

Verschil maken

Verschil maken

Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling



Verschil maken

Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat (advies 38)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN 90 6665 752 9

NUR 740

© 2006 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 257, 1000 AG Amsterdam) te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	17
1.1 Eigen verantwoordelijkheid: actualiteit van een begrip	17
1.2 Vraagstelling	18
1.3 RMO en verantwoordelijkheid	20
1.4 Opbouw van het advies	21
2. De opkomst van 'eigen verantwoordelijkheid'	25
2.1 Eigen verantwoordelijkheid als brug tussen twee ontwikkelingen	25
2.2 Eigen verantwoordelijkheid en de crisis van de verzorgingsstaat	26
2.3 Eigen verantwoordelijkheid en de last van het gedrag	38
2.4 Conclusie	43
3. Beleidsanalyse en diagnose	45
3.1 De introductie van eigen verantwoordelijkheid	45
3.2 Eigen verantwoordelijkheid: actuele opvattingen	46
3.3 Eigen verantwoordelijkheid: instrumenten	50
3.4 Conclusie	55
4. Het uitgangspunt van de RMO: versterking van burgerschap	57
4.1 Dilemma's	57
4.2 Burgerschap	62
4.3 Conclusie	69

5. Aanbevelingen	71
5.1 Noodzaak van een repertoirewisseling	71
5.2 Eigen verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat in enge zin	74
5.3 Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat als dienstverlener	78
5.4 Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat in ruime zin	83
5.5 Tot besluit	88

Literatuur	91
------------	----

Bijlagen

Bijlage 1 Adviesvraag	99
Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen	101
Bijlage 3 Overzicht van uitgebrachte publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	105

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	109
-----------------------------------------	-----

Voorwoord

Het kabinet heeft de RMO verzocht een advies uit te brengen over 'Eigen verantwoordelijkheid'. Centrale vraag van het kabinet is hoe de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers kan bevorderen.

Eigen verantwoordelijkheid is een veel besproken en veel gebruikt begrip. Het kent vele ladingen en uiteenlopende interpretaties. Het is een cruciaal begrip in het beleid van het zittende kabinet, waar het liberale en christen-democratische waarden verenigt. Het is een uitdrukking van de beoogde hervorming van de verzorgingsstaat, omdat het de relaties tussen overheid en burger herformuleert. Voor critici is het begrip vooral een verhulling van bezuinigingsambities en een radicaal terugtrekkende overheid.

De RMO heeft ter voorbereiding van zijn advies een studie laten verrichten door dr. R. Ossewaarde van de Universiteit Twente. De RMO dankt de onderzoeker voor zijn grondige analyse die conceptueel zowel als empirisch het begrip eigen verantwoordelijkheid in perspectief heeft geplaatst.

Tevens zegt de RMO dank aan de gesprekspartners, wetenschappers, ambtenaren en andere betrokkenen en deskundigen, die zo vriendelijk waren hun tijd en inzichten aan ons ter beschikking te stellen. In individuele gesprekken en in twee expertmeetings hebben zij een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdieping en aanscherping van het advies.

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit:

Prof. dr. P.H.A. Frissen (raad)

Drs. M.A. Rouw (secretariaat)

Drs. T. Schillemans (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de raad.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H.P.M. Adriaansens' with a long horizontal stroke underneath.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K.W.H. van Beek' with a long horizontal stroke underneath.

dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Samenvatting

Eigen verantwoordelijkheid is een centraal begrip in het regeringsbeleid. Met dit advies wil de RMO het denken over eigen verantwoordelijkheid verdiepen. Dit is nodig, omdat de praktijk nu te zeer is gebaseerd op het beeld van de burger als rationeel kiezende klant en op het beeld van de burger die meewerkt aan zijn eigen disciplinerende (en die van anderen). De raad verrijkt eigen verantwoordelijkheid met de notie van burgerschap. Alleen dan gaat keuzevrijheid gepaard met beschikingsmacht en beslissingsmacht, en zijn individueel verantwoordelijkheidsbesef en maatschappelijke betrokkenheid te verbinden. Wanneer de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers wil bevorderen, dient zij een fundamenteel ander repertoire te hanteren. Zij moet enerzijds terugtreden in ambities en beleidsprogramma's. Anderzijds beschermt en bevordert de overheid de (sociale) contexten waarin eigen verantwoordelijkheid reëel gestalte kan krijgen. Bovendien koerst de overheid op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. Door dit perspectief op eigen verantwoordelijkheid ontstaat meer variëteit en ruimte voor pluriforme burgers. Eigen verantwoordelijkheid draait dan om de kern, namelijk om het vorm geven aan verschil.

De opkomst van 'eigen verantwoordelijkheid'

Eigen verantwoordelijkheid is een veelbesproken begrip. Het is een kernwaarde in het regeringsbeleid die uitdrukking geeft aan de politieke wens om de verhoudingen tussen burgers, 'civil society' en staat te herordenen. Eigen verantwoordelijkheid verwijst daarnaast naar een verzameling instrumenten die beogen de positie van de burger te versterken, zoals vraagsturing, eigen risico's en marktwerking.

In het begrip eigen verantwoordelijkheid komen twee belangrijke vraagstukken samen. In de eerste plaats is dat de kritiek op de verzorgingsstaat. Deze kritiek kan worden gespecificeerd naar drie domeinen van de verzorgingsstaat:

- De verzorgingsstaat in enge zin: het stelsel van inkomensoverdrachten en risicobescherming. Hier zien we verstatelijking en anonimisering van solidariteit.
- De verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener. Hier heeft een omvangrijke verstatelijking van overwegend particuliere verzorgingsarrangementen plaatsgevonden. Bureaucratische beheersing en omvangrijke controlesystemen gaan hier samen.
- De verzorgingsstaat in ruime zin. Hier is de staat een 'albedil' die, op aandrang van velen, de eindverantwoordelijkheid voor maatschappelijke ontwikkeling draagt. Omvangrijke regelzucht is het gevolg. Bovendien leiden niet waar te maken pretenties tot ernstig legitimiteitsverlies.

Eigen verantwoordelijkheid raakt in de tweede plaats aan het debat over de 'last van gedrag'. Dat gaat over de relaties tussen burgers onderling, over het gedrag van burgers in het publieke domein en over de manier waarop burgers omgaan met publieke voorzieningen. Burgers zouden zich onverantwoordelijk gedragen in het publieke domein en zich weinig van elkaar aantrekken. Bovendien is agressiviteit in de publieke ruimte de keerzijde van emancipatie en mondigheid. Ook zouden burgers zich te afhankelijk tonen van de staat en te weinig zelf initiatieven nemen om problemen op te lossen.

Hoe bevordert de overheid eigen verantwoordelijkheid?

In het overheidsstreven naar eigen verantwoordelijkheid van burgers zien we twee accenten. In de eerste plaats is de rol van de burger vooral die van een kiezende consument. Veel aandacht is er voor vraagsturing, marktwerking en voor eigen risico's. Gedragsverandering bij burgers wordt vaak nagestreefd door de systematiek van straffen en belonen.

In de tweede plaats zien we dat de overheid uitgesproken opvattingen heeft over wat burgers moeten doen met die eigen verantwoordelijkheid. De invulling van eigen verantwoordelijkheid wordt vaak verplichtend geformuleerd. Hierdoor is veel toezicht, monitoring en controle nodig om ongewenste uitkomsten zo veel mogelijk te voorkomen.

Het streven naar eigen verantwoordelijkheid stuit op de volgende dilemma's:

- De staat moet aan de ene kant terugtreden om meer ruimte voor verantwoordelijke burgers en hun verbanden te realiseren. Aan de andere kant moet de staat sterker en strenger worden, omdat hij zich moet beschermen tegen het 'onverantwoordelijke' gedrag van diezelfde burgers.
- De overheid wil de burger stimuleren tot eigen verantwoordelijkheid. Daarmee loopt zij het risico burgers opnieuw afhankelijk te maken en dus verantwoordelijkheid te ontnemen: het emancipatiedilemma.
- Eigen verantwoordelijkheid kan uitkomsten hebben die niet gewenst of onbedoeld zijn. De daaruit voortvloeiende regeldichtheid en controlenoodzaak ondermijnen eigen verantwoordelijkheid.

Volgens onze analyse hebben deze dilemma's alles te maken met de beperkte opvatting van eigen verantwoordelijkheid die in het beleid naar voren komt, namelijk dat burgerschap vooral een zaak van consumentistisch kiezen is. Daardoor raakt het veel rijkere beeld van de burger ondergesneeuwd.

Eigen verantwoordelijkheid verdiept

De RMO pleit daarom voor een verdieping van het begrip eigen verantwoordelijkheid, op twee manieren.

In de eerste plaats moet het begrip van burgerschap worden verruimd. 'De' burger bestaat niet. 'Burgers' verwijst naar allerlei mensen met uiteenlopende verwachtingen van de overheid en uiteenlopende burgerschapsstijlen. Het gaat niet alleen om de kiezende consument of de homo economicus. Het gaat ook en misschien wel vooral om de 'citoyen'. Dat is de burger die voor alles 'vrije inwoner van de republiek' wil zijn, de burger die vormgever is van zijn eigen leven en medevormgever van de samenleving. Die vrijheid is natuurlijk altijd contextueel, betrokken op andere burgers en vormgegeven in verbanden. Bij dit burgerschap gaat het primair om beslissingsmacht en beschikkingsmacht. Alleen dan is ook de keuzevrijheid van de consument een publieke waarde.

In de tweede plaats zal de overheid moeten accepteren dat de uitoefening van eigen verantwoordelijkheid door burgers in de hiervoor voorgestelde ruime zin altijd onbedoelde effecten zal hebben. Belangrijkste valkuil bij voorstellen voor verandering is dat deze nog te veel de geest ademen van datgene dat veranderd moet worden. We kunnen niet aan de logica van de verzorgingsstaat ontsnappen als we

onze veranderingsvoorstellen nog steeds een verzorgingsstatelijk karakter geven. Stimulering van eigen verantwoordelijkheid door de overheid is dan ook vaak problematisch. Wat met de ene hand aan vrijheid wordt gegeven, wordt aan de andere kant met disciplinerende teruggenomen.

Een noodzakelijke repertoirewisseling

Eigen verantwoordelijkheid van burgers als kernwaarde vraagt vooral om een repertoirewisseling van de overheid. Leidende voor deze repertoirewisseling zijn de volgende uitgangspunten:

- Eigen verantwoordelijkheid betekent dat het primaat ligt bij de burger en zijn verbanden. De burger beslist, samen met andere burgers, wat hij privaat wil regelen en waarvoor hij publieke arrangementen preferereert, al dan niet opgezet en gefinancierd door de staat.
- Een burger die beslissingsmacht en beschikkingsmacht heeft, vraagt om een pluricentrisch perspectief op macht en gezag. Legitimiteit is dan gelegen in een stelsel van 'checks and balances', van macht en tegenmacht en niet in het probleemoplossend vermogen van een unicentrisch politiek systeem.
- Eigen verantwoordelijkheid kan niet worden ingekaderd door allerlei gewenste uitkomsten. Beter is het te koersen op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. Het gaat om 'bevrijdende' kaders die de ruimte voor verschil binnen bepaalde marges houden.

Deze uitgangspunten leiden tot verschillende uitkomsten in de verschillende domeinen van de verzorgingsstaat. In het navolgende wijzen we steeds op uitgangspunten, risico's en doen we enkele aanbevelingen.

Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat in enge zin

In de stelsels van risicobescherming vindt een overgang plaats naar een verzekeringsstelsel. Verzekeringsarrangementen bieden namelijk meer mogelijkheden om variëteit en beschikkingsmacht te realiseren dan collectieve belasting- en premieheffing. Waar publieke middelen en voorzieningen nodig zijn volgen zij op private middelen en voorzieningen. Wel is er altijd een grens waar mensen niet beneden mogen komen, die wordt 'bewaakt' door collectieve basisvoorzieningen.

In een overgang naar een op verzekeringen gebaseerd stelsel zit het risico dat mensen zich niet of onvoldoende verzekeren. Bovendien kunnen de verschillen tussen verzekerden te groot worden.

De RMO beveelt aan:

- De overheid ruimt institutionele belemmeringen op voor private verzekeringen en creëert randvoorwaarden.
- Om te voorkomen dat mensen zich niet of onvoldoende verzekeren, zijn een verzekeringsplicht en een acceptatieplicht nodig voor bepaalde risico's.
- De overheid houdt een basisstelsel van collectieve voorzieningen in leven voor degenen die het echt nodig hebben.
- Er zijn meer discretionaire bevoegdheden nodig in de uitvoering van publieke arrangementen om publieke bijdragen adequaat te laten aansluiten op private middelen.

Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat als dienstverlener

Het eigenaarschap van veel maatschappelijke dienstverleners berust bij de vele actoren in deze domeinen. De overheid beperkt haar taak tot de bescherming van checks and balances en de definitie van ongewenste uitkomsten. Goede publieke dienstverlening is gebaat bij variëteit. Burgers hebben keuzevrijheid en zijn medevormgevers van de diensten. In publieke dienstverlening geldt daarnaast het primaat van de professionele uitvoering. De ruimte om kwaliteitsnormen zelf te definiëren is maximaal en wordt verantwoord aan andere professionals en burgers.

Het risico bestaat dat checks and balances onvoldoende werken en dat mensen geen gebruik maken van keuzevrijheid en zeggenschap, bijvoorbeeld omdat ze zichzelf niet capabel genoeg vinden. Bovendien kunnen kwaliteitsverschillen tussen instellingen onaanvaardbaar groot worden.

De RMO beveelt aan:

- Het bevorderen en onderhouden van checks and balances vergt een andere rol van de overheid dan die van regelaar en toezichthouder. Deze rol houdt in dat overheid zeer gedifferentieerd en toegepast op specifieke omstandigheden aanwezig is en subtiel intervenueert als het nodig is. De grondregel van deze subtiële aanwezigheid is 'terughoudend als regel, actief waar nodig'.

- De overheid garandeert basale voorzieningen op de verschillende terreinen van maatschappelijke dienstverlening.
- De overheid sluit aan bij initiatieven van burgers, bedrijven, instellingen en professionals. Ze ruimt belemmeringen uit de weg, en waakt ervoor om veelbelovende initiatieven over te nemen.
- De overheid zorgt verder dat er betrouwbare informatie is en dat informatie van instellingen wordt gevalideerd door onafhankelijke derden. In plaats van bureaucratische vormen van verantwoording zijn er gevarieerde vormen van checks and balances en macht en tegenmacht.

Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat in ruime zin

De overheid en de politiek worden op dit moment voortdurend 'verleid' om in te grijpen in tal van maatschappelijke kwesties en doen dat ook: denk aan de verplichte kinderopvang, de programmering op publieke netten, sociale binding van immigranten, toetjes in verzorgingstehuizen en het selectiebeleid bij het Nederlands elftal. Bij eigen verantwoordelijkheid past echter geen staat die eindverantwoordelijke is voor tal van maatschappelijke processen. De staat tempert daarom voortdurend zijn eigen pretenties en maatschappelijke verwachtingen. Wel kan de staat bijdragen aan de condities waaronder burgerschap zich ontwikkelt. In 'contexten van verantwoordelijkheid' wordt de burger als medevormgever gevormd. De overheid stuurt niet langer aan op wenselijke uitkomsten, maar bevordert contexten waarin burgers, instituties en professionals verantwoordelijk kunnen zijn voor probleemoplossing.

Bij deze accentverschuiving hoort het risico dat eigen verantwoordelijkheid onvoldoende van de grond komt en mensen vooral aan zichzelf denken. Bovendien kan het oude of nieuwe maatschappelijk middenveld verdwijnen, dan wel zich onvoldoende krachtig ontwikkelen.

De RMO beveelt aan:

- Het aantal voorgenomen beleidsprogramma's wordt gesaneerd. Er is een ambitieus programma voor beleidsbeëindiging.
- Burgerschap is beslissingsmacht en beschikkingsmacht, keuzevrijheid is daarvan een onderdeel. De overheid stelt kaders die bevrijdend moeten zijn. Aan de ene kant betekent dat het formuleren van ongewenste uitkomsten. Aan de andere kant bevorderen die kaders de ruimte om verschil te maken en verschil vorm te geven.

- Burgers ontwikkelen zich in krachtige contexten van herkenbaarheid en persoonlijke betrokkenheid. De staat heft belemmeringen daarvoor op, honoreert verscheidenheid en laat vakmanschap en professionaliteit richtsnoer zijn.
- Bij burgerschap horen individuele verantwoordelijkheid (voor zichzelf en voor anderen), geïnformeerd zijn en oordeelsvermogen. Dit zijn vermogens die deels in het onderwijs kunnen worden versterkt.

1. Inleiding

Het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ is al langer populair in de wereld van politiek en beleid. Het is impliciet of expliciet een belangrijk uitgangspunt geweest voor achtereenvolgende kabinetten.¹ Ook voor het kabinet-Balkenende II is eigen verantwoordelijkheid een sleutelbegrip, getuige bijvoorbeeld de volgende passage uit de eerste pagina van het Hoofdlijnenakkoord: “Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer.”

1.1 Eigen verantwoordelijkheid: actualiteit van een begrip

Het kabinet stelt dat het de leden van deze samenleving nadrukkelijk zal aanspreken op het nemen van eigen verantwoordelijkheid (Kabinetsvisie andere overheid, 2003). Dit is om een aantal redenen nodig. Zo doen burgers een te groot beroep op collectieve voorzieningen voor hun behoeften aan zorg en sociale zekerheid. Dat leidt niet alleen tot een te omvangrijke en te dure overheid, maar maakt burgers ook afhankelijk en apathisch. Verder neemt de sociale cohesie af als burgers zich bij maatschappelijke kwesties als vanzelfsprekend richten op de regelende overheid en geen beroep doen op elkaar.

In het regeerakkoord staan daarom allerlei initiatieven die raken aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Bijvoorbeeld het beperken van subsidies voor welzijnsbeleid, de liberalisering van de energiemarkt, individualisering van het (pre) pensioen, introductie van leerrechten in het hoger onderwijs en vernieuwing van de vreemdelingenwetgeving. De ambitieuze hervormingsdoelstellingen kunnen worden samengevat in de titel van de Bilderberglesing van de minister-president:

‘Op eigen kracht: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij’. Balkenende sprak daar vooral over het sociaal-economisch perspectief van Nederland, maar het regeerakkoord laat zien dat deze perspectiefwisseling ook geldt voor andere terreinen.

Overigens betekent deze nadruk op eigen verantwoordelijkheid niet dat zij het enige leidende beginsel is voor het regeringsbeleid. Evenzeer ontwerpt het kabinet nog behoorlijk wat ‘paternalistisch’ beleid, bijvoorbeeld op het terrein van de volksgezondheid (het anti-rookverbod) en dwingend beleid, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid (de identificatieplicht).

Maar als het centrale motto van het kabinet functioneert eigen verantwoordelijkheid als het verbindende begrip tussen enerzijds het communitaristische gedachtegoed van het CDA en anderzijds het neoliberale gedachtegoed van VVD en D66. Het verbeeldt de ambitie van het kabinet om de verzorgingsstaat grondig te transformeren. Deze transformatie is volgens velen nodig omdat de verzorgingsstaat op fundamentele grenzen van financieel-economische, institutionele en politiek-ideologische aard is gestuit.

1.2 Vraagstelling

Het kabinet heeft de RMO verzocht een advies uit te brengen over eigen verantwoordelijkheid. De vraagstelling luidt hoe de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers kan bevorderen (zie bijlage 1). Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het naar het oordeel van de Raad nodig om het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ zowel conceptueel als empirisch te verhelderen.

Conceptuele verheldering

Er is een conceptuele verheldering nodig. Uit onze inventarisatie van beleidsvoornemens en -maatregelen waarin het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ een belangrijke rol speelt, blijkt namelijk dat het een containerbegrip is met verschillende betekenissen (zie Ossewaarde, 2005). Soms lijkt eigen verantwoordelijkheid te duiden op het versterken van consumentensoevereiniteit, soms blijkt het een instrument te zijn voor de disciplineren van het gedrag van burgers. Dat blijkt onder meer uit de verschillende strategieën die het kabinet gebruikt om eigen verantwoordelijkheid te realiseren. Voorbeelden daarvan zijn vraagsturing, wettelijke voorzieningen, verplichtingen, informatiecampagnes, retoriek en overtuiging, en bezuiniging en versoering. Dragen deze strategieën nu daadwerkelijk bij aan de

eigen verantwoordelijkheid van burgers? Hanteert de overheid deze strategieën consistent, of neemt ze soms met de ene hand (rekenschap) wat ze met de andere hand geeft (ruimte)? Kan de overheid over haar eigen, regulerende schaduw heen springen? Het valt immers op dat de overheid veel moet regelen om te ontregelen. En hoe verhoudt zich paternalistisch en dwingend beleid tot het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid?

Verder is het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' ideologisch zwaar beladen. Het staat midden in het politieke debat. Sommige commentatoren zien de discussie over eigen verantwoordelijkheid uitsluitend als een nauwelijks verholde poging om te bezuinigen of als een met mooie woorden toegedekte poging om de solidariteit 'de nek om te draaien'. Andere commentatoren juichen de 'bevrijding' van de burger van staatspaternalisme juist toe en zien een kabinet dat eindelijk werk maakt van belangrijke vraagstukken. Dit ideologische karakter is niet altijd bevorderlijk voor de analyse en verdieping. Juist een adviesraad kan die analyse en verdieping ter hand nemen vanwege zijn onafhankelijkheid. Een adviesraad kan trachten de betekenissen en relevanties te verhelderen om zo het maatschappelijke en politieke debat te stimuleren en bij te dragen aan constructieve beleidspraktijken. Bovendien moet hij een zekere prudentie innemen ten aanzien van ideologische en politieke posities.

Empirische verheldering

Naast de conceptuele is ook een empirische verheldering nodig. In dit advies concentreren we ons daarvoor op het ontstaan van het eigen verantwoordelijkheidsbegrip. Op welke problemen moet het eigenlijk een antwoord geven? Uit de recente geschiedenis van het begrip blijkt dat de overheid het te hulp roept in de al lang gewenste hervorming van de verzorgingsstaat en bij de bestrijding van de '(over)last van het gedrag'. Daarom besteden we in hoofdstuk 2 uitgebreide aandacht aan de werking van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat is immers een belangrijk onderdeel van de context waarin burgers van dit land worden gesocialiseerd in hun relatie met de overheid, met maatschappelijke instituties en met andere burgers. Die context is bepalend voor het gedrag dat mensen vertonen, dus ook of ze een verantwoordelijkheid voelen en nemen voor hun omgeving en hun medemensen. Vandaar dat we ons in hoofdstuk 4 afvragen of het type interventies van de overheid een 'context van verantwoordelijkheid' bevorderen of juist belemmeren. Met deze laatste vraag bevinden we ons midden in de adviestraditie van de RMO. We werken die traditie in de volgende paragraaf kort uit.

1.3 RMO en verantwoordelijkheid

De RMO heeft in eerdere adviezen herhaaldelijk geadviseerd over de vormgeving van verantwoordelijkheid. Het onderwerp mag een gewaardeerde specialiteit heten.² We zullen de adviesvraag van het kabinet interpreteren en uitwerken in continuïteit met eerdere adviezen. Daarom vatten we hier kort de centrale gedachten uit die adviezen samen.

Het RMO-gedachtegoed op het punt van verantwoordelijkheid is gefundeerd op twee samenhangende noties. De eerste notie verwijst naar een dominant maatschappelijk proces, de tweede notie geeft het beleidsantwoord van de RMO weer.

De eerste notie is dat er in een kennisintensieve samenleving als Nederland een verschuiving optreedt van patronen van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. Dit is vooral een gevolg van autonome maatschappelijke processen zoals individualisering en kennisintensivering. Burgers zijn daardoor als het ware uit hun institutionele jas gegroeid. De vraag is hoe die jas weer passend gemaakt kan worden. Met andere woorden, welke inrichting van het publieke domein past bij hedendaagse burgers?

De overheid kan op verschillende manieren reageren op deze processen.

De tweede notie, het beleidsantwoord van de RMO, is dat het meest adequate aanrijpingspunt voor sturing in een kennisintensieve samenleving is de 'context van verantwoordelijkheid'. Dit houdt kortweg in dat de overheid zich concentreert op het scheppen van de condities waaronder burgers als het ware worden uitgenodigd om zich verantwoordelijk te gedragen. Met andere woorden, onder bepaalde condities ontstaan 'contexten van verantwoordelijkheid'. De RMO wijst dan op drie dimensies: schaal, sturing en samenhang van maatschappelijke organisatie waarop verandering moet plaatsvinden. Die verandering wordt geleid door drie principes:

1. Kleinschalige organisatie van globaliteit. De onvermijdelijke globalisering van organisaties en menselijke verhoudingen dient zoveel mogelijk in kleinschalige eenheden te worden georganiseerd. Schaalvergroting in het publieke domein biedt alleen voordelen als daarbinnen herkenbare eenheden ontstaan.
2. Ruimte binnen kaders. Sturing in het publieke domein richt zich op het scheppen van ruimte binnen kaders. Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en stuurt met enkele kernregels. Dit schept én begrenst de ruimte voor professionals en burgers. Horizontalise-

- ring houdt in dat instellingen en professionals zich, binnen de gestelde kaders, veel meer richten op burgers en elkaar dan op de landelijke overheid.
3. Cultuur van verschil. Dit betreft het principe om binnen een kader van gelijkwaardigheid meer ruimte te geven voor individuele- en groepsverschillen. Een cultuur van verschil sluit aan bij de menselijke behoefte aan onderscheiding, mits mensen ook actief verbonden zijn met de samenleving.

