

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?

Ringo Ossewaarde

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling



Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?

Ringo Ossewaarde

ISBN 90 6665 757 X

NUR 740

© 2006 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

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

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

Inhoudsopgave

Voorwoord

Deel I. Een discoursanalyse van eigen verantwoordelijkheid in politiek en beleid (hoofdrapport)

1. Inleiding	13
2. Discourstransformaties van 'eigen verantwoordelijkheid'	17
2.1 Eerste discours: het verantwoordelijke individu	18
2.2 Tweede discours: pacificatie van sociale kwesties	21
2.3 Derde discours: de zelfstandige en risicodragende burger	22
3. Een discoursanalyse van 'eigen verantwoordelijkheid' in Balkenende II	25
3.1 Individu versus burger	25
3.2 Eigen verantwoordelijkheid als 'vermogen'	30
3.3 Eigen verantwoordelijkheid als 'aansprakelijkheid'	33
3.4 Eigen verantwoordelijkheid als 'taak'	37
3.5 Eigen verantwoordelijkheid als 'deugd'	39
4. 'Eigen verantwoordelijkheid' in de keuzes voor beleidsinstrumenten	49
4.1 Eigen verantwoordelijkheid als 'vermogen'	50
4.2 Eigen verantwoordelijkheid als 'aansprakelijkheid'	53
4.3 Eigen verantwoordelijkheid als 'taak'	56
4.4 Eigen verantwoordelijkheid als 'deugd'	59
5. Conclusie	65

Deel 2. Een discoursanalyse van politieke teksten en geformuleerd beleid

6. Inleiding	75
7. Politiek discours van eigen verantwoordelijkheid	79
7.1 Christen Democratisch Appèl	79
7.1.1 Manifesto CDA	80
7.1.2 Partijprogramma CDA	81
7.2 Partij van de Arbeid	83
7.2.1 Manifesto PvdA	83
7.2.2 Partijprogramma PvdA	85
7.3 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	86
7.3.1 Manifesto VVD	87
7.3.2 Partijprogramma VVD	88
7.4 Socialistische Partij	90
7.4.1 Manifesto SP	90
7.4.2 Partijprogramma SP	91
7.5 Groep Wilders (GW)	92
7.5.1 Manifesto GW	92
7.6 GroenLinks	94
7.6.1 Manifesto GL	94
7.6.2 Partijprogramma GL	95
7.7 Democraten 66	97
7.7.1 Partijprogramma D66	97
7.8 ChristenUnie	99
7.8.1 Manifesto CU	99
7.8.2 Partijprogramma CU	100
7.9 Lijst Pim Fortuyn	102
7.9.1 Partijprogramma LPF	102
7.10 Staatkundig Gereformeerde Partij	103
7.10.1 Partijprogramma SGP	103
8. Politiek discours van eigen verantwoordelijkheid in beleid	105
8.1 Integratie	105
8.2 Veiligheid	111
8.3 Geestelijke Gezondheidszorg	117

8.4 Jeugd	122	
8.5 Regeerakkoord	126	
9. Beleidsdiscours van eigen verantwoordelijkheid		129
9.1 Integratie	129	
9.2 Veiligheid	135	
9.3 Geestelijke Gezondheidszorg	140	
9.4 Jeugd	148	
Literatuur deel 2	153	

Deel 3 Een discoursanalyse van beleidsinstrumenten

10. Inleiding	157	
11. Integratie	159	
11.1 Inburgeren in het buitenland	159	
11.2 De integratiemonitor	162	
11.3 Marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers		165
12. Veiligheid	169	
12.1 Cameratoezicht	169	
12.2 De bevolkingsmonitor	172	
12.3 Justitie in de Buurt	175	
13. Jeugd	179	
13.1 Indicatiestelling	179	
13.2 De landelijke jeugdmonitor	182	
13.3 Vroegsignaal en tijdig signaal	184	
14. Geestelijke Gezondheidszorg	189	
14.1 Het persoonsgebonden budget	189	
14.2 De geestelijke gezondheidsmonitor	192	
14.3 Maatschappelijke ondersteuning	194	
Literatuur deel 3	199	

Voorwoord

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

De RMO heeft op verzoek van het kabinet een advies over eigen verantwoordelijkheid uitgebracht. Ter voorbereiding daarvan heeft de raad een onderzoek laten verrichten naar de politieke achtergronden van het begrip eigen verantwoordelijkheid en naar de concrete vormgeving van eigen verantwoordelijkheid in verschillende beleidspraktijken.

Dat onderzoek, verricht door dr. R. Ossewaarde van de Universiteit Twente, heeft de vorm van een discoursanalyse. Dit is een specifiek type analyse van beleid waarin de uitoefening van macht centraal staat. De discoursanalyse kijkt vooral naar de macht die beleid uitvoert over mensen, zowel in de formulering als in de uitvoering. Een belangrijke vooronderstelling is dat de verbanden tussen taal, beleidskennis en macht leiden tot beheersing, disciplineren en surveillance van de objecten van beleid. Ook als beleidsmakers andere, meestal goede, bedoelingen hebben, veronderstelt de discoursanalyticus dat die niet zelden dominerende beleidspraktijken tot gevolg hebben. Daarom staat de discoursanalyse wantrouwend tegenover definitiemacht en goede intenties. Ze probeert bloot te leggen hoe die definities en intenties verkeren in beheersing.

Dat wil overigens niet zeggen dat het onmogelijk is om te ontsnappen aan beheersing. Bevrijdende praktijken zijn wel degelijk mogelijk, zoals uit het onderhavige onderzoek blijkt.

De hier gepresenteerde discoursanalyse onderzoekt patronen van beheersing en bevrijding op vier specifieke terreinen: integratie, veiligheid, jeugd en geestelijke gezondheidszorg. De maatschappelijke en politieke betekenis van die terreinen, die alle binnen de adviesopdracht van de RMO vallen, staan buiten kijf. In elk van deze terreinen krijgt eigen verantwoordelijkheid een specifieke vorm en betekenis.

Het onderzoek laat zien dat eigen verantwoordelijkheid een lange geschiedenis kent en een belangrijk fenomeen is van het moderniseringsproces. Eigen verantwoordelijkheid articuleert de verhouding tussen staat en individu. Daarbij overheerst, tot in het huidige beleid, een 'burgerlijke interpretatie' van het individu, dat vooral een kiezende consument lijkt te zijn. Daar staat een 'burgerschapsinterpretatie' tegenover, waarin het vooral gaat om vrijheid, bevrijding en deugzaamheid. Bovendien valt in de onderzochte beleidspraktijken op, dat de overheid weliswaar eigen verantwoordelijkheid zegt te bevorderen, maar zeer nauwgezet bewaakt tot welke uitkomsten dit leidt. De beoogde vergroting van autonomie en vrijheid van burgers gaat gepaard met een toename van toezicht, monitoring en controle. Het kan bijna niet anders of deze dubbele beweging leidt eerder tot disciplineren van burgers dan tot hun bevrijding.

Het interessante aan deze discoursanalyse is dat ze twee dingen duidelijk laat zien. Ten eerste dat eigen verantwoordelijkheid in het beleid vaak vrij smal wordt opgevat, namelijk vooral in een consumentistische zin. Het tweede is dat de overheid duidelijke marges stelt aan de uitkomsten van eigen verantwoordelijkheid, uitkomsten die ze poogt te garanderen met behulp van toezicht en monitoring.

De raad heeft van het onderzoek van Ossewaarde dankbaar gebruik gemaakt. In het advies *Vershil maken* bepleit de raad een ruimere interpretatie van eigen verantwoordelijkheid dan gebruikelijk is. Het advies stelt bovendien vast dat de overheid uiterst terughoudend moet zijn in de beoordeling en sanctionering van de uitkomsten van maatschappelijk gedrag van burgers die eigen verantwoordelijkheid nemen.

Graag publiceert de RMO de discoursanalyse van Ossewaarde als achtergronddocument bij zijn advies over eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor de analyses en uitspraken in deze studie berust bij de auteur.

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

dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Deel I

Een discoursanalyse van eigen
verantwoordelijkheid in politiek en beleid
(hoofdrapport)



1. Inleiding

Hoe probeert het huidige kabinet Balkenende II de eigen verantwoordelijkheid te vergroten in de beleidssectoren integratie, veiligheid, jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg? Dat is de centrale vraag in deze studie. Om die vraag te beantwoorden beschrijven we in deze studie in de eerste plaats het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' en in de tweede plaats de toepassing van dit begrip in beleid. Een analyse van het begrip zoals politici, beleidsmakers en beleidsuitvoerders dit de afgelopen jaren hebben gebruikt, heet in vaktermen een 'discoursanalyse'. Op basis van de veronderstellingen en verwachtingen die worden geuit, wordt een discours van eigen verantwoordelijkheid gereconstrueerd. De definitie van het discours is hierbij: hoe de organisatie is van macht, taal en beleidskennis. Zo bekijken we in dit onderzoek de publieke discussie van eigen verantwoordelijkheid. Nu bevat een discours altijd structurele kenmerken in de relatie tot hun politieke context en beleidscontext (d.w.z. regelmatigigheden in wat wordt beweerd). Om die structuur zichtbaar te maken wordt in deze studie een interpretatie gegeven van de publieke discussie. Daarbij is het niet meer dan vanzelfsprekend dat de discoursanalyticus keuzes maakt om volgens een bepaalde vraag- en zoekmethode deze structuur van de publieke discussie te laten zien. Wat het structurele kenmerk is van de discussie, is afhankelijk van de onderzoeksvraag (Tennekes, 2005:11-2). De veronderstelling is in ieder geval dat in het discours altijd bepaalde machtsverhoudingen een rol spelen. De publieke discussie wordt beheerst – is dus de veronderstelling – door het uiten van veronderstellingen, verwachtingen, beginselen, definities, jargon, normen en ideologie. Het ligt dus in de rede dat verschillende partijen een verschillende betekenis geven aan het begrip eigen verantwoordelijkheid en dit ook verschillend gebruiken. Daarom wordt in de analyse van het discours geprobeerd een aantal typen eigen verantwoordelijkheid te onderscheiden zoals die in de publieke discussie naar voren komen.¹

Dit onderzoek beschrijft deze onderscheiden typen niet alleen, maar vergelijkt ook hoe die typen van eigen verantwoordelijkheid zich verhouden tot verschillende beleidssectoren. Na een eerste korte beschouwing van de beleidssectoren veronderstellen we dat een bepaald type eigen verantwoordelijkheid vooral voorkomt in een bepaalde beleidssector. Een voorbeeld: eigen verantwoordelijkheid als vraagsturing zou men kunnen herkennen in het persoonsgebonden budget in de zorg. Eigen verantwoordelijkheid als zelfsturing lijkt in de geestelijke gezondheidszorg te herkennen als het gaat om de bevordering van autonomie van bijvoorbeeld psychiatrische patiënten. Om de verschillende typen eigen verantwoordelijkheid te kunnen vergelijken zijn de beleidssectoren integratie, geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg en veiligheid geselecteerd als casussen. Deze sectoren zijn gekozen omdat de overheid daarin verschillende verantwoordelijkheden heeft ten opzichte van de burgers. Daarnaast hebben juist deze sectoren een relatie met specifieke sociale problemen die momenteel sterk in de publieke belangstelling staan. Met andere woorden, we verwachten dat eigen verantwoordelijkheid in de vier beleidssectoren een verschillende betekenis krijgt. Juist die verschillende betekenissen geven richting aan de publieke discussies van vandaag. Het is daarom verhelderend om in het kader van de discoursanalyse de verschillen en overeenkomsten tussen de beleidssectoren aan het licht te brengen.

In hoofdstuk 4 wordt de toepassing van verschillende beleidsinstrumenten geanalyseerd. Die worden óf ingezet om de eigen verantwoordelijkheid te vergroten, óf om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren als middel voor het bereiken van andere doelen. Vanuit de aard van de discoursanalyse – die niet uitgaat van principes, maar beleid en bestuur beschouwt in termen van machtsverhoudingen – is de discoursanalytische veronderstelling dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen enerzijds beginselen, definities en normen van eigen verantwoordelijkheid en anderzijds beleidspraktijken. In deze inventarisatie van de beleidsinstrumenten zoeken we naar het antwoord op de vraag welke beleidsinstrumenten het kabinet Balkenende II kiest en inzet om de eigen verantwoordelijkheid te bevorderen in de geselecteerde beleidssectoren. Het onderzoek naar de beleidsinstrumenten is overigens afgesloten in de zomer van 2005.

Met de beschrijving van de verschillende typen, de vergelijking tussen beleidssectoren en de analyse van ingezette beleidsinstrumenten (beleidspraktijken) proberen we zichtbaar te maken wat de overheid nu precies doet om de eigen verantwoordelijkheid onder burgers te vergroten. Oftewel: scheidt de overheid voldoende mogelijkheden, contexten, ruimte of 'bevrijdende kaders' die uitdagen en stimuleren tot verantwoordelijk handelen van burgers? Dat is de vraag die we trachten te beantwoorden in hoofdstuk 5. Bij de vraag of de overheid voldoende gebruik maakt

van deze zogeheten contextinterventies, proberen we te achterhalen of eigen verantwoordelijkheid daadwerkelijk een poging is om burgers te activeren of dat zij een overheidsstrategie is om publieke verantwoordelijkheden elders te leggen of juist toe te eigenen. Of anders geformuleerd: leiden de manieren waarop de overheid eigen verantwoordelijkheid wil bevorderen tot bevrijding (of activering) of tot beheersing van burgers? Om deze spanning tussen bevrijding en beheersing gaat het in deze studie.

Noot

1. In deze studie wordt het discours over 'eigen verantwoordelijkheid' in de relatie tussen burgers en overheid uiteengezet. De relatie tussen burgers en markt of overheid en markt blijft hierbij buiten beschouwing. De eigen verantwoordelijkheid van de markt is het thema van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), zoals deze tot uiting komt in bijvoorbeeld de salarisbesprekingen van managers. Op deze dimensie van 'eigen verantwoordelijkheid' gaan we in deze studie niet in.

2. Discourstransformaties van 'eigen verantwoordelijkheid'

Om een duidelijk kader te schetsen voor de discoursanalyse van 'eigen verantwoordelijkheid' zoals die zich manifesteert in het beleid en de beleidsinstrumenten van Balkenende II, beschrijven we hier eerst de geschiedenis van 'eigen verantwoordelijkheid' en in het bijzonder drie belangrijke transformaties die zich in de afgelopen vijf eeuwen hebben voltrokken.

In de discoursanalyse wordt de verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de overheid en die van burgers opgevat als een politiek machts spel. Dat machtsspel wordt gedomineerd door het discours zelf. In het discours komt de relatie tot uiting tussen beschikbare kennis van de bevolking en haar doelgroepen (zoals van de populatie allochtonen, psychiatrische patiënten, jongeren of geweldplegers) en de beleidsdominantie waarmee die doelgroep wordt gedefinieerd, gecategoriseerd en geïdentificeerd. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers wordt volgens de discoursanalyse niet in directe zin bepaald door hervormers en wetgevers (die de bevolking vertegenwoordigen), maar vindt plaats door een langdurig proces van opeenvolgende onderhandelingen, reflecties, beleidsexperimenten en verschillende definities van de politieke en sociale situatie. De eigen verantwoordelijkheid of publieke gerechtigheid heeft in de discoursanalyse dan ook niet de betekenis van partijdige ideologie of beleidsstrategie, maar betreft de interventie van de overheid waarbij een hele reeks aan beleidsinstrumenten wordt toegepast op de doelgroep om gewenst of fatsoenlijk gedrag te construeren en af te dwingen.

In een moderne samenleving die wordt gevormd door sociale processen van democratisering, individualisering en rationalisering die zich sinds de Gouden Eeuw hebben gemanifesteerd, zou je kunnen zeggen dat verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers worden verdeeld met het doel conflicten te pacificeren. Vanuit

discoursanalytisch perspectief zijn in de ontwikkeling van de moderne samenleving drie discoursformaties te reconstrueren uit drie verschillende typen conflicten: het eerste discours betreft de pacificatie van religieuze conflicten, het tweede de pacificatie van het sociale conflict en het derde de pacificatie van een normatief en multicultureel conflict. We behandelen nu eerst deze discoursformaties omdat ze nuttig zijn voor het begrip van 'eigen verantwoordelijkheid' zoals dit door Balkenende II wordt gehanteerd.

2.1 Eerste discours: het verantwoordelijke individu

De 'eigen verantwoordelijkheid' is een moderne uitvinding, een fenomeen van de moderne samenlevingen. In aristocratische samenlevingen, geïntegreerd door politieke en religieuze gemeenschapsbanden waarbij de leden hun gemeenschappelijke doelen delen, doet eigen verantwoordelijkheid niet ter zake: als lid van de gemeenschap dragen de leden verantwoordelijkheid voor de gemeenschap van Staat en Kerk. Maar in democratische samenlevingen, geïntegreerd door politieke en civiele associaties waarbij de leden op basis van vrijwilligheid partiële en competitieve eigen of collectieve belangen of waarden delen, speelt eigen verantwoordelijkheid wel een belangrijke rol. De huidige Nederlandse samenleving is gegrondvest op het bloed van de Reformatie die de premoderne gemeenschapsbanden verscheurde. De Europese burgeroorlogen van de zestiende en zeventiende eeuw werden gepacificeerd door een vredesverdrag, ook wel het 'sociale contract' genoemd. Vanuit het vredesverdrag heeft zich de nachtwakerstaat ontwikkeld die is ontworpen om de civiele of burgerlijke vrede met zwaarmacht af te dwingen. Het ontwerpen van de nachtwakerstaat is in discoursanalytische termen een discursieve machtstechniek. Dit houdt in dat door beleidsdominantie en definitiemacht een door belanghebbenden gewenste situatie wordt geschapen. In de nachtwakerstaat verstrekt de rechtsstaat rechten aan haar leden – de rechtssubjecten die nu (en dus niet voorheen in de premoderne politieke gemeenschap) de nieuwe betekenis van 'burger' krijgen. Een politieapparaat handhaaft vervolgens de rechten, onder meer eigendomsrechten en het recht op vrije meningsuiting, vergadering en vereniging. Deze rechten geven aan individuen een bepaalde mate van autonomie die stelt hen in staat om vanuit hun gemeenschappen te emanciperen en een leven te leiden overeenkomstig de gecalculeerde eigen belangen (in de eerste plaats het private eigendom) en subjectieve waarden. Het hiërarchische gezag van ouders, kerk, vorst en aristocraat of van wijsheid en traditie zijn dan niet langer verantwoordelijk voor het lot van hun subjecten (Sennett, 1981). Subjecten zijn nu dus zelf verantwoordelijk voor hun eigen ideeën, emoties en handelingen.

Met de rechtsstatelijke toekenning van autonomie aan rechtssubjecten en de politieke handhaving van de burgerlijke vrede (die nu de betekenis van 'openbare orde' krijgt) is het discours van de 'eigen verantwoordelijkheid' geboren. Met andere woorden: eigen verantwoordelijkheid is de keerzijde van autonomie, zoals plichten dit zijn van rechten. In ruil voor autonomie wordt het geconstrueerde 'soevereine individu' (in discoursanalytisch licht is ook deze constructie een discursieve machtstechniek net als het ontwerpen van de nachtwakerstaat) verantwoordelijk gesteld voor de keuzes die hij zelf maakt uit het aangeboden keuzepakket (ook wel door beleid geschapen 'kansen' genoemd), strategieën die hij volgt en handelingen die hij verricht. Hierdoor kan het rechtssubject, als 'individu' (nogmaals, het 'individu' is een constructie, in de discoursanalyse het resultaat van een discursieve machtstechniek), juridisch aansprakelijk worden gesteld voor zijn schuld. Zijn autonomie betekent dat hij alles mag denken, voelen en doen wat ouders, dominees, leraren en moralisten hem hebben verboden. Hiervoor draagt hij geen schuld zolang de wetten van de rechtsstaat hem dit toestaan.

Men kan dus concluderen dat de verantwoordelijkheid van het autonome individu voor de eigen keuzes en handelingen hiermee niet wettelijk is verankerd, maar dat die vooral een morele kwestie is. Het is een samenspel van plichten, van beginselen, sociale en religieuze normen, geweten, gezond verstand, en bovenal van goede wil, kortom, van persoonlijkheidsontwikkeling, zelfdwang en disciplineren.

Met de technische constructie van het soevereine, naakte individu is ook 'de overheid' ontstaan die een politieke rol vervult. De verantwoordelijkheid van de overheid als politie betekent hier dan ook primair het handhaven van de openbare orde, ofwel het afdwingen van het vredesverdrag (het sociale contract). De burgerlijke vrede wordt bewaard door individuele en collectieve belangen zo op elkaar af te stemmen (bureaucratisch zo te coördineren) dat belangenconflicten niet leiden tot geweld of criminaliteit. De rechter krijgt hierbij de verantwoordelijkheid van 'neutrale arbiter': hij is verantwoordelijk voor de pacificatie van conflicten die hij beheerst met rechtsstatelijke beleidsinstrumenten.

In een samenleving die is georganiseerd rondom de pacificatie van conflicten, zien we dat het recht zich noodzakelijkerwijs scheidt van de publieke moraal of publieke gerechtigheid tussen burgers en personen, die premoderne samenlevingen integreren. In een moderne samenleving is de publieke moraal – die wordt gedeeld door alle leden van de politieke en religieuze gemeenschap – geïndividualiseerd. De 'eigen verantwoordelijkheid' is een treffende illustratie van de individualisering van de publieke moraal, die in zeer sterke mate is gevoed door de Reformatie of het calvinisme, met name door haar puriteinse variant (Zijderveld, 1999:27-8).

Het calvinisme, in haar strijd tegen hiërarchisch gezag van de Rooms Katholieke Kerk, benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van het 'individu' als 'individu' (nogmaals, het construeren van het individu is een discursieve machtstechniek). Niet langer betekent dus moraal het delen in het 'collectieve goede' van de gemeenschap ('sumum bonum') door middel van de deugden, maar betreft zij een individueel keuzeprobleem, een zaak waarin ieder 'individu' zijn besluiten moet nemen en de gevolgen daarvan moet dragen (MacIntyre, 1981). In de calvinistische dogma's is ieder 'individu' persoonlijk aansprakelijk voor zijn daden. Verder wordt van hem verwacht, met een dringend beroep op zijn geweten, om zichzelf in zijn private bestaan te onderhouden en degenen die van hem afhankelijk zijn (zoals vrouw en kinderen, werknemers en ondergeschikten). In een dergelijke private moraal is vanzelfsprekend weinig plaats voor religieuze deugden als barmhartigheid en klassieke burgerdeugden als moed en vriendschap. In een context van conflict-pacificatie verliezen broederschap, naastenliefde en vriendschap aan betekenis: arbeid wordt nu verheven tot hoogste deugd. Dit betekent dat wie hard werkt, het private eigendom verwerft waarmee hij of zij inhoud kan geven aan een autonoom bestaan als 'individu'. Daarop voortredenerend: wie niet autonoom is, wie niet zichzelf beheerst of disciplineert, wie niet over economische macht beschikt en wie geen eigen verantwoordelijkheid draagt, die is lui. En wie lui is, verdient niets beters dan armoede en onderwerping en zeker geen barmhartigheid en vriendschap, zo luidt de redenering volgens de private moraal.

Sociologen als Tocqueville, Durkheim en Weber geven het verband aan tussen het calvinisme en de burgerlijke moraal. Zo zegt Tocqueville dat het calvinisme (waarbij hij primair de puriteinse variant in gedachten heeft) het individuele geweten in plaats van gevestigde dogma's en tradities als gids accepteert, en dat het hiërarchisch gezag, religieuze en politieke binding afwijst omwille van de individuele autonomie en emancipatie. Daarmee maakt het calvinisme het geconstrueerde 'individu' autonoom om zijn eigen verhouding tot God en zijn naaste te reguleren. In het calvinisme verandert de kerk van religieuze gemeenschap in een civiele associatie van de burgerlijke samenleving ('civil society'), die in gezag niet boven een sportvereniging of een bedrijf staat. Durkheim beschrijft het calvinisme als een geïndividualiseerde vorm van (samen)leven. De geconstrueerde individuen worden daarbij niet geïntegreerd door de traditie waarin zij participeren (als leden van de religieuze gemeenschap), maar zijn aangewezen op hun eigen geweten, schuld en schaamte, in zichzelf of in hun eigen subjectiviteit die wordt beheerst door anderen. Durkheim signaleert hierbij een causaal verband tussen calvinistisch individualisme en een verhoogde kans op gebrekkig normbesef, als gevolg van beperkte integratie in een religieus verband die in het calvinisme niet dwingend is. Weber

typeert het calvinisme als een structuur van motieven, waarbij het calvinistische religieuze motief van arbeid in de goddelijke schepping geleidelijk aan verwereldlijkt en materialiseert in het sociale motief van het verrichten van arbeid voor het verwerven van kapitaal. Weber beschouwt de burgerlijke moraal als gesecculariseerd calvinisme. Arbeid is hierbij niet langer gemotiveerd door de glorie Gods, maar door het verlangen naar private eigendommen. Deze structurele transformatie van een religieus motief naar een sociaal motief van handelen is de aanleiding van het tweede discours.²

2.2 Tweede discours: pacificatie van sociale kwesties

Op het moment van de sociale bewustwording dat arbeid niet leidt tot economische macht (privaat eigendom) en autonomie, ontstaat er een conflict tussen degenen die hebben (de machthebbers) en degenen die niet hebben maar wel verlangen (de slachtoffers). Het klassenconflict tussen de bourgeois en de arbeider (de sociale kwestie) is primair veroorzaakt door de industrialisering in de negentiende en twintigste eeuw – na democratisering, individualisering en rationalisering een vierde moderniseringsproces dat heeft geleid tot een andersoortige pacificatiestrategie, oftewel tot een discourstransformatie. De strijd tussen theologen, filosofen en wetenschappers is dan reeds gestreden (met een glorieuze overwinning voor de wetenschap): als armoede niet langer het gevolg is van individuele luiheid, maar van de sociale klassenpositie, dan kan het conflict tussen armoede en rijkdom niet worden beheerst door het louter rechtsstatelijk of bureaucratisch coördineren van individuele belangen. Als sociale klassen zich dan ook nog gaan organiseren en bewapenen als collectieve associaties (in de vorm van vakbonden, werkgeversorganisaties, mediaverbanden en politieke partijen), dan wordt duidelijk dat pacificatie van het klassenconflict vraagt om wederzijdse afstemming (ofwel bureaucratische coördinatie) van collectieve belangen. Het soevereine 'individu' is een uitvinding of sociale constructie van de zeventiende eeuw; het soevereine collectief (klasse) is er een van de negentiende eeuw. Beide zijn het resultaat van discursieve machts technieken vanuit het perspectief van de discoursanalyse. Terwijl de rechtsstaat functioneert om religieuze en civiele conflicten te beslechten, heeft de verzorgingsstaat zich ontwikkeld om sociale conflicten te pacificeren. De verzorgingsstaat als zodanig kent, net als de rechtsstaat, de versterking van de statelijke soevereiniteit als haar doel, maar in de context van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat nemen de verantwoordelijkheden van de overheid toe. Niet langer is de overheid alleen een politieapparaat, maar zij is ook de vormgever van de sociale klassen. Door middel van beleid op tal van terreinen draagt zij de verantwoordelijkheid voor

het in de kiem smoren van sociale onrusten en het – zoals de discoursanalyticus het uitdrukt – beheersen van de doelgroepen van beleid door definiëring, categorisering en identiteitsconstructie.

De pacificatie of depolitisering van de sociale kwestie impliceert dat de overheid én 'individuen' en organisaties nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheden en taken ontwikkelen (zoals gezondheidszorg, sociaal werk, het verzamelen van statistieken). Daarbij worden verantwoordelijkheden dwars door private en publieke sectoren heen verdeeld. De hybridisering of vervlechting van het private en publieke domein, van de eigen verantwoordelijkheid en die van de overheid, is het pacificerende mechanisme van het sociale conflict. Deze vervlechting krijgt vorm via centralisatie en decentralisatie (mate van autonomie van openbare bestuurslagen), privatisering en verstatelijking, regulering en deregulering (mate van autonomie van de private sector). De overheid fungeert hierbij als sociale probleemoplosser, als een publiek manager die direct verantwoordelijk is voor maatschappelijke ontwikkeling. Om die verantwoordelijkheid te dragen moet de overheid beschikken over de kennis van de sociale condities van haar doelgroepen zodat die haar pacificatiepraktijken op een bepaald moment accepteren. Volgens de discoursanalyse wordt de pacificatie van het sociale conflict dus niet zozeer beheerst door verzorgingsstatelijke instituties en voorgeschreven door ideologieën, zoals doorgaans wordt beweerd (Van Kersbergen, 1995; Hertogh, 1998), maar volgt zij haar eigen gouvernementele logica in beleidspraktijken. Inzicht in de pacificatie van het sociale conflict vereist een reconstructie van het discours en de aan haar gerelateerde pacificatiepraktijken. Daarbij spelen vragen een rol als wat is gedaan, welke regels zijn opgesteld en welke argumenten hiervoor zijn gegeven, wat is gepland, wat is als vanzelfsprekend verondersteld, en vooral de vraag, hoe hangt dit alles met elkaar samen?

2.3 Derde discours: de zelfstandige en risicodragende burger

In de discoursanalyse is de samenhang van de pacificatiepraktijken niet te zien in de eenheid van de staat of soevereiniteit of in een gedeelde 'Weltanschauung', tijdsgeest, collectief bewustzijn of gedeelde waarden en normen, maar in het zogenoeten 'discours van zekerheid' (Foucault, 1991). Bij de beheersing van de religieuze en civiele conflicten (het eerste discours) ging het om het verschaffen van autonomie aan het geconstrueerde individu. Bij de pacificatie van de sociale kwestie (het tweede discours) ging het om het verschaffen van bestaanszekerheden en het vormen van collectiviteiten. In het discours van zekerheid dragen 'individuen' geen

eigen verantwoordelijkheden voor hun bestaansrisico's, maar dragen overheden de verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid van burgers, via beleidspraktijken waarmee zij sociale risico's (technisch) beheerst. Hierdoor is er voor ieder sociaal probleem wel een beleidspraktijk, binnen een bureaucratische setting. Men kan zeggen dat de moderne samenleving, als de pacificatie van het sociale conflict, hierdoor uitgroeit tot een gigantisch verzekeringssysteem, bedoeld om ieder financieel risico van geweld, ongeluk, bedreiging of ziekte uit te sluiten. Op het moment dat de overheid er niet in slaagt om aan die verwachting – de uitsluiting van sociale onzekerheden – te voldoen, ligt het voor de hand dat het concept van de eigen verantwoordelijkheid van het individu weer in beeld komt. Eind jaren zestig dringt de eerste kritiek op de maakbare zekerheid door in het discours, met name bij monde van postmodernisten en Michel Foucault, die de crisis van zekerheden en legitimiteit toejuichen en zelfs de bestaansgrond van zekerheid ontkennen. Vooral ook neoliberale Nobelprijswinnaars als Milton Friedman en Friedrich von Hayek verwoorden deze kritiek. Deze economen stellen voor de verzekeringsverantwoordelijkheid en collectieve bescherming van de overheid te laten varen ten gunste van de eigen, individuele verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Bovenal moet de overheid afstand doen van haar verantwoordelijkheid omwille van de spontane ondernemingszin van de alsmaar uitdijende bourgeoisie, die nu wordt beschreven in termen van 'witte boorden': de belasting en sociale premies moeten omlaag en (economische en sociale) macht moet worden herverdeeld. De bezuinigingstactieken treden in werking, stellen Friedman en Von Hayek, gesteund door de neoliberale ideologie van 'de crisis van de verzorgingsstaat' – die erfenis uit het tweede discours.

Discourstransformaties zijn zeldzaam. Hierboven zijn er drie gereconstrueerd: het discours van de autonomie met de sociale constructie van 'het individu', dat de moderniteit inluidt; het discours van de zekerheidssamenleving, dat de sociale kwestie pacificeert; en het discours van de eigen verantwoordelijkheid en het dragen van eigen risico's. Dit laatste discours met het neoliberale label 'crisis van de verzorgingsstaat' heeft – in discoursanalytisch licht – het politieke spel van het verdelen en herverdelen van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de afgelopen vijftig jaar gedomineerd (Van der Veen, 2005). Het is met name het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) geweest dat een grote heroverweging van overheidsverantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden door middel van beleidspraktijken in de steigers heeft gezet. Het kabinet wenste zeer nadrukkelijk de overheid niet langer te zien als een waarborg voor zekerheid.³ Maar ook het eerste, zogeheten Paarse, kabinet Kok (1994-1998) verwijst met haar slogan 'Werk, werk en nog eens werk' feitelijk naar het versterken van de economische macht onder

'individuen'. Daarin is de achterliggende gedachte te herkennen om hen financieel zo sterk te maken dat ze zelf (financiële) verantwoordelijkheden kunnen dragen. Hierdoor kan hun beroep op collectieve voorzieningen worden teruggedrongen en de soevereiniteit van de verzorgingsstaat worden gehandhaafd.

