tot optimale vertrouwensbevordering, ware het niet dat de beleidsmodellen echter weinig op vertrouwensnoties of op effecten van vertrouwensgroei zijn gebaseerd. Op beide verklaringen zal hieronder nader worden ingegaan, waarna wordt stil gestaan bij het weldegelijk te verwachten positieve effect van de Wmo op het vertrouwen.

1. Dat gemeenten onvoldoende doordrongen zijn van de theoretische mogelijkheden om vertrouwen te beïnvloeden blijkt uit het feit dat het lokale beleid niet of onvoldoende is gebaseerd op inzicht in de sociale structuur en sociale interactiepatronen in de gemeenten. Hoewel het belang van een sociale analyse als fundament voor beleid wel wordt onderstreept, is in de onderzochte gemeenten geen systematische sociale analyse uitgevoerd en ontbreekt expliciete relatie tussen de bescheiden sociale kennis die voorhanden is en de keuze voor specifieke beleidsinstrumenten, met het oog op

optimale realisatie van de Wmo-doelstellingen die met vertrouwen verband houden. De vertrouwenstheorieën laten echter zien dat vertrouwen een verschillende betekenis heeft in verschillende sociale contexten en dat er gegeven die situaties ook verschillende voorwaarden zijn voor het ontwikkelen van vertrouwen.<sup>70</sup> Een analyse van de sociale merites zou dus vooral moeten gaan aan en bepalend moeten zijn voor de keuze van specifieke beleidsinstrumenten ter bevordering van het vertrouwen.

2. In de tweede plaats blijken de lokale overheden zeer verschillend om te gaan met de beleidsruimte die de wetgever hen biedt en lijkt een worsteling plaats te vinden met het ‘type beleidsdoelen’ dat met vertrouwen verband houdt. Bij het bevorderen van ‘sociale samenhang’ en ‘maatschappelijke deelname’ gaat het om *instrumentele* doelstellingen, als gevolg waarvan gemeenten *voorwaarden* dienen te ontwikkelen voor een speelveld van interactie tussen actoren uit alle domeinen in de democratische driehoek en worden in mindere mate geacht te ‘*sturen* op beleidsuitkomsten.’ ‘Vertrouwen’ ontstaat namelijk aan de sociale basis: in sociale systemen, informele of vrijwillige verbanden en vormt ‘bottum-up’ een voorwaarde voor het beslechten van collectieve problemen. Dat vergt een heel andere dan een klassiek rationele sturende rol van de overheid: niet zo zeer sturing op uitkomsten van beleid (de oplossingen van collectieve problemen), maar veel meer op de voorwaarden voor vertrouwensaccumulatie.

Bij de worsteling met een nieuw type beleidsdoelstelling worden gemeenten nu ook niet geholpen door een heldere wetstekst. In hoofdstuk drie werd duidelijk dat de wetgever geen motivering geeft voor het feit dat de beleidsvrijheid voor invulling van de prestatievelden ‘sociale samenhang’ en maatschappelijke deelname’ erg groot is gelaten en dat geen of nauwelijks suggesties zijn gedaan om invulling te geven aan deze prestatievelden. Uit de analyse van de wetsgeschiedenis wordt ook niet duidelijk wordt of dit een bewuste keuze is of dat het het gevolg is van een gebrek aan kennis bij de wetgever over methoden om vertrouwen te beïnvloeden. Evenmin werd een relatie gelegd tussen de grote beleidsruimte en de beoogde implicaties van een verschuiving van verantwoordelijkheid van publiek domein naar civil society.

In het lokale beleid blijkt deze ambivalentie tot gevolg te hebben dat gemeenten worstelen met vinden van een sturingsfilosofie die zowel recht doet aan de functionele doelstellingen van de Wmo – waarbij moet worden gestuurd op uitkomsten van beleid (bijv. de toegankelijkheid van de thuiszorg) als aan de instrumentele vertrouwensdoelstellingen (waarbij slechts *voorwaarden* voor samenwerking in het collectieve belang worden gecreëerd). Dit terwijl vertrouwenstheoretisch beschouwd, het sturingsmodel vooral een *afgeleide* vormt van wat sociale interactie voortbrengt en dus mede wordt bepaald door het vertrouwen en het type vertrouwen dat in een samenleving aanwezig is of wordt voorgebracht. Gemeenten verkiezen echter vooraf een bestuursmethode, waarbij veel verschillende benaderingen worden gekozen: sommige gemeenten verkiezen een vrij rationele benadering en top-downbeleid, anderen meer incrementeel en bottum-upbeleid hanteren. Gemeenten houden er

bovendien verschillende visies op na met betrekking tot de civil society en de verhouding van de civil society tot het publieke domein.

Op basis waarvan worden de keuzes dan wel gemaakt? In de eerste plaats houden gemeenten er duidelijk verschillende interpretaties op na van de te dienen hoofddoelstellingen met de Wmo, die van invloed zijn op de wijze waarop de sociale samenhang en maatschappelijke deelname wordt bevorderd. In de tweede plaats blijkt de burgerschapsvisie die in het beleid tot uitdrukking komt, van invloed. Maar vooral lijkt de visie op de ideale verhouding tussen civil society en het publieke domein bepalend (zie hiervoor paragraaf 2.3). Deze visie wordt vooral ingegeven door ideologische en morele argumenten en niet zo zeer door sociaal pragmatische argumenten of vertrouwensnoties (dat wat is nodig t.b.v. optimale vertrouwensbeïnvloeding). Dat levert de volgende typering op van de onderzochte gemeenten:

- **Middelburg:** wenst wél een (zij het beperkte) integratie van het publiek domein en civil society, maar géén wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling voor het beslechten van collectieve problemen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Dat laatste heeft tot gevolg dat de gemeente zelf de verantwoordelijkheid op zich blijft nemen voor de effectiviteit van voorzieningen; en sociale samenhang vooral definieert in termen van sociale *infra*structuur (voorzieningen om sociale samenhang te bevorderen). Het beleid ter bevordering van maatschappelijke deelname richt zich hoofdzakelijk op de participatie van mensen met een beperking (door zorg- en welzijnsvoorzieningen te optimaliseren). De gemeente stimuleert het (republikeins) burgerschap, zodat civil society en publiek domein dichter bij elkaar worden gebracht.
- **Waalwijk:** wenst zowel een (verdergaande) integratie van het publieke domein en de civil society, als een verschuiving van verantwoordelijkheid (lees: grotere verantwoordelijkheid voor civil society) voor het beslechten van collectieve problemen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, van het publieke domein naar de civil society. Dit leidt er toe dat de gemeente zich vooral richt op de creatie van (de voorwaarden voor) een civil society als publiek domein. Daarbij wordt sociale samenhang gedefinieerd in termen van beïnvloeding van de ‘sociale structuur.’ Het beleid richt zich op zelfsturing en de bevordering van actief burgerschap (republikeinse traditie). Het beleid ter bevordering van maatschappelijke deelname richt zich zowel op participatiebevordering (toegang tot sociale systemen) als op het bevorderen van frequente en intensieve sociale interactie.
- **Veenendaal:** wenst géén integratie van het publieke domein en de civil society, maar houdt beide domeinen het liefst gescheiden. Daarentegen beoogt zij wel een herdefiniëring van verantwoordelijkheden voor het publieke domein en de civil society, waarbij de civil society een grotere verantwoordelijkheid moet krijgen voor het beslechten van collectieve

problemen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het beleid ter bevordering van de sociale samenhang is hoofdzakelijk gericht op de ontwikkeling van sociaal kapitaal, de versterking van informele netwerken en het een cultuur, normen en waarden van maatschappelijke betrokkenheid: burgerschap in de communitaristische variant. Het beleid ter bevordering van de maatschappelijke deelname is vooral gefocust op de frequentie en intensiteit van sociale interactie en daarmee op de bevordering van vertrouwen in de definitie van confidence. Dit uit zich in grote aandacht voor mantelzorg en vrijwilligerwerk.

Hiermee blijken de gemeenten de concrete invulling van de vertrouwensdoelstellingen in de Wmo op een sturingsfilosofie te baseren die hoofdzakelijk aansluit bij de ontwikkelingen die in de betreffende gemeenten reeds waren ingezet vóór invoering van de Wmo; en dus bij de politiek-ideologisch dominante sturingsfilosofie in de gemeente. Daarmee is de reeds gangbare sturingsfilosofie leidend voor de wijze waarop het vertrouwen wordt bevorderd, zodat dit de sturingsfilosofie ten dienste staat. Gerichte vertrouwensbeïnvloeding vergt echter – zeker ook gezien de doelstellingen in de Wmo – een omgekeerde benadering. De overheid moet niet zo zeer een sturingsfilosofie nastreven waarvan zij denkt dat die het beste voldoet aan de eisen die burgers aan de overheid stellen, als wel de *randvoorwaarden of een voedingsbodem* creëren voor het ontstaan van vertrouwen. Het vertrouwen moet vervolgens leiden tot een grotere bereidheid om in de samenleving om in gezamenlijkheid (sociale actoren, burgers én actoren in het publieke domein) collectieve problemen op te lossen en tot een gemeenschappelijk gedeelde visie op de ideale verhouding tussen publiek domein, civil society en markt, waarmee de waarden van de burger maximaal worden gediend. Voor de overheid rest dus de verantwoordelijkheid toe te zien op een procedurele moraliteit, dat sprake is van sociale samenhang; voldoende toegankelijke sociale systemen en een toegankelijk publiek domein en de voorwaarden voor frequente en intensieve interactie beïnvloeden. Voor een deel nemen de gemeenten deze rol nu wel op zich door invulling te geven aan de prestatievelden ‘sociale samenhang’ en ‘maatschappelijke deelname,’ maar zij doen dit met een vooringenomenheid die geen recht doet aan de notie dat in theorie (in een situatie van governance) eisen aan legitimiteit en effectiviteit afhankelijk zijn van het vertrouwen dat in interactie tussen sociale actoren wordt voorgebracht.

Desondanks heeft de Wmo weldegelijk een impuls voor het vertrouwen tot gevolg, zij het dat de vooraf bepaalde sturingsfilosofie beperkingen oplegt voor maximale vertrouwensbeïnvloeding. Te beginnen bij de effecten van de Wmo op de sociale samenhang, beleid dat zich richt op de sociale structuur, of dat nu een structuur van geslotenheid is of van relatieve openheid (resp. bonding leidt tot confidence, bridging tot trust. Gebleken is dat de Wmo leidt tot investeringen in de sociale infrastructuur, dat het beleid met name ook gericht is op het bevorderen van zelfsturing en dat het

beleid ter bevordering van sociale samenhang gericht is op het bevorderen van communitaristisch burgerschap, informele netwerken en betrokkenheid bij de eigen wijk. Tussen de drie onderzochte gemeenten doen zich echter wel duidelijk verschillen voor.

Het beleid dat is gericht op een meer effectieve sociale infrastructuur, betere dienstverlening en het beleid dat is gericht op de bevordering van ontmoeting, zal zowel bindende als verbindende effecten hebben en daarmee van positieve invloed zijn op zowel het niveau van confidence als van trust. Het beleid moet leiden tot 'opvang ontmoeting, ontplooiing en ontspanning' (zoals ook in de Welzijnswet) zal zowel informele netwerken versterken (sociaal kapitaal) als een positief effect hebben op de tendentie van het ontstaan van vrijwillige en functionele verbanden.

Daar waar sociale samenhang wordt bevorderd door het zelfsturend vermogen van de burger te stimuleren en te investeren in actief burgerschap, ligt de focus hoofdzakelijk op het verbinden (bridging). Het gebiedsgericht werken, het inrichten en laten functioneren van relatief autonome wijkfora, de totstandkoming van wijkontwikkelingsplannen voor en door burgers zal een direct positief effect hebben op het niveau van trust. Een indirect effect omdat sociaal kapitaal wordt ontwikkeld en dit kan leiden tot de ontwikkeling van trust, maar ook omdat functionele afhankelijkheid (in het publieke domein) van mensen leidt tot een sterke civil society: functionele vrijwillige verbanden.

Ten slotte werd geconstateerd dat sociale samenhang wordt bevorderd met een nadruk op de versterking van informele netwerken en (communitaristisch) burgerschap. De toenemende hechtheid van informele netwerken, het morele gevoel van betrokkenheid bij de eigen gemeenschap en eigen wijk zal vooral bindend werken en daarmee een positief effect hebben op bonding (confidence). Meer indirect (zie analysemodel in het theoretisch kader), kan dit positieve effecten hebben op het trustniveau.

Ook het beleid dat raakt aan sociale interactie (het bevorderen van maatschappelijke deelname) zal een positieve invloed op het vertrouwensniveau hebben. In theorie zijn er twee methoden denkbaar: het vergroten van de toegankelijkheid van sociale systemen (participatiebevordering) en het vergroten van de frequentie en intensiteit van sociale interactie (interactiebevordering). Beiden leiden tot de ontwikkeling van confidence en meer indirect tot trust.

Ter vergroting van de participatie, door de toegankelijkheid van sociale systemen te vergroten, zijn twee stromingen zichtbaar in de uitvoering. In de eerste plaats richt het lokale beleid zich op burgers met beperkingen, zodat zij gelijke uitgangspunten hebben om te participeren. Het gaat daarbij om het wegnemen van fysieke, psychische en mentale beperkingen door een voorzieningenniveau van welzijn en zorg af te stemmen op de behoefte. De tweede stroming is vooral gericht op de participatie in informele netwerken: partijen worden verleid om een moraal van samenwerking uit te dragen, zelf vrijwillige samenwerking aan te gaan, etc. In hoofdstuk drie werd nog een derde mogelijkheid geopperd ter bevordering van de participatie, namelijk het tegengaan van buitensluiting, uitsluiting,

segregatie en/of discriminatie indien in gemeenschappen sprake is van een mate van geslotenheid die er toe leidt dat mensen niet of moeilijk toegang hebben tot sociale systemen. In geen van de onderzochte gemeenten lijkt hier specifiek beleid voor te zijn ontwikkeld.

Ter intensivering van de frequentie en intensiteit van sociale interactie worden in de diverse gemeenten het vrijwilligerswerk bevorderd, wordt mantelzorg aantrekkelijker gemaakt en wordt burger initiatief gestimuleerd. Dit zal enerzijds bijdragen aan het niveau van sociaal kapitaal, anderzijds positieve effecten hebben op de kracht van de civil society.

In het volgende hoofdstuk zal meer specifiek worden ingegaan de effecten die de vertrouwensontwikkeling heeft op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur en wordt ingegaan op de vraag of in het openbaar bestuur meer rekenschap gegeven zou moeten worden van 'vertrouwen.'



## 5. Vertrouwen en de publieke zaak

Twee vragen moeten nog beantwoord worden. Het tweede deel van de derde onderzoeksvraag betreft de invloed die het vertrouwen (dat ontstaat of toeneemt als gevolg van invoering van de Wmo) heeft op de effectiviteit van beleid en de legitimiteit van bestuur. De vierde onderzoeksvraag betreft een beleidsvraag: moet er met het oog op de effectiviteit van beleid en de legitimiteit van institutionele arrangementen meer of op een andere manier aandacht worden besteed aan vertrouwen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het allereerst zinvol te bekijken waarom het vertrouwen überhaupt van invloed zou kunnen zijn op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur en wat de relevantie bepaalt van de bestudering van een mogelijk verband tussen beiden (paragraaf 5.1). Vervolgens zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar de gevolgen die de verschuiving van government naar governance heeft voor de definiëring van de concepten 'effectiviteit' en 'legitimiteit' (paragraaf 5.2). Zo wordt een beoordelingskader ontwikkeld waarmee de vraag kan worden beantwoord welke invloed het vertrouwen (in diverse gedaanten) heeft op de effectiviteit en legitimiteit op basis van de empirisch verkregen onderzoeksresultaten in de vorige hoofdstukken (paragraaf 5.3). Ten slotte zal de vierde onderzoeksvraag worden beantwoord (paragraaf 5.4) en volgen enkele conclusies (paragraaf 5.5).