Deze principes leiden tot de eerder genoemde contexten van verantwoordelijkheid. Die vergroten de kans dat burgers individueel verantwoordelijkheidsbesef ontwikkelen.

De raad legt ten eerste zoveel nadruk op contexten omdat die veel meer binnen de invloedssfeer van de overheid liggen dan andere factoren die het gedrag van mensen beïnvloeden. Daarom besteden we in dit advies veel aandacht aan instituties en dan vooral aan de verzorgingsstaat en aan burgerschap als condities voor gedrag van mensen. Ten tweede besteden we aandacht aan contexten omdat het past bij de eigen aard van eigen verantwoordelijkheid dat de overheid zich beperkt tot het creëren van condities waaronder mensen zelf kunnen invullen wat verantwoordelijkheid inhoudt. Dat laatste zullen we uitgebreider betogen in hoofdstuk 4.

1.4 Opbouw van het advies

Het advies heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 beschrijven we de twee maatschappelijke vraagstukken die de achtergrond vormen van het debat over eigen verantwoordelijkheid. Het gaat om de verschuivende verhouding tussen enerzijds burgers en (verzorgings)staat en anderzijds om spanningen in maatschappelijke relaties tussen burgers.

In hoofdstuk 3 volgt een diagnose en analyse van regeringsbeleid dat erop gericht is de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten. We beschrijven de spanningen en tegenstrijdigheden die daarbinnen bestaan.

In hoofdstuk 4 werken we het perspectief en de uitgangspunten van de RMO voor dit advies nader uit. Burgerschap staat hier centraal.

In hoofdstuk 5 ten slotte presenteren we onze aanbevelingen.

Noten

1. Zie de passages uit opeenvolgende regeerakkoorden:
“De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid” (Regeerakkoord 1994, *Keuzes voor de toekomst*).

“Steeds snellere maatschappelijke en technologische veranderingen zijn echter voor veel mensen bedreigend en versterken gevoelens van onveiligheid en uitsluiting. De uitdaging voor overheid en samenleving is om op deze veranderingen in te spelen en ze in goede banen te leiden [...]. De overheid moet betrokken zijn bij mensen: maar mensen moeten zich ook betrokken weten bij het bestuur [...]. De burger die mede verantwoordelijk is voor wat er in zijn land, in zijn gemeente en in zijn buurt gebeurt, kan ook op die verantwoordelijkheid worden aangesproken. Die eigen verantwoordelijkheid geldt voor alle burgers, ook voor nieuwkomers” (Regeerakkoord, 1998).

“Inzet is een samenleving waarin een ieder in vrijheid, welvaart en zekerheid kan leven op basis van wederzijds respect en verantwoordelijkheid. Dat is geen natuurlijk gegeven. Het vergt een voortdurende inspanning en inzet van burgers en maatschappelijke instituties én een overheid die handhaaft en handelt, maar die ook onderkent dat een samenleving meer is dan een markt en een overheid. Daarom moet het beleid ruimte laten en keuzevrijheid bieden. Het dient mensen aan te zetten hun mogelijkheden te benutten in het arbeidsproces, of in ondernemende zin” (Strategisch Akkoord, 2002, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*).

2. Zie bijvoorbeeld *Aansprekend burgerschap (2000)*, *Bevrijdende kaders (2002)* en *Vershil in de verzorgingsstaat (2004a)*.

2. De opkomst van ‘eigen verantwoordelijkheid’

In dit hoofdstuk beschrijven we de empirische context waarin het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ tot wasdom is gekomen. We zullen laten zien dat het streven naar eigen verantwoordelijkheid samenhangt met de dehiërarchisering van de verhouding tussen burger en instituties, waaronder de staat. Dit is het gevolg van een aantal diepgaande maatschappelijke ontwikkelingen die kunnen worden samengevat als de overgang van een moderne naar een postmoderne samenleving. In het debat over eigen verantwoordelijkheid komen twee omvattende vraagstukken samen. In de eerste plaats de kritiek op de verzorgingsstaat. In de tweede plaats de zorg om sociale samenhang en de ‘last van het gedrag’ onder burgers. We zullen beide kwesties in dit hoofdstuk onder de loep nemen en hun relatie tot ‘eigen verantwoordelijkheid’ duiden.

2.1 Eigen verantwoordelijkheid als brug tussen twee ontwikkelingen

Het kabinet wil de eigen verantwoordelijkheid van burgers vergroten omdat het erkent dat de verhouding tussen burgers en instituties, waaronder de staat, is gehiërarchiseerd. Dit staat bijvoorbeeld expliciet in het eerder genoemde Hoofdlijnenakkoord van het kabinet en in de Kabinetsvisie andere overheid (2003). Hedendaagse burgers zijn mondig geworden, zoals tegenwoordig zo vaak met enige hoop en vrees wordt gesteld. Veel burgers accepteren het gezag van de overheid niet als vanzelfsprekend en zij zijn niet snel tevreden met publieke diensten. De gemiddelde burger is assertiever, autonomer en (zeker niet onbelangrijk) rijker dan in het verleden het geval was. Deze assertievere houding hangt samen met veelbesproken macrosociologische processen als individualisering, informalisering, secularisering en informatisering (zie voor reflecties over deze trends onder meer Blokland, 1991; Frissen, 2002; SCP, 2004). Deze maatschappelijke trends tekenen de geleidelijke overgang van een moderne samenleving naar wat vaak

wordt aangeduid als een postmoderne samenleving (zie ook Commissie ICT en Overheid, 2001).

Tegen de achtergrond van deze sociologische trends woeden al lange tijd twee heftige politieke debatten. Het belang van eigen verantwoordelijkheid in de politiek-bestuurlijke arena is nu dat het deze twee debatten verbindt. Ten eerste is het begrip eigen verantwoordelijkheid gerelateerd aan de, inmiddels bijna spreekwoordelijke, crisis van de verzorgingsstaat.¹ In de tweede plaats is het begrip verbonden met de maatschappelijke zorg om sociale samenhang, waarden en normen en de last die burgers ondervinden van elkaars gedrag. In het eerste geval gaat het om verschuivende verhoudingen tussen de staat en burgers, in het tweede geval om de betrekkingen tussen burgers onderling. We zullen beide ontwikkelingen en de debatten erover hierna op hoofdlijnen belichten.

2.2 Eigen verantwoordelijkheid en de crisis van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat staat al enkele decennia ter discussie (zie bijv. Bank et al 1983; Economisch statistische berichten, 1991).² De kritiek op de verzorgingsstaat wordt vanuit verschillende politiek-ideologische achtergronden geformuleerd. Hij past allereerst in een lange traditie van kritiek op staatsinterventies. In veel liberaal en libertair gedachtengoed was de staat altijd al een gevaarlijke institutie die scherp moest worden begrensd. De verzorgingsstaat is in die politiek-theoretische traditie een hoogtepunt van bemoeizucht en maakbaarheidspretenties. In deze kritiek komen een normatieve redenering (de staat mag niet interveniëren) en een empirische diagnose (de staat kan niet interveniëren) samen. In de afgelopen decennia is die verbinding aangescherpt in vele sociaal-wetenschappelijke analyses van de grenzen aan overheidssturing en financieel-economische diagnoses van onbeheersbare overheidsfinanciën.

De kritiek op de verzorgingsstaat wordt vaak tamelijk massief geformuleerd. Voor een goed begrip is het echter nodig om hierbij een aantal aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats is er het verschil tussen democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat. In de tweede plaats willen we de verzorgingsstaat ontleden in drie verschillende domeinen. De 'crisis' werkt in elk van deze drie domeinen anders uit.

2.2.1 *Het fundament: de democratische rechtsstaat*

De verzorgingsstaat is gebouwd op het fundament van de democratische rechtsstaat. De democratische rechtsstaat is één van die grote en veelgebruikte begrippen waarvan de kern niet eenduidig kan worden vastgesteld. Kenmerkend voor de

democratische rechtsstaat³ zijn in ieder geval de volgende aspecten. Om te beginnen het legaliteitsbeginsel: de uitvoerende macht is gebonden aan het recht. In de tweede plaats: democratische besluitvorming. Het opstellen en uitvoeren van wetten is object geworden van democratische controle. Verder gelden in de democratische rechtsstaat de juridische gelijkheid van rechtssubjecten, bureaucratische regeluitvoering van genomen besluiten en een unicentrische staatsopvatting. Met dit laatste wordt bedoeld dat de legitimiteit van publiek optreden steeds wordt herleid tot één democratisch gefundeerde bron. In Nederland is die bron altijd het parlement, dat op zijn beurt weer verantwoording moet afleggen aan het soevereine volk.

De rechtsstaat ontwikkelde zich in eerste instantie als een stelsel van afspraken en regels dat erop is gericht om de burger te beschermen tegen de overheid en zeggenschap te geven in besluitvorming. Zowel het legaliteitsbeginsel als de democratische fundering van de macht zijn beschermingsmechanismen tegen de willekeur van de staat.

De negentiende-eeuwse rechtsstaat was relatief klein. Hij voegde de begrenzing van de uitvoerende macht en de bescherming van eigendomsverhoudingen in het maatschappelijke verkeer toe aan de klassieke staatsstaken als het bewaken van de externe grenzen, het bewaren van de interne vrede en de uitoefening van het belastingmonopolie.

De democratische rechtsstaat

De democratische rechtsstaat is één van die grote begrippen waarvan de essentie omstreden is (zie Bovens, 2003; Witteveen & Van Klink, 2002). De rechtsstaat is een vat van verbonden argumentaties en ideeën die niet zijn te herleiden tot één centrale kern. Belangrijke onderdelen van de democratische rechtsstaat zijn klassieke burgerlijke vrijheidsrechten, politieke rechten, de bescherming van burgers tegen de overheid en de binding van de uitvoerende macht aan de wet.

De onderstaande momenten zijn 'hoogtepunten' in de ontwikkeling van de Nederlandse democratische rechtsstaat. De vijf gebeurtenissen belichten alle een ander definitorisch element van de democratische rechtsstaat.

- 1798 – Staatsregeling voor het Bataafsche volk – De eerste grondrechten worden vastgelegd (klassieke vrijheidsrechten).
- 1848 – Grondwetswijziging van Thorbecke – Onder meer introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid (parlementair stelsel).

- 1879 – Meerenberg-arrest – Vestigt het primaat van de wetgevende over de uitvoerende macht en het legaliteitsbeginsel (binding van de macht aan het recht).
- 1919 – Kieswetwijziging – Introductie algemeen kiesrecht voor vrouwen (gelijke rechten voor alle burgers).
- 1976 – Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet AROB) – Introduceert een algemeen stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid (bescherming tegen de overheid).

(Naar: Bovens, 2003:12)

In de loop van de twintigste eeuw is op het fundament van de rechtsstaat een in historisch en vergelijkend perspectief uitgebreide verzorgingsstaat gebouwd. De staat werd op veel terreinen in de loop der jaren een dienstverlenende instantie, hoewel de feitelijke uitvoering vaak in handen was van private partijen. In het optreden van de overheid gingen de waarden van de democratische rechtsstaat en de waarden van de brede verzorgingsstaat nu tegelijkertijd een rol spelen.

Een aantal veelbekritiseerde aspecten van de verzorgingsstaat is terug te voeren op het dieperliggende fundament van de rechtsstaat. Het zijn in zekere zin de onbedoelde en ongewenste gevolgen van het toepassen van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat in een verbrede context. Dit geldt vooral voor twee belangrijke waarden, namelijk rechtsgelijkheid en bureaucratie. Ze dienden aanvankelijk om de burger te beschermen tegen de overheid en zeggenschap te geven over de macht, maar werden nu toegepast in domeinen van (professionele) dienstverlening door de overheid of door statelijk gefinancierde private instanties. Zo gaan klassieke beginselen van de rechtsstaat samen met moderne ambities en pretenties van bescherming, verzorging en sturing. De klassieke grondrechten zijn verbonden met sociale grondrechten, waardoor rechtsgelijkheid en bureaucratie onder het parlementaire primaat tot een zeer omvangrijke verstatelijking hebben geleid.

2.2.2 Het driedledige gezicht van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat kan worden onderscheiden in drie aspecten, namelijk de verzorgingsstaat in enge zin, de verzorgingsstaat als maatschappelijk dienstverlener en de verzorgingsstaat als verzorgende staat.

1. *Verzorgingsstaat in enge zin*

In de eerste plaats is er de verzorgingsstaat in enge zin. Daarmee doelen we op het stelsel van algemene risicobescherming en daaraan gekoppelde herverdelende inkomensoverdrachten. De geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat kan kortweg worden getypeerd naar drie periodes: de vooroorlogse opbouw, naoorlogse uitbouw en de recente renovatie. In de vooroorlogse periode zijn er veel kleine wetten gemaakt voor de voornaamste bestaansrisico's, zoals inkomensverlies door ziekte, invaliditeit of ouderdom. De reikwijdte van deze eerste wetten was meestal niet universeel maar was beperkt tot specifieke groepen werknemers. De verzorgingsstaat ontstond tegen de achtergrond van de late industrialisering van Nederland aan het einde van de negentiende eeuw. De sociale gevolgen van deze veranderingen riepen hier, net als in andere Westerse landen, nieuwe behoeften aan sociale bescherming op. Tegelijkertijd bestaat er in Nederland een relatief grote huiver voor al te grote overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven. Het compromis tussen beide, dat in jarenlange debatten in het parlement stap voor stap tot stand komt, is dat de uitvoering van sociale wetten een taak wordt van werkgevers en werknemers. Zij doen dit wel binnen wettelijke kaders en onder politieke eindverantwoordelijkheid.

In de naoorlogse periode van wederopbouw, Koude Oorlog en welvaartstoename verbreedt en verdiept het bereik van de verzorgingsstaat zich. Veel oude wetten met een beperkt bereik (zoals de vrijwillige ouderdomsverzekering) worden vervangen door nieuwe wetten die voor iedereen verplicht zijn (in dit geval de AOW). In de jaren vijftig en zestig vindt de volwassen en brede Nederlandse verzorgingsstaat zijn vorm. Het stelsel van risicobescherming wordt 'afgerond' met de invoering van de WAO in 1967. De uitvoering van de sociale zekerheid blijft tot 1994 in handen van de maatschappelijke partners. Vanaf het einde van de jaren zeventig komt deze taakverdeling echter steeds meer onder kritiek te staan. De maatschappelijke partners in de sociale zekerheid hebben hun wortels in de relatieve stabiliteit van de industriële economie en de verzuilde samenleving. Beide fundamenten zijn in deze periode aan sterke erosie onderhevig. De industriële economie van Nederland komt in de jaren zeventig knarsend en piepend tot stilstand en gaat onmiskenbaar over in een postindustriële diensteneconomie. Tegelijk beginnen de verzuilde kaders van de samenleving aan betekenis te verliezen.

Opbouw, uitbouw en renovatie van de verzorgingsstaat

De geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat kan kortweg worden getypeerd in drie periodes: de vooroorlogse opbouw, naoorlogse uitbouw en de recente renovatie. Kenmerkend voor de eerste periode is dat er veel kleine wetten voor de voornaamste risico's (inkomensverlies door ziekte, invaliditeit, ouderdom) worden gemaakt. Deze wetten krijgen een bredere geldigheid en groter bereik in de naoorlogse uitbouwfase. Vanaf ongeveer de jaren tachtig stopt de uitbouw, vinden organisatorische veranderingen plaats in de uitvoering van de sociale zekerheid en worden belangrijke wetten herzien. Er is sprake van een renovatie. De politieke partijen zijn het eens over de noodzaak van renovatie, maar allesbehalve over het bouwplan. Critici vreesden daarom dat de gerenoveerde verzorgingsstaat een gebouw zonder plan zou worden (Kuijpers et al, 1999). Zij stelden dat wie een huis wil bouwen een ontwerp nodig heeft. Met die eenvoudige constatering zou de kern van het probleem van de sociale zekerheid gegeven zijn.

Belangrijke jaartallen in de geschiedenis van de verzorgingsstaat zijn de volgende:

- 1874 – Kinderwetje van Van Houten.
- 1901 – Ongevallenwet, verzekert 'loontrekkers' in de meer gevaarlijke industriële bedrijven tegen de financiële gevolgen van een bedrijfsongeval.
- 1913 – Invaliditeitswet, dekte het financiële risico van invaliditeit voor mensen in loondienst.
- 1919 – Vrijwillige Ouderdomsverzekering (VOV).
- 1930 – Ziektewet.
- 1941 – Kinderbijslagwet.
- 1949 – Werkloosheidswet.
- 1952 – Organisatiewet Sociale Verzekeringen.
- 1957 – Algemene Ouderdoms Wet (AOW).
- 1963 – Algemene Kinderbijslagwet (AKW).
- 1965 – Algemene Bijstandswet (Abw).
- 1967 – Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO).
- '70-'80 – herzieningen van diverse wetten.
- 1992 – Parlementaire enquête uitvoering sociale zekerheid.
- 2001(1998) – Nota Structuur en Uitvoering Werk en Inkomen.
- 2004 – Wet werk en bijstand (WWB) vervangt de oude bijstandswet.
- 2006 – De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) verandert in Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

(Naar: Trommel en De Kruijf (2005); www.svb.nl; <http://home.szw.nl>)

De uitbouw van de verzorgingsstaat ging samen met een groeiend bereik van collectieve voorzieningen en toenemend complexe regelgeving. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft een brede dekking en iedereen moet eraan meebetalen. Veel toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid was er niet in de naoorlogse periode. Dat was tot halverwege de jaren zeventig ook niet nodig, omdat een maatschappelijk sterk ontwikkeld arbeidsethos, economische groei en volledige werkgelegenheid (voor kostwinners) garant stonden voor een spaarzaam gebruik van sociale voorzieningen. Toen de economie in de jaren zeventig echter in een wereldwijde recessie tuimelde, werd de brede en complexe verzorgingsstaat steeds meer een mikpunt van kritiek. Tegen een decor van economische recessie en ontzuiling kwam de immanente rechtvaardigheid van het stelsel onder permanente druk te staan, doordat er een praktijk van hoge sociale zekerheidsconsumptie ontstond. De uitvoeringsorganisaties zagen in deze context van bedrijfssluitingen en massaontslagen geen kans om de toevloed aan nieuwe uitkeringsaanvragen te stoppen. Sterker nog, er ontstond een bloeiende praktijk van WAO-afkeuring op grond van bedrijfseconomische afwegingen. Dit was aanvankelijk voordelig voor werknemer, werkgever én overheid. Trommel en De Kruijf (2005:159) stellen: "Voor het bedrijf een aantrekkelijke, want uiterst goedkope optie, voor de werknemer een royale, want loongerelateerde en tot het pensioen gegarandeerde regeling, en voor de overheid een middel om het werkloosheidscijfer kunstmatig te drukken."

De jarenlange kritiek op de uitvoering van sociale zekerheid heeft geleid tot een voortdurend proces van herziening van de verzorgingstaat in enge zin. Veel taken zijn de afgelopen twee decennia sterker gecentraliseerd (zie bijv. Bekke & Van Gestel, 2004; Trommel & De Kruijf, 2005). Het gevolg is dat allerlei arrangementen die aanvankelijk in maatschappelijke domeinen werden uitgevoerd, echte staatstaken zijn geworden. De uitvoering, sturing en normering zijn min of meer exclusief in Den Haag belegd.

Deze centralisering hangt nauw samen met de taakopvatting van het parlement in de democratische rechtsstaat. Het parlement vat zichzelf steeds meer op als normatief referentiepunt in de samenleving. Het wil oordelen over alle wezenlijke vraagstukken en vervolgens de sturingsarrangementen ontwerpen waarmee de samenleving in de gewenste richting kan worden bijgestuurd. In de sociale zekerheid heeft dit geleid tot een gelijktijdige verbreding én verdichting van het stelsel. Het stelsel van overdrachtsuitgaven is vooral in de problemen gekomen door toepassing van de moeilijk passende rechtsstatelijke waarden van rechtsgelijkheid en bureaucratische regeluitvoering. Er worden algemene wetten geformuleerd waar-

aan burgers op objectieveerbare gronden aanspraken kunnen ontlenuen. Niet zelden leidt dit tot overconsumptie. Om tegemoet te komen aan de schaarste van publieke middelen neemt de overheid vervolgens generieke maatregelen die alle rechtheb- benden in gelijke mate treffen, lees: korten, waardoor de mensen die echt steun behoeven tekortkomen (zie RMO 2004a).

Uitbreiding van de studiefinanciering

Zouridis toont dit mechanisme op treffende wijze in zijn proefschrift over onder meer de studiefinanciering (Zouridis, 2000; Zouridis & Bovens, 2002). In de eerste peri- ode was de studiefinanciering een toelage die studenten konden krijgen wanneer zij ervoor in aanmerking kwamen. Het ministerie beschouwde een studiebeurs als een gunst. De toekenningsambtenaren van de afdeling Rijksstudietoelagen hadden aanzienlijke discretionaire ruimte bij het toekennen van beurzen; het stelsel is wel gekarakteriseerd als een paternalistische grabbelton. De ambtenaren hadden veel ruimte om zelf in te schatten of een toelage nodig was: "Het was bijvoorbeeld soms nodig dat het inkomen van de ouders werd geschat, omdat deze als kleine midden- standers geen adequate boekhouding bijhielden. Of men bepaalde dat een meisje een lager bedrag kreeg dan een jongen, omdat zij haar eigen kleding kon maken. De meeste toekenningsambtenaren kenden ook hun 'klanten', omdat ze jaarlijks met dezelfde groep te maken kregen. Ze belden soms met de studenten om te vragen hoe het met de studie ging, of belden de decaan van de onderwijsinstelling om de studievoortgang te controleren [...]. Het kwam bijvoorbeeld wel voor dat het hoofd van een afdeling uit het raam zag dat een student zich met de auto meldde bij het kantoor van de uitvoeringsorganisatie en vervolgens besloot dat iemand die zich klaarblijkelijk een auto kon veroorloven ook zelf zijn studie wel kon betalen" (Zouridis & Bovens, 2002: 69).

De rechtvaardigheid van dit stelsel was afhankelijk van de besluitvaardigheid van be- slisambtenaren. De nadelen van een dergelijke regeling zijn natuurlijk evident. Wille- keur en favoritisme dreigen. Tijdens de massificatie van het hoger onderwijs vanaf de jaren zestig bleek dit stelsel dan ook niet houdbaar en werd het vervangen door een stelsel met voor iedereen vastgelegde rechten. Aan het einde van de jaren zeventig werd door sommigen in de politiek nog overwogen om de studiefinanciering op het niveau van het minimumloon te brengen. Inmiddels is de hoogte teruggebracht tot € 248,48 p/m (voor uitwonenden) en € 89,24 (voor thuiswonenden). Dit is voor veel studenten een leuke aanvulling op het hoofdinkomen, voor een kleinere groep studenten een onvoldoende bodem voor hun lening(en). Anders gezegd, het is een toelage voor iedereen die velen niet nodig hebben en voor sommigen echt te laag is.

Solidariteit is een sleutelwoord in het domein van de verzorgingsstaat in enge zin. Solidariteit wordt vooral vormgegeven met behulp van een algemene en nivellerende belastingheffing. Het is in feite een geïnstitutionaliseerde vorm van solidariteit, waarbij het de vraag is of burgers het echt als een vorm van solidariteit ervaren wanneer ze belastingen en premies afdragen. Betalen zij, in hun perceptie, voor elkaar of voor de staat? In de praktische uitvoering is deze solidariteit bovendien geanonimiseerd geraakt (zie bijv. Adriaansens & Zijderveld 1981). Rosanvallon verwoordt dit (in onze vertaling) treffend als volgt: “De verzorgingsstaat functioneert als het ware in de mist. Slechts weinig mensen hebben enig idee hoeveel er wordt ingehouden op hun inkomen (de notie van bruto-inkomen betekent niets voor de onderneming of voor de werknemer) [...] Het is voor individuen niet meer mogelijk om het verband te zien tussen hun individuele afdrachten en de maatschappelijke doelen waarvoor die worden ingezet. Het gevolg is een universeel gebrek aan verantwoordelijkheid” (Rosanvallon, 1988: 211).

2. Verzorgingsstaat als maatschappelijk dienstverlener

In de tweede plaats is er de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener. De overheid is in dit domein vaak het besturend orgaan en is systeemverantwoordelijke voor veel gedeeltelijk privaat uitgevoerde maatschappelijke diensten in bijvoorbeeld de domeinen onderwijs, zorg, welzijn, arbeidsbemiddeling en cultuurbeleid (zie WRR, 2004). Vaak zijn het private partijen die maatschappelijke diensten leveren op basis van publieke financiering en op grond van een wettelijk mandaat. De uitvoerende organisaties hebben veelal wortels in levensbeschouwelijke zuilen en ze hebben lange tijd een relatief grote autonomie ten opzichte van de overheid. Politiek worden rechten en aanspraken geformuleerd en verzekerd. Vanaf de jaren zeventig worden deze domeinen, ondanks grote onderlinge verschillen, sterk geraakt door financieringsproblemen, veranderende wettelijke kaders en organisatorische schaalvergroting en reorganisatie.