In het derde discours is de vraag dus niet of de bevolking de verzorgingsstaat in stand wil houden (dit is een soevereiniteitsvraagstuk), maar gaat het om de beleidspraktijken waarmee verantwoordelijkheden door de overheid worden gedelegeerd aan de doelgroepen. In het tweede discours van de sociale kwestie lag de primaire verantwoordelijkheid vaak bij het overheidsbeleid (en dit leidde dus tot de ontwikkeling van de verzorgingsstaat), maar in het derde discours van de 'eigen verantwoordelijkheid' ligt deze steeds meer bij 'het individu'. Na strategieën van bezuinigingen en bevrozingen (Lubbers) en van institutionele herzieningen in het sociaal-economische domein (Kok) ziet de discoursanalyticus de contouren van het derde discours met name in het waarden- en normenprogramma van het huidige kabinet. Daarmee stelt het duidelijke normatieve eisen aan de bevolking van Nederland (zie ook zestienmiljoenmensen.nl). De indruk ontstaat dat in het kabinet Balkenende II eigen verantwoordelijkheid steeds meer de betekenis krijgt van een beleidstechnologie waarmee verantwoordelijkheden worden toegewezen om het burgerlijk fatsoen te bevorderen en het eigen gedrag te disciplineren ('selbstzwang'). Vanuit dat gezichtspunt verschuift de betekenis van sociaal beleid hierbij van collectieve bescherming naar preventieve activering, toezicht en surveillance van het individu – kortom, naar nieuwe dominantietechnieken volgens de discoursanalyse. Dit geeft de relatie aan tussen bedoelde eigen verantwoordelijkheid en onbedoelde toename van beheersing. Vanuit de discoursanalyse valt op dat de normaliserende macht van het beleidsmatig afdwingen van het burgerlijk fatsoen een belangrijke strategie is bij het vormgeven van sociaal beleid. Dit burgerlijk fatsoen neemt nu de plaats in van de zonde en de deugd (van vóór en in het eerste discours). Daaruit kunnen we concluderen dat het beleid van het derde discours is gericht op het pacificeren van normatieve en multiculturele conflicten en het beheersen van het geweld door die conflicten.

Noten

2. Zie voor een uiteenzetting van het gedachtegoed van Tocqueville, Durkheim en Weber mijn *Maatschappelijke Organisaties* (2006).
3. Illustratief voor de discoursformatie van eigen verantwoordelijkheid zijn onder andere de CDA rapporten *Gespreide Verantwoordelijkheid* (1977) en *Over de Verantwoordelijke Samenleving* (1987).

3. Een discoursanalyse van ‘eigen verantwoordelijkheid’ in Balkenende II

Wat is nu de specifieke invulling die het tweede kabinet Balkenende aan het derde discours, het discours van eigen verantwoordelijkheid en het dragen van risico's? Dat is het onderwerp van dit hoofdstuk. Omdat het belangrijk is voor het beoordelen van wat verstaan kan worden onder eigen verantwoordelijkheid, gaan we eerst in op het verschil tussen individu en burger. Daarna behandelen we achtereenvolgens eigen verantwoordelijkheid als vermogen, aansprakelijkheid, taak en deugd.

3.1 Individu versus burger

Het begrip ‘eigen’ uit ‘eigen verantwoordelijkheid’ kan duiden op de verantwoordelijkheid van het individu of van de burger. In discoursanalytische zin zijn individu en burger tegengesteld van elkaar. Deze tegenstelling is met name uitgewerkt door Rousseau en Tocqueville, en kan gezien worden als een tegenstelling tussen het liberalisme dat vormgeeft aan het individu en de republikeinse traditie, die de burger centraal stelt (Ossewaarde, 2004; 2005b). Het individu is in de woorden van Dorien Pessers ‘de vijand van de burger’ omdat het niet is geïntegreerd in de politieke gemeenschap en de civil society.⁴ Het is belangrijk om eerst stil te staan bij de verschillen tussen de theoretische constructies ‘burger’ en ‘individu’. In tegenstelling tot de burger wenst het individu niet de deugden te verwerven door deel uit te maken van de civil society, maar wil het zijn individuele (groeps)belangen en subjectieve waarden verwezenlijken. De subjectieve waarden van het individualisme zijn autonomie, emancipatie, sociale mobiliteit en (zelf)beheersing. Die stellen het individu in staat zich als zodanig te ontwikkelen, met name door de verwerving van private eigendommen.⁵ De waarden van burgerschap daarentegen zijn vrijheid, bevrijding en deugdzaamheid, die de burger in staat stellen om de ongewenste

gevolgen van macht, dominantie en beheersing te weerstaan. Verder kan de burger zich daarmee verweren tegen die gevolgen zelf.

Het individu is het burgerlijk individu of het bourgeois individu dat primair (samen)leeft voor private doeleinden. De burger is geen individu, maar een politiek persoon die (samen)leeft voor de verwerving van de deugden – deugden die hem bevrijden, vrijhouden van dominantie, en hem in staat stellen om over zichzelf te beschikken.⁶

De discoursanalyse laat dus zien dat burgerlijkheid en burgerschap verschillende wijzen zijn van denken, voelen en doen. In zekere zin zijn het twee verschillende samenlevingsbeschouwingen. Het burgerlijk individu is iemand die keuzes maakt en 'kansen pakt'. Zo plaatst hij zichzelf dus in een concurrentiepositie ten opzichte van andere individuen, die hij stuk voor stuk ook als kansenspakkers beschouwt. De samenleving is voor het individu het geheel aan kansen dat hem wordt geboden om zijn overgeleverde eigendommen of aangeboren talenten uit te buiten. Verder legt de samenleving het individu regels (juridische, bureaucratistische en sociale) op die hem eisen stellen en restricties opleggen, bijvoorbeeld in de vorm van prestatiedwang. Het individu ziet de samenleving dan ook in private termen, als een consumptiegoed. Volgens die redenering definieert hij zichzelf als consument van publieke diensten in een dienstenmarkt wanneer hij het publieke domein betreedt. Voor het individu is participatie in de samenleving, bijvoorbeeld door betaald of onbetaald werk, stemmen of studeren, bedoeld om bepaalde private belangen of subjectgebonden waarden te verwezenlijken. Individu en burgerlijkheid zijn op deze manier nauw met elkaar verbonden, juist omdat het publieke domein door het individu als een last, eis of restrictie wordt ervaren, als een noodzakelijk kwaad. Zijn geluksgevoel ervaart het individu vooral in zijn eigen private sfeer, zoals in zijn ondernemingen, zijn gezin of in zichzelf. Individualisme is bij hem dan ook bovenal privatisme of consumentisme, waarden die ook zijn terug te vinden in het neoliberalisme. Deze nieuwe variant van het liberalisme stelt, in tegenstelling tot het klassieke liberalisme (van bijvoorbeeld Locke en Montesquieu), dat slechts het burgerlijk individu en de overheid werkelijk zijn. Het neoliberalisme definieert de samenleving (civil society) als logisch gevolg van dit asociologische werkelijkheidsbesef, als een verzameling individuen die door technisch ontworpen regels (de overheid) met elkaar in verbinding staan. De werkelijkheid (en bovenal het belang of de waarde) van intellectuele en politieke tradities en instituties ontkent het hierbij nadrukkelijk.

Het burgerlijk individu kan niet alleen worden gedefinieerd in economische termen als privatisme en consumentisme, maar ook in sociologische termen als iemand

die zijn leven organiseert rondom de verwerving van sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is een kenmerk van maatschappelijke organisatie, zoals de sociale capaciteit van individuen om maatschappelijk te participeren in de verenigingen van de civil society. De civil society wordt hierbij dan met nadruk gedefinieerd als de burgerlijke samenleving van sociaal kapitaalkrachtige burgerlijke individuen. Sociaal kapitaal wordt verworven in de burgerlijke samenleving door bijvoorbeeld samen te bowlen, om maar iets alledaags te noemen (Putnam, 1995). Door samen dingen te doen, te delen en uit te wisselen ontwikkelen zich sociale normen of sociale vanzelfsprekendheden – al dan niet fatsoenlijk – waardoor individuen elkaar kunnen begrijpen, aanvoelen en vertrouwen. Zo wordt de kloof tussen het individu en de ander verkleind of overbrugd. Door samen sociaal kapitaal te verwerven via maatschappelijke participatie in voetbalclubs, motorclubs of andere verenigingen wordt de burgerlijke moraal in stand gehouden. Het verwerven van sociaal kapitaal leidt tot partnerschap of samenwerking tussen individuen, maar vormt geen tegenmacht tegen de onbedoelde gevolgen van dominantie en beheersing. Om in de termen van het voorbeeld te spreken: het is gericht op het gezellig samen bowlen, maar niet op het ontwikkelen van actief burgerschap.

In tegenstelling tot het burgerlijk individu, dat wordt geïnspireerd door de subjectieve waarden van autonomie, emancipatie, sociale mobiliteit en beheersing, laat de (actieve) burger zich inspireren door het object van burgerschap: de deugden. De deugden zijn niet de voorwaarde voor, maar het object van burgerschap. Dat betekent: een burger is een politiek persoon die zijn publieke leven organiseert om de deugden te verwerven. De relevante deugden zijn voor burgers altijd prudentie, rechtvaardigheid, moed, matiging, geloof, barmhartigheid en hoop. De inhoudelijke betekenis van deze zeven deugden is overigens afhankelijk van de specifieke context waarin burgers zich bevinden. Het object van burgerschap is een vaststaand objectief gegeven, maar de betekenis die burgers geven aan de zeven deugden is niet objectief. De inhoudelijke betekenis van de deugden is echter geen definitiekwestie of een eenzijdige mening of voorkeur die voor de burger bestaat naast de meningen of voorkeuren van anderen. Deze betekenis is alles wat de burgers, met verschillende culturele identiteiten en sociale posities (klasse), bindt in een gezamenlijke zoektocht naar uitoefening van de deugden in de fora en arena van de civil society, of beter gezegd, de 'civic society'. De burger is net zo competitief als het bourgeois individu, met dit verschil dat de burger private belangen en subjectieve waarden afwijst als norm voor zijn eigen gedrag. Die leiden er in zijn opinie toe dat personen minder van zichzelf en van anderen eisen dan waartoe zij in staat zijn. De burger is competitief ten opzichte van zijn medeburgers, niet in de markt, maar

in het publieke domein. De arena of het forum bieden hem de mogelijkheid zijn politieke en morele ambities te realiseren. Dat doet hij niet zozeer om consensus te vinden tussen verschillende belangen of waarden, maar om op eigen wijze inhoud te geven aan de zeven deugden en hiermee te ontsnappen aan de dominantie van anderen. Voor de burger is het publieke domein geen last of noodzakelijk kwaad, maar de plaats waar hij uiting geeft aan zijn autonomie om dingen te bewerkstelligen en zijn persoonlijkheid te vormen overeenkomstig zijn burgerschapscompetenties. Persoonlijkheid is bij hem dan ook bovenal actief gestalte geven aan een deugdzaam bestaan, dat is gericht op het weerstaan van macht (tegenmacht) en een verantwoordelijke omgang met hiërarchie, gezag en macht.

In het derde discours over eigen verantwoordelijkheid van Balkenende II wordt, net als in het eerste en tweede discours, het categorische onderscheid tussen het burgerlijk individu en burgerschap niet (h)erkend. Dit leidt ertoe dat burgerlijk individu en burgerschap stelselmatig, maar ten onrechte, aan elkaar worden gelijkgesteld. Opvallend is wel dat tegen deze gelijkstelling in het derde discours veel minder verzet lijkt te zijn dan in het eerste en tweede discours. De verklaring zou kunnen zijn de sterke mate van institutionalisering van de burgerlijke moraal in het derde discours door de sociale mobiliteit die heeft geleid tot een enorm uitgedijde middenklasse van burgerlijke individuen. In het tweede discours van het sociale conflict werd de moraal van het burgerlijk fatsoen betwist door het socialisme, dat in het derde discours van het normatieve conflict haar failliet vindt. Het in een discours definiëren van burgerlijken als burgers (en hier een morele waarde aan toekennen) is een uiting van de definitiemacht die volgt uit de dominantie van de moraal van het burgerlijk fatsoen. We zouden hieruit kunnen concluderen dat zowel in het beleid als bij de meerderheid van de bevolking deze moraal als 'normaal' of 'superieur' wordt beschouwd ten opzichte van andere morele systemen. Wat het burgerlijk individualisme, met haar autonomie, emancipatie en sociale mobiliteit, zo aantrekkelijk maakt voor beleid, is dat individuen relatief eenvoudig zijn te beheersen en zijn uit te wisselen in de sociale massa. Op grond hiervan is aannemelijk te maken dat de wil of de vrije keuze van het burgerlijk individu eenvoudig is te manipuleren met publiciteitscampagnes. Uit het voorgaande is gebleken wat het burgerlijk individu wil: geen deugden en vrijheid, maar comfort, veiligheid en zekerheid.⁷ Burgers daarentegen zijn moeilijk te controleren, want ze zijn vrij: zij regeren zichzelf in de fora, plaatsen waar zij hun invloed kunnen doen gelden. Vanuit het perspectief van burgerschap is het vrij zijn van (expert)dominantie, definitiemacht, beleidsdoelstellingen en toezicht een voorwaarde om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Ook als deze door de overheid, partijen, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bevolking wordt gelegitimeerd vanuit

haar bijdrage aan de staatssoevereiniteit. Vanuit het perspectief van burgerlijkheid is deze beleidsdwang, in de vorm van gereuleerde eisen en restricties (bureaucratieën), een noodzakelijk kwaad om individuen kansen te kunnen bieden en mogelijkheden voor sociale mobiliteit te kunnen scheppen.

De dominantie van de burgerlijke moraal die de discoursanalyticus met name in het derde discours opvalt – en dus ook onder Balkenende II – leidt ertoe dat eigenlijk iedere definitie van de situatie in het discours over eigen verantwoordelijkheid een burgerlijke definitie is. Deze definitie van de situatie is – hierop voortredene- rend – in het belang van de handhaving van de burgerlijke orde van losse individuen of de moraal van het burgerlijk fatsoen. In het derde discours staat het onderwerp 'burgerschap' nadrukkelijk op de publieke agenda. Dit wordt verwoord met begrippen als 'gedeeld burgerschap', 'behoorlijk burgerschap', 'aansprekend burgerschap', 'mondig of kritisch burgerschap', 'geëmancipeerd burgerschap', 'staatsburgerschap', 'betrokken burgerschap', of 'eigentijds burgerschap'. Toch – door de burgerlijke definitie in het derde discours – valt het op dat het hier feitelijk steeds gaat om gedaanteverwisselingen van de bourgeois: het zijn alternatieven binnen de burgerlijke moraal – een moraal die niet ter discussie wordt gesteld.⁸

Zo houdt het 'behoorlijk burgerschap' van het CDA in dat bejegening van overheidspersoneel dat grenzen overschrijdt dient te worden bestraft (CDA, 2002:53). Voor de PvdA is de burger een rechtssubject die 'recht heeft op een fatsoenlijk bestaan' (PvdA, 2005:3) en die de plicht heeft zich netjes aan de regels te houden: respect voor regels is respect voor elkaar (PvdA, 2002:52). De VVD ziet een 'geëmancipeerde burger', een individu met meer (keuze)vrijheid, grotere individuele verantwoordelijkheid, grotere sociale mobiliteit (VVD, 2002:4) en 'de staatsburger [is iemand] die zijn eigen belangen tegen het algemeen belang kan afwegen' (VVD, 2005:20). Voor de SP bestaat 'betrokken burgerschap' uit de politieke, economische, morele en sociale betrokkenheid bij het lot van anderen (SP, 1999:11). De 'mondige burger' van GL is een individu dat samen met het openbaar bestuur ('de uitdagende overheid'), in alle beleidsfasen, bouwt aan het emancipatieproject dat zij identificeert met 'de fatsoenlijke samenleving' (GL, 2002:7; 30). Voor D66 is de burger een beslisser – "de burger beslist, de overheid bewaakt" (D66, 2002:24). In de visie van de CU en de SGP, ten slotte, zijn burgers degenen die de christelijke deugden van geloof, naastenliefde en hoop hebben verworven, wat een radicale afwijzing van de, hiervoor beschreven, burgerlijke moraal impliceert.

In geen van de omschrijvingen van de partijen wordt burgerschap omschreven als het tegengestelde van de burgerlijke moraal. Bij alle partijen, op de CU en de SGP na, is het uitgangspunt steeds de eigen verantwoordelijkheid van het burgerlijk

individu – gaat het steeds om de waarden van autonomie, emancipatie en sociale mobiliteit. Je kunt dus stellen dat feitelijk eigen verantwoordelijkheid van ‘de burger’ in de partijpamfletten niet is terug te vinden.

3.2 Eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’

In het discours van eigen verantwoordelijkheid bestaat een politieke strijd om de definitiemacht over bijvoorbeeld wat integratie, veiligheid, geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg zijn. En vervolgens gaat het over hoe deze kunnen worden bevorderd, welke resultaten daarvoor nodig zijn en hoe deze dan kunnen worden vastgesteld, gepacificeerd door collectieve overeenstemming over ‘de definitie van de situatie’. Treffend is dat ‘de situatie’ door de publieke opinie gedefinieerd wordt als een ‘crisissituatie’. Bijvoorbeeld als een financiële crisis, veiligheids crisis, mislukte integratie of multicultureel drama, een morele crisis, een gebrek aan normbesef bij allochtonen en risicjongeren of gewoon als ‘De crisis in Nederland’. Dit spreken over een crisis is gebruikelijk in alle drie de discourses. Kijkend naar het verleden lijkt het erop dat een crisis mogelijkheden biedt voor veranderende machtsverhoudingen en de herverdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In een discoursanalytisch perspectief zien we in het discours over eigen verantwoordelijkheid van Balkenende II dat de overheid meer autonomie en daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden aan het burgerlijke individu schenkt. Tegelijk zien we dat, als onbedoeld gevolg van dit streven, haar eigen bevoegdheden om dat individu te surveilleren toenemen. Een voorbeeld: de bevolking wil meer ‘blauw op straat’. Die keuze is onlosmakelijk verbonden met de sociaal geconstrueerde crisis-situatie. Dat kun je omschrijven als de algemeen geaccepteerde publieke definitie van de situatie in ons land. Door die algemene acceptatie vreest de bevolking, op grond van de berichten die zij hierover ontvangt, dat de veiligheidssituatie alleen maar zal verslechteren, wat aanleiding geeft tot de massale roep om een hardere aanpak van de problemen. In de discoursanalyse wordt dit creëren van een collectief bewustzijn en twijfel waaruit bepaalde keuzes voor beleid voortvloeien ‘gouvernementele techniek’ genoemd: het besturen of beheersen van verwachtingen, emoties en mentaliteit of mentale toestand (Foucault, 1991; 1993). Vanuit een sociaal geconstrueerde situatie (waarvan je kunt zeggen dat die met name door beïnvloeding via de media tot stand komt) en een – nog altijd in discoursanalytisch perspectief – op die manier beheerste of gedisciplineerde mentale toestand, volgt een bepaalde perceptie van overheidsverantwoordelijkheden (beheersing van sociale problemen) en eigen verantwoordelijkheid. Die laatste wordt dan door de doelgroepen als ‘acceptabel’, ‘wenselijk’ of ‘normaal’ ervaren (bijvoorbeeld samen-

werking met de politie, via Burgernet of Meld Misdaad Anoniem). Kortom, hoe de verantwoordelijkheidsverdeling eruit komt te zien, is afhankelijk van de publieke perceptie van de (crisis)situatie – een perceptie die door veel factoren wordt beïnvloed.

Volgens de discoursanalyse wordt de sociale werkelijkheid in hoge mate sociaal geconstrueerd. Het discours wijst hierbij op de beleidspraktijken of een regelmatigheid in het beleid die worden verondersteld in relatie te staan tot de sociale probleemcontext. Een discours is een onpersoonlijke of anonieme vorm van machtsuitoefening, waarbij juist de dwingende kracht van het discours bepalend is voor de beleidspraktijk. Bijdragen die niet in het dominerende discours zijn gegoten, zoals het onderwerp van burgerschap, belanden dan ook in de marges van de publieke discussie (Tennekes, 2005:12-3). Beleidsdominantie is hierbij niet een bijproduct van kabinetsdoelstellingen of bedoelingen van politici en beleidsmakers, maar is bepalend voor de organisatie van doelgroepenbeleid. Met andere woorden, het hoeft niet zo te zijn dat het kabinet de populatie (zestienmiljoenmensen.nl) of populatiedoelgroepen bewust aanzet tot 'onderwerping' aan haar beleid. Die onderwerping volgt met name uit de dwingende kracht van het discours zelf. Want het discours is dwingend en dit kan aanleiding zijn voor gewelddadig verzet. In dit kader kun je de bedreigingen zien waaraan politici en bestuurders (met name burgemeesters en wethouders) bloot zijn komen te staan.⁹ Het is opmerkelijk dat vooral in Balkenende II degenen die beleidsdominantie verpersoonlijken in toenemende mate worden belaagd door individuen uit een onzekere en ontevreden bevolkingsmassa (ook wel maatschappelijk onbehagen genoemd). Het gaat hierbij – die conclusie lijkt onontkoombaar – om individuen (geen burgers!) die politiek en bestuur willen onderwerpen aan haar eigen wil of private keuze.

Kijken we naar de beleidspraktijken onder Balkenende II in analytische zin, in alle vier onderzochte beleidssectoren, dan zien we dat die vooral zijn gericht op het vergroten van de autonomie of machtspositie van het individu. Zo is het – al dan niet onbewuste – doel van het integratiebeleid, ondersteund door alle politieke partijen, de desintegratie van de traditionele gezinsverbanden en de vreemdelingengemeenschap. Beleidsmatig wordt tenslotte vanuit discoursanalytisch oogpunt gestreefd naar het construeren van het burgerlijke individu uit de vreemdeling. Hierbij wordt herhaaldelijk gerefereerd aan de voorbeeldfunctie van 'succesvolle' migranten: geëmancipeerde allochtonen die sociaal mobiel zijn. Feitelijk, en dat is frappant, is in het integratiebeleid alleen het individu een werkelijk individu wanneer het 'meedoet', in de vorm van onderwerping aan de burgerlijke moraal die vorm heeft gekregen in regels (geschreven en ongeschreven) en contractuele af-

spraken. Zo staat bijvoorbeeld in een rapportage dat gedeeld burgerschap inhoudt dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen (Rapportage Integratiebeleid, 2003, 8).¹⁰ We kunnen ook constateren dat het veiligheidsbeleid expliciet is gericht op (met name door mediaberichten) aangewakkerde onveiligheidsgevoelens en collectieve angsten, die vervolgens worden gesurveilleerd door de bevolkingsmonitor. We zien ook dat in het veiligheidsbeleid nadrukkelijk wordt gestreefd naar uitsluiting van 'angstaanjagende subjecten' uit de buurt – met name van in het beleid geconstrueerde identiteiten als 'veelplegers' en 'risicojongeren'. De eigen verantwoordelijkheid van de individuen uit de buurt bestaat uit hun 'samenwerking' met de politie. In discoursanalytische zin zien we dan ook het volgende argumentatieschema:

1. De regering wil ook nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger voor de naleving van wet- en regelgeving hierin onderstrepen (2002, 8).
2. Een succesvolle uitvoering van het programma staat of valt met de bereidheid van alle betrokkenen om een optimale inzet vanuit de eigen verantwoordelijkheden te leveren (2002, 13).
3. Er is dan ook niet alleen verhoogde inspanning nodig van de overheid, maar ook van burgers en bedrijfsleven, die op hun bijdragen zullen worden aangesproken (2002, 15).

Alle politieke partijen geven in verschillende bewoordingen aan dat 'de maat vol' is. Wat opvalt is dat daarbij de grenzen van die maat niet worden aangegeven. Vrijwel iedereen legt de schuld daarvan bij het al dan niet vermeende gedoogbeleid uit voorgaande kabinetsperiodes. Het veiligheidsbeleid kenmerkt zich door duidelijke grenzen en de introductie van heldere 'normen', waarbij ongehoorzaamheid niet wordt getolereerd en de machtspositie van slachtoffers wordt versterkt. De politie is de spil bij het meedoen in de buurt: zij regisseert, surveilleert, controleert en verwijdert, indien nodig in samenwerking met de buurtbewoners. In het veiligheidsbeleid wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van individuen bij onveiligheidsituaties in de buurt of op straat. Er wordt gewezen op de noodzaak van actieve interventie van omstanders. Overigens wordt feitelijk van hen geen daad van burgerschap of burgermoed verwacht: de eigen verantwoordelijkheid bestaat uit het zo snel mogelijk bellen met 112.¹¹ Kortom, in het veiligheidsbeleid betekent activering of 'empowerment' dus dat omstanders niet langer apathisch toezien, maar zelf als individu actief toezicht houden op de sociale problemen die hen bedreigen of waarmee de buurt wordt geconfronteerd. Actief surveilleren dus.¹²

Uit de eerder beschreven crisisconstructie is het eerste type van eigen verantwoordelijkheid te formuleren, namelijk die van 'vermogen'. Mark Bovens beschrijft dit type als de mogelijkheid of capaciteit om verantwoordelijkheid uit te oefenen, in de zin van positie, beschikbare middelen en van toerekeningsvatbaarheid (Bovens, 1998, 25).¹³ Bij de eigen verantwoordelijkheid als vermogen om mee te doen (zonder te protesteren) en te surveilleren, valt op dat het in het beleid gaat om het geven van autonomie en machtsmiddelen aan de bevolking (of doelgroepen daarvan) om eigen verantwoordelijkheid te dragen, om daarvoor vervolgens ter verantwoording te kunnen worden geroepen. Zoals eerder beschreven, wordt vanuit discoursanalytisch oogpunt in het integratiebeleid het 'individu' geconstrueerd uit de vreemde-ling. Een illustratief voorbeeld daarvan is te zien in het emancipatiebeleid, waarin allochtone vrouwen de primaire doelgroep vormen. Zij moeten zich inburgeren tot 'individu' om zo de mogelijkheid te krijgen om zelf een sociale positie te verwerven. Wie dan nog een 'niet-geïndividualiseerd' en 'marginaal' bestaan blijft leiden is daarvoor zelf verantwoordelijk. Dat is feitelijk de onuitgesproken gedachte achter dit beleid. In het veiligheidsbeleid wordt het vermogen van de buurtbewoners uitgebreid met surveillancetechnieken, zoals de kliklijn (anoniem en gratis), het concept Burgernet en veiligheidskeurmerken. Daarmee krijgen buurtbewoners de capaciteit om regelvertreders op te sporen, hun naam of signalement door te geven, en over te leveren aan de politie. Die kan hen, als ongewenste subjecten, in het belang van de buurtbewoners uit de buurt verwijderen. Wie niet klikt en spiedt, maar wel de mogelijkheid heeft gehad om dit doen, kan hiervoor door de politie ter verantwoording worden geroepen (op worden aangesproken). Dit alles vanuit de gedachtegang dat degene die willens en wetens niet heeft meegedaan in zijn rol als 'crimestopper', zijn eigen verantwoordelijkheid niet heeft gedragen.

3.3 Eigen verantwoordelijkheid als 'aansprakelijkheid'

Na de constructie van de crisissituatie is de constructie van 'vrijheid' en 'voortgang' (en teruggang naar het burgerlijk fatsoen) voor de discoursanalyticus het meest in het oog springend als gouvernementele strategie om de burgerlijke orde te handhaven. Diverse politieke partijen (VVD, PvdA, D66, GW, LPF en GL) construeren eigenlijk een beeld waarbij wordt verondersteld dat de bevolking 'vrij' is geworden en het verleden iets belachelijks lijkt te hebben. Zo is Groen Links van mening dat "de vrijheid om je eigen leven vorm te geven en de keuzemogelijkheden groter zijn dan ooit, benauwde voorschriften zijn naar de geschiedenisboeken verwezen" (GL, 2002, 4). Je kunt stellen dat omwille van politieke redenen, de bevolking wordt aangemoedigd om zichzelf als volledig vrije en verantwoordelijke individuen

te beschouwen, die zelf alles weten wat ze moeten weten voor alle relevante keuzes waarmee zij worden geconfronteerd. De geregeld uitgesproken gedachte hierbij is: hoe meer individuele keuzemogelijkheden de overheid schept, hoe meer vrijheid er is. Dit is een voorbeeld van het door elkaar halen van vrijheid en macht: hoe meer consumentenmacht, hoe meer de consument kan kiezen, hoe vrijer de consument is als consumerend individu. Opvallend is dat bijna altijd (niet alleen in politieke pamfletten, maar ook in beleidsdocumenten en commissierapporten) het individualiseringproces of soms zelfs 'toenemende individualisering' wordt aangehaald als institutionele context van 'bevrijding': door emancipatie (iets wat in het discours vaak ten onrechte als synoniem voor bevrijding wordt gebruikt) van anderen of van gezag, wordt het geconstrueerde 'individu' autonoom (ten onrechte als synoniem gebruikt voor vrijheid) in zijn of haar sociale verbanden.¹⁴

Vervolgens wordt gesteld dat het beleid niet gelijk op is gegaan met het individualiseringsproces, dat (zoals Emile Durkheim aangeeft) sinds het pacificatieproject van de zeventiende eeuw door de overheid (het eerste discours) voortdurend in gang is en wordt gezet. "Het is slechts door de overheid dat individualisme mogelijk wordt gemaakt" (Durkheim, 1992, 64). Dat dergelijke institutionele (individualiserende) ketens en kaders, gemaakt door – in discoursanalytische termen - overheidstactieken (beleid), mogelijk geen bevrijdende werking zouden kunnen hebben, wordt hierbij uitgesloten. In feite worden die bureaucratistische machtsmiddelen die het geconstrueerde individu door de overheid ter beschikking krijgt, in het discours van eigen verantwoordelijkheid (doch niet uitsluitend in dit discours) verward met 'vrijheid'. De macht van de populatie (of doelgroepen daarvan) wordt met de vrijheid van het volk verward, waardoor de betekenis van vrijheid vervaagt (Ossewaarde, 2005b). Kaders die bevrijdend werken, reiken verder dan het burgerlijke. Je zou kunnen zeggen dat dit burgerlijke vooral beklemmend is door de burgerlijke rechtvaardiging van intellectuele en morele middelmatigheid, die de noodzaak van barmhartigheid en klassieke burgerdeugdzaamheid niet inziet. Deze middelmaat, waarbij het berekende statistisch gemiddelde ten onrechte gelijkgesteld wordt met de norm, verlaagt de norm voor het denken, voelen en doen tot het niveau van 'fatsoen' en 'respect', waaraan de grote meerderheid van de bevolking, in tegenstelling tot de hogere norm van naastenliefde, nog wel kan voldoen. Het streven om boven de middelmaat uit te stijgen, oftewel, het stellen van hoge intellectuele en morele eisen van naastenliefde aan personen en burgers, betekent het actief vormen van het intellect en het kunnen denken, voelen en doen uit deugdzaamheid. Hier gaat het niet om wederzijds respect of iemand anders in zijn waarde kunnen laten, maar om boven de intellectuele en morele middelmaat uit te stijgen, tot (naasten)liefde (Ossewaarde, 2004).

