

De betekenis van eigen verantwoordelijkheid

Een inhoudsanalyse van Brits beleid

Bacheloronderzoek Bestuurskunde

**Bacheloropdracht Eigen Verantwoordelijkheid
Jeroen Jonker (BSK) s0092916
Begeleider: Dr. M.R.R. Ossewaarde**

Summary

This bachelor assignment reports on different instances of the concept of 'individual responsibility' in Great Britain. Based on theoretical literature and research in The Netherlands, a theoretical framework is set up. Key concepts are the different types of individual responsibility (possibility, accountability, task and virtue), with possible 'interfering mechanisms', and views of citizenship (the bourgeois individual and the republican citizen). With the theoretical framework, different policy instruments referring to individual responsibility, on the fields of Safety, Youth and Healthcare, are assessed. Examples are Neighbourhood Watch, which amounts to citizens working together with the police in established ways to improve safety; or the Choose and Book system, which allows patients to choose their place of treatment and is strongly supported by a monitoring system. All in all, many different forms of individual responsibility can be recognized in British policy, most of them aimed at reaching policy goals with the help of citizens. This assignment provides a clear view on the different meanings of individual responsibility in British policy, and the expected link between different types of reasons, responsibility types, mechanisms and views of citizenship, is mainly supported by the findings.

Inhoudsopgave	pag.
1. Inleiding	4
<i>Deel 1: Theoretisch kader</i>	9
2. Burger en individu	10
3. Eigen verantwoordelijkheid	12
4. Mechanismen/disposities	16
5. Schets van veronderstelde verbanden	19
<i>Deel 2: Empirische analyse</i>	21
6. Veiligheid	22
7. Jeugd	28
8. Zorg	36
9. Conclusie	44
Literatuurlijst	47

1. Inleiding

De wereld is behoorlijk veranderd; het is zeer de vraag, of de oude verdeling van verantwoordelijkheden tussen staat en burger nog past bij de moderne situatie. De opkomst van het fenomeen eigen verantwoordelijkheid (de burger zou zelf meer verantwoordelijkheden moeten nemen en krijgen) past in een grote discussie over de rol die de overheid moet spelen in de moderne samenleving. In Groot-Brittannië heeft de socioloog Anthony Giddens in die discussie een belangrijke rol gespeeld.

In 'The consequences of modernity' (1990) schetst hij een wereld waarin enorme veranderingen gaande zijn. Een wereld waarin de grenzen (van natie-staten) vervagen, waarin onze macht over tijd en ruimte de gebondenheid aan lokaliteiten sterk vermindert, waarin oude verbanden verdwijnen en nieuwe opkomen. Mensen bevinden zich in abstracte, ingewikkelde systemen, en worden blootgesteld aan een groot aantal nieuwe risico's die telkens opnieuw moeten worden ingeschat op basis van kennis die onzeker is. Maar: men heeft wel meer mogelijkheden om het eigen leven vorm te geven, en is in staat te reflecteren op het eigen handelen. In 'The third way' (1998), dat is geschreven als een soort beginselvaststelling voor de Labourpartij, beschrijft hij dan de rol van de (sociaaldemocratische) staat zoals die volgens hem past bij deze (radicale) moderniteit. De moderniteit vereist van individuen dat ze flexibel en responsief zijn, en op een handige manier zélf kunnen inspelen op de risico's en kansen die deze moderne tijd kenmerken. De overheid zoals die was, die veel verantwoordelijkheid uit de handen van de burgers neemt, of die alle risico's van bovenaf wil inschatten (wat niet mogelijk is) en dichttimmeren (wat niet wenselijk is, er zijn ook voordelen te halen), past daar niet bij.

Giddens stelt, dat de moderne staat de burgers moet helpen hun (eigen!) weg te vinden in de grote revoluties van de modernisering. De Third Way betekent een nieuwe verdeling van rechten en plichten (van verantwoordelijkheden) tussen het individu en de gemeenschap (het collectief). De burger moet geactiveerd en gestimuleerd worden, moet worden betrokken bij de gemeenschap en zelf invloed gaan uitoefenen. De burger moet mogelijkheden krijgen, maar de staat mag daarvoor ook een fatsoenlijke houding terug verwachten. De verzorgingsstaat moet een actieve keuze bieden, zodat hij kan worden toegesneden op de nieuwe leefpatronen van mensen. Ook moet de staat democratiseren: besluiten moeten op een lager niveau worden genomen, en burgerparticipatie moet worden aangewakkerd. Al met al moet de burger betrokken worden bij de gemeenschap en de publieke sfeer, en moet hij nadrukkelijk de mogelijkheid krijgen om te veranderen in een 'responsible risk taker', iemand die zelf risico's en kansen kan afwegen. De kern is telkens: 'no rights without responsibilities' en 'no authority without democracy'. De burger zou meer eigen verantwoordelijkheid moeten krijgen: hij moet meer kunnen bepalen (keuze, democratisering, rights), maar móet ook meer (responsibilities).

Giddens schetst een aantrekkelijk en logisch lijkend beeld van een nieuwe verhouding tussen staat en burger, waarin eigen verantwoordelijkheid, hoewel hij het niet expliciet als concept gebruikt, een prominente plek inneemt. Ook andere aanleidingen spelen een rol bij het opkomen van eigen verantwoordelijkheid: Giddens (1998) verwijst zelf bijvoorbeeld naar de ineffectiviteit van overheidsbureaucratieën, en de noodzaak om diensten responsief te laten zijn op de wensen van de burger/klant. In Nederland wordt daarnaast veel verwezen naar de te grote overheid (die moet afslanken, taken moet teruggeven aan de burger) en de noodzaak tot versterking van het fatsoen van burgers (RMO, 2006, p. 25-41). Eigen verantwoordelijkheid zou een goed hulpmiddel zijn om de genoemde zaken te verbeteren, en is in opkomst (zie

bijv. RMO, 2006, p. 17-19). Voorbeelden, die zowel in het werk van Giddens als in Nederland naar voren komen, zijn het oprichten van een ‘burgernet’ of ‘neighbourhood watch’, waarin burgers zelf (deel)verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid binnen hun buurt; een ‘Levensloopregeling’ als flexibel spaarpotje in plaats van een uitkering die verplicht op een bepaald moment wordt verstrekt; of het beroep op de verantwoordelijkheid van buurt en familie bij het (mantel)zorgen voor zieken en ouderen.

Maar: eigen verantwoordelijkheid blijkt een ingewikkeld concept, waarvan de werking en effecten zeker niet eenduidig zijn. Uit de recentelijk gepubliceerde rapporten van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (‘Verschil Maken’, en de achtergrondstudie daarbij: ‘Eigen Verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing’) blijkt dat de invloed en toepassing van eigen verantwoordelijkheid niet eenduidig zijn. Het blijkt dat er, althans in Nederland, vele verschijningsvormen van eigen verantwoordelijkheid te herkennen zijn. Er zijn twee grote problemen verbonden met de eigen verantwoordelijkheidsinitiatieven, die beide refereren aan de positie van de burger. Ten eerste controleert de overheid teveel de uitkomsten, door monitoring en formalisering van het proces, wat betekent dat de keuzeruimte, de beschikkingsmacht van burgers beperkt blijft. Ten tweede creëert ze door de gebruikte instrumenten burgerlijke individuen. De burgerlijke individuen zijn vooral gericht op comfort en zekerheid, en willen zoveel mogelijk het eigen nut maximaliseren (door de kansen te gebruiken die onder andere door de overheid ontstaan). Het benadrukken van het burgerlijk individu staat de ontwikkeling van burgerdeugden (zoals barmhartigheid en moed) in de weg. Daarnaast is de houding van het burgerlijk individu vermoedelijk een deel van de oorzaak van de problemen die leiden tot eigen verantwoordelijkheidsinitiatieven (RMO, 2006; Ossewaarde, 2006). Eigen verantwoordelijkheid is dus geen wondermiddel, en er blijken (mogelijk) problematische aspecten mee verbonden te zijn. Het is de vraag, of de burgers bij de gebruikelijke toepassing van eigen verantwoordelijkheid, wel meer zelfbeschikkingsmogelijkheden krijgen.

Naar een breder beeld

De rapporten van de RMO hebben geleid tot de nodige (conceptuele) verheldering, maar hebben slechts een aantal beleidsterreinen van één land bekeken. Er is informatie verkregen over de toepassing en de implicaties van eigen verantwoordelijkheid in beleid, maar die kennis kan uitgediept en verbreed worden. Het ligt daarom voor de hand, om in het buitenland te kijken hoe ‘eigen verantwoordelijkheid’ naar voren komt in beleid. Onderzoek naar beleid in een ander land kan helpen duidelijker te omlijnen wat onder eigen verantwoordelijkheid kan worden verstaan, en kan wellicht nieuwe zaken aan het licht brengen. Het is daarnaast interessant om te zien in hoeverre het beleid zich langs dezelfde lijnen ontwikkelt, en dus dezelfde tendentie tot controle en benadrukking van het burgerlijk individu heeft.

Groot-Brittannië vormt dan een interessante case: de invloed van het Third-way denken van Giddens, is daar, in ieder geval in naam (zie bijv. The Guardian, 22 september 1998), groot geweest. Op basis daarvan valt te verwachten, dat het eigen verantwoordelijkheidsbeleid in Groot-Brittannië relatief uitgebreid zal zijn, en dat er duidelijk verwezen wordt naar ‘grootse’ theoretische ideeën. Het is interessant om te zien hoeveel ruimte de burgers daar krijgen, en wat de tendentie in het Britse beleid is. In dit bacheloronderzoek zal dan ook specifiek worden gekeken naar de manier waarop eigen verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië naar voren komt in beleid.

Probleemstelling

Eigen verantwoordelijkheid is een moeilijk begrip: er worden veel zaken onder de noemer geplaatst, en er spelen verschillende mechanismen mee. Het blijkt, dat eigen verantwoordelijkheid bepaalde onwenselijke tendenties kan hebben, zoals overheidscontrole en het benadrukken van het 'burgerlijk individu'. Zeker nu eigen verantwoordelijkheid steeds vaker wordt gebruikt in beleid, zowel in Nederland als in Groot-Brittannië, is dat problematisch, en schept het een noodzaak om meer kennis te vergaren over hoe eigen verantwoordelijkheid tot uiting komt, welke mechanismen ermee verbonden zijn, en wat dat betekent voor de positie van de burger en het burgertype dat wordt benadrukt. Dát is wat in dit onderzoek centraal staat. Dat betekent dat het in dit onderzoek niet primair gaat om de achtergronden of aangehaalde aanleidingen van het beleid (zoals de veranderende wereld), die inderdaad een sterke verdediging kunnen vormen voor het beleid, en ook niet om andere mogelijke benaderingen van eigen verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld vanuit kostenooqpunt), hoewel ze zeker interessant kunnen zijn. Het gaat erom, te zien welke richting het eigen verantwoordelijkheidsbeleid van de Britse overheid heeft, kijkend naar de rol van de burger en de mate van controle door de overheid.

Het doel zal dan zijn, om kennis te krijgen over de betekenis die men in Brits beleid aan eigen verantwoordelijkheid geeft. Daartoe moeten de verschillende beleidsinstrumenten die refereren aan eigen verantwoordelijkheid gedetailleerd worden beschreven en getypeerd, en moet in kaart worden gebracht van welke mechanismen (bijv. bureaucratische controle of markttoezicht) er sprake is bij de verschillende beleidsinstrumenten. Beide zaken, de vorm van eigen verantwoordelijkheid en de mechanismen, hebben implicaties voor de manier waarop de burger naar voren komt en benadrukt wordt binnen het beleid, voor wat het beleid voor de burgers betekent. Het onderscheid tussen burgerlijk individu en burger is daarbij essentieel. Het beeld dat dan ontstaat, kan inzicht geven in de (dominante) richting van het eigen verantwoordelijkheidsbeleid van de Britse overheid, en op basis daarvan kunnen conclusies worden getrokken over de rol van de overheid. Door de kwalitatieve inhoudsanalyse van Britse beleidsstukken die ik zal uitvoeren, wil ik aan de ene kant achterhalen hoe eigen verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië er nu uit ziet, maar wil ik ook proberen te beschrijven wat dat nu betekent voor de positie van de burger en de rol van de overheid. Hoeveel beschikkingsmacht krijgt de burger eigenlijk, en hoe wordt hij gezien?

Onderzoeksvragen

De algemene vraagstelling zal een (explorerende) beschrijvingsvraag zijn:
Hoe komt eigen verantwoordelijkheid naar voren in Brits overheidsbeleid?

Met de volgende deelvragen¹:

- Welke beleidsinstrumenten, die refereren aan eigen verantwoordelijkheid, zijn er in Britse beleidstukken op het terrein van veiligheid, jeugd en gezondheidszorg te herkennen, en hoe kunnen die worden getypeerd aan de hand van de typologie van Bovens/Ossewaarde?
- Welke onderliggende mechanismen zijn te herkennen bij de gevonden beleidsinstrumenten, die de eigen verantwoordelijkheid beïnvloeden?
- Welk burgerconcept komt het sterkst naar voren in de verschillende afzonderlijke beleidsinstrumenten?

¹ Op basis van de antwoorden op deze vragen, zal enige vergelijking met Nederland mogelijk zijn, en zal misschien ook gezien kunnen worden welke delen van het Britse beleid aan te bevelen zijn voor andere overheden. Ik formuleer dat echter niet specifiek als vraag, omdat het niet expliciet onderzocht wordt, maar slechts aangestipt wanneer toepasselijk.

Omdat ik dieper op de (begrepen, latente) betekenis moet ingaan, de beleidsinstrumenten en mechanismen waarvan sprake is in detail wil beschrijven, spits ik mijn onderzoek toe op de genoemde terreinen (gezondheidszorg, veiligheid en jeugd). Deze terreinen zijn gekozen om verschillende redenen. Ten eerste zijn deze terreinen in Nederland ook al in meer of mindere mate behandeld in de RMO-rapportages, dat geeft enig houvast en enige vergelijking met een bekende context. Ten tweede valt door de aard van de terreinen te verwachten dat de verschillende vormen van eigen verantwoordelijkheid er op een verschillende manier in terug komen. Ten derde bleek uit een eerste scan van Brits beleid, dat op deze terreinen ook vrij veel eigen verantwoordelijkheidsbeleid gevoerd wordt (zie bijvoorbeeld de white papers waarnaar hierboven is verwezen). Het is niet de bedoeling om een volledige weergave te geven van eigen verantwoordelijkheidsbeleid in Groot-Brittannië, wel om de gevonden zaken zo goed mogelijk te kunnen plaatsen en begrijpen. De verwachting is echter, dat uit het bekijken van beleidsinstrumenten op deze (diverse) beleidsterreinen, een beeld naar voren zal komen dat zich laat vertalen in een algemener beeld over het overheidsbeleid.

Onderzoeksobject en analyse

Evenals de eerder aangehaalde rapporten van de RMO, zal dit bacheloronderzoek geen grootscheepse kwantitatieve analyse van enquêteresultaten of beleidseffecten behelzen. Het onderzoeksobject is, getuige mijn onderzoeksvraag, 'Brits overheidsbeleid'. Ik heb ervoor gekozen, om voornamelijk te kijken naar de zogenaamde 'White papers'. Dit zijn beleidsstukken, uitgegeven door de regering van Groot-Brittannië, die nadrukkelijk bedoeld zijn om in een wet te worden vertaald (Guide to legislation, 2007). Ze zijn leesbaarder en geven meer achtergrond dan de wetten zelf. Voorbeelden zijn 'Our health, our care, our say' (2006) en 'Youth matters: next steps' (2006). In deze stukken staat veel informatie over de achtergronden van het beleid, maar staan ook de wettelijke maatregelen die worden voorgesteld, en welke mogelijke gevolgen die maatregelen (volgens de overheid) zullen hebben voor de burgers. Ook andere beleidsinformatie, zoals wetten, indicaties van de wetsgevolgen, informatie op departementale websites of beleidsonderzoek, zal worden verzameld.

De waarnemings- en analyse-eenheden zijn dan de beleidsstukken op de terreinen van gezondheidszorg, veiligheid en jeugd, die refereren aan eigen verantwoordelijkheid. Daarbinnen zoek ik naar beleidsinstrumenten, mechanismen en burgerbeelden. Beleidsinstrumenten definieer ik als de concrete middelen waarmee de overheid bepaalde doelen probeert te bereiken, waarop ze de samenleving en de actoren daarin (inclusief zichzelf) probeert te beïnvloeden. In het geval van dit onderzoek zijn het dus middelen op de genoemde terreinen, die verwijzen naar eigen verantwoordelijkheid. De verschillende beleidsinstrumenten kunnen op een bepaalde manier scoren op het type eigen verantwoordelijkheid; op basis van mijn theoretisch kader onderverdeeld in de typen vermogen, taak, aansprakelijkheid en deugd. Dan zijn er de mechanismen die vaak met bepaalde typen eigen verantwoordelijkheid verbonden zijn; het gaat dan bijvoorbeeld om bureaucratische controle op bepaalde uitkomsten of monitoring van een markt. Voornamelijk op basis van de inschatting van de eigen verantwoordelijkheidsuiting en de mechanismen, maar eventueel ook op basis van de toon binnen een beleidsstuk, zal er dan vermoedelijk een bepaald burgerbeeld uit het beleid spreken; er is daarbij onderscheid tussen de op het publieke domein gerichte burger, en het op private kansen gerichte burgerlijk individu. De instrumenten zelf, de 'mechanismen' en de burgerbeelden zullen kwalitatief en vrij gedetailleerd worden beschreven. Of, in termen van Babbie (2004, p. 319): ik zal de (latente) inhoud van de beleidsstukken analyseren, en de betekenis zoals ik die inschat 'coderen' naar

mate van vermogen, aansprakelijkheid, taak en deugd, naar mechanismen als bureaucratische controle of monitoring en naar burgerbeeld (zie Ossewaarde, 2006).

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, dat het concept eigen verantwoordelijkheid (in beleid), scherper gesteld kan worden. Een aantal voorbeelden wordt behandeld, en daarbij zullen vermoedelijk nieuwe zaken of aandachtspunten naar boven komen, die in de studies naar het Nederlandse beleid niet aanwezig waren. Er kan worden vastgesteld of bepaalde tendensen (bijv. bureaucrativering) in het Nederlandse beleid, ook aanwezig zijn in het Britse beleid, en in hoeverre de mechanismen binnen eigen verantwoordelijkheid overeenkomen. Al met al kan de kennis over eigen verantwoordelijkheidsvormen dus worden verbreed, maar kan ook gezien worden welke zaken duidelijk constant blijven over de verschillende vormen (misschien bepaalde tendensen), en welke zaken voor het concept irrelevant zijn en misschien te verklaren zijn uit andere factoren (Nederlandse hang naar bureaucratische controle op markten?).

De maatschappelijke relevantie ligt in het gebruik van het onderzoek voor toekomstig beleid. Het zou goed kunnen dat in het Britse beleid bepaalde interessante ideeën naar voren komen, die ook elders (bijvoorbeeld in Nederland), goed toepasbaar zijn. Verder levert een beter inzicht in het mechanisme van eigen verantwoordelijkheid, begrip van dat mechanisme, wellicht kennis op over de beleidsinstrumenten die voor bepaalde doelen het meest vruchtbaar zijn. Dit betekent dat in de toekomst de eigen verantwoordelijkheidsinitiatieven beter kunnen worden toegesneden op de concrete doelen die men wil bereiken.

Deel 1: Theoretisch kader

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan, zijn naast de kwalitatieve beschrijving van gevonden beleidsinstrumenten, gericht op drie zaken: de typering van het eigen verantwoordelijkheidsinstrument, de mechanismen en burgerbeelden die erbij een rol spelen. Op basis van het onderzoek van Ossewaarde (2006), 'The quest for responsibility' van Bovens (1998) en enkele boeken van Giddens (1990, 1998), heb ik een kader opgesteld, waarin die zaken centraal staan. Dit kader van concepten kan mijn zoektocht naar beleidsstukken sturen, en het duiden van het gevondene aan de hand van het kader, zorgt ervoor dat een informatief en breed beeld kan ontstaan van de manier waarop eigen verantwoordelijkheid in Brits beleid naar voren komt.