In het theoretisch kader werd effectiviteit als volgt gedefinieerd: de mate waarin levensvatbare oplossingen voor waargenomen maatschappelijke problemen worden gevonden (Hoekema, 1998). Met legitimiteit wordt bedoeld op de mate waarin degenen tot wie een gezagsdaad wordt geuit, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met de gezagsdaad daadwerkelijk de waarden worden gediend die zij zelf belangrijk vinden (Hoekema, 1998). Effectiviteit en legitimiteit kunnen zowel met elkaar verband houden als tegengesteld aan elkaar werken. Beleid kan uitermate effectief zijn onder despotisch bestuur, maar voldoet daarmee allermindst aan moderne eisen van legitimiteit. Andersom kan de legitimiteit –bijvoorbeeld in republikeinse opvatting – uitermate goed gediend zijn met een publiek domein waarbinnen geëmancipeerde burgers eindeloos delibereren over de definiëring en implicaties van collectieve problemen. Dat betekent echter nog niet automatisch dat dit leidt tot levensvatbare oplossingen voor waargenomen maatschappelijke problemen, waarmee wordt voldaan aan eisen van effectiviteit.

De effectiviteit en legitimiteit blijken – mede als gevolg van de ontwikkeling van government naar governance – steeds minder eenvoudig definieerbaar. Het is daardoor ook lastig eenduidige uitspraken te doen over het mogelijke positieve verband tussen vertrouwen en de effectiviteit en legitimiteit. In dit hoofdstuk wordt – dat in ogenschouw nemend - een poging ondernomen om te beschrijven *of* een positief verband te verwachten is en wat daarvoor de indicaties zijn en niet zo zeer *in hoeverre* hier sprake van is. Allereerst zal echter worden ingegaan op het theoretische verband tussen vertrouwen en effectiviteit en legitimiteit en bij wat de eenduidige operationalisering in de weg staat.

## 5.1 Vertrouwen als voorwaarde voor effectiviteit en legitimiteit?

Vertrouwen – zo blijkt uit het theoretisch kader en de empirische analyse van dit onderzoek – kan in potentie een positieve bijdrage leveren aan het succesvol beslechten van collectieve problemen. In dit onderzoek gaat de interesse daarbij uit naar de rol die vertrouwen mogelijkwerijs speelt bij de beslechting van collectieve problemen van *publieke* aard. Dit mogelijke verband is interessant, omdat – zo is de hypothese die doorklinkt in de vierde onderzoeksvraag - ‘vertrouwen’ een bijdrage kan leveren of een voorwaarde kan vormen voor een beter presterende overheid.

Paradoxaal genoeg leiden de ontwikkelingen die aanleiding zijn voor de verschuiving van government naar governance er toe dat de effectiviteit en legitimiteit waarmee publieke doelstellingen worden gerealiseerd, steeds minder worden bepaald door het overheidspresteren alleen. De overheid is en kan niet langer monopolist zijn van de publieke zaak in een governancesituatie, omdat ze voor de realisatie van publieke doeleinden steeds meer afhankelijk is van interactie *tussen* en interactie *met* andere actoren. Naarmate de verantwoordelijkheid voor de publieke zaak verschuift naar andere publieke of private actoren neemt het belang van vertrouwen toe. Vertrouwen is enerzijds een factor die bij de interactie tussen de verschillende partijen een rol speelt en anderzijds kan het vertrouwen dat ontspruit in het private domein (waar vertrouwen een voorwaarde is voor frequente en intensieve sociale interactie (sociaal kapitaal) en voor een tendentie tot het ontstaan van vrijwillige verbanden (civil society)) een voorwaarde vormen voor effectieve en legitieme realisatie van publieke doelstellingen. Dat constaterende, is het niet de relatie tussen het vertrouwen en het *presteren van de overheid*, waarnaar de interesse in dit hoofdstuk uitgaat, maar staat het mogelijke verband tussen vertrouwen en de realisatie van publieke doelstellingen centraal, ongeacht de actor die daarvoor in het publieke domein de verantwoordelijkheid draagt. Bij de bestudering van de invloed die vertrouwen heeft op de wijze waarop en mate waarin diverse actoren in het publieke domein collectieve doelstellingen van publieke aard realiseren, zijn die variabelen en vertrouwenstypen van belang die in potentie bij kunnen dragen aan realisatie van *publieke* doeleinden.

Dit betekent overigens niet dat de rol van de overheid volledig buiten beschouwing moet blijven, integendeel. De rol van de overheid bij het nastreven van publieke doelstellingen is en blijft groot, maar verandert sterk in een governancesituatie. Van monopolist van de publieke zaak of ‘enige actor’ in het publieke domein, krijgt de overheid de rol van ‘hoeder’ van de publieke zaak. Hiermee doelen we op het feit dat de overheid naast dat ze stuurt (hiërarchisch) en beleid uitvaardigt (rationeel beleidsontwerp), vooral ook de *voorwaarden* zou kunnen stimuleren voor het ontstaan van vertrouwen en er op toe zou moeten zien dat actoren die aangeven zich te willen committeren aan publieke doelstellingen of hebben aangegeven zich er voor te willen inzetten dit ook daadwerkelijk doen. Dit

om de *effectiviteit* en *legitimiteit* van beslechting van collectieve problemen – ondanks het feit dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de publieke zaak meer zal delen met andere actoren – te stimuleren en/of bewaken in het publieke domein.

Waar het de creatie van voorwaarden voor vertrouwen betreft moet de overheid die vertrouwenstypen creëren en bevorderen die bijdragen aan de bereidheid van sociale actoren om zich in te zetten voor de realisatie van publieke doeleinden. Ook moet ze toezien op een democratisch speelveld in het publieke domein dat er toe leidt dat sociale actoren gericht zijn op consensus en op de realisatie van publieke doelstellingen en niet slechts op private doelstellingen (doelstellingen van het individu of van de eigen gemeenschap).

## **5.2 De betekenis van governance voor de theoretische relatie tussen vertrouwen en de effectiviteit en legitimiteit**

Operationalisering van de concepten ‘effectiviteit’ en ‘legitimiteit’ is in een governancesituatie minder eenvoudig dan in een governmentsituatie. Niet alleen de overheid definieert (op basis van haar indirect democratische legitimatie) wat de publieke problemen zijn en op welke wijze deze moeten worden gerealiseerd. Steeds meer is de definitie van wat ‘publieke problemen’ zijn en welke eisen er gesteld moeten worden aan de mate waarin en wijze waarop deze problemen worden beslecht (lees: aan de effectiviteit en legitimiteit) een resultante van definiëring van verschillende actoren en groepen actoren. Dat maakt het steeds moeilijker is om uniforme eisen te stellen aan de effectiviteit en legitimiteit en de invloed van het vertrouwen op beiden vast te stellen.

In dit hoofdstuk wordt desondanks – zij het zeer globaal - een poging ondernomen om te toetsen of het vertrouwen mogelijk positieve effecten heeft op de effectiviteit en legitimiteit. Dit door te analyseren in hoeverre met de Wmo (in de wetsgeschiedenis en uitvoering) de verschuiving van government naar governance wordt erkend door de overheid en door te bezien in hoeverre het belang van vertrouwen wordt erkend als voorwaarde voor effectiviteit en legitimiteit. Vervolgens zal worden getoetst of mag worden verwacht dat de ontwikkeling van vertrouwen daadwerkelijk zal bijdragen de effectiviteit en legitimiteit, op basis van de conclusies uit voorgaande hoofdstukken met betrekking tot de vertrouwensbeïnvloeding die (in potentie) het gevolg is van de in- en uitvoering van de Wmo.

Gezien het feit dat in dit onderzoek is onderzocht in hoeverre vertrouwen in concreet beleid een rol speelt en een voorwaarde vormt voor de effectiviteit en legitimiteit, beperken we ons hier tot de beoordeling van de rol van de *overheid* in het publieke domein. Bekeken wordt of en zo ja hoe de overheid in een governancesituatie een bijdrage levert aan een positief effect van vertrouwen op de effectiviteit en legitimiteit waarmee collectieve problemen van publieke waard worden beslecht. Daartoe worden twee vragen gesteld:

### **Wordt de ontwikkeling van government naar governance erkend in beleid en bestuur?**

De eerste vraag is of het beleid en/of bestuurshandelingen (i.c. voortvloeiend uit de Wmo) recht doen aan de uitgangspunten van 'governance', waardoor vertrouwen daadwerkelijk een belangrijker rol krijgt bij de beslechting van collectieve problemen van publieke aard en dus van grotere invloed is op de effectiviteit en legitimiteit.

De *verschuiving* van government naar governance impliceert dat het openbaar bestuur een ontwikkeling doormaakt waarbij - gechargeerd gezegd - rationale beleidsmethoden en verticale bestuursmodellen plaats maken voor meer incrementalistisch beleid en meer horizontale verhoudingen tussen openbaar bestuur en andere actoren die zich inzetten voor de publieke zaak of daartoe bereid zijn. Voor een deel is de ontwikkeling van government naar governance een autonoom proces als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Voor een deel echter ligt de sleutel voor deze verschuiving ook bij de overheid zelf en bepaalt de overheid (en de indirect democratische legitimatie waarop zij vaart) zelf het tempo waarmee ze andere partijen toe laat in het publieke domein en hen verantwoordelijk maakt voor de publieke zaak.

Wanneer op basis van concreet beleid (i.c. de Wmo) wordt gezien in hoeverre een positief effect van vertrouwen op de effectiviteit en legitimiteit mag worden verwacht is het daarom de eerste vraag in hoeverre de overheid *toestaat* dat het publieke domein wordt opengesteld voor (waarmee ze een deel van het monopolie verliest op de publieke zaak) en zich horizontaal durft te positioneren ten opzichte van andere actoren die het publieke belang wensen na te streven. Dat levert een zekere spanning op tussen de eisen die governance stelt aan de overheid en de ambitie om zelf een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de publieke zaak. Wanneer de verschuiving van government naar governance, de maatschappelijke ontwikkelingen die daar aan ten grondslag liggen en het toenemend belang van vertrouwen bij de beslechting van collectieve problemen van publieke aard niet wordt erkend, dan zullen de effectiviteit en legitimiteit in het geding komen. De beslechting van collectieve problemen zou dan wel eens geheel in andere domeinen kunnen gaan plaatsvinden, *geheel* buiten de beïnvloedings sfeer van de overheid. Anderzijds is het opgeven van het primaat op de publieke zaak niet eenvoudig, zeker niet wanneer de uitkomsten voor de publieke zaak – wanneer de overheid is 'overgeleverd' aan sociale dynamiek, verantwoordelijkheid van andere actoren en een variabele als 'vertrouwen' – niet op voorhand vaststaan. De vraag is hoe de overheid hier mee om gaat.

### **Wordt toegezien op realisatie van het publieke belang en zo ja hoe? Welke invloed kan de overheid hebben op de legitimiteit en effectiviteit in een governancesituatie en welke functie heeft het vertrouwen daarbij?**

Als de overheid de verschuiving van government naar governance erkent en het belang van vertrouwen voor de effectiviteit en legitimiteit onderkent, is het de vraag hoe de overheid – gegeven de governancesituatie – de publieke zaak probeert te waarborgen. De overheid is niet langer monopolist van de publieke zaak, maar zal als belangrijkste speler in het publieke domein de rol moeten vervullen

van 'hoeder van de publieke zaak' en moeten toe zien op de effectiviteit en legitimiteit waarmee publieke doelstellingen worden nagestreefd. Hoe wordt nu gegarandeerd dat governance niet leidt tot verminderde aandacht voor de publieke zaak? Hoe worden actoren die aangeven bereid te zijn het publieke belang te dienen aan hun publieke opdracht gehouden? Hoe worden effectiviteit en legitimiteit gedefinieerd in een governance-situatie? Wat is nodig om sociale actoren publieke belangen te laten nastreven?

Dergelijke vragen zullen door de overheid beantwoord moeten worden, wanneer ze in een governmentsituatie wil bijdragen aan optimale realisatie van publieke doeleinden. Dat betekent dat ze – gegeven de implicaties van 'governance' voor de samenstelling van het publieke domein en de wijze waarop en mate waarin in dat domein problemen van publieke aard worden beslecht – methoden moet ontwikkelen om te kunnen inschatten wie (speelveld van actoren in het publieke domein), hoe en in hoeverre in een governancesituatie de publieke zaak wordt gediend. Anderzijds moet ook realistisch worden ingeschat of het vasthouden aan een sterk primaat van de overheid op de publieke zaak en de eigen rol daarin in de huidige situatie optimaal bijdraagt aan de realisatie van publieke doeleinden.

In het beleid en in de bestuurshandelingen zal dan ook – indien governance de ruimte krijgt – scherp gedefinieerd moeten worden wat de 'publieke' doelstellingen zijn, wie verantwoordelijk zijn voor de resultaten en hoe deze naar verwachting gerealiseerd moeten worden. Inzicht in hoe verschillende vormen van vertrouwen die kunnen bijdragen aan de beslechting van collectieve problemen kan inzicht bieden in interactiepatronen in het publieke domein en inzicht in de factoren die bijdragen aan de bereidheid en handwijze van andere actoren (privaat of publiek) zich te willen inzetten voor de publieke zaak. Op basis van deze kennis kunnen beleidsmethoden worden ontwikkeld voor de ontwikkeling en bevordering van die vertrouwenstypen die voorwaarde kunnen zijn voor 'publiek handelen'. Zo kan de overheid ook actief de voorwaarden stimuleren die de bereidheid van sociale actoren aanwakkert om te streven naar een Gemeenschap waarin de gemeenschappelijke politieke toekomst centraal staat van burgers; en bereid bestaat om over individuele belangen of belangen van de eigen gemeenschap heen te stappen in het belang van de samenleving als geheel.

Om dat te kunnen beoordelen moet naast de realisatie van publieke doeleinden door op de klassieke 'governmentwijze' beleid uit te vaardigen of bestuurshandelingen te verrichten, bekeken worden in hoeverre de overheid het 'vertrouwen' bevordert dat bijdraagt aan realisatie van publieke doeleinden. De volgende vragen moeten gesteld worden:

- à stimuleert de overheid die vertrouwenstypen die optimaal kunnen bijdragen aan de realisatie van collectieve problemen op het niveau van de samenleving als geheel?<sup>71</sup> Doet ze dit op basis van inzicht in het de niveaus van de verschillende soorten vertrouwen, het niveau van sociaal kapitaal en de kracht van de civil society op lokaal niveau? Bestaat inzicht in wie welke verantwoordelijkheid voor de publieke zaak draagt en/of is er een uniforme visie op de

gewenste verhouding tussen overheid en andere verantwoordelijke actoren in het publieke domein, etc?

- à In hoeverre stimuleert de overheid burgerschap en streeft ze zelf een publiek domein (Gemeinschaft) na waarin de realisatie van publieke doelstellingen centraal staat en in hoeverre weet ze andere actoren in dat streven mee te krijgen? In hoeverre creëert de overheid de randvoorwaarden voor een publiek domein waarin democratische waarden en gerichtheid op consensus er toe leiden dat *publieke* problemen worden geformuleerd en dat partijen een publieke verantwoordelijkheid nemen om dat te doen wat tot de mogelijkheden behoort om de collectieve doelstellingen te realiseren?

Naast dat moet worden toegezien op het feit *of* de publieke zaak wordt gediend door de actoren in het publieke domein, is het ook zaak dat de overheid weet in hoeverre publieke doelen worden gerealiseerd en in hoeverre dat op effectieve en/of legitieme wijze gebeurt. Er moet met andere woorden – in interactie met alle verantwoordelijke actoren in het publieke domein – gezocht worden naar uniform te hanteren criteria op basis waarvan het handelen van actoren en de realisatie van het eindresultaat kan worden beoordeeld om te kunnen zien of de publieke zaak optimaal wordt gediend en actoren (waaronder ook de overheid) de verantwoordelijkheid nemen die zij zouden moeten nemen in het belang van de effectieve en legitieme realisatie van publieke doeleinden.

### **5.3 De Wmo, het vertrouwen en de legitimiteit en effectiviteit**

In deze paragraaf worden de mogelijke effecten van het vertrouwen - dat toeneemt als gevolg van invoering van de Wmo – op de legitimiteit en effectiviteit waarmee collectieve problemen van publieke aard worden beslecht, bekeken. Dit op basis van zowel de beleidsintenties van de wetgever (tot uitdrukking komend in de wetsgeschiedenis) als op basis van de concrete uitwerking van het Wmo-beleid op lokaal niveau.