Een belangrijke trend in dit domein is de verstatelijking van verzorgingsarrangementen (zie De Swaan, 1976). Die verstatelijking heeft tot gevolg dat de oorspronkelijke normatieve fundamenteën van de maatschappelijke dienstverlening (caritas, bedeling, solidariteit en gemeenschapszin) worden geabstraheerd, al blijft een paternalistische kern behouden.

De verstatelijking heeft te maken met een aantal ingewikkelde processen, zoals financieringsproblemen, de zorg om rechtvaardige uitkomsten, de ontzuiling en uitvoeringsproblemen. De logica die zich manifesteert is dat uitvoeringsproblemen leiden tot strakkere regelgeving. Dit gaat gepaard met toenemende monitoring en

een zekere onteigening van de uitvoering van maatschappelijke partijen en uitvoerende professionals. Daardoor wordt de maatschappelijke dienstverlening steeds meer onderworpen aan de logica die geldt in het domein van de democratische rechtsstaat. Dit leidt tot een sterk juridisch geïnterpreteerde gelijkheid in de behandeling van specifieke gevallen: diensten worden rechten. Dit betekent ook dat het discretionaire vermogen in de uitvoering vermindert (vergelijk Ossewaarde, 2005; WRR, 2004; Van der Grinten & Meurs, 2005; De Vijlder & De Jager, 2005).

De centralisering van de maatschappelijke dienstverlening heeft een aantal gevolgen. In de eerste plaats leidt ze ertoe dat de professionele uitvoering van taken (zoals lesgeven of zieken behandelen) meer ondergeschikt wordt gemaakt aan bureaucratische beheersing, zowel vanuit de kantoorcomplexen in Den Haag als vanuit de nieuwe managementlagen bij de dienstverlenende instanties. De specifiek relationele betekenis van zorg en onderwijs lijkt van secundair belang te worden, terwijl die uit het oogpunt van kwaliteit juist zo belangrijk is. In de tweede plaats leidt de centralisering van de maatschappelijke dienstverlening tot steeds meer monitors en andere beheersingssystemen om professionals te sturen en te controleren (zie ook Toonen & Van der Meer, 2004). Deze controlebureaucratie heeft niet zelden een myopisch (letterlijk: bijziend) effect: uitvoerende organisaties produceren omvangrijke hoeveelheden verantwoordingsinformatie om toezichhouders tevreden te stellen. Gaandeweg verliezen deze verantwoordingsdocumenten echter de referentie met de dagelijkse werkelijkheid van uitvoerders (Leeuw, 2000).

3. Verzorgende staat

Ten slotte is er de verzorgingsstaat in ruime zin: de verzorgende staat. Dit is de verzorgingsstaat die door velen impliciet of expliciet wordt beschouwd als de centrale regelkamer van de samenleving.

Deze verzorgingsstaat is als een albedil. Hij wordt door velen eindverantwoordelijk gehouden voor het realiseren van gewenste uitkomsten in complexe, maatschappelijke processen. En bij een toenemende zorg om maatschappelijke kwesties groeit, ondanks de jarenlang retorica van de terugtrekkende overheid, als vanzelf de reguleringsopgave van de overheid. De afgelopen jaren heeft de politiek vergaande ambities verwoord op uiteenlopende terreinen, zoals het vanaf de geboorte in beeld brengen van alle jongeren bij publieke instanties (zie de zgn. Operatie Jong), het versterken van de civil society (onder meer via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en het realiseren van daadwerkelijke loyaliteit van alle burgers aan de samenleving (zie het integratiebeleid). De verzorgende staat schiet zo te hulp

bij gepercipieerde problemen in private domeinen. Dit is niet de 'schuld' van de verzorgingsstaat, maar komt door het simpele feit dat journalisten, kamerleden, geënquêteerde burgers en adviesraden zodanig zijn gesocialiseerd dat ze als vanzelfsprekend naar de overheid kijken wanneer ze zich zorgen maken over maatschappelijke ontwikkelingen.

Deze op zich wel begrijpelijke zorg om ontwikkelingen leidt tot steeds dezelfde type reflex: regeling. Dat is een dure reflex, met bureaucratie en anonimiteit als bijverschijnselen. Want overheidsinterventies op de complexe terreinen die we hierboven aanstipten ('de' ontwikkeling van de jeugd, 'de' loyaliteit van burgers en 'de' ontwikkeling van de civil society) kosten zonder uitzondering veel denk-, onderzoeks-, uitvoerings- en handhavingskracht.

Het denken over de verzorgingsstaat als eindverantwoordelijke voor gewenste uitkomsten gaat samen met het streven om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten, maar staat er ook mee op gespannen voet. De overheid streeft tegelijkertijd naar regeling en naar ontregeling. De overheid lijkt terug te schrikken voor de mogelijke negatieve uitkomsten die kunnen ontstaan wanneer burgers door ontregeling meer beschikkingsmacht krijgen. Bij stelselveranderingen (zoals de invoering van het nieuwe zorgstelsel) tracht de overheid om risico's, overeenkomstig de logica van de democratische rechtsstaat, vooraf en met generieke maatregelen af te dekken. Het resultaat is dan dat de aanvankelijk gewenste ruimte voor burgers wordt gereguleerd. De overheid wil met andere woorden terugtreden en optreden tegelijk. Dat wil zeggen dat de overheid enerzijds probeert om meer ruimte te maken voor maatschappelijke partijen en die ruimte aan de andere kant weer dicht regelt in de zoektocht naar gewenste beleidsuitkomsten.

Ten slotte is het centrisme van de verzorgingsstaat een tamelijk masochistisch ideaal. Er gaapt namelijk een kloof tussen enerzijds de ambities en anderzijds de interventiemacht in complexe maatschappelijke vraagstukken. De staat eigent zich allerlei buitengewoon ingewikkelde problemen toe, zoals nogmaals de loyaliteiten van burgers, de ontwikkeling van de civil society of de toekomst van de jeugd, en laadt daarmee de verantwoordelijkheid op zich voor gewenste uitkomsten. Die liggen echter niet binnen zijn bereik. Keer op keer blijkt dat maatschappelijke problemen hardnekkig voortbestaan ondanks het beleid. De hoge ambities leiden tot onbehaalde doelen en dit komt de legitimiteit van de staat niet ten goede.

2.2.3 *Tragiek van de verzorgingsstaat*

Samenvattend is het beeld dat de verzorgingsstaat in alledrie de aspecten aan zijn eigen succes ten onder lijkt te gaan.

Te ruim en te krap

De verzorgingsstaat in enge zin was erop gericht om de risico's van tekort en tegenslag te remediëren (De Swaan, 1988:224) en om een bestaansminimum te garanderen. De hoogte van het minimum en de breedte van dekkinggaranties staan de laatste jaren onder druk. Het uitgangspunt van een gegarandeerd minimum echter niet. Het maatschappelijke minimum is in de loop der jaren omhoog gegaan, zij het in een lager tempo dan het 'maatschappelijk maximum'. Dat is een niet te onderschatten winst van de verzorgingsstaat in enge zin, en vormt een belangrijk verschil met het verleden en met de situatie in veel arme landen. Echter, het stelsel van collectieve bescherming past niet goed bij de veranderde sociaal-economische werkelijkheid. De verzorgingsstaat is gebaseerd op een industriële economie, waarin risico's kenbaar en universeel zijn en carrières stabiel binnen één sector of zelfs bij één werkgever plaatsvinden (zie Putman et al, 2002). In de huidige postindustriële economie is de algemene verzorgingsstaat tegelijk te ruim en te krap. Hij verzekert alle burgers tegen risico's die zij zeker niet allemaal (denken te) lopen. Tegelijkertijd is de verzorgingsstaat te krap, omdat hij voor reële risico's, zoals ouderdom een beperkte bescherming biedt.

Emancipatie en mondigheid

De verzorgingsstaat als dienstverlener streefde er vooral via het onderwijs naar dat de burger emancipeerde. Ook in dit opzicht is de verzorgingsstaat, binnen de specifieke economische en maatschappelijke constellatie waarin hij tot wasdom kwam, succesvol geweest. De emancipatie heeft mensen echter niet alleen bevrijd van oude banden en ongelijkheden, maar heeft tegelijk bijgedragen aan het ontstaan van nieuwe banden en ongelijkheden. In grote woorden, de ongelijkheden van een klassenmaatschappij zijn overgegaan in de ongelijkheden van een meritocratie. Ook in de huidige samenleving van zogenaamd mondige burgers bestaan er allerlei ongelijkheden, alleen manifesteren ze zich nu langs andere lijnen. Tot op zekere hoogte zijn het 'hardere' ongelijkheden geworden, omdat ze zijn gebaseerd op verschillen in kennis, leervermogen en prestaties, waarin erfelijkheid een rol speelt. De emancipatie heeft bovendien geleid tot mondige burgers en een assertiviteit die soms doorslaat naar agressiviteit (zie Van den Brink, 2002). Het paradoxale gevolg daarvan is dat geëmancipeerde burgers niet meer goed passen in de arrangementen-

ten van de verzorgingsstaat. Ze zijn zelfbewust of calculerend. Ze eisen rechten op en willen als geïndividualiseerde burger worden behandeld. In reactie daarop is de verzorgingsstaat uitgebouwd en verfijnd om zoveel mogelijk recht te doen aan alle variëteit die is ontstaan. Mede daardoor is de verzorgingsstaat voorzien van een grote regel- en uitvoeringsbureaucratie die uit een oogpunt van uitvoerbaarheid noodzakelijk is, maar tegelijkertijd schadelijk is voor de effectiviteit. Bureaucratisering en regeldichtheid zijn de even onbedoelde als onvermijdelijke gevolgen van een verzorgingsstaat die in zijn dienstverlening recht wil doen aan de fragmentatie van de samenleving.

Normatieve grenzen

De verzorgingsstaat in ruime zin ten slotte leeft bij de suggestie dat dringende maatschappelijke vraagstukken bij de overheid moeten worden belegd én dat de overheid deze problemen vervolgens ook kan oplossen. In normatieve zin wordt dit idee nog steeds door velen onderschreven. Er is zoals gezegd een sterke reflex bij politici, journalisten, adviesraden, belangengroepen én burgers om bij serieuze problemen wel degelijk naar de overheid te kijken. Tegelijkertijd is het vertrouwen in de overheid als probleemoplosser sterk teruggelopen. Ook bestaat er een brede onvrede over de omvang van de overheid in termen van het aantal regels, ambtenaren en belastingafdrachten. Deze teleurstelling in de overheid kan bij hoger opgeleiden leiden tot cynisme en bij lager opgeleiden tot verbittering over de overheid (Kleinnijenhuis, 2003). De verzorgingsstaat in ruime zin stuit daarom op normatieve grenzen. Waar de samenleving van burgers dankzij het paternalisme van de verzorgingsstaat is geëmancipeerd, stuit het paternalisme van de verzorgingsstaat op normatieve grenzen bij geëmancipeerde burgers.

Reflexieve modernisering

De sociologen Giddens, Beck en Lasch hebben de ontwikkelingen in Westerse verzorgingsstaten aan het einde van het vorige millennium omschreven met de term 'reflexieve modernisering'. Het moderniseringsproces stuit volgens hen op grenzen en contradicties die door het moderniseringsproces zelf worden geproduceerd. Dezelfde redenering achten wij van toepassing op de verzorgingsstaat: hij stuit op grenzen die dankzij hemzelf zijn ontstaan. In die zin is er ook sprake van tragiek. De grenzen en contradicties van de verzorgingsstaat zijn onafwendbaar, terwijl tegelijkertijd de transformatie door diezelfde verzorgingsstaat wordt ondernomen en ook door velen van hem wordt verwacht. Dat is wat de interventieparadox wordt genoemd: de maatschappelijke vraagstukken zijn evident en omvattend, terwijl de grenzen aan overheidssturing empirisch en principieel zijn.

2.3 Eigen verantwoordelijkheid en de last van het gedrag

In het voorgaande is de discussie over eigen verantwoordelijkheid steeds naar voren gekomen als een kritiek op de verzorgingsstaat. Dat is echter slechts de helft van het verhaal. Er is namelijk ook een traditie van morele kritiek op de verzorgingsstaat, een traditie waarin het ethos van de burgers centraal staat. Volgens deze kritiek heeft het verantwoordelijkheidsbesef van burgers te lijden onder de uitdijende overheid. Van Oorschot en Arts (2005) duiden dit aan als de 'crowding out' hypothese: de groei van de verzorgingsstaat zou leiden tot het verdwijnen van informele zorgrelaties, van sociale netwerken, van gemeenschappen van wederkerigheid, van commitment aan waarden en normen ('civil norms') en van participatie in de civil society.

In het domein van de verzorgingsstaat in enge zin zouden burgers te veel gebruik maken van collectieve regelingen en zich te weinig gelegen laten liggen aan het maatschappelijk belang. Het relatief grote aantal mensen met uitkeringen in Nederland wordt steeds minder als een structureel probleem op de arbeidsmarkt geïnterpreteerd en steeds meer als een vorm van overconsumptie van regelingen met veel te brede toegangswegen.

Steun voor de verzorgingsstaat?

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat mensen naar een solidaire samenleving verlangen. In het voorjaar van 2005 kwam dat naar voren in de omvangrijke internetpeiling (www.21minuten.nl). Tachtig procent van de respondenten wenst een solidaire samenleving, zestig procent vindt dat de huidige samenleving moet veranderen van individualistisch naar solidair. Dat weerspiegelt zich ook in het wensbeeld van gelijkheid dat vierentachtig procent erop nahoudt. Volgens zevenentachtig procent van de deelnemers bestaat die solidaire samenleving overigens uit zelfstandige personen, en niet uit afhankelijke burgers.

In lijn hiermee stelde het SCP in 2004 dat solidariteit boven aan de 'agenda van de hoop' staat, hoewel het thema op de 'agenda van zorgen' veel minder scoort. Maar ook gevraagd naar de ideale samenleving van de toekomst geeft een bevolkingsmeerderheid de voorkeur aan 'een samenleving met gevoel voor gemeenschapszin' (SCP, 2004). Dat is een samenleving waarin aandacht voor elkaar is en waar de overheid dichtbij mensen staat. Er is meer sociale controle en mensen spreken elkaar aan op gedrag. Ze ondernemen ook initiatieven om voor elkaar te zorgen. Het SCP noemt dit een voorkeur voor een 'feminiene' samenleving waarin het

gevoel bij elkaar te horen en voor elkaar verantwoordelijk te zijn de hoogste goederen zijn. 'Masculiene' waarden als concurrentie en prestatie staan minder in aanzien. De resultaten van 21minuten.nl bevestigen deze voorkeur. De respondenten is de keuze voorgelegd tussen enkele toekomstscenario's waarbij zich een dilemma voordoet tussen economische groei en onder meer sociale bescherming. De meeste mensen kiezen dan voor de scenario's met een lagere economische groei en een hogere bescherming.

Uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 bleek ook al dat behoorlijk wat mensen zich zorgen maakten over de houdbaarheid van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Dat rijmt goed met ander onderzoek van het SCP waaruit blijkt dat de steun voor de verzorgingsstaat, in brede zin onder burgers in de afgelopen dertig jaar stabiel is. Dat gaat samen met de hoge verwachtingen die burgers van de overheid hebben en een lage waardering als de overheid niet aan die verwachtingen voldoet.

Met de nodige voorzichtigheid is uit deze bevindingen af te leiden dat veel burgers de voorkeur voor een verantwoordelijke samenleving combineren met die voor de verzorgingsstaat. Blijkbaar delen ze niet de analyse die veel politici maken dat de huidige verzorgingsstaat juist die verantwoordelijke samenleving teniet doet, hoewel burgers wel de zorgen van politici delen over het gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef voor elkaar. Deze bevindingen voor Nederland over verantwoordelijkheidsbesef passen grosso modo bij bevindingen in andere Europese landen (zie bijv. Schneider-Haase & Haubner, 2005; Dekker et al, 2004).

De steun voor de verzorgingsstaat is aan de ene kant positief te duiden, namelijk als een verbinding wordt gelegd met de voorkeur voor gelijkheid en voor bijvoorbeeld kleine inkomensverschillen. Tegen de zeventig procent van de respondenten van het SCP-onderzoek naar de steun voor de verzorgingsstaat op lange termijn vindt bijvoorbeeld dat de inkomensverschillen best wat kleiner mogen. Negentig procent van de ondervraagden acht het onwenselijk dat mensen met hogere inkomens betere zorg krijgen dan mensen met lage inkomens. Om dat te realiseren is de verzorgingsstaat een geschikte herverdelers. Maar de liefde voor de verzorgingsstaat is ook anders te interpreteren, namelijk als bescherming van de eigen portemonnee. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat maar weinig mensen ervoor voelen om meer eigen bijdrages aan onderwijs te betalen, net zoals een meerderheid van de bevolking niet zit te wachten op het individueel bijverzekeren voor een goed pensioen. Verder wil zo'n achtentwintig procent van de geënquêteerden meer eigen verantwoordelijkheid in een toekomstig stelsel van sociale zekerheid, terwijl drieënveertig procent dat onwenselijk acht. Ander onderzoek bevestigt dat mensen zich beperkt persoonlijk verantwoordelijk voelen

voor maatschappelijke problemen. Ze zijn bijvoorbeeld niet bereid om salaris in te leveren, langere werkweken te maken of later met pensioen te gaan, ook niet als dat ontslagen voorkomt, de economie stimuleert, de pensioenen veiligstelt of de negatieve gevolgen van de vergrijzing ondervangt.

(Naar: SCP, 2004; Becker, 2005; www.21minuten.nl; Voorlichtingsraad, 2005)

In het domein van de verzorgingsstaat als dienstverlener richt de kritiek zich vooral op de onverstandige keuzes van burgers op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid, carrièreplanning of 'employability'. Nalatig gedrag van burgers heeft externe, financiële gevolgen voor andere burgers. Zo zijn bijvoorbeeld de betaalbaarheidsproblemen in de zorg deels terug te voeren op een mix van overconsumptie en onverantwoordelijk gedrag als roken, lekker vet eten en niet sporten. Het zijn overigens niet alleen de gebruikers van zorg die aan overconsumptie bijdragen, maar ook de professionals in de zorg. Een ander punt van kritiek is dat de verzorgingsstaat mensen 'zorgeloos' heeft gemaakt. Hij heeft de zorg voor de naasten uit handen genomen, met als gevolg dat mensen niet meer naar elkaar omzien.

In het domein van de overheid in ruime zin, ten slotte, richt de kritiek op burgers zich op laksheid, waarde- en normloosheid en overheidsfixatie in het algemeen.

Beleefde normloosheid

In het Nationaal Vrijheidsonderzoek 2005 komt deze kritiek als volgt naar voren. Over de burgerzin in Nederland hebben veel respondenten geen goed gevoel. Een grote meerderheid vindt dat mensen te weinig rekening houden met anderen en dat ouders veel meer aandacht zouden moeten besteden aan het hun kinderen bijbrengen van waarden en normen. Minder mensen zijn het helemaal of enigszins eens met de stelling dat de samenleving ten onder gaat aan vergaand individualisme. In gezinnen en scholen wordt naar de smaak van een behoorlijk percentage respondenten te weinig aandacht besteed aan de vorming tot actief en verantwoordelijk burgerschap.

Uit dezelfde enquête blijkt dat er ook wel enige empirische aanleiding is voor deze zorgen. Iets meer mensen dan voorheen (31% tegen 27% in 2004) zijn het bijvoorbeeld eens met de stelling 'ik bemoei me bij voorkeur zo weinig mogelijk met de mensen in mijn buurt'.

Bij een ander item uit dit onderzoek waarin naar het eigen initiatief van mensen wordt gevraagd, doet zich iets dergelijks voor. Minder dan enkele jaren geleden

spreken mensen elkaar aan op overlastgevend gedrag in de openbare ruimte (59% tegen 66% in 2002). Bovendien vinden meer mensen dan in 2004 dat veiligheid op straat primair de verantwoordelijkheid van de overheid is en niet van burgers, net als meer mensen (60%) zeggen dat de overheid het initiatief moet nemen om met oplossingen te komen als er spanningen zijn in een wijk. Andere bevolkingsenquêtes laten overigens zien dat het beeld genuanceerd is op dit soort items. In Belevingsmonitor voorjaar/zomer 2004 zeggen veel respondenten dat waarden en normen hun eigen verantwoordelijkheid zijn. Een meerderheid vindt ook dat ze in eerste instantie zelf verantwoordelijk is om anderen aan te spreken, bijvoorbeeld als vandalisme dreigt (Voorlichtingsraad, 2005).

Het blijkt lastig te zijn om grip te krijgen op het onbehagen dat schuilgaat achter de kritiek op de uitwerking van de verzorgingsstaat in ruime zin op het gedrag van burgers. Dat verwoordt het kabinet ook in zijn reactie op het WRR-rapport Waarden, normen en de last van het gedrag (2003): "Het thema 'waarden en normen' staat volop in de maatschappelijke belangstelling. Dat is niet voor niets. In alle geledingen van de samenleving bestaat er een zeker onbehagen over een verruwing van omgangsvormen. Dit breed levende onbehagen heeft in de publieke discussie dikwijls betrekking op een veelheid aan gesignaleerde ontwikkelingen op tal van terreinen van de samenleving. Als gevolg hiervan gaat achter de actuele discussie over waarden en normen een grote variëteit aan maatschappelijke ongenoegens schuil. Deze lopen uiteen van concrete ergernissen ten aanzien van sociaal gedrag op straat, misbruik van collectieve voorzieningen, respectloosheid ten opzichte van ouderen, wangedrag van leerlingen in het onderwijs tot buitensporig geweld op de televisie. Sommigen spreken meer in het algemeen over een toename van 'hufterigheid' in de maatschappij, in het bijzonder in de publieke ruimte" (Kabinetsreactie op Waarden, normen en de last van het gedrag, 2004).

De WRR heeft in het genoemde rapport de 'variëteit aan ongenoegens' ontleed in een kleine catalogus van ergernissen. De WRR onderscheidt normovertredingen in 'onprettig', 'onbehoorlijk', 'onduldbaar' en 'onwettig gedrag'. Dit varieert van onbeleefdheid en pesten tot mishandelen en criminaliteit. In een achtergrondstudie bij het WRR-rapport stelt Gabriël van den Brink dat het probleem niet zozeer is dat mensen er lagere normen op na houden. Integendeel, zo blijkt uit zijn onderzoek, op veel terreinen zijn Nederlanders juist strenger geworden. Het probleem is volgens hem vooral dat die normen niet worden onderhouden in het publieke domein (Van den Brink, 2004).

Naast het ongenoegen over verschillende vormen van normoverschrijding, bestaat er ook brede onzekerheid over de gemeenschappelijkheid van waarden en over de botsing van waardenstelsels. Dit richt zich vooral op conflicten tussen waardenstelsels op basis van verschillende culturele achtergronden. De individualisering heeft de afgelopen dertig jaar geleid tot meer geïndividualiseerde waardepatronen (WRR, 2003). Pluriformiteit van waarden en normen is daardoor een kenmerk van moderne samenlevingen geworden. De keerzijde daarvan is dat het conflictpotentieel tussen waardenstelsels groter wordt.

Het is onder meer deze onzekerheid die er in het afgelopen decennium toe heeft geleid dat er in toenemende mate een beroep wordt gedaan op burgers om zich te houden aan algemeen aanvaarde waarden en normen. Burgerschap wordt daarin meer en meer een morele categorie: burgerschap verandert in burgerzin, een houding ten opzichte van de samenleving. Men is in dit perspectief eigenlijk pas burger als men zich houdt aan bepaalde waarden en normen of, met andere woorden, als men zich verantwoordelijk gedraagt. Verantwoordelijk krijgt dan feitelijk de betekenis van fatsoenlijk.

2.4 Conclusie

Het discours over eigen verantwoordelijkheid, zo hebben wij betoogd, verbindt twee kwesties: de kritiek op de verzorgingsstaat en de last die burgers ondervinden van elkaars gedrag.

De overgang van een moderne naar een postmoderne samenleving zorgt voor spanningen binnen de drie domeinen van de verzorgingsstaat: de verzorgingsstaat in enge zin (inkomensoverdrachten en risicobescherming), de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener (zoals in onderwijs, zorg, welzijn, cultuur), de verzorgingsstaat in ruime zin (het maatschappelijk sturingscentrum). Deze spanningen hebben een tragisch karakter. De verzorgingsstaat stuit op de grenzen van het eigen succes, op grenzen bij geëmancipeerde burgers en op de normatieve grenzen van abstracte en anonieme solidariteit, van bureaucrativering en disciplineren. De discussie richt zich niet alleen op het functioneren van de instituties van de staat, maar ook op het gedrag van burgers. De maatschappelijke zorg om sociale cohesie en overlast leidt tot een normatieve wending in het denken over burgerschap. Burgerschap krijgt dan de betekenis van burgerzin en de burger wordt met het credo 'eigen verantwoordelijkheid' opgeroepen om zich verantwoordelijk te gedragen.

Noten

1. Zie het themanummer van *Christen Democratische Verkenningen* over eigen verantwoordelijkheid voor de relatie van het begrippenpaar met de toekomst van de verzorgingsstaat. Het themanummer heeft een deel over 'de praktijk'. Vijf van de zes onderwerpen in dit gedeelte betreffen de sociale zekerheid. Het zesde thema is lastendruk (Van den Heuvel et al, 2005).
2. We beperken ons hier tot de discussie in Nederland. Deze discussie speelt echter in heel Europa (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen, 2002).
3. Zie voor uitgebreide reflecties op het begrip 'democratische rechtsstaat': WRR (2002); Witteveen & Van Klink (2002); Bovens (2003).