In het volgende hoofdstuk zal ik allereerst het onderscheid aangeven tussen de burgerconcepten van de burger en het burgerlijk individu, omdat dat essentieel is voor het gezichtspunt van waaruit ik de werking van eigen verantwoordelijkheid wil bekijken. Het zijn fundamenteel verschillende burgerbeelden, verbonden met fundamenteel verschillende uitwerkingen van eigen verantwoordelijkheid. Daarna zal ik laten zien welke verschillende typen eigen verantwoordelijkheid onderscheiden kunnen worden, waarbij de insteek of aanleiding van die typen ook van belang is. Vervolgens zal ik de mechanismen, zoals sociale en bureaucratische controle beschrijven. Het is uiteindelijk de combinatie van instrument (eigen verantwoordelijkheidstype) en mechanisme dat leidt tot het benadrukken van een bepaald burgerbeeld (dat op zichzelf al sterk kan spreken uit beleidsstukken).

Het is de verwachting, dat de genoemde zaken ook in Brits beleid een rol spelen: de theoretische beschrijving geeft een manier om het Britse beleid te bekijken. In mijn empirisch onderzoek zal ik dan ook in de beleidsstukken en bij de beleidsinstrumenten kijken, in hoeverre de verwachte typen, mechanismen en burgerconcepten terugkomen. Er kunnen op basis van de theorie, voorspelde relaties worden gelegd tussen de verschillende typen, disposities/mechanismen en burgerconcepten. In het onderzoek naar het beleid kan dan worden gekeken in hoeverre die relaties inderdaad gevonden zijn.

2. Burger en individu

Kenmerkend voor eigen verantwoordelijkheid is dat er twee duidelijk verschillende (en strijdende) definities van wat een burger is (en moet zijn), een rol spelen. Het onderliggende concept van de burger bij eigen verantwoordelijkheidsbeleid, heeft een grote invloed op de manier waarop eigen verantwoordelijkheid in een bepaald geval moet worden begrepen. Het gaat hierbij om het verschil tussen het '(burgerlijk) individu' en de 'burger'. Het burgerlijk individu en de burger zijn tegengestelden van elkaar (Ossewaarde, 2006, p. 25). Dit is een fundamenteel onderscheid, tussen een zelfstandige, sturende burger met oog voor het collectieve goede, en een burgerlijk individu dat ingekaderd is binnen randvoorwaarden, dat daarbinnen slechts een nutsmaximaliserende keuze kan maken.

Het individu is gericht op het realiseren van zijn individuele belangen en op de subjectieve waarden van autonomie, emancipatie, sociale mobiliteit en beheersing. Het individu is een kanspakker, die de samenleving niet ziet als iets waarvan hij zelf deel uit maakt of als iets dat hij zelf scheidt, maar als een extern gegeven inperking van zijn mogelijkheden (door regels, prestatieverplichtingen of opgelegde taken) of geheel aan kansen (om door middel van aanwending van eigendommen of eigenschappen zoveel mogelijk individueel 'nut' te halen). Het individu is een consument, die zijn geluk ervaart in zijn private sfeer (zijn gezin, ondernemingen), en dingen vooral ziet in het licht van de verwezenlijking van private doelen ('private nutsmaximalisatie'). De samenleving is een geheel van individuen, door contracten (de overheid) met elkaar verbonden. Individuen verwerven wel sociaal kapitaal, dingen worden samen gedaan (zoals werk), gedeeld en uitgewisseld. Vertrouwen, samenwerking en sociale normen (een 'burgerlijke moraal') kunnen zeker ontstaan. Dat is dan echter vooral gericht op het feit dat het nu eenmaal prettig is om samen te leven: het kan geen tegenwicht vormen tegen de beheersing die onherroepelijk ontstaat. Het individu is niet de vormgever (de uiteindelijke machthebber) van de staat, in samenwerking met zijn medeburgers, maar positioneert zich onder de instituties die macht over hem uitoefenen. Het zoeken naar comfort en zekerheid staan voorop, in plaats van vrijheid en het weerstaan van beheersing. De waarden en normen van het burgerlijk individu, die dus op comfort en zekerheid zijn gericht, op afbakening van ieders private belang en plichten, zijn gestold in een burgerlijke moraal, die voor de individuen als inflexibel wordt beschouwd (naar: Ossewaarde, 2006, p. 26-27).

De burger echter, is gericht op de verwerving van deugden: dat is het object van burgerschap. De relevante deugden zijn: prudentie, rechtvaardigheid, moed, matiging, geloof, barmhartigheid en hoop. De burger geeft actief, binnen het publieke domein, gestalte aan een deugdzaam bestaan, waardoor hij beheersing kan weerstaan, en verantwoordelijk kan omgaan met macht. Private belangen en subjectieve waarden zijn geen norm voor het eigen gedrag: hij moet meer van zichzelf eisen, en mag ook meer van anderen eisen. De burger is competitief, maar in het publieke domein: hij wil zijn politieke en morele ambities realiseren in arena of forum, in discussie met andere burgers. Het publieke domein en de samenleving zijn zaken waar hij nadrukkelijk zelf over wil mede beschikken en dus geen exogene set van eisen en mogelijkheden. De burger beantwoordt aan het idee van pluriform burgerschap (RMO, 2006, p. 64). Hij is in staat om om te gaan met verschillen, om open, tolerant en geweldsvrij te discussiëren; er hoeft niet onmiddellijk een consensus te zijn, door bijvoorbeeld het afdwingen van één morele standaard, maar de goede omgang met verschillen kan tot een consensus leiden. De burger zoekt naar vrijheid (van definitiemacht, expertmacht, dominantie) om zijn eigen bestaan en de samenleving vorm te geven, in discussie met anderen, waarbij iedereen aanspreekbaar is voor wat betreft zijn visie op de ideale samenleving. Uiteindelijk zou dat moeten leiden tot burgers die meer dan het minimum (het

wettelijk/door de morele norm verplichte) willen doen, maar proberen zo deugdzaam mogelijk te zijn (en dus prudentie, rechtvaardigheid etc. zo goed mogelijk nastreven). (naar: Ossewaarde, 2006, p. 27-28). Het stuk in het volgende hoofdstuk over eigen verantwoordelijkheid als deugd, verwijst ook in grote mate naar de ‘burger’

Het belang van het onderscheid tussen deze verschillende burgertypen is groot, dat heeft Ossewaarde (2006, p. 29 ev) in zijn stuk duidelijk aangetoond. Binnen veel eigen verantwoordelijkheidsbeleid in Nederland vormt de burgerlijke moraal, dus de moraal van het individu (gericht op comfort en zekerheid) de onaangevallen kern. Vrijwel overal wordt de goede burger gelijkgesteld aan het burgerlijk individu, gaat het om kansen, autonomie en sociale mobiliteit. Vooral wanneer het gaat om eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid, wordt de burger vooral gezien als een individuele nutsmaximalisator. Dat, terwijl juist die burgerlijke moraal, met zijn nadruk op rechten, gegarandeerde zekerheden en zijn roep om comfort, een deel van de oorzaak zou kunnen zijn voor de problemen waar men op verschillende terreinen tegen aan loopt. Wanneer steeds minder burgers willen participeren in het collectieve goede, iedereen zich terugtrekt in de private sfeer en vooral bezig is met het pakken van kansen, dan gaat een groot deel van de zelfbeschikking verloren en is er weinig ruimte meer voor deugdelijk gedrag.

Het is interessant om te kijken, welk burgerbeeld naar voren komt in het Britse beleid, en in hoeverre daar vrijheden en zelfbeschikking, voor de ontwikkeling van de burger (in plaats van het burgerlijk individu) worden geboden. Misschien komen initiatieven naar voren waarin de burger wordt benadrukt, die in Nederland nog niet zijn bedacht. Het is hoe dan ook belangrijk om hier in de analyse aandacht aan te schenken.

<i>Type burger</i>	<i>Geluk in</i>	<i>Gericht op</i>	<i>Samenleving en staat</i>	<i>Moraal</i>
Burgerlijk individu	Private sfeer	Privaat belang (kansen), sociaal kapitaal, comfort en veiligheid	Exogeen geheel van kansen en eisen	Vaststaande, burgerlijke moraal, fatsoensnormen
Burger	Publieke domein	Verwerving van deugden, vrijheid	Beschikt er zelf over, in discussie met anderen	Moraal en normen kunnen veranderen, zijn object van discussie

Tabel 1: enkele belangrijke kenmerken van de burgertypen

3. Eigen verantwoordelijkheid

Nu het onderscheid tussen de verschillende burgertypen is geschetst, is het belangrijk om te bekijken wat er eigenlijk wordt verstaan onder het concept eigen verantwoordelijkheid. Dat is moeilijk: het is een construct dat alleen door het (vaak verschillend) politiek en sociaal gebruik ervan iets gaat betekenen. In het algemeen kan gesteld worden, dat eigen verantwoordelijkheid aan de ene kant verwijst naar de wens om de verhoudingen tussen staat, civil society en burger opnieuw te ordenen, en aan de andere kant verwijst naar beleidsinstrumenten die beogen de positie van de burger te versterken, zoals vraagsturing, eigen risico's en marktwerking (RMO, 2006, p.9). Het is dat laatste waar ik mij op ga richten.

Voor de beschrijving van eigen verantwoordelijkheid in beleid, baseer ik me aan de ene kant op de beschrijving (op basis van het gebruik van het woord) die Bovens geeft (1998, p. 24-26), maar hij schreef over een ander onderwerp (verantwoordelijkheid binnen complexe organisaties). Daarom verwijs ik ook naar de manier waarop Ossewaarde (2006) ze gebruikt: de verantwoordelijkheidstypen zijn dan, zo blijkt, toepasbaar op eigen verantwoordelijkheid zoals die op verschillende manieren in beleid naar voren komt. Hoewel de aanleidingen of achtergronden van het beleid, zoals gezegd, geen fundamenteel onderdeel vormen van de analyse, is het interessant om er toch even kort bij stil te staan, omdat ze als verduidelijking van de invalshoek van een bepaald type eigen verantwoordelijkheid interessant zijn. Er zijn vier typen van (eigen) verantwoordelijkheid te onderscheiden:

Eigen verantwoordelijkheid als vermogen

Eigen verantwoordelijkheid als vermogen staat vaak in het licht van de constructie van crisissituaties. Door voortdurend te benadrukken dat het ergens slecht gaat, dat er misstanden zijn, dat er bijzonder gevaarlijke situaties ontstaan en dat het alleen maar verergert, kan een klimaat worden geschapen waarin het 'normaal' is, dat een burger zijn steentje (op een door de overheid bepaalde manier) bijdraagt. De steun van de burgers is in dat gecreëerde beeld (zie voor de invloed van dit soort symbolen Elchardus, 2003) dan noodzakelijk om de crisis te bedwingen, en de roep daarom zal eerder worden geaccepteerd. Als het echt zo erg is, is het logisch dat de oude verantwoordelijkheid van de overheid niet voldoet, dat de burger zal moeten helpen en zijn (gekregen) vermogens zal moeten gebruiken (naar: Ossewaarde, 2006, p. 31, 32).

Het type is, volgens Bovens (p. 25), een voorwaarde, die gecombineerd kan worden met andere vormen van eigen verantwoordelijkheid. De grondgedachte is, dat je om verantwoordelijk te zijn, of gehouden te kunnen worden (aansprakelijkheid), de capaciteit moet hebben om een bepaalde verantwoordelijkheid uit te oefenen. Dat betekent aan de ene kant dat je mentaal toerekeningsvatbaar bent, maar verder ook dat je sociale positie toereikend is, en dat je voldoende middelen hebt (om niet onderworpen te zijn aan je omstandigheden) (Ossewaarde, 2006, p. 33, 50). Dit is te relateren aan beleid, wanneer de overheid bepaalde (machts)middelen aan de burger verstrekt, om hem vervolgens voor het (al dan niet) gebruiken van die verstrekte (machts)middelen ter verantwoording te roepen. Beloning en straf spelen hier een belangrijke rol: als je iets kúnt doen (bijv. je bedrijf in samenwerking met de politie beveiligen), dan moet je het ook doen, want dan wordt je beloond. Als je geen gebruik maakt van je vermogen, dan wordt je gestraft (bijvoorbeeld door het niet toekennen van een keurmerk of een verblijfsvergunning). Wat opvalt, is dat het krijgen van bepaalde vermogens vaak verbonden is met samenwerking met de overheid, bij de realisatie van doelstellingen die de overheid stelt (bijv. het veilig houden van de buurt door middel van 'neighbourhood watch') (Ossewaarde, 2006, p. 33, 52). In de analyse zal eigen

verantwoordelijkheid als vermogen naar voren komen wanneer de overheid bepaalde vermogens/middelen aan burgers verstrekt. Het vermoeden is, dat ze ermee verbonden een bepaalde dwingende verwachting van verantwoordelijk gedrag oplegt. Het credo 'no rights without responsibilities', dat Giddens formuleerde (1998, p. 65) als kern voor de nieuwe sociaaldemocratie, past hier in.

Eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid

Bij dit type eigen verantwoordelijkheid gaat het om het verantwoordelijk gehouden worden voor bepaald gedrag of een bepaalde ontstane situatie (Bovens, 1998, p. 25). Het gaat om een oorzakelijke verantwoordelijkheid voor de gevolgen van een bepaalde keuze (Ossewaarde, 2006, p. 36). Deze vorm van verantwoordelijkheid is vooral verbonden met keuzes van individuen binnen een markt, en past voor de overheid vooral binnen het streven om meer vraaggestuurd te werken en responsiever te kunnen zijn naar de wensen van de burger (zie bijv. Giddens, 1998). Vaak speelt op de achtergrond sterk het idee dat individualisering vooruitgang is, en dat keuzemogelijkheden mensen vrij maken. De overheid zou keuzemogelijkheden moeten vergroten (de burgers dus consumentenmacht moeten geven) om aan de nieuwe zelf-kiezende en goed geïnformeerde mens tegemoet te komen (Ossewaarde, 2006, p. 34-35). Keuze en vraagsturing zouden er voor kunnen zorgen dat de juiste diensten geleverd worden (afgestemd op wat individuen in deze tijd nodig hebben).

Het geven van eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid, houdt het creëren van keuzemogelijkheden en het zorgen voor transparantie van die keuzemogelijkheden in. Dit betekent meestal het creëren van een markt en het zorgen voor markttoezicht. Als de burger als (autonome) consument heeft kunnen kiezen tussen verschillende, transparante (diensten) alternatieven, dan kan hij ook verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomst van zijn keuzeproces (en het al dan niet maximaliseren van zijn nut). Wanneer de overheid door het creëren van keuzemogelijkheden, door het vergroten van consumentenmacht, probeert burgers een verantwoordelijkheid (voor gemaakte keuzes) te laten dragen, dan is er sprake van eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. Dit type eigen verantwoordelijkheid is vaak vanuit zichzelf verbonden met de burgervisie van het burgerlijk individu: de individuele nutsmaximalisator maakt een berekening, pakt kansen en vermijdt risico's.

Eigen verantwoordelijkheid als taak

Naast een geconstrueerde beleids crisis, waarbij de burger een taak krijgt om de crisis het hoofd te kunnen bieden, vormt de fatsoens crisis vaak een achtergrond bij eigen verantwoordelijkheid als taak. Als de publieke impressie is, dat de door de meerderheid geaccepteerde (burgerlijke) normen en waarden niet meer door iedereen gerespecteerd worden, en dat een groeiend aantal mensen zich niet meer fatsoenlijk gedraagt (wat het geval lijkt te zijn in Nederland en Groot-Brittannië), kan dat voor de overheid een reden zijn om burgers plichten op te leggen, nadrukkelijk de verantwoordelijkheid te geven om zich aan bepaalde normen te houden (Ossewaarde, 2006, p. 37-38, RMO, 2006, p. 40-42).

Het gaat bij eigen verantwoordelijkheid als taak om verantwoordelijkheden, of taken of verplichtingen, die verbonden zijn met een bepaalde (sociale) rol. Het gaat om de taken die uit een bepaalde sociale positie voortvloeien (Bovens, 1998, p. 26). In beleid komt het naar voren, wanneer de posities, rechten en plichten van de (bij een beleidsterrein) betrokken partijen worden vastgelegd. Het betekent vaak, dat de overheid (eenzijdig), burgers en organisaties een bepaalde rol toebedeelt, en daar vervolgens taken aan hangt. Binding en contractuele verplichting spelen een belangrijke rol. In het beleid wordt gesteld wat 'een (in brede zin) fatsoenlijke' overheid, maar ook burger of bijvoorbeeld buurt, geacht wordt te doen

op een bepaald terrein: men is daar soms wettelijk, maar in ieder geval door middel van sociale en politieke druk, aan gebonden (Ossewaarde, 2006, p. 56-59). Een voorbeeld is dat familieleden in veel gevallen steeds meer geacht worden voor hun zieke verwanten te zorgen, doordat ze in het beleid de rol van mantelzorger toebedeeld hebben gekregen. Verbonden met eigen verantwoordelijkheid als taak, is een overheid die eist, die plichten en verantwoordelijkheden oplegt (RMO, 2006, p. 49). Ook hier speelt weer sterk: 'no rights without responsibilities'.

De geaccepteerde dominantie van een bepaalde perceptie van de fatsoenlijke burger en de fatsoenlijke overheid, leidt ertoe dat de taken (om in brede zin fatsoenlijk te zijn) zowel voor overheid als voor burger kunnen worden gearticuleerd en geconcretiseerd. Dit correspondeert vaak met het burgerconcept van het burgerlijk individu (en een vaststaande burgerlijke moraal): men wordt gedwongen aan bepaalde vastgelegde minimum eisen te voldoen, niet gestimuleerd om bezig te zijn met het zoeken naar het collectieve goede, en vanuit zichzelf verantwoordelijkheidsgevoel te tonen.

Eigen verantwoordelijkheid als deugd

Bovens (1998, p. 26) beschrijft dit type verantwoordelijkheid als iets dat het karakter van mensen typeert, als een positief waardeoordeel. Als iemand 'verantwoordelijk' handelt, betekent dat dat hij goed handelt, na voldoende nagedacht te hebben, en waarbij hij zich openstelt voor kritiek op zijn handelen. Eigen verantwoordelijkheid als deugd verwijst dan naar initiatieven waarbij de overheid ervoor probeert te zorgen, dat burgers verder kijken dan het eigen belang, dat ze betrokken zijn bij de maatschappij, bij de publieke zaak en dat ze zelf hun leven en de samenleving willen (en kunnen) vormgeven. De burger wordt gestimuleerd vanuit zichzelf verantwoordelijk te zijn (zich verantwoordelijk te voelen en te tonen) voor het collectieve goede in zichzelf en de ander, en moet die anderen kunnen aanspreken, maar ook aangesproken kunnen worden (dus in staat zijn tot zelfkritiek). Er kan worden gesproken van eigen verantwoordelijkheid als deugd, wanneer de overheid inzet op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties (zoals empathie, weerbaarheid, betrokkenheid en aanspreekbaarheid, opdat burgerdeugden kunnen worden verworven, zie het hoofdstuk over burgerbeelden) bij burgers, bijvoorbeeld door scholing; of wanneer de burger wordt gestimuleerd tot vrijwillige inzet voor naasten of de publieke zaak. De belangrijkste uitingsvorm van eigen verantwoordelijkheid als deugd is het geven van werkelijke beschikkingsmacht in handen van de burger (of de sociale verbanden waarbinnen hij zich begeeft), overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit, waarbij beslissingen op een zo laag mogelijk niveau worden genomen. Zo is de burger vrij om zijn leven en het publieke domein mede te scheppen (los van beheersing), kunnen de burgerschapscompetenties worden ontwikkeld en wordt men in staat gesteld om vanuit zichzelf de deugden te tonen, in plaats van strikt te voldoen aan wetten of taken (naar: RMO, 2006, p. 49, 53 en Ossewaarde, 2006, p. 41-42). Dit type eigen verantwoordelijkheid verwijst sterk naar het ontwikkelen van de 'burger', zie daarvoor het hoofdstuk over de burgerbeelden.