We zien dat het individualiseringsproces – het proces waarin individuen worden geconstrueerd – in het discours in veel gevallen (maar niet altijd) wordt gedefinieerd als ‘de vooruitgang’. Dit is een voor velen onwankelbaar geloof dat sociaal is geconstrueerd in het eerste discours van de religieuze pacificatie. Hoewel op verschillende wijzen geïnterpreteerd, wordt de vooruitgang door het individualisme als vanzelfsprekend ervaren. Zo schrijft de VVD: ‘liberalen zijn vooruitgangsoptimisten’ (VVD, 2002, 4). D66 is van mening dat “Paars veel heeft bereikt. D66 heeft veel bereikt. Vergeleken met acht jaar geleden is er veel meer werk, veel meer geld en veel meer ruimte om de levensstijl te kiezen die bij je past” (D66, 2002, 1). Groen Links meent dat ‘in de afgelopen decennia mondige burgers zich meer en meer publiekelijk zijn gaan manifesteren. Ze engageren zich anders dan vroeger, zoeken vaak tijdelijke verbanden en initiatieven om zich publiekelijk te uiten’ (GL, 2002, 7). In de nieuwe politieke partij van ‘crimestopper’ Peter R. de Vries worden de eigen initialen vertaald in die vooruitgang: Partij voor Rechtvaardigheid, daadkracht en Vooruitgang (PRdV). Vanzelfsprekend zijn er heel wat groepen die in deze opvatting obstakels vormen voor het boeken van vooruitgang. Dat zijn kennelijk de ongewenste subjecten, is de logische redenering van de discoursanalyticus. ‘Meedoen’ betekent hier dus: meebouwen aan het vooruitgangsproject – het project dat Michael Oakeshott aanduidde als de Toren van Babel (zie Ossewaarde, 2005a). De constructie van de vooruitgang in de vorm van het verwerven van individuele keuzevrijheden (consumentenmacht), of, met andere woorden, het beleidsmatig creëren van een groot aantal nieuwe markten, heeft geleid tot een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden die het beleid van eigen verantwoordelijkheid van individuen legitimeert. Het valt op dat dit beleid in alle vier onderzochte beleidssectoren is gericht op de versterking van de machtspositie van de consument tegenover de leverancier van ‘private’ (markt) en ‘publieke’ (overheid) goederen en diensten. Het doel van dat beleid (dat is het meest duidelijk te zien in de hervorming van aanbodsturing naar vraagsturing in de geestelijke gezondheidszorg, een project dat bijna alle politieke partijen van harte ondersteunen) is eigenlijk het scheppen van institutionele kaders (Max Weber zou zeggen: een ijzeren kooi of gevangenis; zie meer hierover in Hoogenboom & Ossewaarde (2005)), waarbinnen het individu zich als ‘individu’ kan gedragen. Dit houdt in dat het als individu kan kiezen tussen aangereikte alternatieven en daarover kan onderhandelen en mee kan handelen als koopman. Het persoongebonden budget is hiervoor wellicht het meest illustratief, maar ook in de jeugdzorg kenmerkt het vraaggericht werken zich door de machtspositie van het vragende individu in de probleembeschrijving en de besluitvorming. De hulpverlener stelt hierbij zijn professionele deskundigheid in dienst van het individu door ‘zorg op maat’ te bieden (Van Yperen, Booy & Van der

Veldt, 2003).¹⁵ In het integratiebeleid is deze beleidspraktijk ter herkennen bij de constructie van een inburgeringsmarkt, waarbij de vreemdeling, als consumerend individu, kan kiezen door welke organisatie hij zich laat inburgeren. Zo schrijft het kabinet in haar reactie op het rapport van de Commissie Blok: "Openheid is niet alleen een kwestie van mentaliteit of goede wil. Openheid kan ook worden bevorderd door marktwerking. Waar vrijheid van keuze is zullen aanbieders van goederen en diensten die openstaan voor minderheden voordelen kunnen behalen op aanbieders die minderheden uitsluiten. Keuzevrijheid is dus een middel om toegankelijkheid te stimuleren" (Kabinetsreactie, 2004, 5-6).

Het tweede type eigen verantwoordelijkheid, dat uit de constructie van 'vrijheid' en 'voortgang' is te destilleren, is dan ook 'aansprakelijkheid'. Bovens omschrijft dit type als verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van een zelfgemaakte keuze of een situatie die is veroorzaakt door het individu zelf als kiezer (Bovens, 1998, 24-5). Het gaat hierbij om oorzakelijke verantwoordelijkheid voor de gevolgen van een individuele keuze binnen de institutionele context van een markt (van integratie, beveiliging of zorg). Dit type eigen verantwoordelijkheid als consument van diensten, is direct gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de overheid om bureaucratisch toezicht te houden op de kwaliteit van het dienstenaanbod. Hierbij richt het beleid zich zowel op het surveilleren van de aanbieders als op het monitoren van de doelgroepen. Dit wordt in de discoursanalyse ook wel met 'populatiepolitiek' aangeduid.¹⁶ Opmerkelijk is dat de keerzijde van het stelselmatig construeren van consumentenmacht is dat het consumerend individu onder toezicht komt te staan: op alle beleidsterreinen wordt daarom hard gewerkt aan de ontwikkeling van surveillancetechnieken. In dat kader is in de jeugdzorg de jeugdzorgbrigade ontwikkeld om het aanbod van jeugdzorg te monitoren en is de monitor jeugdzorg ontwikkeld om de specifieke doelgroep te surveilleren door categorisatie, classificatie en identificatie.¹⁷ Opvallend is dat in het discours de relatie tussen het scheppen van keuzemogelijkheden en de ontwikkeling van meer bureaucratieën (ontworpen voor surveillance) niet wordt gelegd. Er wordt gestreefd naar meer consumentenmacht, bevolkingsmonitoring en toezicht, en naar minder bureaucratievorming, terwijl we juist zien (zoals Weber zo terecht aangaf) dat de bureaucratie hét symbool van de voortgang is. Het beleidsmatig meer keuzevrijheden in het leven roepen leidt tot de sociale constructie van het individu. Bij marktimperfections ontstaat daardoor meer dwang in die richting.¹⁸ Bovendien, als de beslissingen van individuen zo belangrijk worden, dan neemt ook de kennis van de (voorspelbaarheid van) beslissingen in belang toe.

3.4 Eigen verantwoordelijkheid als 'taak'

Naast de discursieve machtstechnieken van crisisconstructie en keuzevrijheidsconstructie, treffen we in het discours van eigen verantwoordelijkheid ook een beschavingsconstructie of een "beschavingsoffensief" aan. Alles wijst erop dat deze beschavingsconstructie niets van doen heeft met de ontwikkeling van burgerschap (zoals Gabriël van den Brink wellicht zou wensen), maar dat het betrekking heeft op het versterken van het collectieve bewustzijn van de superioriteit van de moraal van het burgerlijk fatsoen. Deze normatieve dominantie komt wel zeer sterk tot uiting in het waarden- en normendebat. Van den Brink, die burgerschap en geen burgerlijke moraal wil, zegt hierover dat "al die woorden die tot vervelens toe herhaald worden – verantwoordelijkheid, respect solidariteit et cetera – al lang geen normatieve inhoud meer [hebben]. Ze laten zich op de meest diverse manieren uitleggen en verwijzen niet langer naar een moraal die er politiek toe doet" (Van den Brink, 2004, 77). Het waarden- en normendebat doet ertoe als sociale constructie waarbij de heerschappij van de burgerlijke moraal wordt bevestigd en versterkt. Er lijkt consensus te zijn over de definitie van Nederland als een beschaving die is gegrondvest op een burgerlijke fatsoensmoraal. Zelfs het conservatisme in Nederland, dat zich de laatste jaren heeft georganiseerd en gemanifesteerd, is gebaseerd op de verdediging van de burgerlijke moraal, van de burgerlijke status quo, en niet op de verdediging van tradities en gevestigde wijsheden (Ossewaarde, 2005a). Politiek gezien ziet het er naar uit dat de beschavingsconstructie er voornamelijk weinig toedoet, omdat politieke partijen het niet eens zijn over de 'culturele identiteit' van de Nederlandse beschaving (waardoor ook de Nederlandse bevolking van www.zestienmiljoenmensen.nl zich niet laat definiëren en de Nederlandse identiteit ongreepbaar blijft). Bij het CDA wordt beschaving niet langer gedefinieerd als christelijke beschaving die is gebaseerd op publieke gerechtigheid. Een gerechtigheid die wordt gestructureerd door de beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring (beginselprogramma). Beschaving lijkt nu bij het CDA een geheel van burgerlijke waarden en normen te zijn, een sociale staat van gesecculariseerd calvinisme. De VVD lijkt beschaving te zien als een humanistische beschaving die in dienst staat van de 'voortgaande welvaart'; voor de PvdA is de beschavingsnorm de verzorgingsstaat; D66 en GL lijken het humanisme in dienst te stellen van de vrijzinnige moraal en voor de SP is de 'renaissancemens' (de hele mens) de norm van beschaving. Hoewel er dus consensus is over de burgerlijke moraal, hebben partijen zo hun eigen idee van beschaving, wat overigens niet ongebruikelijk is in een parlementair stelsel.

We kunnen stellen dat de beschavingsconstructie – het waarden- en normendebat en www.zestienmiljoenmensen.nl – een praktijk is waarmee verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden geherdefinieerd. Volgens die gedachte kan eigen verantwoordelijkheid gedragen worden, mits het individu zich fatsoenlijk gedraagt. En de overheid kan haar verantwoordelijkheid dragen, mits zij een fatsoenlijke overheid is. In het discours wordt de fatsoenlijke overheid gedefinieerd als een overheid die kwalitatief hoogwaardige publieke diensten levert. Lange wachttijden in de jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg en lage slagingspercentages bij de inburgeringscursus worden hierbij als onfatsoenlijk beschouwd. Het streven is dan ook het creëren van de fatsoenlijke overheid door middel van beleid, oftewel de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verhogen. Beter organiseren door betere samenwerking en nauwkeurige bureaucratische coördinatie van betrokken organisaties en meer professionalisering van de organisaties zijn hierbij de te bereiken doelen van het beleid. In het veiligheidsbeleid komt de ontwikkeling van normbesef onder ouders en buurtbewoners nadrukkelijk aan de orde, waarbij wordt verondersteld dat een meer repressieve aanpak bijdraagt aan een beter normbesef en een verlaging van het collectieve subjectieve onveiligheidsgevoel ('de gevoelstemperatuur'). In de jeugdzorg is – in de beschavingsconstructie – de lange wachtlijst een teken van een onfatsoenlijke overheid. Dit heeft de reorganisatie van de sector tot gevolg gehad. Hiervoor is onder meer de Wet op de jeugdzorg (2005) ontworpen, die feitelijk alleen de taken en bevoegdheden van de betrokken jeugdzorgorganisaties beschrijft: "De Wet op de jeugdzorg heeft twee doelen: betere zorg voor jeugdigen en hun ouders, de cliënten van de jeugdzorg, én het versterken van hun positie. De cliënt staat centraal in een meer transparant, eenvoudiger georganiseerd stelsel voor de jeugdzorg" (Wet op jeugdzorg 2005, 5). In de geestelijke gezondheidszorg is het doel van het beleid om de lange wachtlijsten aan te pakken door 'vermaatschappelijking' van de zorg. Dit betekent dat zorg wordt verleend in de directe omgeving van de patiënt, binnen het eigen sociale netwerk. Zo schrijft het ministerie van VWS: "Door meer gebruik te maken van ondersteunende voorzieningen, van algemeen en integraal gemeentelijk beleid en (het ondersteunen) van de mantelzorg, kan de AWBZ ontlast worden" (Ministerie van VWS, 2004, 22). Is een sociaal netwerk niet aanwezig, dan kunnen patiënten met hun persoonsgebonden budget zo'n netwerk inkopen in de vorm van professionele welzijnswerkers en verplegers.

Uit het beschavingsoffensief is het derde type eigen verantwoordelijkheid te herleiden: 'taak'. Bovens beschrijft dit type eigen verantwoordelijkheid als sociale rolverplichtingen. Overeenkomstig de rol is de gezagsdrager verantwoordelijk voor zijn rolvulling. Zo is de ouder verantwoordelijk voor zijn kind, de school

verantwoordelijk voor zijn scholieren, de herder voor zijn schapen en de arts voor zijn patiënten (Bovens, 1998, 25-6). Vanuit deze gedachtegang wordt de eigen verantwoordelijkheid gelijk gesteld aan autonomie. Daarmee brengt de eigen verantwoordelijkheid bepaalde bevoegdheden en vooral plichten met zich mee. Beleid richt zich dan op de contractuele verplichtingen van de verschillende doelgroepen en betrokkenen die in het discours vaak 'ketenpartners' worden genoemd. In het integratiebeleid zien we dit terug in het feit dat de inburgeraar als eerste verantwoordelijk is voor zijn eigen inburgering. In het veiligheidsbeleid krijgt dit vorm in het uitgangspunt dat buurtbewoners en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor hun beveiliging, waarbij de overheid adviseert hoe hun zaken het beste beveiligd kunnen worden en hierin assisteert. In de jeugdzorg zien we dat de ouders verantwoordelijk worden gesteld voor het gedrag van hun kinderen. Het valt op dat hierbij nadrukkelijk wordt gezocht naar middelen om de ouders aan te pakken bij laakbaar gedrag (bijvoorbeeld spijbelen) van hun kroost. Niet de overheid, maar gezinnen zelf zijn verantwoordelijk voor het gedrag van hun kinderen. In de geestelijke gezondheidszorg betekent vermaatschappelijking het activeren van betrokken individuen die de taak krijgen (een nieuwe norm van 'meedoen') zorg te dragen voor patiënten. Een vanuit kostenooqpunt als gunstig beschouwd neveneffect is dat de zorgconsumptie bij de GGZ omlaag gaat en er minder beroep zal worden gedaan op de AWBZ.

3.5 Eigen verantwoordelijkheid als 'deugd'

Een vierde crisisconstructie die uit het discours van eigen verantwoordelijkheid is af te leiden is de crisis van de bureaucratie. Deze crisisconstructie lijkt in hoge mate geïnspireerd door het populisme van Pim Fortuyn, dat niet alleen herkenbaar is bij de LPF, maar ook bij het CDA, de VVD en D66. De slogan van het regeerakkoord van Balkenende II refereert niet voor niets expliciet aan minder regels – minder regels was dan ook een eis van het volk. Zij vindt bij Groep Wilders haar 'extremo'. Wilders formuleert als wens 'een ongenadige inkrimping van de overheid (inclusief een grondige herziening van het ambtenarenrecht): 50% minder ambtenaren' (GW, 2005, 5). Het ministerie van Economische Zaken zou onder zijn regime worden weggevaagd. Opvallend is dat in het discours een beeld van bureaucratie wordt geschapen dat niet is gebaseerd op kennis van wat een bureaucratie is. Tocqueville en Weber geven aan dat de ontwikkeling van de bureaucratie het gevolg is van de ontwikkeling van de burgerlijke moraal, waarin van de overheid wordt verwacht dat zij zorg draagt voor het comfort van haar individuen. Met andere woorden, deze sociologen zien een verband tussen bureaucratiesering en de ontwikkeling

van een bepaalde manier van burgerlijk denken, voelen en doen. Tocqueville duidt dit aan met een onweerstaanbare drang naar comfort en Weber noemt het 'doelrationaliteit'. De bureaucratie is de belichaming van dit specifieke type rationaliteit, dat is gericht op beheersing. In het discours over debureaucratisering wordt de relatie echter niet gelegd tussen de bureaucratie en de burgerlijke moraal. Daardoor is debureaucratisering onmogelijk, tenzij je geweld toepast, zoals de GW lijkt voor te stellen. In het discours wordt de bureaucratie geïdentificeerd als 'de as van het kwaad' – dé bepalende oorzaak van al dat onwenselijk wordt ervaren, vooral als het gaat om te hoge kosten.

In het integratiebeleid zien we voorstellen om een inburgeringsmarkt te creëren. Opmerkelijk is dat tegelijk de (doelrationele) 'logica' de overheid dwingt om bij optredende marktperfectionen weer een bureaucratie op te richten (een toezicht-houder). In het veiligheidsbeleid wordt eigenlijk bij praktisch ieder veiligheidsprobleem een bureaucratische oplossing gezocht, ofwel een directe relatie gelegd tussen de reikwijdte van de bureaucratie en de beheersing van onveiligheid en terreur. Het jeugdbeleid is feitelijk gericht op de ontwikkeling van een nieuw soort bureaucratie, waarin het Bureau Jeugdzorg de bureaucratische spil vormt in een netwerk van bureaucratieën. In de GGZ is een strijd gaande tussen het ministerie van VWS en GGZ Nederland. De ene partij streeft naar een beheersbare bureaucratie (in de vorm van een 'kostenbestendig bestel voor langdurige zorg') en de andere partij naar bescherming van de bureaucratische autonomie van haar eigen zorgverlenende professionals (baas in eigen huis). Opmerkelijk hierbij is dat het conflict tussen de verantwoordelijkheid van professionals voor de zorg aan hun patiënten en de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor hun deugden onvoldoende lijkt te worden onderkend. Vooral de christelijke partijen herkennen in hun begin-selen daarentegen wél het conflict tussen professionaliteit en burgerschap, waarbij wordt gerefereerd aan expertdominantie in beleid.

Het CDA en de CU noemen in hun manifesten het 'thomistische beginsel van subsidiariteit'. Dit houdt in dat gezag en traditie een aanvullende (subsidiare) rol vervullen in de ontwikkeling van deugdzaamheid (door empowerment) bij burgers en personen. In hiërarchische zin bestaat het laagste gezag uit de persoon en burger; het hoogste bestuurlijke gezag ligt bij de overheid. Tussen het laagste en het hoogste gezag bevinden zich echter diverse intermediaire gedragsdragers, zoals gezin, buurt, vereniging, school of genootschap. Personen gaan hiermee intermediaire sociale verbanden aan. Deze sociale verbanden zorgen ervoor dat individuen zich kunnen ontwikkelen tot personen en burgers, dat zij niet bandeloos samenleven en niet zijn overgeleverd aan de macht van de markt, bureaucratie, publieke opinie of dwang van de meerderheid of massa (Berger & Neuhaus, 1977). Binnen die

verbanden kunnen personen hun burgerschapscompetenties ontwikkelen, die hen in staat stellen om zich als burgers te manifesteren in het publieke domein. Dit is de betekenis van empowerment, van activeren van burgerschap, mede onderkend door de Landelijke Commissie Geestelijke Volksgezondheid (2002). In de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) krijgt dit begrip een centrale plaats, hoewel hierin de relatie tussen subsidiariteit, intermediair verband, burgerschap en empowerment niet direct wordt gelegd. Dit komt omdat het doel van empowerment vooralsnog niet duidelijk in deze wet wordt omschreven.

Het doel van empowerment is het weerstaan van dominantie en dwang, ook wel deugdzaamheid genoemd. De middelen daarvoor zijn geen technische of berekende beleidsinstrumenten, maar burgerschapscompetenties. Het is dus van belang, voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers, dat de ontwikkeling van burgerschapcompetenties een centrale rol krijgt in beleid. Dit kan betekenen dat de overheid 'niets' doet, maar 'niets doen' is ook beleid: een heel complexe vorm van beleidsvoering, omdat het tegennatuurlijk is. Dat betekent dat de ontwikkeling van en omgang met subsidiair gezag en traditie door overheid, markt en civil society associaties met beleidsprioriteit krijgt. Dit houdt weer in dat wordt gebouwd aan een civic society: een samenleving die bestaat uit het bestrijden van individuen en het maken van zelfsturende of zelfbeschikkende burgers, door middel van 'civic institutions' als fora en arena. Voor de beleidssectoren wil dit ook zeggen dat vrijwilligerswerk wordt erkend als een middel om burgerschapscompetenties te ontwikkelen. Alleen daarom al zou het een hogere prioriteit moeten krijgen dan arbeidsmarktparticipatie. Als vrijwilligerswerk in het beleid, waarbij burgers actief in staat worden gesteld hun verantwoordelijkheid te nemen door hun deugden te tonen, daadwerkelijk 'het hart van de samenleving' is (zoals het CDA meent), dan moet zij ook die vorm van verantwoordelijkheid verheffen tot norm. Een norm boven die van betaald werk, gedefinieerd als (meetbare) bijdrage aan het Bruto Nationaal Product. Dit heeft vanzelfsprekend verstreckende gevolgen voor de rolmodellen in beleid. Het is echter een eerste element van een bevrijdend kader waarin burgers daadwerkelijk de machtsmiddelen krijgen voor zelfbeschikking en medezeggenschap over de definitie van de situatie, om een tegenmacht te vormen. Hier gaat het dan niet om het afrekenen van burgers op hun ondeugden vanuit een 'stijfburgerlijk' perspectief van eigen schuld. In plaats daarvan worden ruimte en machtsmiddelen aan burgers geboden om hun deugden te ontwikkelen waarmee zij verantwoordelijkheid voor het collectief kunnen dragen en verdragen, ook als dit ten koste zou gaan van hun eigen belangen en subjectieve waarden. Het vierde type eigen verantwoordelijkheid dat hierbij herkenbaar wordt is 'deugd'. Dit type is onlosmakelijk verbonden met vrijheid: zonder deugdzaamheid geen

vrijheid en zonder vrijheid geen deugdzaamheid. Bovens beschrijft dit type eigen verantwoordelijkheid als de toekenning van een bepaalde competentie of kwaliteit aan een persoon, in de vorm van een positief, stimulerend, inspirerend of vertrouwenwekkend waardeoordeel, in plaats van een beoordeling of afrekening (Bovens, 1998, 26). Eigen verantwoordelijkheid betekent hier de (h)erkenning van het verantwoordelijkheidsbesef voor het collectief goede van burgers in de eigen persoon en de ander als medeburger en naaste. Verder is het de vertaling van dat bewustzijn in de actieve ontwikkeling van burgerschapscompetenties. In dit type is eigen verantwoordelijkheid hetzelfde als verantwoordelijkheid voor de ander. Dat impliceert dat er interactie is met de ander op basis van gelijkwaardigheid (niet te verwarren met sociaal-economische of culturele gelijkheid). Het beleid richt zich hierbij op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties van de doelgroepen, zoals de ontwikkeling van empathie, weerbaarheid, betrokkenheid en aanspreekbaarheid (Nauta, 1995; Van den Brink, 2004). Het doel hiervan is de verwerving van deugden als barmhartigheid, naastenliefde, prudentie, rechtvaardigheid en moed. Die zijn nodig om de drang te weerstaan om de ander te beheersen. De deugden zijn een noodzakelijke voorwaarde om op verantwoorde wijze met gezag, traditie en de ordening van macht om te gaan. Inzicht in zo'n ordening vergt een gevormd intellect of participatie in een intellectuele traditie. Een burgerlijk individu kan geen positief waardeoordeel of een bepaalde kwaliteit toekennen aan anderen. Hij is immers, zoals we reeds aangaven, niet gevormd om het collectieve goede van burgers (de deugden) in zichzelf en in anderen te herkennen.

Voor het integratiebeleid zou eigen verantwoordelijkheid als deugd betekenen dat inburgering van nieuw- en oudkomers primair inhoudt participatie in de fora en arena's van de civic society. Dit stelt niet alleen hoge eisen aan de inburgeraar, maar aan alle participerende burgers in de arena. Het insluiten van vreemdelingen als burgers betekent een gezamenlijke zoektocht naar de deugden, via competitie in de arena. Dit vergt een hoge mate van empathie, weerbaarheid en incasseringsvermogen van alle burgers. Daarbij wordt de vreemdeling dus niet (h)erkend als allochtoon of buitenlander, maar als burger. De nationale of culturele identiteit vervult een ondergeschikte rol, want die is niet van belang bij burgerschap. Voor het veiligheidsbeleid betekent dit type eigen verantwoordelijkheden dat buurtbewoners niet alleen handlangers van de politie worden in een integraal buurtnetwerk of veiligheidsketen om ongewenste subjecten uit te sluiten, maar dat burgers zelf een verantwoordelijkheid dragen voor de vorming van hun subjecten tot burgers. In plaats van hen uit te sluiten uit hun directe omgeving, wordt dan gezocht naar insluiting door burgerschap, door competentieontwikkeling en deugdenstrijd in de arena. Voor de jeugdzorg betekent competentieontwikkeling dat betrokkenen, als

burgers, hun eigen leven in hogere mate zó organiseren dat de jeugd is opgenomen in en zich verbonden voelt met de intermediaire gezagsverbanden. Binnen deze gezagsverbanden (zoals ouders, scholen, buurten, kerken, verenigingen en forums) kunnen jongeren worden gevormd tot burgers, terwijl individuen (als burgers) via die verbanden veel meer actieve betrokkenheid kunnen tonen met de jeugd. Het doel van het jeugdbeleid is dan niet langer het restrictief beheersen van probleemjeugd, maar de structurele transformatie van jongeren (en betrokkenen) in competente burgers. In de geestelijke gezondheidszorg is competentieontwikkeling direct gerelateerd aan vermaatschappelijking. Het doel van die vermaatschappelijking is weliswaar niet zozeer het 'meedoen' in de eigen institutionele omgeving, maar dat burgerschap als andersoortige machtsordening (niet gericht op beheersing) wordt voorgesteld. Het is duidelijk dat de doelgroep lang niet altijd aan de norm van burgerschap kan voldoen. Maar het belang van die norm is dat nadrukkelijk eisen worden gesteld aan de competenties van betrokken burgers in de omgang met patiënten. In dit type eigen verantwoordelijkheid geldt, in de woorden van Gabriël van den Brink, dat "de ervaring met hulp aan drugsverslaafden, zwerfjongeren, daklozen en psychiatrische patiënten leert dat sommigen nooit aan de normen van de middenklasse zullen kunnen voldoen. Het is zelfs onrechtvaardig hen volgens die normen te behandelen, omdat hun eigen ellende daardoor alleen maar scherper wordt. Voor deze problemen lijkt een benadering vanuit de christelijke naastenliefde heilzamer, al was het maar omdat deze liefde van oudsher dwars op de normen van het burgerlijk leven staat" (Van den Brink, 2004, 149-50).

Hiermee zijn de vier typen eigen verantwoordelijkheid afgeleid uit het discours die Bovens (1998) typeert als 'vermogen', 'aansprakelijkheid', 'taak' en 'deugd'. In alle onderzochte beleidssectoren zijn deze typen te herkennen, zonder te kunnen aangeven dat één bepaald type eigen verantwoordelijkheid in één bepaald beleidssterrein speciaal tot uitdrukking komt. Er is dus sprake van grote overeenkomsten tussen de beleidssectoren: je kunt stellen dat er een crisis wordt geconstrueerd en twijfel gecreëerd, dat verantwoordelijkheden worden herverdeeld op basis van de keuzes van de doelgroep, dat burgerlijke individuen worden geconstrueerd en plichten aan rechten worden toegevoegd. Dit is te verklaren uit het feit dat alle onderzochte beleidsterreinen eigen verantwoordelijkheid te vaak wordt gedefinieerd als kenmerk van burgerlijkheid of burgerlijke samenleving, consumentenmacht, nut, marktwerking en bureaucratie.¹⁹ Vanuit de discoursanalyse bezien, beperkt beleid zich hierdoor vooral tot symptoombestrijding en blijft de kiem (de burgerlijke moraal of het beleidsmatig construeren van burgerlijke individuen) buiten beschouwing. De mogelijkheid dat dit de oorzaak is van sociale problemen wordt

in ieder geval niet overwogen. Verschillen tussen de beleidsterreinen hebben vooral te maken met de organisatie van de beleidssector en niet zozeer met het gevoerde beleid zelf. Zo richt het jeugdzorgbeleid zich op het bestrijden van de organisatorische verkokering van het beleid, omdat er zo veel organisaties zijn ontstaan die op de een of andere manier iets met jeugdzorg van doen hebben. In het integratie- en veiligheidsbeleid is dit probleem niet aan de orde omdat hier, door een beperkter aantal factoren, duidelijker is wie voor wat verantwoordelijk is. In alle onderzochte beleidssectoren kunnen we opmerken dat begrippen als samenwerking, wederzijds vertrouwen en netwerken richtinggevend zijn voor de bureaucratisering van het beleid.

Noten

4. Zie bijvoorbeeld 'Vijand van de burger', *Volkskrant*, 23 december 2000.
5. De grootste wijsgeer die Nederland heeft gekend, Herman Dooyeweerd, meent, in tegenstelling tot mijn eigen gedachte, dat de waarden van autonomie, emancipatie en beheersing niet zozeer burgerlijk als wel humanistisch zijn. Dooyeweerd definieert (en ik volg hem hierin) het humanisme als "een onoplosbaar conflict tussen de religieuze verering van de menselijke persoonlijkheid in haar vrijheid en haar autonomie, en het grondmotief van beheersing, dat de werkelijkheid wil beheersen door middel van de moderne natuurwetenschap, in een poging de werkelijkheid te reconstrueren tot een rationele en ononderbroken verbinding van oorzaken en gevolgen" (Dooyeweerd, 1967:121).
6. Tocqueville schrijft: "*Individualism* is a novel expression to which a novel idea has given birth. Our fathers were only acquainted with *égoïsme* (selfishness) [...]. Individualism is a calm and considered feeling which disposes each citizen to isolate himself from the mass of his fellows and withdraw into the circle of family and friends; with this little society formed to his taste, he gladly leaves the greater society to look after itself [...]. Selfishness blights the germ of all virtue; individualism, at first, only saps the virtues of public life; but in the long run it attacks and destroys all others and is at length absorbed in downright selfishness" (Tocqueville, 1994:98). Van het allergeenste belang aan deze, wat mij betreft zeer adequate, omschrijving is dat (1) het individu een moderne sociale constructie is die gescheiden moet worden van de eeuwige egoïst; (2) indien het individu niet wordt gevormd in de deugden, hij noodzakelijkerwijs wordt gevormd tot een egoïst; en dat (3) het individu is geboren uit de burger op het moment dat hij in staat wordt gesteld zich uit het publieke domein terug te trekken in de private sfeer, zodat van hem niet langer wordt verwacht dat hij zijn deugden toont.
7. De WRR verdedigt de burgerlijke moraal als "geloof in de toekomst, de bescherming van persoonlijke vrijheid en autonomie, rede en redelijkheid, universaliteit, rechtvaar-

digheid en gelijkheid" (WRR, 2003:12), terwijl zij daarnaast ook schrijft over 'kennisvernietiging', 'dictatuur van de middelmaat', 'de illusie van de soevereine consument', 'verdwijning van het politiek-normatieve debat' en 'afrekencultuur' (WRR, 2004:10-12). De WRR analyseert dit barbarisme echter niet als zijnde een integraal onderdeel van de burgerlijke moraal die zij zelf verdedigt.

8. Ido de Haan heeft een alternatief argument. Volgens hem schiet burgerschap in Nederland geen wortel, niet omdat zij haaks staat op de zo stevig gevestigde burgerlijke moraal, maar omdat iedere referentie aan burgerschap van politici en bestuurders zo kan worden opgevat als een zwakte. De Haan schrijft hierover het volgende: "Burgerschap is niet alleen het spiegelbeeld waarin de onbeheersbare groei van de staat zichtbaar wordt. Het is ook een lachspiegel, waarin het probleem zo vervormd wordt dat het onvermogen om onbedoelde gevolgen van overheidsbeleid in de hand te houden uit het zicht verdwijnt. Wanneer het begrip burgerschap in het publieke debat opduikt, wordt daarmee de boodschap overgebracht dat de overheid niet langer kan sturen, maar bovenal dat zij die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de overheid ook niet langer moeten *willen* sturen. Wat eerst feitelijk onmogelijk is, wordt, door het te herformuleren in termen van burgerschap, normatief onwenselijk" (De Haan, 1993:130).
9. 'Balkenende: regelmatig aangifte van bedreiging', NRC *Handelsblad*, 29 januari 2005.
10. Als antwoord op de politieke reactie op de uitkomsten van het rapport *Bruggen Bouwen* van de Commissie Blok, stelt een groep van veertig betrokken en dus verontruste burgers niet in tegenstelling tot de Commissie Blok, dat er gebouwd moet worden aan een civil society die wordt ingericht op de ontvangst van nieuwkomers, met name ook op hoogopgeleide immigranten (*Trouw*, 6 maart 2004). Met de Commissie Blok benadrukt deze groep dat het handhaven van de burgerlijke orde actieve inspanningen vraagt van 'de burgerlijken' om vreemdelingen te kunnen laten 'meedoen'. Forum meent dat alleen al van het publieke debat over integratie een burgerschapsvormend effect uitgaat, omdat burgers hierdoor leren hun levensovertuigingen, waardenstelsels en gedragingen te relativeren en toetsen (Forum, 2004, 7-8). Op de dreiging van nihilisme door zo'n debat, en daarmee het einde van burgerschap, gaat zij overigens niet in.
11. Zie ook www.burgernet.nl. Overigens meent minister Remkes dat er wel degelijk direct mag worden ingegrepen door masculiene burgers. In zijn reactie op het zinloze geweld waarvan Rene Steegmans noodlottig slachtoffer werd (oktober 2002), zei Remkes dat hij de daders een gigantische rotschop zou hebben gegeven als hij tot de omstanders had behoord. Het NRC *Handelsblad* wees hem er vervolgens op dat in de overheids campagne 'Weet wat je te doen staat als het om geweld gaat' juist wordt geadviseerd niet in te grijpen, maar 112 te bellen (zie 'Verdachten voorgeleid na dood man', NRC *Handelsblad*, 25 oktober 2002).