3. Beleidsanalyse en diagnose

Het kabinet Balkenende II heeft 'eigen verantwoordelijkheid' tot één van de kernpunten van zijn beleid gemaakt. Op veel verschillende beleidsterreinen streeft het kabinet ernaar om 'de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken', zoals het regeerakkoord stelt. Dat roept de vraag op wat het kabinet precies verstaat onder die eigen verantwoordelijkheid. Dat is de eerste vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt. Vervolgens gaan we in op de manier waarop het kabinet eigen verantwoordelijkheid wil bevorderen. Welke instrumenten zet het daarvoor in?

3.1 De introductie van eigen verantwoordelijkheid

Het begrip 'verantwoordelijkheid' wordt in de politiek al zeker drie decennia door verschillende politieke stromingen gebruikt. En als ze al niet spreken van verantwoordelijkheid gebruiken partijen woorden die er nauw aan verwant zijn, zoals burgerschap, zelfontplooiing of keuzevrijheid. Zoals Ossewaarde (2005) in zijn analyse betoogt, staat het gebruik van deze begrippen ongeveer vanaf het laatste kwart van de 20^e eeuw in het teken van de 'crisis van de verzorgingsstaat' of breder de 'crisis van de staat'. Het discours van eigen verantwoordelijkheid contrasteert daarmee sterk met het discours van de zekerheidssamenleving dat eraan voorafging tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat in het eerste driekwart van de twintigste eeuw.

In de zekerheidssamenleving is de overheid de sociale probleemoplosser bij uitstek. De overheid verzekert burgers tegen allerlei bestaansrisico's. Daarvoor is het nodig om in termen van collectieven te denken. Vanaf het eind van de negentiende eeuw tot het laatste kwart van de twintigste eeuw was het denken over verantwoordelijkheid en burgerschap bij verschillende politieke stromingen dan ook vooral gebaseerd op twee steunpilaren: gemeenschap en emancipatie. Burgerschap speelde

zich als vanzelfsprekend af binnen een gemeenschap en was ook gericht op gemeenschapsvorming. De gemeenschap vormt de burger in de dubbele betekenis van vorm geven en vorm krijgen. Burgerschap hield echter ook emancipatie in van het individu als autonome burger én van de gemeenschap waarvan de burger deel uitmaakt. Burgerschap of verantwoordelijkheid was echter niet vanzelfsprekend, in de zin dat iedere burger automatisch over de noodzakelijke mogelijkheden en competenties beschikte. Burgerschap ging daarom gepaard met vorming; emancipatie was een proces van 'Bildung'.

In het laatste kwart van de twintigste eeuw lijkt het er echter op dat het individu vooral tegenover de samenleving wordt geplaatst, of meer nog dat de idee van de samenleving als een voorwaarde voor burgerschap en individuele verantwoordelijkheid verdwijnt. In een beroemd geworden analyse van de Britse oud-premier Margaret Thatcher bijvoorbeeld was er geen samenleving in de zin van een civil society of middenveld: alleen staat en markt waren voor het individu relevant. In dit licht kan ook de opkomst van het begrippenpaar 'eigen' en 'verantwoordelijkheid' worden verklaard.

3.2 Eigen verantwoordelijkheid: actuele opvattingen

Eigen verantwoordelijkheid is een sleutelbegrip dat in veel tegenwoordige politieke en beleidsteksten naar voren komt.¹ Alle politieke partijen verwijzen in hun verkiezings- en beginselprogramma's naar eigen verantwoordelijkheid. In vier voor ons onderzochte beleidsdomeinen, namelijk integratie, veiligheid, jeugdbeleid en geestelijke gezondheidszorg, figureert het begrippenpaar prominent (Ossewaarde, 2005). Onze indruk is dat dit ook op andere terreinen het geval is.

De vraag is dan: welke betekenis geven actoren aan eigen verantwoordelijkheid in verschillende domeinen? In het huidige politieke en bestuurlijke discours komt eigen verantwoordelijkheid terug in vier betekenissen. Deze betekenissen zijn gebaseerd op een conceptuele studie van Bovens (1998) en kunnen telkens worden verbonden met een bepaalde analyse van of visie op de werkelijkheid die een specifiek licht werpt op die betekenis.

Vijf betekenissen van verantwoordelijkheid²

1. Verantwoordelijkheid als vermogen: je bent toerekeningsvatbaar, je kunt instaan voor je daden.
2. Verantwoordelijkheid als oorzaak: je bent verantwoordelijk voor de gevolgen van een daad.
3. Verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid: je wordt ter verantwoording geroepen voor de gevolgen van bepaalde handelingen of nalatigheden (Bovens noemt dit ook wel passieve verantwoordelijkheid).
4. Verantwoordelijkheid als taak: verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een bepaalde rol die je vervult.
5. Verantwoordelijkheid als deugd: een persoonlijke kwaliteit van iemand, die we een verantwoordelijk persoon noemen (ook wel actieve verantwoordelijkheid). Het is een kwalificatie die we meestal achteraf toekennen.

(Naar: Bovens, 1998; Ossewaarde, 2005)

1. Vermogen

De eerste betekenis is die van eigen verantwoordelijkheid als vermogen. Het gaat erom dat iemand de capaciteiten en mogelijkheden heeft om verantwoordelijk te zijn. Wanneer we uitgaan van verantwoordelijke burgers in deze betekenis, is het voor de overheid in eerste instantie zaak om ruimte vrij te maken voor die capaciteiten. In tweede instantie heeft de overheid de taak om mensen uit te rusten met de middelen en vaardigheden die ze nodig hebben om hun verantwoordelijkheid waar te maken. In de vier beleidssectoren in de studie van Ossewaarde is het beleid steeds erop gericht de autonomie of machtspositie van individuen te vergroten, maar wel vanuit het gezichtspunt dat die autonome individuen bijdragen aan het overwinnen van de actuele 'crisis' op dit beleidsdomein. Die crisis kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld als een morele crisis, als een overmaat aan onveiligheid of als een multicultureel drama.

In het integratiebeleid houdt eigen verantwoordelijkheid als vermogen dan onder meer in dat individuele vrouwen zich door het zelfstandig verwerven van een sociale positie invoegen in de samenleving. In het veiligheidsbeleid wordt gewezen op de noodzaak dat individuen zelf bijdragen aan een veilige omgeving, onder meer door actief sociale controle uit te oefenen (bijv. surveilleren) en door mensen met deviant gedrag te melden of aan te geven bij de politie (bijv. via een kliklijn). Op het terrein van jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg wordt veel

nadruk gelegd op vraagsturing van individuen: een zorgvrager wordt geacht zelf zijn zorgvraag te formuleren.

Omdat eigen verantwoordelijkheid op de onderzochte beleidsterreinen sterk in het licht van dé crisis staat, krijgt de autonomie van individuen een paradoxale keerzijde. Eigen verantwoordelijkheid als vermogen wordt geïntroduceerd binnen het discours van de crisis op verschillende beleidsdomeinen. Deze vorm van eigen verantwoordelijkheid dient dus om die crises te overwinnen. Daardoor verandert eigen verantwoordelijkheid van betekenis. Omdat crises als het multiculturele drama of de onveilige samenleving worden veroorzaakt door het gedrag van burgers, vraagt de oplossing om aanpassing van burgers aan een al dan niet verondersteld dominant waarden- en normenpatroon. De fatsoenlijke burgers worden ingeschakeld om de overheid te steunen in dit aanpassingsproject.

2. Aansprakelijkheid

De tweede betekenis van eigen verantwoordelijkheid die in veel beleidsstukken en politieke documenten terugkomt, is die van aansprakelijkheid. Dit is inhoudelijk nauw verwant aan 'vermogen'. Immers, iemand die in staat wordt geacht een bepaalde verantwoordelijkheid te dragen, kan daarop ook worden aangesproken. Mensen zijn aansprakelijk voor de gevolgen van hun keuzes. In het beleid wordt deze vorm van verantwoordelijkheid sterk gekoppeld aan het creëren van markten, omdat deze de consument keuzemogelijkheden verschaffen. En hoe meer keuzemogelijkheden individuele consumenten hebben, des te groter is de vrijheid en vooruitgang die de samenleving boekt. Doordat burgers meer zelf kunnen kiezen, zijn zij ook aansprakelijk voor gevolgen.

Verschillende politieke partijen schilderen de vrijheid om je eigen leven vorm te geven af als een uitnodigend perspectief. In het door Ossewaarde bestudeerde beleid slaat dit perspectief vooral neer in de vorm van het vergroten van individuele keuzemogelijkheden, ofwel in het bevorderen van consumentenmacht tegenover publieke voorzieningen. Zoals reeds aangegeven heet dit 'vraagsturing' in beleids termen. Aanbieders van publieke diensten, zoals jeugdzorg en inburgeringscursussen, moeten hun aanbod afstemmen op de vraag van individuele klanten. Zo moet een markt van publieke voorzieningen ontstaan.

Die markt wordt overigens niet alleen overgelaten aan het vrije spel tussen consumenten en aanbieders. De overheid acht zich namelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van diensten. Daarvoor worden bestaande toezichthouders beter uitgerust of nieuwe toezichthouders in het leven geroepen.

3. Taak

De derde betekenis waarin eigen verantwoordelijkheid door politici en bestuurders wordt gebruikt, is die van taak of opdracht. Vanuit dit perspectief worden burgers aangesproken op de verplichtingen die voortvloeien uit de specifieke sociale rollen die zij vervullen, bijvoorbeeld de rol van ouder of van (buurt)bewoner. Uitgangspunt in het veiligheidsbeleid is bijvoorbeeld dat bewoners een grote verantwoordelijkheid dragen voor hun beveiliging en de overheid assisteert daarbij. Zo worden bijvoorbeeld ook de ouders verantwoordelijk gesteld voor het deviante gedrag van hun kinderen. De overheid bindt burgers aan bepaalde plichten, onder meer door contracten af te sluiten, maar ook door straffen uit te delen.

Deze strenge overheid heeft alles te maken met het perspectief waarin verantwoordelijkheid als taak voorkomt, het perspectief namelijk van een beschavings-offensief. Dat offensief zou volgens veel politieke partijen nodig zijn omdat veel mensen hun plichten niet langer nakomen en de samenleving daardoor verloedert. Het ontbreekt in de samenleving aan fatsoen, zo luidt de redenering. Als mensen hun verantwoordelijkheid echter weer op zich nemen, kan het onfatsoen worden gekeerd.

4. Deugd

De vierde betekenis is eigen verantwoordelijkheid als deugd. Dat houdt in dat aan het gedrag van iemand een positief waardeoordeel wordt toegekend. Dat waardeoordeel wordt toegekend als iemand zich verantwoordelijk toont voor zijn naasten of voor de samenleving als geheel. Eigen verantwoordelijkheid is dan vaak verantwoordelijkheid voor de ander. De overheid zou zich vanuit dit perspectief moeten richten op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties als empathie, weerbaarheid, betrokkenheid en aanspreekbaarheid.

Dit komt ook terug in het genoemde onderzoek van Ossewaarde. In de zorg gaat de overheid er bijvoorbeeld vanuit dat in de samenleving genoeg onderlinge betrokkenheid bestaat waarop burgers kunnen terugvallen. En dat niet alleen, het doel van de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg is dat de mensen die zorg nodig hebben volop meedoen in de samenleving en niet langer geïsoleerd aan de zijlijn leven. Ook in de jeugdzorg zijn de inspanningen van de overheid erop gericht jeugdigen te ontwikkelen tot competente burgers. Empowerment is de strategie die daarbij past.

Empowerment is erop gericht dat mensen de dominantie en dwang die daarvan uitgaan, kunnen weerstaan en zichzelf kunnen ontwikkelen. Dat is nodig, want volgens veel analyses is het de bureaucratie die in de afgelopen jaren het functioneren van de instituties zwaar heeft gehinderd. Burgerschap lijdt daaronder. Dit wil

echter niet zeggen dat burgers lijdzaam moeten toezien. Integendeel, eigen verantwoordelijkheid houdt in dat overheid en burgers als het ware bondgenoten worden in de strijd tegen gebureaucratiseerde instituties.

3.3 Eigen verantwoordelijkheid: instrumenten

Nu we hebben gezien welke verschillende betekenissen politici en beleidsmakers geven aan eigen verantwoordelijkheid, richten we ons op de vraag welke categorieën instrumenten zij (willen) inzetten om eigen verantwoordelijkheid in verschillende betekenissen te bevorderen. We beschrijven de categorieën instrumenten globaal aan de hand van de vier typen van eigen verantwoordelijkheid die we in de vorige paragraaf hebben onderscheiden. Ook deze beschrijving baseren we op de achtergrondstudie van Ossewaarde, met de opmerking dat die is gebaseerd op vier beleidsterreinen, hetgeen noopt tot terughoudendheid in de conclusies voor het gehele regeringsbeleid.

1. *Straf en beloning*

Bij het eerste type, eigen verantwoordelijkheid als vermogen, horen vooral straf en beloning als instrumenten. De verwachting is hier dat sancties mensen dwingen om hun eigen vermogen aan te spreken in plaats van op anderen te vertrouwen. In het veiligheidsbeleid zijn keurmerken voorbeelden van beloningen die worden uitgedeeld aan burgers en bedrijven als zij goed letten op hun eigen veiligheid. In het jeugdbeleid staat vroegsignalering in het teken van zo vroeg mogelijk ingrijpen in gezinnen voordat zaken kunnen ontsporen. Een ander voorbeeld kan zijn het integratiebeleid waarin de immigrant meer zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor zijn inburgering. Het al dan niet toekennen van een verblijfsvergunning is het straf-beloningmechanisme dat deze eigen verantwoordelijkheid moet onderstrepen. Dit mechanisme wordt ook ingezet bij huwelijksmigranten. Daar is het voornemen dat immigranten, wanneer zij zich vrijwillig in Nederland vestigen, in eigen land reeds aan het inburgeringsproces beginnen. Een verblijfstoegang is de 'beloning', een geweigerde toegang de 'straf' die hier is voorgesteld. Het effect van al deze typen beleid lijkt te zijn dat burgers meer verplicht worden tot samenwerking met de autoriteiten om de doelstellingen van die autoriteiten te behalen. Ook de organisaties die het beleid uitvoeren, krijgen meer te maken met verplichtingen. Onder meer omdat de beleidsnetwerken waarin ze samenwerken meer geformaliseerd en gebureaucratiseerd raken door verplichtende contracten. In die contracten worden in toenemende mate prestatiecriteria opgenomen waarop instellingen en professionals kunnen worden afgerekend, zowel positief als negatief.

2. Marktwerking en toezicht

Marktwerking is het dominante instrument als het gaat om de bevordering van aansprakelijkheid, het tweede type van eigen verantwoordelijkheid. Burgers worden gedefinieerd als autonome, rationeel kiezende consumenten die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de gevolgen van hun zelfstandige keuzes. Om mensen te kunnen laten kiezen, is het nodig dat er markten zijn waarop de aanbieders hun diensten aanbieden. De creatie van markten vindt duidelijk plaats in de zorg en wordt ook beoogd in de toeleiding bij de inburgering. Tegelijk met marktwerking wordt echter ook het toezicht in brede zin opgetuigd. Het is alsof de overheid niet voor de verrassende keuzes van vrij kiezende burgers wil komen te staan. Toezicht houdt enerzijds in dat de overheid de kwaliteit van de publieke diensten bewaakt. Het effect daarvan is, soms bedoeld en soms onbedoeld, dat de scope van publieke diensten wordt beperkt. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het onderwijs: de onderwijsinspectie beoordeelt alle scholen op dezelfde maatlat. Het resultaat daarvan was dat de, op zich bij een beperkte groep ouders zeer populaire, Montessorischolen het in vergelijkend opzicht niet goed deden. Omdat hun onderwijsconcept afwijkt van gebruikelijke onderwijsmethoden, leek het er in vergelijking op dat zij 'slecht presteerden'. In reactie op deze negatieve uitkomsten zijn de Montessori-scholen overigens toen een eigen kwaliteitsvisite en –vergelijking gaan organiseren (ontleend aan Meijer, 2004). Anderzijds komt toezicht voor in de gestalte van monitoring waarmee het gedrag van burgers in kaart wordt gebracht, met als één van de doelen om dat gedrag eventueel te beïnvloeden. Op alle vier de door Ossewaarde onderzochte terreinen is of wordt een keur aan monitoren ontwikkeld. De Politie-monitor Bevolking bijvoorbeeld is een grootscheeps onderzoek dat al sinds het begin van de jaren negentig eerst tweejaarlijks en sinds kort jaarlijks wordt gepubliceerd. Van vrij recente datum zijn de plannen voor een integratiemonitor en voor een jeugdmonitor, beide bedoeld om het gedrag van de respectievelijke doelgroepen op macroschaal te volgen. De 'Verwijsindex risicojongeren' is erop gericht om de 'institutionele carrière' van individuele jongeren te kunnen volgen, zodat de geëigende instantie op het geëigende moment kan ingrijpen.

De kiezende mens?

In veel recente beleidsmaatregelen wordt de kiezende burger centraal gesteld (Ossewaarde, 2005). Dergelijk beleid sluit aan bij mensbeelden die in de normatieve filosofie en economische theorie zijn ontwikkeld.

In veel economische modellen wordt de mens beschouwd als een rationeel subject dat - gegeven zijn preferenties en budget - rationele keuzes maakt die tot doel heb-

ben zijn nut te maximaliseren. Daarmee is niet per se gezegd dat deze economen denken dat mensen werkelijk zo zijn, wel dat hun gedrag vanuit deze aanname kan worden begrepen. In de morele filosofie sinds Jeremy Bentham (1748–1832) en John Stuart Mill (1806–1873) hanteert het utilitarisme een vergelijkbaar mensbeeld. Het utilitarisme veronderstelt allereerst dat menselijk gedrag wordt gedreven door het nastreven van 'pleasure' en het vermijden van 'pain' (dit kan ook worden omschreven in termen als nut of welzijn). De politieke opgave die daaruit volgt, is dan het maximaliseren van het totaal aan maatschappelijke pleasure en het minimaliseren van pain. De goede samenleving is dan de samenleving waarin het totaal aan pleasure het grootst is.

De geschiedenis van de politieke filosofie in de twintigste eeuw is deels te lezen als een kritische uiteenzetting met het utilitarisme. Het ultraliberale mensbeeld van het utilitarisme is door velen bekritiseerd omdat het niet wenselijk en/of niet werkelijk zou zijn. Bekritiseerd is bijvoorbeeld het atomisme dat in dit mensbeeld schuilt. Het individu wordt in volledig isolement van zijn sociale omgeving geconstitueerd. De sociale omgeving heeft geen invloed op zijn preferenties en de sociale omgeving speelt ook geen rol in zijn afwegingen. Dit is volgens critici een erg onrealistisch, geabstraheerd en asociologisch perspectief op mensen.

Eén van de critici van dit mensbeeld is nobelprijswinnaar Amartya Sen. Sen verzet zich tegen de gedachte dat de mens een rationele en egoïstische nutsmaximalisator is. In de utilitaristische wereld loopt echter niet de homo sapiens rond maar de homo economicus rond. Zijn enige ethisch imperatief is maximalisatie van zijn eigen nut. Dit is een povere beschrijving van menselijke keuzen. Zo streven wereldwijd tal van mensen naar de onafhankelijkheid van hun land. Zij zijn bereid hoge kosten te maken voor dit soms economisch irrationele doel. Menselijk gedrag wordt ook gedreven door cultureel of ethisch bepaalde beslissingen en dit geschiedt op basis van dezelfde (on)zorgvuldige afwegingen als economische beslissingen. Normatieve en economische theorieën doen er volgens Sen goed aan een rijker perspectief op menselijke keuzen te hanteren. "De verwerping van de beschrijving van menselijke motieven in termen van egoïsme betekent niet hetzelfde als de aanvaarding van een algemene ethiek als de basis van feitelijk gedrag. Ook maakt het de mens niet uitzonderlijk edel. Als hij al schittert, dan in vergelijking – in contrast – met het gangbare beeld van de rationele gek" (Sen, 1995:66).

Een tweede criticus van de mens als maximalisator was de Amerikaanse econoom en psycholoog Herbert Simon. Hij bestreed de gedachte dat de mens een 'rational economic man' was. Simon stelt dat economen doorgaans twee zaken vergeten. In de eerste plaats gaan zij er vanuit dat mensen volledige kennis hebben van keuzemogelijkheden op markten en de gevolgen van keuzen. Dat is echter een

illusie: in praktijk kiezen mensen tussen onzekerheden. In verband daarmee zien veel economen over het hoofd dat er kosten zijn verbonden aan het verwerven van informatie. Gegeven de schaarste aan middelen zijn keuzeprocessen dus altijd aan beperkingen onderhevig. Mensen kunnen het zich niet veroorloven om zich volledig te informeren over keuze-opties. De cognitieve vermogens van mensen schieten bovendien te kort om alle informatie die nodig is voor optimale keuzes te verwerken. Simon concludeert daaruit dat mensen niet naar maximalisatie streven maar naar tevredenheid over keuzen. We hanteren impliciete minimumcriteria voor goederen en selecteren een goed als dat aan deze minimumcriteria voldoet. Mensen trachten hun nut dus niet te maximaliseren, aldus Simon. Zij vertonen vooral 'satisficing behavior' (Veldhuis, 2005).

(Naar: Mosse, 1988; Blokland, 1991; Sen, 1995; Veldhuis, 2005, Ossewaarde, 2005)

3. Binding aan verplichtingen

Bij het derde type van eigen verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid als taak, gaat het erom dat mensen worden gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de rollen die ze vervullen. Dat doet de overheid door die rollen in het beleid vast te leggen, door burgers bewust te maken van die rollen en door ze te binden aan de plichten die daarbij horen door een (overdrachtelijk) contract. In de jeugdzorg gebeurt dat bijvoorbeeld door het Bureau Jeugdzorg dat in de indicatiestelling nadrukkelijk meeneemt welke inzet de naaste omgeving kan leveren in de zorg voor jeugdigen en daarop de professionele zorg afstemt. Verder worden de professionele jeugdzorgers opgeroepen duidelijk normerend op te treden en te fungeren als sociale rolmodel voor hun pupillen. Ook in de aangekondigde wet op de maatschappelijke ondersteuning wordt voorgesteld om in de indicatie voor formele zorg voor mensen vast te stellen welke zorg familieleden en vrienden kunnen leveren. Een variant op dit mechanisme is sturing op doelen, niet op middelen. De overheid stuurt in dit geval dwingend aan op uitkomsten, maar laat de wijze waarop uitkomsten worden bereikt over aan de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Een voorbeeld daarvan zien we bij de inburgering. Daar werd aanvankelijk voorgesteld om een verplicht doel voor inburgering vast te stellen (taalbeheersing op niveau 2 NT2 en voldoende kennis van de Nederlandse samenleving en instituties), maar de wijze waarop de inburgeraar dit doel bereikt vrij te laten (Tweede Kamer 2003-4: 28 689). Dit zou in de plaats komen van de situatie waarin deelnemers zijn verplicht deel te nemen aan een cursus op een ROC (van gemiddeld 600 uur), waarbij de verplichte eindtoets niet hoeft te worden gehaald. In termen van

eigen verantwoordelijkheid vindt hier een verschuiving plaats: van een verplichte tijdsinvestering (waarbij het de eigen verantwoordelijkheid is van de inburgeraar of hij wat wil leren) naar een verplichte cognitieve winst (waarbij het de eigen verantwoordelijkheid is van de inburgeraar hoe hij aan die kennis komt).

Het voorstel is uiteindelijk niet in deze vorm gedaan. In de contourennota Herziening van het inburgeringstelsel werden toch kwaliteitseisen aan de aanbieders van cursussen gesteld. De overheid nam zich voor een systeem van certificering op te zetten en een landelijke lijst van gecertificeerde cursusaanbieders op te zetten (Tweede Kamer, 2003-4:29 543). Blijkbaar was een verdergaande invulling van 'sturing op doelen, niet op middelen' een brug te ver.

4. Competentieontwikkeling

Het beleidsinstrument dat past bij eigen verantwoordelijkheid als deugd, het vierde type, is competentieontwikkeling. Competenties zijn in dit perspectief nodig om 'burgerdeugden' te verwerven.³

Het lijkt erop dat burgerschapscompetenties hooguit impliciet in beleidsteksten aan de orde komen, zo laat de analyse van Ossewaarde zien. Zo zou men kunnen zeggen dat van professionals in veiligheid en in de zorg prudentie wordt verwacht. Veiligheidsambtenaren moeten namelijk zorgvuldig omgaan met de beelden en de geluiden die ze door camera's en opnameapparatuur ontvangen. De indicatiemede-werkers van Bureau Jeugdzorg moeten zorgvuldig afwegen welke zorg in welke situatie nodig is. Verder wordt van burgers verwacht dat ze zorgen voor hun medemens. Impliciet wordt daarmee gezegd dat daar moed en barmhartigheid voor nodig zijn. Het beleid kan alleen slagen als burgers bereid zijn om dergelijke deugden te verwerven en in te zetten.