Eigen verantwoordelijkheid als deugd staat, evenals sommige andere typen van eigen verantwoordelijkheid, vaak in het licht van de bekende crisis van de bureaucratie: de burger moet los komen van de sterke sturing en beheersing door de bureaucratie, van de belemmerende regels en organisaties, en kan zelf (als dichtstbijzijnde actor) het best beslissen wat goed zou zijn. Ook de wens om de civil society te stimuleren is vaak verbonden met eigen verantwoordelijkheid als deugd: zorg en solidariteit worden in die visie niet meer 'automatisch' geregeld door de overheid, maar zijn nadrukkelijk ook een verantwoordelijkheid van andere actoren, met name van vrijwillige verbanden. Een sterke

civil society, die wordt gestimuleerd en machtsmiddelen krijgt (een echte tegenmacht kan vormen), draagt bovendien bij aan de 'empowerment' van de burgers (die betrokken zijn binnen die civil society): ze leren beheersing te weerstaan, en kunnen hun 'deugden tonen', dus mee helpen zoeken naar het collectieve goede, in het publieke domein. De civil society kan, bijvoorbeeld doordat ze de verwerving van burgercompetenties stimuleert, bijdragen aan de ontwikkeling van de burgers tot actieve, discussierende burgers, die oog hebben voor het algemeen belang (zie: Ossewaarde, 2006, p. 40-42).

4. Mechanismen/disposities

Nu de mogelijke eigen verantwoordelijkheidstypen geschetst zijn, is het noodzakelijk om te bepalen wat bij eigen verantwoordelijkheid mogelijke meespelende mechanismen zijn, en welke disposities (neigingen om een bepaald resultaat te bereiken) daarmee verbonden kunnen zijn. Dit heeft grote invloed op de uiteindelijke werking van de eigen verantwoordelijkheid, en bepaalt mede welke positie van de burger uit het beleid spreekt. Uit het RMO-rapport en de analyse van Ossewaarde vallen een aantal mechanismen en disposities te herleiden, die ook goed voor Brits beleid zouden kunnen gelden. Belangrijke mechanismen zijn:

Beloning en straf (sanctiemechanismen)

Beloning en straf vormen een krachtige manier is voor de overheid om samenwerking en het werken aan bepaalde doelen af te dwingen. Het belonen van mensen/organisaties als ze met de overheid samenwerken bij het bereiken van (door de overheid vastgestelde) doelen, en het straffen als ze het niet doen (hoewel ze wel het vermogen hadden), vormt een enorme controle op de uitkomsten. Mensen worden, vaak nadat ze een bepaald vermogen toebedeeld hebben gekregen, geacht zich op een bepaalde manier te gedragen (bijv. inburgeringslessen te volgen, het examen te halen), en worden daar anders voor gestraft (geen verblijfsvergunning). Dit leidt tot een dispositie van disciplineren, waarin men wordt gedwongen om met de overheid samen te werken en waarin men wordt beoordeeld op de bijdrage aan het beleid op een bepaald terrein (Ossewaarde, 2006, p. 52). Beloning en straf zijn een signaal, dat de overheid nog steeds bepaalt wat er gebeurt, en dat individuen in hun 'eigen verantwoordelijkheid' alleen meewerken bij het behalen van doelen die ze niet mede hebben bepaald. Daarnaast heeft het mechanisme van beloning en straf, tot gevolg dat de beperkte beschouwing van burgerschap, het burgerlijk individu, sterker naar voren komt: mensen worden in een positie geduwd waarin het gaat om het vermijden van straffen en het halen van beloningen, dus het pakken van kansen. Wie waarvoor verantwoordelijk gehouden kan worden, wie waarvoor gestraft kan worden, wordt op een legalistische manier afgebakend. Dat leidt er ook toe, dat de verantwoordelijkheid daartoe beperkt blijft. Zolang aan de minimum eis is voldaan, hoeft niet meer verantwoordelijkheid gedragen te worden. Dit betekent vaak een benadrukking van het burgerlijk individu: het gaat om een private nutsafweging in plaats van om een probleem dat zelfstandig in samenwerking aangepakt kan worden.

Monitoringssystemen (markttoezicht)

Vaak wordt, tegelijkertijd met de creatie van een markt (en eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid), een stelsel van toezicht ontwikkeld. Bureaucratische organisaties worden opgericht, om 'het aanbod op peil te houden'. Daarin wordt enerzijds bepaald, tussen welke alternatieven gekozen kan worden. Anderzijds probeert de overheid daarmee keuzegedrag in kaart te brengen en te beïnvloeden. De overheid bepaalt dan nog steeds tot op zekere hoogte, via een expertsysteem dat 'objectieve' informatie levert (terwijl de overheid de indicatoren, en dus ook de uitkomsten bepaalt), welk keuzegedrag tot stand komt (RMO, 2006, p. 51). Dat staat haaks op 'zelfbeschikking'. Deze systemen zijn vaak verbonden met eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. Meer in het algemeen kan daarover gezegd worden, dat dergelijke aansprakelijkheids-verantwoordelijkheden vaak de neiging hebben om het burgerlijk individu als kiezer, kansenspikker, nutsmaximalisator, centraal te stellen, en mensen alleen de 'vrijheid' geven om zich dan ook als individu te gedragen (Ossewaarde, 2006, p. 35-36).

Sociale controle: opleggen van verwachtingen

Sociale controle is een erg breed begrip, dat refereert aan de sociale instituties zoals normen, gewoonten en tradities die ons gedrag inkaderen. Het zelfbegrip van subjecten, de manier waarop men zichzelf ziet en wat men passend acht bij die rol, wordt altijd (deels) bepaald door de sociale omgeving. Hier gebruik ik de term sociale controle, om te refereren aan een mechanisme, dat vooral veel bij eigen verantwoordelijkheid als taak naar voren komt. Het gaat dan om de sterke en bewuste benadrukking van bepaalde taken en verwachtingen door het beleid, door de houding van beleidsuitvoerders of door de reacties van anderen op het beleid. Door categorisering en voortdurende benadrukking van wat 'fatsoenlijk' is (als je je in een bepaalde categorie bevindt) binnen het beleid of door beleidsuitvoerders, wordt duidelijk gemaakt wat iemands rol op een bepaald moment is, welke verplichtingen iedereen tegenover elkaar heeft, wat de eigen belangen en maatschappelijke belangen zijn. Dit betekent dat de overheid ook buiten de directe taakstelling bepaalt wat er van een burger in een bepaalde rol wordt verwacht. Dit houdt binding aan het bereiken van bepaalde overheidsdoelen in, maar reikt verder dan dat: een bepaalde, vooraf als juist aangemerkte manier van handelen (de burgerlijke moraal, je moet je netjes, meewerkend opstellen) wordt door benadrukking (als taak in beleid en door sociale controle naar aanleiding van het beleid) opgelegd (Ossewaarde, 2006, p. 56-59). Ook hier geldt het verhaal van de legalistische afbakening: er is duidelijk vastgesteld waarvoor bepaalde rollen wel en niet verantwoordelijk zijn, en er is vervolgens geen noodzaak om verder te kijken, verder te zoeken naar wat goed zou zijn. Dit betekent een benadrukking van het burgerlijk individu, dat niet kijkt naar het collectieve goede, maar wel naar de private gevolgen van het overtreden van regels.

Bureaucratische controle op input of uitkomsten

De overheid is over het algemeen gericht op het bereiken van bepaalde doelen. Daarom blijkt, dat ze ook bij het geven van eigen verantwoordelijkheid aan burgers, op bepaalde uitkomsten wil aansturen. Dat betekent in concrete gevallen bij eigen verantwoordelijkheid dat er een mechanisme in werking treedt, waarbij vooraf is besloten wat de gewenste resultaten zijn, en waarbij de overheid vervolgens probeert te garanderen dat de gewenste resultaten ook tot stand komen. Vaak wordt daarbij een monitoringssysteem gebruikt, waarmee kan worden gezien of de resultaten wel gewenst zijn. De neiging is er, om de macht van de burger aan banden te leggen, en dicht te timmeren met regels en controle. Er komen definities van wat wel en wat niet geoorloofd is, en zo voert de overheid toch steeds de regie. De verantwoordelijkheid rust dan niet bij de burger, maar blijft bij de overheid (RMO, 2006, p. 59). Onder bureaucratische controle wordt dus verstaan, het door de overheid beperken van input of mogelijke uitkomsten, door het stellen van beperkingen, het (zeer) strikt omlijnen van mogelijkheden (door bijvoorbeeld bepaalde verplichtingen te stellen) of het in handen nemen van de regie, door bijvoorbeeld als goedkeurder te fungeren of samenwerking binnen bepaalde lijnen af te dwingen. De burger heeft hier dus geen (of minder) beschikkingsmacht, en wordt gezien als burgerlijk individu dat moet worden ingekapseld in regels (om 'goed te kunnen werken').

Concluderend

De mensvisie die achter eigen verantwoordelijkheid steekt, bleek in Nederland vaak die van het calculerende, burgerlijke individu. Niet alleen wordt de burgerlijke moraal voortdurend benadrukt en gehandhaafd (door sociale controle en binding aan taken), het burgerlijk individu wordt nog verder in de hand gewerkt door kaders van nutsmaximalisatie te stellen, en mensen alleen de kans te geven zich als consument te gedragen. Verder worden veel 'eigen verantwoordelijkheids' processen ingedamd door monitoringssystemen en bureaucratische

regels, omdat de overheid ongewenste uitkomsten wil uitsluiten, en eigenlijk de uitkomsten wil bepalen. De burger kan dus kiezen, maar kan niet bepalen waarvoor hij wil kiezen. De overheid blijft in de rol van grote, bureaucratische probleemoplosser. Al met al leidt dat ertoe, dat burgers individuen worden, en dat ze alleen worden ingeschakeld bij het bereiken van van bovenaf vastgelegde doelen. Deze disposities, de binding aan het 'burgerlijk individu' (door markt en toezicht op 'fatsoen') en het bepalen van uitkomsten door de overheid (geen echte zelfbeschikking, alleen rol in beleid), zijn vermoedelijk ook te vinden in Brits beleid.

Als de overheid echter los komt van het paradigma van de grote probleemoplossende actor, en ruimte probeert te scheppen waarin andere krachten (burgers, organisaties) op basis van betrokkenheid met elkaar kunnen werken, dan is er kans dat er werkelijk medevormgeverschap ontstaat. De overheid zorgt dan voor macht en tegenmacht (in die context van eigen verantwoordelijkheid, in die arena van krachten), en probeert geen bureaucratische controle uit te oefenen. Er wordt alleen gestuurd op onaanvaardbare uitkomsten. Bij dit mechanisme van terugtreden is de kans op eigen verantwoordelijkheid als deugd het grootst, is het waarschijnlijker dat de burger zelf bepaalt wat goed is (in discussie met z'n medeburgers) en niet wordt ingezet als beleidsinstrument bij doelen die voor hem zijn bepaald.

5. Schets van veronderstelde verbanden

Mijn onderzoek zal een beschrijvende exploratie zijn, en ik heb geen groot, statistisch toetsbaar causaal model opgesteld. De concepten die ik hiervoor heb geschetst, zijn manieren om naar het beleid te kijken, en vormen een uitgebreide schets van zaken die waarschijnlijk zijn te herkennen in het beleid. Bij het bekijken van het beleid, kan ik interessante zaken nu benoemen.

Toch zijn er op basis van de literatuur bepaalde verwachtingen. Ten eerste verwacht ik, dat de beleidsinstrumenten die ik bekijk, passen in de typologie, en dat de door de probleemoplossende overheid naar voren geschoven mechanismen (zoals beloning en straf), aansluiten bij de schets die ik heb gemaakt. De combinatie van eigen verantwoordelijkheidstype en mechanisme leidt dan tot de benadrukking van ofwel het burgerlijk individu, ofwel de burger. Het burgerconcept kan overigens ook aan de basis liggen van het beleid. Daarbij komt de veronderstelling, dat bepaalde typen eigen verantwoordelijkheid verbonden zijn met bepaalde mechanismen en bepaalde burgerconcepten. Hieronder in de tabel² die veronderstelde samenhangen:

<i>Type eigen verantwoordelijkheid</i>	<i>Beleidsinstrument</i>	<i>Mechanisme</i>	<i>Burgerconcept</i>
Vermogen	Geven van vermogen	Beloning en straf	Burgerlijk individu
Aansprakelijkheid	Creatie keuzemogelijkheden	Markttoezicht en monitoring	Burgerlijk individu (consument)
Taak	Binding aan taken	Sociale controle en inprenting taak	Burgerlijk individu
Deugd	Competentieontwikkeling Medevormgeving	Terugtrekken Macht en tegenmacht	Burger

Tabel 2: veronderstelde samenhangen

De verwachting is, op basis van de geanalyseerde situatie in Nederland, dat er relatief weinig zal worden ingezet op eigen verantwoordelijkheid als deugd. Omdat de andere drie typen van eigen verantwoordelijkheid vaak uitdraaien op het benadrukken van het burgerlijk individu en de burgerlijke moraal (via beloning en straf, markttoezicht en 'consument'-dwang en sociale controle), verwacht ik dat ook in Groot-Brittannië die disposities duidelijk te zien zijn. Ook is de verwachting, dat de burger zal worden ingeschakeld voor het bereiken van (overheids)doelen, en dat het daarbij eerder gaat om resultaten dan om zelfbeschikking. Toch zou de situatie in Groot-Brittannië anders kunnen blijken: de verhalen van Giddens en de civil society kunnen een sterkere invloed hebben gehad bij het tot stand komen van eigen verantwoordelijkheid, waardoor er een sterkere gerichtheid op deugd is. Ook zou het zo

² De bureaucratische controle waartoe zoals aangegeven vaak de neiging is, hangt samen met het idee van de overheid als doelrationele probleemoplosser, en kan bij ieder beoogd eigen verantwoordelijkheidsinitiatief gaan meespelen.

kunnen zijn, dat de verbanden die in Nederland zijn gevonden minder aanwezig zijn in Groot-Brittannië: dat tast de geldigheid van de theoretisch verwachte samenhangen aan.

Een uitgebreide beschrijving van eigen verantwoordelijkheid, met de steun en richting van de concepten, zou inzicht moeten geven in welk licht eigen verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië staat. Hoe probeert men in Groot-Brittannië eigen verantwoordelijkheid te bevorderen in beleid, en hoe kan eigen verantwoordelijkheid dan begrepen worden? Er kan gekeken worden, in hoeverre het beeld dat naar voren komt, strookt met het theoretische beeld dat voornamelijk op basis van Nederland is geschetst. Het zal duidelijkheid geven in hoeverre ook in een ander land eigen verantwoordelijkheid in de genoemde concepten te plaatsen is, in hoeverre de samenhangen blijven bestaan, en of dat dus verwijst naar een meer algemene tendentie van verschillende typen eigen verantwoordelijkheidsbeleid (bijv. eigen verantwoordelijkheid als taak leidt vermoedelijk altijd tot het vastleggen van bepaalde 'fatsoenlijke' manieren van gedragen). Dat betekent dat de concepten die ik hier heb beschreven, dit beeld van eigen verantwoordelijkheid, meer kracht krijgt. Maar misschien zullen er ook wel andere ideeën blijken te zijn, of moeten er zaken worden toegevoegd aan de schets van eigen verantwoordelijkheid die hier is gegeven. Dat levert dan weer een verfijning van de concepten op.

Deel 2: Empirische analyse

In dit deel zal ik ingaan op de verschillende beleidsterreinen, en beschrijven welke instrumenten er zijn gevonden die refereren aan eigen verantwoordelijkheid. Telkens zal een algemene schets worden gegeven van beleid op het terrein, waarna de specifiek eigen verantwoordelijkheidsonderdelen uitvoerig worden belicht. De typen eigen verantwoordelijkheid en de mechanismen, alsmede het burgerconcept dat (op basis daarvan) binnen bepaald beleid naar voren komt, zullen hierbij telkens aan de hand van het theoretisch kader worden beschreven. Zo zal kunnen worden gezien, in hoeverre het theoretisch kader ‘past’ op de Britse situatie, en in hoeverre verwachte verbanden ook in Brits beleid aanwezig zijn.

De tijd ontbreekt, om ieder bekend beleidsdocument per beleidsterrein uit te pluizen en om ieder initiatief (dat enigszins verwijst naar eigen verantwoordelijkheid) te behandelen. Op basis van de lijst van publicaties na 2001, per ministerie, die op www.opsi.gov.uk te lezen is, maak ik daarom een eerste selectie van mogelijk interessante stukken. Alleen de stukken die verwijzen naar de onderwerpen die ik ga bekijken (veiligheid, jeugd en gezondheidszorg), en die blijkens de titel een beleidsdocument zijn (en geen jaarrekening of iets dergelijks) worden daarbij meegenomen. Daarbij heb ik ieder geselecteerd stuk doorgelezen, en stukken met de voor mij interessante elementen (waarin dus wordt gerefereerd aan eigen verantwoordelijkheid, het geven van vermogens aan burgers, de civil society, activering etc.) eruit gehaald. Door het zoeken op de ministeriele websites (zoals www.homeoffice.gov.uk en www.dh.gov.uk) kan dan meer achtergrondinformatie worden verkregen. Doordat ik een groot aantal white papers en andere beleidsstukken heb bekeken en vele crossverwijzingen (van beleidsdocument naar beleidsdocument) heb gevolgd, ben ik er vrij zeker van, dat in mijn onderzoek de meeste belangrijke punten aan bod komen.

6. Veiligheid

Op basis van verschillende beleidsstukken, zoals 'Building on progress: safety, crime and justice' (2007), 'Building communities, beating crime' (2004) en 'Respect and responsibility' (2003), valt een beeld te schetsen van de richting van het veiligheidsbeleid van Groot-Brittannië. Over het algemeen is dat beleid gericht op het verbeteren van de betrokken organisaties zelf, en niet primair op het vergroten van de betrokkenheid van burgers. Er zijn initiatieven om de politie klantgerichter en zichtbaarder te maken en om de verschillende veiligheids- en justitie instanties beter te laten samenwerken. Voorbeelden daarvan zijn: 'neighbourhood policing', waarbij teams (van verschillende politieambtenaren met verschillende bevoegdheden) verantwoordelijk zijn voor een bepaalde buurt, aanspreekbaar zijn en actief proberen aan te sluiten bij de specifieke problemen van de buurt; en het terugdringen van de bureaucratie, opdat de relatief grote aantallen politieagenten meer werk 'op straat' kunnen doen (Building communities, beating crime, 2004, p.7). Ook de samenwerking met het justitiesysteem zou moeten verbeteren, de mechanismen zouden efficiënter moeten, en snellere oplossingen (schikkingen buiten het gerechtshof om) zouden waar mogelijk moeten worden aangegrepen (Building on progress: safety, crime and justice, 2007, p. 8, 'Justice for all', 2002). Toch krijgen ook de burgers een rol en machtsmiddelen in het beleid: 'neighbourhood watch' is een langlopend en bekend project waarbij burgers zelf in samenwerking met de politie hun wijk veilig proberen te houden en de overheid kan bevelen en contracten afdwingen die mensen vertellen wat ze moeten doen (ASBO's en ABC's).

Deze twee zaken, die duidelijk een verschillende insteek hebben (in samenwerking zelf de buurt veilig houden en de politie informeren, tegenover een wettelijke verplichting krijgen), zijn de meest opvallende voorbeelden van eigen verantwoordelijkheid binnen de (veiligheids)beleidsstukken die ik heb bekeken. Dit hoofdstuk zal in verband met de beschikbare ruimte, alleen op die twee initiatieven gericht zijn³.