12. In een recent WRR-rapport wordt het belang van buurtopbouwwerk onderstreept, waarbij wordt waargenomen dat afnemende sociale cohesie nadelige sociale gevolgen kent, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid en criminaliteit (WRR, 2005). De veronderstelling van de WRR luidt dat het opbouwwerk en nieuwe bestuurlijke vormen van bewonerbetrokkenheid (zoals bijvoorbeeld het protestedenbeleidsproject 'Onze Buurt Aan Zet') bewoners de ruimte biedt om hun eigen buurt gezamenlijk in te kleuren. In een discoursanalytisch kader is opbouwwerk een surveillancestrategie. Het bouwen van een buurt en het betrekken van buurtbewoners daarbij, maakt een buurt van mensen die weten waar zij zijn en wie zij zijn, net als dat in gevangnissen het geval is. De ontwikkeling van een ethos van gezien worden, door de altijd mogelijke aanwezigheid van surveillance, is een gouvernementele strategie om subjecten te maken die zichzelf disciplineren en ongedisciplineerde subjecten uit de buurt laten verwijderen. In de opgebouwde buurt heeft ieder geconstrueerd 'individu' zijn eigen plaats en iedere plaats heeft zijn eigen 'individu'. Opbouwwerk is hiermee een middel om die 'individuen' te organiseren. Dominantie door opbouwwerk wordt uitgeoefend door de wijze waarop buurtbewoners worden gedefinieerd als verschillende soorten leden en vreemdelingen, in de wijze waarop zij samenkomen, door de locatie van personen en dingen, en door de controle van infrastructuur (zie voor een discoursanalytische kritiek op opbouwwerk Kornberger & Clegg, 2004).
13. Ik gebruik de typologieën van verantwoordelijkheid van Mark Bovens op geheel andere wijze dan hij zelf doet. Waar Bovens zoekt naar typen verantwoordelijkheid van collectiviteiten (organisaties), gebruik ik zijn typologie voor de benoeming van categorieën 'eigen' verantwoordelijkheid op het individuele niveau.
14. "Het is moeilijk nog een beleidsdocument te vinden waarin de term individualisering niet een paar keer opduikt en gebruikt wordt om nagenoeg alles wat dient te worden verklaard vlotjes van een verklaring te voorzien", schrijft Mark Elchardus (Elchardus, 2003, 3). Elchardus verklaart dit fenomeen vanuit het idee dat als een vertrouwde beleidswerkelijkheid plots onbeheersbaar wordt, beleidswerkers zich graag beroepen op één oorzaak die meteen alles verklaart. Zo'n monocausale verklaring maakt de zaak overzichtelijker en is daardoor gemakkelijker te beheersen. Dus worden het onbehagen van de burgers, de stuurlaai van de politiek en vele andere ontwikkelingen en verschijnselen verklaard door 'de individualisering'.
15. In haar oratie stelt Margo Trappenburg (2005) vast dat de patiënt betaalt voor ongevraagde keuzevrijheid. Volgens haar blijkt uit onderzoek dat veruit de meeste patiënten geen behoefte hebben aan meer keuzevrijheden, onder andere omdat dit leidt tot veel administratieve rompslomp, prestatiedwang bij professionals en hogere premies.

16. In een voorstudie van de WRR over de geestelijke gezondheid van jongeren meent W.A.M. Vollenbergh dat het sociale probleem van geestelijke gezondheidszorg beleid vooral bestaat uit een gebrekkige kennis van de doelgroep. Meer monitoring en surveillance zijn nodig om de beleidsobjecten beter te kunnen beheersen door populatiepolitiek: "Het kennisniveau over deze probleemgroepen is te laag [...] Een gerichte investering in kwalitatief hoogwaardige kennis is aanbevelenswaardig, niet alleen over ontstaan en persistentie van serieuze problemen onder jeugdigen, maar daarnaast ook over de mogelijkheden tot ingrijpen, interventie en behandeling van de meest kwetsbare groepen jongeren" (Vollenbergh, 2005, 36).
17. Micha de Winter zegt dat één van de belangrijkste redenen voor blijvende verkokering in de jeugdzorg en het jeugdbeleid is dat er geen 'common ground' is, anders dan het voor elk kind weer andere 'belang van het kind' (De Winter, 2004, 3). In het jeugdzorgbeleid ontbreekt inderdaad inhoudelijke richting. De inhoudelijke richting die De Winter voorstelt is een democratisch-pedagogisch offensief, waarmee hij bedoelt dat het doel van het jeugdbeleid zou moeten zijn: het creëren van deugdzaame burgers uit pubers, waardoor groepen leren op rechtvaardige wijze met elkaar om te gaan. De Winter stelt dat de situatie nu zo is dat "pubers die in de buurt rondhangen zich opgejaagd wild voelen, omdat er telkens weer volwassenen zijn die ervoor zorgen dat ze door de politie worden weggestuurd. Volwassenen die jongeren aanspreken op hun gedrag, bijvoorbeeld door hen vriendelijk te verzoeken een beetje minder luidruchtig te zijn, kunnen nogal eens rekenen op een zeer grote mond" (De Winter, 2004, 55). Volgens De Winter biedt slechts het aanleren van democratische burgerschapscompetenties (en dus niet een jeugdbeleid gericht op zaken als vrijetijdsbesteding en de preventie van probleemgedrag) als empathie, weerbaarheid en aanspreekbaarheid, als een oplossing voor dergelijke conflicten: "Dat individuele vrijheid alleen maar kan bestaan bij de gratie van een gemeenschappelijke inzet en de bereidheid tot zelfbeperking, dat zijn lastige lessen om te leren. Het jeugdbeleid heeft hierin voor het publieke domein een belangrijke taak" (Ib, 57).
18. Zo stelt het Trimbos-instituut dat om cliënten daadwerkelijk invloed te geven op het zorgaanbod, cliëntenorganisaties dienen te worden betrokken bij de inhoud en organisatie van het zorgaanbod in de vorm van een gebureaucratiseerd vergadercircuit van zorgaanbieder en cliëntenorganisaties (www.trimbos.nl, geraadpleegd op 8 mei 2005).
19. Alvin Gouldner stelt vast dat het utilitarisme niet alleen een theorie is van academici en filosofen; het is een centrale component van de alledaagse cultuur van een middenklassesamenleving (Gouldner, 1971, 61).

4. ‘Eigen verantwoordelijkheid’ in de keuzes voor beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol die eigen verantwoordelijkheid speelt in de keuzes voor beleidsinstrumenten. In hoofdstuk 3 hebben we vastgesteld dat eigen verantwoordelijkheid kan worden gezien als ‘vermogen’, ‘aansprakelijkheid’, ‘taak’ en ‘deugd’. Deze indeling gebruiken we ook als we de keuzes voor beleidsinstrumenten onder de loep leggen.

Inherent aan het discours van eigen verantwoordelijkheid is de keuze voor specifieke beleidsinstrumenten om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te (her)verdelen en de eigen verantwoordelijkheid te bevorderen of juist in te dammen. In de discoursanalyse is het uitgangspunt, dat de door de overheid te hanteren beleidsinstrumenten worden afgestemd op de aard van de beleidssector. De eigen verantwoordelijkheid wordt daarbij pas ingeperkt als er sprake is van gewichtige belangen. Is het beleidsdoel de bevordering van eigen verantwoordelijkheid, dan moet de overheid instrumenten kiezen die de doelgroep zo veel mogelijk confronteert met de gevolgen van de eigen keuzes, strategieën en handelen. Zo kan de doelgroep zelf gevolgen afwegen en in haar keuzegedrag verdisconteren. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk het ijkpunt van overheidsbeleid is of dat zij zelf een beleidsinstrument is om andere overheidsdoelen te bereiken.

Bij de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten zijn de gevolgen van de verschillende soorten overheidsinterventies voor de verschillende specifieke verantwoordelijkheden van de overheid én de burger per beleidssector doorslaggevend. Daarmee is na te gaan of de overheid voldoende gebruikt maakt van contextinterventies.

4.1 Eigen verantwoordelijkheid als 'vermogen'

Het type eigen verantwoordelijkheid als 'vermogen' houdt in dat doelgroepen de mogelijkheid wordt geboden hun eigen verantwoordelijkheid uit te oefenen. Dit wil zeggen dat zij in een sociale positie verkeren, over middelen beschikken en toerekeningsvatbaar zijn om zelf verantwoordelijkheid voor iets (bijvoorbeeld integratie, veiligheid of zorg voor jeugd en jongeren) te dragen en daarvoor ook door de betrokkenen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dit type eigen verantwoordelijkheid betekent dat subjecten als burgers, buurtbewoners of inburgeraars worden verondersteld autonoom, geëmancipeerd en sociaal mobiel te zijn. Daarmee heeft tenslotte het subject ook daadwerkelijk een sociale positie verworven (sociale mobiliteit). Verder beschikt het subject ook over middelen (emancipatie) en is het toerekeningsvatbaar (autonomie). Die drie aspecten betekenen dat het subject ter verantwoording kan worden geroepen. Het 'vermogen' van het subject duidt op een bepaalde mate van macht om zelf, op eigen kracht, te denken, te voelen en te handelen. Kortom, om een eigen identiteit te construeren, zonder hiërarchische interventie of afhankelijkheid van anderen. Op grond van dat vermogen kan het subject ter verantwoording worden geroepen als de eigen verantwoordelijkheid voor iets niet naar behoren is uitgeoefend, als in een bepaalde situatie anders of beter gedacht, gevoeld en gehandeld had kunnen worden.

Het type beleidsinstrument dat past bij dit type eigen verantwoordelijkheid is straf en beloning. Het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid, vanuit de veronderstelling dat het subject beschikt over het machtsvermogen om die ook daadwerkelijk uit te oefenen, geeft aan dat er 'een stok achter de deur' is om het subject te dwingen de lusten en de lasten van de eigen verantwoordelijkheid te dragen. In de verschillende beleidssectoren wordt dan ook een dringend beroep gedaan op betrokkenen om het bestaande sanctie-instrumentarium voldoende te benutten.

In het integratiebeleid zien we met name de inburgering in het buitenland bij huwelijksvorming en huwelijksmigratie als het beleidsinstrument dat een sanctiemechanisme heeft. Door de resultaten van het inburgeringsexamen te koppelen aan het verblijfsrecht (en de hiermee verbonden overheveling van de inburgering van het Ministerie van Onderwijs naar het Ministerie van Justitie), bestaat de straf voor het niet halen van het inburgeringsexamen van huwelijksmigranten uit het niet toekennen van de verblijfsvergunning. De beloning voor het behalen van het inburgeringsexamen in het land van herkomst is het recht zich in Nederland (weer) bij zijn gezin te voegen. Ook het vrijgeven van de markt voor inburgeringscursussen is een beleidsinstrument dat haar eigen sanctiemechanisme heeft: met de sanctie van boete en intrekken van verblijfstatus is de inburgeraar verplicht een

goede inburgeringscursus te kopen waarmee hij binnen drie jaar zijn inburgeringsexamen afrondt. In het veiligheidsbeleid is de nieuwe versie van Justitie in de Buurt (Jib) feitelijk ontworpen om het vrijblijvende karakter van de oude versie te bestrijden en deelnemende netwerkpartners contractueel te verplichten om mee te doen. Hier worden rondom het principale oordeel van de rechter kleine gerechtsinstanties en parallel functionerende rechters in een netwerk samengebracht: deskundige psychologen en psychiaters, ambtenaren belast met de uitvoering van de straf, pedagogen, functionarissen van het gevangeniswezen, zij allen versnipperen de wettelijke macht om te straffen. Ook de keurmerken in het veiligheidsbeleid, zoals het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO), zijn een voorbeeld van een instrument waarbij netwerksamenwerking door de ondernemer met politie, gemeente en brandweer in de onveiligheidsbeheersing wordt beloond met een certificaat van veilig ondernemer. Voorwaarde voor het behalen van dit certificaat is primair dat de ondernemer de goede wil toont om daadwerkelijk samen te werken met de relevante autoriteiten.

In de jeugdzorg is de zogenaamde vroegsignalering een instrument waarmee doelgroepen tijdig – in een discoursanalytische term - worden gedisciplineerd. Aan dit instrument ligt vanuit het oogpunt van de discoursanalyse nadrukkelijk een biopolitieke strategie ten grondslag: al in de prenatale levensfase van het (ongeboren) kind wordt onderzocht welke kans het kind later heeft op te groeien tot risicjongere. Bij vroegsignalering wordt, op basis van wetenschappelijk onderzoek, gesteld dat deviant of ongewenst jeugdgedrag zich vooral ontwikkelt in de eerste drie levensjaren van het kind. En dat de beleidsinstrumenten dus vooral effectief zijn als zij wordt toegepast in deze periode. Een nog op te lossen knelpunt is dat 'jeugdigen (vanaf de prenatale fase tot 19 jaar) met een verhoogd risico om op latere leeftijd te ontsporen niet systematisch worden geselecteerd' (Operatie Jong, 2004, 35). Is dit eenmaal opgelost, dan betekent dit dat ouders (volgens het geformuleerde beleidsinstrument straf en beloning) gestraft zouden kunnen worden als zij besluiten niet mee te werken aan de surveillance – nog een typisch discoursanalytische term - van hun (ongeboren) baby's en peuters. Het betekent ook, hierop doorredenerend, dat de ouders bij gebrekkige diagnoses of foutieve kansberekening de betrokkenen aansprakelijk zouden kunnen stellen voor het feit dat hun kind op latere leeftijd is ontspoord. Je zou kunnen stellen dat de wetenschap hier in het beleid het waarheidsmonopolie heeft. In de geestelijke gezondheidszorg zijn wetenschap en beleidspraktijk direct aan elkaar gekoppeld. Door die koppeling worden veldwerkers voortdurend op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen in de wetenschap die relevant zijn voor de toepassing en normalisering van hun beleidstechnologieën. Kortom, wat moet worden gedaan in de GGZ, wordt in hoge mate be-

paald door een komen en gaan van nieuwe wetenschappelijke inzichten, reflecties en verschillende analyses van gedragsstoornissen. Daarbij wordt gedragsstoornis gedefinieerd als “niet in staat [zijn] zich te conformeren aan de maatschappelijke norm dat men zich aan de wet moeten houden, blijkend uit het herhaaldelijk plegen van handelingen die een reden voor arrestatie kunnen zijn” (NMG, 2004, 23).

De contextinterventie die aansluit bij dit type eigen verantwoordelijkheid, bestaat hieruit dat de subjecten worden toegerust met middelen waarmee hun de mogelijkheid wordt geboden om hun eigen verantwoordelijkheid (in de bijdrage aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen) uit te oefenen. Die toerusting kan allerlei vormen aannemen, zoals het verwerven van een keurmerkcertificaat, het afleggen van het inburgeringsexamen, het anoniem melden van misdaad of het vroegtijdig scannen van ongeboren kinderen. Vanuit de discoursanalyse valt op dat deze toerusting altijd samenwerking impliceert met de geldende autoriteiten. Verder is het opvallend dat onder Balkenende II veel beleid zich richt op de formalisering of bureaucratisering van samenwerking in zogenaamde beleidsnetwerken, publiek-private samenwerking en contracten. Dit heeft feitelijk als doel samenwerking een verplichtend karakter te geven en de bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid, als beleidspartner, in de realisering van beleidsdoelstellingen te vergroten. Een neveneffect hierbij is dat de geconstrueerde samenwerkingsnetwerken de categorische scheiding tussen overheid, bedrijfsleven en civil society tenietdoen. Deze sferen raken door de contextinterventie van netwerkconstructie in hoge mate met elkaar vervlochten, waardoor de sferen zelf een hybride karakter krijgen. Iedere netwerkpartner kan hierdoor op zijn bedrage in het beleid worden aangesproken, omdat iedere partner via het netwerk is toegerust om zijn verantwoordelijkheid voor het beleid uit te oefenen. Hoewel de overheid doorgaans het netwerk beheerst (zij oefent de regiefunctie uit), is zij niet langer exclusief verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering, waardoor een samengaan van publieke en private verantwoordelijkheden, bevoegdheden en ervaringen (een partnerschap) ontstaat. De discoursanalyticus let er dan vooral op dat dit partnerschap erg krachtig is in het beheersen of domineren van situaties als onveiligheid, verspillingen, stakingen of vandalisme die door publieke én private partijen als ongewenst worden beschouwd. Door de kracht van het partnerschap is het moeilijk af te wijken van dominante opvattingen van wenselijkheid.

4.2 Eigen verantwoordelijkheid als 'aansprakelijkheid'

Het type eigen verantwoordelijkheid als 'aansprakelijkheid' betekent dat het subject de gevolgen draagt voor zijn eigen keuzes - zichzelf redt in een situatie die hij zelf heeft veroorzaakt en waarvoor hij zelf aansprakelijk kan worden gesteld. Het subject wordt hierbij nadrukkelijk gedefinieerd als kiezer, klant of consument, omdat het type gedrag waarvoor het subject verantwoordelijk is altijd keuzegedrag is. De aansprakelijkheid van het subject duidt op het vermogen te kiezen tussen alternatieven. De veronderstelling daarbij is dat het subject, als kiezer, een rationele of calculerende afweging maakt tussen alternatieven, op grond van een bepaald begrip van zijn eigen of van het collectief belang. De aansprakelijkheid houdt in dat het subject autonoom is in het maken van zijn eigen keuzes: zijn keuzes worden niet gedetermineerd door hiërarchische interventies. Omdat het subject autonoom is, kan hij aansprakelijk worden gesteld voor zijn eigen berekeningen en zijn keuzegedrag. Het type beleidsinstrument dat past bij dit type eigen verantwoordelijkheid is marktwerking en markttoezicht. Het aansprakelijk kunnen stellen van subjecten voor de gevolgen van hun berekende keuzes houdt in dat er keuzealternatieven geconstrueerd moeten worden. Deze keuzealternatieven worden geboden in de vorm van een markt, waarin het subject kan kiezen tussen een gevarieerd keuzeaanbod. Naast de marktwerking is er markttoezicht. Om ervoor te zorgen dat het subject beschikt over alle informatie op basis waarvan hij zijn keuze kan rechtvaardigen, moet transparantie van aanbod worden afgedwongen bij de aanbieders.

In het licht van de discoursanalyse is voor het beheersen van het keuzegedrag van de 'kiezer' een monitoringsysteem nodig dat een alwetende overheid garandeert die niet voor verrassingen komt te staan. De monitor is 'een politieke anatomie van het detail' (Foucault, 1989, 193). Je kunt zeggen dat de monitor resulteert in een machtsrelatie tussen technologie en geobserveerd subject: het subject wordt gezien, maar hij ziet het niet. Hij is het object van informatie, nooit het subject van communicatie. Dat wil zeggen (nog altijd in discoursanalytisch perspectief): de monitor bepaalt wat gaat gelden als informatie, zij beheerst de informatie en de ontwikkeling van verwachtingen en beleidsprestaties. Bovendien ontwikkelt de monitor een veelzijdige, automatische en anonieme macht. Want al heeft de monitor betrekking op de surveillance van individuen, het is een netwerk van contactrelaties dat van boven naar beneden, en in zekere zin ook van beneden naar boven en in zijwaartse richting functioneert. Michael Power (1997) identificeert monitoring als een kernelement van een 'neoliberale sturingspraktijk' (Shore & Wright, 2000, 61). Daarbij wordt dus gebouwd aan een sociale organisatie die wordt beheerst door dwangmatige verantwoordingsmechanismen die politieke doeleinden door

interventie op afstand verwezenlijken. De monitor is hierbij het proces van informatieverzameling om te verifiëren dat iets wat gebeurt zich conformeert aan de norm. Daarnaast kan daarmee een instrument worden geïntroduceerd om activiteiten aan te passen, zodat beleidsprogramma's effectiever kunnen functioneren. In termen van de discoursanalyse gebruikt monitoring de taal van de wetenschap om machtsuitoefening op het subject te normaliseren. Zij presenteert zichzelf als een rationeel, objectief en neutraal beleidsinstrument, waarbij verzamelde cijfermatige informatie - vooral over subjectieve gevoelens en meningen - politieke beslissingen en beleidsprogramma's van hun politieke karakter ontdoen.²⁰ Barbara Townley merkt dan ook terecht op dat cijfers een onmiskenbare macht zijn in de moderne cultuur (Townley, Cooper & Oakes, 2003), omdat deze de technische controle van de monitor over sociale processen garanderen. We zien dan ook dat de monitor is gebaseerd op een gespecialiseerd technisch vocabulaire. Hij vertaalt een verscheidenheid aan sociale ervaringen naar enkele indicatoren die beleidsmatig beheersbaar zijn en waarmee betrokkenen beleidsmatig kunnen worden afgerekend op beleidsprestaties.

Wie vanuit het perspectief van de discoursanalyse naar het integratiebeleid kijkt, ziet dat de beleidsinstrumenten integratiemonitor en inburgeringsmarkt ontworpen zijn om enerzijds het monopolie op de inburgeringscursus van de Regionale Opleidingscentra (ROC's) te doorbreken en anderzijds om een markt te creëren waarop toezicht wordt gehouden met het integratiebeleid. In de integratiemonitor wordt het keuzegedrag van migranten, inclusief inburgeraars, gesurveilleerd. Daarbij geldt dat, volgens WODC, de stappen die nieuwkomers zetten op verschillende maatschappelijke terreinen systematisch in kaart worden gebracht om te kunnen vaststellen of en zo ja, onder welke voorwaarden teruggang, stagnatie of progressie structureel wordt (WODC, 2004, 8). Bij de inburgeringsmarkt wordt de inburgeraar zelf, als individueel 'inburgerconsument', financieel verantwoordelijk gesteld voor een deugdelijk inburgeringstraject waarmee hij binnen drie jaar zijn inburgeringsexamen afrondt. De overheid is verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over deugdelijke inburgeringsbedrijven en het verstrekken van certificaten aan bedrijven die een deugdelijke cursus aanbieden die overeenstemt met de wensen van het integratiebeleid. Voor het veiligheidsbeleid geldt – vanuit de discoursanalyse – dat de bevolkingsmonitor en het cameratoezicht instrumenten zijn om met behulp van geavanceerde technologie de objectieve veiligheidstoestand en de subjectieve veiligheidsgevoelens te beheersen door registratie. De monitor registreert longitudinale ontwikkelingen en maakt effecten van veiligheidsbeleid meetbaar. Het cameratoezicht dient om (on)veiligheidssubjecten te identificeren: vastgelegd beeld en geluid zijn persoonsgegevens. Hierbij wordt er nadrukkelijk

naar gestreefd om de interpretatie van deze persoonsgegevens te neutraliseren door technische expertsystemen die subjectgebonden interpretaties van beeld en geluid uitsluiten.

In de jeugdzorg vallen, vanuit het discoursanalytisch perspectief, vooral op de landelijke jeugdmonitor en de Verwijsindex Risicjongeren. De monitor brengt de levensloop van jongeren in het algemeen gedetailleerd in kaart om beleidsmakers informatie op maat te bieden. De landelijke jeugdmonitor (in de woorden van Operatie Jong 'de AEX-index van de Nederlandse jeugd') is ontworpen om de effecten van het jeugdbeleid op de levensloop van jongeren te meten, oftewel 'de doelen van het jeugdbeleid concreet en afrekenbaar te formuleren' (Operatie Jong, 2004, 73). In de Verwijsindex Risicjongere krijgen alle betrokken instanties die hun beleidspraktijken richten op jongeren, toegang tot informatie op maat. Per jongere is aangegeven bij welke instellingen een dossier van dit subject aanwezig is. Hiermee fungeert deze monitor ook als netwerk: de Verwijsindex Risicjongere zelf bevat geen inhoudelijke informatie, maar alleen contactgegevens. In de geestelijke gezondheidszorg bestaat eveneens een instrument om de gezondheidstoestand van Nederlanders op macroschaal proberen te beheersen: de Nationale Monitor Geestelijke Gezondheid (NMG), het instrument waarmee informatie over de geestelijke gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking en de effecten van het geestelijke gezondheidszorgbeleid worden vastgesteld. Daarnaast wordt met het instrument persoonsgebonden budget (PGB) marktwerking in de geestelijke gezondheidszorg afgedwongen. Het PGB stelt patiënten, als klant, in staat om zelf zorg in te kopen bij zorgbedrijven. Dat dwingt zorgbedrijven klantgericht en doelmatig te werken om de concurrentie aan te gaan met derden. In deze nieuw geconstrueerde markt wordt, volgens neoliberal beginsel, geen onderscheid gemaakt tussen het product geestelijke gezondheidszorg en welk ander product dan ook. Er wordt bijvoorbeeld geen principieel onderscheid gemaakt tussen een zorgbehoevende mens en een auto die een wasbeurt nodig heeft.

De contextinterventie die past bij dit type eigen verantwoordelijkheid is toezicht. Toezicht wordt hierbij steeds nadrukkelijk gedefinieerd als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. In de discoursanalyse is toezicht een vorm van beheersing, waarbij op basis van verzamelde informatie gepoogd wordt om de besluitvorming van subjecten te beïnvloeden door informatieverstrekking, publiciteitscampagnes of berichtgeving, overeenkomstig geformuleerde normen. Hierbij worden aan de overheid exclusieve verantwoordelijkheden en bevoegdheden verleend om toezicht uit te oefenen op bepaalde activiteiten en keuzes te beïnvloeden

door de factoren te construeren die tot een bepaalde keuze leiden. De contextinterventie bestaat uit het structureren en standaardiseren van keuzealternatieven, zodat deze voorspelbaar zijn binnen elk segment van de bevolking. De monitor levert hierbij de gevraagde informatie, op basis waarvan factoren kunnen worden geconstrueerd die tot bepaalde keuzes leiden. Keuzes worden beheerst door beïnvloeding bij doelgroepen van opvattingen, houdingen, kennis, vaardigheden, smaken en emoties. Duidelijk is dat samenwerking met de media een belangrijk element van toezicht is. Opvattingen, percepties en gevoelens over bepaalde beleidsonderwerpen (onder Balkenende II met name integratie en veiligheid) worden volgens sommige onderzoekers namelijk niet zozeer beïnvloed door persoonlijke ervaringen met bijvoorbeeld criminaliteit of desintegratie, maar door mediaberichtgeving. Als de focus van het publiek op een bepaald beleidsterrein is geprojecteerd, kan de monitor voldoende gegevens leveren aan de media om de aannemelijkheid van die projectie te versterken (Elchardus, 2003).

4.3 Eigen verantwoordelijkheid als 'taak'

Het type eigen verantwoordelijkheid als 'taak' betekent dat het subject in staat is zijn sociale rolverplichtingen te vervullen. In dit type wordt het subject gedefinieerd als iemand met rechten en plichten. Rechten refereren hierbij aan de mate van autonomie die het subject krijgt en plichten aan de mate van verantwoordelijkheid die nodig is om die autonomie ook daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Het subject is dus autonoom van hiërarchische interventie, maar dat betekent niet hij geen taak krijgt opgelegd. Die taak wordt echter niet opgelegd door een hiërarchisch gezag, maar vormt een integraal onderdeel van een bepaalde sociale rol. We zien dat vanuit de sociale rol die het subject krijgt toebedeeld, hij (of hij dit zelf wil of niet) verantwoordelijk wordt gesteld voor de rolvervulling of de taken die hij in dat kader verricht. Het type beleidsinstrument dat past bij dit type eigen verantwoordelijkheid is binding of het scheppen van contractuele verplichtingen. De verplichting van subjecten om hun toebedeelde takenpakket vanuit hun aangegeven sociale rol te vervullen, impliceert dus dat de relatie van het subject tot het beleid niet vrijblijvend maar contractueel verplichtend is. Om ervoor te zorgen dat het subject zijn taken uitvoert, moet hij worden gebonden aan de beleidsdoelstelling. Daarom wordt zijn rol vastgelegd in het beleid, zodat een beroep kan worden gedaan op de bijdrage van het subject aan het beleid. Je kunt zeggen dat de belangrijkste taak die vreemdelingen in het integratiebeleid krijgen toebedeeld, de taak is om te emanciperen. De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid is een van de weinige beleidsgebieden waarop het kabinet Balkenende

II niet heeft bezuinigd. In de perceptie van de discoursanalyticus is het doel van het emancipatiebeleid met voorlichtingsmateriaal, campagnes en rolmodellen (de gewenste vreemdeling), een sociaal mobiele en geëmancipeerde allochtonenvrouw te construeren, die nadrukkelijk de voorkeur geeft aan haar eigen carrière boven het gezinsverband of de vreemdelingengemeenschap. Deze emancipatie begint eigenlijk bij huwelijksvorming of huwelijksmigratie in het buitenland, waarbij met name met audiovisueel materiaal de inburgeraar ervan bewust wordt gemaakt dat Nederland een emancipatieland is. De commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM), onder leiding van Paul Rosenmöller en met inzet van prinses Máxima, faciliteert hierbij de dertig grootste gemeenten van Nederland. Ook het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) levert vanuit dit perspectief een emancipatoire bijdrage (het neemt zijn verantwoordelijkheid vanuit zijn taak en 'doet mee') in de vorm van een 'coachproject'. Hierin begeleiden 'allochtone succesverhalen' werkzoekende allochtone vrouwen en worden taboegeprekken aangegaan.

In het veiligheidsbeleid zien we dat de gehele bevolking een taak krijgt in de beheersing van de veiligheidssituatie. Dit geldt in de eerste plaats voor burgers, buurtbewoners en private personen. Zo schrijven de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer dat "het veiligheidsprogramma inmiddels ook in de fase is beland waarin een rechtstreeks beroep wordt gedaan op de burger om een bijdrage te leveren aan de veiligheid" (Ministerie van Justitie, 2004, 5). De hoge acceptatiegraad van bewegende camera's in de openbare orde, veiligheidskeurmerken, Burgernet en Meld Misdaad Anoniem (MMA) zijn voorbeelden van succesvolle initiatieven waarbij burgers actief meedoen in de bestrijding van onveiligheid. Publiciteitscampagnes als 'Nederland Veilig' dragen in dit kader bij aan het 'taakbewustzijn' van subjecten.

In de jeugdzorg is de indicatiestelling van het Bureau Jeugdzorg en de bureaucratistische controle daarop van de provincie te beschouwen als een instrument om de eigen verantwoordelijkheid als taak te vergroten. Dat wil zeggen, de indicatiestelling is een taakstelling in de zin dat het aan het Bureau Jeugdzorg is om te bepalen welke vorm van jeugdzorg het subject behoeft. Jeugdbeleidsmatig geldt daarbij dat het "het bureau jeugdzorg steeds de afweging moet maken welke inzet de omgeving en/of de familie kan leveren bij het oplossen of terugdringen van een probleem. Het bureau jeugdzorg zal daarom eerst onderzoeken welke steun het sociale netwerk en de lokale voorzieningen kunnen bieden" (Ministerie van VWS, 2004, 10). Hieruit valt af te leiden dat het in de eerste plaats de taak van betrokkenen (ouders en sociaal netwerk) is om het probleem van hun kroost te beheersen, eventueel met de steun van een 'gezinscoach' die via het Bureau Jeugdzorg kan

worden geregeld. Het is de taak van de provincie om via surveillance ervoor te zorgen dat het Bureau Jeugdzorg efficiënt werkt, volgens een vast protocol en met inachtneming van kwaliteitszorgcertificatiesystemen. Het Rijk kan haar op deze taak aanspreken. In het beleidsveld krijgen maatschappelijk werkers de taak om het jeugdzorgbeleid te 'normaliseren'. In de aanpak van de jeugdreclassering in het kader van de Individuele Trajectbegeleiding Criminaliteit in relatie tot Integratie van Etnische Minderheden (ITB-CRIEM) hebben bijvoorbeeld toezicht en controle een pedagogische functie: controleren en feedback is een interventie om te leren over de wenselijkheid van gedrag in bepaalde situaties (Ministerie van Justitie, 2005, 32). In haar instructies voor de CRIEM-veldwerkers wordt de taak dan ook nadrukkelijk omschreven als normstelling: "Dat maakt het des te belangrijker dat u als werker hier een sterk normerende rol vervult. U maakt duidelijk: 'Het is niet normaal dat je je zo gedraagt.' U functioneert ook als pro-sociaal rolmodel" (Ib, 2005, 70). In de GGZ merken we op dat de Wet maatschappelijke ondersteuning een (algemeen) instrument is om zorgtaken van betrokkenen – taken die zich concentreren op het zorgbehoevende subject – vast te leggen en te ondersteunen. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor het vormen van de (lokale) samenleving, waarin sociale rollen worden verdeeld. In haar Memorie van Toelichting op de WMO schrijft het ministerie van VWS daarover het volgende:

Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, burens, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de 'civil society', meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen (Ministerie van VWS, 2005, 22).