#### *Wetsgeschiedenis*

Kan op basis van de wetsgeschiedenis van de Wmo worden geconcludeerd dat toenemend vertrouwen zal leiden tot een meer effectieve en legitieme wijze waarmee publieke doeleinden worden nagestreefd. In de eerste plaats is het de vraag of uit de wetsgeschiedenis blijkt of de overheid de invloed van vertrouwen ‘toestaat’ in het publieke domein door recht te doen aan governance-principes. Klinkt met andere woorden in het beleidsontwerp door dat de effectiviteit en legitimiteit waarmee publieke problemen worden beslecht in toenemende mate de resultante zijn van interactie en het vertrouwen tussen verschillende verantwoordelijke partijen in het publieke domein? En wordt een positief effect verwacht van het vertrouwen dat ontstaat in het private domein (invloed van sociaal kapitaal en civil society) op de effectieve realisatie van collectieve doelstellingen van publieke aard?

In de tweede plaats is het de vraag of uit de wetsgeschiedenis blijkt – indien de consequenties van de verschuiving van government naar governance worden onderkend door de wetgever – hoe de wetgever het vertrouwen (in de diverse te onderscheiden gedaanten) denkt te bevorderen en er aan probeert bij te dragen dat het ontwikkelde vertrouwen daadwerkelijk een positief effect heeft op de bijdraagt op de effectieve en legitieme realisatie van *publieke* doeleinden.

De analyse van de wetsgeschiedenis levert een diffuus beeld op. Diverse aannames die inherent zijn aan de verschuiving van government naar governance zijn terug te vinden in de Wmo, maar gelijktijdig is van een daar op aansluitende consistente visie op hoe effectief beleid en legitiem bestuur in een dergelijke context tot stand moeten komen en hoe de overheid haar rol invult en vertrouwen stimuleert dat bij kan dragen aan realisatie van publieke doeleinden, geen sprake. Daarmee lijkt het antwoord op de eerste vraag positief en het antwoord op de tweede negatief.

De wetgever maakt duidelijk dat ze erkent dat sprake is van een verschuiving van government naar governance. De bestuurlijke visie in de Wmo moet er toe leiden dat het ‘evenwicht’ tussen publiek domein, civil society en markt anders tot stand moet komen, of moet worden hersteld. Zo moet de overheid zich beperken tot kaderstelling en zich horizontaal opstellen ten opzichte van de actoren uit de civil society en de markt. Bovendien stelt de wetgever zich tot doel om de tegenmacht van de ‘civil society’ ten opzichte van de overheid te versterken (gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling), worden maatregelen genomen om het ‘burgerschapsniveau’ toe te laten nemen en is het beleid gericht op het voortbrengen van ‘sociaal kapitaal’. In horizontale verhoudingen kan de overheid zo ook meer tegenmacht verwachten van informele netwerken en van de civil society; en zijn de legitimiteit en effectiviteit meer het product van een op samenwerking gerichte stijl van besturen, zo is uit de wetsgeschiedenis op te maken

Twee van de drie hoofddoelstellingen in de Wmo hebben bovendien direct betrekking op de effectiviteit en legitimiteit en hierop kunnen goede effecten worden verwacht, juist ook doordat de overheid recht wil doen aan governance-principes. Zo is het beter laten aansluiten van vraag naar en aanbod van maatschappelijke ondersteuning een typische *effectiviteit*doelstelling. De maatregelen die er voor moeten zorgen dat bestaand en nieuwe beleid op het gebied van wonen, welzijn en zorg op lokaal niveau integraal op elkaar wordt afgestemd en het feit dat wordt gestreefd naar betere samenwerking tussen verantwoordelijke partijen, zullen een positief effect hebben op de effectiviteit. En ook op de *legitimiteit* zal de Wmo effecten hebben. De wetgever beoogt een verschuiving van verantwoordelijkheid (of formalisering/ codificering daarvan) voor de maatschappelijke ondersteuning van het publieke domein naar het domein van de civil society. Daarmee wordt aangesloten bij de ontwikkeling dat niet slechts de overheid als verantwoordelijke kan en moet worden gezien voor adequate oplossingen voor maatschappelijke ondersteuning, maar ook het domein van de civil society.

Aan de andere kant geeft de wetgever ook blijk van inconsistentie waar het de visie op governance betreft en meer specifiek de gevolgen daarvan voor de legitimiteit en effectiviteit. Dat wordt op drie aspecten zichtbaar. In de eerste plaats erkent de wetgever onvoldoende het toenemend belang van vertrouwensbeïnvloeding. Het concept komt nauwelijks voor in de wetstekst en daar waar sprake is van beleidsvoornemens om het vertrouwen te beïnvloeden, worden concepten die verband houden met vertrouwen door elkaar gebruikt of op inconsistente wijze. Evenmin wordt een eenduidige visie gegeven op de rol van de overheid in het publieke domein, de verhouding tussen het publieke domein en de civil society en wordt geen onderscheid gemaakt in methoden voor het beslechten van collectieve problemen van private aard en van publieke aard. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de overheid – gegeven het feit dat de civil society een grotere verantwoordelijkheid moet krijgen – er op toe ziet dat de civil-society-actoren de *publieke* doelstellingen nastreven, die met de Wmo moeten worden gerealiseerd.

In de tweede plaats worstelt de wetgever sterk met de eigen positie in het publieke domein en met de vraag of zij zélf invloed mag uitoefenen op de verhouding tussen publiek domein, civil society en markt of dat het evenwicht tussen deze drie domeinen contextafhankelijk, gegeven de dynamiek op lokaal niveau tot stand moet komen. Aan de ene kant spreekt de wetgever zich namelijk uit voor een verschuiving van verantwoordelijkheid van het publieke domein naar de civil society, waarmee ze de verhouding tussen de drie maatschappelijke domeinen actief wil beïnvloeden. Aan de andere kant geeft de wetgever het signaal af dat legitimiteitseisen lokaal moeten worden bepaald en het *product* zijn van de sociale dynamiek op lokaal niveau en de interactie tussen de drie domeinen (decentralisatie, wijkgerichtheid, stimuleren van zelfsturing, etc.). In het eerste geval wil de wetgever een legitimiteitsvisie opleggen of daarop aansturen, vermoedelijk omdat gedacht wordt dat daarmee ofwel optimale beleidseffecten worden gerealiseerd op de andere doelstellingen in de Wmo (bijv. de betaalbaarheid); ofwel politiek-ideologische doelen worden gediend (in dit geval een combinatie van christendemocratische en liberale waarden) ofwel morele uitgangspunten kunnen worden nagestreefd. Een expliciete onderbouwing voor deze keuzes ontbreekt echter in de Wmo.

In het tweede geval zou de overheid zich juist willen onttrekken aan bemoeienis met de verhouding tussen de drie domeinen, eveneens met het oog op optimale effecten op de effectiviteit en legitimiteit. Dan wordt bijvoorbeeld slechts gestreefd naar het ontwikkelen van een procedurele moraliteit (regels voor het spel van interactie tussen de actoren uit de drie domeinen) waarmee sociale actoren in staat zijn, gegeven de governance-omstandigheden, in gezamenlijkheid tot gelegitimeerde consensus te komen over collectieve problemen en oplossingen te vinden voor die problemen, zonder dat de overheid vooraf stelling neemt.<sup>72</sup> Een expliciete keuze tussen beiden blijft echter uit.

In de derde plaats blijkt de wetgever hier en daar te twijfelen of het volledig recht doen aan governance-uitgangspunten in alle situaties bijdraagt aan de grootst mogelijke effectiviteit van beleid



en legitimiteit van bestuur. In paragraaf 5.2 wezen we er al op dat de overheid voor een deel het tempo bepaalt waarmee de verschuiving van government naar governance zich voltrekt. Voor de realisatie van sommige beleidsdoelstellingen bestaat twijfel over de vraag of governance (en daarmee een grotere rol voor vertrouwen) bijdraagt aan optimale realisering van publieke doelstellingen.

Governance impliceert een meer kaderstellende en regisserende overheid, terwijl in de optiek van de wetgever sommige doelstellingen minder eenvoudig gerealiseerd worden, wanneer de beleidsuitkomsten afhankelijk zijn van samenwerking tussen actoren die in horizontale verhouding tot elkaar staan. Hier en daar wenst de overheid meer regie en soms zelfs sturend te blijven optreden. Bijvoorbeeld waar het de betaalbaarheid betreft van voorzieningen, de kwaliteitsbewaking van zorg en welzijn, de toegankelijkheid, etc. Nu zou het uitgangspunt van de overheid kunnen zijn dat ze zo veel mogelijk op basis van de governancefilosofie opereert, tenzij het algemeen belang governmentmethoden (sturing en rationele beleidsmodellen) vereist, geen direct negatieve invloed hebben op de effectiviteit van beleid en legitimiteit van bestuur. In tegendeel: het kan in theorie verstandig zijn om per type beleidsprobleem af te wegen of een governmentmethoden ofwel een governancemethode het meest recht doet aan de eisen van legitimiteit en effectiviteit. De wetgever lijkt deze keuze aan de lokale uitvoerders te willen laten.

Deze drie symptomen van een nog weinig concreet uitgewerkte governancefilosofie door de wetgever, hebben mogelijk ook onduidelijkheid tot gevolg op lokaal niveau en leidt tot de conclusie dat op basis van de wetgeschiedenis niet met zekerheid gezegd kan worden of de legitimiteit en effectiviteit positief zullen worden beïnvloed met de Wmo.

### *Lokale uitvoering*

In hoeverre draagt de lokale uitvoering van de Wmo bij aan positieve effecten op de effectiviteit en legitimiteit van het beleid en welke rol heeft de vertrouwensbeïnvloeding hierin gespeeld? De analyse van de lokale uitvoering toont aan dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de concepten effectiviteit en legitimiteit. De vraag is overigens of het een onwenselijke ontwikkeling is dat gemeenten verschillen voor wat betreft de wijze waarop ze invulling geven aan de opdracht om 'beter te presteren'. Uit het theoretisch kader en het empirisch onderzoek, werd immers duidelijk dat effectiviteits- en legitimiteitseisen, zeker in het licht van de verschuiving van government en governance, grotendeels contextgebonden zijn en op een zo laag mogelijk beleidsniveau zouden moeten worden ingevuld. Anderzijds zouden (te) grote verschillen (bijv. tussen gemeenten, of specifieke doelgroepen) op den duur aanleiding kunnen zijn voor de wetgever of lokale overheid om aanvullend (meer sturend) beleid uit te vaardigen. Dit bijvoorbeeld als bepaalde andere, hogere collectieve doelstellingen in het geding komen. In het theoretisch kader werd bijvoorbeeld verwezen naar problemen van 'ongelijkheid' en van 'pluriformiteit', problemen die zonder een stevig sturende rol van de overheid, moeilijker kunnen worden beslecht (verg. paragraaf 2.3.2).

Gemeenten zijn bereid veel energie te steken in het ontschotten, het beter afstemmen van vraag en aanbod, het werken aan meer maatwerk en goede dienstverlening. De samenhang en samenwerking van voorzieningen, de verbeterde toegankelijkheid en dienstverlening en de extra aandacht voor welzijn en preventie, zullen een impuls betekenen voor de effectiviteit. Daarbij wordt ‘vertrouwen’ ook als een voorwaarde erkent. De ‘effectiviteit’ wordt door de gemeente Veenendaal bijvoorbeeld gedefinieerd als een verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken partijen in het publieke domein (een gezamenlijke publieke verantwoordelijkheid). De gemeente ziet het als haar rol de neuzen (van alle actoren in het publieke domein) dezelfde kant op te krijgen, op basis van een gedeelde morele verantwoordelijkheid en door de ontwikkeling van sociaal kapitaal te bevorderen (vertrouwen in de definitie van confidence). Hoewel dit niet expliciet wordt gemaakt worden confidence en sociaal kapitaal in Veenendaal daarmee gezien als voorwaarden voor de effectiviteit. Niet wordt ingegaan op de vraag hoe het ontwikkelde sociale kapitaal nu exact moet bijdragen aan de realisatie van de Wmo-doelstellingen.

Middelburg en Waalwijk kijken meer instrumenteel naar de effectiviteit. De overheid heeft een meer regisserende rol en staat waar nodig ook *boven* de partijen om in te grijpen wanneer partijen verantwoordelijkheden voor samenwerking of voor het leveren van de juiste diensten en zorg ontlopen (het gaat daarbij vooral om de aanbieders van zorg en welzijnsvoorzieningen). In deze gemeenten wordt de ‘governancediagnose’ gekoppeld aan de grote mate van complexiteit van de beleidsproblemen: maatschappelijke problemen moeten steeds vaker multidisciplinair worden opgelost, het afstemmen van beleid op het gebied van wonen, zorg en welzijn, een woud aan voorzieningen en instellingen die verantwoordelijk zijn voor elkaar overlappende zaken, een noodzaak voor toezicht op publieke doelstellingen zoals bijvoorbeeld de toegankelijkheid van voorzieningen. Hier opereert de overheid weliswaar meer horizontaal, maar is ze geen gelijkwaardige partner. De overheid erkent weliswaar dat ze niet de enige speler is in het publieke domein en erkent de noodzaak samen te werken in het publieke belang van de integraliteit van voorzieningen, maar koppelt deze noodzaak niet aan governanceontwikkelingen en aan het toenemend belang van vertrouwen.

Met name in de gemeenten waar de overheidsregie sterker is (bijv. in Middelburg), is de aandacht voor de sociale *infrastructuur* (aandacht voor het voorzieningenniveau, waarbij de overheid de regie heeft op het aanbod) groter, evenals voor de organisatie en afstemming van geïnstitutionaliseerde belangen. De sterk geïnstitutionaliseerde civil society (overigens vaak beteugeld door de overheid via subsidierelaties, wat de vraag doet rijzen of daadwerkelijk sprake is van *vrijwillige* verbanden) wordt geacht een bijdrage te leveren aan de realisatie van publieke doelstellingen. Hier blijkt echter dat het van belang is dat wanneer in een dergelijke situatie publieke verantwoordelijkheid mede wordt gedragen door de civil society (in een governance0situatie), dat het handelen van deze actoren wordt onderworpen aan de legitimiteitseisen die ook voor de overheid gelden. Zo komt het voor dat bepaalde belangen worden vertegenwoordigd door een vaste kern belangenbehartigers die de standaard

gesprekspartner (historisch zo gegroeid) zijn van de gemeente (sterk geïnstitutionaliseerd), maar feitelijk zijn losgezongen van de achterban.

Daarmee komen we op de legitimiteit. Gemeenten blijken heel verschillende opvattingen aan de dag leggen over legitimiteit en in de methoden van beleidsuitvoering die daarvan zijn afgeleid komen zowel sturende accenten terug (daar wordt vast gehouden aan government), beleid ter bevordering van zelfsturing en civil society (het bevorderen van republikeins en/of communitaristisch burgerschap en bevorderen van trust) als beleid dat is gericht op een toename van het sociaal kapitaal en sterkere informele netwerken (sociaal kapitaal en confidence). De keuzes voor methoden van beleidsuitvoering blijken door gemeenten vooral te worden gebaseerd op reeds heersende opvattingen over legitimiteit (al vóór invoering van de Wmo). In veel mindere mate is specifiek voor de Wmo in kaart gebracht wat de oorzaken zijn voor tekortschietende legitimiteit en het verband met het ontbreken van of een tekort aan vertrouwen, wordt heel mondjesmaat gelegd. Hoewel te weinig systematische aandacht is voor het effect van vertrouwen op de legitimiteit, wordt wel recht gedaan aan het governance-uitgangspunt dat legitimiteit het product is van interactie tussen meerdere partijen in het publieke domein. In de diverse contexten leidt dit tot andere formulering van legitimiteitsvoorwaarden.