*Neighbourhood watch*⁴

'Neighbourhood watch' is een initiatief dat al lange tijd loopt. In het begin (vanaf 1980) was het opgezet als een ondersteuning voor de politie, waarbij de bewoners van een buurt de 'eyes and ears' van de politie werden. De neighbourhood watch werd geacht te surveilleren, en belangwekkende zaken door te geven aan de politie. Langzamerhand is de focus echter verschoven naar een van de buurtgemeenschap uitgaande activiteit, waaraan de politie ondersteuning biedt (Laycock & Tilley, 1995, p. 2). Neighbourhood watch omvat een zeer brede reeks van activiteiten die burgers in een verband kunnen ondernemen om hun buurt veiliger te maken, zoals het in de gaten houden van de buurt, het informeren van de politie, het aanspreken van anderen op asociaal gedrag, het beveiligen van huizen en bezit (en het markeren van eigendommen door bijv. de naam te graveren), en strekt zich soms ook uit tot het opzetten van sociale evenementen zoals een buurtschoonmaakactie. Het verschil met spontane acties is, dat het verband (enigszins) geformaliseerd is, en dat er direct contact met de politie is (Laycock & Tilley, 1995, p. 3-6). Burgers melden zich vrijwillig aan om zich aan

³ Ook binnen de initiatieven van 'neighbourhood policing' (Building communities, beating crime, 2004) wordt de burger nadrukkelijk betrokken bij het beleid, wordt nadrukkelijk gezocht naar manieren om de invloed van burgers op het stellen van doelen te vergroten, en om een informatie-partnerschap aan te gaan. In verband met de vaagheid van die voorstellen, de ruimte en de op de neighbourhood watch lijkende conclusie wordt dat hier niet in detail besproken.

⁴ De beschrijving van Neighbourhood watch is niet gebaseerd op een white paper, omdat er geen recente voorhanden zijn. Het onderzoek waarnaar wordt verwezen, is uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office) en geeft in combinatie met websites gericht op het publiek, het best vindbare beeld van Neighbourhood watch.

te sluiten bij een bestaand initiatief, of zelf een nieuw initiatief op te starten. Het gaat bij neighbourhood watch (vanuit de overheid gezien) dan om het stimuleren van het ontstaan van groepen van burgers, die in samenwerking willen proberen de wijk veiliger te maken. De groepen worden geacht nauw samen te werken met de politie. Momenteel zijn er naar schatting zo'n 170000 groepen actief binnen neighbourhood watch (<http://www.neighbourhoodwatch.net>): het is een belangrijk, omvangrijk initiatief.

De aanleiding voor neighbourhood watch is primair de crisissituatie op het beleidsterrein zoals die is, of zoals die wordt gepercipieerd. Het is opgericht met het oog op het bestrijden van een probleemsituatie van misdaad en overvallen (Laycock & Tilley, 1995, p. 3). Daarnaast heeft het als doel om het vaak lage veiligheidsgevoel (Laycock & Tilley, 1995, p. 13) te vergroten. Er wordt overigens ook verwezen naar asociaal gedrag (graffiti, intimiderende hanggroepjongeren), maar dat wordt als onderdeel van de criminaliteitsproblemen genoemd, die door de buurt aangepakt kunnen worden, en niet zozeer als uiting van een fatsoenscrisis. De steun van de burgers is noodzakelijk, om de veiligheidscrisis te bezweren. Of, zoals op de site van een politiekorps van de west-midlands stond geschreven: 'the police needs your help'.

Eigen verantwoordelijkheid als vermogen en als taak komen dan ook allebei naar voren binnen dit beleidsinstrument. De burgers krijgen bepaalde vermogens van de politie: ze worden (summier) getraind door middel van informatiepakketten en krijgen makkelijk informatie en toegang tot de politie (via een vrijwilliger die als coördinator fungeert). De coördinator kan ook de beschikking hebben over zaken als alarminstallaties of middelen om eigendommen mee te markeren, die dan kunnen worden verstrekt aan de deelnemers binnen het project. Samenwerking met de autoriteiten wordt telkens geïmpliceerd. Het initiëren van neighbourhood watch projecten loopt grotendeels via de politie, die uitgebreid tips en adviezen geeft over hoe een dergelijk project eruit zou moeten zien, en duidelijk afgebakende mogelijkheden geeft. (<http://www.crimereduction.gov.uk/nbhwatch.htm>; <http://www.neighbourhoodwatch.uk.com>) Eigen verantwoordelijkheid als vermogen (dat door training, informatie en toegang gestalte krijgt), komt het sterkst naar voren binnen het beleidsinstrument neighbourhood watch. Maar ook eigen verantwoordelijkheid als taak is te zien: uit de informatie die via de sites aan de burger wordt verstrekt, spreekt een visie die stelt dat het minimum dat je kunt doen (en dus moet doen), het in de gaten houden van de buurt is. 'Everyone can do something that makes a difference'. Een fatsoenlijke burger helpt mee zijn buurt veilig te houden, door de veiligheidsinstructies te volgen.

Sociale controle op de uitvoering van taken komt niet buitengewoon sterk naar voren, hoewel te verwachten valt dat men binnen buurten waar neighbourhood watch sterk aanwezig is, sterke verwachtingen aan personen oplegt om mee te doen aan 'het initiatief dat de buurt veiliger maakt' (en dus op z'n minst beveiligingsmaatregelen te treffen). De overheid wijst wel op beloningen: het meedoen aan neighbourhood watch en de vignetten die je kunt krijgen (voor op het raam) zullen de kans doen afnemen dat je getroffen wordt door misdaad, en het schijnt zelfs lagere verzekeringspremies op te leveren. (<http://www.crimereduction.gov.uk/nbhwatch.htm>). Toch legt de overheid zélf niet de beloningen en straffen op, en stelt ze meermalen dat het aan iedereen vrij is om te participeren (hoewel duidelijk de verwachting spreekt dat mensen zichzelf goed beveiligen en de buurt in de gaten houden). Het onderzoek van Laycock en Tilley (1995, p.3) laat daarbij zien dat er wel degelijk verschillende uitingen zijn binnen neighbourhood watch: kennelijk hebben de burgers toch enige mate van vrijheid bij het meedoen aan dergelijke projecten.

De leidende actor is echter vaak de probleemoplossende overheid. De politie stelt doelen, geeft aan wat er zoal gedaan kan worden en het is een groot onderdeel van de neighbourhood watch dat de politie voortdurend betrokken blijft: 'Schemes keep in close contact with local police to share information and advice', in overleg met de 'the crime prevention officer' (van de politie) wordt bepaald wat een coördinator en zijn groep kunnen gaan doen, en stappen worden genomen 'in close consultation with the police' (<http://www.crimereduction.gov.uk/nbhwatch.htm>, <http://www.neighbourhoodwatch.uk.com>, 'how to set up a scheme'). De meting van succes vindt plaats in termen van het meten van doelbereiking: het evaluatierapport van Laycock en Tilley (1995) is daar het bewijs van, en richt zich op het zoeken naar de bijdrage van neighbourhood watch aan het bestrijden van misdaad en het vergroten van het veiligheidsgevoel (gemeten in door de overheid vastgestelde indicatoren). Van terugtreden is eigenlijk geen sprake, de overheid (of de politie) stuurt vrij sterk. Het vaststellen van doelen en het proberen te realiseren van bepaalde uitkomsten komt overeen met de bureaucratische controle die vaak uitgaat van de overheid als probleemoplosser. De burger wordt niet gestimuleerd om deugden te tonen of te ontwikkelen, en vanuit zichzelf te bepalen wat goed zou zijn voor de publieke zaak (de buurt). Het gaat om het volgen van veiligheidsadviezen van de politie (op het niveau van eigendomsbeveiliging en surveillance), waarbij uit een aantal aangeboden mogelijkheden gekozen kan worden: daarvoor is geen moed of prudentie nodig, en het houdt geen volledige zelfbeschikking in. De burgers worden als burgerlijke individuen gestimuleerd mee te helpen aan het veiligheidsbeleid, opdat comfort en zekerheid beter kunnen worden gegarandeerd. Iedereen levert een stukje tijd in, om zo het nut (veiligheid) te kunnen vergroten.

Maar: er zijn aanwijzingen dat uit neighbourhood watch initiatieven, waarbij de overheid op papier sterk stuurt, een bredere 'community spirit' kan groeien (zie Laycock & Tilley, p. 8 en de voorbeelden op www.crimereduction.gov.uk/nbhwatch.htm), waarbij mensen wel zelf bepalen wat goed zou zijn, wel moed en aanspreekbaarheid moeten tonen, en zelfstandig projecten verzinnen en uitvoeren. Zeker daar waar de verbondenheid van de buurt (en niet strikt het vergroten van de eigen veiligheid) vanaf het begin al werd benadrukt, is men geneigd om over de grenzen te kijken van wat de politie aan beveiligingsmaatregelen suggereert. Die vrijheid wordt geboden en ook ondersteund, maar het vermoeden is dat alleen burgers die zeer sterk in hun schoenen staan, verder zullen kijken dan de door de politie aangereikte opties (zie: Laycock & Tilley, p. 9, alleen 'beperkt' meedoen binnen de opgestelde initiatieven wordt sterk gestimuleerd, uitgebreidere actie moet vanuit de burgers zelf komen). De conclusie moet dan zijn, dat het instrument van de neighbourhood watch kan leiden tot eigen verantwoordelijkheid als deugd, maar dat vermoedelijk niet doet. De neiging binnen het beleid is om een leidende rol te geven aan de politie, en de burgers in te schakelen bij vooropgestelde veiligheidsmaatregelen. Alleen burgers die toch al sterk zijn in burgerschapsdeugden, zullen vermoedelijk geneigd zijn andere initiatieven op te starten en meer het heft in eigen handen te nemen.

ASBOs en ABCs

Andere opvallende beleidsinstrumenten die de Britse overheid inzet op het gebied van veiligheid, zijn de zogenaamde *Anti-social behaviour orders (ASBOs)* en *Acceptable behaviour contracts (ABCs)*. De ABCs vormen een ondersteuning van ASBOs, en zijn contracten die, meestal door jeugdigen maar eventueel door volwassenen, worden gesloten met de politie en de lokale woningbouwautoriteit. In een ABC belooft men bepaald gedrag niet meer te vertonen, maar de ABC is niet wettelijk bindend. Het breken van een ABC kan wel een ASBO tot gevolg hebben, en gebruikt worden in de bewijsvoering daarbij (Bullock & Jones, 2004, p. 14-15). Een ASBO is een beschikking die een individu verbiedt (nog langer)

een bepaalde handeling uit te voeren of zich op een bepaalde plaats te bevinden. Het bevel kan worden aangevraagd door de politie, de gemeente of een betrokken woningbouwvereniging, en wordt na bewijsvoering (op basis van civielrechtelijke bewijslast), uitgevaardigd door de rechter. Als het individu vervolgens toch de betreffende handeling uitvoert of zich op de betreffende plaats bevindt, dan staat daar een straf op die kan oplopen tot 5 jaar in de gevangenis (Bullock & Jones, 2004, p. 14, Respect and responsibility, 2003 p. 78-79). ASBOs en ABCs hebben betrekking op vormen van asociaal gedrag, die ruim in de wet zijn omschreven als: 'acting in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household' (Crime and disorder act, 1998). Voorbeelden zijn: intimidatie, luidruchtige burens, vervuiling door afval, dronkenschap, vandalisme, graffiti, etc. (Respect and responsibility, p. 14). Rond 2002 waren er minimaal 1800 ABCs gesloten binnen 200 ABC initiatieven (Respect and responsibility, p. 77). Het aantal uitgevaardigde ASBOs bedroeg 9853 in december 2005 (<http://www.crimereduction.gov.uk/asbos/asbos2.htm>).

De aanleiding voor het invoeren van ASBOs en ABCs ligt deels in de geconstrueerde veiligheids crisis, maar voornamelijk in de fatsoens crisis. Er wordt, bij de verdediging van het gehele beleid op het terrein, gesproken van een spiraal van asociaal gedrag, waarin een ingetikte ruit kan leiden tot meer vandalisme, meer vervuiling, tot een sfeer van criminaliteitsproblemen en ongeluk voor de bewoners van een buurt (Respect and responsibility, p. 14). Nog duidelijker komt echter de argumentatie van 'rights and responsibilities' naar voren, waarin een strijd wordt geconstrueerd tussen de asociale minderheid en de fatsoenlijke meerderheid. Asociaal gedrag komt in de beleidsvisie voort uit een gebrek aan respect voor en omkijken naar anderen, een weigering om in te zien welke verantwoordelijkheden met verkregen rechten verbonden zijn (Respect and responsibility, p. 17). De oplossingsrichting die daarbinnen vooral past (hoewel het stuk ook enige andere zaken zoals familie en scholing raakt), is die van handhaving. 'Effective enforcement is key' (p. 17) : als mensen weten wat er gebeurt als ze te ver gaan, dan zijn ze minder snel geneigd om zich asociaal te gedragen. Het aanpakken van de onfatsoenlijke minderheid en het verdedigen van de fatsoenlijke meerderheid staan centraal, 'The goal is to shift the culture away from protecting the rights of the perpetrator towards protecting the rights of decent people' (Respect and responsibility, p. 13). De situatieschets of aanleiding is hier duidelijk en onlosmakelijk verbonden met een insteek van eigen verantwoordelijkheid als taak.

Iedere burger heeft, volgens het beleid, de taak (de verantwoordelijkheid), om een lijn te trekken, om te zorgen dat de grenzen van fatsoenlijk gedrag worden gehandhaafd (p. 15). Er wordt gesproken van een 'web van rechten en verantwoordelijkheden', waarin iedereen z'n rol moet spelen. De taakverdeling wordt omschreven: ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen (opvoeding en scholing), burgers moeten als getuige willen optreden als dat nodig is, de fatsoensgrenzen in de gaten houden en als rechtbankjury optreden, bedrijven moeten hun rotzooi opruimen (Respect and responsibility, p. 17). Ook de beleidsinstrumenten zelf, ASBOs en ABCs, zijn op te vatten als een zeer strikte vorm van eigen verantwoordelijkheid als taak. Er wordt zeer precies omschreven wat degene op wie het contract of bevel van toepassing is, wordt geacht te doen, en men is daaraan in sterke mate (direct wettelijk, of met het vooruitzicht van wettelijk) gebonden. Het is verbonden met een overheid die eist en handhaaft, die plichten oplegt: die overheid komt ook sterk naar voren in het beleidsdocument.

Sociale controle in termen van categorisering en het opleggen van verwachtingen komt hierin naar voren. De burger wordt gecategoriseerd (in fatsoenlijk en asociaal), en daar hangen

bepaalde verplichtingen aan die sociaal of juridisch worden benadrukt. Men probeert ‘de fatsoenlijken’ zo te trainen dat ze bepaald gedrag ontmoedigen en ander gedrag aanmoedigen (in het algemene beleid) en van ‘de asocialen’ wordt in de gaten gehouden of ze zich niet weer misdragen (meer specifiek bij het beleidsinstrument). Het strafmechanisme komt daarnaast zeer sterk terug: er wordt (binnen ASBOs en in mindere mate de ABCs) duidelijk gesteld welk gedrag welk negatief of positief effect tot gevolg heeft (bijvoorbeeld gevangenisstraf, zie *Respect and responsibility*, p. 17, 78). Zo kan de stap gemaakt worden naar de dispositie van dit beleid, die hem in die straf zit, maar ook in het middel zelf. Die benadrukt het burgerlijke individu, het denken in nut (en mogelijke negatieve effecten van acties voor het zelf en het private). Daarnaast wordt niet alleen bepaald ‘normaal’ gedrag verondersteld, maar wordt het probleem ook op een legalistische manier benaderd. De grens tussen het toelaatbare en het ontoelaatbare is strikt gesteld, daarmee hoeft er geen discussie meer te zijn over goed en kwaad, of over het aanpakken van de problemen die ten grondslag liggen aan het vertoonde gedrag (die door barmhartigheid wellicht op te lossen zijn). Het is niet meer nodig om als gemeenschap te proberen de betrokkenen op te nemen, aan te spreken of proberen aan te passen, waar moet en het zich kunnen verplaatsen in anderen voor nodig zijn. De asocialen kunnen immers uit de buurt worden verwijderd (door de politie in te schakelen). Mensen worden niet gestimuleerd tot oordeelsvorming, het proberen vanuit zichzelf het goede te tonen, maar worden ingekapseld in een kader van te vermijden handelingen. Het staat vast wat iedereen (niet) moet doen om ‘fatsoenlijk’ te zijn. Het gaat niet om opname in de civil society, of opvoeding en discussie in wat deugden zijn en wat goed is. Men wordt niet uitgenodigd om deugden (zoals barmhartigheid of prudentie) te tonen. ASBOs en ABCs passen in een beeld waarin ieders rechten en plichten worden vastgelegd en verdedigd (met behulp van de politie), waarin men zich daarop kan beroepen, en waarin het buiten de omliggende plichten niet wordt gestimuleerd om bezig te zijn met anderen of het publieke domein.

Deelconclusie

Het beeld dat in het theoretisch kader werd geschetst, komt ook in deze instrumenten van het veiligheidsterrein naar voren. Er is weinig sprake van eigen verantwoordelijkheid als deugd (de criminaliteitsproblemen staan centraal), en de overheid blijkt zich vooral als probleemoplosser en grenzensteller op te stellen. De geconstrueerde crisissituatie bij neighbourhood watch leidt tot eigen verantwoordelijkheid als vermogen (en een beetje taak), en daarbij wordt, zoals verwacht, samenwerking met de autoriteiten geïmpliceerd. Beloning en straf en sociale controle komen slechts indirect naar voren (en zijn daar dus niet strikt verbonden met de verantwoordelijkheidstypen), maar het mechanisme van de bureaucratische controle komt wel heel sterk terug. De overheid probeert de burger in te schakelen bij beleid, en heeft veel invloed op de doelen en uitingsvormen, door bepaalde zaken nadrukkelijk aan te bieden en te ondersteunen. Dat betekent dat het burgerlijk individu vooral naar voren komt (en als middel wordt ingezet), hoewel in sommige gevallen ‘sterke burgers’ misschien kunnen loskomen van het kader dat de overheid stelt. Bij de ABCs en de ASBOs is er vooral sprake van eigen verantwoordelijkheid als taak, in het licht van een geschetste fatsoenscrisis. Het mechanisme blijkt vooral het strafmechanisme te zijn (dat is enigszins verrassend), hoewel in bredere zin (in het algemene beleid) de burgers vermoedelijk wel door middel van sociale beïnvloeding ertoe worden gezet ‘fatsoenlijk’ te zijn en op te letten op overtredingen. Het burgerlijk individu komt ook hier sterk naar voren, en dat past binnen de verwachting: de strikte en dwingende afbakening van rechten en plichten sluit bij dat beeld van de burger aan (kansen indammen, eisen stellen).

Al met al wordt de burger behoorlijk gestuurd, en is er weinig ruimte voor de ontwikkeling van de civil society. Extern is al bepaald welk gedrag zou moeten worden vertoond, en welke doelen en initiatieven zouden moeten worden nagestreefd.. Het is moeilijk te zeggen hoe hierover nu geoordeeld moet worden, en in hoeverre dit volgt uit de aard van het beleidsterrein. De nadruk binnen veiligheidsbeleid is er immers vaak een van straffen en strikt zijn, en van een juridische benadering. Bovendien kan worden gesteld, dat het vermoedelijk wel (redelijk) effectieve manieren zijn om gestelde doelen te bereiken. Deze punten zullen in de volgende hoofdstukken verder worden ontwikkeld.