In de WMO krijgen burgers de rol van vrijwilliger. De burgertaak bestaat uit het verzorgen van anderen, met name via mantelzorg. De gemeente is de regisseur van deze 'film'; haar taak is het om met name het vrijwilligerswerk te ondersteunen. De contextinterventie die we zien bij dit type eigen verantwoordelijkheid, is die van sociale controle (via buurtcontrole, netwerkcontrole, controle via werkinstructies enzovoort) waarbij steeds betrekkingen, taken en rollen worden gestructureerd. Er wordt nogal eens beweerd dat de sociale controle in Nederland is afgenomen, maar in de optiek van de discoursanalyticus is niets minder waar: nog nooit werden subjecten sociaal zo gecontroleerd als nu. In tegenstelling tot voorheen valt op dat sociale controle tegenwoordig abstract, anoniem, technologisch en onpersoonlijk is

en bovenal gericht op de beheersing van het individuele subject, door 'de vorming en de manipulatie van gevoelens en emoties' (Elchardus, 2003, 9). Dit laatste komt in beleidsstukken ook wel terug als 'maatwerk'. Bij dit maatwerk kun je zeggen dat de autonomie of keuzevrijheid van het individuele subject wordt geïnstitutionaliseerd in beleidspraktijken overeenkomstig de gewenste norm die is vastgesteld in het beleid. Normalisering is het voornaamste beleidsinstrument van deze vorm van contextinterventie. Nadrukkelijk wordt hierbij het zelfbegrip dat het subject verwerft, gestuurd door beleidspraktijken of door de interpretaties van de beleidswerkers en professionals. Het zelfbegrip van het subject wordt dus gevormd door disciplinaire instituties, zoals jeugdreclassering, ziekenhuizen, klinieken en inrichtingen, waar, in de woorden van Mary Douglas, de categorie van het subject, 'wordt gevuld door de noodzaak om te voldoen aan de forensische vereisten van een orde-beminnende samenleving en een effectief, rationeel juridisch systeem' (Douglas, 1992, 214). Bij de contextinterventie wordt dan in alle contacten tussen het beleid en het subject verduidelijkt wat de rol van de beleidswerker is in de relatie en wordt het subject voorbereid op zijn rol. Dit betekent dat het subject wordt uitgelegd wat zijn belang is en wat het maatschappelijk belang is, wat het beleidskader is, aan welke afspraken hij zich moet houden en waaruit zijn persoonlijke omgeving bestaat, die nadrukkelijk wordt betrokken in de beleidspraktijk. Het ministerie van Justitie noemt deze contextinterventie (in het kader van ITB-CRIEM) ook wel de sleutel voor effectieve hulpverlening (Ministerie van Justitie, 2005, 59).

4.4 Eigen verantwoordelijkheid als 'deugd'

Het type eigen verantwoordelijkheid als 'deugd' houdt in dat het subject bepaalde competenties of kwaliteiten als persoon of als burger krijgt toegekend, in de vorm van een positief waardeoordeel kunnen vormen en het geven van het goede voorbeeld. In dit type wordt het subject gedefinieerd als iemand die over competenties beschikt die nodig zijn voor de verwerving van de deugden. Het positieve waardeoordeel dat aan andere subjecten wordt toegekend, impliceert dat het subject beschikt over zelfkritische competenties, dat hij zijn eigen ideeën, emoties en handelingen zelf kan bekritisieren. In staat zijn tot zelfkritiek is een voorwaarde om een positief waardeoordeel – een vorm van barmhartigheid – toe te kunnen kennen aan anderen. 'Deugd' is de noodzakelijke voorwaarde voor vrijheid.²¹ Zonder deugdzaamheid is vrijheid namelijk niet mogelijk. Vrijheid is het tegengestelde van macht. Deugdzaamheid is de competentie of kwaliteit waarmee een persoon of burger de macht weerstaat, zelfs wanneer hij zelf beschikt over macht of mogelijkheden tot dominantie. Volgens deze gedachtegang is deugdzaamheid noodzakelijk

voor de bevrijding van dominantie, wat ook kan betekenen een bevrijding van de eigen dominantie (bijvoorbeeld van de eigen neigingen of ideeën). Eigen verantwoordelijkheid als deugd betekent dan ook dat wordt gezocht naar bevrijding, vrijheid en deugdzaamheid, en niet zo zeer naar emancipatie, autonomie en beheersing. Die laatste termen staan voor de kernwaarden van de burgerlijke moraal (en niet van een burgerschapsmoraal). Het type beleidsinstrument dat aansluit bij dit type eigen verantwoordelijkheid is competentieontwikkeling. Het beleid richt zich op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties door empowerment of maatschappelijke activering. Dit moet ervoor zorgen dat subjecten, als personen en als burgers, over de ruimte beschikken om in vrijheid, via zelfbestuur, te participeren in het 'collectieve goede', en zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor en betekenis te kunnen geven aan dat collectieve goede. Het uiteindelijke beleidsdoel is de verwerving van de deugden. Immers, dat andere woord voor het collectieve goede is deugdzaamheid.

We zien dat in het integratiebeleid vooralsnog geen instrumenten zijn ontwikkeld die zijn gericht op de competentieontwikkeling van vreemdelingen. De inburgeringscursus is op zichzelf weliswaar een instrument om empathie, weerbaarheid, betrokkenheid, aanspreekbaarheid of representatie van ideeën en emoties te ontwikkelen. Maar in de cursus worden competenties en arbeidsmarktparticipatie direct aan elkaar gekoppeld. Bovendien valt op dat het integratiebeleid zich zeer sterk richt op de emancipatie en autonomie van de allochtone vrouw, en niet op de bevrijding van dominantie. Sterker, het is juist zo treffend dat het integratiebeleid zelf is te zien als een dominerende of beheersende factor die met heel wat dwang en drang gepaard gaat.²² In het integratiebeleid wordt ook geen positief waardeoordeel toegekend aan vreemdelingen als burgers, maar als klanten die inkopen doen op een inburgeringsmarkt in binnen- en buitenland. Uitgangspunt bij de ingezette instrumenten lijkt daarmee niet de burger in de juiste zin van het woord, maar het calculerende individu dat handelt overeenkomstig het 'private goede' en geen besef heeft van het collectieve goede.

In het veiligheidsbeleid ligt dit genuanceerder. We kunnen zeggen dat de ontwikkelde beleidsinstrumenten sterk zijn gericht op de drang om de openbare orde als 'mentale toestand' van individuen – in discoursanalytische termen - te beheersen. Daarnaast centreert de discussie over de in te zetten middelen en bevoegdheden zich sterk rondom de spanning tussen beheersing en autonomie (privacy). Toch veronderstellen bepaalde instrumenten een bepaalde mate van deugdzaamheid bij bestuurders en burgers. Zo beschouwt het College Bescherming Persoonsgegevens privacy (net als veiligheid) nadrukkelijk als een element van het collectieve goede. Daarbij moet de beveiliging van de openbare orde altijd worden afgewogen

in relatie tot privacy. Het College stelt dus dat de inzet van cameratoezicht niet kan worden vastgelegd in een bureaucratisch protocol (beheersing), maar afhankelijk is van de prudentie (een karakteristieke burgerdeugd) van bestuurders. Prudentie is met name noodzakelijk bij de verwijdering van camera's. Leidt prudentie tot het bestuurlijke oordeel (gebaseerd op reflectie) dat op een bepaald moment, op een bepaalde plaats de openbare orde voldoende (afhankelijk van het prudente oordeel) is beveiligd, dan wordt cameratoezicht bovenmatig en het collectieve goede van de privacy dus geschaad.

In de jeugdzorg kunnen we zeggen dat in het stellen van de indicatie bij de professional van het Bureau Jeugdzorg prudentie wordt verondersteld. Uitgangspunt bij de indicatiestelling is dat met jeugdproblemen op het laagste gezagsniveau wordt omgegaan. Het Bureau Jeugdzorg richt zich hierbij in de eerste plaats op de versterking van de gezinsstructuur door gezinscoaching. De versterking van de gezinsstructuur – de eerste institutie waar competenties worden verworven en de deugden worden uitgeoefend – is een eerste stap om burgerschapscompetenties bij ouders en jongeren te ontwikkelen. We constateren dat in de Nationale Geestelijke Gezondheidsmonitor psychische stoornissen nadrukkelijk in verband worden gebracht met een gebrek aan burgerschapscompetenties, met name gebrek aan empathie, weerbaarheid en aanspreekbaarheid. In het GGZ-beleid zelf wordt gestreefd naar vermaatschappelijking van de zorg en het tegengaan van medicaliserende dominantie. In het beleid staat onder meer als doel dat beheersing van persoonlijkheidsstoornissen vooral moet plaatsvinden in het gezin en de buurt zelf. De geestelijke gezondheidszorg vervult een ondersteunende taak die is gericht op het mogelijk maken van maatschappelijke participatie van de patiënt. Vanzelfsprekend wordt hier in hoge mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. De al dan niet juiste veronderstelling is dat de persoonlijkheidsstoornis in een bepaalde mate kan worden beheerst als de omgeving van de patiënt hierop is ingericht (de juiste mensen om de patiënt heen, die begrip tonen voor de stoornis). Ook hier speelt vrijwilligerswerk een belangrijke rol, voor de betrokkenen én voor de patiënt. De WMO is het beleidsinstrument waarmee het vrijwilligerswerk wordt gestimuleerd en ondersteund. Deze wet is ontworpen om zowel patiënten (beter gezegd, alle subjecten die dreigen te worden uitgesloten) als hun betrokkenen (alle burgers in de buurt) voor elkaar te laten zorgen. In de Memorie van Toelichting op de WMO staat dan ook:

De vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld sport), vormt een onmisbaar deel van de 'civil society'. Vrijwilligerswerk is ook

bij uitstek het voertuig voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van een ander of de overheid te verwachten” (Ministerie van VWS, 2005, 25).

De contextinterventie die past bij dit type eigen verantwoordelijkheid is subsidiariteit. Dit houdt in dat verantwoordelijkheden steeds op het laagst mogelijke gezagsniveau (de private persoon of de burger) worden uitgeoefend. Het doel is subjecten door hun verantwoordelijkheidsuitoefening de mogelijkheid te bieden hun burgerschapscompetenties te ontwikkelen waarmee zij de deugden kunnen leren. Subsidiariteit betekent dat verschillende vormen van gezag (ouders, leraren, professionals, beleidsmedewerkers) subsidiaire rollen vervullen in de ontwikkeling van competenties en deugden van hun subjecten. De inzet van beleidsinstrumenten is hierbij gericht op deugdzaamheid, op grond van prudente oordeelsvorming bij de bestuurder. Het College Bescherming Persoonsgegevens schrijft bijvoorbeeld bij haar beoordeling van de inzet van cameratoezicht: “[...]subsidiariteit verwijst naar de beoordeling of, als het doel erom vraagt, een middel voldoende kan dienen ter voorkoming of bestrijding van de gebeurtenissen. Dit wil zeggen dat het doel of de doelen de inzet van dit middel vereisen en dat het past binnen en bij de overige getroffen maatregelen” (College Bescherming Persoonsgegevens, 2004, 37). Bevrijding van dominantie is bij subsidiariteit altijd een doel en beleidsinstrumenten moeten dan ook zo veel mogelijk een bevrijdende werking (niet te verwarren met emancipatoire werking) hebben. Die bevrijding vindt plaats door dominantie met deugdzaamheid te weerstaan. Door deze nadruk op bevrijding past subsidiariteit bij de door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ontworpen contextinterventie van ‘bevrijdende kaders’ (RMO, 2002), waarop de WMO is gebaseerd (Ministerie van VWS, 2005, 11). ‘Bevrijdende kaders’ betekent: ontsnappen aan de dominante instrumentalisering van bestuur en beleid, aan medicalisering, de opeenstapeling van beheersinstrumenten, monitoring, keurmerken en meetindustrieën die de beleidsvrijheid voor betrokken instellingen en de handelingsvrijheid voor burgers beperkt en een systeemlogica introduceert die is gericht op beheersing in plaats van bevrijding (RMO, 2002, 8). Subsidiariteit als bevrijdende contextinterventie is gericht op het verstrekken van machtsmiddelen aan actieve burgers om hun deugden op eigen wijze te tonen in het publieke domein. Daarmee vormen zij een tegenmacht die sterk genoeg is om zichzelf niet te laten definiëren.

Noten

20. Wim van de Donk stelt vast dat monitoring, of rekensoftware, als beheersingsinstrument meer effectief is dan regelgeving. Van de Donk concludeert dan ook dat regeren steeds meer registreren is, en besturen het bewaken van uitvoering dreigt te worden

(Van de Donk, 1997, 486; 500). Dit betekent dat op dit moment monitoring bij uitstek de technologie is waarmee macht wordt uitgeoefend op de onderworpen subjecten: "Het verzamelen van informatie in systemen stelde in staat tot het systematisch vergaren van macht. Digitale databases ontwikkelden zich tot solide machtsbases voor al diegenen die konden profiteren van de daarmee verbonden, sterk toegenomen toegankelijkheid, beschikbaarheid, hoeveelheid, manipuleerbaarheid, analyseerbaarheid, vergelijkbaarheid en presenteerbaarheid van de daarin opgeslagen gegevens" (Ib, 489).

21. In de visie van Alasdair MacIntyre (1981) moet 'deugd' worden onderscheiden van 'de deugden'. MacIntyre maakt dit onderscheid om aan te tonen dat de verwerving van 'de deugden' de zin van het leven is voor de oude Grieken en de christenen. Voor de Romeinen gold dat zij 'de deugden' reduceerden tot 'deugd' (virtus), dat als middel diende om de wereld te veroveren en te beheersen. Machiavelli's begrip 'vertù' heeft deze Romeinse betekenis, hoewel deze bij hem de betekenis heeft van de Romeinse kracht om het noodlot te weerstaan. Als ik het over 'deugd' heb, dan bedoel ik 'de deugden' in de Griekse en christelijke betekenis, de verwerving van de deugden als doel van het publieke en private leven van mensen.
22. Zo lijken doelgroepen zich soms beheerst te voelen, vooral als het gaat om een op assimilatie gericht integratie- en inburgeringsbeleid. Voor sommige doelgroepen is dit aanleiding om na de naturalisatie Nederland te verruilen voor een ander Europees land, met name Engeland (zie 'Somaliërs ontvluchten Nederland', *Algemeen Dagblad*, 31 december 2004).

5. Conclusie

In de discoursanalyse is de sociale werkelijkheid van politiek en beleid zoals mensen die ervaren, een sociale constructie die altijd wordt bepaald door het organiseren van macht. Dit levert bepaalde inzichten op, vooral over de wederzijdse afhankelijkheid tussen het autonomiestreven en het beheersingsmotief dat inherent is aan de burgerlijke moraal, en over de wijzen waarop situaties en identiteiten worden gedefinieerd of vastgesteld. Het centrale concept waarmee in de discoursanalyse de sociale constructie van de ervaringswerkelijkheid wordt geanalyseerd is altijd macht. Die wordt herkend in beheersing, surveillance, disciplineren, populatiepolitiek, normalisering en toezicht. De veronderstelling bij dit concept is dat machtsuitoefening niet zo hoeft te zijn bedoeld – politici, beleidsmakers en professionals kunnen de beste bedoelingen hebben – maar dat goede intenties zo vaak onbedoeld tot dominerende beleidspraktijken leiden. Kortom, de discoursanalyse staat principieel wantrouwend tegenover definitiemacht en goede intenties. Dat leidt ertoe dat zij de onderzochte bevindingen altijd construeert op een dusdanige manier dat de machtsuitoefening naar voren komt, ook als deze door betrokkenen niet als zodanig zou worden ervaren. Het bestaan van objectieve feiten ontkent de discoursanalyse niet, maar ze benadrukt dat iedere interpretatie van een objectief feit (zoals bijvoorbeeld het slachtofferschap) gepaard gaat met definitiemacht en categorisering van identiteiten. De discoursanalyse illustreert de werkelijkheid aan de hand van haar eigen concepten, vanuit de veronderstelling dat macht altijd de geldende definitie van de situatie bepaalt en conflicten altijd worden gepacificeerd door disciplineren en normalisering van de macht.

In de discoursanalyse die hier is uitgevoerd, is gezocht naar een antwoord op de centrale vraag of de overheid voldoende gebruik maakt van contextinterventies om de eigen verantwoordelijkheid te bevorderen, vanuit de discoursanalytische veronderstelling dat iedere interventie 'verdacht' is. Na een beschrijving van drie discoursformaties die een beknopte geschiedenis van de moderniteit weer-

geven, is vastgesteld dat het in het derde discours gaat om een antwoord op de vraag welke publieke verantwoordelijkheid burgers voor anderen moeten dragen en waarover zij zouden moeten beschikken om ook daadwerkelijk die verantwoordelijkheid te kunnen dragen. In het derde discours van eigen verantwoordelijkheid gaat het dus om de vraag: welke burgers willen we zijn? Daarom, zo merkt Alain-Gérard Slama op, is 'moraal' alomtegenwoordig in het huidige discours (Slama, 1993; 1995), in de media, in de wet, tot in bedrijven toe (zie de code Tabaksblat: <http://www.commissiecorporategovernance.nl/Conceptcode>). 'Moraal' staat hier niet voor de ideologieën die het tweede discours beheersten (kapitalisme en socialisme) of voor een strategie van conservatieven en progressieven waarin een nostalgie voor een verloren verleden of een verlangen naar het beheersen van de toekomst ('the future is ours') tot uitdrukking komt. 'Moraal' refereert in het derde discours - in discoursanalytische zin - aan een discursieve, moraliserende of normaliserende machtstechniek, waarbij een groot aantal beleidspraktijken wordt toegepast op doelgroepen om hun gedrag 'normaal' of 'wenselijk' te krijgen. In dergelijke normaliseringstrategieën, inclusief surveillance van normaal en deviant gedrag, komt dus via de discoursanalyse beleidsdominantie in haar hele wezen tot uitdrukking. Want, en dat is opmerkelijk, in het geconstrueerde derde discours van eigen verantwoordelijkheid wordt geen moraal gepredikt. Er wordt ook geen deugdzaamheid of zelfbestrijding gevraagd, maar feitelijk wordt (bedoeld of onbedoeld) loyaliteit en onderwerping aan het gevoerde beleid geëist. In navolging van Foucault stelt Slama op discoursanalytische wijze vast dat instrumenten als monitoring, cameratoezicht, elektronisch dossier, jeugdinstelling en psychiatrische behandeling eigenlijk de plaats van het totalitaire kamp van het voorgaande discours hebben ingenomen. Het verschil met het tweede discours is alleen dat – aldus Slama - ontsnapping nu niet langer mogelijk is, dat het kamp niet langer als kamp maar als leefomgeving wordt ervaren en dat bevrijding hieruit niet langer wordt gewild (Slama, 1995, 9). Toch, meent hij, moet de poging tot bevrijding steeds weer worden gemaakt, namelijk door burgerschap (Slama, 1995, 18).

De vraag is uiteraard of disciplineren en surveillance nu zo'n probleem is als daar door de bevolking zelf om wordt gevraagd. Veruit de meerderheid van de bevolking bestaat uit burgerlijke individuen, die zeer gesteld zijn op autonomie en comfort, weinig belangstelling hebben voor vrijheid en daarom ook het nut van het nastreven van de burgerdeugden niet zien. De beheersingspraktijken van overheden zouden dan ook, volgens de discoursanalyse, niet zozeer voortkomen uit de heerszucht van politici en beleidsmakers, maar vooral om gehoor te geven aan de heerszucht van de meerderheid van de bevolking. Die wenst immers geen vrijheid maar comfort, die wil geen burger zijn maar burgerlijk individu. Op dit probleem, dat de

bevolking zo de overheid verantwoordelijk stelt voor alles dat aan haar beheersing ontsnapt, heeft de discoursanalyse geen antwoord. Zij stelt wel dat surveillance of dominantie altijd leidt tot dehumanisering – vandaar de door de discoursanalyse waargenomen ‘dood van het subject’. Kortom, vanuit de discoursanalyse wordt de vraag van de bevolking om beheerst te worden, geïnterpreteerd als de door machtspraktijken gemanipuleerde wil om ontmenselijkt te worden. Dat hierom wordt gevraagd hoeft geen verassing te zijn. Dingen lijden aanzienlijk minder dan mensen, en vrijheid en bevrijding gaan juist altijd gepaard met lijden. Ze gaan vooral gepaard met de bereidheid tot lijden, om over het eigen (samen)leven te beschikken en daarvoor te willen lijden. Daarom ook vereist vrijheid altijd een bepaalde mate van moed. En moed is een deugd van burgerschap.

De vraag of de overheid voldoende gebruik maakt van contextinterventies is alleen maar te beantwoorden als wordt aangegeven aan welk type(n) eigen verantwoordelijkheid de overheid invulling wil geven. Uit het onderzochte beleidsinstrumentarium dat wordt ingezet in de vier onderzochte beleidssectoren, komt vooral het beeld naar voren dat eigen verantwoordelijkheid wordt beschouwd als ‘vermogen’, ‘aansprakelijkheid’ en ‘taak’. De contextinterventies richten zich om die reden bovenal op de verstrekking van keuzevrijheden en beheersing van de situatie. We zien dat hierbij aan de burgers geen werkelijke machtsmiddelen worden toegekend: de overheid houdt de regie strak in handen en het lijkt erop dat de bevolking dit ook zo wil. Omwille van het ‘vermogen’ worden krachten gebundeld in netwerken om effectiever te handelen en netwerkpartners af te rekenen op hun bijdragen. In het kader van de ‘aansprakelijkheid’ worden dus keuzealternatieven gecreëerd om subjecten de gevolgen te kunnen laten dragen voor hun eigen keuzes. Bij de ‘taak’ wordt duidelijk gemaakt aan de doelgroepen wat de heersende normen zijn waaraan zij zich dienen te conformeren. Al deze contextinterventies zijn er in feite op gericht om de burgerlijke moraal te versterken, en daarmee haar drang naar beheersing, autonomie, emancipatie en sociale mobiliteit. De ontsnapping aan de burgerlijke moraal, en de beleidsdominantie die daaruit voortvloeit, is te vinden in de eigen verantwoordelijkheid als deugd. Dit type eigen verantwoordelijkheid staat haaks op de burgerlijke moraal en vindt haar weerslag in de christelijke en republikeinse moraal. Hierin dragen individuele personen en burgers verantwoordelijkheid voor structurele onrechtvaardigheid, vanuit het bewustzijn dat hun ideeën, emoties en handelingen bijdragen aan het proces dat uitsluiting veroorzaakt bij anderen. Hoewel met de WMO een begin lijkt te worden gemaakt met de bevrijding van de beheersing en de vorming van ‘tegenmacht door burgerschap’, is er nog een lange weg te gaan om te ontsnappen uit de ijzeren kooi van het autonomie-beheersingsdenken. In haar reactie op het WRR Rapport *Bewijzen van Goede Dienstverlening*

bijvoorbeeld communiceert het kabinet haar goede intenties om een 'bevrijdend kader' te scheppen. Zij vertaalt dit kader als de "beoogde transformatie van wantrouwen naar vertrouwen", waarbij zij "een verschuiving tot stand wil brengen van de traditie van louter regelgeving naar een traditie waarin het oplossen van een probleem centraal staat" (Kabinetsreactie, 2005, 3; 6). Met andere woorden: de beoogde modernisering van de overheid (Ib, p. 1) duidt niet op bevrijding van beheersing, maar op het effectiever maken van het beheersingsapparaat. Het kabinet koppelt vertrouwen in het gebruik van autonomie door burgers en professionals direct aan beheersing. Zij (h)erkent de relatie tussen beheersing en wantrouwen niet:

Herstel van vertrouwen vereist een andere houding van alle partijen. Instellingen moeten open zijn over hun prestaties, in hun afwegingen en in hun handelen. Zij moeten daarin de sleutelfiguren in hun omgeving betrekken. Die openheid, noem het soms kwetsbaarheid, leidt tot meer vertrouwen. Goed intern toezicht van instellingen helpt daarbij erg. De rijksoverheid op haar beurt moet overbodige regels schrappen, toezicht soberder en minder belastend maken en administratieve lasten voor burgers, bedrijfsleven en instellingen beperken. Dit kan de overheid alleen doen wanneer instellingen het eigen interne toezicht goed op orde hebben en open communiceren (Ib, p. 6)

Voor het kabinet betekent de beoogde transformatie van wantrouwen naar vertrouwen dan ook een technische verbetering of update van het surveillanceapparaat: "duidelijk is dat het toezicht, wil het effectief zijn, doelgerichter en meer gedoseerd moet plaatsvinden" (Ib, p. 8).

Grondige studie naar de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel voor hedendaagse contextinterventies zou een aanzet kunnen zijn om dit laatste type eigen verantwoordelijkheid wat meer te laten gelden.

Literatuur deel 1

- Berger, P.L & Neuhaus, R.J. (1977). *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington: AEI.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brink, G. van den (2004). *Schets van Beschavingsoffensief: Over Normen, Normaliteit en Normalisatie in Nederland*. WRR rapport. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- College Bescherming Persoonsgegevens (2004). *Camera's in het Publieke Domein: Privacynormen voor het cameratoezicht op de openbare orde*. Onderzoek verricht door A.H.C.M. Smeets. Geraadpleegd op www.cpbweb.nl.
- Donk, W. van de (1997). *De Arena in Schema: Een Verkenning van de Betekenis van Informatisering voor Beleid en Politiek inzake de Verdeling van Middelen onder Verzorgingshuizen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Dooyeweerd, H. (1967). *Grenzen van Theoretisch Denken*. Baarn: Ambo.
- Douglas, M. (1992). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. London: Routledge.
- Durkheim, E. (1992). *Professional Ethics and Civic Morals*. London: Routledge.
- Elchardus, M. (2003). *De Symbolische Samenleving en de Stille Bestuurder*, Willem Drees-lezing uitgesproken op 20 november 2003.
- FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling (2004). *Het Integratiebeleid na het Parlementair Onderzoek*. Utrecht, 2 april 2004.
- Foucault, M. (1989). *De Geboorte van de Gevangenis: Discipline, Toezicht en Straf*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Foucault, M. (1991). Governmentality, in C. Burchell e.a., (Red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, 87-104.
- Foucault, M. (1993). About the Beginning of the Hermeneutics of the Self: Two Lectures at Dartmouth, *Political Theory*, 21, 2, 198-227.
- Gouldner, A.W. (1971). *The Coming Crisis of Western Sociology*. London: Heinemann.

- Haan, I. de (1993). *Zelfbestuur en Staatsbeheer: Het Politieke Debat Over Burgerschap en Rechtsstaat in de Twintigste Eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hertogh, M. (1998). 'Geene Wet, maar de Heer!': *De Confessionele Ordening van het Nederlandse Socialezekerheidsstelsel (1870-1975)*. Den Haag: Vuga.
- Hoogenboom, M. & Ossewaarde, R. (2005). From Iron Cage to Pigeon House: The Birth of Reflexive Authority. *Organization Studies*, 26, 4, 601-619.
- Kabinet Balkenende II, Kabinetsreactie WRR Rapport Bewijzen van Goede Dienstverlening. 11 april 2005.
- Kersbergen, K. van (1995). *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kornberger, M. & Clegg S.R., (2004). Bringing Space Back In. *Organization Studies*. 25, 7, 1095-1114.
- Landelijke Commissie Geestelijke Volksgezondheid (2002). *Zorg van Velen*. Geraadpleegd op www.ggzbeleid.nl.
- MacIntyre, A. (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame Ind: University of Notre Dame Press.
- Ministerie van Justitie (2004). *Jaarnota Integratiebeleid 2004*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Ministerie van Justitie (2005). *Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht: Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Ministerie van VWS (2004) en Ministerie van Justitie (2004). *Landelijke Beleidskader Jeugdzorg 2005 tot en met 2008*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.
- Ministerie van VWS (2005). *Memorie van Toelichting op de WMO*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.
- Nauta, L. (1995). Competente Burgers, in R. Gabriëls en G. Engbersen (Red.), *Sferen van Integratie*. Meppel: Boom, 249-258.
- Nationale Monitor Geestelijke Gezondheid (2004). *Jaarboek 2004*, Trimbos Instituut.
- Operatie Jong (2004). *12 Thema's van Operatie Jong: Plannen van Aanpak*. Geraadpleegd op www.operatie-jong.nl.
- Ossewaarde, M.R.R. (2004). *Tocqueville's Moral and Political Thought: New Liberalism*. London: Routledge.
- Ossewaarde, M. (2005a). Een Conservatieve Kritiek op het Manifest van de Edmund Burke Stichting. *Filosofie en Praktijk*, 26, 1, 6-18.
- Ossewaarde, M. (2005b). Is het schrappen van artikel 23 wel zo liberaal?, *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 33, 3, 262-282.
- Ossewaarde, R. (2006). *Maatschappelijke Organisaties*. Amsterdam: Boom.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Putnam, R.D. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy*, 6, 1, 65-78.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend Burgerschap*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende Kaders*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Eenheid, Verscheidenheid en Binding*. Den Haag: RMO.
- Sennet, R. (1981). *Authority*. New York: Vintage Books.
- Shore, C. & Wright, S. (2000). Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education, in M. Strathern (Ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy* (London: Routledge), 57-89.
- Slama, A-G (1993). *L'Angélisme Exterminateur: Essai sur l'Ordre Moral Contemporain*. Paris: Grasset.
- Slama, Alain-Gérard (1995). *La Régression Démocratique*. Paris: Fayard.
- Tennekes, J. (2005). *Wat Donoren zien in Good Governance: Discoursanalyse van het Ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*. Proefschrift Universiteit Twente.
- Tocqueville, A. de (1994). *Democracy in America*. Vol. II. London: Everyman.
- Townley, B., Cooper, D. & Oakes, L. (2003). Performance Measures and the Rationalization of Organizations. *Organization Studies*, 24, 7, 1045-1071.
- Trappenburg, M. (2005). *Gezondheidszorg en Democratie*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Veen, R. van der (2005). *Nieuwe Vormen van Solidariteit: Sociaal-Democratische Beginzelen en de Verzorgingsstaat*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Vollenbergh, W.A.M. (2005). *Geestelijke Gezondheid van Adolescenten*. WRR Webpublicatie, 10, <http://www.wrr.nl/publicatieinformatie.php?publicatieid=480>.
- Winter, M. de (2004). *Opvoeding, Onderwijs en Jeugdbeleid in het Algemeen Belang: De Noodzaak van een Democratisch-Pedagogisch Offensief*. WRR Webpublicatie.
- Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004). *De Ontwikkeling van een Integratiekaart*. Cahier 2004-9. Geraadpleegd op www.wodc.nl.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1992). *Eigentijds Burgerschap*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2003). *Waarden, Normen en de Last van het Gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van Goede Dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de Buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yperen, T. van, Booy, Y. & Veldt, M. van der (2003). *Vraaggerichte Hulp, Motivatie en Effectiviteit Jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
- Zijderveld, A.C. (1999). *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor*. London: Transaction Publishers.
- Zwan, A van der, Engbersen, G. & Zijderveld, A. (2004). Adres aan Regering en Parlement inzake Immigratie en Integratie. *Trouw*, 6 maart 2004.

Deel 2

Een discoursanalyse van politieke teksten en
geformuleerd beleid



6. Inleiding

Met de analyse van de beginselmanifesten en programma's 2002-2006 van de gevestigde politieke partijen, trachten we in deze bijlage een politiek discours van eigen verantwoordelijkheid onder Balkenende II te reconstrueren, met als doel inzicht te krijgen in hoe politieke partijen dit begrip trachten te duiden. De discussie tussen de politieke partijen is het empirische object van de politieke discoursanalyse die hier nadrukkelijk analytisch wordt gescheiden van het beleidsdiscours. Het politieke discours is een specifiek patroon dat wordt gereconstrueerd op basis van de politieke documentenanalyse. Daarnaast wordt de kwaliteit van de politieke discussie getoetst. Dit doen we door specifieke interpretaties van het begrip eigen verantwoordelijkheid per partij te expliciteren, op basis van de discoursanalyse van hoe het debat wordt gevoerd. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre het begrip eigen verantwoordelijkheid wordt gemystificeerd, hoe bepaalde labels worden geïntroduceerd, hoe wordt uitgegaan van bepaalde veronderstellingen en hoe bepaalde gevolgen voor verschillende beleidssectoren worden benadrukt. Dit laatste illustreren we aan de hand van enkele geselecteerde thema's uit parlementaire debatten die zijn gevoerd onder het bewind van het kabinet Balkenende II. Een discours bestaat echter niet alleen uit documenten en uitspraken van politieke partijen, maar ook uit veronderstellingen van beleid. In het beleidsdiscours van eigen verantwoordelijkheid wordt het discours gereconstrueerd op grond van relevante beleidsdocumenten van de geselecteerde beleidssectoren. De reconstructie van het discours baseren we dus op de geïdentificeerde veronderstellingen die zijn afgeleid van het geheel van beleidsdocumenten, parlementaire debatten, partijmanifesten en partijprogramma's.

Een eerste veronderstelling bij een discoursanalyse van eigen verantwoordelijkheid is dat de betekenis verleend aan het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' direct is gerelateerd aan de inzet van een beleidsinstrument (de beleidspraktijk). De centrale veronderstelling is dat de 'kennis' van eigen verantwoordelijkheid die wordt

geuit in het discours, via documenten en debatten, een uiting is van macht. Weber definieert die als de mogelijkheid om de ander de eigen keuze op te leggen, ofwel te domineren of om de keuzes van de ander te beheersen (Ossewaarde, 2006). Daarom is een discoursanalyse een studie van macht (en machtscoalities) die wordt uitgeoefend door het discours. Het gebruik van kennis van eigen verantwoordelijkheid om macht uit te oefenen vindt plaats door de ingezette beleidsinstrumenten, zoals surveillance, privatisering of normstelling. Daarmee kan ieders gedrag worden getoetst aan en gestuurd door 'verantwoordelijk gedrag', dat in het discours als 'normaal', 'sociaal', of 'fatsoenlijk' wordt beschouwd. Daarom is deze discoursanalyse bovenal een studie van de definities van eigen verantwoordelijkheid, van betekenissen die daaraan worden gegeven, van veronderstellingen, metaforen, structuren van argumentatie, presentaties van alternatieven van eigen verantwoordelijkheid, en interpretaties van beleidspraktijken.