In het beleid ter bevordering van de *sociale samenhang* worden de verschillen in methoden om de legitimiteit te bevorderen, tussen de drie onderzochte gemeenten nog het meest duidelijk, wanneer ze worden onderscheiden op basis van de visie die aan de dag wordt gelegd m.b.t. de verhouding tussen het publieke domein en het domein van de civil society. Wanneer de gemeente een verschuiving beoogt van verantwoordelijkheid van het publieke domein naar de civil society, maar niet van een integratie van deze beide domeinen (zoals bijv. in Veenendaal), dan wordt een appèl gedaan op burgers om collectieve problemen in grotere mate op te lossen in eigen sociale verbanden (informele netwerken of vrijwillige verbanden) en wordt om de verschuiving te bewerkstelligen, rechten afgebouwd op zorg en welzijn. Zo wordt actief een verschuiving van verantwoordelijkheden bewerkstelligd en wordt verwacht dat sociaal kapitaal zal ontwikkeld in sociale systemen, zodat zij meer zelfstandig publieke problemen beslechten). Overigens niet zo rigoureuus dat mensen er daadwerkelijk op achteruit gaan: maar algemene voorzieningen maken wel plaats voor specifieke en een beroep op het gelijkheidsbeginsel is minder eenvoudig. Gelijkertijd wordt extra geïnvesteerd in sociaal kapitaal en (communitaristisch) burgerschap en is de verwachting dat dit zal toenemen naarmate de overheidsverantwoordelijkheid verminderd: de gemeente wil de morele betrokkenheid in het overheidshandelen, in het handelen van maatschappelijke partijen en in de samenleving als geheel terugwinnen en zo de legitimiteit bevorderen.

In gemeenten waar integratie van de domeinen van civil society en het publieke domein wél wordt nagestreefd, doen zich nog twee situaties voor: in de ene situatie wordt een verschuiving van verantwoordelijkheid van het publiek domein naar civil society gewenst geacht in de andere niet. In het eerste geval krijgt het legitimiteitsbeleid vorm in methoden van zelfsturing: publiek domein en civil

society komen daar bij elkaar doordat burgers zelf direct invloed uitoefenen op het beleid én mede voor de uitvoering van het beleid de verantwoordelijkheid dragen (dit zien we met name in Waalwijk terug). Eerste experimenten laten zien dat dit een zelfversterkend effect heeft op de betrokkenheid van burgers en vrijwillige verbanden bij de publieke problemen die er zijn in de eigen wijk of buurt en op de bereidheid hiertoe de handen in een te slaan. Ook de communicatie en afstemming met de overheid, die zich faciliterend opstelt (creëert democratisch speelveld, bewaakt dat gestreefd wordt naar consensus, bevordert burgerschapskwaliteiten, etc.) verbetert. In Middelburg is het streven van integratie van civil society en met het publieke domein minder vanzelfsprekend. De overheid behoudt er meer zelf de regie, maar stimuleert anderzijds wel dat de civil society zich ontwikkelt en sterker invloed uitoefent op wat de overheid uiteindelijk beslist. Verruiming van de mogelijkheden voor interactief bestuur passen hier binnen.

In beide situaties wordt getracht meer indirect (door integratie van publiek domein en civil society) en direct (door specifiek beleid) het burgerschap te versterken (in de republikeinse variant, wel te verstaan). Het republikeinse burgerschap dat wordt ontwikkeld zal naar alle waarschijnlijkheid een positief effect hebben op het ontstaan van trust en bijdragen aan meer effectieve en legitieme realisatie van publieke doeleinden.

Ook in het beleid ter bevordering van de *maatschappelijke deelname* krijgen voorwaarden voor legitimiteit in een governance-situatie, aandacht. Gemeenten zorgen in het streven naar optimale maatschappelijke deelname voor twee belangrijke voorwaarden voor vertrouwen en een legitieme wijze van het beslechten van collectieve problemen: ze bewaakt de toegankelijkheid van sociale systemen (een directe voorwaarde voor het ontstaan van confidence daarbinnen en meer indirect voor trust); en frequente en intensieve sociale interactie in het publieke belang. Voor wat betreft de invulling aan deze doelstellingen doen zich grote verschillen voor tussen de gemeenten.

Middelburg bijvoorbeeld interpreteert maatschappelijke deelname als opdracht om met name de toegang tot sociale systemen voor mensen met beperkingen te verbeteren en legt daarmee het accent op de participatiefactoren. Daarbij heeft men vooral aandacht voor dat wat (traditioneel) tot het publieke domein behoort (in de interpretatie van Middelburg): het aanbod van zorg en welzijnsvoorzieningen voor mensen met een beperking en in mindere mate aandacht voor de voorwaarden voor het ontstaan van vertrouwen (in zijn algemeenheid) als voorwaarde voor collectieve samenwerking in het publieke belang. Veenendaal definieert de bevordering van maatschappelijke deelname veel meer vanuit de civil society en het (communitaristisch) burgerschap: het vermogen om bij te dragen aan het gemeenschappelijk oplossen van collectieve problemen. Zo blijkt als gevolg van verschillende legitimiteitsvisies in de diverse contexten een uiteenlopende balans te worden gevonden in beleidsmodellen die ofwel meer uit gaan van sturing/ regie (meer verantwoordelijkheid van de overheid, zoals in Middelburg) of meer ‘zelfsturingskenmerken’ hebben, waarbij met het laatste ofwel integratie van publiek domein en civil society wordt beoogd (Waalwijk) of een scheiding moet blijven

bestaan tussen civil society en overheid (Veenendaal). Desondanks lijken alle onderzochte gemeenten elementen van governance door te voeren: in Middelburg wordt de aanleiding voor de verschuiving van government naar governance in termen van een toenemende complexiteit van beleidsproblemen gedefinieerd, voor Waalwijk uit governance zich vooral in een noodzaak voor 'zelfsturing', voor Veenendaal krijgt governance vorm, door de versterking van informele netwerken.

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten effectiviteit en legitimiteit op verschillende wijze definiëren en dat het daardoor ook moeilijk is vast te stellen in hoeverre het groeiend vertrouwen daadwerkelijk bijdraagt aan effectiever beleid en aan meer legitiem bestuur. De verschuiving van government naar governance lijkt zichtbaar in het gemeentelijk beleid, al gaat de ene gemeente verder dan de andere en blijkt governance verschillend te worden ingevuld. Dat is echter gelijktijdig inherent aan governancemethoden: het beleidsresultaat staat niet van tevoren vast en de overheid heeft vooral een impliciete (meer faciliterende) rol bij het creëren van een voedingsbodem voor vertrouwen. Dat betekent dat wijze waarop effectiviteit en legitimiteit worden beoordeeld sterk afhangt van het product van sociale interactie, van hoe de actoren in het publieke domein deze concepten definiëren.

#### **5.4 Conclusie: vertrouwen in het openbaar bestuur**

Moet er met het oog op de effectiviteit van beleid en legitimiteit van institutionele arrangementen meer of op een andere wijze aandacht worden besteed aan vertrouwen in het openbaar bestuur? Deze vierde onderzoeksvraag is op basis van voorgaande eenvoudig te beantwoorden.

Een overheid die meer kaderstellend en horizontaal opereert, vanuit het besef dat de effectiviteit en legitimiteit steeds meer afhankelijk zijn van interactiepatronen tussen actoren in het publieke domein, is meer aandacht voor vertrouwen onontbeerlijk. Door inzicht te hebben in de processen van ontwikkeling van vertrouwen – en daarmee kennis te vergaren van de werking van sociale systemen en sociale interactiepatronen, kan beter worden verklaard waarom wel of waarom niet op optimale wijze collectieve problemen van publieke aard worden beslecht.

Dat het theoretisch belang van vertrouwensbeïnvloeding in een governance-situatie vaststaat, betekent nog niet automatisch dat de wetgever en gemeenten hiervan doordrongen zijn. Dat is gebleken uit het onderzoek waarvan deze scriptie verslag doet: vertrouwen krijgt nog weinig systematisch een plaats methoden en gezagsdaden van de overheid en hoewel wel een grote mate van consensus bestaat over de aanleidingen en implicaties van de verschuiving van government naar governance. Dit leidt echter nog niet tot een heldere filosofie om beleid en bestuur dusdanig vorm te geven dat de ontwikkeling van vertrouwen optimaal gaat bijdragen aan de moderne eisen van effectiviteit en legitimiteit.

De overheid moet dan ook zelf nog een behoorlijk veranderingsproces doormaken omdat beleid niet meer overwegend vanuit een rationele sturingsfilosofie tot stand komt, maar in publiek domein dat veel kenmerken heeft van een sociaal systeem met diverse actoren en interactiepatronen tussen actoren die zich ‘bemoeien’ met de publieke zaak. Beleid zal ook meer incrementalistisch tot stand komen.

De overheid kan trachten door vast te houden aan governmentmethoden (rationele beleidsontwerpen en methoden van sturing) grip te houden op de publieke zaak en de uitkomsten van interactie tussen partijen die zich verantwoordelijk voelen en maken voor de publieke zaak. De kans is dan echter groot dat de legitimiteit van de overheid als instituut onder druk komt te staan. Het doormaken en wellicht bespoedigen van een ontwikkeling van government naar governance door de overheid is echter ook geen weg zonder gevaren. Voor overheid is een governancesituatie een geheel andere rol het meest geëigend. Om grip te kunnen houden op de publieke zaak – en we mogen verwachten dat de overheid het eerst aangewezen instituut blijft om toe te zien op de realisatie van publieke doeleinden – moet meer aandacht besteed worden aan het concept vertrouwen. Vertrouwen kan – rekening houdend met sociale merites en verschillende typen vertrouwen die op verschillende wijzen kunnen bijdragen aan de effectiviteit en legitimiteit – bijdragen aan het beter beslechten van collectieve problemen.

Voor de overheid is een veel procesmatige rol weggelegd die primair is gericht op het bevorderen van de randvoorwaarden, of de voedingsbodem voor een stevig publiek domein waarin vertrouwen bij draagt aan een effectieve en legitieme wijze waarmee collectieve doeleinden worden nagestreefd. De overheid moet er bij uitstek op toezien dat in het vertrouwen – daar waar nodig – ook daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van *publieke* doelstellingen. De overheid dient in een dergelijke beleidsfilosofie terughoudend te zijn met rationeel, sturende methoden, pas als de legitimiteit en effectiviteit van beleid daarom vragen (bijvoorbeeld omdat specifieke beleidsproblemen niet naar tevredenheid blijken te worden opgelost, of specifieke doelgroepen bijvoorbeeld achtergesteld worden), dient de overheid bij te sturen. Verder is de rol van de overheid beperkt tot het bewaken van het proces en het analyseren van de beleidsuitkomsten. In elk geval moet systematischer worden nagedacht over welke rol de overheid past in welke situaties, gegeven specifieke beleidsproblemen en met het oog op optimale effectiviteit en legitimiteit.

Het is in het licht van de ontwikkeling van government naar governance noodzakelijk dat meer aandacht ontstaat voor vertrouwen, de factoren die van invloed zijn op succesvolle sociale interactie in termen van oplossingen voor collectieve problemen. Vertrouwen kan gerichter worden beïnvloed, sociaal kapitaal systematischer worden ontwikkeld de civil society beter worden versterkt en burgerschap steviger worden aangewakkerd, wanneer het kennisniveau voor wat betreft het vertrouwen toeneemt en succesvolle en negatieve ervaringen worden uitgewisseld. De kennis en ervaringen kunnen bijdragen tot een meer consistente en uitgewerkte visie op governance en de rol die

vertrouwen daarin speelt. De overheid kan het *handelen in het publieke belang* door sociale actoren, door *burgers* actief stimuleren. Burgerschap zal deels vanzelf ontstaan wanneer het vertrouwen toeneemt, maar hier en daar kan de overheid burgers een duw in de rug geven om overtuigd te raken van ‘inzet voor het collectieve belang.’ Het aanmoedigen van initiatief en van samenwerking kan op verschillende manieren, vooral door goed gedrag te belonen en als bondgenoot op te treden van burgers die zich inzetten voor het algemeen belang.

## 6. Conclusie

In hoeverre leidt invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning tot een toename van het vertrouwen en welke effecten heeft dit op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur? In deze scriptie is verslag gedaan van een onderzoek naar vertrouwen, waarbij toepassing van vertrouwenstheorieën op concrete beleidsvoornemens van wetgever en lokale uitvoerders interessante bevindingen heeft opgeleverd over de werking van vertrouwen en het belang van vertrouwen voor het openbaar bestuur en de bestuurskunde. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor wat betreft de functie die vertrouwen zo moeten en kunnen hebben in het openbaar bestuur en de rol die de overheid bij de ontwikkeling van vertrouwen zou kunnen spelen.

“Vertrauen ist gut, Kontrol noch besser.” Met deze uitspraak van Lenin kan enigszins spottend een belangrijk dilemma worden geïllustreerd waarmee in het openbaar bestuur al lange tijd wordt geworsteld. Beleidsmodellen die hoofdzakelijk op rationele principes zijn gestoeld en bestuursmethoden die uitgaan van verticale verhoudingen tussen bestuur en burger, hebben lang gedomineerd. Sinds de Tweede Wereldoorlog - in de wederopbouwperiode, in het maakbaarheidsideaal uit de jaren zestig en zeventig; en in de principes van het ‘public management model’ (dominant in de jaren tachtig en negentig) – werd steeds uitgegaan van een grote invloed van ‘sturend beleid’ en ‘sturend bestuur’ op de gewenste maatschappelijke effecten. Het ging daarbij dus om publieke én private methoden van sturing en controle. Controle kreeg steeds weer de voorkeur boven vertrouwen.

De laatste decennia groeit echter het besef in het openbaar bestuur dat methoden van sturing en beheersing niet zaligmakend zijn. Enerzijds blijkt dat veel beslissingen al lang niet meer door de (rijks)overheid alleen worden genomen, maar in gezamenlijkheid met andere overheden, marktpartijen of maatschappelijke organisaties. Gelijktijdig blijken beleidsproblemen steeds complexer, de uitvoeringspraktijk steeds weerbarstiger; en laat de burger zich niet meer zo eenvoudig vangen in sociale groepen en minder snel ‘de wet voorschrijven’. De behoefte om controle te behouden over beleidresultaat en processen die tot de gewenste resultaten moeten leiden, blijft echter onverminderd groot. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat een opeenstapeling van *controle*mechanismen en verantwoordingssystemen voor veel bestuurders, politici, professionals (uitvoerders van beleid), marktpartijen en burgers symbool staat voor een doorgeschoten sturingsdrang, maar dat gelijktijdig de behoefte aan sturing en controle allerminst afneemt.

Toch lijkt de laatste decennia een kentering te komen in het denken over effectieve en legitieme beleids- en bestuursmethoden, onder invloed van de ontwikkeling van government naar governance. Langzaam maar zeker lijken de ‘sturingsparadigmata’ vervuild te worden voor modellen waarbij sprake is van meer horizontale verhoudingen tussen publiek domein, civil society en markt. Daarbij is



de effectiviteit en legitimiteit niet slechts afhankelijk van het presteren van de overheid, maar een 'product' van interactie tussen deze domeinen. Deze verschuiving is ook nadrukkelijk ingegeven door de autonome maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, globalisering, toernemend kennisniveau) die er aan bijdragen dat burgers de 'eigen' legitimiteitseisen ook steeds vaker in governancetermen verwoorden (behoefte aan zelfsturing, informatie, inspraak, interactie, etc.). De 'controle' maakt plaats voor bezinning op het 'vertrouwen'.

Onderzocht is in hoeverre de Wet maatschappelijke ondersteuning leidt tot een toename van het vertrouwen en welke effecten dit heeft op de legitimiteit en effectiviteit van beleid en bestuur. Daartoe is in kaart gebracht welke vertrouwenstypen in de sociaal wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden en is bezien welke vertrouwenstypen relevant zijn in relatie tot de mate waarin het openbaar bestuur (mede) in staat is effectief en legitiem beleid en bestuur aan de dag te leggen. Vervolgens zijn de sociaalwetenschappelijke theorieën toegepast op de Wmo en is middels een analyse van de wetsgeschiedenis en de lokale uitvoering getracht inzicht te verkrijgen in de wijze waarop en mate waarin vertrouwen in de empirie wordt beïnvloed; om vervolgens de effecten in 'beeld te brengen' op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en bestuur.