7. Jeugd

Er zijn in de afgelopen tijd in Groot-Brittannië enorm veel beleidsstukken verschenen die betrekking hebben op het beleidsterrein Jeugd, dat valt onder het nieuwe departement van Children, Schools and Families (DCSF) (tot voor kort onder the Department of Education and Skills (DfES)). Allereerst zal ik hier een schets geven van (de principes van) het gevoerde beleid, waarna ik specifiek zal ingaan op enkele instrumenten binnen het jeugdbeleid die verwijzen naar eigen verantwoordelijkheid. Dit doe ik op basis van een groot aantal gevonden beleidsstukken: een centraal stuk is Every Child Matters (2003), op basis waarvan vele andere (spin-off) stukken zijn verschenen, zoals Youth Matters (2005), Youth Matters: Next Steps (2006), Every Child Matters: Change for children (2004) en Care Matters (2006, en de 'consultation responses' uit 2007). Verder vormen de sites van het ministerie van Education and Skills (www.dfes.gov.uk) en www.everychildmatters.gov.uk een bron van inzicht in het beleid. Jeugdbeleid definieer ik als het beleid dat is gericht op jongeren (waarbij algemeen beleid gericht op minderjarigen, zoals Every Child Matters, is inbegrepen). De nadruk ligt in dit hoofdstuk niet op scholing, maar juist op de andere facetten.

Er is een groot verschil tussen het jongeren(participatie)beleid (speciaal gericht op 14-19 jarigen, zie Youth Matters) en het jeugd- of gezinsbeleid (zie Every Child Matters, change for children). In het gezinsbeleid gaat het vooral om de verantwoordelijkheden van ouders en staat om kinderen veilig en buiten de criminaliteit te houden. Het moet worden voorkomen dat de kinderen ontsporen. Er wordt binnen het gezinsbeleid echter weinig op een directe manier stelling genomen ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de ouders. Ze hebben wel de verantwoordelijkheid om niet akkoord te gaan met asociaal gedrag van hun kinderen (Every Child Matters, p. 39-43), en dat kan in het uiterste geval zelfs worden gehandhaafd met een 'parenting order', een soort ASBO (langs dezelfde lijnen in te delen als eigen verantwoordelijkheid als taak, voorkomend uit de fatsoenscrisis) die ouders dwingt om naar opvoedingscounseling sessies te gaan en ondersteuning te zoeken, en om te voorkomen dat hun kinderen bepaalde zaken doen (zie: <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/yjs/SentencesOrdersandAgreements/ParentingOrder>)⁵. Over het algemeen wordt echter telkens gesteld dat 'ouders ondersteund moeten worden bij het uitvoeren van hun ouderlijke verantwoordelijkheden'. De nadruk ligt in het jeugd/gezinsbeleid op de diensten die de overheid als ondersteuning van kinderen en jongeren kan leveren.

Het beleidsterrein jeugd bestaat uit verschillende onderdelen: aan de ene kant gaat het om het helpen van jongeren met problemen (door middel van zaken als maatschappelijk werk, psychologische hulp, etc.), maar er zijn ook meer universele diensten (voor alle jeugd), zoals informatie en advies, dienstverlening door scholen (naschoolse activiteiten, contactpersonen), of jongerenwerkers die zaken voor jongeren organiseren (Youth Matters, p. 56, Youth Matters: next steps, p. 32).

Wat over het algemeen aan dat deel van het jeugdbeleid opvalt, is dat men evenals in Nederland (zie Ossewaarde, 2006, p. 179 ev) de problemen op kinder- en jeugdterrein wil oplossen door de overheidsdiensten beter te organiseren. De diensten moeten beter op elkaar worden afgestemd (geïntegreerd worden), en moeten zo dicht mogelijk bij de burger (lokaal) georganiseerd worden: 'Integrated working lies at the heart of our reforms across the Every Child Matters agenda'; -het doel is- 'to help children's trusts and other providers bring services together around the needs of children, young people and families' (Youth matters:

⁵ Hier niet behandeld ivm overlap met ASBO

next steps, p. 30). Dit geldt voor zowel zaken als de politie, de gezondheidszorg en informatie en advies (de zogenaamde ‘universele diensten’), als voor zaken als psychologische en sociale hulp (maatschappelijk werk) en economische steun. Er moet een duidelijk centraal punt zijn waar het kind of de jongere terecht kan. Daarom krijgt de gemeente een centrale rol in het bij elkaar brengen en structureel laten samenwerken van verschillende instanties die met kinderen en jongeren werken in children’s trusts⁶; is er een nationaal framework voor (bijvoorbeeld) de gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, waarin afspraken zijn gemaakt hoe de aanpak van zorgverleners specifiek wordt toegesneden op kinderen/jongeren; en wordt er bij kinderen en jongeren die voor hun problemen verschillende diensten moeten aanspreken een ‘lead professional’ aangesteld, die de verantwoordelijkheid voor een bepaalde jeugdige op zich neemt, en moet zorgen voor de afstemming van de aanpak (door het netwerk) van de verschillende, vaak samenhangende problemen.(zie bijv.: Change for Children, p. 12, 15, p. 18-23; Summary National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services, 2004; Youth Matters: Next Steps, p. 24, 32)⁷.

Een ander belangrijk speerpunt van het jeugdbeleid is het ‘centraal stellen van ouders en kinderen’. Er wordt gesteld, dat kinderen/jongeren en hun ouders niet genoeg invloed hebben op wat wordt aangeboden (Youth Matters, 2005, p. 4). Ze zouden daarom meer bij de dienstverlening betrokken moeten worden en hun wensen zouden meer invloed moeten hebben op wat er tot stand komt. ‘Listening to children, young people and their families when assessing and planning service provision, as well as in face-to-face delivery’ is noodzakelijk (Change for Children, 2004, p. 4). Aan de ene kant wil men dit verbeteren door dienstverlenende organisaties te stimuleren om beter te luisteren naar jongeren en hun ouders. De diensten moeten zoveel mogelijk ‘op maat gemaakt worden’ voor iedere jongere, en de betrokken instellingen moeten responsief zijn richting verschillende wensen en problemen, en geen standaardproduct leveren (Youth matters, p. 9-10, National Service Framework, p. 15, Change for Children, p. 12: ‘All organisations need to listen and be responsive to the diverse needs of children, young people and their families’). Men wil een organisatie-mentaliteitsverandering in gang zetten.

Hoewel later de jeugdzorg (als onderdeel van het algemene kind/gezinsbeleid) nog kort zal worden behandeld, ga ik hier vooral in op het jongeren(participatie)beleid, omdat dat het meest verwijst naar de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het gaat dan vooral om initiatieven om jongeren het aanbod van diensten en activiteiten mede te laten bepalen, en is gericht op het creëren van de burger uit de jongere.

YOF en YCF

Twee belangrijke, en met elkaar verbonden beleidsinstrumenten daarbinnen, zijn de Youth Opportunity Fund (YOF) en de Youth Capital Fund (YCF). Deze fondsen zijn bedoeld om uitgegeven te worden aan projecten voor jongeren, en het budget voor de fondsen (respectievelijk 31 en 26,5 miljoen per jaar, tussen 2006 en 2008) wordt door de centrale overheid verdeeld over alle gemeenten (<http://www.everychildmatters.gov.uk/strategy/youthfund/>). Het geld móet worden besteed

⁶ Children’s trusts zijn door de gemeente geregiseerde partnerschappen tussen de verschillende bij jeugdbeleid betrokken organisaties, waarbij men samenwerkt om te zorgen voor een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van jeugdproblemen. Hierbij gaat het om zaken als een gemeenschappelijke manier van het beoordelen van cases, het (verplicht) overleggen over belangrijke beslissingen binnen een case, of eventueel een gepoold budget voor de verschillende voorzieningen (<http://www.everychildmatters.gov.uk/aims/childrenstrusts/>).

⁷ Sommige beleidsonderdelen zitten nog in de opstartfase, en gelden nog niet voor het hele land. Het is wel de bedoeling van de regering om de plannen over het hele land uit te strekken.

aan projecten voor jongeren (YOF/YCF Guidance, 2006, p.8) en het idee van de fondsen is, dat jongeren zelf met ideeën komen voor projecten en zelf kunnen beslissen waar het geld heen gaat.

De twee budgetten dienen 'in tandem' te worden gebruikt. Daarbij is het YCF voornamelijk gericht op investeringen in kapitaal, op langlopende investeringen voor activiteiten zoals onderdak, terwijl het YOF is bedoeld voor de uit een project voortvloeiende variabele kosten (YOF/YCF Guidance, p. 3). Een gedeelte van het geld wordt gebruikt om zoveel mogelijk jongeren in de gemeente duidelijk te maken dat ze kunnen meehelpen om gesubsidieerde projecten voor jongeren op te zetten. Ook wordt een deel van het budget uitgetrokken voor training en opleiding van de jongeren, zodat ze volwaardig (en misschien in een leidende rol) kunnen meedoen bij het opzetten van projecten en het beslissen daarover. Er is daarbij speciale aandacht en extra ondersteuning voor 'benadeelde jongeren'; bijvoorbeeld jongeren uit probleemgezinnen/wijken, uit minderheidsgroepen of met een handicap. (YOF/YCF Guidance, p. 3-5, p. 8).

Jongeren worden bij alle facetten (planning, beslissing, uitvoering, evaluatie) betrokken en hebben volledige zeggenschap over de aanwending van het geld. Iedere gemeente is vrij om een arrangement te kiezen, onder de strikte voorwaarden dat jongeren de richting van het fonds bepalen. Een veel gebruikt model (zo blijkt uit YOF/YCF Guidance, p. 14-21) is dat een aantal jongeren in een panel of jeugdraad, vaak gebaseerd op eerdere lokale participatieverbanden en getraind in de beoordeling van projecten, beslist of bepaalde ideeën (ingediend door jongeren die zijn geïnspireerd door de publiciteitscampagnes) subsidie vanuit de fondsen krijgen toegekend. Als er geld beschikbaar wordt gesteld, dan nemen de jongeren die het plan hebben ingediend het voortouw bij de uitvoering ervan. Voorbeelden van projecten die zijn uitgevoerd met de fondsen zijn: het geven van gratis dansles in een met het fonds gehuurde hal, geld voor tienermoeders zodat hun kinderen naar de crèche kunnen terwijl zij naar school gaan, geld voor visspullen voor een visclub, het repareren van een lekkend dak van een jeugdcentrum, etc. (meer voorbeelden via: <http://www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Youthfunds/>).

Een belangrijke aanleiding voor de fondsen is de wens om te zorgen voor activiteiten en voorzieningen die op de jeugd aansluiten. Dat spreekt vooral uit Youth Matters (2005, p. 24-27): 'We want more young people to take part in these -positive- activities by empowering them to shape what is on offer.' Daarnaast is er een visie van 'empowerment' en de ontwikkeling van jongeren die ook sterk naar voren komt (vooral in de guidance notes van het YOF en het YCF, p. 3-4). Men stelt dat men, naast het zorgen voor betere voorzieningen op zich, ervoor hoopt te zorgen dat jongeren, ook de moeilijk bereikbare, een stem krijgen en beseffen dat hun wensen en ambities belangrijk zijn; dat jongeren vaardigheden ontwikkelen en daar erkenning voor krijgen; en dat de jongeren betrokken raken bij de lokale democratie en lokale diensten, en verder leren kijken dan de belangen van hun directe omgeving. Naast het feit dat jongeren 'a place to go' en 'something to do' krijgen, is het de bedoeling dat ze ook nog wat leren van de manier waarop ze de fondsen gebruiken, en dat ze gevoel krijgen voor 'het algemeen belang'. Dit past in een 'civil society' aanleiding: de nieuwe verbanden en verantwoordelijkheden die via de jeugdfondsen ontstaan, kunnen (zo wordt gesteld) leiden tot het verwerven van bepaalde vaardigheden (bijvoorbeeld in discussies over de juiste richting van de fondsen), tot meer oog voor anderen en tot het ontwikkelen van jongeren in actievere, discussierende burgers.

Dit beleidsinstrument is dan ook te zien als eigen verantwoordelijkheid als deugd, terwijl er van het creëren van keuzemogelijkheden en aansprakelijkheid voor iedereen geen sprake is (alleen de deelnemers hebben de keuze tussen 'alle voorzieningen'). De overheid geeft (zo stelt het papieren verhaal althans) volledige beschikkingsmacht over de fondsen aan de jongeren: 'Their use is to be determined by young people to provide activities and facilities' (YOF/YCF Guidance, p. 8). Men probeert jongeren te stimuleren, om in de publieke discussie hun stem te laten horen, mee te beslissen over wat een goede besteding zou zijn voor het collectief. Men probeert ze betrokken te maken bij anderen en bij problemen van anderen (zodat ze er misschien vanuit zichzelf wat voor zouden willen doen), en probeert ze te trainen in vaardigheden die nodig zijn om besluiten te kunnen nemen en om op een verstandige manier zelfstandig projecten te kunnen leiden. De jongeren dragen zelf, vanuit zichzelf, verantwoordelijkheid voor de toestand van activiteiten in de gemeente, en daarmee ook voor de mogelijkheden van andere jongeren. De sturing van de gemeente lijkt niet erg groot: men wil de jongeren uitdrukkelijk zélf projecten laten opzetten.

Er zijn echter een aantal factoren die mogelijk de werking van dit beleidsinstrument beïnvloeden. Allereerst blijkt, hoewel er sprake is van terugtreden, het mechanisme van bureaucratische controle toch sterk naar voren te komen. Er worden stevige eisen gesteld aan ingediende projecten, en de uitkomsten worden tot in detail gemonitord (YOF/YCF Guidance, p. 11). De gemeentes moeten de kwaliteit van projectaanvragen garanderen, waarbij de Guidance als richtlijn geeft, dat in projectaanvragen de volgende zaken moeten staan: 'purpose, timescale, numbers and diversity of young people to be involved, what they hope to achieve – i.e. outputs and outcomes linked to ECM, detailed costs, how they will monitor their project in relation to outputs, how they will evaluate the project in terms of outcomes'. Daarnaast moet gecontroleerd worden of de uitvoering van het project wel overeenkomt met de aanvraag. Daarvoor kunnen bezoeken afgelegd worden. Ook moet de gemeente strikt monitoren waar het geld voor wordt gebruikt, wie er deelneemt (karakteristieken) en welke resultaten het heeft. Dit wordt gerapporteerd aan de centrale overheid, die het zal passen in een bestaande manier van uitkomstevaluatie (YOF/YCF Guidance, p. 11-13). Vooral de eisen aan projectaanvragen leggen vermoedelijk een zware last op jongeren die willen deelnemen, en geven de gemeente een sterke mogelijkheid om invloed te hebben op wat er uiteindelijk tot stand komt. Het beschikken over de fondsen kan kennelijk niet helemaal vrij van gemeentelijke structuren gebeuren. Toch kan op basis van de beleidsstukken niet worden gezien of gemeentes echt zullen aansturen op gewenste uitkomsten, en de regie voor een deel in handen zullen houden.

Het is daarnaast de vraag, in hoeverre het initiatief echt gaat voldoen aan de mooie woorden. In de eerder aangehaalde voorbeelden van het gebruik van de fondsen, lijken er vooral veel praktische uitgaven aan specifieke groepen te zijn gedaan. Er lijkt niet veel publieke discussie over te zijn geweest, en vaak betekende het een voorziening die vooral ten goede kwam aan de aanvragende groep. Ook valt te betwijfelen of echt een representatieve afspiegeling van jongeren 'meedoet' (en niet alleen de jongeren die al in de jeugdraad zaten). Als deze kanttekeningen in de praktijk sterk naar voren komen, betekent dat, dat er minder sprake is van eigen verantwoordelijkheid als deugd dan je op basis van de beleidsvoornemens zou denken: het gaat dan niet echt meer over het publieke domein (maar meer over het pakken van eigen kansen om subsidie te krijgen), en de eigen verantwoordelijkheid strekt zich uit over minder mensen.

Op basis van die factoren zou het beleidsinstrument ook meer weg kunnen hebben van eigen verantwoordelijkheid als vermogen. De jongeren krijgen het vermogen om bepaalde

voorzieningen op te zetten (zowel geld als training), maar moeten daarvoor wel samenwerken met de overheid via de eisen die worden gesteld aan aanvragen en binnen het uitkomstenmetingssysteem. De jongeren worden dan ingezet (als 'projectenmaker') bij het streven van de gemeente om toepasselijke voorzieningen en activiteiten voor jongeren te realiseren. Er wordt van hen verwacht (en dat wordt gecontroleerd) dat ze voor voorzieningen zorgen die genoeg jongeren ten goede komen.

Het burgertype dat hier naar voren komt, kan ook ofwel het burgerlijk individu zijn, ofwel de burger. Vermoedelijk hangt het er van af, welke rol de gemeente zichzelf toebedeelt. Als het vooral de rol van probleemoplosser is, als het beleid vooral in het licht staat van het zorgen voor goede voorzieningen door het inzetten van burgers, dan zal de nadruk liggen op het burgerlijk individu. De gemeente probeert dan, door sterke eisen te stellen aan de projectaanvragen, te controleren wat de effecten van projecten zijn, de mogelijkheden in te dammen. De jongeren worden dan gezien als kanspakkers, die beperkt moeten worden, opdat de uiteindelijke voorzieningen aansluiten bij de doelstellingen van de gemeente (die gericht is op het vergroten van het algemeen belang). Als de gemeente het vooral ook belangrijk vindt dat de jongeren zélf besluiten en zélf nadenken over collectieve beslissingen, dan zal er vermoedelijk meer ruimte zijn voor de burger, die zelf (in het publieke domein!) beslist, discussieert, gevoel krijgt voor anderen en vanuit zichzelf meehelpt. Het is gezien de nadrukkelijke toon en doelstellingen van de behandelde beleidsstukken waarschijnlijk dat het hier voornamelijk gaat om eigen verantwoordelijkheid als deugd: het zou niet 'in de geest van het beleid' liggen als de mogelijkheden om grip te hebben op de initiatieven zeer sterk worden gebruikt, en het valt te verwachten dat de centrale overheid die de gemeente controleert, dat sterk in het achterhoofd houdt.

Vrijwilligerswerk

Een ander belangrijk instrument dat in Youth matters naar voren komt, is het stimuleren van vrijwilligerswerk. Er zijn daarbinnen verschillende beleidsinitiatieven (zie Youth Matters, p. 39-43 en Youth Matters, next steps, p. 17-19). Naast het vergroten van de mogelijkheden voor zogenaamde 'peer mentorships' (waarbij jongeren met moeilijkheden door andere jongeren worden begeleid), van mogelijkheden voor full-time vrijwilligerswerk en van mogelijkheden voor vrijwilligerswerk binnen scholen of andere publieke organisaties, wordt er ook een groot 'nationaal jeugd vrijwilligerswerk programme' (NYVP) opgezet (naar advies van de Russell Commission). Via de organisatie 'v' (websites: www.wearev.com en www.vinspired.co.uk) probeert men zeer actief en via moderne communicatiemiddelen veel jongeren te betrekken bij vrijwilligerswerk, en probeert men ze de mogelijkheid te geven om vrijwilligerswerk te vinden dat bij hen past (onder andere via een database op de website). De overheid investeert veel geld in deze grotendeels onafhankelijke, deels door jongeren geleide organisatie (een basisbedrag van 50 miljoen pond, en een fonds van nog eens 50 miljoen om donaties van bedrijven te kunnen verdubbelen), die ook zelf vrijwilligerswerkmogelijkheden creëert, subsidies verstrekt aan instanties die vrijwilligerswerk willen opzetten en subsidies tot 2500 pond verstrekt aan vrijwilligersinitiatieven van jongeren (zie de genoemde websites en 'Aiming high for young people: a ten year strategy for positive activities', 2007, p. 37). Naast de vergroting van de mogelijkheden tot vrijwilligerswerk, is er ook nadrukkelijk aandacht voor beloning en erkenning, en zijn er verschillende beloningssystemen en trofeeën bedacht (Youth Matters, p. 43, NYVP guidance, 2007, p. 10). Dit zou de deelname van jongeren aan vrijwilligersprojecten en de voorbeeldfunctie van succesvolle jongeren moeten vergroten. De organisatie 'v', die de grote katalysator zou moeten zijn van vrijwilligerswerk door jongeren, vormt het belangrijkste onderdeel van het beleid.