De overheid en maatschappelijke instituties kunnen dit bevorderen door zich terughoudend op te stellen in hun interventies. Met andere woorden, zij moeten zich subsidiair opstellen. Ze komen pas in actie als burgers er zelf niet uitkomen. Het gaat hier om het verzekeren van de vrijheid van burgers door bevrijding van de dominantie van bureaucratische systemen. Verder is het van belang dat burgers tegenmacht kunnen ontwikkelen. De overheid zou burgers daartoe kunnen uitrusten met machtsmiddelen en bevoegdheden. Met een dergelijke opstelling ontwerpt en onderhoudt de overheid een context waarin burgers zelf middelen kunnen gebruiken. Direct interveniëren doet de overheid pas in het uiterste geval. In theorie ademen verschillende beleidsteksten deze benadering. Of die in de praktijk ook van de grond komt, is nog maar de vraag.

Verantwoordelijkheid als deugd vertoont grote gelijkens met (informele) solidariteit; beide zijn gebaseerd op vrijwillige inzet voor naasten. Maar die vrijwillige

inzet is in sommige gevallen afhankelijk van een gevoel van lotsverbondenheid. Het creëren van lotsverbondenheid is te herkennen in de zorg, maar vooral ook in het integratiebeleid. Het neemt daar de vorm aan van het initiatief van het kabinet om aan de binding te werken van bevolkingsgroepen aan elkaar en aan de samenleving.

3.4 Conclusie

Op basis van deze relatief korte en gestileerde analyse van het kabinetsbeleid merken we op dat in het overheidsstreven naar eigen verantwoordelijkheid van burgers twee hoofdaccenten zijn te ontdekken.

In de eerste plaats zien we dat de rol die de burger wordt toebedeeld vooral die is van een rationeel kiezend en calculerend individu. In drie van de vier typen van eigen verantwoordelijkheid die voorkomen in politieke teksten en beleidsteksten, is dat het dominante perspectief op burgers. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er veel aandacht is voor vraagsturing, voor marktwerking en voor eigen risico's. Die instrumenten zijn overigens niet alleen bedoeld om het gedrag van burgers te beïnvloeden, maar ook om professionals in de publieke sector te sturen. Om dit soort burgerschap te bevorderen, is de systematiek van straffen en belonen populair bij beleidsmakers.

Ten tweede lijkt het erop dat de overheid op veel beleidsterreinen uitgesproken opvattingen heeft over de uitkomsten van eigen verantwoordelijkheid. De burger moet meer de vrijheid krijgen om te kiezen, maar lijkt niet vrij te zijn in wat hij kan kiezen. Deze eigen verantwoordelijkheid wordt vaak verplichtend geformuleerd.⁴ Daarom ook gaat de bevordering van eigen verantwoordelijkheid gepaard met de inzet van toezicht, monitoring en controle, die allemaal zijn bedoeld om ongewenste uitkomsten te bestrijden, of liever nog, te voorkomen.

Deze gelijktijdige inzet op het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid, vooral in een consumentistische zin, en het beheersen van de uitkomsten, door toezicht en monitors, stuit op de nodige dilemma's. Deze werken we in het volgende hoofdstuk nader uit.

Noten

1. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een achtergrondstudie die we hebben laten uitvoeren naar de wijze waarop in het tegenwoordige politieke spectrum wordt aangekeken tegen eigen verantwoordelijkheid (Ossewaarde, 2005). Die studie analyseert een selec-

tie van politieke documenten, politieke uitspraken en beleidsteksten over vier beleids-terreinen, namelijk integratie, veiligheid, jeugdbeleid en geestelijke gezondheidszorg. Deze selectie geeft een beperking aan de analyse die in dit hoofdstuk volgt, hoewel ze naar onze indruk representatief is voor het beleid en debat op andere beleidsterreinen.

2. Bovens onderscheidt in zijn boek vijf betekenissen van verantwoordelijkheid. Ossewaarde vond vier van deze betekenissen terug in zijn onderzoek. De vijfde betekenis van Bovens, verantwoordelijkheid als 'oorzaak', komt niet terug in het vervolg.
3. Sinds lang worden in de westerse denktraditie zeven deugden onderscheiden, die teruggaan op de vier kardinale deugden van de Griekse wijsgeer Aristoteles namelijk prudentie, moed, matiging en rechtvaardigheid, aangevuld met de christelijke deugden geloof, barmhartigheid en hoop.
4. Vergelijk een analyse van Joop Roebroek (2005) op het terrein van sociale zekerheid. Hij constateert dat aan het eind van de 20e eeuw sociale politiek in het teken staat van disciplineren en dwang. Daarin zit volgens hem wantrouwen tegen individuele burgers.

4. Het uitgangspunt van de RMO: versterking van burgerschap

De manier waarop het kabinet eigen verantwoordelijkheid bevordert, stuit op een aantal dilemma's. Zij hangen samen met de twee hoofdaccenten in het beleid. Daar waar instrumenten worden ingezet om de ruimte voor burgers te vergroten, worden tegelijk initiatieven ontplooid die de ruimte inperken. Het risico is dat het nettoresultaat van deze twee soorten beleid uiteindelijk eerder beheersing betekent voor burgers dan bevrijding. Dan overwint het wantrouwen dat de overheid koestert tegenover burgers. We beschrijven de vijf belangrijkste dilemma's kort in paragraaf 4.1. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op de vraag hoe de overheid kan voorkómen in de fuik tussen ontregelen en (her)regelen terecht te komen. Dit is volgens ons mogelijk door ten eerste uit te gaan van een rijker begrip van burgerschap en in het verlengde daarvan van eigen verantwoordelijkheid, en ten tweede door de routines van de verzorgingsstaat te verlaten.

4.1 Dilemma's

We onderscheiden in deze paragraaf vijf dilemma's: terugtrekken en optreden van de overheid, het emancipatiedilemma, de verhouding tussen eigen verantwoordelijkheid en nationale consensus, de verhouding tussen eigen verantwoordelijkheid en de gewenste uitkomsten van beleid en ten slotte hoe de inwoners in dit land worden afgeschilderd, als burgers of als consumenten.

4.1.1 Terugtrekken en optreden

Het huidige kabinet is niet het eerste kabinet dat eigen verantwoordelijkheid van burgers wil bevorderen, zo bleek uit onze korte impressie van de 'Werdegang' van

het begrip in de Nederlandse politieke geschiedenis. Het huidige kabinet wijkt in twee opzichten echter af van zijn voorgangers. Ten eerste door de ongekeerde omvang van de bezuinigingen die het kabinet doorvoert. Op sommige terreinen leidt dat tot een soort schoktherapie, de subsidie voor organisaties van burgers wordt bijvoorbeeld fors teruggeschroefd of beëindigd. Ten tweede door de bijzonder normatieve invalshoek die het kabinet kiest. Die normativiteit schuilt enerzijds in het morele appèl waarmee het de burgers oproept en stimuleert om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, zoals dat onder meer in de zorg en veiligheid gebeurt. Anderzijds komt die normativiteit terug in de dominante rol die de overheid voor zichzelf opeist als bewaker van de (Westerse) waarden en normen. Deze rol is duidelijk terug te zien in het integratiebeleid en op het terrein van veiligheid, zoals in de bestrijding van extremisme.

Op dit punt stuiten we op het eerste dilemma in het kabinetsbeleid. De staat moet weliswaar terugtreden, maar moet tegelijk ook sterker en strenger worden. De staat vraagt eigen verantwoordelijkheid en verantwoordelijk gedrag van de burgers, maar beschermt zichzelf (en andere burgers) tegelijkertijd steeds uitdrukkelijker tegen diezelfde burgers als ze zich onverantwoordelijk gedragen. De inperking van klassieke grondrechten vloeit daaruit voort.

4.1.2 Emancipatiedilemma

Een tweede dubbelzinnigheid heeft te maken met de vraag hoe de overheid het beste kan bevorderen dat burgers hun verantwoordelijkheid op zich nemen. Het is verleidelijk om te vervallen in de simpele dichotomie van terugtreden of optreden, alsof eigen verantwoordelijkheid een 'zero sum game' is waarin óf de burger óf de overheid aan het kortste eind trekt. Maar als dat niet zo is, als met andere woorden het dragen van eigen verantwoordelijkheid het gevolg is van een partnerschap tussen burgers en overheid, doemt al snel het zogeheten emancipatiedilemma op (Blokland, 1991). Als de overheid actief stimuleert dat burgers verantwoordelijkheden op zich nemen en als zij burgers daarbij zonodig ondersteunt, ontnemt de overheid die burgers dan niet eigenlijk hun eigen verantwoordelijkheid?

4.1.3 Eigen verantwoordelijkheid en nationale consensus

Uit de normatieve rol van de overheid vloeit nog een derde dilemma voort. Namelijk dat de overheid vanuit haar bewakende rol de grenzen rond eigen verantwoordelijkheid zo nauw trekt, dat er nauwelijks nog sprake lijkt van eigen verantwoordelijkheid van burgers. Burgers moeten voldoen aan de verwachtingen van

de overheid, anders gedragen ze zich niet verantwoordelijk. Zo roept het kabinet op tot het onderhouden van de dominante waarden en normen van dit land¹. Een interessante vraag is dan hoe de bevordering van eigen verantwoordelijkheid zich verhoudt tot het streven naar een nationale consensus, hoe minimaal ook, inzake waarden en normen. Is eigen verantwoordelijkheid te verbinden met een pleidooi voor burgerzin op een collectief fundament?

4.1.4 Eigen verantwoordelijkheid en gewenste uitkomsten

Eigen verantwoordelijkheid kan leiden tot uitkomsten van beleid die de overheid niet wenst en/of niet heeft voorzien. Hoe grondig de beleidsvoornemens ook zijn doordacht, hoe verfijnd het beleidsprogramma ook is uitgewerkt, hoe professioneel de uitvoering ook is toegerust, 'helaas' bestaat het object van beleid uit subjecten in maatschappelijke verhoudingen. Zij onttrekken zich altijd deels aan het begrip van beleidsmakers en leren vaak snel hoe ze creatief kunnen omspringen met de gelegenheid die nieuwe regulering hen biedt om daarmee te realiseren wat beleidsmakers niet hadden bedacht of gewild. Veel effecten zijn zo niet ongewenst, dan toch onbedoeld. En dat terwijl, zoals we stelden, de overheid op veel terreinen bepaalde resultaten wil bereiken. Daar komt nog bij dat het populaire afrekenen op resultaten, onder meer via de zogeheten operatie 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording', de overheid aanmoedigt om beleid te formuleren in de vorm van concrete resultaten. De overheid definieert dan vooraf de resultaten die ze wil boeken, en kent dus eigenlijk de uitkomsten van beleid al. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld moet eigen verantwoordelijkheid leiden tot kostenbeheersing. Maar wat als burgers in alle verantwoordelijkheid kiezen voor duurdere zorg? Het kan dan bijna niet anders of de overheid moet ook definiëren wat verantwoordelijk handelen van burgers inhoudt in concrete gevallen om de gewenste resultaten te bereiken. Dat leidt dan weer tot een regeldichtheid en controlenoodzaak die de eigen verantwoordelijkheid fors inperken. Neem bijvoorbeeld persoonsgebonden budgetten. Als blijkt dat burgers daar al te creatief mee omgaan, neemt de overheid beperkende maatregelen. Dan treedt beleidsverfijning op, die niet zelden ook weer onbedoelde effecten heeft. Meestal is het nettoresultaat dat burgers minder eigen verantwoordelijkheid krijgen in plaats van meer.

4.1.5 Burger of consument

Het vijfde dilemma hangt samen met de typen eigen verantwoordelijkheid die het kabinet wil bevorderen. In drie van de vier typen, namelijk vermogen, aansprakelijkheid en taak, wordt de burger geconstrueerd als een individu dat zelfstandig zijn weg uitstippelt en zich opstelt als een consument van publieke diensten. In dat beeld is burgerschap teruggebracht tot een permanente afweging van nutsfuncties en is eigen verantwoordelijkheid gereduceerd tot consumentistisch kiezen en calculeren. De burger heet in dat vertoog vaak een klant en de staat maakt producten. Het lijkt erop dat eigen verantwoordelijkheid in deze zin vooral bedoeld is om af te grenzen en mensen op zichzelf aangewezen te doen zijn in plaats van op een collectief.²

Over keuzegedrag

In 2002 publiceerde het SCP een onderzoek naar het draagvlak voor keuzevrijheid in de sociale zekerheid (Hoff & Vrooman, 2002). Het SCP legde enkele varianten van keuzevrijheid voor en het bleek dat voor elk van de vormen tussen de veertien en zeventig procent voorstanders waren te vinden. 'Een zeker draagvlak' voor keuzevrijheid concludeerde het SCP. Hoewel in mindere mate geven de respondenten ook aan gebruik te zullen maken van verschillende vormen van keuzevrijheid. Interessant is echter dat er sprake is van een uitgesproken meerderheid voor keuzevrijheid als die ertoe leidt dat de collectieve risicodekking op hetzelfde niveau blijft of hoger wordt. Als keuzevrijheid ertoe leidt dat het huidige niveau wordt aangetast, zijn er minder voorstanders te vinden.

Het SCP vond verder dat vooral rationele (financiële) afwegingen en principiële overtuigingen zwaar wegen bij de afwegingen rondom meer of minder keuzevrijheid. Variabelen als persoonskenmerken en het eerder genoemde verzekeringsgedrag spelen nauwelijks een rol.

Als het gaat om onderwijs zijn ouders betrokken en geïnformeerde gebruikers, zeker als hun kinderen op de basisschool zitten. Bij de schoolkeuze informeert de overgrote meerderheid van de ouders zich bijvoorbeeld door zelf scholen te bezoeken en door te praten met andere ouders. Een andere indicator voor geïnformeerde ouders is de mate waarin ouders de berichtgeving in de media over onderwijs en onderwijsbeleid volgen. Ook hier blijkt dat de meerderheid van de ouders de berichtgeving regelmatig volgt. Zeker onder hoger opgeleiden is er een substantieel aantal ouders dat aangeeft vaak de berichtgeving te volgen.

Maar de betrokkenheid van ouders gaat nog verder. De grote meerderheid van hen wil invloed uitoefenen op het schoolbeleid. Gevraagd naar een typering van de rol die ouders willen innemen, tekent zich duidelijk af dat ouders zich, als de kinderen eenmaal op school zitten, het liefste als 'constituent' van de school zien. Dat wil zeggen dat ze samen met de school zoeken naar oplossingen voor eventuele problemen. De rollen van 'cliënt' en 'consument' spreken ouders veel minder aan. Wel vatten veel ouders hun rol als consument op als ze een school aan het kiezen zijn. Ze hebben dan behoefte aan onafhankelijke en vergelijkbare informatie.

Hoe graag willen mensen kiezen in de zorg? Willen ze bijvoorbeeld kiezen wie de diagnose stelt of waar ze worden behandeld? In het algemeen bestaat er een grote behoefte aan keuzevrijheid. In Nederland geeft ruim tachtig procent van de respondenten aan keuzes te willen maken in de zorg. Dat is minder dan in Duitsland, Frankrijk en België, maar meer dan in Engeland. Ook als men deze vraag uitsplitst naar onderdelen van de zorgketen, willen veel mensen beschikken over keuzes, vooral voor de diagnose (90%) en voor de behandelplaats (84%). Ander onderzoek ondersteunt deze bevindingen. Berg (2003) laat zien dat vanuit patiëntenperspectief één van de belangrijkste kwaliteitscriteria voor de 'care' is dat er sprake is van medezeggenschap en zelfbeschikking, gecombineerd met een goede bejegening. Informatievoorziening scoort hoog in de 'care' zowel als in de 'cure', wat overigens niet wil zeggen dat patiënten gebruik maken van openbare informatie als ze ziek zijn. Berg stelt daarover dat patiënten zich nauwelijks iets aantrekken van informatie over wachtlijsten, medisch-inhoudelijke vakbekwaamheid of ranglijsten van zorginstellingen. Factoren als nabijheid, advies van de huisarts en bekendheid met de voorziening blijken in de praktijk relevanter te zijn voor de keuzes die mensen maken.

(Gebaseerd op Hoff & Vrooman 2002; Vogels 2002; Hendrix, 2003; Berg, 2003)

Het hoeft niemand te verwonderen dat burgers zich dan ook gaan gedragen als calculerende en nutsmaximaliserende individuen, met alle onplezierige neven-effecten van dien. Om die neveneffecten te beteugelen, beperkt eigen verantwoordelijkheid in het kabinetsbeleid zich feitelijk tot aanpassing, normaliteit en fatsoen.

Het gevolg hiervan is echter dat eigen verantwoordelijkheid als deugd, een heel ander type burgerschap dan het consumentistische, ook wordt beteugeld. Deze burger, in politiektheoretische termen wel de citizen genoemd, kiest, beslist en beschikt in vrijheid maar houdt tegelijk het publieke belang in het oog. Hij is

onaangepast omdat zijn gedrag onvoorspelbaar is voor de overheid en omdat hij keuzes kan maken die ingaan tegen de doelstellingen van het beleid. Deze burger kiest ook niet altijd rationeel en weloverwogen uit een set van keuzemogelijkheden, maar hij laat zich soms leiden door loyaliteiten en voorkeuren, die in nutsmaximaliserend perspectief irrationeel kunnen lijken. Hij is bijvoorbeeld loyaal aan de school die naar prestatie-indicatoren gemeten slecht scoort, maar waarvan hij het klimaat buitengewoon plezierig vindt voor zijn kind. Of hij brengt zijn grootmoeder voor een heupoperatie liever naar het streekziekenhuis waar de verpleging zeer empathisch is, in plaats van naar de zeer efficiënte 'productiestraat' van het ziekenhuis in de grote stad.

Het kabinet lijkt zich enerzijds meer van dit type burgers te wensen, maar belemmert anderzijds dat mensen zich in deze richting ontwikkelen.

4.2 Burgerschap

Samenvattend kunnen we stellen dat de burger, in de voor dit advies bestudeerde beleidsdocumenten, meestal naar voren komt als een rationeel kiezende consument. Dit is vooral het geval wanneer we kijken naar de instrumenten waarvoor de overheid kiest. In de achterliggende politieke teksten over eigen verantwoordelijkheid van verschillende partijen en in de traditie van denken over burgerschap zijn rijkere perspectieven op burgerschap te vinden.

Het probleem van de conceptie van de burger als kiezende consument is dat het één deelaspect van burgerschap uitlicht en met beleid stimuleert. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de grote verschillen die bestaan tussen burgers onderling en aan de verschillende repertoires van burgerschap die één en dezelfde persoon afwisselend kan hanteren.

4.2.1 *Verantwoordelijk gedrag*

'De' burger bestaat niet. Burgers lopen sterk uiteen in hun verwachtingen van de overheid en stijl van burgerschap. Van den Brink (2002) onderscheidt bijvoorbeeld drie typen burgers, bedrijvige, berustende en bedreigde burgers, die zich elk op een andere manier verhouden tot de overheid. De bedrijvige burger wil vooral de ruimte hebben om te ondernemen, terwijl de bedreigde burger veel meer verwacht van ondersteuning en bescherming van de overheid. De berustende burger neemt een tussenpositie in: hij is afwachtend maar kan vrij energiek uit de hoek komen als zijn belang in het geding is. Een andere bekende typologie is die van het bureau Motivaction dat in verschillende onderzoeken vier verschillende burgerschapstij-

len onderscheidt (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie - Commissie Wallage, 2001; WRR, 2005). Burgers verschillen volgens dit bureau in de mate waarin ze vertrouwen hebben in de overheid, in hun betrokkenheid bij de overheid en in hun vermogen om op te komen voor hun belangen. Dat leidt tot vier stijlen die lopen van matige betrokkenheid via een pragmatische omgang met de publieke zaak tot een actieve betrokkenheid bij de publieke zaak.

Deze stileren van de werkelijkheid heeft uiteraard beperkingen. Het is goed mogelijk dat burgers al deze stijlen in zich verenigen. En wie vervolgens nog nauwkeuriger gaat kijken naar de voorkeuren van burgers, zal vermoedelijk ontdekken dat een en dezelfde burger op het ene beleidsterrein meer eigen verantwoordelijkheid verlangt maar op het andere meer overheidsverantwoordelijkheid. Of dat een en dezelfde burger voor zichzelf meer ruimte wil, terwijl hij ook vindt dat de overheid andere burgers juist zou moeten inperken.

Als we dan toch generaliseren, zouden we kunnen zeggen dat veel onderzoek laat zien dat burgers enerzijds ruimte en bewegingsvrijheid ambiëren, terwijl ze anderzijds een sterke nadruk leggen op gelijkheid, op overheidsgaranties om die te realiseren en op strenge handhaving van regels. Enerzijds vertonen veel burgers het beoogde verantwoordelijk gedrag, onder meer in mantelzorg en vrijwilligerswerk, anderzijds klagen ze over het tanende verantwoordelijkheidsbesef dat ze in de samenleving waarnemen.

We leiden hieruit af dat om tegemoet te komen aan de verscheidenheid van burgers er in het beleid een pluricentrisch begrip van burgerschap nodig is, een begrip dat recht doet aan de vrijheid van burgers om de eigen rol te kiezen. De RMO meent dat de neorepublikeinse conceptie van burgerschap, zoals onder meer uitgewerkt door Herman van Gunsteren (1998), hiervoor het meest geschikt is. Want in dit perspectief wordt groot belang toegekend aan de publieke rol van burgers en is het een zaak van de burgers zelf om te definiëren hoe zij die rol invullen. Om die reden sluit dit concept van burgerschap het beste aan bij de toegenomen pluriformiteit van mensen in de samenleving.

4.2.2 Pluriform burgerschap

De RMO pleit dus voor een verdieping van het begrip eigen verantwoordelijkheid door burgerschap wijder op te vatten dan in veel beleidsdocumenten gebeurt. Wijder betekent dan vooral pluriform. De burger is immers veel meer dan een homo economicus, en meer nog, burgers hebben de vrijheid om zelf te kiezen wat burgerschap inhoudt. Volgens dit concept van pluriform burgerschap houdt de overheid er dan geen overspannen verwachtingen op na over burgerschap en ook geen ver-

plichtende opvattingen. Integendeel, de staat zorgt ervoor dat een wijde range aan invullingen mogelijk is.

Welke aspecten van dit concept van burgerschap maken het verder geschikt voor een verdiepte benadering van eigen verantwoordelijkheid?

- Burgerschap is het primaire ambt in een 'republiek'; in politiek-theoretische zin in de betekenis van een gemeenschap van burgers (zie ook Van Gunsteren, 1998). Dit wil zeggen dat alle andere ambten in de republiek afgeleid zijn van burgerschap en dienstbaar zijn aan dit burgerschap. In deze opvatting is niet leiderschap maar dienstbaarheid de primaire kwaliteit van een politicus of bestuurder.
- De burger is lid van verschillende verbanden, al dan niet publiek van aard. Publieke verbanden hebben als belangrijke taak om de ontwikkeling en uitbouw van andere verbanden te beschermen. De staat beschermt de vrijheid van burgers om verbanden te vormen.
- Burgerschap is gebaseerd op waarden als vreedzaamheid, besluitvorming op basis van debat en redelijkheid, tolerantie van pluraliteit en beteugeling van geweld. Deze waarden veronderstellen eveneens vaardigheden in de uitoefening van burgerschap. Of anders gezegd, het gaat om een burgerschapsethiek van fatsoenlijk gedrag.
- Politieke gelijkheid is noodzakelijk voor burgerschap, sociale gelijkheid is dat niet, tenminste voor zover behoefte aan de uitoefening van burgerschap niet feitelijk onmogelijk maakt. Daarom zal er vanuit het perspectief van burgerschap een ondergrens in bestaansvoorwaarden moeten zijn.
- De belangrijkste waarde (of deugd) van burgerschap is de organisatie van pluraliteit. Burgerschap veronderstelt dus geen consensus; verschillen zijn het uitgangspunt. De omgang daarmee kan tot consensus leiden.
- Burgerschap ontstaat steeds weer opnieuw in actie. Daarom zijn randvoorwaarden van belang en is er een politieke verantwoordelijkheid om die te creëren. De waarde van burgerschap ligt echter primair in de uitoefening van dat burgerschap zelf. Die uitoefening is vanzelfsprekend pluriform.
- In de organisatie van pluraliteit realiseert burgerschap vrijheid. Vrijheid is zowel voorwaarde als uitkomst bij burgerschap. Als het goed is vallen vrijheid en burgerschap samen, want in de uitoefening van burgerschap realiseert de burger zijn bevrijding. Ook pluraliteit is daarom een voorwaarde en een uitkomst bij burgerschap.

Dit perspectief op burgerschap, waarin de beschikkingsmacht van burgers in publieke domeinen centraal staat, past volgens ons het beste bij dominante maatschappelijke trends als individualisering en kennisintensivering die de pluriformiteit in de samenleving hebben vergroot.

Stijgend politiek zelfvertrouwen

'Trust is a booming concept', zo stelt Harbers (2003) terecht. Hij constateert dat vertrouwen een kernwoord is in recente publicaties en in uiteenlopende disciplines als de sociologie, bedrijfskunde, politicologie en wetenschapsgeschiedenis. Wellicht, zo concludeert hij, dat de zegetocht van het begrip 'vertrouwen' wel eens zou kunnen duiden op een (vermeend) gebrek daaraan.

In de wereld van het openbaar bestuur is het wantrouwen van burgers beslist een veelbesproken thema. Tal van (inter)nationale studies laten zien dat het vertrouwen van burgers in instituties in het algemeen en de politieke instituties (partij, overheid, regering, verkiezingen) in het bijzonder stelselmatig terugloopt. De ontwikkeling van vertrouwen verloopt in de Westerse wereld in conjuncturele golven, maar de onderliggende richting is evident: het vertrouwen neemt af.