Uit het onderzoek blijkt dat – hoewel relatief veel sociaal wetenschappelijke aandacht voor het vertrouwensconcept in al zijn hoedanigheden bestaat – nog weinig vertrouwensnoties doorsijpelen in het openbaar bestuur. De Wet maatschappelijke ondersteuning kan gezien worden als een poging recht te doen aan enkele maatschappelijke ontwikkelingen die aanleiding zijn voor de verschuiving van government naar governance en biedt veel mogelijkheden voor gemeenten beleidsmethoden te ontwikkelen en een visie op legitimiteit die daarbij past. De 'ruimte' die de wet laat, past bij een moderne stijl van besturen waarbij de overheid minder stuurt op beleidsuitkomsten en meer de randvoorwaarden creëert en het speelveld (het publieke domein) waarbinnen verschillende sociale actoren die publieke doelen nastreven, om in gezamenlijkheid komen tot oplossingen voor publieke collectieve problemen. Anderzijds lijkt de 'ruimte' ook een indicatie voor een gebrek aan kennis over vertrouwen, verschillende te onderscheiden vertrouwenstypen en mogelijkheden om de factor vertrouwen te benutten bij het nastreven van publieke doelstellingen. Er is nog weinig ervaring met succesvolle methoden om vertrouwen te bevorderen en de overheid worstelt – zowel op rijksniveau als op lokaal niveau – sterk met de eigen positie. Een worsteling die het gevolg is van het besef dat sturing, maakbaarheid en grip op de publieke zaak, wellicht voor een deel moeten plaatsmaken voor incrementalisme en vertrouwensbeïnvloeding, met (voorlopig althans) een grote mate van onzekerheid van dien.

Van de Wmo kunnen desondanks weldegelijk positieve effecten worden verwacht op het vertrouwen. Realisatie van de doelstellingen 'bevordering van de sociale samenhang' en het

‘stimuleren van maatschappelijke deelname’ zijn typische vertrouwensdoelstellingen, waarmee de Wmo een ambitieus governanceproject mag worden genoemd. Gemeenten blijken op uiteenlopende manieren creatief en inventief om te gaan met deze doelstellingen. Hoewel het vaak een zaak is van ‘trial and error’ worden zeer veel concrete en naar verwachting succesvolle methoden ontwikkeld ter bevordering van het vertrouwen. Het zou tot de aanbeveling strekken dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het verantwoordelijke departement voor de maatschappelijke ondersteuning, werk maakt van uitwisseling van de diverse initiatieven en de mate van succes in kaart brengt en analyseert, bij gebruikmaking van de vertrouwenstheorie.

Uit de analyse van de wetsgeschiedenis en van de lokale invulling van het beleid, blijkt echter ook dat er nog veel werk aan de winkel is. Dat zou moeten beginnen bij het veel systematischer kijken naar sociale kenmerken in gemeenten (kenmerken van sociale structuur en van sociale interactie) en analyse van huidige vertrouwensniveau’s. Op basis van dergelijke analyses kan worden vastgesteld waar het in de gemeente op vertrouwensgebied aan ontbreekt, welke vertrouwenstypen verder bevorderd zouden moeten worden en kan worden nagedacht over methoden om dat te doen en wel dusdanig dat dit vertrouwen bijdraagt aan de realisatie van publieke doelstellingen. Uit het onderzoek blijkt immers dat daar waar de civil society en de versterking daarvan meer aandacht krijgt, nog onvoldoende wordt beseft dat vertrouwensontwikkeling alleen onvoldoende is om te komen tot meer effectieve en legitieme beslechting van collectieve problemen van publieke aard. Vertrouwen kan bijdragen aan de realisatie van collectieve doelstellingen, maar dat betekent nog niet dat het daarbij gaat om collectieve doelstellingen van *publieke* aard. Daar is bij uitstek een rol weggelegd voor de ‘moderne’ overheid: het bevorderen van samenwerking voor collectieve doeleinden is een goede eerste stap, maar het bevorderen van de *gerichtheid* op de publieke zaak is wellicht nog een veel ingewikkelder zaak. De creatie van een geïntegreerd publiek – civiel domein waarin democratische spelregels gelden en gerichtheid op consensus en een gemeenschappelijke politieke toekomst centraal staan (zoals Habermas voorstaat met zijn ‘procedurele moraliteit’) en het bevorderen van het republikeins burgerschap, zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Op basis van het wetsontwerp moet kan niet anders worden geconcludeerd dat de Wmo – zeker waar het het ‘vertrouwen’ betreft en ‘governancemethoden in het openbaar bestuur’ – als een experiment moet worden beschouwd. De wetgever geeft erg weinig handvatten mee aan lokale overheden (deels ook bewust) en heeft zelf ook geen helder zicht op de eisen die governance stelt aan een moderne overheid. Anderzijds is het daarmee ook een erg ambitieus project, zeker ook met het oog op de toepassing in het domein van wonen, welzijn en zorg, waar de Wet maatschappelijke ondersteuning betrekking op heeft. Juist hier kunnen vertrouwen, sociaal kapitaal en een sterke civil society bijdragen aan een meer effectief en legitiem openbaar bestuur. Ze vormt daarmee een goede

‘testcase’ voor moderne beleids- en bestuursvormen en is daarmee een project dat door bestuurskundigen blijvend met een kritische blik zou moeten worden gevolgd.

### **‘De toekomst met vertrouwen tegemoet?’**

Nu de probleemstelling van dit onderzoek is beantwoord rest nog een blik op de toekomst. De ontwikkeling van government naar governance lijkt een onvermijdelijke, waardoor eisen die worden gesteld aan legitimiteit en effectiviteit veranderen en de prestaties van de overheid in toenemende mate bepaald worden in een sociale context waarin de overheid zelf een speler is en een rol heeft (maximaal een regisserende rol). Gezien het feit dat vertrouwen een essentiële voorwaarde is voor sociale interactie en samenwerking: zowel in het publieke domein, in de civil society, als in de interactie tussen actoren die gericht zijn op de publieke zaak. Op dit moment krijgt vertrouwen echter nog niet de aandacht die het verdient, al zijn de tekenen hoopvol. Van invoering van de Wmo mag daadwerkelijk positieve vertrouwensbeïnvloeding worden verwacht, al kan het beter.

Geconcludeerd en aanbevolen wordt dat het noodzakelijk is dat zowel de wetgever als de lokale overheid meer kennis ontwikkelen over het belang en de werking van vertrouwen, wanneer ze een antwoord wil bieden op de ontwikkeling van ‘government naar governance’. Ook moeten beleidsmethoden die gegeven sociale contexten en behoeften effectief en legitiem zijn gebleken, worden uitgewisseld. ‘Vertrouwen’ zal in het openbaar bestuur een meer prominente plaats moeten gaan innemen. En daarbij zou de aandacht moeten verschuiven van aandacht voor ‘vertrouwen tussen burger en bestuur’ alleen, naar een combinatie van aandacht voor dit verticale, institutionele vertrouwen én het horizontale vertrouwen dat ontstaat in sociale systemen en het product is van frequente en intensieve sociale interactie. Controle is goed, vertrouwen beter.

## Literatuurlijst

Baarda, D.B.; Goede, M.P.M. de; Meer-Middelburg, A.G.E. van der; *Open interviewen. Praktische handleiding voor het afnemen van interviews*. Stenfert Kroese. Houten. 1996.

Bourdieu, P. *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, sociales Kapital.* in *Sociale Ungleichheiten*. Soziale Welt, Sonderheft 2. bewerkt door Reinhard Kreckel. Goettingen. Otto Schwartz & Co. 1983. pp. 183-198.

Chambers, S. en Kopstein, J.. *Bad Civil Society*. Political Theory, Vol 29 No 6. Sage Publications. 2001.

Coase, R.H. The nature of firm *Economica* vol 4. 1937, pp. 386-406; later herdrukt in : R.H. Coase, *The firm, the market, and the law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.; en *The problem of social cost* *Journal of Law and Economics*, Vol 3. 1960. pp. 1-44.

Coleman, J.S. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. The American Journal of Sociology. Vol 94. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the analysis of Social Structure (1988). S95 – S120.

Coleman, J.S. *Foundations of social theory*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge. 1990.

Cooley, C.M. *Social Organization: A study of the Larger Mind*. New York. Charles Scribner's Sons, 1910.)

Decoster, K. *Implicaties van een sociaal kapitaal-concept voor politiek sociologen*. PSW-paper 2001/5. 2001

Dekker, P. *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, augustus 2002.

Dekker, P. en Hart, J. de. *Burgers over burgerschap*. In: Hortulanusen, R.P. en machielse J.E.M. (red.) *Modern burgerschap (het sociaal debat deel 6)*. Den Haag. Elsevier 2002. (21-35).

De Souza Briggs, X., *Doing democracy up close: Culture Power and Communication in Community Building*, *Journal of Planning Education and Research*. 18 (1998) 1-13

De Volkskrant. *'Democratie blijft kostbaar'* *Voorman Conventie: politiek zit bij elkaar op*. 5 oktober 2006.

EK Eerste Kamer der Staten Generaal. Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); *Nadere memorie van toelichting*. 2005-2006. Kamerstuk 30131 nr. E.

Edwards, E. *Civil society*. Polity Press. 2004.

Fukuyama, F. *The end of history and the last man*. Penguin Books. 1992.

Fukuyama, F. *Trust – The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press Paperbacks. 1995.

Gemeente Middelburg. *Projectvoorstel Middelburg voor proeftuin Wmo*. Juni 2005.

- Gemeente Middelburg. *WMO Beleidsnota Middelburg 2007 versie 19-12-2006*. Middelburg 2006.
- Gemeente Waalwijk. *Welzijn is minder zorg! Projectplan proeftuin Wmo*. Waalwijk 2005.
- Gemeente Veenendaal. *Monitor Leefbaarheid, Veiligheid en Sociale Staat*. Veenendaal 2005.
- Gemeente Veenendaal (2006a). *Van de nood een deugd maken. Beleidskader 2007-2010 Wet maatschappelijke ondersteuning*. December 2006.
- Gemeente Veenendaal. (2006b) *Wet maatschappelijke ondersteuning – Jaarplan 2007*. December 2006.
- Gittel, R. en Vidal, A. *Community organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1998.
- Gluckman, M. *The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia*. Manchester University Press. 1967.
- Gouldner, A.W. *The norm of reciprocity: a preliminary statement*. American Sociological Review. 25: 161-178. 1960.
- Granovetter, M. 'Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness' 1995, American Journal of Sociology, 91
- Granovetter, M. *The strength of weak ties*. American Journal of Sociology (78 (6): 1360-1380). 1973.
- Habermas, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp. 1995.
- Hague, R. en Harrop, M. *Comparative government and politics. An introduction*. Zesde editie. Palgrave Macmillan. 2004.
- Hajer, M. A. en Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press. 2003.
- Hajer, M.A.; Van Tatenhove, J.P.M.; Laurent, C.. *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM. 2004
- Hardin, R. *Conceptions and explanations of trust*. New York: Russell Sage Foundation Working Paper. 1998.
- Hart, K. "Kinship, contract and trust: of economic organization of migrants in an African city slum." In Diego Gambetta, ed. *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*. 1988.
- Hill, M. en Hupe, P. *Implementing Public Policy*. Sage Publications. London. Thousand Oaks. New Delhi, 2002.
- Hoekema, A.J. c.s. *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam University Press. 1998.
- Jacobs, J. *The death of life of great American cities*. New York, Random House, p 458. 1961.
- Jong, de, M. *Grootmeesters van de sociologie*. Boom. Amsterdam – Meppel. 2003.

- Keane, J. *Civil society: Old images, new visions*. Stanford: Stanford University Press. 1998.
- Klosko, G. *History of political theory. Modern political theory*. Volume 2. Wadsworth Group. Belmont. 1995
- Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage; Kooiman, J. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction, in Jon Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 138-164. 2000.
- Kymlica, W. *Contemporary political philosophy*. Second edition. Oxford University Press. 2002
- Lindblom, C. *The science of Muddling Trough*. Public administration (19) 79-88. 1959.
- Loury G.C. *A dynamic theory of rational income differences*. In: Wallace, P.A. La Mond, A.M. Women minorities, and employment discrimination. Toronto Lexington Books. 1977.
- Luhmann. N. *Die Lebenswelt – nach Rücksprache mit Phänomenologen*. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 72, 176-194.
- Luhmann, N. *Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives*. In: Gambetta, D. e.a. Trust: Making and Breaking Cooperative relations. Department of Sociology. University of Oxford. Pp. 94-107. 2000.
- Mansbridge, J. *Altruistic trust*. In: Warren, M. e.a. Democracy and trust. New York. Cambridge University Press. 1999.
- Ossewaarde, M.R.R. *Citizenship in Civil Society?* In: Journal of Civil Society. Vol. 2, No.3, 199-215. 2006.
- Putnam, R.D. c.s. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. 1993.
- Putnam, R.D. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster. New York. 2000.
- Raad voor de Maatschappelijke ontwikkeling. (RMO), *Bevrijdende kaders: sturen op verantwoordelijkheid*. Advies nr. 24, Den Haag 2003.
- Raub, W. *Samenwerking in duurzame relaties en sociale cohesie*. Universiteit Utrecht, introerede. 1997.
- Rawls, J. *Political liberalism*. Columbia University Press. New York. 1993; Kymlica, W. *Contemporary political Philosophy*. Oxford University Press. 2002.
- Reverda, N. *De staat, de markt en de burgermaatschappij – een korte inleiding*. Maastricht, 2005.
- Riley, M.W. 'Special problems of sociological analysis', *Sociological research* (New York: Harcourt, Brace, and World) 1963.
- Rueschemeyer, D. *The self-organization of society and democratic rule*. In: D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer en B. Wittrock, Participation and democracy in east and west. Armonk: M.E. Sharpe. 1998.
- Sandel, M. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge University Press. 1982.

- Sandel, M. *Morality and the liberal idea*. New Republic. 1984.
- Schuller, T. *Social capital networks and communities of knowledge*. Conference on advancing knowledge and knowledge of economy. Washington. 2005.
- Seligman, A.B. *Trust and sociability: on the limits of confidence and role expectations*. Special invited issue: Money, Trust, Speculation and Social Justice. Deel 1: Trust Confidence, and Crime. American Journal of Economics and Sociology. 1998.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag. 2002.
- Souza Briggs, X. *Doing democracy up close. Culture Power and Communication in Community Building*. Journal of Planning Education and Research. 18 (1998) 1-13.
- Swanborn, P.G. *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Boom. Amsterdam / Meppel. 2003.
- Taylor, C. *What is human Agency*. In his Human Agency and Language. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- Tocqueville, A. de. *Democracy in America*. New York: Vintage Books. New York. 1990 (1848)
- TK I. Tweede Kamer der Staten Generaal. *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Vergaderjaar 2003-2004. Kamerstuk 29538 nr. 1. April 2004.
- TK II. Tweede Kamer der Staten Generaal. *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning) – Memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2004-2005. Kamerstuk 30131 nr. 3.
- TK III. Tweede Kamer der Staten Generaal. *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); Amendement over algemene verplichting voor gemeenten om beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie weg te nemen*. Vergaderjaar 2005-2006. Kamerstuk 30131 nr. 65.
- TK IV. Tweede Kamer der Staten Generaal. *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); Verslag wetgevingsoverleg op 23 januari 2006*. Vergaderjaar 2005-2006. Kamerstuk 30131 nr. 98.
- TK V. Tweede Kamer der Staten Generaal. *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); Nota naar aanleiding van het verslag*. Vergaderjaar 2005-2006. Kamerstuk 30131 nr. 29.
- Tönnies, F. *Community and Association*. Routledge and Kegan Paul. London. 1955.
- Uslaner, E.M. *The moral foundations of trust*. Working paper voor het symposium 'Trust in the Knowledge Society, University of Jyväskylä. Finland. 2002.
- Vrij Nederland. 'De overheid kan niet alle risico's uitsluiten'. 30 september 2006. p. 18.
- Warren, M.E. *Civil society and good governance. Paper for the 'Civil society and governance' conference*. Georgetown University, Washington, D.C. 1999.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press, 2006.

Williamson, O.E. *Markets and Hierarchies: Analyses and Antitrust Implications (A study in the economics of International Organization)* New York, Free Press, 1975. Wereldbank. *World Development Report 2000/01*. New York: Oxford University Press

Woldring, H.E.S. *Kernbegrippen in de politieke filosofie. Een herwaardering*. Uitgeverij Coutinho. Bussum. 2001.