Een tweede veronderstelling bij een discoursanalyse is haar specifieke theoretische conceptualisering van staat en bestuur. De discoursanalyse kent een fundamenteel onderscheid tussen staat en overheid. Dat wil zeggen, in de discoursanalyse wordt ontkend dat overheidstaken en verantwoordelijkheden kunnen worden afgeleid van essentiële kenmerken van de staat, zoals het geweld- en belastinginningmonopolie over een bepaald territorium. Volgens de discoursanalyse komt het wezen van de staat niet tot uitdrukking in zijn soevereiniteit, maar in de beleidspraktijken, in de transformaties van de overheid en in beleidshervormingen. Dit betekent dat de discoursanalyse primair beleidspraktijken interpreteert en verklaart, en pas in tweede instantie kijkt naar legitimerende instituties. De achterliggende gedachte hierbij is dat de soevereine staat wordt bestuurd of – in discoursanalytische termen – beheerst in een politiek machtsspel van het voortdurend definiëren en herdefiniëren van publieke en private verantwoordelijkheden. Het doel van de staat is altijd het vorm geven aan de publieke zaak, zoals dit tot uitdrukking komt in haar legitimerende instituties (zoals de rechtsstaat en de verzorgingsstaat). Onderwerping aan de publieke zaak is dus niets anders dan onderwerping aan de soevereine staat. Voor de overheid ligt dit anders. Haar doel ligt niet verankerd in het openbaar bestuur als zodanig, maar in de verschillende beleidsdoelstellingen. De doelgroep is het onderwerp, maar ook het voorwerp van de behoeften en beleidsaspiraties van de overheid. Dit houdt in dat besturen niet zozeer betekent dat de overheid de bevolking stuurt naar wat het volk zelf wil, maar dat dit altijd plaatsvindt in een precair evenwicht van conflicten tussen beleidsinstrumenten, definiëringprocessen en definitiemacht.

Een derde veronderstelling van de discoursanalyse – het logische gevolg van de eerste twee veronderstellingen – is haar radicale afwijzing van het humanisme of zelfverwezenlijking. Het humanisme is gebaseerd op de veronderstelling dat het autonome en geëmancipeerde subject de maat van alle dingen is. Het subject, in zijn persoonlijkheidsontwikkeling, kan op autonome wijze, naar eigen inzicht zijn eigen identiteit vormen (zelf bepalen wie hij is en wie hij wil zijn). De discoursanalyse daarentegen, veronderstelt dat de maat van alle dingen de machtsverhouding is: het autonome en geëmancipeerde subject is het object van macht. In de discoursanalyse is het autonome subject dood, omdat zij wordt gedomineerd en beheerst (en dus niet autonoom is). Projecten van zelfverwezenlijking worden gedomineerd en gesurveilleerd, waardoor autonomie en emancipatie illusies of schone schijn zijn: niet het subject, maar de dominantie bepaalt, reguleert, definieert en beheerst de eigen wil (keuzes) en de identiteitsconstructie van de 'geïdentificeerde subjecten', oftewel de machtsobjecten. Het humanistische ideaal van zelfverwezenlijking is onmogelijk, omdat de ontwikkeling van de eigen identiteit – en dus ook van de eigen verantwoordelijkheid – altijd een identiteit betreft zoals die door de ander wordt gedefinieerd in de beleidsregisters van definitiemacht, hetgeen een uiting is van dominantie of discursieve machtstechnieken. De discoursanalyse verwerpt het humanisme als 'een utopie van het fatsoen' (Foucault, 1989, 21). Het sociale bestaan van mensen wordt immers gekarakteriseerd door het precaire evenwicht tussen beleidsinstrumenten en definiëringprocessen. Daarbij bestaat de vrijheid van de bevolking (of doelgroepen) eruit uit handen te blijven van de dominantie van beleid, van definitiemacht, prestatiedwang of andere surveillancetechnieken. Vrijheid is hierbij het tegengestelde van macht, surveillance, monitoring of toezicht. In de discoursanalyse wordt beleidsdominantie en de internalisatie van gevestigde machtsrelaties door de bevolking of doelgroepen van beleid uiteengezet. Binnen de kaders van de discoursanalyse is beleid een voortdurend ritueel van machtsuitoefening, dat de ontwikkeling van een eigen identiteit of zelfverwezenlijking onmogelijk maakt. Daarom richt de discoursanalytische kritiek zich met name op partijen die zijn gegrondvest op het humanistische grondmotief.

7. Politiek discours van eigen verantwoordelijkheid

Dit hoofdstuk is een analyse van het concept van eigen verantwoordelijkheid, vanzelfsprekend in relatie tot 'de verantwoordelijkheid van de overheid', zoals dit terugkomt in de beginselmanifesten en partijprogramma's (2002-2006) van verschillende politieke partijen. De manifesten kijken verder en breder dan de verkiezingsprogramma's doen en geven vanuit de eigen 'partijdige' ideologie een visie op het verleden, het heden en bovenal de toekomst, en geven zodoende een kernvisie. De partijprogramma's zijn vertalingen van die beginselen naar de politieke en sociale problemen en mogelijkheden van deze tijd voor een komende regeringsperiode. In de analyse van de manifesten en programma's worden citaten hieruit gegeven als 'data', die nadrukkelijk worden geplaatst (en dus geïnterpreteerd, anders zouden het geen 'feiten' zijn) in het kader van het discours over eigen verantwoordelijkheid. Die interpretatie berust op de beginselen van de discoursanalyse zelf en is daarmee dus theoretisch afgebakend. In de analyse wordt dan ook expliciet ingegaan op issues als 'humanisme' en 'macht en moraal', omdat binnen de kaders van de discoursanalyse het humanisme wordt beschouwd als een machtstechnologie, en moraal altijd een afspiegeling is van dominante machtsrelaties.

7.1 Christen Democratisch Appèl

In deze paragraaf komen aan de orde het Program van Uitgangspunten en het partijprogramma *Betrokken Samenleving, Betrouwbare Overheid*.

7.1.1 Manifesto CDA

In het *Program van Uitgangspunten* van het CDA (1980), dat de afgelopen vijftig jaar weinig tot geen verandering heeft ondergaan, staan de aan elkaar gerelateerde begrippen 'publieke gerechtigheid', 'gespreide verantwoordelijkheid' en 'solidariteit' centraal. Die heeft de partij afgeleid van het thomistische beginsel van subsidiariteit en het neocalvinistische beginsel van soevereiniteit in eigen kring. Het beginsel van subsidiariteit geeft de rol van hiërarchisch gezag aan in de verantwoordelijkheidsbeleving van de individuele persoon: geen hoger gezag is verantwoordelijk voor datgene waar een lager gezag verantwoordelijkheid voor kan dragen. Het beginsel van soevereiniteit in eigen kring geeft de verantwoordelijkheid aan de overheid voor de erkenning van de soevereiniteit van diverse sociale verbanden die ieder hun eigen normen kennen. Soevereiniteit in eigen kring betekent dat de verantwoordelijkheid van de overheid is beperkt tot de dienst aan de normen van de kringen, in de vorm van het handhaven van de rechtsorde. De eigen verantwoordelijkheid is de erkenning van en de onderwerping aan de normen waaraan de kringen hun soevereiniteit ontleen. Voor het CDA betekent verantwoordelijkheid dus regulering van gedrag overeenkomstig normen die niet door mensen zijn gemaakt en verwerpt zij de mens (als autonoom subject) als maat van alle dingen en niet de (objectieve) norm, waarmee zij dus tevens het humanisme verwerpt. Publieke gerechtigheid betekent samenleven overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring (Klink, 1990). Gespreide verantwoordelijkheid betekent dat "de mens in de maatschappij is gesteld als verantwoordelijk persoon; niet alleen verantwoordelijk voor zichzelf, maar ook voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving. De christen-democratie wil mensen op deze verantwoordelijkheid aanspreken" (CDA, 1980, 22). Daaruit volgt dat solidariteit betekent, het dragen van elkaars lasten en het delen van elkaars lusten in het gericht zijn op de ander: "Solidariteit betekent dat offers naar draagkracht worden opgelegd" (Ib, 41).

Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring begrenzen de eigen verantwoordelijkheid, waarbij eigen verantwoordelijkheid vooral de verantwoordelijkheid voor het lot van de ander betekent. De uitoefening van de eigen verantwoordelijkheid is dus een uiting van de christelijke deugd van naastenliefde, wat voor het CDA het doel is van samenleven: "Het CDA wil mensen oproepen tot dienst aan elkaar" (Ib, 35). Vanuit die gedachte is het de subsidiaire verantwoordelijkheid van de overheid om de sociale mogelijkheden te scheppen voor de uitoefening van naastenliefde. Dat houdt in: "Voor een veelkleurige verantwoordelijkheidsbeleving, waarin de macht is gespreid en waarin allen die macht bezitten over het gebruik daarvan verantwoor-

ding afleggen aan diegenen die daarvan afhankelijk zijn” (Ib, 23). Daarom verzet het CDA zich tegen gevestigde machtsstructuren (van bijvoorbeeld professionals) en sociale mogelijkheden tot verleiding, die obstakels vormen voor de dienst aan elkaar in de soevereine kringen (de eigen verantwoordelijkheid voor gezin, onderwijs, burens of gezondheid) en dus de menselijke waardigheid aantasten. Hiermee wijst het CDA nadrukkelijk het humanistische emancipatiestreven af, omdat deze de religieuze en morele betekenis van mensen voor elkaar ontkent (en daarmee uitmondt in individualisme). Volgens het CDA ondermijnt het humanistische emancipatie-ideaal de eigen verantwoordelijkheid voor de ander: zij leidt tot terugtrekking in het eigen ‘ego’ – in de ‘yellow submarine’. Dit betekent geenszins dat het CDA het recht op zelfontplooiing ontkent, maar zij stelt dat zelfontplooiing slechts kan plaatsvinden als de normen van de soevereine kringen zijn erkend en daarmee de eigen wederzijdse afhankelijkheid met anderen is verondersteld. Voor het CDA betekent emancipatie dan ook nooit het loskoppelen van de ander, maar juist het onttrekken aan verdeel- en heersstructuren van staat en markt, die erop gericht zijn om individuele personen te ontwortelen en los te rukken uit hun sociale kringverband. Overeenkomstig soevereiniteit in eigen kring (maar niet volgens subsidiariteit), is het verband tussen de burger en de overheid hierbij slechts één (politiek) verband en bovendien niet superieur aan andere (sociale) verbanden. De taak van de overheid bestaat dus niet uit het scheppen van een burger die zelf verantwoordelijkheid draagt voor het collectieve goede, maar uit het vormen van individuele personen (al dan niet burgers), zó dat zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen en in staat zijn hun gedrag te laten reguleren door de voorgeschreven kringnormen. Deze normen zijn niet bepaald door de mens, maar zijn gelegen in de scheppingsorde zelf, die zich ook historisch ontwikkelt. Ze kunnen pas worden herkend als de scheppingsorde wordt begrepen. Dit begrip is onmogelijk zonder geloof.

7.1.2 Partijprogramma CDA

In haar partijprogramma *Betrokken Samenleving, Betrouwbare Overheid*, stelt het CDA dat eigen verantwoordelijkheid van burgers gelijk staat aan een betrokken samenleving en dat een verantwoordelijke overheid een ‘betrouwbare overheid’ is – een overheid waar je als burger van op aan kunt, een overheid als betrouwbare partner. De eigen verantwoordelijkheid wordt hiermee primair in de burgerlijke samenleving of civil society uitgeoefend. De goede burger van het CDA is niet zozeer een politiek dier dat zijn leven organiseert rondom het vergaren van de burgerdeugden (zoals moed en prudentie) die hij nodig heeft om zichzelf te sturen (politieke vrijheid). De goede burger is een sociaal wezen dat zich inzet voor de samenleving,

veelal in verenigingen, door middel van vrijwilligerswerk: "Vrijwilligerswerk is het hart van de samenleving en moet daarom over de hele linie verder worden gestimuleerd onder andere in de vorm van betere fiscale kortingen, onkostenvergoedingen, gerichte scholing en collectieve verzekeringen" (CDA, 2002, 21). De uitoefening van de eigen verantwoordelijkheid in de burgerlijke samenleving of civil society vereist geen christelijke moraal van naastenliefde, barmhartigheid of burgerdeugden, maar burgerlijke deugden. Dat wil zeggen, de burgerlijke samenleving is een betrokken samenleving waarin respect, fatsoen, integriteit, verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar de boventoon voeren (Ib, 8). In de visie van het CDA is de verantwoordelijke burger een fatsoenlijk mens, het CDA spreekt van 'behoorlijk burgerschap' (Ib, 53), die respect heeft voor anderen (met name voor diens bezittingen) en die niet alleen aan zichzelf denkt, maar ook aan bijvoorbeeld zijn gezin en kinderen, zijn burens en zijn collega's. Op die wijze wordt de burgerlijke of civiele orde namelijk gehandhaafd en is zij beschermd tegen interne onrust, barbarismen en onfatsoenlijke of onbehoorlijke mensen. We kunnen zeggen dat hiermee het partijprogramma van het CDA niet consistent is met zijn beginselprogramma, waar het niet gaat om burgerlijk fatsoen, maar om publieke gerechtigheid. Fatsoenlijke mensen kunnen immers zeer onrechtvaardig zijn en onfatsoenlijke mensen kunnen strijden voor publieke gerechtigheid.

Volgens het CDA is een verantwoordelijke overheid een overheid die zich inzet voor de bescherming en handhaving van de burgerlijke orde waaraan een fatsoenlijk mens zich onderwerpt: een betrouwbare overheid moet op basis van vaste waarden de burger weer de zekerheid van de rechtstaat bieden en duidelijke grenzen stellen (Ib, 7). Het CDA noemt een betrouwbare overheid (die is gegrondvest op 'vaste waarden') een overheid die 'publieke gerechtigheid' waarborgt. Maar publieke gerechtigheid, zo lezen we in het beginselprogramma, is gebaseerd op het katholieke beginsel van subsidiariteit en het neocalvinistische beginsel van soevereiniteit in eigen kring. Kortom, de 'vaste waarden' van de betrouwbare overheid moeten de afgeleiden zijn van die beginselen die niet zijn bedoeld voor het scheppen van 'fatsoensrakers'. Het zijn echter die vaste waarden – en zij veranderen niet omdat de grondbeginselen van het CDA onveranderbaar zijn – die de overheid 'betrouwbaar' maakt en waarmee zij het respect en vertrouwen van het CDA verdient. Om die reden (omwille van de beginselen) wijst het CDA het gedoogbeleid principieel af. Gedogen maakt de overheid onprincipieel, onvast in haar waarden en dus een onbetrouwbare partner: "De eigen publieke taak van de overheid om de burger veiligheid te bieden wordt ondergraven door een gedoogbeleid en een 'sorry- en uitvluchtencultuur'" (Ib, 9). Een overheid die haar verantwoordelijkheid neemt omwille van haar beginselen en vaste waarden, moet dan ook capabel genoeg zijn om die

beginselen en vaste waarden met de daad te bekrachtigen: een kwalitatief hoogwaardige overheid impliceert een kwalitatief hoogwaardige algemene bestuursdienst (Ib, 54). Hoe het CDA deze 'kwalitatief hoogwaardige overheid' kan rijmen met 'professionalisering' (die zich niet richt op beginselen en vaste waarden, maar op de ontwikkeling van expertise, knowhow en specialismen) blijft onduidelijk, dit is in ieder geval niet in overeenstemming met het beginselprogramma. Ook blijft onduidelijk hoe de doelstellingen van 'kwalitatief hoogwaardige overheid' volgen uit de beginselen en 'vaste waarden', als het schrijft dat "in de komende kabinetsperiode een professionaliseringsslag binnen de overheidsorganisatie nodig is, met aandacht voor slagvaardigheid, resultaatgericht werken en efficiency" (Ib, 54). Uit een dergelijke bewering kan worden afgeleid dat het CDA neoliberale elementen heeft toegevoegd, die niet zijn te verenigen met haar beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring.

7.2 Partij van de Arbeid

In deze paragraaf komen aan de orde het nieuwe Beginselmanifest en het iets oudere partijprogramma *Samen voor de toekomst*.

7.2.1 Manifesto PvdA

In haar *Beginselmanifest* (2005) verwijst de PvdA (in tegenstelling tot het CDA) niet naar tijdloze beginselen, gebaseerd op eeuwige wijsheden die de tand des tijds met glans hebben doorstaan en als bescherming dienen tegen de woekerende tijdgeest en opportunisme – in haar geval de klassenstrijd – maar naar 'beginselen in een moderne tijd' (PvdA, 2005, 4). Die moderne tijd is een tijd na de klassenstrijd: "Grote delen van de arbeidersklasse en veel vrouwen zijn uit hun traditionele achterstandspositie geëmancipeerd. Er is een omvangrijke, zij het gevarieerde middenklasse ontstaan. Deze is de voornaamste betaler van de solidariteit maar heeft niet altijd voldoende profijt daarvan" (Ib, 4). Als gevolg van de 'finale' overwinning van de bourgeois gaat voor de PvdA nu alles draaien om het 'recht op een fatsoenlijk bestaan' (Ib, 3). Een fatsoenlijk bestaan is volgens de PvdA georganiseerd rondom de beginselen van vrijheid, solidariteit en verantwoordelijkheid, die volgens haar wijzen in de richting van volwaardige participatie (insluiting) in de maatschappij en respect (niet te verwarren met naastenliefde) voor diegenen die wel willen maar niet kunnen participeren: "Een fatsoenlijke samenleving ontstaat waar vrijheid, solidariteit en verantwoordelijkheid elkaar de hand reiken" (Ib, 3). Hierbij wordt fatsoen voorgesteld als het tegengestelde van marginaliteit (uitsluiting). Verder wordt

de overheid primair verantwoordelijk gesteld voor de voorwaarden waaronder 'burgers' geen marginaal bestaan hoeven te leiden (Ib, 3).

De PvdA definieert vrijheid als emancipatie uit een sociale achterstandspositie (insluiting), die zij als het tegengestelde van vernedering (uitsluiting) beschouwt (Ib, 3). Solidariteit is voor haar de onwrikbare overtuiging dat alle mensen gelijkwaardig zijn, wat dan volgens haar leidt 'tot een pleidooi voor het recht op een fatsoenlijk bestaan' (Ib, 4). Verantwoordelijkheid is voor de PvdA primair overheidsverantwoordelijkheid voor het vorm geven aan het toegekende 'recht op een fatsoenlijk bestaan'. De overheid verdient op basis van haar beleidsprestaties inzake insluiting ('de fatsoenlijke samenleving') al dan niet het respect van haar beleidssubjecten terug: "Iedereen moet erop kunnen rekenen door de overheid, haar instellingen en medewerkers, met respect te worden bejegend; respect dat de overheid van haar burgers mag terugverlangen" (Ib, 4). Voor de PvdA is vrijheid, dat wil voor haar zeggen sociale insluiting, een gevolg van welvaart. Dat betekent dat de geëmancipeerden en sociaal mobilen meer vrij zouden zijn dan de arbeidersklasse. Voor de PvdA is het doel van overheidsbeleid dan ook het creëren van de burgerlijke uit de arbeider, iets wat volgens haar mede door haar toedoen (haar eigen succes) in de loop van twintigste eeuw is gelukt, want er is dus een omvangrijke, zij het gevarieerde middenklasse ontstaan. De bourgeois biedt volgens de PvdA de garantie voor een fatsoenlijk, dat wil zeggen, burgerlijk bestaan. "Deze is, als geciteerd, volgens de PvdA de voornaamste betaler van de solidariteit, en een fatsoenlijke overheid zorgt ervoor dat de middenklasse daar ook zelf voldoende profijt van kan hebben. De PvdA is daarom van mening dat de verzorgingstaat de organisatie van solidariteit is en niet, zoals in een discoursanalytisch perspectief, een geheel van sociale beleidspraktijken die zijn gericht op de beheersing van doelgroepen.

De PvdA vindt dat iedereen het recht heeft op een fatsoenlijk, burgerlijk bestaan, en meent dat zij zich daarin onderscheidt van het neoliberalisme (in de zin van gelijke inkomensherverdeling): "Wij pleiten voor het scheppen van kansen en het herverdelen van middelen om meer gelijke uitgangsposities te scheppen en voor solidariteit om iedereen een fatsoenlijk bestaan te geven" (Ib, 5). Volgens de PvdA is het neoliberalisme een onfatsoenlijke ideologie en daarom moet gestreefd worden naar een publieke sfeer die niet wordt gedomineerd door commercie, meetbare prestatiedwang en technologisch instrumentalisme. Een fatsoenlijke samenleving is bovenal "een ontspannen samenleving waarin mannen én vrouwen keuzes hebben rond arbeid, zorg, leren en vrijwilligerswerk. Wij verdedigen een vrijzinnige moraal" (Ib, 5). Binnen die vrijzinnige moraal geldt dat de overheid verantwoordelijk is voor het creëren van de randvoorwaarden van het fatsoenlijke of

burgerlijke bestaan, waarbij het niet alleen gaat om een behoorlijk inkomen maar om bestaanszekerheid in de meest brede zin van het woord (Ib, 7). Tegelijk blijft de burgerlijke zelf verantwoordelijk voor zijn privé-leven, want volgens de vrijzinnig te noemen moraal van de PvdA zijn “mensen zelf als eerste verantwoordelijk voor hun toekomst. Zij verdienen kansen om iets van die toekomst te maken [...] Mensen moeten mogelijkheden geboden krijgen om iets van hun bestaan te maken – zonder in onzekerheid te raken” (Ib, 7). Het toegekende ‘recht op een fatsoenlijk bestaan’ biedt individuen de mogelijkheid vorm te geven aan een vrijzinnige moraal, waarbij zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun toekomst. Op basis waarvan mensen kansen verdienen om iets van die toekomst te maken en wie die mensen dan zijn (de gehele mensheid of alleen de Nederlandse natie), daarop gaat het manifest niet in. Deze uitgangspunten lijken te zijn gebaseerd op een humanistisch beginsel dat het emancipatiestreven van de PvdA zou rechtvaardigen. Waar het in het manifest primair om gaat, is de verantwoordelijkheidsuitoefening van de overheid aangaande de kwaliteit van de publieke dienstverlening aan de bourgeois. Fatsoen betekent enerzijds dat de overheid kwalitatief hoogwaardige diensten levert aan haar doelgroep en anderzijds dat de doelgroep daar geen misbruik van maakt: “Burgers moeten aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid, op fatsoen en zorgvuldigheid; oneigenlijk gebruik en misbruik moeten worden bestreden” (Ib, 9).

7.2.2 Partijprogramma PvdA

In haar partijprogramma *Samen voor de Toekomst* (2002), dat dus is geschreven vóór haar beginselprogramma, gaat de PvdA nog niet expliciet in op het concept van ‘het recht op een fatsoenlijk bestaan’ en haar (nieuwe) ideaal van ‘de fatsoenlijke samenleving met een fatsoenlijke overheid’. Wel gaat zij impliciet in op de ‘fatsoenlijke overheid’ als herderlijke instantie als zij schrijft: “De overheid hoedt als een dienstbaar en democratisch regisseur over het algemeen belang en is niet teruggetreden maar juist opgetreden. Zij geeft het goede voorbeeld, zegt wat zij doet en doet wat zij zegt. Die overheid werkt vooral samen en verstaat de kunst van het versterken van de kracht en creativiteit van de burgers zelf. Daarvoor heeft zij een gereedschapskist met nieuwe instrumenten [...] Zoals persoonsgebonden budgetten, die keuzevrijheid én eigen verantwoordelijkheid vergroten” (PvdA, 2002, 10). In haar partijprogramma schetst de PvdA de contouren van wat zij later pas bestempelt als de ‘fatsoenlijke samenleving’. Zo veronderstelt zij in haar programma: “Respect voor regels is respect voor elkaar. Het wordt weer normaal dat iedereen zich aan de regels houdt en zijn verantwoordelijkheid kent. Iedereen kan erop re-

kenen dat de overheid haar verantwoordelijkheid altijd volledig beseft en het goede voorbeeld geeft” (Ib, 52). Kortom, de PvdA definieert de burger als de brave burger die zich netjes aan de regels houdt. De verhouding tussen burgers wordt hierbij in instrumentalistische termen geduid als ‘geregeld’. Immers, respect voor de ander is gelijk aan respect voor de regel.

De PvdA meent dat de overheid onder de twee paarse kabinetten Kok te veel is uitgehold, dat er te veel middelen naar de private sectoren zijn weggeëbd, dat de overheid nog maar nauwelijks bij machte is haar verantwoordelijkheid voor het burgerlijk fatsoen te dragen. De overheid is, in het neoliberale tijdperk van de paarse kabinetten, uitgehold, te veel overgeleverd aan marktmacht. Daarom wil de PvdA de overheid uit de handen van de markt rukken en teruggeven aan het volk: “Wij willen zowel de overheid als de politiek weer teruggeven aan de mensen, en ons sociaal contract versterken door de toegenomen welvaart te benutten voor eerdere herstel van het publieke domein” (Ib, 66). Dit vergt een hervorming van de machtsstructuur binnen de overheidsbureaucratieën. Daarin maken volgens de PvdA veel te vaak de – om in deze termen te spreken – neoliberale spoken de overheidsdienst uit: “De overheid zal anders te werk moeten gaan [...] De moderne overheid die wij voorstaan is open, neemt zelf initiatieven, biedt kansen, vraagt ook om verantwoordelijkheid, en verleidt burgers, instellingen en bedrijven tot samenwerking in het algemeen belang” (Ib, 66). De ‘fatsoenlijke overheid’ van de PvdA beschouwt de burger niet langer als een consument van publieke diensten (zoals in het neoliberalisme), maar erkent de geconstrueerde identiteiten van de verschillende doelgroepen voor sociaal beleid: “Burger zijn betekent meer dan consument zijn. In de hoedanigheid van ouder, patiënt, bewoner, krijgen burgers niet alleen meer invloed maar ook meer verantwoordelijkheid [op sociaal beleid]” (Ib, 66). Hiermee is het doel van de PvdA de macht van de markt over het overheidsapparaat te breken en deze macht te leggen bij de burger. Die zal, mits hij zijn eigen verantwoordelijkheid neemt in het kader van fatsoen (zich aan de regels houdt), bouwen aan het eerdere herstel van het publieke domein in vorm van de fatsoenlijke overheid die hem goede diensten levert.

7.3 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

In deze paragraaf passeren het recente manifest *Om de vrijheid* en het programma *Ruimte, Respect en Vooruitgang* de revue.

7.3.1 Manifesto VVD

In het VVD-manifest *Om de Vrijheid* (2005) staat, zoals de titel al aangeeft, het begrip 'vrijheid' centraal. Als de VVD het heeft over vrijheid, dan bedoelt zij daarmee individuele vrijheid: "Liberalen nemen het beginsel van individuele vrijheid als leidraad voor politiek handelen" (VVD, 2005, 13). Met de individuele vrijheid doelt de VVD op de zelfredzaamheid van individuen als private personen (niet te verwarren met burgers), waarvan zij meent dat die op dit moment ernstig wordt bedreigd. De door haar waargenomen bedreiging van de zelfredzaamheid van private personen is de directe aanleiding van haar manifest: "Nieuw zijn de geluiden dat de individuele vrijheid zelf onder druk staat. Het vrije woord wordt bedreigd, de democratie ondermijnd door politiek geweld" (Ib, 4). Om die reden (terreur) zijn democratie, veiligheid, vrijheid en burgerschap de belangrijkste thema's voor de VVD. Met 'democratie' doelt de VVD op de mate waarin de private belangen van de kiezer worden gerepresenteerd in het parlement. Het manifest stelt: "De burger [lees: kiezer] wil goed gerepresenteerd en goed bestuurd worden" (Ib, 6). In de visie van de VVD zijn de gekozen politici verantwoordelijk, via het mandaat of het geschonken vertrouwen van hun kiezer, voor de behartiging van de private belangen van hun kiezers. Het hedendaagse probleem van de democratie is voor de VVD dan ook niet de ontwikkeling van de eigen verantwoordelijkheid van actieve burgers, maar de onduidelijke organisatie van de publieke besluitvorming, waardoor de kiezer niet kan inschatten of zijn private belangen inderdaad worden behartigd. In het manifest staat: "Bij de huidige sterke fragmentatie van publieke besluitvorming, desintegratie van de staat en onduidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan de burger onmogelijk nog het gevoel hebben dat zijn belangen goed worden gediend" (Ib, 6).

Omdat voor de VVD de individuele vrijheid van private personen de leidraad vormt voor haar politiek handelen, heeft zij feitelijk in haar ideologie geen oog voor burgerschap - de burger is het tegengestelde van de private persoon, zoals we in het hoofdrapport *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* uiteenzetten. Dat wil zeggen, de VVD refereert wel aan het begrip 'staatsburgerschap', maar zij bedoelt daarmee de rechtssubjecten van de Nederlandse Staat. Dit zijn subjecten die via de rechtsstaat hun private belangen af kunnen wegen: "De staatsburger [is iemand] die zijn eigen belangen tegen het algemeen belang kan afwegen" (Ib, 20). Kortom, de staatsburger is volgens de VVD een burgerlijk individu die zijn burgerlijk bestaan organiseert rondom het private eigendomsbelang. De VVD verschaft hiermee een burgerlijke ideologie voor de middenklasse. In het manifest staat hierover:

Individuele vrijheid komt het beste tot stand in een situatie waarin de mens zijn eigen inkomen verwerft. Daarom ziet de VVD niets in een basisinkomen. De eerste verantwoordelijkheid voor het materiële welzijn ligt bij het individu zelf. Particulier initiatief, zelfredzaamheid, ondernemingszin en bereidheid de handen uit de mouwen te steken zijn volstrekt normale en in principe voor iedereen toegankelijke voorwaarden voor een vrij leven. Het is bij uitstek de hardwerkende middenklasse die deze liberale deugden belichaamt (Ib, 14)

Eigen verantwoordelijkheid wordt hier dus direct gekoppeld aan ondernemingszin en de wil om hard te werken om eigendom te vergaren. Wat de VVD dus feitelijk bedoelt met eigen verantwoordelijkheid, is dat een hardwerkende middenklasse van burgerlijke individuen wordt gevormd. Hiermee geeft de VVD op zijn minst het signaal af dat andere klassen (hoger of lager) minder verantwoordelijk zijn, omdat zij hun leven niet organiseren rondom individuele belangen, ofwel economische zelfredzaamheid en ondernemingszin. Het politieke doel van het construeren van burgerlijke individuen betekent voor de VVD overigens geenszins het einde van de publieke moraal. De VVD ontkent dat het burgerlijk individu alleen met zichzelf bezig is, hij is ook maatschappelijk betrokken en moreel verantwoordelijk voor zijn gezin, medewerkers en ondergeschikten: "Het zelfredzame, vrije individu is niet alleen met zichzelf bezig, zoals karikaturen gemaakt door ideologische tegenvoeters ons willen doen geloven. Individuele vrijheid betekent geen normloosheid of egoïsme, maar is de voorwaarde voor moreel handelen" (Ib, 15). Wie individueel zelfredzaam is en dus voor zijn bestaan niet afhankelijk is van de overheid, wentelt zijn eigen verantwoordelijkheid niet af op de overheid (vraagt niet om een uitkering, zoals in de perceptie van de VVD de lagere klassen en intellectuelen en kunstenaars te vaak doen), maar zorgt zelf voor zijn bestaansonderhoud door participatie op de markt van kapitaal en arbeid. Ook hier is het manifest heel duidelijk over: "Individuele zelfredzaamheid impliceert dat men in beginsel verantwoordelijkheden niet afwentelt. Het betekent dat burgers die daartoe in staat zijn, zelf in hun levensonderhoud moeten voorzien, zowel tijdens als na het werkzame leven" (Ib, 15).