Vaak is gedacht dat verschijnselen als teruglopende verkiezingsopkomsten of afnemende ledentallen van politieke partijen moeten worden begrepen als uitdrukking van toenemende onverschilligheid bij burgers. Nader onderzoek suggereert dat dit niet het geval is. De politieke onverschilligheid onder de bevolking daalde namelijk scherp tussen 1975 en 2002 door het stijgende opleidingsniveau. Algemeen is de indruk dat burgers zichzelf, ondanks (of dankzij?) hun kritiek op politieke instituties en actoren, juist een steeds grotere rol toekennen in het politieke bedrijf. Burgers zijn het in toenemende mate oneens met de stelling dat stemmen de enige manier is waarop ze invloed kunnen uitoefenen op de regering. Burgers denken überhaupt vaker dat ze invloed hebben op het regeringsbeleid. Ook is de protestbereidheid en protestacceptatie bij burgers de afgelopen decennia sterk gestegen. Ten slotte is het zo dat veel mensen de wens uiten mee te willen beslissen in de maatschappij, onder meer via referenda.

De conclusie die uit deze gegevens wordt getrokken, is dat burgers zich weliswaar ondergerepresenteerd voelen in de politiek, maar persoonlijk een groter politiek zelfbewustzijn hebben. De burger toont zich zelfbewuster jegens de politiek en de macht en vindt dat politici en machthebbers daar ook naar hebben te luisteren. Voor steeds meer mensen mogen die politici en machthebbers overigens best sterke leiders zijn.

(Naar: Dekker et al., 2004; Verhoeven, 2004; SCP, 2004)

In eerdere adviezen heeft de RMO uitvoeriger beschreven dat sociologische veranderingen hebben geleid tot een andere verhouding tussen burgers en instituties. Dat komt omdat kennisintensivering ertoe leidt dat mensen hun identiteit meer dan vroeger ontlenen aan zichzelf en niet aan de groep of groepen waarvan ze deel uitmaken. En als ze zich nadrukkelijk associëren met een bepaalde groep of regio, dan is dat meer dan in het verleden het gevolg van een persoonlijke keuze. Mensen willen ertoe doen, ze willen verschil maken en worden aangesproken op hun eigen en unieke capaciteiten. Daardoor zijn de banden tussen burgers en instituties over het algemeen losser geworden en meer gefragmenteerd geraakt. Eerder betoogde de RMO uitgebreider dat de inrichting van die instituties daarbij achter is gebleven, omdat ze nog teveel zijn gebaseerd op en vormgegeven als patronen van collectieve verantwoordelijkheid. In ons advies *Vershil in de verzorgingsstaat* (2004) pleitten we er daarom voor om bij de hervorming van de verzorgingsstaat de eigen vermogens van burgers centraal te stellen en de verantwoordelijkheid van de overheid als subsidiair te beschouwen. De vraag is wat dat inhoudt voor ons begrip van eigen verantwoordelijkheid.

4.2.3 Eigen verantwoordelijkheid verdiept: medevormgeverschap

Burgerschap zoals hierboven uiteengezet, leidt tot een conceptie van eigen verantwoordelijkheid waarin de beschikkingsmacht en beslissingsmacht van individuele burgers centraal staan. Het gaat om de mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op en mede vorm te geven aan de inrichting van het publieke domein en van de diensten binnen dat domein. Keuzevrijheid van de burger als consument past bij dit perspectief onder de voorwaarde dat het in het teken staat van het vergroten van zeggenschap. Want alleen dan is keuzevrijheid een publieke waarde en geen uiting van consumentenmacht op een economische markt van vraag en aanbod. Met andere woorden, de burger hoort eerst en vooral medevormgever te zijn. Dit kan soms worden bevorderd met keuzevrijheid op markten, maar dat is niet altijd en niet automatisch het geval.

Psychologisch onderzoek laat zien dat mensen niet altijd gelukkig worden van meer keuzevrijheid, maar wel behoefte hebben, ieder op zijn eigen niveau, aan beschikkingsmacht, aldus onder meer de Amerikaanse psycholoog Barry Schwartz (2004; 2005). Dit gegeven suggereert dat er bij het vergroten van keuzevrijheid een wet van afnemende meeropbrengsten geldt. Het lukt ons makkelijker om te kiezen uit een beperkt aantal mogelijkheden dan uit een zeer groot aantal mogelijkheden. Elke nieuwe mogelijkheid tot kiezen, voegt minder welzijn toe dan de vorige. Bovendien worden de keuzekosten hoger met elke nieuwe keuzemogelijkheid. Dit

leidt tot twijfel en onzekerheid: 'Heb ik wel het juiste gekozen, het moet toch mogelijk zijn de perfecte oplossing te vinden?' Schwartz verbindt hieraan twee interessante conclusies. De eerste is dat keuzevrijheid niet automatisch goed is voor het individuele welzijn. Bij elke verandering zal beargumenteerd moeten worden waarom in dit geval keuzevrijheid het welzijn zal verhogen. Deze afweging zal overigens van persoon tot persoon variëren. De tweede conclusie is dat vrijheid, keuzevrijheid en zelfbeschikking, anders dan in het publieke debat soms wordt gesuggereerd, geen synoniemen zijn. Vanuit het perspectief van burgers lijkt medevormgeving (de burger als constituant, zie kader 8), belangrijker dan keuzevrijheid.

Dit medevormgeverschap is niet ongeclausuleerd, maar speelt zich altijd af binnen een context: het is betrokken op andere burgers en wordt vormgegeven binnen verbanden. Beschikkingsmacht bestaat alleen maar bij de gratie van een maatschappelijk verband waarbinnen hij wordt uitgeoefend en dat de mogelijkheid biedt om beschikkingsmacht te kunnen uitoefenen. De Spaanse filosoof Fernando Savater (2005): zegt het zo "Het gevaar van onvrijheid dat ons als individu bedreigt, wordt ingedamd door de vrijheid vrijwillig te reguleren in een samenwerkende gemeenschap." Ofwel, beschikkingsmacht komt voort uit en is gericht op (het voortbestaan van) een gemeenschap. Bovendien verwerven mensen de vaardigheden die nodig zijn om beschikkingsmacht te dragen in een (langdurig) proces van vorming. Daarvoor zijn verbindingen met andere mensen onontbeerlijk.

Dat eigen verantwoordelijkheid zich altijd afspeelt binnen een context, heeft bovendien tot gevolg dat er geen voor alle plaatsen en personen geldende norm van eigen verantwoordelijkheid kan worden gedefinieerd. Het is niet mogelijk om vooraf te zeggen dat er 'in die en die situatie' sprake is van eigen verantwoordelijkheid. Integendeel, eigen verantwoordelijkheid doet zich voor in microsituaties en krijgt daarin steeds opnieuw en gevarieerder vorm. Voor een geestelijk gehandicapte houdt eigen verantwoordelijkheid iets heel anders in dan voor iemand die dat niet is, maar voor beiden geldt dat in hun specifieke situatie eigen verantwoordelijkheid kan worden bevorderd.

Een cruciaal gevolg van deze redenering is dat we er vanuit gaan dat 'iemand altijd verantwoordelijkheid kan dragen, tenzij...', in plaats van de beperkingen aan verantwoordelijkheid voorop te stellen. Dat betekent dat burgers vrij zijn om hun eigen rol te kiezen, maar dat de overheid bewaakt dat zwakke belangen worden gearticuleerd en gerepresenteerd en waar nodig worden ondersteund (met specifieke arrangementen). Negatieve externe effecten mogen niet worden afgewenteld en eventueel geleden schade moet worden gecompenseerd.

4.2.4 Weg van de routines van de verzorgingsstaat

Indien men eigen verantwoordelijkheid opvat in de zin van vrijheid voor burgers om over zichzelf te beschikken, kan het gebeuren dat de uitkomsten van die beslissingen niet stroken met de verwachtingen van de overheid. Vanuit de overheid gezien, is er dan sprake van onbedoelde (neven)effecten. Wanneer de overheid echter uitgaat van eigen verantwoordelijkheid dan volgt daar logisch op dat ze die effecten in beginsel accepteert, tenzij ze een kritische grens overschrijden. De overheid kan vanuit het perspectief van eigen verantwoordelijkheid niet koersen op het stimuleren van gewenste uitkomsten, want het is aan burgers om daarover te beschikken. Wel kan de overheid koersen op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten.

Zoals we in hoofdstuk 3 al beschreven gaat de geplande bevordering van eigen verantwoordelijkheid gepaard met een uitbouw van controle, toezicht en monitoring. Dit komt mede voort uit het feit dat de overheid tal van doelstellingen heeft waaraan de eigen verantwoordelijkheid van burgers dienstbaar moet zijn. Wat met de ene hand aan vrijheid wordt gegeven, lijkt met de andere hand weer te worden teruggenomen. De overheid streeft naar verandering, maar wil die verandering bewerkstelligen door terug te grijpen op beproefde routines en reflexen (zie ook RMO, 2002). Dit is een terugkerend fenomeen bij vernieuwingen. De wijzigingen in stelsels, instituties en structuren krijgen steeds hun beslag binnen het dominante paradigma van de verzorgingsstaat, terwijl die vernieuwingen er nu juist op zijn gericht om daaraan te ontsnappen. We noemen dit de valkuil van de 'verzorgingsstatelijke ontsnapping aan de verzorgingsstaat'.

Binnen het paradigma van de verzorgingsstaat en de overheidsroutines die daarbij horen, is het moeilijk om eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Dat sorteert dan vooral contraproductieve effecten, in die zin dat de ene hand vrijheid geeft, terwijl de andere burgers poogt te disciplineren. Daardoor raken burgers opnieuw verstrikt in de bureaucratieën die van goed bedoelde interventies het resultaat zijn.

4.3 Conclusie

We hebben in dit hoofdstuk gewezen op enkele lastige dilemma's waar de overheid op stuit bij het realiseren van eigen verantwoordelijkheid. Deze dilemma's zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat de overheid bij haar keuze voor beleidsinstrumenten op de voor ons onderzochte terreinen veelal kiest voor een beperkte, consumentistische conceptie van burgers. Dit past niet goed bij de variëteit aan burgers en stijlen van burgerschap. De RMO pleit hier voor een rijker

perspectief op burgerschap gebaseerd op pluriformiteit. De beschikkingsmacht en beslissingsmacht van burgers staan hier in centraal. Dit burgerschap is gesitueerd in sociale contexten. Om dit burgerschap te realiseren, kan de overheid niet vasthouden aan verzorgingsstatelijke wijzen van opereren. De overheid kan niet koersen op gewenste uitkomsten, want het is aan burgers om te beschikken, maar kan wel sturen op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten.

Samengevat houdt het voorgaande in voor eigen verantwoordelijkheid:

- vrijheid: positief (vrijheid om) en negatief (vrijheid van)³
- beslissen en vormgeven
- kiezen en variatie
- rekenschap en verbindingen

Noten

1. Ironisch detail is dat de website van het waarden en normenproject www.zestienmiljoenmensen.nl heet.
2. Of zoals Schuyt het formuleert: "Verantwoordelijkheid schept een band, alleen verantwoordelijk zijn voor jezelf, snijdt die band weer door" (*de Volkskrant*, 22 september 2004).
3. Positieve vrijheid is het vermogen van mensen om zelfstandig richting te geven aan hun leven. Het is een veel omvattender en meer fundamentele waarde dan negatieve vrijheid. Die is namelijk te omschrijven als "het gebied waarin men ongestoord door anderen dat kan doen of zijn wat in zijn vermogen ligt" (Blokland, 1991).

5. Aanbevelingen

Als de overheid eigen verantwoordelijkheid wil bevorderen, zal ze van repertoire moeten wisselen. Teruggrijpen op verzorgingsstatelijke routines noch ongeorganiseerd terugtreden of ongeclausuleerd overlaten aan de markt, brengen eigen verantwoordelijkheid dichterbij. De RMO wijst in lijn met eerdere adviezen op het belang van contexten van verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk formuleren we principes en aanbevelingen om die contexten dichterbij te brengen in de verzorgingsstaat in enge zin, in de verzorgingsstaat als dienstverlener en in de verzorgingsstaat in ruime zin.

5.1 Noodzaak van een repertoirewisseling

We recapituleren kort de voorgaande hoofdstukken. Het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' vervult, stelden we in hoofdstuk 2, een brugfunctie tussen twee grote vraagstukken: de crisis van de verzorgingsstaat en het debat over waarden, normen en de last van het gedrag. Tegen deze achtergrond werkt dit kabinet (en werkten voorgaande kabinetten in mindere mate) aan het herijken van de verzorgingsstaat en zijn relaties met de samenleving. Zoals we in de beleidsanalyse hebben gezien, probeert de overheid op tal van terreinen de positie van de burger te versterken. De formele doelstelling van veel beleidsveranderingen is vaak om de rol van de overheid te verkleinen om zo de ruimte te scheppen voor burgers en professionals.¹ Op het eerste gezicht lijkt daarmee veel gedetailleerde overheidsbemoediging tot het verleden te gaan behoren. Burgers krijgen meer keuzevrijheid, er is meer marktwerking in verschillende domeinen en er zijn meer private aanbieders van collectieve diensten. Echter, in de praktijk blijken deze gewenste terugtred van de overheid en de positieversterking van de burger bol te staan van dilemma's, tegenstrijdigheden en spanningen, zo betoogden we in hoofdstuk 4. Op het tweede gezicht blijkt namelijk dat deze ontwikkelingen samengaan met vergaande vormen

van toezicht, verplichtingen tot transparantie, geregementeerde concurrentie, publicatie- en registratieverplichtingen en op sommige terreinen ook vergaande orderings- en beïnvloedingsambities van de overheid.

Waar komt deze tegenstrijdigheid vandaan? In hoofdstuk 4 wezen we op drie factoren. Ten eerste op de smalle conceptie van burgerschap in de voor ons bestudeerde beleidsteksten, en dan vooral op het niveau van de maatregelen. De burger wordt hier vooral gezien als consument. In de tweede plaats constateerden we dat de overheid sterk ontwikkelde ideeën heeft over de uitkomsten van eigen verantwoordelijkheid, en dat ze burgers naar die uitkomsten toe wil sturen. Tenslotte signaleerden we dat de overheid de verzorgingsstaat wil hervormen met gebruikmaking van de routines van de verzorgingsstaat.

Het blijkt dus uitermate lastig om de rol en het handelen van de overheid werkelijk anders vorm te geven. Daarvoor is een repertoirewisseling nodig.

Uitgangspunten voor een repertoirewisseling

Als de overheid eigen verantwoordelijkheid van burgers wil bevorderen, zal ze haar eigen handelen moeten aanpassen. Voor die repertoirewisseling hanteren we de volgende uitgangspunten.

- Eigen verantwoordelijkheid betekent dat het primaat ligt bij de burger en zijn verbanden. De burger beslist, samen met andere burgers, wat hij prievaat wil regelen en waarvoor hij publieke arrangementen prefereert, al dan niet opgezet en gefinancierd door de staat. Verantwoordelijkheid is alleen te bewerkstelligen als de burger bevoegdheden heeft. De staat moet in eerste instantie institutionele belemmeringen wegnemen voor de uitoefening van eigen verantwoordelijkheid.
- Het vergroten van de beslissingsmacht en beschikkingsmacht van burgers past in een pluricentrisch perspectief op macht en gezag. Legitimiteit is dan gelegen in een stelsel van checks and balances, van macht en tegenmacht, en niet in het probleemoplossend vermogen van een unicentrisch politiek systeem. Dit pluricentrische perspectief biedt nieuwe perspectieven binnen de verschillende domeinen van de verzorgingsstaat. Bij inkomensoverdrachten (verzorgingsstaat in enge zin) betekent dit dat de herordering van publieke domeinen meervoudigheid in de vormgeving van solidariteit mogelijk moet maken. De waarde van solidariteit is dan in de eerste plaats een waarde van burgers en hun verbanden en niet een gecollectiveerde administratieve verplichting. Algemene belasting- en premieheffing zijn

niet de enige manieren om solidariteit gestalte te geven, solidariteit kan ook op lagere schaalniveaus (gemeente, organisatie, beroepsgroep) worden georganiseerd. Uitkeringen en voorzieningen kunnen dan een veel specifiekere bestemming krijgen. In de dienstverlening moet het gaan om 'gelijkwaardige ongelijkheid'. Daar geldt het primaat van de professionele discretie en het feest van ongelijkheid en verschil. Dat wil zeggen: verschillen moeten niet te snel als problematisch worden geïnterpreteerd, maar eerder als logische uitkomst van toenemende maatschappelijke pluriformiteit.

- Eigen verantwoordelijkheid kan niet worden ingekaderd door allerlei gewenste uitkomsten. Dat perkt ruimte in, creëert bureaucratie en noodzaakt tot disciplinerende controle. Beter is te koersen op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. Een dergelijke inzet kan als 'bevrijdende kaders' de ruimte voor verschil binnen bepaalde marges houden. De leidraad dient te zijn enerzijds discretionaire ruimte in de uitvoering en checks and balances en anderzijds het vermijden van ongewenste uitkomsten. De precieze invulling van die leidraad is onderwerp van politieke strijd.

Deze repertoirewisseling is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Integendeel, er zal veel tijd overheen gaan. De op- en uitbouw van de verzorgingsstaat nam ongeveer een halve eeuw in beslag, de wending naar een 'verantwoordelijke samenleving' zal eveneens de nodige tijd kosten en zal ook via allerlei omwegen verlopen. Dit advies is dan ook geen 'grand design'. Het bevat enkele richtingwijzers die behulpzaam zijn bij het langdurige en ingewikkelde veranderingsproces. In de volgende paragrafen werken we die richtingwijzers voor elk aspect van de verzorgingsstaat uit in de vorm van ontwikkelingsprincipes. Daarnaast signaleren we risico's, om te benadrukken dat we in dit advies geen utopia willen creëren. De ontwikkelingsprincipes en risico's worden gevolgd door enkele meer concrete aanbevelingen aan de overheid. Vooraf is het nog belangrijk om de reikwijdte van de aanbevelingen nader af te bakenen. We hebben het hier niet over de klassieke staatstaken als defensie, politie en justitie.

5.2 Eigen verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat in enge zin

De verzorgingsstaat in enge zin organiseert overdrachtsuitgaven met als doel burgers te beschermen tegen vooral inkomensverlies en gezondheidsrisico's. Overdrachtsuitgaven hebben bovendien tot doel gekregen de maatschappelijke inkomensverdeling te beïnvloeden.

5.2.1 Principes

Het eerste principe luidt dat verzekeringsarrangementen meer mogelijkheden bieden om beschikkingsmacht en variëteit te realiseren dan collectieve belasting- en premieheffing. We menen dat een verzekeringsstelsel een goede grondslag is voor een koppeling tussen beschikkingsmacht en bescherming en verder tussen een verzekering tegen eigen risico's en solidariteit met mensen die dezelfde risico's lopen. Kiezen voor een verzekeringsstelsel leidt tot een verschuiving van arrangementen gebaseerd op collectieve belasting- en premieheffing naar collectieve maar niet algemeen verbindende verzekeringen.

De verschuiving kan ook plaatsvinden omdat de maatschappelijke omstandigheden waarin voor collectieve arrangementen is gekozen sterk zijn veranderd. Voor de collectivisering van verzekeringsarrangementen in de twintigste eeuw bestonden kortweg drie redenen: a) het delen van gelijke risico's; b) beperkte individuele middelen; c) de angst bij vertegenwoordigers dat burgers niet uit zichzelf voldoende spaarzaam en toekomstgericht zouden zijn. Dit is, mede dankzij de verzorgingsstaat, in belangrijke mate veranderd. Door de toegenomen differentiatie in leefstijlen van burgers zijn risico's tegenwoordig meer ongelijksoortig van aard en verdeling. Burgers hebben bovendien meer financiële mogelijkheden om te kiezen voor bepaalde voorzieningen. Ze hebben het belang van vooruitzien mede daardoor sterk geïnternaliseerd. Gevoegd bij het feit dat er een grote verzekeringsmarkt is die verzekeringen op maat kan bieden voor uiteenlopende risico's, zijn dit argumenten die een overgang naar een meer privaat georganiseerde risicobescherming mogelijk maken.

Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de vraag of marktwerking is aangewezen altijd om een situationele afweging vraagt. Markten functioneren niet ongeconditioneerd, niet altijd en niet voor alle terreinen. Bovendien kan marktwerking tot onaanvaardbare uitkomsten leiden die de overheid moet voorkomen. Soms is bovendien zoveel ondersteunende regelgeving nodig om de markt zijn werk te laten doen, dat de vraag gewettigd is of een dienst niet beter publiek kan worden geleverd.

Het tweede principe formuleerden we al eerder in het advies *Vershil in de verzorgingsstaat*. Daarin betoogde de raad dat publieke voorzieningen niet langer als uitgangspunt zouden moeten fungeren, maar moeten volgen als aanvulling op private middelen (RMO, 2004a). Daarmee nauw verbonden is de gedachte dat de beslissing of iemand aanvullende middelen nodig heeft geen zaak is van ambtelijk-administratieve rationaliteit, maar van het professionele oordeel van werkers in het veld. Voor dat oordeel zou meer (discretionaire) ruimte moeten komen.

Het derde principe leiden we af uit het uitgangspunt dat de overheid zich vooral moet richten op het vermijden van ongewenste uitkomsten. Dat houdt in dat er binnen de verzorgingsstaat altijd een ondergrens moet zijn waar mensen niet beneden mogen komen. Die ondergrens wordt bewaakt door wettelijke verplichtingen en door collectief gefinancierde basisvoorzieningen. Volgens de lijn die we hebben ingezet in *Vershil in de verzorgingsstaat*, is het gebruik van deze voorzieningen selectief. Alleen de mensen die ze echt nodig hebben, kunnen er gebruik van maken. Ondergrens betekent overigens niet hetzelfde als 'laag' of 'krap', een vergissing die vaak wordt gemaakt. De reikwijdte en hoogte van de ondergrenzen worden door politieke besluiten vastgelegd, evenals het antwoord op de vraag of die ondergrenzen in alle Nederlandse gemeenten even hoog moeten zijn.

5.2.2 *Risico's*

Wat zijn risico's die opdoemen bij een verschuiving naar meer eigen verantwoordelijkheid voor (sociale) verzekeringen?

Het eerste risico is dat mensen zich niet of onvoldoende verzekeren. Dat is in eerste instantie een risico voor henzelf, omdat het kan leiden tot allerlei ongewenste uitkomsten zoals problematische schulden, onbereikbare zorg en uiteindelijk marginalisering. Het is vervolgens ook een risico voor de samenleving als geheel, omdat we mensen niet aan hun lot willen overlaten, dakloosheid en andere onderklasse-problemen onwenselijk vinden en dergelijke verschijnselen uiteindelijk ook belastinggeld kosten.

Het tweede risico is dat de verschillen tussen verzekerden te groot worden. Sociale stabiliteit is gebaat bij een overzichtelijk verschil tussen mensen die veel profiteren van voorzieningen en degenen die minder profiteren van voorzieningen. Als de relatieve deprivatie te groot wordt, groeit de kans op sociale onrust.

Het derde risico is dat de kwaliteit daalt van de collectieve basisvoorzieningen die de ondergrens bewaken. Het gaat bij de verzorgingsstaat in enge zin dan om de hoogte van uitkeringen en de reikwijdte van verzekeringspakketten. De vraag is of deze basisvoorzieningen op een adequaat niveau kunnen worden gehandhaafd als er minder mensen van profiteren. Willen mensen er dan nog wel de middelen voor opbrengen?

5.2.3 Aanbevelingen

Tegen het licht van de voorgaande uitgangspunten en risico's beveelt de RMO aan op het domein van de verzorgingsstaat in enge zin:

1. De raad beveelt de rijksoverheid aan om voor bepaalde risico's institutionele belemmeringen voor private verzekeringen op te ruimen, zodat de mogelijkheden voor burgers, bedrijven en bedrijfstakken toenemen om toegespitste arrangementen te organiseren.² Het terrein van pensioenen is een geschikt beginpunt voor deze ontwikkeling, vanwege de nu al grote omvang van private pensioenen, de in het algemeen toegenomen welvaart en vanwege het feit dat ouderdom een voorzienbaar risico is.
2. Om te voorkomen dat mensen zich niet of onvoldoende verzekeren, zijn voor bepaalde risico's een verzekeringsplicht en een acceptatieplicht nodig. Deze plichten beschermen burgers tegen onverzekerde en reguleren de markt. De plichten dienen om onaanvaardbare uitkomsten te voorkomen.
3. Voor degenen die het echt nodig hebben, creëert de overheid een wettelijke basisvoorziening.
4. Om te bepalen wie het echt nodig hebben, hebben de professionals die aanvragen voor uitkeringen behandelen discretionaire ruimte nodig. Onderdeel van de professionaliteit is enerzijds competente beslissingsbevoegdheid en anderzijds dat er verantwoording wordt afgelegd over beslissingen. Deze verantwoording dient zich vooral te richten op de deugdelijkheid van het oordeel en breed gericht zijn naar zowel opdrachtgevers als cliënten en burgers in het algemeen. Binnen uitvoerende organisaties kunnen andere horizontale mechanismen van kwaliteitszorg, zoals 'peer review' en 'benchmarks', de kwaliteit van het professionele handelen vergroten (zie RMO, 2002, WRR 2004, Algemene Rekenkamer, 2004).