Woolcock. M. 2000. *'The place of social capital in understanding social and economic outcomes*. Development Research Group, The World Bank, and Kennedy School of Government, Harvard University.

Yamagishi, T en Yamagishi, M. *Trust and commitment in the United States and Japan. Motivation and emotion*. 1994.

Yin, R.K. *Case study research. Design and Methods*. Third Edition. Sage Publications. Thousand Oaks / London / New Delhi. 2003.



## Lijst van geïnterviewde personen

**Dhr. mr. E. Aartsma**, beleidsadviseur / projectmanager Wmo in de gemeente Waalwijk, Keizes c.s. beleid en management

**Dhr. P. van Dongen**, wethouder gemeente Waalwijk. Portefeuille: Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Realisering woonzorgzones/pluswijken, Gebiedsgericht werken, Werk en inkomen, Zorg en inkomen, Maatschappelijke opvang, Volkshuisvesting, (geestelijke) Gezondheidszorg.

**Mw. drs. M. Foppen**, beleidsmedewerker Onderwijs, Zorg en Samenleving, projectcoördinator pilotproject Mantelzorg (proeftuin) in de gemeente Veenendaal, Afdeling Onderwijs, Zorg & Samenleving

**Dhr. J. Pilon**, wethouder gemeente Veenendaal, portefeuille: Sociaal Cultureel Werk, Kunst en Cultuur, Coördinerend wethouder jeugd- en jongerenbeleid, Projectwethouder Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Minderhedenbeleid, integratie, Sport en recreatie, Milieu, afval- en energiebeleid, Mediabeleid.

**Dhr. drs. M. van Poecke**, projectleider Wmo, ambassadeur proeftuinproject maatschappelijke deelname gemeente Middelburg

**Dhr. A.A. de Vries**, wethouder gemeente Middelburg, portefeuille: bouwen, wonen, stadsvernieuwing, wijkaanpak; sport; zorg, welzijn en volksgezondheid; grondbedrijf, projectwethouder Wmo, Programma Woon-servicezones

## Bijlage: vragenlijst

De verrichte case-study (N=3) bestond naast documentenanalyse uit een interviewonderzoek. De interviews – gehouden met verantwoordelijke wethouders en betrokken ambtenaren – hadden betrekking op de implementatie en uitvoering van de Wmo. Dat wil zeggen: voor wat betreft de subdoelstellingen ‘het bevorderen van sociale samenhang’ en het ‘bevorderen van maatschappelijke deelname’ en de maatregelen die bijdragen aan vrijwillige inzet en mantelzorg. Daarnaast is specifiek gefocust op de wijze waarop in de geselecteerde gemeente vorm en invulling geven aan de concepten die zowel in de theorievorming als in de Wmo betrekking hebben op het vertrouwen: ‘sociaal kapitaal’ en ‘civil society.’ Met de resultaten van dit deel van het onderzoek is vergelijkende analyse uitgevoerd (comparatieve casestudy).

Elke geselecteerde gemeente heeft voor invoering van de Wmo geparticipeerd in het pilotproject dat door het ministerie van VWS vanaf 2005 in werking is gezet. In de gemeente Veenendaal ging het om een zogeheten proeftuin ‘vrijwilligerswerk en mantelzorg’; in Waalwijk om ‘het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid’ en in Middelburg om ‘het bevorderen van de maatschappelijke deelname.’ (de casusselectie heeft plaatsgevonden op basis van drie criteria: middelgrote en daarmee enigszins vergelijkbare gemeente, de deelname aan het ‘proeftuinenproject’ en een zekere variatie in politieke samenstelling van de College’s van B&W).

Onderstaande vragenlijst heeft gediend als leidraad voor de gehouden ‘open’ interviews.

### Vragenlijst open interviews met wethouders en ambtenaren

#### **1. Introductie**

- a. Op welke wijze bent u betrokken bij de in- en uitvoering van de Wmo?
- b. Was u ook al betrokken bij de proeftuin? Op welke wijze?
- c. Hoe ver is de gemeente met de invoering van de Wmo? (voortgang)
- d. Wordt er samengewerkt met andere gemeenten?
- e. Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een overgangsjaar (volgorde van invoering, beleidsarme invoering per 1-1-2007)?

#### **2. Relevante kenmerken van de lokale samenleving en ideaalvisie op de lokale samenleving**

- a. Hoe zou u uw samenleving omschrijven? (demografisch, sociaal, inkomen, gezondheidstoestand, etc.)
- b. Kenmerkt de samenleving zich door overwegend hechte, gesloten sociale verbanden; of juist van open, heterogene verbanden? In hoeverre is binnen de systemen sprake van geïnternaliseerde (culturele, religieuze en/of) sociale normen en in hoeverre werken die conformerend voor het gedrag (evt. door sancties)?
- c. Wanneer sprake is van een homogene gemeenschap: in hoeverre lukt het inwoners niet om aan te haken (te participeren) in deze homogene, relatief gesloten verbanden? Wat zijn daarvoor de aanleidingen?
- d. Hoe is het gesteld met de tendentie tot het ontwikkelen van vrijwillige sociale verbanden in de gemeente? Hoe is de organisatiegraad? Is er een aanzienlijk verenigingsleven? Hoe is het met de politieke participatie gesteld?
- e. In hoeverre zijn de inwoners ‘gezegend’ met burgerschapskwaliteiten? Op welke wijze manifesteren die eigenschappen zich? (mondigheid, politieke representatie, grote solidariteit met de eigen gemeenschap). Draagt het burgerschapsniveau bij aan goede verhoudingen tussen civil society en overheid? Zo ja waarom?
- f. Hoe is het gesteld met het zelfsturend vermogen in de samenleving (tendentie van het ontstaan van vrijwillige verbanden, mate van integratie publiek domein / civil society)?
- g. Bent u van mening dat de sociale structuur in uw gemeente zou moeten worden versterkt? Zo ja, waar zou u zich dan op richten? (op bonding, bridging, ontwikkelen van burgerschap, het bevorderen van participatie, of van interactie, etc.)

- h. Heeft dit gevolgen voor de invloed van de overheid en de wijze waarop de overheid haar rol inkleedt; in relatie tot wat we rekenen tot het domein van de civiele samenleving?
- i. Hoe zou u het concept civil society definiëren? (doorvragen of dit in de buurt komt bij één van de in het onderzoek onderscheiden visies)
- j. Hoe zouden overheid en civiele samenleving zich wat u betreft idealitair tot elkaar moeten verhouden?

### 3. Hoofddoelstellingen in de Wmo

- a. In hoeverre biedt de Wmo volgens u 'oplossingen' voor problemen rond de effectiviteit van beleid? (schotten, integraliteit, maatwerk, veranderende maatschappelijke wensen etc.)  
Waarom in algemene zin? Hoe hoopt u met uw beleid (vraag naar concrete beleidsmiddelen) de effectiviteit van het beleid te verbeteren? (maatwerk, vraagsturing, dienstverlening)
- b. In hoeverre is de Wmo volgens u een oplossing voor problemen rond de legitimiteit van het beleid (overheidsverantwoordelijkheid, maakbaarheidsgedachte, bureaucratie-model)? Welke 'moderne' legitimiteitseisen stelt de burger in uw gemeente en waar blijkt dat uit? Hoe hoopt u met uw beleid de legitimiteit van het beleid te verbeteren? (methoden van interactie, inspraak, informatievoorziening, integratie van publiek domein en civil society, etc.)
- c. In hoeverre is de Wmo volgens u een oplossing voor de dreigende onbetaalbaarheid van collectieve voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en welzijn (vraagontwikkeling in de gemeente, bevolkingsopbouw, etc.)? Op welke wijze merkt u dat?
- d. In hoeverre zijn volgens u deze drie kerndoelstellingen van de Wmo strijdig met elkaar? Zijn de bovengenoemde doelstellingen realistisch?

### 4. Sociale samenhang en maatschappelijke deelname

#### *Sociale samenhang*

- a. Hoe definieert u 'sociale samenhang'? Hoe geeft de gemeente invulling aan deze doelstelling? Hoe werd hier *voor* invoering van de Wmo invulling aan gegeven (Welzijnswet)?
- b. Wordt de sociale samenhang *wijkgericht* bevorderd? In hoeverre wordt bij de bevordering van sociale samenhang gekeken naar de sociale structuur in de gemeente / wijk / buurt? Is onderzoek gedaan naar de kenmerken van de sociale structuur? In hoeverre verschilt het beleid van buurt tot buurt? Wat zijn de gewenste beleidseffecten?
- c. In hoeverre ligt het accent op de versterking van de civil society? Hoe wordt deelname aan het vrijwillige verband bevorderd? Welke functionele doelen moeten aan dergelijke verbanden ten grondslag liggen? Welk resultaat wordt daarvan verwacht?
- d. Is de keuze voor een accent op beleid dat meer is gericht op het binden (bonding) of op het verbinden (bridging). Zijn de keuzes gemaakt op basis van pragmatische, politieke, of morele gronden? Waarom en welke gronden zijn dat?
- e. Wat doet de overheid wanneer ze constateert dat de geslotenheid van sociale systemen de sociale samenhang in de samenleving als geheel in de weg staat? En andersom?
- f. Met het bevorderen van sociale samenhang leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheid van overheid naar civiele samenleving? Zo ja, welke rol gaat de overheid hier in spelen? Gaat ze hoofdzakelijk sturen (nauwgezet sociaal beleid) of 'stuurt ze aan' op zelfsturing (en is ze zelf kaderstelling, dienstverlenend, horizontaal)?
- g. Hoe wordt ontmoeting gestimuleerd? Wordt verwacht dat dit een zelfversterkend effect zal hebben (opwaartse spiraal)? Waarom wel / niet?

#### *Maatschappelijke deelname*

- a. Hoe wordt de doelstelling ter bevordering van de maatschappelijke deelname door de gemeente gedefinieerd? (Komen de (theoretische) elementen van 'participatie' (toetreding tot sociale systemen); interactie (frequent en intensief, als voorwaarde voor sociaal kapitaal); en burgerschap; terug in deze definitie? Wordt op de drie fronten beleid gemaakt?)
- b. Hoe worden sociale systemen die gesloten zijn, toegankelijk gemaakt voor mensen met een beperking (op fysiek, sociaal en psychisch vlak)?
- c. Hoe wordt voorkomen dat van 'buitensluiting' (met evt. eenzaamheid, anomie en

- vervreemding tot gevolg) sprake is (bewust of onbewust)? Met andere woorden: hoe wordt er voor gezorgd dat latente zorgbehoefte wordt opgespoord? In hoeverre wordt in preventieve maatregelen geïnvesteerd?
- d. In hoeverre richt men zich op de bevordering van informele zorg / mantelzorg? Hoe doet men dat?
  - e. Hoe wordt gestimuleerd dat vrijwillige samenwerking tot stand komt? Met welk doel? Ligt het accent op emancipatie en autonomie van sociale actoren, of juist op de functionele afhankelijkheid? Of ligt het accent op het bevorderen van burgerschap en civiel engagement?

**5. Rol van de overheid vs civil society**

- a. Heeft de invoering van de Wmo in uw gemeente gevolgen voor de wijze waarop de lokale overheid opereert?
- b. Op welke wijze wordt de civil society versterkt? Wordt de civil society gezien als moreel hoogstaand, of als middel om functionele doelstellingen te dienen?
- c. Hoe gaan de civil society en de overheid zich tot elkaar verhouden?
- d. Wordt geïnvesteerd in burgerschapsvaardigheden onder burgers? Zo ja op welke wijze?
- e. Wordt vrijwillige organisatie aangemoedigd, met het oog op belangenrepresentatie in de (besluitvorming t.b.v. de) Wmo?
- f. Hoe worden cliëntengroepen betrokken bij de totstandkoming van de Wmo? Vooraf/ bij de beleidsvorming / gedurende uitvoering? Moet de civil society een 'tegenmacht' gaan vormen ten opzichte van de overheid? Zo ja, op welke wijze?
- g. Creëert de overheid een situatie waarbij publiek domein en civil society in elkaar schuiven? Zo ja, hoe krijgen horizontale verhoudingen vorm? Op welke wijze krijgt de overheid een onderhandelende, dienstverlenende functie?
- h. Worden de mogelijkheden voor interactie vergroot (interactief bestuur)? Wordt specifiek aandacht besteed aan minderheidsbelangen?
- i. Hoe worden de resultaten ten aanzien van effectiviteit en legitimiteit van het beleid en bestuur gemeten?

## Notenapparaat

<sup>1</sup> Voorbeelden zijn het '21Minuten-onderzoek' een onderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd en waarbij ondermeer het vertrouwen van burgers in de politiek wordt gepeild; en de Belevingsmonitor die in opdracht van het ministerie van Algemene Zaken periodiek wordt uitgevoerd. In de belevingsmonitor wordt onderzocht hoe Nederlanders het beleid van de overheid en maatschappelijke vraagstukken ervaren, ondermeer op basis van vertrouwensindicatoren.

<sup>2</sup> Max Weber introduceerde ten behoeve van de analyse van gedragspatronen in de sociale orde de zogeheten 'Verstehende methode,' waarmee het sociaal handelen wordt verklaard vanuit de sociale structuur. Door het in kaart brengen van gedrags- of rolpatronen en ze te plaatsen in de context van de instituties waarin het gedrag betekenis krijgt, verkrijgt men inzicht in gedrag.

<sup>3</sup> Het transactiekostenmodel (Coase) wordt in de institutionele economie gehanteerd voor kosten die gepaard gaan met handelingen die aan een transactie of interactie voorafgaan. Als individuen elkaar kennen of over goede informatie beschikken waarmee de betrouwbaarheid van de ander kan worden ingeschat, dan zijn de transactiekosten laag. (bijv. als de interactie zich vaak herhaalt of er veel over de wederpartij bekend is).

<sup>4</sup> Putnam definieert 'normen van reciprociteit' als volgt: "I'll do this for you now, in the expectation that you (or perhaps someone else) will return the favour. (...) Sometimes, as in these cases, reciprocity is specific: I'll do this for you if you do that for me. Even more valuable, however, is a norm of generalized reciprocity: I'll do this for you without expecting anything specific back from you, in the confident expectation that someone else will do something for me down the road." (2000, 20-21)

<sup>5</sup> Onder sociale systemen (of kortweg systeem) zal in deze scriptie de definiëring van Talcott Parsons worden gevolgd: "het domein van waarden, motieven en systemen van handelen, waarvan de structuur wordt gevormd door de relatief duurzame relaties die er tussen individuen, in concreto, tussen uiteenlopende sociale rollen bestaan." (De Jong, 2003, 151-152) Parsons wordt als een van de belangrijkste contribuënten gezien van de sociale-systeemtheorie in de sociologie. In zijn werk 'The social system' New York. 1951 heeft hij hiervoor de basis gelegd.

<sup>6</sup> De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétés supérieures. (Durkheim, 1983)

<sup>7</sup> De basis van deze analyse ligt in het Hegeliaanse gedachtegoed en dat van diens vertolker Kojieve (Fukuyama, 1992) en is daarmee sterk relativistisch van aard. Fukuyama constateert dat in de economie, politicologie en sociologie sprake is van een dominantie van de instrumentele rationaliteit, waarbij de drijfveren achter het handelen van sociale actoren voornamelijk wordt verklaard aan de hand van het rationele keuzemodel (rational choice theory). Hoewel menselijk gedrag vaak voortkomt uit een streven naar maximaal nut (utilitarisme), wordt het handelen van de mens echter tevens verklaard door een behoefte aan erkenning. (Fukuyama spreekt van een 80-20 verhouding). En een behoefte aan erkenning kan niet los worden gezien van een sociale omgeving. De wijze waarop en de mate waarin erkenning wordt verkregen door mensen is niet uitsluitend afhankelijk van de (economische) instituties (zoals in het neomercantilisme wordt verondersteld) of van de economische vrijheden (neoliberalisme), maar ze is product van een sociale structuur, cultuur en gemeenschappelijke historie. Dat maakt ook dat er in elke gemeenschap of samenleving andere factoren kunnen zijn die bijdragen aan het vertrouwen.