In de aanleiding voor het beleid, wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van de civil society en van competenties bij de jongeren zelf. Voorbeelden van argumenten die worden aangehaald in Youth Matters (p. 39-41): het meedoen aan vrijwilligerswerk kan zorgen voor een beter besef van rechten en verantwoordelijkheden (verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van de rest van de maatschappij), vaardigheden worden ontwikkeld, jongeren krijgen meer zelfvertrouwen en hun houding zou kunnen veranderen, hun blik op de wereld wordt breder en er ontstaat grotere betrokkenheid bij de democratie en lokale beslissingen. Daarnaast worden er bij grotere deelname aan vrijwilligerswerk betere (en meer) diensten geleverd, en worden gemeenschappen versterkt.

Eigen verantwoordelijkheid als deugd komt dan ook sterk naar voren. Jongeren kunnen zelf bepalen wat voor vrijwilligerswerk ze doen en kunnen daar wellicht invloed op uitoefenen, of ze kunnen zelf initiatieven opstarten. Ze worden (bij 'v') getraind en uitgenodigd om zelf te bepalen wat voor initiatieven goed zouden zijn of waar geld heen zou moeten gaan, en worden al met al gestimuleerd om verder te kijken dan het eigen belang. De leidende rol is weggelegd voor de grotendeels onafhankelijke, publiek-private vrijwilligersorganisatie 'v' en andere organisaties die vrijwilligerswerk willen organiseren. De overheid stuurt niet direct en probeert juist de jongeren en andere maatschappelijke verbanden te stimuleren om zelfstandig iets te doen (zie Youth Matters p. 39-43, de websites en de NYVP guidance).

Er zijn kleine elementen aanwezig die op eigen verantwoordelijkheid als taak of vermogen kunnen wijzen, zoals de sterke verwachtingen die uit beleidsstukken en de publieke websites blijken ('The government wants young people to make a contribution', Youth Matters, p. 39), of het sterke beloningsmechanisme dat ontstaat door het schermen met publieke erkenning, geld of een aantekening op het cv. Dan is er sprake van het richten op burgerlijke individuen, die via een betere nutsverhouding of via eisen en sociale druk, moeten worden bewogen om bepaalde positieve zaken te verwezenlijken. Toch is de toon er vooral een waarin de zelfstandigheid en het 'inherente goede' van jongeren wordt benadrukt (zie de website www.vinspired.co.uk !) en lijkt de publieke druk om 'de taak vrijwilligerswerk' uit te voeren niet significant.

De in het theoretisch kader verwachte mechanismen komen in de beleidsstukken vrijwel niet naar voren. De voornaamste eisen die binnen de NYVP guidance aan projecten worden gesteld, is dat jongeren betrokken gemaakt worden bij zoveel mogelijk verschillende onderdelen van de projecten, dus ook invloed hebben, en op een 'betekenisvolle, rijke en erkende' manier vrijwilligerswerk kunnen doen (NYVP guidance, 2007, bijv. p. 18-19). De eisen aan inhoud van de projecten zijn heel algemeen: ze moeten de gemeenschap zoveel mogelijk ten goede komen. Er wordt nadrukkelijk ingezet op de versterking van de verbanden en initiatieven van burgers zelf: de overheid stimuleert de civil society, de activiteiten van burgers en neemt de taken niet zelf op zich. Er is eerder sprake van een terugtrekken (van interventie-intenties) dan van de andere mechanismen.

Dit betekent ook, dat vooral de burger en niet het burgerlijk individu naar voren komt bij het beleidsinstrument vrijwilligerswerkstimulering. Er is een weinig dwingende invloed van de overheid, maar er wordt veel ruimte geschapen voor burgers (jongeren) om zelf betrokkenheid te tonen, in verbanden besluiten te nemen en invloed te hebben op de vormgeving van de samenleving. Men gaat uit van jongeren die vanuit zichzelf 'goed' willen zijn, deugden willen verwerven, in het publieke domein en in discussie invloed willen hebben op hoe de samenleving eruit ziet.

Jeugdzorg

Het jeugdzorgbeleid is een onderdeel van het jeugdbeleid, waarbinnen ook vele organisatieveranderingen op stapel staan, die onder meer tot doel hebben het kind centraal te stellen, geïntegreerde diensten te bieden en zoveel mogelijk voor één verantwoordelijke professional per kind te zorgen (zie: Care Matters en de consultation responses daarop, 2006, 2007). Daar zal ik in het algemeen niet dieper op ingaan, maar er zijn twee elementen die ik er uit wil halen, omdat ze interessant zijn in het licht van eigen verantwoordelijkheid.

Ten eerste is er de rol van de maatschappelijk werker als centraal aanspreekpunt voor jongeren die (al dan niet tijdelijk) uit hun gezin zijn gehaald en zorg nodig hebben. Interessant is daarbij, dat er via het beleid pogingen worden gedaan om de maatschappelijk werkers (die als lead professional en vaak als voogd verantwoordelijk zijn voor het kind), meer verantwoordelijkheid en zeggenschap te geven over de behandeling van een jongere die zorg nodig heeft. Zo zijn er plannen om de maatschappelijk werkers los te halen van de gemeentelijke verantwoordingsstructuren en hiërarchie, en om de maatschappelijk werkers voor iedere individuele jongere onder hun supervisie een specifiek budget te geven waarover ze zelf mogen beslissen (zonder eerst een toestemmingsformulier naar de gemeente te sturen). De prudentie van de maatschappelijk werker staat centraal: als professional dicht bij de jongere zelf, draagt hij de verantwoordelijkheid voor het nemen van verstandige beslissingen ten behoeve van de jongere. De bureaucratische controle (verantwoordingsstructuren en noodzaak tot toestemmingsaanvraag) neemt dan af (zie: Care Matters, p. 34-38). Hoewel dit niet strikt onder mijn opdracht valt (het gaat immers niet om verandering in de verantwoordelijkheden van burgers), is het interessant om aan te halen, omdat het een voorbeeld is van de stimulering van de verantwoordelijkheid van professionals, opdat 'de crisis van de bureaucratie' kan worden opgelost (refereert aan een discussie die in Nederland ook gaande is). De vorm ligt dicht tegen eigen verantwoordelijkheid als deugd aan: hoewel het niet refereert aan collectieve beslissingen, gaat het om terugtreden, om het ruimte geven aan de competenties van de professionals. Door de beslissingen op laag niveau (overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit) te laten nemen, hoopt men dat ze efficiënter tot stand zullen komen en beter zullen passen bij de jongeren (omdat de betrokken maatschappelijk werker het beter kan inschatten dan een afstandelijke bureaucratie).

Daarnaast is het tekenend en passend bij de rest van het jeugdbeleid, dat er voorturend benadrukt wordt dat er moet worden geluisterd naar de jongeren. Het blijft daarbij echter vaak bij intentieverklaringen voor wat ambtenaren of professionals dienen te doen, en wordt zelden vertaald in directe machtsmiddelen of verantwoordelijkheden voor de jongeren zelf. Er zijn wel stappen in de richting van meer verantwoordelijkheden voor jongeren. Zo zouden betrokkenen meer invloed moeten krijgen bij het bepalen waar ze worden geplaatst als ze hun gezin verlaten, en zijn er plannen om jongeren zelf te laten bepalen wanneer ze de jeugdzorg verlaten (en wordt het niet meer verwacht wanneer ze 16 zijn) (Care Matters, p. 11, 43, 46; p. 84-86). Dit zijn echter slechts kleinschalige uitingen van eigen verantwoordelijkheid, die een begin vormen van het zorgen voor beschikkingsmacht (of aansprakelijkheid) van de jongeren. De invloed van maatschappelijk werkers en de betrokken organisaties blijft groot: ze bepalen nog steeds uiteindelijk de plaatsing, en kunnen vermoedelijk de visie van jongeren op een geschikt tijdstip van zorgverlaten beïnvloeden.

Deelconclusie

Over het algemeen is het jeugdbeleid dus voornamelijk gericht op het verbeteren van de organisatie van de diensten voor jongeren (en kinderen). Er wordt, net zoals te zien was op het

veiligheidsterrein, gehamerd op de noodzaak van een mentaliteitsverandering (de noodzaak tot het luisteren naar burgers/jongeren), en er is een werkelijke drive om organisaties te hervormen naar opener organisaties waarin veel ruimte is voor participatie van betrokkenen (zie bijvoorbeeld de 'Hear by right'-initiatieven: <http://www.nya.org.uk/hearbyright/home.asp?cid=180&cats=215>). Ondanks het vaak vallen van woorden als 'empowerment', 'ownership' en 'putting the needs of families/children first', zijn er echter weinig concrete voorbeelden van het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid. Het jeugdzorgbeleid bleek daar exemplarisch voor te zijn, met vooral meer verantwoordelijkheid voor de 'lead professional'.

De fondsen die beschikbaar zijn gesteld om voorzieningen voor en door jongeren op te starten zijn wel duidelijk een uiting van eigen verantwoordelijkheid. Opvallend daarbij (en onverwacht) is dat eigen verantwoordelijkheid als deugd zo sterk naar voren komt, en dat het betrokken maken en ontwikkelen van de jongeren als aanleiding centraal staat. De mogelijkheid van gebruik van een bureaucratisch controle-mechanisme door de gemeente zwakt het deugd-karakter van dit instrument mogelijk af (en maakt het eigen verantwoordelijkheid als vermogen om bij te dragen aan passende activiteiten, tegemoetkomend aan overheids-eisen). Op basis van de sterke nadruk van de beleidsstukken op zelfstandigheid en zelfbeschikking lijkt de burger (en niet het individu) echter toch het sterkst naar voren te komen en redelijke vrijheid te houden bij het beslissen over de projecten. Bij de stimulering van vrijwilligerswerk was er een duidelijke 'civil society'-argumentatie met eigen verantwoordelijkheid als deugd. Weer kwam de zelfstandige jongere (burger) naar voren. Al met al worden er op dit beleidsterrein stevige investeringen gedaan in het opzetten en versterken van niet-overheidsverbanden, waarbij burgers (jongeren) zelf kunnen beschikken over de invulling, en waarbij de ontwikkeling van die burgers (binnen en door die verbanden) een uitdrukkelijk doel is. Dit is opvallend, en een groot verschil met de verwachtingen op basis van het theoretisch kader. De overheid probeert niet teveel te sturen. Voor Nederland is het zeker aan te raden, om te bekijken of veelbelovende initiatieven zoals de jeugdfondsen en de stimulering van het vrijwilligerswerk ('v'!), in beleid kunnen worden toegepast.

De eigen verantwoordelijkheidsinitiatieven zijn op dit terrein dus verschillend van het veiligheidsterrein, de overheid lijkt meer bereid om de jongeren zélf en onafhankelijk dingen te laten doen (op papier: het is natuurlijk de vraag of men in de praktijk de initiatieven zo los kan laten). Dat kan misschien te maken hebben met de aard van het beleidsterrein: in tegenstelling tot het veiligheidsbeleid heeft het jeugd-beleid sterk tot doel om de subjecten van het beleid te veranderen en te ontwikkelen, en heeft het geen extern doelwit zoals 'de criminaliteit' of 'asociaal gedrag' dat zo effectief mogelijk bestreden moet worden. De vraag blijft wel staan, of dergelijke fondsen en investeringen in mogelijkheden voor jongeren effectief zijn, en inderdaad voor het collectieve goede, voor het algemeen belang worden aangewend. Het is maar de vraag of de logische hypothese, dat mensen die als individu worden benaderd (via eisen, markt en controle) zich inderdaad als nutsmaximaliserend individu gaan gedragen, ook omgekeerd werkt. Zijn (of raken) mensen en hun verbanden vanzelf in staat om verstandig om te gaan met de beschikkingsmacht die een (gestelde) voorwaarde is voor de ontwikkeling van deugden?

8. Gezondheidszorg

Het beleidsterrein Gezondheidszorg beslaat een groot gebied van ziekenhuizen, eerstelijnszorg (artsen, tandartsen, apotheken, opticiens) en ‘gemeenschapszorg’ zoals buurtverpleging (Hill, 1995, p. 124). In Groot-Brittannië is de gezondheidszorg de verantwoordelijkheid van het Department of Health (DH). Er zijn in de afgelopen tijd veel beleidspublicaties verschenen, vooral in het licht van enkele grote ‘health reforms’ die in de afgelopen tien jaar zijn doorgevoerd. De basis van het beleid van de laatste jaren wordt gevormd door de volgende white papers: Building on the best: Choice, responsiveness and equity in the NHS (2003), The NHS Improvement Plan: Putting People at the Heart of Public Services (2004), Choosing Health: Making healthy choices easier (2004) en Our health, our care, our say: a new direction for community services (2006). Het zou vanwege de uitgestrektheid van het beleidsterrein en de uitgebreidheid van de beleidsplannen te ver gaan om een overzicht te geven van het volledige beleid, daarom volsta ik hier met het aangeven van de algemene richting ervan. Vervolgens zal ik ingaan op de instrumenten die refereren aan eigen verantwoordelijkheid.

Een belangrijk punt vooraf: de organisatie van de gezondheidszorg in Groot-Brittannië heeft een zeer belangrijk verschil met die van Nederland. In Groot-Brittannië wordt de gezondheidszorg (uitgezonderd enkele kleine zaken zoals brillen, sommige tandbehandelingen en bepaalde medicijnen en apparaten) volledig door de overheid uit belastingen betaald. Er is onderscheid tussen de inkopers van de diensten, de ‘strategic health authorities’, en de leveranciers ervan, de artsen (oftewel ‘General Practitioners’) en de zogenaamde NHS trusts, waaronder ziekenhuizen en buurtdiensten vallen. De lokale onderdelen van de strategic health authorities (de zogenaamde Primary Care Trusts) sluiten contracten met leveranciers, en moeten ervoor zorgen dat de betreffende regio voldoende toegang heeft tot verschillende diensten. Artsen krijgen vervolgens betaald aan de hand van het aantal patiënten dat bij hen staat ingeschreven, waarbij bijvoorbeeld ouderen extra worden meegewogen. De meeste andere dienstverleners krijgen per behandeling betaald (Hill, 1995, p. 125-127, <http://www.dh.gov.uk/en/Policyandguidance/Organisationpolicy/Primarycare/Primarycaretrusts/index.htm>)⁸.

In de hervormingen is veel gericht (geweest) op het vergroten van de capaciteit, met als doel de wachtlijsten terug te dringen. Er zijn grote investeringen gedaan, er is veel meer personeel aangenomen, en ten aanzien van de wachtlijsten zijn al behoorlijke resultaten geboekt (Our health, our care, our say, 2006, p. 139-140). Daarnaast beoogt men een groot aantal zaken te bereiken, zoals vergroting van behandelingsmogelijkheden (een algeheel breder aanbod door toelating van meer aanbieders, maar ook bijvoorbeeld door gebruik van telefoon-consulten); het vergemakkelijken van de toegang tot medicijnen door het schrappen van aanvraagvoorschriften; aanpak van ‘grote ziektes’ als hart-en vaatziekten en kanker; het aanbieden van meer zorg dicht bij de patiënt en het opheffen van ongelijkheden in de toegang tot zorg; het terugdringen van administratieve lasten en het stimuleren van een flexibele en open opstelling van het medisch personeel en het verbeteren van de informatievoorziening, onder andere door gebruik van meer verschillende kanalen. Een ander belangrijk punt is aandacht voor preventie en gezond leven, hierover later meer. (zie bijv.: Building on the best, 2003, p. 27 ev, NHS improvement plan, 2004, p. 6-7, p. 51-54, p. 64 ev Our health, our care, our say, p. 7-8).

⁸ Het systeem zit –uiteraard– ingewikkelder in elkaar en kan veel uitgebreider worden beschreven, maar dit is ruwweg hoe het zit en vormt voldoende achtergrondinformatie voor dit hoofdstuk.

Bovendien vormt de wens de patiënt centraal te stellen een belangrijke pijler van het beleid. De intenties worden in de beleidsstukken voortdurend duidelijk gemaakt: uiteindelijk moet de gezondheidszorg niet alleen meer een National Health Service zijn, maar ook een Personal Health Service (NHS Improvement Plan, 2004, p. 4). 'All public services should put the person who uses them at their heart. This applies especially to health and social care because all care is personal' (Our health, our care, our say, 2006, p. 13). 'The overall aim of all our reforms, is to turn the NHS from a topdown monolith to a responsive service that gives the patient the best possible experience' (Building on the best, 2003, p. 5). Men wil controle en keuze in handen van de patiënten geven, meer zelfbeschikking mogelijk maken.

*Choose and Book*⁹

Een instrument dat refereert aan eigen verantwoordelijkheid, en op de voorgrond staat bij het 'Choice'-beleid dat de Britse regering voert, en genoemd wordt in eigenlijk alle eerder genoemde white papers, is de vrije keuze van een behandlingsplek. Choice matters 2007–8: Putting patiënten in control (p. 6-7) geeft de lijn van ontwikkeling van de afgelopen jaren weer: vroeger bepaalde de huisarts wat de plek van behandeling zou moeten zijn wanneer iemand bijvoorbeeld naar het ziekenhuis moest, door door te verwijzen. Hij bepaalde daarmee ook, welke instantie het geld voor de behandeling zou krijgen. De patiënt heeft nu (voorlopig nog voor een beperkt aantal diensten, begin 2008 voor het grootste gedeelte ervan) de mogelijkheid zelf een afspraak te plannen bij de instantie, bijvoorbeeld een ziekenhuis of een kliniek, waar hij behandeld wil worden. Dit kan hij doen met behulp van 'Choose and Book', een elektronisch planningssysteem dat toegankelijk is via de praktijk van de huisarts of, met een toegangscode die door de huisarts is verschaft, via telefoon of via internet. De verschillende zorgleveranciers kunnen hun behandelingsmogelijkheden en -tijdstippen uploaden naar het systeem, waardoor er een 'national menu' van zorgdiensten ontstaat (Choice matters, p. 8). De patiënt kiest daaruit, en bepaalt zodoende welke dienst hij krijgt (die binnen een bepaalde bandbreedte waarschijnlijk verschillend is per ziekenhuis), wanneer hij die krijgt, en ook waar het geld voor zijn behandeling heen gaat, aangezien instanties per behandeling worden betaald.

Om deze keuzes 'betekenisvol te laten zijn', is er ook een groot informatieprogramma opgezet, verbonden met dit instrument. 'By harnessing the power of information technology, the new service will help the public to become active consumers of healthcare rather than passive recipients', Choice matters, p. 13) Er wordt meer informatie gegeven over de toestand en kenmerken van verschillende ziekenhuizen, via de site (www.nhs.uk) en via 'choosing your hospital' boekjes. Hulp met toegang tot de informatie en beantwoording van vragen kan worden geboden door bibliotheken en vrijwilligersorganisaties (voor bepaalde patiëntgroepen). De verschillende diensten die een bepaalde instantie te bieden heeft worden op de site en in de boekjes weergegeven, instanties kunnen bepaalde sterke punten naar voren brengen, en er is daarnaast ruimte voor commentaren en adviezen van eerdere patiënten. Ook de informatie die inspectiediensten van de overheid hebben vergaard en de resultaten van verschillende monitors worden gebruikt om de patiënten te informeren over 'de toestand' van een bepaald ziekenhuis. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het percentage patiënten dat

⁹ Er zijn ook initiatieven om patiënten meer mogelijkheden te geven om een beter geïnformeerde keuze te maken voor een huisarts (Our health our care our say, p. 7). Hoewel dit eveneens enigszins verwijst naar eigen verantwoordelijkheid, lopen argumentatie en werking langs dezelfde lijnen als bij dit beleidsinstrument, en is het ook nog eens kleinschaliger van opzet. In verband met ruimte en tijd wordt het hier daarom niet verder behandeld.

opnieuw is opgenomen, wachtlijsten, recente MRSA besmettingen, hoe schoon het is, respectvolle behandeling, etc. Dit alles moet een gefundeerde vergelijking mogelijk maken (Choice matters, p. 13-19). Het idee is dat er veel verschillende informatie beschikbaar is, hoewel een kleine steekproef op de site uitwijst dat er nagenoeg geen benchmark-gegevens of patiëntcommentaren te vinden zijn. Wellicht dat dit in de boekjes anders is, of dat dit in de toekomst zal groeien (het is immers een behoorlijk nieuwe dienst).