Voorbeeld: verzekeren tegen inkomensrisico's

Tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat is een gefragmenteerd stelsel ontstaan dat beschermt tegen inkomensrisico's als ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom (zie ook het kader in hoofdstuk 2). Het stelsel is ingewikkeld en duur, en functioneert inmiddels naast, met of in concurrentie met private verzekeringen. Veel werknemers hebben bijvoorbeeld aanvullende verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid en de AOW is voor de meeste mensen een basis onder het pensioen.

De inkomensrisico's waartegen de verzorgingsstaat beschermt kunnen in theorie ook privaat of sectoraal gedifferentieerd worden aangeboden. Vergelijkend onderzoek laat zien dat de verzekeringsbereidheid in Nederland groot is (zie Verzekerd in cijfers 2005). Nederland is één van de sterkst verzekerde landen binnen de EU. De verzorgingsstaat in enge zin kan worden gezien als een institutionele belemmering voor andere vormen van risicobescherming. Wanneer deze op onderdelen wordt afgebouwd, ontstaat ruimte voor bedrijven en binnen sectoren om meer toegesneden vormen van risicobescherming uit te bouwen. Dit biedt mogelijk voordelen in termen van toelating tot overdrachten (kan onnodig gebruik beter voorkomen) en in termen van toepassing (kan beter aansluiten op persoonlijke situatie). We kunnen hiervoor arbeidsongeschiktheid als voorbeeld nemen. Bedrijfsongevallen door machines zijn een reëel risico voor sommige werknemers en voor anderen in het geheel niet. Anderzijds is RSI voor andere werknemers een relatief groot risico. Meer toegespitste verzekeringsvormen kunnen beter omgaan met deze omstandigheden. Deze vrijgave van risicobescherming gebeurt niet ongeclausuleerd. Allereerst beteugelt de overheid de voornaamste risico's van 'adverse selection' (alleen grote risico's verzekeren zich) en onverzekerde door een verzekerings- en acceptatieplicht (zie ook Teulings et al, 2003:69). Verder is het maatschappelijk onaanvaardbaar indien er geen minimumnormen zijn. De overheid begrenst de ruimte dus door een politiek te bepalen - dus in theorie potentieel zeer hoog - inkomensminimum. Het is een onaanvaardbare uitkomst indien burgers beneden dat niveau zouden komen. Dit is vooral, maar niet alleen, belangrijk voor ouderen en lager opgeleiden. Verder vraagt vrijgave ook om transparantie en checks and balances op markten. Het gaat erom monopolies en combines te vermijden, ervoor te zorgen dat er transparantie van prijzen is, dat er deugdelijke informatie is en dat aanbieders voldoen aan deugdelijkheidscriteria. De overheid kan verder investeren in empowerment van burgers door informatie, cursussen, certificering van aanbieders en tussenpersonen.

Een omslag naar een verzekeringsstelsel heeft als voornaamste voordeel de grotere gelegenheid tot variëteit. Deze past beter bij de huidige postindustriële samenleving. Burgers hebben een grotere verzekerbereidheid en zij hebben meer (financiële) mogelijkheden dan burgers twee, drie generaties geleden. Er zijn ook andere voordelen. Allereerst kan verzekering leiden tot minder overconsumptie doordat een verzekering het betalen voor en profijt hebben van een regeling nadrukkelijk koppelt. Het is net als met de autoverzekering: langer schadevrij blijven heeft persoonlijke voordelen. Het vrijgeven van deze verzekeringsmarkten zal waarschijnlijk ook leiden tot koppelingen, bijvoorbeeld tussen ziekteverzekering en pensioen. Je niet ziek melden wanneer dat niet echt nodig is, kan dan door een stimuleringsmaatregel (incentive) worden bevorderd. Bijvoorbeeld wanneer gering ziekteverzuim tijdens je carrière

beloond wordt met een bonus aan het einde van je carrière. Dergelijke koppelingen beperken 'moral hazard'. Dat wil zeggen, verzekerde mensen gedragen zich onverantwoordelijk omdat ze toch al verzekerd zijn. Ze laten om het eenvoudig te stellen hun dure camera slingeren tijdens de vakantie of melden zich gemakkelijk ziek bij een baaldag omdat dit voor henzelf geen gevolgen heeft en ze toch al premie hebben betaald. Daarnaast houdt het verzekeringselement in dat je je beschermt tegen de risico's waartegen ook collega's zich beschermen. De relatie tussen verzekerden wordt dan minder anoniem, hetgeen zowel de acceptatie van het gebruik van overdrachten als dit echt nodig is bevordert, als dat het overgebruik beter helpt voorkomen. Omdat de verhoudingen minder anoniem zijn is het gebruik dat ook. Dit individuele verantwoordelijkheidsbesef kan nog sterker worden bevorderd wanneer (groepen) burgers, bijvoorbeeld verenigd in oude of nieuwe vakbonden, verzekeringen aanbieden of collectief afsluiten voor medewerkers van bedrijven en sectoren of anderszins. Dit biedt gelegenheid tot maatwerk en meer mogelijkheden voor affectieve solidariteit. Burgers kunnen dan voor zichzelf en anderen zaken aanbieden, organiseren en uitonderhandelen. Waar nodig kan de overheid dit stimuleren.

5.3 Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat als dienstverlener

Bij maatschappelijke dienstverlening gaat het om publieke voorzieningen onder meer in het onderwijs, de zorg (inclusief de jeugdzorg), arbeidsbemiddeling, welzijn, wonen, inburgeringsbeleid en bepaalde aspecten van veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld sociale veiligheid.

5.3.1 *Principes*

Het eerste principe is gebaseerd op het feit dat het eigenaarschap van de dienstverlening zowel in juridische als in feitelijke zin vaak berust bij de actoren in veel van deze domeinen of bij op afstand geplaatste overheidsdiensten. De overheid beperkt haar rol vooral tot het creëren en/of onderhouden van het krachtenveld rond instellingen. Dat wil zeggen dat ze erop let dat er een zodanig spel van macht en tegenmacht (checks and balances) bestaat dat instellingen hun prestaties verbeteren en publieke middelen effectief en zuinig inzetten. En verder dat de spelers zich verantwoordelijk weten voor het functioneren van de publieke dienstverlening. In eerdere adviezen heeft de raad dat het creëren van contexten van verantwoordelijkheid genoemd (zie RMO, 2000; RMO, 2002).

Daarnaast formuleert de overheid kaders die op globale wijze richting geven aan de dienstverlening. Dat kan door kaders vooral te formuleren in termen van te vermijden ongewenste uitkomsten. Binnen die kaders hebben instellingen de ruimte om eigen doelstellingen te formuleren, afgestemd op en met hun omgeving. De grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor onder meer zorg en onderwijs verandert op deze manier van 'zorgen voor' in 'zorgen dat'. Wat de financiering van voorzieningen betreft, komt er meer ruimte voor en wordt er op intelligente manieren gebruik gemaakt van private financiering om de totale dienstverlening te verbeteren. Op sommige terreinen kan het adagium: 'private middelen eerst – publieke bijdragen als aanvulling' gelden (zie RMO, 2004a).

Het tweede principe is dat er ruimte moet zijn voor variëteit. Die ruimte is een cruciale voorwaarde om het medevormgeverschap van burgers en het primaat van de professionele levering van diensten te kunnen realiseren. De kwaliteit van diensten is nauw verbonden met de specificiteit ervan, met de aansluiting op lokale en contextuele omstandigheden en de behoeften van cliënten.

Het derde principe houdt in dat keuzevrijheid in het teken moet staan van het primaire kenmerk van burgerschap. Dat is de beschikkingsmacht en beslissingsmacht van burgers. Burgers zijn eerst medevormgevers van publieke voorzieningen, daarbij hoort zeggenschap over die voorzieningen. Keuzevrijheid staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een spel van macht en tegenmacht.

Het vierde principe is dat in de publieke dienstverlening het primaat geldt van professionele uitvoering (vgl. WRR, 2004; RMO, 2002). Professionals krijgen de ruimte om eigen kwaliteitsnormen te definiëren en ze verantwoorden zich daarover in eerste instantie aan burgers (hun cliënten) en aan andere professionals. Management en beleid moeten veel meer in dienst komen te staan van de professionele levering van diensten, in plaats van andersom zoals nu vaak het geval lijkt te zijn. Sturing door dialoog staat centraal in de relaties die professionals onderhouden met zowel de organisatie als met cliënten en partners. Noch de vragers, noch de aanbieders bepalen de dienstverlening. Het eigene van publieke dienstverlening is dat ze door dialoog en debat of deliberatie tot stand komt.

5.3.2 *Risico's*

Ook deze verschuiving is niet zonder risico's. Zo zou het kunnen dat de checks and balances rond instellingen onvoldoende werken, bijvoorbeeld omdat bepaalde spelers onvoldoende kennis hebben of onvoldoende macht bezitten. Dat geldt bijvoorbeeld voor ouders en studenten in het onderwijs en voor patiënten in de zorg. Daardoor zou ongecontroleerde macht van professionals kunnen ontstaan.

Een risico hiermee nauw verbonden is dat mensen weinig gebruik maken van de mogelijkheden tot zeggenschap of van hun keuzevrijheid, onder meer omdat ze zich niet capabel achten. Verder zou er binnen instellingen een 'democratie van de grote bekken' (Hartman, 2000) kunnen ontstaan: de mondige en assertieve burgers weten hun eigen belangen goed veilig te stellen, ten koste van de belangen van minder mondige cliënten.

Ten slotte kunnen er onaanvaardbaar grote verschillen ontstaan tussen instellingen en tussen professionals. Er zouden zelfs instellingen 'door het ijs' kunnen zakken doordat ze diensten leveren die niet blijken te voldoen aan de basale kwaliteitscriteria die eraan gesteld mogen worden.

5.3.3 *Aanbevelingen:*

Tegen het licht van de voorgaande uitgangspunten en risico's beveelt de RMO aan op het domein van de verzorgingsstaat als dienstverlener:

1. De rijksoverheid richt zich veel meer op het creëren en/of onderhouden van een goed werkend stelsel van checks and balances binnen de verschillende velden van maatschappelijke dienstverlening, ofwel op het organiseren van krachtenvelden rond instellingen. Dat is een andere rol dan die van regelaar of toezichthouder. Het adagium voor die rol is terughoudend als regel, actief waar nodig. De overheid is als een gerant in een restaurant. Ze houdt overzicht, wacht af en intervenueert zonodig slim en subtiel, maar altijd primair gericht op de versterking van maatschappelijke krachten en op de beperking van de overheidsrol. Een andere invulling van deze rol is die van knooppunt: bij de overheid komen partijen bij elkaar of ze worden daar of op locatie bij elkaar gebracht. Deze rollen vergen een rijk en gedifferentieerd repertoire van sturingsinstrumenten. In het ene geval kan het nodig zijn om een bevoegdheid bij wet te regelen, in het andere geval is een ingreep gewenst met welhaast chirurgische precisie ter plekke.

2. De overheid garandeert dat er basale voorzieningen zijn voor de verschillende vormen van maatschappelijke dienstverlening, primair door ruimte te laten aan private partijen om die diensten te leveren. Daartoe kan het nodig zijn om bepaalde rechten van burgers vast te leggen.
3. De overheid sluit aan bij initiatieven van burgers, bedrijven, instellingen en professionals. Ze kijkt waar regels en instituties in de weg zitten en ondersteunt de initiatieven waar nodig, zonder ze over te nemen. Dit vraagt om een andere stijl van besturen. Een interessant experiment in dit kader is een poging om op het brede terrein van 'uitval' uit de samenleving en de instituties een situationele aanpak uit te proberen.³
4. Alle beleid is experimenteel en is primair gesitueerd in de samenleving. Beleid bestaat uit een serie van experimenten waarin verschillende aanpakken worden uitgetest en geëvalueerd. Zo ontstaat langzamerhand een beeld van aanpakken die werken en van randvoorwaarden die daarvoor moeten worden gecreëerd. De overheid stimuleert experimenten en heft institutionele belemmeringen op die zij zelf in stand houdt.
5. De overheid zorgt dat (dus niet zorgt voor) er onafhankelijk gevalideerde betrouwbare informatie over het functioneren van maatschappelijke dienstverlening beschikbaar is voor de professionals, instellingen, cliënten en een breed publiek. Niet minder belangrijk is dat er sprake is van pluraliteit, van rivaliteit tussen verschillende gevalideerde perspectieven op de kwaliteit van dienstverlening.

In lijn hiermee stimuleert de overheid dat er in plaats van bureaucratische vormen van verantwoording gevarieerde mechanismen van macht en tegenmacht ontstaan. De overheid ziet erop toe dat de introductie van dergelijke nieuwe vormen van verantwoording niet tot een verdichting van de verantwoordingslast van organisaties leidt, maar een verschuiving behelst naar meer op de omgeving gerichte vormen (vgl. WRR, 2004).

De overheid verzamelt nu ook zelf al informatie over het functioneren van instellingen. Ze zorgt ervoor dat die informatie in bewerkte vorm als feedback terugkeert naar de instellingen en voor een breed publiek beschikbaar komt, als één van de hiervoor genoemde perspectieven.

In sommige gevallen zou de overheid nog een stap verder kunnen gaan met deze informatie, namelijk door zelf rivaliteit te organiseren tussen instellingen. Dat doet de overheid als er niet spontaan leereffecten optreden uit onder meer benchmarks, peer reviews en visitaties.

Voorbeeld: onderwijs en voortijdig schoolverlaten

De maatschappelijke dienstverlening kampt met een aantal hardnekkige problemen, zo heeft de WRR (2004) overtuigend laten zien. Vanaf de jaren zeventig volgen institutionele veranderingen elkaar in een hoog tempo op. Verschillende overheidsingrepen hebben de problemen echter niet kunnen verhelpen en soms zelfs versterkt. Bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties hebben de relatie tussen overheden en dienstverlenende instellingen gedomineerd.

Specifiek voor het onderwijs geldt dat voortdurend nieuwe maatschappelijke doelstellingen door onderwijsinstellingen zouden moeten worden behaald. Deze doelstellingen volgen politieke en maatschappelijke modes en leiden doorgaans tot stelselherzieningen. Niet lang geleden werden bijvoorbeeld de tweede fase en het studiehuis ingevoerd, wat met een grote reorganisatielast gepaard ging. Op het moment van schrijven tekent zich een kamermeerderheid af die het studiehuis weer wil opheffen.

Wanneer we de aanbevelingen uit deze paragraaf volgen, dan zou de eerste aanbeveling zijn dat maatschappelijke dienstverleners als onderwijsinstellingen vooral de taak hebben goed onderwijs te verzorgen. Juist in deze primaire taak is de school bij uitstek maatschappelijk (zie ook Frissen, 2004). De overheid dient uiterst terughoudend te zijn bij het formuleren van aanvullende doelstellingen.

De overheid kan verder zorgen voor checks and balances rondom de maatschappelijke dienstverleners. De overheid kan voorts zorgen dat er bruikbare informatie beschikbaar komt en kan, onder meer door het wegnemen van institutionele barrières, vernieuwingspogingen vanuit de sector steunen. De taak van de overheid is zeer terughoudend. Zij moet trachten de institutionele rust te creëren waardoor bijvoorbeeld scholen goed kunnen functioneren.

Toch zijn er situaties waar meer actieve bemoeienis denkbaar is. Conform de uitgangspunten van dit advies zouden die verwoord moeten worden in termen van onaanvaardbare uitkomsten. Eén denkbare, en op dit moment politiek gevoelige, onaanvaardbare uitkomst is voortijdig schoolverlaten. De vraag is hier: biedt het perspectief van dit advies soelaas voor dit probleem?

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat voortijdig schoolverlaten als een onaanvaardbare uitkomst wordt gedefinieerd, in plaats van de gewenste uitkomst dat iedereen de school gediplomeerd moet verlaten.

De redenen voor voortijdig schoolverlaten zijn zeer divers. Er is derhalve geen standaardoplossing beschikbaar die alle scholen op identieke wijze zouden kunnen uit-

voeren. Belangrijk is dat op de verschillende onderwijsinstellingen een variëteit aan benaderingen wordt uitgetoet. De politiek kan het thema agenderen zonder specifieke regels te stellen. Wel zou de overheid de beleidspraktijk van standaardopvoedingen moeten verlaten en ruimte moeten maken voor verschil.

Onderwijsinstellingen proberen uitval op verschillende manieren te voorkomen. De overheid kan dit ondersteunen door te zorgen dat er adequate evaluaties en kennis beschikbaar zijn en door institutionele belemmeringen weg te werken die innovaties tegenhouden. Ook kan zij stimuleren dat scholen hier van elkaar leren. Op die manier wordt de oplossing van een reëel probleem niet naar Den Haag gehaald, maar krijgen professionals en hun stakeholders mogelijkheden om het probleem terug te dringen.

5.4 Eigen verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat in ruime zin

De verzorgingsstaat in ruime zin zou men kunnen typeren als de verzorgende staat. Het is een metafoor voor een overheid die in tal van maatschappelijke kwesties eindverantwoordelijk is, kwesties binnen de andere twee domeinen van de verzorgingsstaat en kwesties daarbuiten. We hebben daar in het voorgaande al verschillende voorbeelden van gezien. Daarbij wordt de verzorgingsstatelijke manier van redeneren en organiseren (die op zijn beurt weer wordt gekleurd door rechtsstatelijkheid) toegepast op al die kwesties.

5.4.1 *Principes*

‘Noch staat, noch markt’, zo zou men het eerste principe kunnen samenvatten. De ‘rijke’ invulling van eigen verantwoordelijkheid waarin het medevormgeverschap van burgers centraal staat, is gebaat bij de idee van contexten van verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat de overheid niet langer stuurt op wenselijke uitkomsten, maar bevordert dat contexten ontstaan waarin de burgers en private partijen, instituties en professionals de problemen aanpakken. De civil society is zeer wel in staat eigen verantwoordelijkheid te formuleren en daarna ook te realiseren.

Contexten van verantwoordelijkheid onderscheiden zich door hun humane kwaliteiten. Ze geven enerzijds ruimte voor de mogelijkheid van mensen om ertoe te doen, om zich te onderscheiden en om al hun talenten te ontplooien. Ze organiseren anderzijds betrokkenheid op elkaar en wederkerigheid. Daarvoor zijn kwaliteiten nodig als overzichtelijkheid, herkenbaarheid, zelfsturing, identiteitsvorming en vrijwillige toetreding. Contexten die voldoen aan deze kwaliteiten vormen mensen

tot medevormgevers van het publieke domein in brede zin, maar ook tot mensen die zich verantwoordelijk voelen voor het wel en wee van hun medemensen.

Het tweede principe is dat de overheid voortdurend haar eigen pretenties en de maatschappelijke verwachtingen van de overheid tempert. Ambitieuze bescheidenheid is het richtsnoer. In deze tijd wordt daadkracht van de overheid verwacht en wil de overheid ook uitstralen dat zij aan het roer zit. Volgens dit principe richt de overheid die daadkracht of ambitie echter vooral op dienstbaarheid aan maatschappelijke instituties en aan de initiatieven van burgers. De overheid is bescheiden over haar mogelijkheden en bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Ze vertrouwt veeleer op de kracht van instituties en burgers en ondersteunt die waar nodig.

Het derde principe is dat de intrinsieke waarde van maatschappelijke activiteiten, zoals cultuur, onderwijs of zorg, voorop dient te staan en niet de mogelijk afgeleide doelen. De politiek heeft vaak de neiging maatschappelijke domeinen op instrumentele wijze te zien als middelen tot achterliggende doelen, zoals binding, emancipatie, cohesie en dergelijke. Instrumentalisering komt voor in verschillende vormen. De eerste vorm houdt in dat de primaire activiteiten op het terrein van cultuur, arbeid en zorg en onderwijs, worden geherdefinieerd in managementtermen als 'outputcriteria', 'productencatalogi' of 'workflowmanagement'. De tweede vorm is dat burgers en maatschappelijke instellingen in beleidsdocumenten worden behandeld als instrumenten van dat beleid. De derde vorm, nauw verwant met de tweede, is dat activiteiten als cultuur, onderwijs en zorg worden gezien als instrumenten om andere doelen te bereiken. Vooral onderwijs en cultuur hebben daarmee te maken, maar ook zorg wordt vaak gezien als onder meer een instrument om maatschappelijke participatie te bewerkstelligen. Al deze vormen van instrumentalisering miskennen feitelijk dat onderwijs, cultuur en zorg intrinsiek waardevol en betekenisvol zijn. In zijn consequenties kan deze instrumentalisering deze intrinsieke waarde zelfs tenietdoen.

5.4.2 *Risico's*

Er bestaan risico's aan twee kanten. Ten eerste aan de kant van de samenleving: het zou kunnen gebeuren dat eigen verantwoordelijkheid onvoldoende van de grond komt in de bredere betekenis die wij eraan hechten. Mensen denken dan vooral aan zichzelf en handelen ook in het publieke domein alleen als consumenten. Een van de gevolgen daarvan zou kunnen zijn dat er geen krachtige burger-

initiatieven ontstaan, geen organisaties waarin burgers gezamenlijk hun doelen nastreven.

Een ander gevolg zou kunnen zijn dat er diepgaande maatschappelijke tegenstellingen en conflicten ontstaan tussen groepen. Of dat conflicten vooral op een juridische manier worden uitgevochten, bijvoorbeeld tussen cliënten en instellingen, in plaats van door een dialoog.

Aan de kant van de overheid bestaat het risico dat de overheid voortdurend wordt verleid om toch verregaand in te grijpen binnen allerlei maatschappelijke domeinen, waarmee ze de maatschappelijke dynamiek eerder verstoort dan bevordert.

5.4.3 Aanbevelingen

Het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat in ruime zin vraagt ten eerste om een diepgaande bezinning over de vraag voor welke thema's de overheid verantwoordelijkheid draagt. Ten tweede vraagt het om een afweging van de te gebruiken interventiestijlen wanneer de politiek tot de conclusie komt dat bepaalde vraagstukken onder overheidsverantwoordelijkheid vallen.

Als de politiek en het bestuur eigen verantwoordelijkheid serieus nemen, dan kan het eigenlijk niet anders dan dat er veel minder beleid hoeft te worden gemaakt.

Onze eerste aanbeveling luidt dan ook:

1. Het aantal voorgenomen beleidsprogramma's wordt gesaneerd en er wordt ook een ambitieus programma van beleidsbeëindiging opgezet. Dit programma concentreert zich op die terreinen waar de overheid verrijkende ambities heeft om in maatschappelijke processen te interveniëren en te gelijk zeer beperkte interventiemacht.

De reikwijdte van de verzorgingsstaat en van overheidsverantwoordelijkheid is een zaak van politieke deliberatie en besluitvorming, daarvoor zijn geen eenduidige criteria te formuleren. Het beroep dat op de overheid wordt gedaan is onverminderd groot, ook vanuit de politiek, en ook vanuit partijen die eigen verantwoordelijkheid hoog in het vaandel hebben staan. De werking van de verzorgende staat is zodanig dat de staat als het belangrijkste, zo niet het enige instrument wordt gezien om politieke doelen te verwezenlijken. Het zal dus niet eenvoudig zijn om de omvang van het takenpakket van de overheid te beperken.

Over de manier waarop de overheid die taken invult, ofwel over de organisatie en werking van de verzorgingsstaat, is vanuit dit advies meer te zeggen. Eigen verantwoordelijkheid vraagt om een afhoudende stijl van opereren en voortdurend

oplekken wat de krachten in de samenleving zijn, hoe ze werken en hoe ze eventueel versterkt of gecorrigeerd kunnen worden. Een belangrijke voorwaarde is dat er burgers zijn die initiatieven nemen, zich organiseren en zeggenschap uitoefenen. Dat type burgerschap is hooguit een bijproduct van beleid. De overheid kan het zich wensen, maar niet bewerkstelligen, anders dan door bij te dragen aan het ontstaan van contexten van verantwoordelijkheid. De volgende aanbevelingen richten zich op dit doel:

2. Burgerschap is beslissingsmacht en beschikkingsmacht, juist en vooral in de verzorgingsstaat in de ruime zin. Keuzevrijheid is daarvan een onderdeel. De overheid stelt kaders die bevrijdend moeten zijn. Aan de ene kant betekent dat het formuleren van ongewenste uitkomsten, hetgeen in de kern een politieke taak is. Aan de andere kant bevorderen die kaders de ruimte om verschil te maken en verschil vorm te geven. In die vormgeving van pluriformiteit is de kern van burgerschap te vinden en daarmee van de hier beoogde eigen verantwoordelijkheid.
3. Burgerschap kan zich het beste ontwikkelen in krachtige contexten. In een geglobaliseerde en gefragmenteerde wereld moeten dit contexten zijn met een eigen identiteit waarin herkenbaarheid en persoonlijke betrokkenheid de boventoon voeren. De overheid heft daarom belemmeringen voor het ontstaan van dit soort contexten op, honoreert verscheidenheid en variëteit en laat vakmanschap en professionaliteit het richtsnoer zijn in publieke en private domeinen. Wanneer bijvoorbeeld de sociale context op een school of in een wijk zo onveilig is dat het de vorming van verantwoordelijkheid ondergraaft (zie het voorbeeld hier onder), dan zijn krachtige interventies aangewezen.
4. Bij burgerschap horen individuele verantwoordelijkheid, voor zichzelf en voor anderen, geïnformeerdheid en oordeelsvermogen. Dit zijn vermogens die ten dele in het onderwijs, in opleidingen en trainingen kunnen worden ontwikkeld. Ze verwijzen naar het belang van kennis en kennisverwerving voor ieder op zijn eigen niveau.⁴

Voorbeeld: Eigen verantwoordelijkheid versus de code van de straat

Mensen ontwikkelen hun burgerschap in sociale contexten. We betogen hier dat de overheid kan investeren in contexten van verantwoordelijkheid waar de kans groter is dat mensen zich verantwoordelijk zullen gedragen. Omgekeerd bestaan er echter ook sociale situaties die dit juist ontmoedigen. Wanneer de overheid koerst op het

vergroten van eigen verantwoordelijkheid dient dit daarom ook te impliceren dat de overheid dergelijke ontrouwendende sociale contexten tegengaat.