<sup>8</sup> Fukuyama is van mening dat met het formuleren van universele deugden van mensen, zoals dat in wetenschappelijke literatuur vaak gebeurt, zeer terughoudend moet worden omgesprongen. In verschillende culturen kunnen verschillende vormen van rationaliteit, waarmee beslissingen van individuen worden gelegitimeerd voor respectievelijk eigen belang of gedeeld belang.

<sup>9</sup> Het hoeft niet uitsluitend om hele diepe religieuze en seculiere waarden (als naastenliefde en rechtvaardigheid) te gaan, maar het kan ook gaan om de naleving van professionele standaarden en gedragscodes.

<sup>10</sup> Fukuyama kiest bewust niet voor een scherp onderscheid tussen culturele en sociale factoren omdat het onderscheid tussen culturele factoren die voortkomen uit de sociale structuur: (gezin, familie, clans, legale systemen, naties etc.) en uit cultuur: (visies, symbolen, waarden, ideeën, bindende fenomenen als religie en ideologie) niet altijd even scherp zijn.

<sup>11</sup> Het concept 'knowledge based trust' is afkomstig van Yamigishi en Yamigishi (1994)

<sup>12</sup> "It's not all clear why strategic trust should be of interest to anyone other than game theorist – who are interested in why people cooperate in different strategic situations – and philosophers, who make their living parsing intricacies of daily interactions." (Uslaner, 2002, 3)

<sup>13</sup> Het is dus op zich niet vreemd dat de oproep tot een nieuw positivisme in bestuur en politiek klinkt. "U vraagt niet alleen optimisme. U belijdt een nieuw positivisme." 'Ja, een nieuw positivisme. Wij houden elkaar in Nederland soms zo bezig met de negatieve ontwikkelingen. Kleine verschillietjes, hypes, het opblazen van tegenstellingen. Ik geloof dat mensen langzamerhand door beginnen te krijgen dat we daarin doorschieten. Wat brengt het ons eigenlijk? Wat brengt het ons als we de tegenstellingen nodeloos vergroten." (De Volkskrant, d.d)

<sup>14</sup> Het concept werd al eerder gebruikt, verg. Jacons 1961; Loury 1977)

<sup>15</sup> Economic theory has allowed to be foisted upon it a definition of the economy of practices which is the historical invention of capitalism; and by reducing the universe of exchanges to mercantile exchange, which is

---

objectively and subjectively oriented toward the maximisation of profit, i.e., (economically) self-interested, it has implicitly defined the other forms of exchanges as noneconomic, and therefore desinterested. (Bourdieu, 1983)

<sup>16</sup> ‘Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition – or in other words, to membership in a group – which provides each of its members with the back of the collectively owned capital, a credential which entitles them to credit, in the various sense of the word. (Bourdieu, 1983, 248-249)

<sup>17</sup> Bourdieu spreekt hier van een consecratieproces waarmee hij doelt op de symbolische waarde van een institutie: de institutie van sociaal kapitaal is die institutie omdat de actoren een gelijk beeld hebben ten aanzien van het doel en de posities van actoren binnen die institutie.

<sup>18</sup> Putnam noemt dit ‘korte termijn altruïsme’ en ‘lange termijn egoïsme’, verwijzend naar Taylor en Granovetter: “Each individual act in a system of reciprocity is usually characterised by a combination of what one might call short-term altruism and long term self-interest: I help you out now in the expectation that you will help me out in the future.” (Putnam, 1993, 172)

<sup>19</sup> Hume, die als grondlegger mag worden beschouwd van de rationele actietheorie, stelde reeds dat hoewel samenwerking voor twee of meer actoren van voordeel kan zijn van allen, zij toch op rationele gronden kunnen besluiten niet tot deze samenwerking over te gaan, wegens het ontbreken van wederzijdse overeenstemming. Elk individu heeft zo een prikkel zich te onttrekken aan het gemeenschappelijke doel. Men spreekt in dit kader van free-ridergedrag of opportunisme. Het is zelfs zo zijn dat het streven naar wederzijdse overeenstemming (een geheel van sociale structuur en normen en sancties, Coleman) wordt belemmerd door de rationaliteit van het individu. In de moderne speltheorie wordt dit probleem in diverse gedaanten bestudeerd (Voorbeelden zijn: tragedy of the commons, public-good-probleem, het probleem van collectieve actie en het prisoners dilemma.)

<sup>20</sup> In ‘Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness’ stelt Granovetter dat vertrouwen wordt voortgebracht en overtreding wordt ontmoedigd wanneer afspraken zijn ingebed in een grotere structuur van persoonlijke relaties en sociale netwerken. (Granovetter, 1995) Hij stelt dit binnen een model met aan de ene kant een overgesocialiseerd handelen (volledig in rollen en normen) en aan de andere ondergesocialiseerd, solitair opererende actoren (een eenvoudig game theorie) niet in de weg gestaan door enige sociale relatie.

<sup>21</sup> Putnam definieert netwerken van civiele betrokkenheid engagement als volgt: “dense networks of social exchange (...) where people can be confident that trusting will be requited, not exploited (...) and where repeated exchange over a period of time tends to encourage the development of a norm of generalized reciprocity and in addition (...) themselves facilitate the resolution of dilemma’s of collective action.” (Putnam, 1993, 172)

<sup>22</sup> “Stocks of social capital, such as trust, norms and networks, tend to be self-reinforcing and cumulative. Virtuous circles result in social equilibria with high levels of cooperation, trust reciprocity, civil engagement and collective well-being.” (Putnam, 1993, 177)

<sup>23</sup> Keane, J. (1998, 6): “civil society is an ideal typical category (...) that both describes and envisages a complex and dynamic assemblage of legally-protected non-governmental institutions that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension with each other and with the state institutions that frame, construct and enable their activities.”

<sup>24</sup> De sociale verbanden waarbinnen sociaal kapitaal worden ontwikkeld worden in twee soorten ingedeeld. De zogenoemde ‘thick ties’ variëren in de mate waarin ze ‘binden’: de mate waarin ze reciprociteit en onderlinge solidariteit ondersteunen binnen de gemeenschap. (Cooley maakte eerder al een onderscheid tussen primaire en secundaire relaties (1910), Granovetter (1973) in hechte en zwakke sociale verbanden (thick and weak ties), waarmee het onderscheid tussen familiale sociale verbanden wordt aangegeven en sociale verbanden met relatief onbekenden. (Zie hiervoor ook de typologie van vertrouwen waarbij hier reeds aandacht aan is besteed.) De ‘thin ties’ variëren in de mate waarin ze ‘overbruggen’: de wijze waarop en mate waarin het sociaal kapitaal (of positieve externe effecten) wordt gedeeld met anderen, buiten de hechte gemeenschap.

<sup>25</sup> John Locke introduceerde naast zijn klassiek liberale gedachte van de scheiding tussen publiek en privaat domein en de daarbij behorende terughoudende opstelling van de overheid (bescherming van het privébezit), het concept van de vrijwillige organisatie. Daaruit vloeit het onderscheid voort tussen het sociale contract: tussen particulieren; en het ‘contract’ waarmee de staat het vertrouwen verkrijgt van de burger.

<sup>26</sup> Ferguson benadrukte het belang van zelfbestuur, daar waar mensen er een gedeelde moraal op na houden. Deze morele sfeer van interactie moet worden beschermd door de overheid, waarbij de overheid limitatief optreedt.

<sup>27</sup> Jürgen Habermas is een van de hedendaagse vertolkers van het belang van de civiele samenleving als publiekdomein. Habermas heeft daarbij veel aandacht besteed aan de voorwaarden en spelregels van het publieke domein van de civiele samenleving. (in zijn theorie van het communicatieve handelen).

<sup>28</sup> “Veel verwarring over de term governance komt voort uit de verhaspeling van governance als analytisch model, waarbij het gaat om de analyse van een empirisch waarneembaar fenomeen (bijvoorbeeld om specifieke nieuwe politiek-bestuurlijke arrangementen aan te duiden of de analyse van specifieke vormen van sturing) en governance als sturingstheorie. Nieuwe politieke en bestuurlijke arrangementen kunnen enerzijds empirisch worden waargenomen, bijvoorbeeld als de weergave van een zoektocht naar effectievere vormen van bestuur.

---

Anderzijds kan de opkomst van het begrip governance worden beschouwd als reflectie van een meer fundamentele verandering in opvattingen over hoe aan politieke en bestuurlijke processen vorm dient te worden gegeven in de huidige maatschappij” (Kooiman, 1993 en 2000).

<sup>29</sup> Hieronder wordt verstaan dat rechten en plichten bijna met een contractuele, bureaucratische precisie zijn vastgelegd. Wanneer persoon X aandoening 1 heeft, dan zal zij een beroep kunnen doen op voorziening en/of bepaald bedrag a en b... Dat bij diagnose vrijwel vastligt van welke zorg iemand krijgt biedt grote voordelen voor wat betreft rechtszekerheid, maar staat meer integraliteit (zeker wanneer er substituten in andere domeinen van maatschappelijke ondersteuning voorhanden zijn), maatwerk en kostenbesparing mogelijk in de weg.

<sup>30</sup> De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) werd in 1968 ingevoerd om risico's die particulier niet te verzekeren zijn, als gevolg van bijvoorbeeld chronische ziekte, lichamelijke en verstandelijke handicaps en opname in verpleeghuizen, te verzekeren. Het kabinet Balkenende heeft de toekomstbestendigheid van de AWBZ op twee fronten ter discussie gesteld. Enerzijds stelt ze de vraag of de AWBZ op dit moment niet *meer* verzekerd, dan de oorspronkelijk met de wet werd beoogd: dus ook zorg- en welzijnsvoorzieningen die particulier te verzekeren zijn, of zelfs zonder verzekering zijn op te vangen. Anderzijds – en dat hangt samen met de eerste probleemanalyse – stelt het kabinet dat de huidige AWBZ geen recht doet aan 'goed financieel beleid met een duidelijke eigen verantwoordelijkheid van burgers' (TK 29538, nr.1, 2004, 3)

<sup>31</sup> Artikel 1 lid 1 sub g Wmo definieert het begrip maatschappelijke ondersteuning als volgt: “1°. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten; 2°. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden; 3°. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning; 4°. het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers; 5°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem; 6°. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer; 7°. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang; 8°. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen; 9°. het bevorderen van verslavingsbeleid.”

<sup>32</sup> De fractie van GroenLinks merkte bijvoorbeeld op: “Het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke aanwijzingen voor het beleid, niet over de aard en niet over de omvang. De leden van de GroenLinks-fractie willen weten wat daar de consequenties van zijn. Een hypothetisch voorbeeld: voldoet een gemeente aan zijn wettelijke verplichtingen om de sociale samenhang te bevorderen met het plaatsen van één wipkip, of aan zijn wettelijke verplichting om informatie, advies en cliëntondersteuning te geven met het aanstellen van één ouderenadviseur? Deze leden zijn zich er van bewust dat het hier gaat om zeer hypothetische voorbeelden, zij zijn echter op zoek naar antwoord op de vraag waartoe gemeenten wettelijk verplicht zijn.” (TK, 2005, 30131 27, 21)

<sup>33</sup> In de Wmo krijgt ze echter een meer prominente plaats, omdat het niet alleen van invloed wordt geacht op het domein van welzijn, maar veel bredere maatschappelijke effecten moet sorteren. Het versterken van sociale samenhang representeert namelijk eveneens visie van de wetgever op de civil society die gevolgen heeft voor de wijze waarop collectieve problemen van maatschappelijke ondersteuning in de breedste zin des woords zouden moeten worden opgelost (TK 2004-2004, 30131 nr. 3, 24). (Zie verder paragraaf 3.3)

<sup>34</sup> “Burgers werden onvoldoende betrokken en vaak liet de (lokale) operationalisering van hoofddoelstellingen te wensen over waardoor de vrijblijvendheid groot was. Uiteindelijk leidde dit tot te algemene beleidsaansturing, grote interpretatieverschillen bij lokale uitvoerders; een baaierd aan initiatieven tot gevolghebbend, zonder samenhang en synergie.” (TK, 1997, 2-3)

<sup>35</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Lokaal sociaal beleid*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25164, nr. 5.

<sup>36</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag, December 2002.

<sup>37</sup> beleidsbrief Lokaal sociaal beleid (brief december 1996) *verwijs!!!*

<sup>38</sup> Dit sluit bijvoorbeeld aan bij de vertrouwenstheorie – en dan bij uitstek die theorieën die een sterk relativistisch karakter hebben (zie bijv. Fukuyama en Putnam, maar ook de rol sociologische vertrouwenstypen van Seligman). Het ontstaan en doen cumuleren van vertrouwen kan in elke situatie afhankelijk zijn van andere factoren, of zelfs een eigen rationaliteit hebben.

<sup>39</sup> “De WMO scheidt een kader dat gemeenten niet alleen ruimte, maar ook de richting geeft om op een integrale manier aan maatschappelijke ondersteuning vorm te geven. Gemeenten worden gestimuleerd beleid te maken. Over de resultaten moet rekenschap worden afgelegd.” (30131 nr. 98, 56)

<sup>40</sup> Wat betreft de deelname aan het maatschappelijk verkeer kan gedacht worden aan de toegankelijkheid van de woonomgeving en openbare ruimten zoals leeszalen, het gemeentehuis, et cetera. De deelname van mensen met een beperking aan het maatschappelijk verkeer zal bevorderd worden als zij zich met hun rolstoel, of met welk hulpmiddel dan ook, gemakkelijk kunnen bewegen in hun woonomgeving, en toegang hebben tot alle openbare

---

faciliteiten. Maar ook het organiseren van activiteiten met een sociaal-recreatief of sportief karakter voor specifieke doelgroepen is een voorbeeld. (28-29)

<sup>41</sup> Het kabinet wil ook mensen met beperkingen, stoornissen of ernstige problemen in staat stellen zo volwaardig en zelfstandig mogelijk deel te nemen aan de samenleving. Gehandicapten, ouderen met beperkingen en psychiatrische patiënten moeten ook volwaardig en volop midden in die samenleving kunnen wonen, werken en onderwijs volgen. Helaas hebben ze meestal geen gelijke uitgangspositie. Dat dwingt de overheid naar vermogen de ondersteuning te geven die dat wel of grotendeels mogelijk maakt. Maar mensen moeten ook gestimuleerd worden om hun leven zoveel mogelijk in eigen hand te nemen en te houden. Op deze wijze kunnen ze zich ontplooiën en sociale relaties aangaan in een fysieke leefomgeving waar dit mogelijk is. Dat wordt de opdracht van de WMO. (29538, nr 1 p. 8)

<sup>42</sup> Met «bevorderen van» in het beleidsterrein in onderdeel 5° wordt bedoeld op algemene maatregelen die, zonder dat men zich tot de gemeente behoeft te wenden, ten goede kunnen komen aan een ieder die daaraan behoefte heeft. In die zin behoeft de maatregel dus niet bij uitsluiting gericht te zijn op mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, zolang zij er in ieder geval maar baat bij hebben.

Het gaat hier om een breed scala van mogelijke maatregelen. (2005, 30131 nr. 3, 28-29)

<sup>43</sup> Door het gebruik van het woord «bevorderen» geeft het wetsvoorstel de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid. Zij kan daardoor invulling aan de wet geven met behulp van het bestuurlijk instrumentarium waarover zij zelf beschikt, maar ze kan evenzeer, als pleitbezorger van de mensen om wie het gaat, veranderingen pogen aan te brengen op terreinen waar zij geen directe bevoegdheid heeft. Te denken valt aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, waarvoor de gemeente niet of slechts ten dele verantwoordelijk is. Ook een sector als «aanpasbaar bouwen» is een voorbeeld van een terrein waarop de gemeente geen beleidsinstrumenten heeft, maar waarop zij wel degelijk voor de doelgroep belangwekkende resultaten kan boeken. (TK 2005; 30131 nr. 3; 28)

<sup>44</sup> Bijvoorbeeld: “Mensen indien nodig ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, herstellen van de zelfredzaamheid, mensen toerusten om maatschappelijk te participeren, dáár gaat het om. (30131 nr. 3; 7-8)

<sup>45</sup> We zien dit terug in de calvinistisch sociale leer (zie par. 3.3.2), maar ook bij de relativistische theorievorming van Fukuyama (zie par. 3.1.3).