De aanleiding voor dit beleid sluit zeer nauw aan bij de constructie van het keuzevrijheidsideaal. Keuzevrijheid wordt als in zichzelf zeer nastrevenswaardig en als symbool van de vooruitgang gezien, en de stelling is dat de overheid tegemoet moet komen aan de mens die steeds meer keuze verlangt. 'In every generation, as people's standard of living rises and their expectations follow suit, they demand more control and flexibility over the manner in which they and their families are treated. In short, people want choice for themselves and their families' (Building on the best, p. 12). Daarnaast komt de gewenste ontwikkeling van burgers naar sterkere, kiezende individuen (of: responsible risk-takers) naar voren, en zou het positieve effecten hebben op behandelingsresultaten als de betrokkene zelf invloed heeft. Ook wordt de concurrentie die als gevolg van de keuzevrijheid zou kunnen ontstaan, als gewenste prikkel gezien om goede zorg te leveren, om efficiënt en klantgericht te werken. Slechte instanties, met lange wachtlijsten of een weinig respectvolle benadering kunnen door teruglopende vraag misschien uiteindelijk gesloten worden wegens gebrek aan geld, en een goede werkwijze kan worden beloond. Meer keuze zou er volgens de beleidsmakers verder toe kunnen leiden, dat de wachtlijsten korter worden en de diensten meer passend, doordat vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd. Keuze als allocatiemechanisme dus, in plaats van bureaucratische planning (zie: Building on the best, bijv. p. 12, Our health, our care, our say, bijv. p. 7, 157).

Het eigen verantwoordelijkheidstype dat daarbij past is eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. De overheid creëert verschillende keuzemogelijkheden, en probeert te zorgen voor transparantie daarvan. De geleverde zorg wordt daarmee ook de verantwoordelijkheid van de patiënt, want die heeft kunnen kiezen tussen (door de geleverde informatie) duidelijke en vergelijkbare alternatieven. Met meer invloed komt medeaansprakelijkheid: 'they will be given more control over – and will take on greater responsibility for – their own health and well-being' (Our health, our care, our say, p. 17). De burgers zijn ook aansprakelijk voor het geheel aan diensten dat uiteindelijk ontstaat; de suggestie die uit de beleidsstukken spreekt, is dat alleen datgene kan blijven bestaan, wat door de burger gewenst en gekozen wordt.

Er zijn twee mechanismen die de werking van het kiezen beïnvloeden: de overheid bepaalt welke instanties worden toegelaten en hoe duur diensten maximaal mogen zijn, en bepaalt eveneens de beoordelingscriteria voor instanties en hoe instanties daarop scoren (via de inspectie) (NHS Improvement plan, p. 9, www.nhs.uk, Our health, our care, our say, p. 182). Het eerste weegt niet zeer zwaar: de overheid laat meer en meer verschillende (onafhankelijke) aanbieders toe (Choice matters, p. 11-12), en de kostengrens lijkt logisch om redelijk gebruik en betaalbaarheid van de keuzemogelijkheden te garanderen (en geldt bovendien voor alle verschillende diensten, is niet richtend). Het tweede is een typisch monitoringmechanisme, dat al werd verwacht bij eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. Het mechanisme geeft een belangrijke troef in handen om te bepalen waar individuen hun keuze op zullen baseren. De overheid bepaalt de gebruikte indicatoren en verleent het stempel 'objectief' aan de beoordelingen die uit de monitor komen, en de gegevens die worden weergegeven op de website of in de boekjes zullen door het individu

vermoedelijk als belangrijk worden meegenomen bij de beslissing. Dat vormt vermoedelijk een sterke beïnvloeding van de ‘vrije keuze’ van het individu, en bepaalt voor een deel welk keuzegedrag er tot stand komt. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre de overheid bewust zal willen sturen via dit middel, maar het moet wel duidelijk zijn, dat van het één op één weergeven van de voorkeuren van de burger geen sprake is. Een voorbeeld van het onopvallend veronderstellen van bepaalde gewenste uitkomsten (die dus zouden kunnen worden benadrukt door de monitoring): ‘patients will be further supported to consider treatment decisions that keep them in the community as far as possible and may result in a reduced need for hospital interventions.’ (NHS improvement plan, p. 71).

Het is de individuele, kiezende consument die naar voren komt in dit beleid, en niet de op het publieke domein gerichte burger. Er wordt niet verwezen naar collectieve zaken of beslissingen, maar er worden randvoorwaarden geschetst waarbinnen het individu uitdrukkelijk wordt gestimuleerd om nutmaximaliserend gedrag te vertonen, om een eigen afweging te maken. Het is de bedoeling om mensen betrokken te maken bij hun eigen gezondheid, opdat ze ‘het beste’ voor zichzelf willen kiezen. Dit betekent echter wel, dat er wellicht een egocentrische visie op gezondheidszorg ontstaat, waarbinnen men steeds meer en met luider stem ‘het beste’ voor zichzelf zal opeisen.

Directe betalingen

Op het terrein van de sociale zorg (binnen het Department of Health), waar bijvoorbeeld de thuiszorg onder valt, is recent het instrument ‘directe betalingen’ ingevoerd. Het geld voor deze directe betalingen kan worden verstrekt aan ouderen en gehandicapten van 16 jaar en ouder, die verzorging of andere sociale diensten nodig hebben. Ook de ouders of voogden van kinderen die in aanmerking komen voor de diensten, of verzorgers die zelf extra ondersteuning nodig hebben, kunnen beschikking krijgen over het geld (Direct Payments Guidance, 2003, p. 4-7). De directe betalingen worden gebruikt door de betrokkenen om zelf benodigde zorg in te kopen (bijvoorbeeld door personal assistants aan te stellen die helpen met aankleden, wassen, koken, etc., of om iemand te regelen die wekelijks een bezoekje aan de bibliotheek regelt). Het geld kan ook worden gebruikt om een zorgorganisatie te betalen die dan het regelen van diensten overneemt. De gemeente is verplicht om de mogelijkheid tot directe betalingen aan te bieden aan mensen die ervoor in aanmerking komen, voor zover ze acht dat mensen ertoe in staat zijn om zelf te kiezen. Hierbij moet de, indien nodig, verplicht verstrekte ondersteuning bij het bepalen van keuzes (door bijvoorbeeld een maatschappelijk werker) worden meegerekend. De betrokkene heeft de keuze tussen directe betalingen en het afnemen van de gemeentelijke (standaard)zorg. De gemeente bepaalt de hoogte van het budget (op basis van een inschatting van de noodzaak), controleert of de directe betalingen leiden tot voldoende zorg, en of er niet teveel wordt uitgegeven. De gemeente moet zorgen voor ondersteuning (indien nodig) bij iedere stap van het proces (Direct Payments Guidance, p. 4-22).

Het idee, de aanleiding achter directe betalingen is het streven naar keuzevrijheid en autonomie. De mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen, zelf zorg te kiezen, maakt mensen sterker, onafhankelijker en stelt ze beter in staat om hun eigen leven vorm te geven. Ze kunnen, zo wordt gesteld, door het zelf kopen van diensten beter ‘binnen’ de samenleving blijven, zoveel mogelijk activiteiten (werk, scholing) blijven ondernemen, en verbonden blijven met gemeenschap en familie. Daarnaast zorgen directe betalingen ervoor, dat de door de betrokkene gewenste diensten worden geleverd: er is de best mogelijke afstemming van aanbod op vraag, in plaats van een van bovenaf vastgesteld aanbod. De gebruikers scheppen de diensten, doordat ze de dingen die ze willen tot stand kunnen laten komen (Direct

Payments Guidance, p.3, 5). Efficiency, innovatie en klantgerichtheidverbeteringen als gevolg van de marktwerking die ontstaat (Our health, our care our say, p. 9) krijgen minder nadruk dan de vergroting van de autonomie van de burgers, maar worden wel genoemd. Ook ouderen en gehandicapten moeten verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen gezondheid en welzijn, en moeten hun wensen in keuzes kunnen uitdrukken. Individuele keuzevrijheid heeft grote positieve effecten.

De eigen verantwoordelijkheid die verbonden is met dit beleidsinstrument is aansprakelijkheid. Het hebben van een keuze, schept een aansprakelijkheid voor de keuze die wordt gemaakt. Die aansprakelijkheid gaat verder dan geld, het gaat ook over het zorgen voor passende en voldoende diensten voor zichzelf, en het dragen van wettelijke verantwoordelijkheid. 'As well as giving users greater control and independence, a direct payment carries with it responsibilities. The individual is accountable to the local council for the way in which the money is spent. Users also take on responsibility for obtaining the services they need through their own arrangements, which may involve legal responsibilities¹⁰.' (Direct Payments Guidance, p. 14). Natuurlijk wordt er hulp geboden door de gemeente, en zijn er enige beschermingsconstructies die de gemeente ook deels verantwoordelijk houden, maar juist door zelf aansprakelijk zijn, zelf te kiezen, kan men zich volgens de redenering ontwikkelen tot een verantwoordelijke, zelfstandige risk-taker, die aandacht heeft voor de verhouding tussen kosten en opbrengsten (en die ervoor kan zorgen dat de diensten aansluiten bij zijn wensen). (Direct Payments Guidance, p. 26).

De gemeente heeft een leidende rol in de werking van de directe betalingen. Ze bepaalt of en hoeveel budget individuen toegekend krijgen, en moet toezicht houden op de uitgaven en de adequaatheid van de ingekochte voorzieningen, zowel bij beoordeling van planning als bij beoordeling van resultaat. Dit is bureaucratische controle, want er worden vooraf gewenste uitkomsten gesteld (adequate voorzieningen) en de gemeente ziet toe op de bereiking daarvan, en heeft de macht in te grijpen mocht dat nodig zijn. Toch is het vermoeden, dat die controle zo beperkt mogelijk blijft, in het licht van de grote terughoudendheid die de centrale overheid in deze gevallen oplegt. Gemeentes mogen niet te restrictief zijn (en bijvoorbeeld hele groepen uitsluiten), en mogen slechts binnen strikte beperkingen (maar wel regelmatig) het succes van de ingekochte voorzieningen monitoren. Ook mogen de eisen aan de financiële verantwoording niet te hoog gesteld worden. In principe is er verder (buiten de uitkomstcontrole) geen controle of monitoring van de diensten die mogelijk door burgers ingekocht zouden kunnen worden (Direct Payments Guidance, p. 26, p. 38-40). Wat wel opvalt, is dat de beleidsmakers kennelijk heel graag willen dat men de persoonlijke budgetten gaat gebruiken, los van het feit of dat gewenst is of niet (Direct Payments Guidance, bijv. p. 5). De mogelijkheid dat niet iedereen een 'actieve consument' van zorg wil zijn, en dat niet iedereen per se het geld en de verantwoordelijkheid in eigen hand wil hebben, wordt nauwelijks onderkend. Hoewel niet extreem, is er toch een soort van sociale druk richting uitvoering van de rol van 'actieve consument' te ontwaren.

Ook in dit beleidsinstrument komt het burgerlijk individu het sterkst naar voren. Het individu wordt los gezien van sociale verbanden en collectieve beslissingen, en is leidend. Men moet individueel zorg dragen voor de mate van zorg en krijgt meer autonomie. Hoewel men zeker

¹⁰ Deze legale verplichtingen bleken overigens een hoge drempel op te werpen, en hebben mede geleid tot de relatief lage take up van directe betalingen (24500 deelnemers in 2004/05). Daarom zijn er ook plannen gemaakt om deze drempels te verlagen, via een nieuw systeem van individual budgets (Our health, our care, our say, p. 82-85). Daar zal hier geen specifieke aandacht aan besteed worden, in verband met de sterke gelijkenis/verbondenheid en de lagere mate van implementatie.

niet vrij is van beïnvloeding, bijvoorbeeld door de gemeente die een sterke invloed heeft, en hoewel men wellicht door de beperkingen van het budget wordt gedwongen tot het kiezen voor de efficiëntste alternatieven, lijkt er toch (door de beperkingen van de controle) een behoorlijk groot scala aan keuzemogelijkheden te zijn. Bovendien worden patiënten hier veel minder dan bij het vorige instrument, ingezet als middel om voor meer efficiëntie te zorgen, voor betere werkwijzen, lagere kosten of meer responsiviteit. Het gaat meer om het feit dat men zelf tot in detail kan bepalen, kan beschikken over wat er voor zorg geleverd wordt. Toch wordt de burger alleen beschouwd als 'los' individu, als kiezer op een markt. De grote vraag is, of dat in dit geval als negatief kan worden beoordeeld.

Stimuleren gezonder leven

Het gezondheidsbeleid verwijst ook naar eigen verantwoordelijkheid als taak. Het stimuleren van een gezondere levensstijl (waarvan het White Paper Choosing Health het middelpunt vormt) is daar een sterk voorbeeld van. De lijn die gericht is op het voorkomen van ziektes door het gezonder maken van leefpatronen past duidelijk binnen een (geconstrueerde) crisis: de gemiddelde Brit wordt dikker en dikker, het percentage doden aan hart- en vaatziekten stijgt enorm, een groot aantal mensen gaat dood aan roken, miljoenen werkdagen gaan verloren door ziekteverzuim (waarvan een groot deel als gevolg van stress), het aantal mensen met SOA's stijgt gestaag, en als het zo door gaat 'leven onze kinderen straks minder lang dan wij' (Our health, our care, our say, p. 25, 31-35). De inzet van de burger zelf is nodig om die trends te bedwingen: 'The challenge is also for each of us as individuals to take responsibility for our own lifestyles and aim for a healthy and fulfilling old age' (Our health, our care, our say, p. 17).

De eigen verantwoordelijkheid zelf vindt zijn uiting in verschillende zaken, maar het is duidelijk dat zowel de overheid als de burger een rol krijgen toebedeeld in het voorkomen van ziektes en het zorgen voor een gezonde levensstijl. 'We each have a responsibility for our own health and well-being throughout our lives. At the same time, the Government – as well as the citizen – has a role in promoting healthier, longer lives lived to the full' (Our health, our care, our say, p. 25). Om de burger duidelijk te maken wat zijn rol is en wat hij eigenlijk zou moeten doen, worden grote mediacampagnes opgezet rond gezond eten en overgewicht, roken, alcohol en veilige seks. Daarnaast zou de voedselindustrie met een nieuw codeersysteem moeten komen dat mensen snel inzicht geeft in wat vaak, minder vaak of zelden gegeten zou moeten worden, wordt roken in openbare ruimtes verboden, kan men zogenaamde 'health trainers' of een adviesgevende website raadplegen, en wordt het personeel van de NHS getraind in aandacht voor preventie en advies (Choosing health summary, 2004, p. 5 ev). Een ander mooi voorbeeld is de zogenaamde 'Life Check': vermoedelijk beïnvloed door het benadrukken van de grote gezondheidsrisico's van de moderne tijd, vragen mensen om mogelijkheden om hun eigen risico's in te schatten. Life Check voldoet aan die behoefte, en is een monitor waardoor mensen zich vrijwillig laten beoordelen. Op basis van de op internet of op papier ingevulde gegevens ontstaat een risico-inschatting, waarna men, al dan niet via een 'health trainer' adviezen krijgt om het eigen gedrag aan te passen. Al met al zouden deze initiatieven, die te zien zijn als eigen verantwoordelijkheid als taak (gecombineerd met informatie-vermogen), er toe moeten leiden dat mensen zich 'gezonder' gaan gedragen.

De manier waarop de eigen verantwoordelijkheid in dit geval uitpakt, omvat het mechanisme sociale controle. Door de grote mediacampagnes, hoeveelheid folders en informatie en de nieuwe 'preventiegerichte' benadering door NHS professionals, wordt iedereen doordrongen van zijn rol als bewuste en actieve consument. De verwachting is dat iedereen let op wat hij

eet, meer sport, zijn gedrag zo aanpast dat de gezondheidsproblemen kunnen worden bestreden. Het eten van bepaalde gezonde producten en het veel sporten wordt aangemoedigd, dát is een geaccepteerde, fatsoenlijke manier van leven. Directe controle is er ook: roken in overheidsgebouwen, en uiteindelijk op iedere openbare plek wordt verboden, enkele uitzonderingen daargelaten. De voedselindustrie wordt een straf in het vooruitzicht gehouden als ze niet proberen om minder vet te verwerken in hun producten en als ze geen nieuw codeersysteem opstellen. Een makkelijk leesbaar codeersysteem moet de burgers dan weer het vermogen (en daarmee verbonden de taak) geven om te kiezen tussen een product dat wel en dat niet door de beugel van de nastreefbare, gezonde levensstijl kan. De taak om het gedrag te vertonen van een bewuste, actieve consument, wordt sterk opgelegd.

Het burgertype dat hier naar voren komt is het burgerlijk individu, wiens individuele keuzes beïnvloed dienen te worden. Er wordt niet verwezen naar een collectieve houding tegenover voedsel en er worden geen discussies gestimuleerd over wat de goede richting zou zijn voor het consumentengedrag van de Britse samenleving. Er wordt verondersteld dat een bepaalde manier juist is, en vervolgens wordt men zoveel mogelijk die kant op gestuurd. De keuze voor een bepaalde manier van ‘gezond’ is gemaakt en wordt zoveel mogelijk als wenselijk benadrukt. De premier kan dan in zijn voorwoord van *Choosing Health* (2004, p. 4) stellen, dat ‘It is for people to make the healthy choice if they wish to’ (p. 4), maar die keuze is zeker niet vrij of ongestuurd door de overheid. Daarnaast blijven keuzes op deze manier vermoedelijk onbewust, omdat er niet over nagedacht of gediscussieerd hoeft te worden, maar het gelijk duidelijk is wat verwacht wordt. Wederom staat dit los van de vraag, of er niet bepaalde doelen gediend zijn met deze aanpak. De gestimuleerde keuze voor wat de overheid aanmerkt als gezond, is vermoedelijk beter voor de gezondheid van de burgers, en dit kan wel eens een effectieve manier zijn om de gezondheid te verbeteren. Bezien vanuit het theoretisch kader van eigen verantwoordelijkheid, is het punt echter, dat men niet zelf kan kiezen, niet zelf kan beschikken, maar dat de eigen verantwoordelijkheid langs door de overheid vastgestelde lijnen dient te lopen.

Inspraakmechanismen

Er komen daarnaast nog andere manieren ter sprake, die zouden leiden tot meer burgerinvloed. Ook op een meer algemeen niveau, zouden de burgers een rol moeten hebben in ‘shaping the services that concern them’. Daarom wordt binnen *Our health, our care, our say* (2006, p. 159-164, 173) voorgesteld dat beslissingen over het dienstenaanbod zo dicht mogelijk bij de burger (lokaal) worden genomen, dat patiëntenquêtes een belangrijke rol spelen bij beslissingen, en dat er middelen komen voor burgers om aandacht voor een bepaald probleem af te dwingen (een ‘call for action’ waarop in principe gehandeld moet worden). De Primary Care Trusts krijgen een plicht om vrijwel voortdurend lokale mensen te consulteren, en in het algemeen wordt gesteld dat zorginstanties open moeten staan voor de visie van patiënten. Daarnaast wordt voortgebouwd op de enorme rij medezeggenschapsraden en inspraakstructuren in het NHS Plan, zoals bijvoorbeeld het Patiënten Forum (2000, p. 94-95). De reikwijdte hiervan is niet erg groot: er is slechts een klein deel van de betrokkenen dat deel zal nemen aan een dergelijke medezeggenschapsraad, en de enquêtes vormen een weinig directe invloed op het beleid. Het gaat hier vooral om een verandering binnen de instanties, die meer worden gestimuleerd te luisteren naar burgers, patiënten meer centraal te stellen. Daarom kun je hier ook niet echt spreken van verstrekkende eigen verantwoordelijkheid¹¹: met de verantwoordelijkheden van ‘de burger’ in het algemeen gebeurt niet veel, hoewel sommigen (via inspraak) een vermogen krijgen om in samenwerking met de overheid bij te

¹¹ Daarom zal het hier, in verband met de ruimte, niet uitgebreider worden behandeld

dragen aan beter op de patiënt aangesloten zorg. Van echte beschikkingsmacht ten aanzien van hoe het systeem eruit ziet, hoe het collectief wordt geordend, is geen sprake.