7.3.2 Partijprogramma VVD

Net als bij de PvdA, geldt ook voor de VVD dat haar manifest is geschreven na haar partijprogramma *Ruimte, Respect en Vooruitgang*. Zoals de titel van haar programma aangeeft, is het humanistische geloof van de VVD in de vooruitgang onwankelbaar: "Liberalen zijn vooruitgangsoptimisten" (VVD, 2002, 4). Daaraan gekoppeld is de visie van de VVD op de aard van de mens: de mens is goed. De VVD "staat voor

een positief mensbeeld. Ze gelooft in het vernuft van mensen en in technologische vooruitgang om problemen en uitdagingen op te lossen" (Ib, 10). De mens is goed omdat hij problemen kan oplossen, omdat hij zichzelf en zijn omgeving kan beheersen met technologie. Daarom vindt de VVD dat de overheid en haar rechts-subjecten, de technologie die hen wordt aangereikt beter moeten benutten: "Op de betrokkenen rust de verantwoordelijkheid om de geboden kansen te benutten" (Ib, 18). De visie van de VVD op de overheid is die van een getechnologiseerde bureaucratie, ofwel een technocratie, maar wel eentje die werkt volgens marktbegin-selen en niet volgens politieke of morele rechtsbegin-selen of beleidsoverwegingen. De VVD schrijft: "De overheid moet doel- en klantgericht te werk gaan. De overheid is er voor de burger en niet andersom. Meer dan nu het geval is, moet gebruik worden gemaakt van de ongeken-de mogelijkheden die de informatie- en communicatie-technologie biedt" (Ib, 38). Volgens de VVD is de overheid, net als een bedrijf, er voor de klant: "Publieke diensten moeten op een klantgerichte en klantvriendelijke manier worden verleend" (Ib, 39).

In het VVD-programma staat, in sterkere mate dan in haar beginselmanifest, een neoliberale visie op de beschaving centraal, die expliciet wordt verwoord: "Beschaving is dat eenieder op een adequate manier aangesloten blijft op de voortgaande welvaart" (Ib, 9). Voor de VVD is de vooruitgang in welvaart het politieke doel. De overheid (de producent van publieke diensten) en burgers (de consumenten van die diensten) staan dus in dienst van die vooruitgang (de welvaart). De dienst die de overheid levert aan de voortgaande welvaart houdt in dat zij optreedt als de marktpartijen hun werk niet goed doen en dat zij terugtreedt als zij zelf haar werk niet goed doet: "Zoals de overheid bij marktfalen moet optreden, moet ze bij overheidsfalen terugtreden. Want alleen wat werkt doet ertoe" (Ib, 8). Een voorbeeld van marktfalen dat de VVD noemt is 'cultuur'. Voor de VVD is cultuur niet het geheel aan instituties en tradities dat mensen bindt en scheidt (integreert), maar een private keuze voor een artistieke voorstelling. Omdat er in 'cultuur' weinig brood valt te verdienen, maar de VVD in artistieke uitingen wel een belangrijke waarde herkent, stopt zij dit in een 'potje' of 'cultuurfonds': "Hoewel de meeste cultuur zonder subsidie prima gedijt, kan op dit terrein niet met marktwerking worden volstaan" (Ib, 17). De VVD wijst cultuur af als bindingsfactor of beschavingselement: zij speelt geen rol van betekenis in de beschaving van de voortgaande welvaart.

Ook in de visie op beschaving zijn er verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers te verdelen, om de vooruitgang in welvaart te beheersen: "Dat is wat de VVD voor ogen heeft: een liberale samenleving van geëmancipeerde burgers met meer (keuze)vrijheid, grotere individuele verantwoordelijkheid, grotere sociale mobiliteit, minder hiërarchie, en meer dynamiek" (Ib, 4). De VVD veronderstelt

dat burgerlijke individuen (die zij 'geëmancipeerde burgers' noemt) keuzevrij of autonoom zijn, dat zij niet worden onderdrukt door hiërarchische machten, zoals de staat en de kerk. Omdat individuen niet worden onderdrukt, maar keuzealternatieven hebben, kunnen zij verantwoordelijk worden gesteld voor hun keuzes en strategieën: "[Individuele] vrijheid dwingt tot verantwoordelijkheid. Mensen die vrij zijn, kunnen ter verantwoording worden geroepen. En mensen die verantwoordelijk gesteld worden verdienen vrijheid" (Ib, 4). Eigen verantwoordelijkheid betekent voor de VVD dus de mogelijkheid om ter verantwoording te kunnen worden geroepen. Volgens de VVD bestaat de verantwoordelijkheid van de overheid uit de regulering en handhaving van juridische en bureaucratische (technische) regels (hét alternatief voor cultuur als bindend element), terwijl het de verantwoordelijkheid van de burger is zich te onderwerpen aan de regeltechniek. Dus, "de overheid is verantwoordelijk voor strikte handhaving, dat wil zeggen de zekerheid van toezicht en controle op de naleving, en van sancties bij niet-naleving" (Ib, 5), en "op iedere burger rust de verantwoordelijkheid om regels na te leven" (Ib, 39).

7.4 Socialistische Partij

In deze paragraaf komen aan de orde het manifest *Heel de mens* en het programma *Eerste Weg Links*.

7.4.1 Manifesto SP

In het SP-manifest *Heel de Mens* (1999) staat het begrip 'de mens' centraal. Daarmee werpt de SP zich op als de beschermheer van het humanisme: "Wij [SP] zijn ervan overtuigd dat de toekomst is aan de 'homo universalis', die zijn creativiteit en inzet durft aan te wenden ten behoeve van heel de mens, heel de natuur en heel de aarde" (Ib, 18). Hiermee distantieert de SP zich van het sociaal-economische socialisme gebaseerd op klassenstrijd in de lijn van Louis Blanc en Marx. Zij associeert zichzelf daarentegen met het humanistische emancipatie-ideaal van de renaissance-mens. Niet cultuur als opium van het volk, niet de afschaffing van het private eigendom, niet 'erst kommt das Fressen, dann die Moral', maar het 'socialisme' als label voor de cultureel gevormde mens ('Bildung'). Om die reden schrijft de SP bijvoorbeeld ook dat filosofie thuishoort in het lespakket van alle scholen (Ib, 15). De SP meent dat het renaissancehumanisme, dat de autonome mens verheerlijkt, het tegengestelde is van het neoliberalisme, dat de macht van de markt verheerlijkt. Zij plaatst haar eigen utopie, in de lijn van Thomas More, in directe tegenstelling met wat zij noemt het 'Brutopia' van het neoliberalisme, dat zij als de ziekte van

de huidige tijd – het derde discours – beschouwt. Hiermee geeft de SP aan dat haar bestaansrecht is gebaseerd op de strijd tegen de marktmacht.

In het neoliberale Brutopia, zoals geschetst door de SP, verdwijnt iedere vorm van verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid van zowel overheid als burger komt hier te liggen bij de markt. Het probleem van de markt is echter dat zij geen menselijke trekken vertoont: zij heeft geen verstand, geen gevoel, geen geweten en geen wil. De SP stelt dan ook vast dat “grote morele vraagstukken omtrent de kwaliteit van het leven, het respect voor dieren, de maakbaarheid van genetisch materiaal, om er slechts enkele te noemen, bij de vrije markt in verkeerde handen zijn, omdat de markt geen moraal kent” (Ib, 5). Kortom, de vrije markt is het tegengestelde van de moraal, van democratie, van goede smaak en van alles wat waardevol is, want de markt kent geen verantwoordelijkheid voor waarden en culturele zingeving: “De commercie verdringt de goede smaak en de eenzijdige gerichtheid op individueel profijt tast belangrijke waarden en normen aan” (Ib, 4). In het humanistische emancipatie-ideaal van de SP, ligt de verantwoordelijkheid voor culturele renaissancewaarden bij de individuele, cultureel gevormde persoon: “Ieder mens is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor zijn eigen denken en doen” (Ib, 8). Wellicht de belangrijkste culturele waarde die de SP erkent, is democratie die zij nadrukkelijk identificeert met het dragen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers: “Democratie bestaat niet alleen uit rechten, maar ook uit plichten. De belangrijkste plicht is betrokkenheid” (Ib, 11). De SP verlangt dus eigenlijk van burgers dat zij zich betrokken voelen, als plicht of als inspiratie, bij de humanistische cultuur waarin zij participeren. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om er zorg voor te dragen dat mensen zich ook betrokken kunnen voelen. Daarom moeten burgers volgens de SP meer invloed krijgen op hun directe woon-, werk- en leefomstandigheden (Ib, 11), zodat zij actief kunnen meebouwen aan de wedergeboorte van de Nederlandse cultuur en niet langer zijn overgeleverd aan de nihiliserende macht van de markt.

7.4.2 Partijprogramma SP

Het partijprogramma *Eerste Weg Links* van de SP biedt een alternatief voor de (sociaal-democratische en communitaristische) derde weg, en bovenal voor het neoliberalisme. Volgens de SP is het neoliberalisme de vijand van de eigen verantwoordelijkheid, omdat zij het mensbeeld van de burgerlijke individualist neerzet: een mens die primair aan zichzelf denkt, niet in staat is tot deugdzaamheid en die niet schept. De SP meent dat sinds de kabinetten Lubbers het neoliberalisme het overheidsbeleid heeft geïnspireerd, dat heeft enerzijds geleid tot welvaart en anderzijds

tot diepe ellende: het heeft een publieke immoraliteit en nihilisme gecreëerd dat zijn weerga niet kent. De SP schrijft:

De sociale, politieke en culturele ontwikkeling van de afgelopen twintig jaar heeft diepe sporen achtergelaten, in de samenleving, maar ook in de mensen. Veel mensen zijn calculerende burgers geworden, met een 'ieder voor zich'-mentaliteit. [...] Veel politici hebben hun eigen verantwoordelijkheid uit het oog verloren. Achtereenvolgende regeringen hebben met hun neoliberale politiek heel wat calculerende, wantrouwende burgers voortgebracht. Zij kregen daarmee – cynisch gesproken – de burgers die zij verdienden. Ook daarom loopt hun weg nu dood. Gelukkig zijn er ook veel burgers die zich niet aangetrokken voelen tot het 'ikke, ikke en de rest kan stikken' (Ib, 2)

Voor de SP betekent het herstel van de eigen verantwoordelijkheid, dat zij verstaat als de belangeloze zorg voor de ander, dan ook het einde van het neoliberale tijdperk. Het neoliberale tijdperk is volgens haar een tijdperk van onderdrukking geweest – bovenal de onderdrukking van het intellect, de onderdrukking van de homo universalis, de heerschappij van de markt, van technologie en rekenprogramma's. Het programma van de SP is dan ook vooral gericht op het herstel van het gezag van de overheid, dat wil zeggen, een overheid die niet de slaaf van de markt, technologische ontwikkeling en instrumentalisme is, maar een die respect heeft voor beschaving en actief burgerschap. Alleen bij zo'n gezagsdrager "is een effectieve discussie over de publieke moraal, over passende omgangsvormen en over de eigen verantwoordelijkheid van elke burger in de samenleving mogelijk" (Ib, 7).

7.5 Groep Wilders (GW)

Voor de Groep Wilders komt de *Onafhankelijkheidsverklaring* aan de orde. Een partijprogramma is er (nog) niet.

7.5.1 *Manifesto GW*

GW, een eenmansfractie van parlementariër Geert Wilders, heeft zich tijdens Balkenende II, op 2 september 2004, afgesplitst van de VVD uit onvrede over de standpunten van die partij inzake de islam in het algemeen en de potentiële toetreding van Turkije tot de EU in het bijzonder. Wilders heeft een eigen manifest opgesteld onder de naam *Onafhankelijkheidsverklaring*, waarin hij zichzelf niet alleen onafhankelijk verklaart van de VVD, maar vooral van 'Haags geneuzel'. Hij identificeert

dit geneuzel nadrukkelijk met de regeringspartijen en de PvdA, die regeerde in de voorgaande twee kabinetten: “De manier waarop Nederland de afgelopen decennia is geregeerd, is de belangrijkste oorzaak van onze problemen. Ik wil niet dat een elite van laffe en bange mensen (van welke partij dan ook) dit land nog langer schaakt. De politiek-correcte ‘sorrycultuur’ met betrekking tot het multiculturele drama is maar één voorbeeld van die gijzeling van Nederland door die politieke elite. Ik wil die elite daarom ook op andere fronten bestrijden. Ik wil dit land teruggeven aan zijn burgers. Van die elite verklaar ik mij onafhankelijk”(GW, 2005, 2). Hiermee is Wilders’ onafhankelijkheidsverklaring revolutionair en populistisch te noemen: “Ik [Wilders] bepleit dus een geheel nieuwe politiek, met een volledig andere stijl en inhoud” (Ib, 2). Zijn thema vrijheid is echter stokoud: “De nieuwe politieke beweging zal het herwinnen van onze vrijheid centraal stellen omdat het met onze politieke, culturele en economische vrijheid en onafhankelijkheid slecht is gesteld” (Ib, 1). Met vrijheid bedoelt Wilders echter niet zozeer vrijheid, maar veiligheid en welvaart, tenminste, dat suggereert het manifest: “De vrijheid dat je moeder ‘s avonds veilig over straat kan, de vrijheid dat je van je salaris genoeg overhoudt om aan je eigen gezin uit te kunnen geven” (Ib, 1). Wat voor Wilders dan ook voorop staat, is dat de politieke elite waarvan hij zich onafhankelijk verklaart, er niet in is geslaagd een voldoende veilig en welvarend burgerlijk bestaan te garanderen. Onder leiding van de drie grote partijen is de Nederlandse middenklasse genegeerd, aldus GW (Ib, 1). Wilders stelt vast dat een gezonde middenklasse voor een gezonde economie van levensbelang is. De inkomenspositie van de middeninkomens in ons land verdient meer aandacht (Ib, 4). Hij meent dat de overheid te weinig heeft gedaan voor de veiligheid en de burgerlijke welvaart: “De gemiddelde Nederlandse burger wordt geconfronteerd met een falende overheid waaraan hij wel een steeds groter gedeelte van zijn salaris moet betalen” (Ib, 3). Eigen verantwoordelijkheid lijkt bij Wilders dan ook in de eerste plaats belastingverlaging te betekenen: “Ik wil burgers vooral weer de macht en de ruimte teruggeven om hun eigen leven onafhankelijk vorm te geven. En met ruimte bedoel ik vooral financiële ruimte. Ik ben dus voor forse belastingverlagingen, zowel voor particulieren als voor bedrijven” (Ib, 3-4). In deze vorm betekent eigen verantwoordelijkheid deregulering, want de bestaande regelgeving moet met zeker 50 procent worden beperkt (Ib, 4), en debureaucratisering: een ongenadige inkrimping van de overheid (inclusief een grondige herziening van het ambtenarenrecht) stelt GW in het vooruitzicht, met vijftig procent minder ambtenaren (Ib, 5).

7.6 GroenLinks

In deze paragraaf passeren het beginselmanifest van GroenLinks en het partijprogramma *Overvloed en Onbehagen* de revue.

7.6.1 *Manifesto GL*

In haar beginselmanifest dat dateert uit 1991, introduceert GL haar uitgangspunten van 'GroenLinkse' politiek. Hét centrale uitgangspunt is dat er grenzen gesteld moeten worden aan het neoliberale kapitalisme, omdat deze ideologie verantwoordelijke omgang met mens en natuur uitsluit. De kapitalistische productiewijze leidt tot vernietiging van mens en natuur: "Technologie en industriële ontwikkelingen hebben geleid tot grove vormen van milieuvernietiging. Het vooruitgangsgeloof heeft de samenleving blind gemaakt voor de schade die natuur en milieu werd aangedaan" (GL, 1991, 1). Het vooruitgangsgeloof waaraan GL refereert is dat van de VVD, ofwel de vooruitgang in welvaart, waarbij welvaart wordt gecreëerd door de exploitatie van de natuur, inclusief de menselijke natuur. Daartegenover stelt GL een eigen visie op de vooruitgang in de vorm van het emancipatieproject. Voor GL betekent vooruitgang primair dat individuen zich losmaken van sociale verbanden. Zij schrijft: "De mensen zijn de laatste twintig jaar steeds onafhankelijker van hun directe omgeving geworden. De beklemmende culturele bevoogding van de jaren vijftig is verdwenen. Zowel oude als nieuwe sociale bewegingen, zoals vakbeweging en vrouwenbeweging, hebben hieraan veel bijgedragen. Keuzemogelijkheden zijn verruimd, echter niet voor iedereen in gelijke mate" (Ib, 2). Dit is het vooruitgangsgeloof van GL: het naakte individu vormt als subject van zelfverwezenlijking in toenemende mate het centrum van de kosmos en de maat van alle dingen. Objectieve normen, traditie en hiërarchisch gezag worden door GL principieel afgewezen als obstakels voor de vestiging van de vrijzinnige moraal. In de huidige tijd betekent de vooruitgang voor GL een beweging naar een "multiculturele samenleving, waarin migranten volwaardig meetellen [...] een rijk geschakeerd cultureel leven, pluriformiteit van leefstijlen en een relativering van traditionele normen en gebruiken" (Ib, 2).

Voor GL betekent linkse politiek het scheppen van sociale en economische voorwaarden waaronder individuen zich autonoom kunnen ontplooiën naar eigen voorkeur, smaak of leefstijl: "Linkse politiek gaat over de maatschappelijke omstandigheden waaronder mensen produceren en consumeren en over de verdeling van welvaart en ontplooiingsmogelijkheden" (Ib, 3). Zelfontplooiing en emancipatie staat voor GL gelijk aan vrijheid, die zij definieert als "de gelijke kans voor ieder

individu om zich te kunnen ontplooiën, zonder dat de vrijheid van anderen en toekomstige generaties wordt aangetast” (Ib, 4). Dit betekent niet dat vrijheid voor GL een amoreel, vrijblijvend of normloos karakter draagt. De hoogste norm waar GL naar verwijst, is echter de mens zelf en dit betekent dat de mens zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor de toekomstige mens. Zorg en verantwoordelijkheid voor de natuur wordt vanuit dit antropocentrische beginsel gelegitimeerd: “Een consistente linkse politiek met oog voor de belangen van toekomstige generaties, vereist dus een groene politiek” (Ib, 3). GL benadrukt dat verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties een radicaal milieubeleid vereist, dat is gericht op het beteugelen van consumenten, ofwel het beperken van consumptiemogelijkheden. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de overheid het consumptiegedrag te beheersen. GL stelt selectief overheidsoptreden voor, dat niet is gebaseerd op een beginsel (zoals dat van subsidiariteit), maar op erkenning van gelijkheidsrechten van individuen (Ib, 5). Met name via progressieve sociale bewegingen en NGO’s moet consumentengedrag aan de kaak moet worden gesteld, omdat bij deze sociale vormen “het verantwoordelijkheidsbesef van het individu voor het geheel het draagvlak vormt voor radicale veranderingen” (Ib, 8). De overheid is hierbij dan ook te veel een behoudende factor en afspiegeling van gevestigde machtsverhoudingen voor de radicale vooruitgang die GL voor ogen staat.

7.6.2 Partijprogramma GL

Anders dan in haar manifest, zijn de beginselen die GL introduceert in haar verkiezingsprogramma *Overvloed en Onbehagen* (2002): duurzaamheid, rechtvaardigheid, openheid en solidariteit. Hoewel GL weinig expliciet is in het uitdragen van deze beginselen, zijn de contouren daarvan te ontdekken in de programmathema’s die zij schaarst onder de beginselen. Zo verstaat GL onder ‘duurzaamheid’ alle milieukwesties, zoals klimaat en energie, verkeer, ruimtelijke inrichting, landbouw en natuur en waterbeheer. Met ‘rechtvaardigheid’ bedoelt GL in de eerste plaats sociale rechten. Het eerste dat zij hierbij noemt is het recht op gezond werk. Daarnaast noemt ze het recht op zorg, onderwijs, welzijn en wonen. Rechtvaardigheid is voor GL dus geen burgerdeugd of afgeleide van beginselen, maar heeft betrekking op een eerlijke verdeling van collectieve goederen, ook voor mensen die niet rechtvaardig zijn. Het beginsel van ‘openheid’ slaat voor GL op de ontwikkeling van de multiculturele samenleving en de uitdaging om van die multiculturele samenleving een democratische samenleving te maken, waar iedereen sociale rechten toe komt, ongeacht de culturele identiteit. Het beginsel van ‘solidariteit’ betekent voor GL primair internationale solidariteit, in de vorm van ontwikkelingshulp en eerlijke

handel. Dit betekent dat bij GL de nationale staatssoevereiniteit, en daarmee dus ook de soevereiniteit van de verzorgingsstaat die sociale rechten verstrekt, van ondergeschikt belang is voor overheid en burgers. Vanuit die gedachte kan zij haar doelstelling legitimeren dat “naturalisatie wordt vergemakkelijkt door het toestaan van een dubbele nationaliteit [...] en wensen dat ‘remigratie wordt vergemakkelijkt’” (Ib, 55-6).

Opvallend bij GL is haar onwankelbare verlichtingsgeloof in de vooruitgang, gepaard gaand met een minachting voor de geschiedenis, voor traditie en voor oude wijsheden. Zij stelt het verleden voor zoals de achttiende-eeuwse verlichtingsdenkers zich de Middeleeuwen wensten voor te stellen: als een aaneenschakeling van tirannie en onderdrukking. Het heden en met name de toekomst is van ons, we zijn bevrijd: “De vrijheid om je eigen leven vorm te geven en de keuzemogelijkheden zijn groter dan ooit, benauwde voorschriften zijn naar de geschiedenisboeken verwezen” (Ib, 4). GL stelt hierbij vrijheid nadrukkelijk gelijk aan autonomie, en bevrijding aan emancipatie. Als gevolg van die emancipatie van aloude instituties als het gezin en de familie en van een collectieve moraal, is wat zij noemt een nieuw soort burger ontstaan: de ‘mondige’ of ‘kritische’ burger. GL schrijft:

In de afgelopen decennia zijn mondige burgers zich meer en meer publiekelijk gaan manifesteren. Ze engageren zich anders dan vroeger, zoeken vaak tijdelijke verbanden en initiatieven op om zich publiekelijk te uiten. Ze zetten hiervoor ook niet alles opzij, maar proberen hun betrokkenheid te combineren met hun dagelijkse bezigheden. De kunst van een uitdagende overheid is om in te spelen op deze nieuwe vormen van betrokkenheid (Ib, 7)

GL juicht de mondige burger toe en stelt dat hij een nieuw soort overheid verdient: de uitdagende overheid. Het is de verantwoordelijkheid van die uitdagende overheid om publieke (voor GL emancipatorische) waarden, collectieve goederen en sociale rechten te beschermen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van burgers om op te komen voor hun sociale rechten en het emancipatieproject te blijven verdedigen: “In een geëmancipeerde samenleving worden veranderingen door burgers en bestuur gezamenlijk bedacht en uitgevoerd” (Ib, 4). Hierbij richt GL haar pijlen met name op het neoliberalisme dat de mondige burger (dat wil zeggen, geëmancipeerde burger) niet zou erkennen: “Deze neoliberale agenda [die GL expliciet identificeert met de paarse kabinetten Kok] werkt een atmosfeer in de hand waarin mensen vooral worden gezien als consumenten die met anderen weinig op hebben. Dat is een mensbeeld waarin prestatiedwang en eigenbelang richtinggeverder zijn dan de waarden als solidariteit en mededogen” (Ib, 5). Volgens GL staat het neoli-

beralisme een 'afzijdige overheid' voor, waardoor niet emancipatorische waarden, maar marktwaarden overheidshandelen inspireren: "Naar ons idee is een moderne overheid geen afzijdige overheid, maar een uitdagende: zij bepaalt het speelveld, de regels van het spel en zij corrigeert zonodig de (krachts)verhouding tussen de spelers" (Ib, 5). Voor GL bestaat de verantwoordelijkheid van de overheid primair uit het emanciperen van haar doelgroep: "De organisatie van het publieke domein moet zo zijn, dat mensen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en hun ambities kwijt kunnen, zonder dat ze in een keurslijf van productienormen en efficiëncyrichtlijnen worden geperst" (Ib, 6). De eigen verantwoordelijkheid van mondige burgers bestaat ook uit het bekritisieren van het neoliberalisme. Voor GL betekent eigen verantwoordelijkheid sociaal, politiek en moreel betrokken zijn bij de kwaliteit van 'de geëmancipeerde samenleving': "Betrokken mensen vormen de levensvoorwaarde voor de kwaliteit van de samenleving" (Ib, 7). Een kwalitatief hoogwaardige geëmancipeerde samenleving is volgens GL een fatsoenlijke samenleving. Dat is een samenleving waarin iedereen, ongeacht de identiteit, een fatsoenlijk inkomen en menswaardige zorg heeft: "Een fatsoenlijke samenleving draagt zorg voor een menswaardige 'oude dag' en voor een zo goed mogelijk leven van mensen met langdurige lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen" (Ib, 30).

7.7 Democraten 66

D66 beschikt niet over een beginselmanifest. In deze paragraaf komt daarom alleen het programma *Toekomst in Eigen Hand* aan de orde.

7.7.1 Partijprogramma D66

D66 kent weliswaar geen beginselmanifest, maar wel beginselen die zij in haar verkiezingsprogramma, *Toekomst in Eigen Hand* (2002) uiteenzet. Net als bij de PvdA, VVD, SP en GL zijn de beginselen van D66 gebaseerd op een antropocentrisch humanisme: "Mensen en de menselijke maat moeten vooropstaan in wet- en regelgeving" (D66, 27). Net als deze partijen projecteert D66 het ideaal van de autonome en geëmancipeerde mens: "Zelf kunnen kiezen: je eigen stijl, je eigen waarden en je eigen relaties. Alleen zo creëer je kansen, benut je talenten en schep je ruimte voor een veilige samenleving waarin iedereen die vrijheid heeft" (Ib, 1). Met 'vrijheid' bedoelt D66 autonomie: je bent vrij, maar je hebt autonomie. Wie autonomie heeft, moet hiervoor ook de verantwoordelijkheid dragen, dat wil zeggen beseffen dat keuzes consequenties hebben. Niet alleen voor jezelf, maar ook voor anderen (Ib, 1). Net als bij de PvdA, VVD, SP en GL is het programma van D66 gebaseerd op een

onwankelbaar geloof in de vooruitgang, die volgens haar ook onder de paarse kabinetten, waarvan zij zelf deel uitmaakte, is geboekt: "Paars heeft veel bereikt. D66 heeft veel bereikt. Vergelijken met acht jaar geleden is er veel meer werk, veel meer geld en veel meer ruimte om de levensstijl te kiezen die bij je past" (Ib, 1). Volgens D66 staat de vooruitgang gelijk met meer autonomie en daarmee de schepping van meer en meer keuzemogelijkheden. Autonomie lijkt voor D66 een meetbaar begrip te zijn: hoe meer keuzemogelijkheden, hoe meer autonomie. Vroeger, toen de technologie nog niet zo ver gevorderd was als nu, viel er minder te kiezen. Dus waren de burgers volgens de rekensom van D66 blijkbaar minder autonoom. De vooruitgegane mens – een mens die is geëmancipeerd – wil zelf kiezen hoe hij behoort te leven. Vooruitgang staat dan ook eigenlijk voor vooruitgang van de vrijzinnige of zelfs vrijblijvende moraal. Volgens D66 is het de verantwoordelijkheid van de overheid om die moraal te waarborgen en te projecteren op haar burgers. D66 noemt dit 'creatieve politiek': "Het is tijd voor creatieve politiek. Voor intelligente oplossingen, die een hele tijd meegaan. Het is tijd voor een beetje lef" (Ib, 1). Met het lef van de overheid bedoelt D66 wellicht dat zij haar verantwoordelijkheid in toenemende mate op de schouders van de burgers zal leggen. Immers, in de redenering van D66 geldt: hoe meer keuzemogelijkheden de overheid schept, hoe meer de eigen verantwoordelijkheid toeneemt. D66 schrijft daarom: "In de komende periode zal de overheid invloed en verantwoordelijkheid terug moeten geven aan de mensen. De school terug aan ouders, leerlingen en leerkrachten. De gezondheidszorg terug aan patiënten, dokters en verpleegkundigen" (Ib, 3). Volgens D66 vereisen de toegenomen keuzemogelijkheden bestuurlijke vernieuwing, in de zin dat burgers nu ook de keuzemogelijkheid moeten hebben om mee te beslissen in politieke kwesties. Ze dragen dan ook een eigen verantwoordelijkheid voor die politieke beslissingen: "D66 wil mensen in staat stellen makkelijker, beter en meer keuzes te kunnen maken. De burger beslist, de overheid bewaakt" (Ib, 24). Met 'burger' wordt blijkbaar een mens bedoeld die keuzes maakt tussen alternatieven: een 'kiezer'. De overheid is hierbij de bewaker van die keuzealternatieven, haar verantwoordelijkheid ligt primair in de bewaking van kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid van publieke en private diensten. Uitgangspunt hierbij is dat diensten in de eerste plaats worden aangeboden door de markt: "D66 heeft als uitgangspunt dat concurrentie leidt tot keuzevrijheid, innovatie en kwaliteit. Meer marktwerking en minder regels bevorderen een goed ondernemingsklimaat" (Ib, 13). Maar dit wil nog niet zeggen dat D66 een pleidooi houdt voor het neoliberalisme: "Privatisering van publieke taken moet niet doorschieten. Het kan voor D66 alleen als daardoor de keuzevrijheid toeneemt en als er werkelijk draagvlak voor is. Publieke taken en diensten die zich niet lenen voor een doeltreffend, doelmatig en toegankelijk aan-

bod in een markt blijven onder politieke besluitvorming en controle vallen” (Ib, 25). De overheid heeft dus de verantwoordelijkheid om die diensten aan te bieden waarvoor geen markt is, waarmee geen brood valt te verdienen, maar die toch, in de ogen van de humanist, emancipatiebevorderend werken. De markt werkt emancipatiebevorderend, want zij breekt gemeenschappen, tradities en oude normen af, zodat de collectieve moraal individualiseert. Mensen kunnen dan als individuen zelf beslissen hoe ze willen leven. Maar ook de overheid heeft een taak om de emancipatie te bevorderen, met name bij marktfalen: “Deze verantwoordelijkheid eindigt niet met toezicht houden, maar ook met de mogelijkheid in te grijpen als het privatiseringsinitiatief dreigt te mislukken” (Ib, 25). Ook draagt de overheid verantwoordelijkheid voor cultuur. Voor D66 is ‘cultuur’ niet het geheel van instituties en tradities (die juist een remmende werking op de keuzemogelijkheden hebben) dat mensen scheidt en bindt. In plaats daarvan heeft cultuur betrekking op de artistieke mogelijkheden waarmee individuen zich kunnen uiten. Cultuur is een beleidspunt, waarvoor D66 – net als de VVD – een ‘potje’ of cultuurfonds heeft. De overheid is verantwoordelijk voor het coördineren van het aanbod van artistieke uitingsmogelijkheden, waarmee zij die vorm van cultuur kan plannen. De overheid is hiermee de ‘cultuurplanoloog’: “De overheid treedt op als cultureel planoloog door het scheppen van een goede infrastructuur. Het cultuurbudget moet structureel worden verhoogd tot één procent van de rijksuitgaven. Hiermee krijgen nieuwe cultuuruitingen een kans” (Ib 6).

7.8 ChristenUnie

In deze paragraaf passeren het beginselmanifest en het partijprogramma *Samen Leven naar Bijbelse Waarden* de revue.

7.8.1 Manifesto CU

In het beginselmanifest van de CU (2002) staat de eigen verantwoordelijkheid, als schepsel, voor de naaste en voor de schepping centraal. Hiermee wijst de CU het humanisme radicaal af: “Voor een samenleving is het van belang dat mensen met vreugde verantwoordelijkheid voor elkaar dragen en ook voor het geschapene. God heeft dat aan de mens in beheer gegeven” (CU, 2002, 1.2). Dit betekent dat de overheid de voorwaarden schept waaronder personen de sociale en politieke mogelijkheden krijgen om hun eigen verantwoordelijkheid te dragen voor hun naaste tot eer van hun Schepper (Ib, 1.2) en voor de geschapen natuur. Om die eigen verantwoordelijkheid te kunnen dragen zijn volgens de CU christelijke, ofwel,

calvinistische waarden en normen nodig, waarvoor personen zelf verantwoordelijk zijn. De verantwoordelijkheid van de overheid is primair om burgers te inspireren hun eigen verantwoordelijkheid voor die specifieke waarden en normen te dragen: “De overheid spoort de burgers aan op goede wijze verantwoordelijkheid te dragen voor henzelf, hun omgeving en de schepping. Er moet weer een besef zijn dat God mensen aanstelt als verantwoordelijken in Zijn Wereld. De overheid scheidt op het publieke terrein de voorwaarden voor dit verantwoordelijk burgerschap” (Ib, 1.3). Kortom, voor de CU betekent burgerschap bovenal barmhartigheid, dat wordt gedefinieerd als participatie in het Koninkrijk Gods.