De overheid heeft een belangrijke taak in het garanderen van de veiligheid van het publieke domein, want zonder die veiligheid is het risico groot dat mensen hun eigen omgangscode ontwikkelen, de code van de straat. De Winter beschrijft deze code, onder verwijzing naar de Amerikaanse etnograaf Elija Anderson, als een complex stelsel van informele regels voor het gedrag in de publieke ruimte. Anderson beschrijft hoe de code van de straat werkt in het getto van Philadelphia. Aspecten van zijn beschrijving van deze code zijn ook te vinden in Nederlands onderzoek, bijvoorbeeld van Werdmölder (2005:34), Kleijer et al (2004) en Van San (1998). Het centrale element van de code is respect. Dit kan worden omschreven als: “een luchtbel eigen ruimte, een individuele vierkante meter onaanraakbaarheid waar iedereen, met name de leerlingen zelf, a priori recht op heeft” (Kleijer et al, 2004:107). Respect verwerf je door voldoende ontzag af te dwingen. Wie voldoende ontzag weet af te dwingen wordt op straat met rust gelaten. De Winter (2006) zegt in zijn oratie: “Respect dwing je af door het vermogen en de bereidheid om geweld te gebruiken. Kinderen uit straatgezinnen – vaak de meest gedesorganiseerde gezinnen met een enorme opeenstapeling aan problemen – leren van jongs af aan dat ze ‘tough’ moeten zijn: om je te kunnen redden moet je een hele grote mond hebben en vooral goed kunnen vechten”.

In deze omstandigheden krijgt meer eigen verantwoordelijkheid al snel de betekenis van meer eigenrichting. Het tegengaan van dergelijke onveilige sociale contexten is daarom een noodzakelijk complement van het vergroten van eigen verantwoordelijkheid. De veiligheid van de publieke ruimte is hiervoor het eerste aangrijpingspunt (zie RMO, 2004b).

Vaak zal een aanpak situationeel moeten zijn, zo heeft de WRR (2005) laten zien. Hij adviseert om vertrouwen in de buurt te bevorderen door maatwerk per buurt te leveren. Er is handelingsruimte nodig om te kunnen leren, zowel door beleidsmakers als door buurtbewoners. In sommige buurten is een sterke overheid nodig en krachtige sociale spelers. ‘Sociale herovering’ noemt de WRR dat. In onze termen is dat de overheid die basale voorzieningen garandeert, te beginnen met veiligheid. De WRR pleit verder ervoor dat gemeentes bewuste keuzes maken voor een bepaald beleidsmenu. Dat geldt voor het spoor van sociale herovering, maar ook voor een ander spoor, namelijk dat van ‘kansgedreven’ beleid. Dat laatste beleid drijft op bewoners die de ruimte krijgen om hun eigen buurt in gezamenlijkheid in te richten en op een overheid die een culturomslag moet doormaken om daarbij aan te sluiten.

5.5 Tot besluit

Eigen verantwoordelijkheid is een veel besproken en veel gehanteerd begrip. Het kent vele ladingen en uiteenlopende interpretaties. Het is een cruciaal begrip in het beleid van het zittende kabinet, waar het liberale en christen-democratische waarden verenigt. Het is een uitdrukking van de beoogde hervorming van de verzorgingsstaat, omdat het de relaties tussen overheid, civil society en burgers herformuleert. Voor critici is het begrip vooral een verhulling van bezuinigingsambities en een radicaal terugtrekkende overheid.

Met dit advies wil de RMO bijdragen aan het denken over eigen verantwoordelijkheid. De raad wil de betekenis van het begrip verdiepen en verbreden. Eigen verantwoordelijkheid is in het denken, maar vooral in de praktijk, nu nog te zeer gebaseerd op het beeld van de burger als klant die rationeel kiest en de burger die meewerkt aan zijn eigen disciplineren en die van anderen. De raad ziet eigen verantwoordelijkheid graag verrijkt met de notie van burgerschap. Alleen dan gaat keuzevrijheid gepaard met beschikkingsmacht en beslissingsmacht en zijn individueel verantwoordelijkheidsbesef en maatschappelijke betrokkenheid te verbinden. Alleen zo is een werkelijke hervorming van de verzorgingsstaat te bereiken, omdat zo aan eerder geschetste dilemma's valt te ontkomen.

In deze opvatting zijn de uitkomsten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, die meer zijn dan consumenten, per definitie pluriform. Vandaar ook dat eigen verantwoordelijkheid van burgers om een fundamenteel andere rol van de overheid vraagt. Deze moet terugtreden in ambities en beleidsprogramma's. Institutionele belemmeringen voor de verwerkelijking van eigen verantwoordelijkheid moeten worden opgeheven. Dat is een programma van ambitieuze bescheidenheid. Tegelijk vraagt dat om de bescherming en bevordering van (sociale) contexten, waarin eigen verantwoordelijkheid reëel gestalte kan krijgen.

We hebben in dit advies een perspectief op eigen verantwoordelijkheid geschetst dat meer variëteit en ruimte geeft aan pluriforme burgers en tegelijk koerst op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. Politiek blijft er een belangrijke verantwoordelijkheid voor het stellen van kaders. Die kaders moeten bevrijdend zijn: ze formuleren enerzijds ongewenste uitkomsten en ze honoreren, beschermen en bevorderen anderzijds pluriformiteit. Het gaat bij eigen verantwoordelijkheid immers om de vormgeving van verschil. Want: "niet wat we delen, maar waarin we van elkaar verschillen is bepalend voor de manier waarop we het publieke domein vormgeven" (Frissen, 2002: p. 229). Zoals burgers verschillend zijn, is ook eigen

verantwoordelijkheid voor alle burgers verschillend. Dat is de kern van het burgerschap dat de RMO graag verbonden ziet met het begrip eigen verantwoordelijkheid.

Noten

1. Vaak wordt beoogd om de ruimte voor burgers en professionals gelijktijdig te vergroten. Het één gaat echter niet vanzelfsprekend samen met het ander. Neem de zorg, waar door velen wordt gepleit voor een grotere rol van de professionals én de klanten vis-a-vis het management (zie bijv. WRR, 2004). Echter, de geschiedenis van de patiëntenbeweging leert, dat de roep om meer autonomie en zelfbeschikking door patiënten zich in eerste instantie zeker ook richtte tegen de professionals, die wel wisten wat het beste was voor hen.
2. Vergelijk in dit verband een opmerking van de Raad van State in het advies over de Miljoenennota 2006. De Raad constateert dat het noodzakelijk is om de collectieve uitgaven aan te passen. In dat kader vraagt hij zich (retorisch) af: "Zou een wettelijk gegarandeerde voorziening op minimumniveau hier niet kunnen volstaan voor die risico's waarvoor men zich net zo goed in CAO-verband kan verzekeren?"
3. Zie 'Aanval op uitval', een vernieuwingsproject dat in 2006 in de G 27 van start gaat, gesubsidieerd door InAxis: <http://www.inaxis.nl/shared/default.asp?navid=758&1=1> (geraadpleegd 30-11-2005).
4. Wanneer mensen kennis hebben van bepaalde zaken gaan zij er gemakkelijker mee om. De overheid kan bij veranderingen die zij noodzakelijk acht zorgen dat burgers de gelegenheid hebben om adequate kennis te verwerven. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat mensen met kennis van verzekeringen meer zelfvertrouwen hebben om keuzes te maken op de verzekeringsmarkt (Van der Lecq, 2005). Er is dus een markt voor bij voorkeur onafhankelijke partijen, zoals de Consumentenbond, om een 'keuzecampagne' te lanceren, bijvoorbeeld met de leus 'makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker'.

Literatuur

- 'Aanval op uitval', een vernieuwingsproject dat in 2006 in de G 27 van start gaat, gesubsidieerd door InAxis: <http://www.inaxis.nl/shared/default.asp?navid=758&1=11> (geraadpleegd 30-11-2005).
- Adriaansens, H. & Zijdeveld, A. (1981). *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Balkenende, J.P. (2005). 'Op eigen kracht; van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij'. *Uitgesproken op Bilderbergconferentie van Stichting NCW. Oosterbeek, 22 januari 2005*, <http://www.janmarijnissen.nl/weblog/2005/01/22/bilderberg-balkenende> (geraadpleegd 30-11-2005).
- Bank, J. et al. (1983). *Het vierde jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Becker, J. (2005). *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*. Den Haag: SCP.
- Bekke H. & Gestel, N. van (2004). *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993 – 2003*. Apeldoorn: Garant.
- Berg, M. (2003). Informatie als instrument. In RVZ, *Zorgaanbod en cliëntenperspectief*. Zoetermeer: RVZ.
- Blokland, H.T. (1991). *Vrijheid, autonomie en emancipatie. Een politiekfilosofische en cultuurtheoretische beschouwing*. Delft: Eburon.
- Bovens, M.A.P. (2003). *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Bovens, M.A.P. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brink, G. van den (2004). *Schets van een beschavingsoffensief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker: een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Voorstudie WRR.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Eindrapport. (Commissie Wallage), Den Haag.
- Dekker, P., Hart, J. de & Beer, P. de (2004). *De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkingsenquêtes*. Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (2002). *Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie. 1970-2000*. B en M, 29, 2, 55-66.
- Economisch Statistische Berichten (1991). Themanummer Kerntaken, 76, nr. 3828. Met bijdragen van K. Groenveld, *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*, pp. 986-989; A. Klink, *Kerntaken van de overheid*, pp. 990 – 993; P. Kalma, *Kerntaken: een overschat concept*, pp. 994 – 997.
- Eenmalige adviescommissie ICT en overheid (2001). *Burger en overheid in de informatiesamenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: Eenmalige adviescommissie ICT en overheid (Commissie-Docters van Leeuwen).
- Esping-Andersen, G. et al. (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Frissen, P.H.A. (2002). *De Staat. Een drieluik. Met beelden van Mieke Gerritzen*. De Balie: Amsterdam.
- Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit. Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF*. In opdracht van Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs van de NWO. Breda: NWO.
- Giddens, A., Beck, U. & Lasch, C. (1994). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Grinten, T. van der & Meurs, P. (2005). *Publieke verantwoording in de gezondheidszorg*. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording* (pp. 215 – 244). Amsterdam: Boom.
- Gunsteren, H. van (1998). *A theory of citizenship: organizing plurality in contemporary democracy*. Boulder: West View Press.
- Harbers, H. (2003). *Vertrouwen, ter inleiding*. *Krisis, Tijdschrift voor Empirische Filosofie*, Vol. 4, 1, 3-7.
- Hartman, I. (2000). *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publiek debat?* Amsterdam: De Bevingding.

- Hemerijck, A. (1993). *The historical contingencies of Dutch corporatism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hendrix, C. (2003). Consumer empowerment. In RVZ, *De wensen van zorgcliënten in Europa*. Zoetermeer: RVZ.
- Heuvel, F. van den, Prij, J. & Sap, J.W. (2005). Genoeg van eigen verantwoordelijkheid? *Christen Democratische Verkenningen* (themanummer). Amsterdam: Boom.
- Hoff, S. & Vrooman, C. (2002). *Zelfbepaalde zekerheden*. Den Haag: SCP.
- Kabinetsreactie op *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2004), <http://www.minaz.nl/data/1078500940.pdf> (geraadpleegd 30-11-2005).
- Keuzes voor de toekomst. Regeerakkoord 1994, <http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord> (geraadpleegd 30-11-2005).
- Kleinnijenhuis, J. (2003). Het publiek volgt media die de politiek volgen. Bijlage 4 bij RMO, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (pp. 151 – 212). Den Haag: Sdu.
- Kleijer, H., Reekum, R. van & Tillemans, G. (2004). Respect! De alledaagse werkelijkheid van het 'zwarte' vmbo. *Sociologische Gids*, 51, 1, 101-129.
- Kuijpers, I., Leenders, P. & Vendrik, K. (1999). *Een gebouw zonder plan. Over de privatisering van de sociale zekerheid*. Amsterdam: De Balie.
- Lecq, F. van der (2005). Financiële alfabetisering. *NRC-Handelsblad*, 20 september 2005.
- Leeuw, F.L. (2000). Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht. In Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap: De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers* (pp. 149-171), Advies 10. Den Haag: Sdu.
- Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord Regering Balkenende II, <http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord> (geraadpleegd 30-11-2005).
- Meijer, A.J. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Mosse, G.L. (1988). *The culture of Western Europe. The Nineteenth and Twentieth Centuries*. Boulder & London: Westview Press.
- Nationaal Vrijheidsonderzoek 2005 (2005). Uitgevoerd door Bureau Veldkamp in opdracht van de rijksvoorlichtingsdienst. Amsterdam: Bureau Veldkamp.
- Oorschot, W. van & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 1, 5-26.
- Ossewaarde, M.R. (2005). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Werkdocument RMO.

- Putman, L., Ooijens, M. & Gier, E. de (2002). *Een onzeker bestaan. De sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*. Amsterdam: SISWO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004a). *Vershil in de verzorgingsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004b). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: Sdu.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders*. Den Haag: Sdu.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001). *Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*. Den Haag: Sdu.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu.
- Raad van State (2005). *Advies over de Ontwerp-Miljoenennota 2006*. Den Haag: Sdu.
- Regeerakkoord 1998, [http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord\(geraadpleegd 30-11-2005\)](http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord(geraadpleegd%2030-11-2005)).
- Roebroek, J. (2005). De respectvolle samenleving – solidariteit en andere sociale warden. In M. Buijsen & E. de Jong (Red.), *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid* (pp. 80-103). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Rosanvallon, P. (1988). The decline of social visibility. In J. Keane (Ed.), *Civil society and the state. New European perspectives* (pp. 199-220). London: Verso.
- San, M. van (1998). *Stelen en Steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Savater, F. (2005). *De moed om te kiezen*. Utrecht: Bijleveld.
- Schneider-Haase, T. & Haubner, O. (2005). *Staat der Zukunft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung*. Bielefeld: TNS Emnid / Bertelsmann Stiftung.
- Schuyt, C.J.M. (2004). Wat is er mis met eigen verantwoordelijkheid? *de Volkskrant*, 22 september 2004.
- Schwartz, B. (2005). De paradox van de keuzevrijheid: meer is niet beter. *NRC-Handelsblad*, 29 januari 2005.
- Schwartz, B. (2004). *The Paradox of Choice: Why More is Less*. New York: HarperCollins.
- Sen, A.K. (1995). *Welzijn, vrijheid en maatschappelijke keuze. Opstellen over de politieke economie van het pluralisme*. Amsterdam: Van Gennep.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sdu.
- Swaan, A. de (1988). *In care of the state. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press.

- Swaan, A. de (1976). De mens is de mens een zorg. Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen. *De Gids*, 139-1/2, 35-47.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Dalen, H.P. van (2003). *De Calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Toonen, T. & Meer, F.M. van der (2004). The Netherlands: edging away from pure mutuality? In C. Hood et al. (Eds), *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change* (pp. 161-8). Cheltenham: Edgar Elgar Publishing.
- Trommel, W. & De Kruijf, J. de (2005). Ongezonder wantrouwen. Over het politiek-bestuurlijke primaat in de sociale zekerheid. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording* (pp. 152 - 184). Amsterdam: Boom.
- Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nr. 17: *Onderzoek integratiebeleid*.
- Tweede Kamer 2003-2004, 29 543, nr. 1-2: *Contourennota Herziening van het inburgeringstelsel*.
- Veldhuis, O. (2005). De homo economicus als tevredenheidsdier. In M. Hurenkamp & M. Kremer (Red.), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid* (pp. 23-42). Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. (2004). Veranderend politiek burgerschap en democratie. In E.R. Engelen, & M. Sie Dhian Ho, *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat* (pp. 55-78). Amsterdam: AUP.
- Verzekerd van cijfers 2005. Dutch insurance industry in figures*. Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS), m.m.v. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en GfK PanelServices Benelux.
- Vijlder, F. de & Jager, G. de (2005). Meervoudige publiek verantwoording in het onderwijs. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording* (pp. 185-214). Amsterdam: Boom.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les*. Den Haag: SCP.
- Voorlichtingsraad (2005). *Belevingsmonitor voorjaar/zomer 2004*. Den Haag: Voorlichtingsraad.
- Wermölder, H. (2005). *Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*. Amsterdam: Balans.
- Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, Strategisch Akkoord 2002, <http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord> (geraadpleegd 30-11-2006).
- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam, AUP.

- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: AUP.
- Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Winter, M. (2006). Democratieopvoeding versus de code van de straat. Oratie. In M. de Winter, e.a. (Red.), *Opvoeding in democratie*. Amsterdam: SWP.
- Witteveen, W.J. & Klink, B.M.J. van (2002). *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*. Den Haag, Sdu.
- Zouridis, S. (2000). *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. Delft: Eburon.
- Zouridis, S. & Bovens, M. (2002). Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 77, 2, 65-74.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Adviesvraag

(Uit: Werkprogramma 2005 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling)

4.1.3. Advies Eigen Verantwoordelijkheid

'Eigen verantwoordelijkheid' is een populair begrip in politiek en beleid. Maar het is ook een jong begrip dat nog veel aan operationele betekenis kan winnen. Er lijkt ook nog wel wat verwarring te zijn over de betekenis van het begrip. Voor sommigen lijkt het bijvoorbeeld te betekenen dat de overheid vooral niets moet doen en dat maatschappelijke partijen het zelf maar moeten uitzoeken, voor anderen betekent 'eigen verantwoordelijkheid' eerder dat de overheid burgers op de een of andere manier actief in de gelegenheid stelt om hun verantwoordelijkheid te dragen. Door sommigen wordt 'eigen verantwoordelijkheid' vooral beschouwd als een eufemisme voor bezuinigingen, voor anderen verwijst het begrip veeleer naar een nieuwe maatschappelijke taakverdeling die aansluit bij veranderde wensen en mogelijkheden van de samenleving.

Het thema eigen verantwoordelijkheid kan in bredere zin worden gevat onder de noemer 'omgaan met de geëmancipeerde burger'; een thema dat rijksbreed aandacht krijgt. Hierbij gaat het om vraagstukken als gereguleerde marktwerking, vraagsturing, de ontwikkeling van nieuwe bestuurlijke arrangementen, de communicatie tussen overheid en burger etc. De prominentie van het begrip in het politieke debat is voor de RMO voldoende aanleiding om hier een verkenning aan te wijden, vanuit zijn expertise op het gebied van participatie en stabiliteit van de samenleving.

De RMO zal in dit adviestraject het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen belichten tegen de achtergrond van veranderende sociale netwerken van mensen. Zo is een groeiend deel van de bevolking alleenstaand en heeft om die reden eerder een vriendennetwerk dan een familienetwerk. Ook zijn sociale netwerken van mensen meer ruimtelijk gespreid en hebben ze een grotere dynamiek dan voorheen. Dit soort netwerken geven wel ondersteuning, maar het is de vraag of die zo ver zullen gaan als bijvoorbeeld het bieden van mantelzorg op min of meer structurele basis. Een ander aspect van belang zou kunnen zijn de invulling die mensen met verschillende culturele achtergronden geven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid. Er zou al met al wel eens een spanning kunnen bestaan tussen enerzijds de gedachte dat mensen meer hun eigen sociale netwerken moeten benutten voor allerlei ondersteuningsfuncties en anderzijds de veranderende aard van die netwerken.

De RMO wil tegen deze achtergrond concrete overheidsinterventies formuleren die de kans vergroten dat mensen hun verantwoordelijkheid herkennen en kunnen nemen. Een 'context van verantwoordelijkheid' heeft de raad dit genoemd in zijn advies *Aansprekend burgerschap* uit 2000. Het lijkt echter mogelijk om op basis van het voortschrijdend inzicht dat sindsdien rond dit idee is ontstaan, nu concreter en omvattender te adviseren over de wijze waarop een overheid mensen in hun kracht kan zetten.

BIJLAGE 2

Geraadpleegde deskundigen

In de voorbereiding van het advies heeft de raad twee expertmeetings georganiseerd. De eerste expertmeeting had als onderwerp de discoursanalyse van dr. Ringo Ossewaarde die als achtergrondstudie wordt gepubliceerd. De tweede expertmeeting ging over beleidsaanbevelingen. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd. Enkele deskundigen leverden commentaar op conceptteksten. De namen van zowel de deelnemers aan de expertmeetings als de individuele gesprekspartners staan hieronder in alfabetische volgorde vermeld.

drs. E.J. van Asselt, Wetenschappelijk instituut voor het CDA, Den Haag

mw. dr. E Backbier, ministerie van Justitie, Den Haag

drs. C. van Beuningen MPA, Socires, Den Haag

dr. P. Blokhuis, Christelijke Hogeschool, Ede

prof. dr. H. Boutellier, Verwey-Jonkerinstituut, Utrecht

prof. dr. M. Bovens, Universiteit Utrecht; Utrechtse School voor Bestuurs- en
Organisatiewetenschap, Utrecht

dr. G. van den Brink, (ten tijde van het advies) Nederlands Instituut voor Zorg en
Welzijn, Utrecht

drs. D. Broeders, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den
Haag

mw. ds. P. van der Burg, Wetenschappelijk instituut voor het CDA, Den Haag

prof. dr. P. Dekker, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag

drs. J. van Dommelen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

prof. dr. W. van de Donk, WRR, Den Haag

mw. drs. E. van Doorne, ministerie van Algemene Zaken, Den Haag

prof. dr. J.W. Duyvendak, Universiteit van Amsterdam; Faculteit der Maatschappij-
en Gedragwetenschappen, Amsterdam

mw. mr. M. Eenshuistra, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS),
Den Haag

mw. dr. M. Gijsberts, SCP, Den Haag

dr. R. Gilsing, SCP, Den Haag

dr. K. Grit, Erasmus MC; Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg, Rotter-
dam

mw. drs. M. Groenewoud, Kenniscentrum Grote Steden (KCGS), Den Haag

mw. drs. F. Henkel, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK),
Den Haag

mw. dr. S. Hoff, SCP, Den Haag

mw. drs. C. Huisman, Forum voor Democratische Ontwikkeling, Den Haag

mw. drs. W. van der Kraan, Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ), Zoetermeer

mw. dr. M. Kremer, WRR, Den Haag

mw. dr. R. Kwekkeboom, SCP, Den Haag

drs. M. van Leeuwen, Kenniscentrum Grote Steden (KCGS), Den Haag

H. Meijer, GroenLinks, Utrecht

mw. M. Meulmeester, (ten tijde van het advies) RVZ, Zoetermeer

dr. R. Ossewaarde, Universiteit Twente; Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie,
Enschede

drs. T. van der Pennen, Onderzoeksinstituut OTB, Delft

mw. drs. J. de Ruijter, ministerie van BZK, Den Haag

mw. prof. dr. D. de Ruyter, Vrije Universiteit; Faculteit Psychologie en Pedagogiek,
Amsterdam

drs. E. Schrijvers, WRR, Den Haag

drs. A. Soede, SCP, Den Haag

drs. W. Tiemeijer, ministerie van OCW, Den Haag

mw. drs. T. Timmermans, ministerie van BZK, Den Haag

mw. prof. dr. M. Trappenburg, Erasmus MC, Rotterdam

prof. dr. H. te Velde, Universiteit Leiden; Instituut voor Geschiedenis, Leiden

drs. I. Verhoeven, WRR, Den Haag

drs. J. Vollers, (ten tijde van het advies) ministerie van VWS, Den Haag

mw. dr. M. L. Vos, (ten tijde van het advies) ministerie van Algemene Zaken, Den
Haag

drs. T. de Vries, ministerie van Economische Zaken, Den Haag

J. van Zuylen, InAxis, Den Haag

BIJLAGE 3

Overzicht van uitgebrachte publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Adviezen

Derde raadsperiode 2005-2008

- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

Tweede raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)

- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21^e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

Werkdocumenten

- 11 Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- 10 Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- 9 Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- 8 Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- 7 Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- 6 Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- 5 "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- 1 Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl.

Adviezen zijn ook te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel. 070 378 98 80

Fax 070 378 97 83

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad is:

prof. Hans Adriaansens

prof. Maurits Barendrecht

prof. Talja Blokland-Potters

prof. Anneke van Doorne-Huiskes

prof. Paul Frissen

Sadik Harchaoui

Yolan Koster-Dreese

José Manshanden

prof. Micha de Winter

Krijn van Beek is algemeen secretaris van de raad.

De RMO is bij wet ingesteld op 1 januari 1997. Zijn formele opdracht luidt: “de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving”.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl



Colofon

Verschil maken

Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat (advies 38)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN 90 6665 752 9

NUR 740

Eindredactie

Frans Brinkman

Foto omslag

Marie Cécile Thijs

Vormgeving omslag

Marc Horvat, Uitgeverij SWP

Vormgeving binnenwerk

Lieve Maas Produkties, Amsterdam

Uitgever

Paul Roosenstein

Voor informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:

Postbus 257

1000 AG Amsterdam

T (020) 330 72 00

F (020) 330 80 40

swp@swpbook.com

www.swpbook.com