Deelconclusie

Eigen verantwoordelijkheid komt al met al duidelijk naar voren in het Britse zorgbeleid, dat naast het bereiken van bepaalde concrete doelen, veel is gericht op het 'centraal stellen van de patiënt'. 'Choose and book' en de directe betalingen zijn een vorm van het introduceren van keuzemogelijkheden, van (quasi-)marktmechanismen: eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. Zoals verwacht is de aanleiding de verwachting van vele positieve gevolgen van individuele keuzes. In beide gevallen wil de overheid nog enigszins controle houden, hoewel die bureaucratische mechanismen geen grote invloed hoeven te hebben. Monitoring kwam bij Choose and book (zoals verwacht bij eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid) wel zeer sterk terug, en het feit dat de overheid bepaalt welke kenmerken van belang zijn bij een keuze, en welke dienst het op een bepaald vlak wel en niet goed doet, kan een sterke invloed zijn op de werkelijke verantwoordelijkheid van burgers. Wat verder vooral opviel (bijvoorbeeld in de sterke verwachting door de overheid dat men de 'directe betalingen' veel zou gebruiken) was dat eigenlijk in alle beleidsstukken de patiënt of de burger de rol van 'actieve, geïnformeerde consument' krijgt toebedeeld. Dit is een benadrukking van taak, die veelal op de achtergrond terugkwam (en dus niet als apart beleidsinstrument behandeld kan worden). Binnen het beleidsinstrument 'stimuleren gezonder leven' komt taakstelling ook duidelijk naar voren. Om de crisis van steeds ongezonder leven af te wenden, moet de burger zich gaan gedragen als bewuste en actief ('het gezonde'!) kiezende consument. De sociale controle lijkt daarbij vrij groot te zijn. De inspraakmechanismen, die voor de overheid een belangrijke uiting vormen van de 'empowerment' van burgers, veranderen de verantwoordelijkheden van de burgers niet in sterke mate.

Voor alle beleidsinstrumenten geldt dat het burgerlijk individu het sterkst naar voren komt. Het individu dat zichzelf centraal stelt, verantwoordelijkheid neemt voor de éigen gezondheid en door 'onafhankelijke' en opeenvolgende keuzes zoveel mogelijk kansen probeert te benutten, vormt de grondslag voor het beleid. Het kan daarbij, zo is de redenering, geen kwaad om mensen af en toe te sturen, en te bewegen voor iets anders (iets 'gezonds') te kiezen. Buiten het (deels gestuurde) keuzegedrag wordt er weinig aan de verantwoordelijkheid van de burger overgelaten.

Het beleid lijkt wél een effectieve manier om mensen betrokken te maken bij hun éigen gezondheid, om te zorgen voor betere resultaten en een efficiëntere werkwijze (dat zou in een ander onderzoek kunnen worden bekeken). Daarnaast lijkt het gevondene wederom verbonden met het beleidsterrein: gezondheidszorg is vaak persoonlijk, niet erg betrokken op anderen (behalve bijvoorbeeld mantelzorg, dat nauwelijks terugkwam in de beleidsstukken!). Het is dan ook niet direct duidelijk, hoe hier wel meer op deugd gericht beleid zou kunnen worden gevoerd. Mensen worden afzonderlijk behandeld, en inmenging van professionals is daarbij noodzakelijk. Maatschappelijke verbanden kunnen niet zelf wonden verbinden. Dat betekent ook, dat het contrasteren van het gevondene met een deugd-opvatting niet echt relevant is. Wel komt duidelijk de 'vragende consument', waarvoor het nooit goed is, die altijd kansen probeert te pakken en zo weinig mogelijk wil betalen, naar voren. Omdat iedereen het uiterste uit de diensten wil persen, geholpen door de gegeven informatie en mogelijkheden, omdat het immers moet draaien om de afzonderlijke persoon, werkt het beleid wellicht self-centered behaviour in de hand.

9. Conclusie

Is er nu, na het onderzoek op de verschillende beleidsterreinen, een duidelijker, voller beeld ontstaan van eigen verantwoordelijkheid en de implicaties die het kan hebben? De deelvragen zijn in de vorige hoofdstukken beantwoord, en het is duidelijk geworden, welke verschillende vormen van eigen verantwoordelijkheid te zien zijn op de terreinen veiligheid, jeugd en zorg in Groot-Brittannië. Het is duidelijk geworden, dat er verschillende mechanismen en burgerbeelden met die vormen verbonden zijn, en de onderliggende (beheersende) tendenties van het beleid zijn naar voren gebracht. De verbanden die zijn gevonden komen grotendeels overeen met wat op basis van het theoretisch kader werd verwacht (zie tabel 3 voor de resultaten en hoofdstuk 6 voor de verwachtingen). De afwijkingen van de verwachte verbanden (ASBOs: beloning en straf bij taak) zijn verwaarloosbaar.

<i>Beleidsinstrument</i>	<i>Type EV</i>	<i>Mechanisme</i>	<i>Burgertype</i>
Neighbourhood Watch (veiligh.)	Vermogen/taak (evt. deugd)	Bur. controle (Beloning en straf)	Burgerlijk individu (evt. burger)
ASBOs/ABCs (veiligh.)	Taak	Beloning en straf (sociale controle)	Burgerlijk individu
YOF/YCF Funds (jeugd)	Deugd/Vermogen	Bur. Controle	Burger/ Burgerlijk Individu
Vrijwilligerswerk (jeugd)	Deugd	(Beloning en straf, sociale controle)	Burger
Choose and Book (gezondheidszorg)	Aansprakelijkheid	Monitoring	Burgerlijk individu
Directe betalingen (gezondheidszorg)	Aansprakelijkheid.	Bureaucr. controle, (sociale controle)	Burgerlijk individu
Stimuleren gezond leven (gezondheidszorg)	Taak	Sociale en bureaucr. controle	Burgerlijk individu

Tabel 3: gevonden verantwoordelijkheidstypen, mechanismen en burgertypen per beleidsinstrument. NB: dat wat tussen haakjes staat, is (veel) minder sterk aanwezig dan de andere genoemde factoren. Voor een beschrijvende samenvatting verwijs ik naar de deelconclusies van de afzonderlijke hoofdstukken

Ook in Groot-Brittannië blijkt, naast de opvallende en onverwachte deugd-initiatieven op het beleidsterrein jeugd (waarvan de positieve werking niet zeker is), de neiging te bestaan om het burgerlijk individu te benadrukken binnen beleid, en om hem te sturen in zijn ‘individuele, onafhankelijke’ gedrag, of om hem te stimuleren nutmaximaliserend en kostenefficiënt te kiezen. De crisis van de bureaucratie (maar dan vooral in termen van het verschil tussen vraagsturing en aanbodsturing) werd vaak genoemd, maar bureaucratische controle kwam bij verschillende typen naar voren als mechanisme. De redeneringen volgden grotendeels het verwachte patroon, de waarnemingen pasten goed en vrij duidelijk in de vooraf geschetste concepten, en iedere aanleiding, ieder type eigen verantwoordelijkheid en ieder mechanisme kwam terug in het beleid. Dit wijst op een ondersteuning van het opgestelde theoretisch kader: de verbanden en verwachtingen blijken niet alleen voor een deel van het Nederlandse beleid geldig, maar ook voor een deel van het Britse¹². Het geschetste theoretisch kader lijkt een

¹² Het uitstreken over meer beleid is vermoedelijk niet mogelijk vanwege de grote verschillen tussen de bekeken beleidsterreinen, maar ook niet relevant: het is duidelijk welke verschillende vormen van eigen

passende en verhelderende manier om eigen verantwoordelijkheid te bekijken. Zonder deze manier van kijken, waren bepaalde implicaties van het beleid (de leidende rol van de politie, de pacificerende –makkelijke- implicatie van een ASBO, de opvallende stimulering van het jeugdbeleid en de individualistische visie op gezondheidszorg) veel minder sterk naar voren gekomen.

Toch kan worden aangevuld, dat de aard van het beleidsterrein een invloed lijkt te hebben op de typen eigen verantwoordelijkheid die naar voren komen en kunnen komen (dat gold voor alledrie de terreinen). Dit is vooral zeer opvallend bij het beleidsterrein jeugd, waar tweemaal eigen verantwoordelijkheid als deugd naar voren komt. Voor het beleidsterrein zorg is het dan weer de vraag, of een deugdtype van eigen verantwoordelijkheid überhaupt wel mogelijk is.

De beperkingen van deze manier van analyseren zijn ook duidelijk geworden. Er kan geen inzicht worden verkregen in hoe het écht is. Het blijft de papieren werkelijkheid, en dat kan slim worden beschreven en van een verhelderende invalshoek worden voorzien, maar het blijft de vraag hoe het in de praktijk werkt, en welke effecten meespelen. Bijvoorbeeld: bij het jeugdbeleid is er op papier in principe sprake van eigen verantwoordelijkheid als deugd, maar het is onduidelijk hoe sterk de gemeente stuurt. Daarnaast speelt, dat je (in enige mate) eruit haalt wat je erin stopt. Als je met een bepaalde blik gaat kijken, probeer je telkens of de waarnemingen binnen die blik passen. Er is met handig argumenteren daarbij veel mogelijk. Toch heeft het in dit geval niet veel ‘geweld’ gekost: ik heb niet hoeven schipperen met de waarnemingen om ze maar in de concepten te passen. Het theoretisch kader lijkt passend. Hoe dan ook: de informatie is alleen op een andere manier gerangschikt, en de extra informatie komt van de invalshoek.

De betekenis van eigen verantwoordelijkheid

Het is duidelijk geworden dat eigen verantwoordelijkheid in het licht kan staan van verschillende opvattingen over de overheid en in het licht van verschillende benaderingen van de burger. Er is niet één samenvattende betekenis van eigen verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië te geven; eigen verantwoordelijkheid komt, zoals is aangetoond, in het beleid op verschillende terreinen (wellicht samenhangend daarmee) op veel verschillende manieren naar voren. Het geheel van de waarnemingen vormt het beste totaalbeeld van eigen verantwoordelijkheid in Groot-Brittannië.

Toch kan in het algemeen wel worden gesteld dat, zoals verwacht, eigen verantwoordelijkheid in de verscheidene verschijningsvormen in Groot-Brittannië meestal in het licht staat van het bereiken van doelen of het oplossen van problemen. Dat betekent vaak, dat eigen verantwoordelijkheid op een bepaalde manier gestuurd wordt door mechanismen (zij het door sociale controle, bureaucratische regels of marktmonitoring), waardoor de burger niet zelf kan beschikken¹³. De burger is meestal een burgerlijk individu (en ook een middel tot een doel), dat kan bijdragen aan grotere veiligheid, moet voldoen aan fatsoensregels of normen om gezond te leven en dat door individueel keuzegedrag de beste instellingen kan laten overblijven in de zorg. Hij wordt vaak niet in relatie tot maatschappelijke verbanden gezien,

verantwoordelijkheid worden gebruikt, welke tendenties er mogelijk zijn, en dat de overheid niet echt bezig is met het burgerconcept dat er onder ligt.

¹³ De overheid claimt overigens zelden grote zelfbeschikking te bereiken terwijl dat niet zo is; de voorgestelde instrumenten lijken meestal te passen bij wat als beeld wordt geschetst. Men lijkt echter nauwelijks te zien, of aandacht te besteden aan wat de invloed is van bureaucratische controle, marktmonitoring of sociale controle op de vrije keuzes van mensen. Dit valt vooral op bij ‘choose and book’ (waar de beïnvloeding van de keuze vrij groot kan zijn), de stimulering van gezond leven en ‘neighbourhood watch’ (waar de inmenging van de politie zeer groot is).

of als burger die gericht is op het verwerven van deugden in het publieke domein. De initiatieven op het jeugdterrein, waar beschikkingsmacht binnen verbanden wordt gegeven, opdat de jongeren competenties ontwikkelen (het doel ligt binnen de beleidssubjecten), zijn opvallende uitzonderingen. Over het algemeen lijkt het zien in termen van doelen, en het willen controleren van uitkomsten (door bijvoorbeeld bureaucratische controle), verbonden met eigen verantwoordelijkheid. Veel eigen verantwoordelijkheidsbeleid impliceert dat burgers worden ingekapseld, ofwel binnen regels en samenwerking, ofwel binnen een beperkte opvatting van het burgerlijk individu. De combinatie van de eigen verantwoordelijkheidstypen en mechanismen leidt vrijwel altijd tot een vorm van beheersing.

Uit deze manier van analyseren, die is gericht op de positie en rol van de burger, blijkt dan dat er sprake is van een verwarring van maatschappelijke doelstellingen met beleidsdoelstellingen. De burger staat niet als sturend centraal, maar wordt er meestal toe gezet, door middel van taakstellingen, beloning en straf, de creatie van een (quasi-)markt en monitoringmechanismen, te doen wat in het ‘algemeen belang’ is. Maar juist door deze sturing van de overheid, door de inkapseling van de mogelijkheden (bijv. door de gezonde manier van leven af te dwingen, of door neighbourhood watch heel sterk in te perken, of door de keuze in de zorg te beïnvloeden via criteria, etc.) gaat het in plaats van om het algemeen belang of maatschappelijke doelstellingen, waaraan in discussie richting wordt gegeven door burgers, om het nastreven van beleidsdoelstellingen, die (per definitie) worden ingegeven door een onvolledige inschatting van de wensen van de burgers.

De burger stuurt dus niet zelf bij de meeste vormen van eigen verantwoordelijkheid, maar moet binnen de kaders blijven als burgerlijk individu. Dat betekent, dat men zich blijft richten op de private sfeer, en op de mogelijkheden die de kaders bieden, in plaats van dat men in discussie wil gaan om de kaders zo goed mogelijk te maken. Dat betekent ook, dat de ontwikkeling van burgercompetenties en verantwoordelijkheidsgevoel niet wordt gestimuleerd. Door het opleggen van een taak of het creëren van een markt onder toezicht is er sprake van eenmalige werkingen binnen de limieten van de regels. Door het stimuleren van deugd (in plaats van vermogen, taak of aansprakelijkheid), van een zelfstandiger ‘verantwoordelijkheidsgevoel’- opvatting, zullen mensen daarentegen eerder geneigd zijn vanuit zichzelf verantwoordelijk te worden voor het publieke domein, en zullen ze minder externe regels nodig hebben om zich met het goede te bemoeien.

De vraag rijst wel, of de ‘deugdelijke’ burger automatisch opstaat en het heft in handen neemt als er ruimte en beschikkingsmacht wordt gegeven. Misschien is niet iedereen vanzelf in staat tot goed burgerschap, en is men daarvoor teveel gericht op eigen belang. De enige manier voor de overheid om los te komen van de huidige benadrukking van het burgerlijk individu (die dus in het bekeken beleid vrijwel altijd de grondslag vormt) en het eigen belang, en om de burger werkelijke stuurkracht te geven, is evenwel een verandering van de eigen rol, en die verandering is nog niet voltooid. Natuurlijk is het zo, dat dit maar één manier is om er naar te kijken, dat ook naar kosten of mate van doelbereiking gekeken kan worden, maar wil men de burger (in zijn verbanden) beschikkingsmacht geven, een sturende eigen verantwoordelijkheid, dan zal er een mentaliteitsverandering moeten komen waarbij de overheid niet verdwijnt, maar in plaats van het streven naar beleidsdoelstellingen, zal streven naar het ondersteunen van de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Geraadpleegde literatuur:

Babbie, E., *The practice of social research*, Belmont: Thomson Wadsworth, 2004

Blair, T. , *The Third Way* , Fabian Society, 1998

Bovens, M. , *The quest for responsibility*, Cambridge University Press, 1998

British government, “guide to legislation”, <http://www.number10.gov.uk/output/Page29.asp>, bekeken op 24 april 2007

Dekker, P. , De civil society als kader van onderzoek.. In: P. Dekker ed. *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999

Elchardus, M, *De Symbolische Samenleving en de Stille Bestuurder*, Willem Dreeslezing uitgesproken op 20 november 2003

Giddens, A., *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990

Giddens, A., *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998

Hill, M. , *Understanding social policy*, Oxford: Blackwell, 1997

Meer, van der, J. , *Communitarisme en vertrouwen in politieke instellingen: verslag van een empirisch onderzoek*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003

Ossewaarde, R., *Eigen Verantwoordelijkheid: Bevrijding of Beheersing*, Amsterdam: SWP, 2006

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verschil Maken: Eigen Verantwoordelijkheid voorbij de Verzorgingsstaat*, Amsterdam: SWP, 2006

Rich, R., Erb, T. , *Consumer choice : social welfare & health policy* , New Brunswick: Transaction publishers, 2005

Schmidtz, D., Goodin, R. , *Social welfare and individual responsibility*, Cambridge University Press, 1998

Shadish, W. R., Cook, T.D. & D.T. Campbell, *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Boston: Houghton Mifflin, 2002

The Guardian, 22 september 1998: *The Third Way: Tony's ology for sceptics*

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Normen en waarden en de last van het gedrag*, 2004

Beleidsstukken¹⁴:

Home Office (Veiligheid):

Building on progress: safety, crime and justice, white paper, 2007

Building communities, beating crime, white paper, 2004

Respect and responsibility, white paper, 2003)

Justice for all, white paper, 2002

Onderzoeksrapporten Veiligheid:

Bullock, K., Jones, B., *Acceptable Behaviour Contracts addressing antisocial behaviour in the London Borough of Islington*, Home office online report, 2004

Laycock, G., Tilley, N., *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic issues*, Police research group, Crime detection and prevention series, paper no 60, 1995

Department of Education and Skills (Jeugd):

Every Child Matters, white paper, 2003

Every Child Matters: Change for children, white paper, 2004

Summary National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services, 2004

Youth Matters, green paper, 2005

Youth Matters: Next Steps, 2006

Care Matters, green paper, 2006

Youth Opportunity Fund, Youth Capital Fund Guidance, 2006

Care Matters: consultation responses, 2007

Aiming high for young people: a ten year strategy for positive activities, 2007

National Youth Volunteering Programme Guidance, 2007

Department of Health (Gezondheidszorg):

The NHS Plan: a plan for investment, a plan for reform, white paper, 2000

Building on the best: Choice, responsiveness and equity in the NHS, white paper, 2003

The NHS Improvement Plan: Putting People at the Heart of Public Services, white paper, 2004

Choosing Health: Making healthy choices easier, white paper, 2004

Our health, our care, our say: a new direction for community services, white paper, 2006

Choice matters 2007–8: Putting patients in control, 2007

Direct Payments Guidance, 2003

Websites

Laatst bekeken op 15 juni 2007 (veiligheid):

<http://www.west-midlands.police.uk/stechford/neighbourhoodwatch.shtml>

<http://www.neighbourhoodwatch.net/index.php?func=PageStory&Type=News&StoryId=129>

<http://www.crimereduction.gov.uk/asbos/asbos2.htm>

<http://www.crimereduction.gov.uk/nbhwatch.htm>

<http://www.neighbourhoodwatch.uk.com>

Laatst bekeken op 4 augustus 2007 (jeugd):

<http://www.dfes.gov.uk>

<http://www.everychildmatters.gov.uk/strategy/youthfund/>

¹⁴ Te vinden via zoeken op de departementale websites: www.homeoffice.gov.uk, www.dfes.gov.uk en www.dh.gov.uk

<http://www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Youthfunds>

<http://www.wearev.com>

<http://www.vinspired.co.uk>

<http://www.nya.org.uk/hearbyright/home.asp?cid=180&cats=215>

Laatst bekeken op 13 augustus 2007(gezondheidsorg)

<http://www.dh.gov.uk/en/Policyandguidance/Organisationpolicy/Primarycare/Primarycaretrusts/index.htm>

<http://www.nhs.uk>