<sup>46</sup> De wetgever (in dit geval de Kamer die met algemene stemmen dit amendement aannam) geeft de volgende toelichting op het compensatiebeginsel: ‘de algemene verplichting aan gemeenten (...) om beperkingen (...) op het gebied van het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning en om zich lokaal per vervoermiddel te verplaatsen, weg te nemen. Onder normale deelname aan het maatschappelijke verkeer wordt in ieder geval verstaan (...) het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven. (...) De normering ervan wordt overeenkomstig de bestuurlijke structuur van de wet op het lokale niveau bepaald met inachtneming van alle bepalingen over de totstandkoming van het lokale beleid en de betrokkenheid van burgers en cliënten daarbij. (30131 nr 65)

<sup>47</sup> Allereerst geeft de overheid onduidelijke signalen en wekt ze onduidelijkheid door een voortdurende beweging van terugtrekken en handhaven. Beleidsmakers en burgers gaan risico’s mijden waardoor niemand zich nog probleem eigenaar voelt en collectieve problemen niet op een adequate manier worden opgelost. In de tweede plaats ligt het primaat voor de verantwoordelijkheid voor de publieke zaak in de praktijk al lang niet meer bij de overheid maar ook bij maatschappelijke organisaties en burgers zelf. Daardoor wordt besluitvorming steeds complexer en gaat er steeds vaker een hevige belangenstrijd aan vooraf. In de derde plaats wijst de RMO op een te overdreven nadruk op handhaving, leidend tot regeldichtheid, bureaucratie en beleidsaccumulatie. Ten vierde is het ‘public management’ – het meetbaar maken van overheidsprestaties – doorgeschooten en verworden tot een meetindustrie en afrekencultuur die de ruimte van professionals te veel inperkt. De groeiende mondigheid in de samenleving en de maatschappelijke behoefte aan vraagsturing heeft in de vijfde plaats onvoldoende geleid tot de nodige cultuurveranderingen bij de overheid. Interactief beleid vergt veel meer nog een accentverschuiving van ‘rechtsgelijkheid’ naar ‘maatwerk en dienstverlening’, aldus de RMO. Aan de andere kant moet in de zesde plaats worden voorkomen dat zich beleidsresistent gedrag voordoet (opportunisme of free-rider gedrag) of moet vaker te worden geaccepteerd dat het overheidsbeleid niet altijd het algemeen belang behoeft te dienen. Ten slotte lijken volgens de RMO de systeemlogica en leefwereldlogica uiteen te drijven. Door vergaande professionalisering en specialisering binnen het openbaar bestuur denken beleidsexperts te veel binnen de kaders van het eigen werkveld denken en opereren. Tunnelvisie belemmert samenwerking en kan er toe leiden dat publieke dienstverlening niet op maat geschiedt of de burger er eenvoudigweg niets meer van begrijpt.

<sup>48</sup> Of zoals de RMO het verwoord: “de mix van kaderstelling en horizontalisering leidt tot een overheid die zich terugtrekt en herpositioneert op essentiële stellingen en die van daaruit actief in de maatschappij staat.”

<sup>49</sup> De artikelen 11 en 12 van de Wmo hebben betrekking op de burger- en cliëntparticipatie bij de voorbereiding van het beleid van de gemeente. In aanvulling op wat al in artikel 150 van de Gemeentewet (wijze waarop APV’s opgesteld moeten worden, de wijze van kenbaar maken van beleidsvoornemens en het betrekken van



---

belanghebbenden, de wijze van rapporteren en de wijze waarop met klachten wordt omgegaan ten aanzien van de uitvoering van de verordeningen) is bepaald, regelt de Wmo dat belanghebbenden al in een zeer vroeg stadium betrokken moeten worden en moeten worden geïnformeerd over de beleidsvoornemens.

<sup>50</sup> De wetgever geeft dit vorm in artikel 11 lid 4 door het College van Burgemeester en Wethouders op te dragen zich 'er van te vergewissen' dat bij de voorbereiding van het beleid de belangen en behoeften van de ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken. Daarbij dient het College de gemeenteraad te informeren op welke wijze zij gestalte hebben gegeven aan deze verplichting, door in de vierjaarlijkse Wmo-verordening expliciet te motiveren op welke wijze aan deze doelstelling tegemoet is gekomen. (Art. 3 lid 4 sub f)

<sup>51</sup> Het aangenomen amendement Rouvoet/Verbeet (30131 nr. 47, januari 2006) verplicht de gemeente aan te geven of en in hoeverre het genomen besluit op een aanvraag bijdraagt aan de meest belangrijke doelstelling van de wet: het bevorderen dan wel behouden van de deelname aan het maatschappelijk verkeer van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem. (hiermee wordt opnieuw ook een bijdrage aan de *vijfde kans* geleverd.

<sup>52</sup> Verwijs naar motie

<sup>53</sup> De indieners van de drie grote Tweede Kamerfracties formuleerden deze noodzaak als volgt: "het antwoord op de vraag of een gemeente een goed beleid voert, is in belangrijke mate afhankelijk van het oordeel van degenen voor wie de maatschappelijke ondersteuning bedoeld is. Toetsing van de tevredenheid vanuit hun perspectief is derhalve onmisbaar. Om die reden moet de meetmethode waarop dergelijk onderzoek gebaseerd is afgestemd worden met representatieve cliëntenorganisaties." (TK 30131 nr. 83). Dit dient overigens niet uitsluitend de lokale legitimiteit. Om de vergelijkbaarheid van ervaringen van cliënten te vergroten heeft de wetgever (in dit geval de Tweede Kamer) het wenselijk geacht aan te sluiten bij methoden zoals het Consumer Assessment of Health Plan Survey (CAHPS). Uniformiteit in de meetmethode kan de rijksoverheid in staat stellen om ook op macroniveau de prestaties van gemeenten met elkaar te vergelijken.

<sup>54</sup> Per amendement (30131 nr. 69) is in de Wmo doen verankerd dat de Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen van toepassing wordt op alle vormen van maatschappelijke ondersteuning. In de praktijk leidt dit er toe dat elke aanbieder van maatschappelijke ondersteuning onder de Wkcz valt en een adequate klachtenregeling moet opstellen.

<sup>55</sup> Ook hiertoe werd door de Kamer een amendement (30131 nr. 73) ingediend om het recht op medezeggenschap toe te kennen aan iedereen die gebruik maakt van maatschappelijke ondersteuning. Dit door mogelijk te maken via een cliëntenraad te participeren in het beleid van de organisatie die maatschappelijke ondersteuning aanbiedt.

<sup>56</sup> De doelstellingen zijn voor de komende periode: "1. vermindering van belemmeringen in wet- en regelgeving; 2. versterking van de kwaliteit van beleid en infrastructuur op lokaal niveau, zodat gemeenten een goede basisinfrastructuur hebben om vrijwillige inzet binnen de Wmo effectief vorm te geven; 3. stimulering van vrijwillige inzet door nieuwe doelgroepen." (TK 30131, nr 3, 28)

<sup>57</sup> De gemeente Waalwijk heeft nog wel overwogen de omkeerde volgorde te kiezen, maar onder druk van het departement is men uiteindelijk toch gestart met invoering van de Wmo-voorzieningen.

<sup>58</sup> Woonservicezones maken het mogelijk dat mensen met een beperking (wegens ouderdom, fysieke of mentale beperkingen) langer thuis te kunnen laten wonen. In deze zones is zorg en welzijn voorhanden, maar ook de sociale omgeving van een 'gewone leefomgeving' doordat ze doorgaans midden in de wijk zijn gestationeerd. (in alle onderzochte gemeenten waren initiatieven hieromtrent)

<sup>59</sup> 'De verzorgingsstaat heeft op tal van punten geen nee kunnen zeggen tegen de overvraag van burgers, het gelijkheidsdenken is doorgeschooten; er is onvoldoende gebruik gemaakt van de eigen mogelijkheden en initiatieven van burgers en de overheid is te veel gezien als 'panacee' (Veenendaal, 2006, 6).

<sup>60</sup> "Er is meer ruimte nodig voor de spelers van de civil society en de overheid (de gemeente) beperkt zich tot het mogelijk maken dat de civil society werkt" (Veenendaal, 2006, 10)

<sup>61</sup> Illustratief voor de verschillende benaderingen is de discussie over de vraag of mantelzorg een zogeheten 'voorliggende voorziening is,' een discussie die zowel in de Tweede Kamer als in de gemeenten is uitgevochten. Indien mantelzorg een voorliggende voorziening zou zijn, dan zouden indicaties voor bijvoorbeeld woningaanpassingen of huishoudelijke verzorging worden verminderd met de mantelzorg die geleverd kan worden. Hierdoor verminderen de rechten van mensen die nu en in de toekomst specifieke voorzieningen krijgen. Mede op initiatief van Middelburg is nu ook de rijksbeleidslijn, dat géén sprake mag zijn van een voorliggende voorziening, waarmee het aan de zorgvrager is of hij /zij maximaal gebruik wenst te maken van waarvoor hij/zij is geïndiceerd.

<sup>62</sup> Dat wordt ondermeer veroorzaakt doordat gemeenten voor de huishoudelijke verzorging (die is overgeheveld naar gemeenten vanuit de AWBZ), gefinancierd worden op basis van het aantal afgegeven indicaties voor voorzieningen en dienstverlening in 2005, terwijl in de tussentijd (nog voor de invoering van de Wmo) de vraag naar voorzieningen aanzienlijk was gestegen.

<sup>63</sup> De huishoudelijke verzorging die door gemeenten wordt uitgevoerd is in twee categorieën in te delen: de enkelvoudige huishoudelijke verzorging (hv1: de vroegere alphahulp: hulp in de huishouding); en de meervoudige (hv2: ook medische zorg /verzorging). Waar vóór invoering van de Wmo de indicatiebesluiten

---

(overwegend voor hv1) nogal soepel werden gehonoreerd (mensen kregen overwegend hv2 aangeboden), zijn gemeenten 'realistischer' zorg gaan toewijzen. Op deze wijze hebben gemeenten een besparing weten door te voeren.

<sup>64</sup> De ketenregierol van de gemeente wordt als volgt gedefinieerd: "welzijn als basis voor goede zorg; de vraag van de burger centraal; gebiedsgericht en integraal, procesbenadering, de gemeente als marktmeester, zo min mogelijk bureaucratie (Waalwijk, 2005, 5)

<sup>65</sup> "Met een open structuur wordt beoogd te voorkomen dat er koninkrijkjes worden gevormd, zodat het forum toegankelijk blijft voor brede lagen van de wijkbevolking" (Waalwijk, 2005, 10)

<sup>66</sup> Ook dat vangnet moet in Veenendaal worden verstevigd. De effectiviteit krijgt in Veenendaal extra aandacht in een combinatie van de prestatievelden m.b.t. het ene loket, de bevordering van maatschappelijke deelname en de voorzieningen die nodig zijn voor het behoud van de zelfstandigheid of deelname aan het maatschappelijk verkeer worden onder de kop 'alles wat het meedoen vergemakkelijkt' samengenomen. Het vangnet moet voor eenieder dichtbij zijn ingericht, mensen moeten er eenvoudig een beroep op kunnen doen, wanneer het even tegen zit. (Veenendaal, 2006, 34).

<sup>67</sup> Steeds vaker wordt bij het vaststellen van de noodzakelijke ondersteuning (de indicatie) meegewogen of er mantelzorg verleend wordt / kan worden. Gemeenten vinden het verstandig mee te wegen of er mantelzorg verleend kan worden, zeker ook om goede afstemming met de professionele zorgverleners te garanderen. Ze verschillen echter van mening over de vraag of – indien een zekere mate van mantelzorg voor handen is – de zorg indicatie (evt. deels) mag worden verminderd met de zorg die door de mantelzorg wordt overgenomen: mantelzorg als voorliggende voorziening. Het geldt dat kan worden bespaard kan in zorg en welzijn worden gestoken en waar nodig in preventie.

<sup>68</sup> "Bij de indicatiestelling wordt me de mantelzorger en de zorgvrager besproken welk deel de mantelzorger voor zijn of haar rekening wil nemen, zorgvrager en mantelzorger leggen dat schriftelijk vast. De gekozen zorgaanbieder levert het resterende deel en declareert dat resterende deel bij de gemeente. Wanneer de mantelzorger uitvalt, levert de zorgaanbieder de uren die de mantelzorger niet meer kan leveren. De zorgaanbieder declareert dan de geleverde uren (Middelburg, 2006, 44).

<sup>69</sup> Onder respijtzorg wordt de mogelijkheid verstaan dat mantelzorgers zich laten vervangen gedurende enige tijd door een professionele hulpverlener, opdat de mantelzorger wordt ontlast: voor vakantie, een periode van rust, etc.

<sup>70</sup> In wijken die bijvoorbeeld worden gekenmerkt door relatief gesloten sociale systemen en waar vertrouwen vooral het product is van betrouwbaarheid, homogeniteit en een sterk informeel netwerk (confidence), zal naar alle waarschijnlijkheid het trust niveau relatief lager zijn. Dat constaterende zou de gemeente – uiteraard geheel afhankelijk van het doel dat de gemeente wil dienen met de vertrouwensbevordering – zich kunnen inspannen voor de bevordering van het vertrouwen dat sociale actoren beter in staat stelt vrijwillige verbanden aan te gaan. Van de mogelijkheid van dergelijke sociaal pragmatische keuzes is het lokale beleid niet doordrongen.

<sup>71</sup> Enkele voorbeelden: het ontwikkelen en bevorderen van confidence en sociaal kapitaal is goed (geslotenheid sancties), mits de sociale systemen dermate open zijn dat ze bereid zijn zich in te zetten voor de publieke zaak en verbindingen kunnen en willen aangaan met andere sociale systemen om die collectieve problemen van publieke aard te beslechten. Dan kan confidence en sociaal kapitaal immers bijdragen tot trust en het ontstaan van vrijwillige verbanden. Het bevorderen van de ontwikkeling van trust kan eveneens bijdragen aan de effectiviteit en legitimiteit, mits de vrijwillige verbanden die daardoor ontstaan bijdragen aan de beslechting van collectieve problemen van publieke aard. Het is aan de overheid om die voorwaarden te stimuleren die daaraan bijdragen (bijdragen aan een Gemeenschap), door bijvoorbeeld voorwaarden voor burgerschap te bevorderen.

<sup>72</sup> Dit streven wordt het meest concreet in de maatregelen in de Wmo die moeten bijdragen aan de integratie van het publieke domein en de civil society (al kan ook dat als weer als een keuze worden gezien: het civiele domein en publieke domein worden tezamen als representant van burgerschap versterkt ten opzichte van het consumentisme van de markt). Met het integreren van publiek domein en civil society (ondermeer d.m.v. inspraak en interactie in de beleidsvoorbereiding, gedurende uitvoering van de Wmo en bij de inspraak en controle achteraf; en in beperktere mate (minder systematische) bevordering van burgerschap)) wordt namelijk een 'procedurele moraliteit' (zie theoretisch kader) bevorderd, zonder dat de overheid vooraf stelling betreft over een mogelijke verhouding tussen de drie domeinen. Deze moraliteit moet er toe leiden dat sociale actoren zich bewust zijn van verschillende opvattingen, bereid zijn terrein prijs te geven ten behoeve van effectieve oplossingen en individuele belangen op zij willen zetten ten faveure van gemeenschappelijke doelen. Daarin past geen duidelijke positionering van de overheid (en dus ook geen voorkeur voor een grotere verantwoordelijkheid voor de civil society), maar moet de overheid zich richten op de vormgeving van het domein waarbinnen door actoren uit de civil society, discussie over publieke zaken plaatsvindt (zoals het tegengaan van buitensluiting en marginalisering; ongelijkheid in informatie wegnemen, burgerschap bevorderen, etc.). In het laatste geval is legitimiteit vooral een opvatting over de regels van het spel waarbinnen partijen uit de drie domeinen 'hun spel spelen', op voorwaarde dat daarvan geen enkele sturing uit gaat, maar dat probleemdefiniëring en beleidsinstrumenten het product zijn van zelfsturing.