Voor de CU is de overheidsverantwoordelijkheid begrensd door het natuurwettelijke en thomistische beginsel van subsidiariteit: “Krachtens het beginsel van de subsidiariteit dienen besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers genomen te worden en gaat bestuurlijke integratie derhalve gepaard met decentralisatie van verantwoordelijkheden” (Ib, 6.3). Dit betekent in de verhouding tussen overheid en burger, dat de overheid een aanvullende en ondersteunende rol vervult in de lotsbestemming van mensen: “De overheid heeft de opdracht het goede te zoeken voor de burgers, in het bijzonder voor hen die kwetsbaar zijn en moeilijk voor zichzelf kunnen opkomen” (Ib, 3.2). Subsidiariteit betekent ook dat binnen de verschillende bestuurslagen van de overheid de overheidsverantwoordelijkheid op een zo laag mogelijk gezagsniveau komt te liggen: “Het openbaar bestuur staat zo dicht mogelijk bij de bevolking. Bestuurlijke taken worden waar mogelijk aan gemeenten en provincies overgelaten” (Ib, 5.3). Eigen verantwoordelijkheid betekent volgens het subsidiariteitsbeginsel de eigen verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijke goede, dat volgens de CU tot uitdrukking komt in naastenliefde en respect voor de schepping. Hiermee is het gemeenschappelijk goede dus iets heel anders dan het private belang, maar is het gelijk aan het private goede. Overheidsverantwoordelijkheid volgens het subsidiariteitsbeginsel betekent dat de overheid dient te beschikken over de prudentie om in te zien wat burgers behoeven (en niet per se wat zij willen) om te kunnen participeren in het collectief goede zoals de CU dit veronderstelt.

7.8.2 Partijprogramma CU

In haar partijprogramma *Samen Leven naar Bijbelse Waarden* (2002), stelt de CU dat het bij de daadwerkelijke invulling van verantwoordelijkheid – zowel die van de overheid als die van de burgers – gaat om de verankering van vaste waarden die zijn afgeleid van onveranderbare beginselen: “De ChristenUnie kiest voor bijbelse waarden. Want die hebben de sterkste verankering die er te bedenken is: het Woord van God” (CU, 2002, 4). Hiermee is de verantwoordelijkheid van zowel overheid als

burger om bijbelse waarden – naastenliefde, geïnspireerd door de Bergrede (Ib, 38) – uit te dragen. Dat impliceert een fundamentele kritiek op het humanisme: het gaat niet om de autonome mens, maar om de liefde voor God en de naaste; het gaat niet om autonomie, maar om vrijheid; niet om emancipatie, maar om bevrijding van het onrecht: “We laten ons daarbij aansporen door Gods opdracht om Hem lief te hebben en ook onze medemensen. We willen dat de overheid de geestelijke en politieke vrijheden waarborgt, opdat God naar zijn Woord gediend kan worden” (Ib, 5). De bijbelse waarde van naastenliefde verdraagt geen centrale rol van de overheid: niet de overheid, maar de individuele persoon is verantwoordelijk voor de naaste. De CU schrijft: “Burgers, kerken en maatschappelijke organisaties hebben hun eigen, grote verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld om daklozen op te vangen, om asielzoekers bij te staan, of om het onderwijs te organiseren” (Ib, 4). De verantwoordelijkheid van de overheid is in dezen, de burgers (en hun maatschappelijke verbanden) in staat te stellen om hun naastenliefde uit te oefenen en daar op te treden, als God dienende overheid, waar de naaste wordt onderdrukt: “De ChristenUnie wil een overheid die rechtvaardig is, eerlijk rechtsprekt, die opkomt voor het recht van de armen en de onderdrukker veroordeelt (Psalm 72)” (Ib, 4). Kernbegrippen zijn voor de CU vrijheid (politieke, burgerlijke en geestelijke vrijheid) en christelijke deugdzaamheid (naastenliefde en barmhartigheid) om ook daadwerkelijk vrij te zijn. Dit betekent de facto dat de CU (omwille van de vrijheid) de verantwoordelijkheid van de overheid anders ziet dan die van de kerk. Parlementaire politiek en sociaal beleid funderen op bijbelse waarden is iets heel anders dan een theocratie wensen: “De bevoegdheid van de overheid is beperkt tot de openbare burgerlijke samenleving. De kerk heeft een eigen roeping in dienst van God. Kerk en staat zijn van elkaar onderscheiden, maar zijn wel ieder in de uitoefening van hun eigen taak aanspreekbaar op de normen van de bijbel” (Ib, 28). Waar het CDA een visie heeft van ‘de betrouwbare overheid’, de PvdA van ‘de fatsoenlijke overheid’ en D66 van ‘de uitdagende overheid’, wenst de CU ‘de rechtvaardige overheid’ (Ib, 25). De rechtvaardige overheid is volgens haar een overheid die handelt overeenkomstig bijbelse waarden en publiek verantwoording aflegt over haar optreden. Rechtvaardigheid wordt hierbij gedefinieerd als barmhartigheid. Een rechtvaardige overheid is een overheid die boven deelbelangen of partijbelangen staat en die haar macht en beleidstechnologie gebruikt om de naastenliefde te bevorderen. Bovenal is de rechtvaardige overheid van de CU een overheid die haar eigen verantwoordelijkheden en die van de burger kent, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel: “Een overheid die zich bewust is van de begrenzingen van de eigen taak en bevoegdheden. Die de burgerlijke vrijheden respecteert, en ruimte laat aan de maatschappelijke verbanden om op hun manier tot ontplooiing te komen” (Ib, 25).

Volgens de CU komt de eigen verantwoordelijkheid van de burger via vrijwilligerswerk tot uitdrukking in de burgerlijke samenleving of civil society: “Onbetaalde arbeid en vrijwilligerswerk vormen de smeerolie van de samenleving. Zonder vrijwilligers is er voor veel sociale verbanden geen toekomst” (Ib, 14). In het vrijwilligerswerk wordt de christendeugd van naastenliefde uitgeoefend (dit is volgens de CU de ware betekenis van ‘eigen verantwoordelijkheid’ voor de ander). Eigen verantwoordelijkheid gaat dus om de vraag wat de een voor de ander kan doen, hoe de ander (inclusief de vijand) tot dienst te zijn. Dit is dan ook de reden waarom de CU de neoliberale 24-uurseconomie afwijst als een onderdrukkende economische macht, die de uitoefening van eigen verantwoordelijkheid (in het vrijwilligerswerk) ondermijnt. De nadruk in het beleid op betaald ‘Werk, werk en nog eens werk’ dat de overheid inkomstenbelastingsgelden oplevert, ondermijnt de eigen verantwoordelijkheid. De CU pleit daarom voor een overheid die in haar sociaal beleid de eigen verantwoordelijkheid in vrijwilligerswerk centraal stelt, door burgers zelf verantwoordelijk te stellen voor hun eigen leefomgeving, veiligheid, onderwijs, hulpverlening en gemeentelijk beleid, en om beleid af te stemmen op de concrete belevingswereld van alle betrokkenen. Dus betekent eigen verantwoordelijkheid voor de CU: minder betaald werk en meer onbetaald werk, oftewel herstel van een juist evenwicht tussen collectieve voorzieningen, individuele zelfredzaamheid en publieke betrokkenheid (Ib, 29).

7.9 Lijst Pim Fortuyn

In deze paragraaf komt het partijprogramma *Zakelijk met een Hart* van de LPF aan de orde. Een manifest is er niet.

7.9.1 Partijprogramma LPF

De LPF kent geen beginselmanifest, hoewel Pim Fortuyns boek *De Puinhopen van Acht Jaar Paars* wel die functie vervult. In haar partijprogramma *Zakelijk met een Hart* (2002), worden de partijbeginselen dan ook geformuleerd vanuit dat boek. De bestaansgrond van de LPF ligt in de kritiek op de sociale problemen, en vooral in de bestuurlijke en beleidsmatige beheersing van die problemen, die onder de paarse kabinetten Kok zijn ontstaan. De LPF houdt zich vooral bezig met de toegenomen welvaart en de verloedering van de samenleving, en levert kritiek op het neoliberalisme. Net als de GW, ontleent ook de LPF haar visie aan de kritiek op de ontwikkelingen in de jaren negentig onder de paarse kabinetten Kok. Daarbij stelt zij dat alle geïdentificeerde problemen zijn veroorzaakt door deze kabinetten: voor sociale

veranderingen en veranderende machtsverhoudingen die erachter liggen lijkt zij geen oog te hebben. Volgens de LPF heeft "Paars Nederland opgescheept met o.a. een volkomen vastgeroeste zelfgenoegzame politieke cultuur van benoemde regenten zonder creatief of lerend vermogen" (LPF, 2002, 2). Deze vorm van wat we populisme kunnen noemen, heeft expliciet de 'onafhankelijkheidsverklaring' van de GW geïnspireerd. De LPF schetst een beeld van de Nederlandse samenleving waarin alles fout gaat, en zoekt de oorzaken daarvan bij een falende overheid. Zij stelt dus de overheid verantwoordelijk voor alle problemen en ergernissen die burgers ervaren in hun private bestaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het hoge aantal immigranten, bevolkingsdichtheid, hoge inflatie, hoge criminaliteit, gedoogbeleid, het fileprobleem en de koopkrachtdaling (Ib, 2).

Hoewel de LPF de overheid een welhaast totale verantwoordelijkheid toebedeelt, lijkt zij voor burgerschap geen plaats te hebben. Maar dit is slechts schijn. Net als GL is het beeld dat de LPF van de burger heeft die van 'de mondige burger', die bovenal een geërgerde burger is, omdat hij het gevoel heeft dat de overheid hem niet serieus neemt. Daarom moet die mondige, geërgerde burger de macht krijgen over de overheid: "Met name dient de mondige burger (die overigens ook op zijn of haar verantwoordelijkheid moet worden aangesproken) directer bij het bestuur worden betrokken. Ook hier geldt het uitgangspunt van maximale aflegging van verantwoordelijkheid" (Ib, 7). De macht aan het volk betekent bij de LPF, net als bij D66, dat de burgemeester en de minister-president rechtstreeks dienen te worden gekozen (Ib, 7). Daarnaast wenst de LPF het openbaar bestuur te herorganiseren overeenkomstig het thomistische beginsel van subsidiariteit: "Verantwoordelijkheden dienen zo laag mogelijk in de bestuurlijke structuur te worden gelegd" (Ib, 7). Hierbij wordt schaalvergroting binnen de overheidsorganisaties tegengewerkt en worden vastgeroeste overlegstructuren doorbroken. Zo krijgt het volk beter inzicht in hoe de overheid tot haar beschikking staat in het opruimen van de puinhopen van paars en de dalende koopkracht. Ofwel, de overheid is 'at your service!'

7.10 Staatkundig Gereformeerde Partij

Van de SGP komt het programma *Tot Uw Dienst* aan de orde. De partij beschikt niet over een manifest.

7.10.1 Partijprogramma SGP

Het partijprogramma *Tot Uw Dienst* (2002) van de SGP stelt als vanzelfsprekend het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' centraal: "Elkaar dienen heeft vooral te maken

met onze eigen verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid tegenover onze Schepper, onze naaste in de volle breedte, maar ook verantwoordelijkheid tegenover ons eigen lichaam en onze psyche" (SGP, 2002, 19). Als gevolg van deze bijbelse norm meent de SGP dat elkaar dienen een opdracht is voor iedere burger van Nederland (Ib, 19). Waar de LPF's 'At your service' betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van de overheid aan het volk of een meerderheid daarvan, heeft 'Tot uw dienst' van de SGP betrekking op de verantwoordelijkheid van de overheid aan de hoogste norm, die bovendien een eeuwigheidswaarde kent: "'Tot Uw dienst' betekent dat de overheid Gods dienaar is. De overheid heeft de taak ervoor te zorgen dat Zijn geboden niet overtreden worden. Aangrijpend is dan ook dat in Nederland de overheid het tegendeel bewerkstelligt" (Ib, 3). De SGP neemt waar dat we de laatste decennia te maken hebben gehad met een onrechtvaardige, immorele of zondige overheid, omdat zij haar neoliberale beleid heeft gericht op het scheppen van het burgerlijke individu (onder het mom van 'wij zijn neutraal') en niet op het maken van verbondenheid met de naaste: "De overheid moet dan ook voldoende oog hebben voor de fundamenten van de samenleving. Het huidige op individuen gerichte overheidsbeleid moet drastisch omgebogen worden naar een beleid gericht op verbondenheid met mensen" (Ib, 4). Van de zogenaamde 'neutrale' overheid zegt de SGP dat zij 'waardeloos' is: een overheid dient zich altijd te laten inspireren door waarden. Een rechtvaardige overheid laat zich leiden door bijbelse waarden.

8. Politiek discours van eigen verantwoordelijkheid in beleid

In de documenten van de politieke partijen wordt de betekenis van het concept van eigen verantwoordelijkheid gerelateerd aan concrete beleidsvoorstellen. In deze studie concentreren we ons op vier beleidssectoren: integratie, veiligheid, geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg. Deze casusselectie is enerzijds arbitrair omdat eigen verantwoordelijkheid ook in andere beleidssectoren aan de orde komt. Anderzijds is zij gemotiveerd vanuit de gedachte dat integratie en veiligheid de centrale beleidsthema's zijn van Balkenende II. Bovendien is in de geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg de eigen verantwoordelijkheid vanzelfsprekend een centraal uitgangspunt: hoe kan ervoor worden gezorgd dat een psychisch gestoorde patiënt of een kind zo worden gevormd dat zij eigen verantwoordelijkheid als burgers kunnen dragen. Alle politieke partijen hebben wel iets geschreven in hun manifest of programma over eigen verantwoordelijkheid in de vier beleidssectoren die in deze studie worden behandeld. Daarvan reconstrueren we in dit hoofdstuk het patroon van eigen verantwoordelijkheid, met toevoeging van een selectie uit de gevoerde maatschappelijke en parlementaire debatten (geselecteerd uit de media en www.parlement.nl). De selectie van enkele thema's uit de gevoerde debatten is bedoeld om het patroon van eigen verantwoordelijkheid te illustreren met enkele 'typische onderwerpen' en niet om het debat zelf te reconstrueren.

8.1 Integratie

De vraag wie verantwoordelijk is voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving wordt verschillend beantwoord door de politieke partijen. Dit vereist tenslotte een bepaalde partijdige visie op de Nederlandse samenleving. De vraag wat integratie is, veronderstelt kennis van wat de samenleving is waarin

geïntegreerd moet worden: een collectieve moraal, een verzameling individuen, een organisatie van macht, een rolverdeling, een traditie of complex aan tradities, een klassensysteem enzovoort. Het CDA stelt in haar partijprogramma: “De samenleving [dient] nieuwkomers de kans en ruimte te geven om op eigen wijze, maar uiteraard binnen waarden en normen van de Nederlandse rechtsstaat, in te burgeren” (2002, 68). De CU stelt hetzelfde, maar definieert die waarden en normen expliciet als bijbelse waarden en christelijke normen: “Nederland is wel feitelijk een multiculturele samenleving geworden, maar deze multiculturaliteit is daarmee nog geen norm geworden. De Nederlandse samenleving ontving een christelijk stempel” (2002, 32). De PvdA beweert dat “Nederland [...] een immigratieland is geworden. De culturele en etnische diversiteit is een blijvend kenmerk van onze samenleving” (2002, 10). GL beweert hetzelfde: “Nederland is al sinds de jaren zestig een immigratieland” (2002, 37). De VVD meent dat labels als ‘multiculturele samenleving’ of ‘immigratieland’ nimmer van toepassing zijn op het karakteriseren van een nationale samenleving, omdat, in termen van deze discoursanalyse, zij die samenleving beschouwt als bestaande uit burgerlijken. Daarbij doet culturele identiteit er niet toe: “Wat is geslaagde integratie? Een migrant is goed geïntegreerd als hij volop meedraait in de Nederlandse samenleving. Hij spreekt de taal, werkt, betaalt belasting, stemt, houdt zich aan de wet, stuurt zijn kinderen naar school en toont loyaliteit jegens de staat die hem heeft opgenomen” (2002, 18). De LPF definieert de Nederlandse samenleving aan de hand van haar Europese joods-christelijk-humanistische tradities en stelt dat “Nederland geen immigratieland is. Nederland is een van de dichtstbevolkte landen ter wereld” (2002, 5). De GroepWilders stelt hetzelfde: “Nederland is vol. De problemen met integratie zijn immens” (2005, 13). Het partijdige antwoord op de vraag in welke Nederlandse samenleving wij nu eigenlijk leven, heeft verstrekkende gevolgen voor het integratiebeleid en in de eerste plaats voor de doelstellingen van het integratiebeleid. Het CDA meent dat de doelstelling van integratie de inburgering van migranten is, en dan niet zozeer via het creëren van actieve burgers die eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen, maar door middel van het klaarmaken van de migrant, middels een vakopleiding, voor arbeidsmarktparticipatie: “De integratie van de migranten verloopt niet altijd even goed. Gemiddeld genomen is het opleidingsniveau lager en het aantal voortijdige schoolverlaters hoger” (2002, 23). Opvallend is dat de PvdA in haar verkiezingsprogramma helemaal niets meldt over integratie. Uit haar manifest blijkt echter dat voor haar het integratieprobleem het probleem is van een open economie, dat multiculturele diversiteit ‘het fundament’ van de sociale zekerheid (met name de AOW) onder druk zet (2005, 4). Het doel van integratiebeleid is dus voor de PvdA de integratie van migranten in de Nederlandse verzorgingsstatelijke systemen: de uit-

daging van integratie is de vernieuwing van de verzorgingsstaat, waarbij migranten de eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om niet onnodig veel beroep te doen op publieke diensten. De VVD schrijft dat “het integratiebeleid van de overheid dient uit te gaan van het unieke van ieder individu. Niet de groep waartoe men behoort, maar de persoonlijke omstandigheden dienen uitgangspunt te zijn” (2002, 18). Het doel van het integratiebeleid van de VVD is, in discoursanalytisch opzicht, samen te vatten als het desintegreren van gemeenschappen en het scheppen van een burgerlijk individualisme, waardoor migranten zich, geassimileerd als burgerlijke, in dienst stellen van de ‘voortgaande welvaart’.

GL stelt dat integratie niet zozeer de verantwoordelijkheid is van de overheid, als wel van ‘allochtonen’ en ‘autochtonen’, die samen binnen de kaders van de vrijzinnige moraal en in het kader van het emancipatieproject uit eigen verantwoordelijkheid opbouwwerk verrichten voor een multiculturele samenleving. Die is gereguleerd door de norm van multiculturaliteit: “Integratie is een tweezijdig – maar geen symmetrisch – proces. Het vraagt inspanning van zowel allochtonen als autochtonen, waarbij wederzijds sprake is van ruimte voor culturele verschillen, binnen de kaders van de Nederlandse wetten” (2002, 38). De SP houdt er een soortgelijke visie op na, in de zin dat integratie een sociaal proces is van de bewustwording van wederzijdse afhankelijkheid: “Er dient een bewuste bevordering van de integratie van autochtone en allochtone bewoners op elk niveau plaats te vinden” (1999, 14). Voor de LPF lijkt het zo te zijn dat migranten die zijn gesocialiseerd buiten de joods-christelijk-humanistische tradities, van een dusdanig lager intellectueel en moreel niveau zijn, dat ze in Nederland vanzelfsprekend een sociaal-culturele achterstand hebben (2002, 5), waardoor zij geen eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen. Het doel van integratiebeleid moet voor de LPF dan ook assimilatie zijn: “De culturele vorming en ontwikkeling van de Nederlandse burger is evenals het behoud van de bestaande cultuur in al zijn vormen van groot belang” (Ib, 6). De GW heeft een vergelijkbare visie, maar refereert meer expliciet aan intellectuele en morele achterstand van moslims: “Islam en democratie zijn onverenigbaar. Wel zijn moslims voor onze democratie te winnen” (2005, 12).

Verschillende beleidsdoelstellingen vragen om verschillende beleidsinstrumenten. Omdat het CDA het integratieprobleem vooral als een arbeidsmarktparticipatieprobleem beschouwt, is het middel om migranten te laten integreren het onderwijs en in de eerste plaats de inburgeringscursus. Volgens het CDA staat of valt integratie met de succesvolle afronding van de inburgeringscursus, die daarom een meer verplichtend karakter voor de migrant moet krijgen: “Inburgering van nieuwkomers is niet langer een inspanningsverplichting, maar een resultaatverplichting [...] Een definitieve verblijfsvergunning wordt pas gegeven als het inburgeringstraject

met succes is afgesloten” (2002, 68). De CU stelt soortgelijke maatregelen voor, met dit verschil dat “kennis van de invloed van de bijbel, als voorwaarde voor het verstaan van onze cultuur, [...] daarom een plaats [moet] hebben in het onderwijs en in inburgeringstrajecten. Het volgen van inburgeringstrajecten is niet vrijblijvend” (2002, 32). De niet-vrijblijvendheid zit hem in de gevolgen voor de migrant wat betreft eventuele uitkeringen, werkvergunningen en verblijfstatus. De eigen verantwoordelijkheid voor integratie ligt hier dus nadrukkelijk bij de overheid en de migrant. De PvdA, die van mening is dat integratie wordt georganiseerd door verzorgingsstatelijke arrangementen en dat multiculturaliteit de houdbaarheid van die voorzieningen onder druk zet, stelt een beleidsinstrument voor om de bewustwording bij migranten te bevorderen om toch vooral geen misbruik te maken van publieke voorzieningen. De PvdA wil de migrant een bepaalde voorliefde voor de verzorgingsstaat aanleren. Bij het integratiebeleid gaat het er dan om dat “het keren van die ontwikkeling [migrant die te veel claimen] [...] om selectieve migratie [vraagt], het [vraagt om het] ontwikkelen van gedeelde oriëntaties op verleden en toekomst van onze maatschappij” (2005, 4).

D66 schrijft dat “zelfstandig kunnen deelnemen aan de maatschappij, werk en het leren van de taal [...] uitgangspunten [blijven] van het integratiebeleid” (2002, 3). De SP meent dat de overheid het integratiebeleid niet goed uitvoert: “Te vaak worden vluchtelingen aan hun lot overgelaten, zijn integratieprogramma’s te vrijblijvend, nemen zij niet (of ver onder hun capaciteiten) deel aan het arbeidsproces en lopen ze het risico sociaal te marginaliseren” (2002, 54). Voor de VVD betekent integratie deelname aan het vooruitgangproject, wat impliceert dat migranten vooral moeten leren om hard te werken. Hier heeft het volgens de VVD nogal eens aan ontbroken: “De les die we hieruit kunnen leren, is dat werklust, onderwijs en Nederlands spreken cruciaal zijn” (2005, 18). Daarnaast koppelt de VVD het integratiebeleid direct aan het veiligheidsbeleid. Dat wil zeggen, zij relateert de verstoring van de burgerlijke rust aan een gebrekkige integratie in de sociale structuren van de burgerlijke samenleving. En daarom geldt voor migranten dat, wanneer zij geweld plegen in de burgerlijke samenleving en daarmee het fundament van de Nederlandse rechtsstaat aanvallen, zij niet langer in Nederland mogen blijven: “Vreemdelingen die zich tegen medeburgers richten, verspelen hun recht op verblijf in Nederland. Wie niet de Nederlandse nationaliteit bezit en hier wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf, verliest automatisch zijn verblijfsrecht” (Ib, 12). Hiermee heeft het beleidsinstrument dat de VVD voorstelt voor de eigen verantwoordelijkheid van de migrant om te integreren in de burgerlijke samenleving (een burgerlijk individu te worden in discoursanalytische termen) een sterk dwangmatig karakter. Ook LPF en GW willen de migrantendoelgroep meer verplichtingen op te leggen om te integre-

ren. De LPF wil hierbij te onderzoeken of invoering van sociale en militaire dienstplicht voor jongens en meisjes vanaf achttien jaar een bijdrage kan leveren aan de integratie (2002, 5). GW stelt voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit te bemoeilijken: "Alleen personen die aan alle inburgeringseisen voldoen, minstens tien jaar legaal in Nederland werkzaam zijn geweest én gedurende die tien jaar geen enkel misdrijf hebben gepleegd, komen voor de Nederlandse nationaliteit in aanmerking. Zolang men geen Nederlander is kan geen beroep worden gedaan op sociale zekerheid" (2005, 13). Daarnaast wenst GW dat het gebruik van hoofddoekjes in publieke functies wordt verboden (2005, 13).

GL en D66 vestigen bij het integratieprobleem aandacht op de gebrekkige professionaliteit en het ontbreken van gezamenlijk opbouwwerk in de wijken en buurten. GL stelt een professionaliseringsslag in de inburgering voor. Haar voorgestelde beleidsinstrument is maatwerk: "Inburgering wordt maatwerk: er wordt beter ingespeeld op het opleidingsniveau, de ervaring en ambitie van betrokkenen" (2002, 38). Dit betekent dat de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor een effectieve inburgering van de migrant en de kwaliteit van de inburgeringscursus. De overheid is er dus primair voor de migrant die persoonlijk moet worden bediend. D66 ziet het probleem van integratie vooral in het vroegtijdig afhaken van migranten bij de inburgeringscursus en stelt, net als het CDA en de CU, een meer verplichtend karakter van de cursus voor, met soortgelijke sanctie-instrumenten. Daarnaast stelt D66, net als GL, professionalisering in het aanbod van de inburgeringscursus voor, bewaakt door technische beroepsregels, en niet door 'prestatie- en carrièreprikkels' zoals de VVD in haar neoliberale gedaante dit voorstelt (2002, 15). Die beroepsregels hebben de vorm van maatwerk: "Om maatwerk te stimuleren in het cursusaanbod wil D66 onder andere een einde maken aan de gedwongen winkelnering bij de ROC's" (Ib, 7). D66 meent dat maatwerk kan worden bewerkstelligd door inburgering direct te koppelen aan verplichte arbeidsmarktparticipatie van de migrant: "D66 wil combinaties van werk en inburgering uitbreiden. De werkgever is dan aansprakelijk voor deelname aan inburgeringscursussen" (Ib, 7). Kortom, D66 wil dat de verantwoordelijkheid voor integratie komt te liggen bij de markt, als werkgever, en bij de migrant, als werknemer.

Parlementaire debatten

Op 19 januari 2004 presenteerde de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie (TCPOI) onder leiding van het VVD-Kamerlid Stef Blok haar eindrapport, getiteld *Bruggen Bouwen*. Deze door de SP aangevraagde commissie had als doel een antwoord te formuleren op de probleemstelling in hoeverre het gevoerde integratiebeleid van de afgelopen drie decennia effectief is geweest.

Hieruit werden de volgende vier onderzoeksvragen afgeleid:

- Welk integratiebeleid heeft de Nederlandse overheid de afgelopen 30 jaar gevoerd?
- Wat zijn de doelstellingen en resultaten van dit beleid?
- Is het integratiebeleid samenhangend en consistent?
- In hoeverre is dit beleid succesvol, gegeven de beleidsdoelstellingen?

De Commissie Blok constateerde dat de aard van het integratiebeleid, en daarmee de doelstellingen en resultaten van dit beleid, per kabinetsperiode heeft verschild, van buitenlands werknemerschap tot kansen krijgen en kansen pakken. Over de laatste periode, onder Paars II, stelt de commissie: “Het idee van actief burgerschap komt in deze periode op en wordt zelfs leidend beginsel voor het beleid. Bij ‘actief burgerschap’ ligt de nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid en rechten en plichten, [...] iedereen [is] zelf verantwoordelijk voor zijn plaats in de samenleving” (Commissie Blok, 2004, 519-20). De commissie erkent dat Nederland een immigratieland is geworden en stelt vast dat ‘integratiebeleid gebaseerd moet zijn op de realistische onderkenning van het continue karakter van internationale migratiestromen’ (Ib, 523). Het uiteindelijke antwoord van de commissie op de probleemstelling is dat integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving (Ib, 520). Een kritische kanttekening die de commissie hierbij maakt, is dat het integratiebeleid meer oog zou moeten hebben gehad voor de overdracht van burgerlijke waarden van de middenklasse, die hier, in overeenstemming met de ideeën van de WRR (2003), ‘de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat’ en geschiedenis worden genoemd. Het parlementaire debat naar aanleiding van het parlementaire onderzoek richtte zich in de eerste plaats op de conclusie van de Commissie Blok. In plaats van ‘geheel of gedeeltelijk geslaagd’ werd de conclusie in het debat geherformuleerd als ‘geheel of gedeeltelijk mislukt’. Zo beweerden de regeringspartijen dat het integratiebeleid van hun kabinet nog niet ver genoeg ging en vroegen zij om nieuwe aanscherpingen. Daarbij steunden de meeste partijen het kabinetsvoorstel om de inkomenseis voor huwelijksmigratie op te schroeven van 100 tot 120 procent van het minimumloon. Het CDA wenste in het debat verder dat er wordt opgetreden tegen allochtone ouders die hun kinderen tijdens de middelbareschooltijd terugsturen naar het land van herkomst. Bij monde van haar fractievoorzitter beschouwde ze dit als een private keuze tegen Nederland en dus als een openlijke uiting van vijandschap (“Wij kunnen dit niet anders uitleggen dan als een keuze tegen de Neder-

landse samenleving'). Het CDA wil het recht op gezinshereniging afschaffen voor ouders die hun kinderen naar school sturen in het land van herkomst, met als doel te voorkomen dat allochtone jongeren een grotere onderwijsachterstand oplopen door toedoen van hun weinig verantwoordelijke ouders.²³ De Minister voor Integratie verwoordde dit kabinetsstandpunt als 'Je bent eerst Nederlander, dan Europeaan en dan wereldburger'.²⁴ De VVD en D66 steunden in het debat het tegengaan van de dubbele nationaliteit en de import van imams die in het buitenland zijn opgeleid. De VVD wilde hierbij met name het recht op verblijf loskoppelen van sociale rechten of de toegang tot de verzorgingsstaat, door immigranten tien jaar in plaats van drie jaar afhankelijk te laten blijven van hun partner. Hierbij benadrukte de VVD dat immigranten niet cultureel hoeven te assimileren, maar dat zij wel sociaal moeten integreren. Hiermee bedoelt de VVD dat zij zich netjes aan de regels moeten houden. D66 wil geen analfabete importbruiden meer toelaten.²⁵

De PvdA daarentegen, meende dat de regeringspartijen met opzet eenzijdig de nadruk leggen op wat er verkeerd is gegaan en de realiteit miskennen dat er momenteel in Nederland meer moskeeën dan kerken worden gebouwd. Om een broodnodig evenwicht te bereiken en niet alleen te straffen, beperken en verplichten, aldus de PvdA, stelde de partij voor om kinderen die uit legaal verblijvende immigranten worden geboren, automatisch het Nederlanderschap te verlenen.²⁶ Dit pleidooi werd gevoerd vanuit de 'grote symbolische betekenis' van een dergelijk fatsoenlijk gebaar en vanuit de veronderstelling dat indien de pasgeborene juridisch wordt genationaliseerd en zo toegang heeft tot de verzorgingsstaat, hij zich ook cultureel met Nederland verbonden zal gaan voelen en zelf ook zal willen integreren. De LPF stelde voor om vreemdelingen te nationaliseren door het categorische onderscheid tussen allochtonen en autochtonen af te schaffen. In haar 'aanvalsplan integratie' wilde zij, net als de VVD, nieuwkomers tien jaar lang vreemdeling laten blijven, waarna zij na het afleggen van een staatsexamen Nederlander zouden mogen worden en daarmee het recht op een uitkering krijgen. Verder waren alle partijen het er wel over eens dat de tijd van vrijblijvendheid voorbij was, tot grote opluchting van met name de SP.

8.2 Veiligheid

Voor alle partijen is het vanzelfsprekend dat de overheid verantwoordelijk is voor de veiligheid van ons land. Alle partijen zien als de primaire verantwoordelijkheid van de overheid het garanderen van de veiligheid. Bovendien zijn alle partijen het erover eens dat de positie van slachtoffers versterkt moet worden ten opzichte van de geweldpleger. Dit is iets waaraan onder de kabinetten Kok al veel is ge-

daan, hoewel de LPF en de GW dat ontkennen. Hoe de overheid de veiligheid moet waarborgen, wat de verantwoordelijkheid van de burger in die waarborg is en hoe de slachtofferrol moet worden ingevuld, daarin verschillen de partijen natuurlijk fundamenteel van inzicht. Hun begrip van rechtvaardigheid verschilt onderling wezenlijk. Voor het CDA betekent rechtvaardigheid, overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit, 'publieke gerechtigheid'. Als gevolg hiervan is veiligheid in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de laagste gezagsinstanties in de kring waarbinnen het geweld wordt gepleegd. Daarom stelt zij: "Gemeenten, politie en justitie moeten hun verantwoordelijkheid nemen om woonwijken weer veilig te maken. Politie en justitie moeten op buurtniveau met alle buurtbewoners samenwerken en de basisveiligheid verbeteren" (2002, 40). Met andere woorden, veiligheid is een sociaal probleem van de buurt. De doelstelling van het veiligheidsbeleid is dan ook de sociale cohesie en sociale controle van buurtbewoners op elkaar in de buurt te versterken. De SP ondersteunt deze visie en stelt dat "om de veiligheid te vergroten [...] ook een beroep gedaan [mag] worden op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Iedereen dient zijn bijdrage aan een leefbare en veilige samenleving te leveren. Het sociaal toezicht dient bevorderd te worden. De samenleving is van ons allemaal" (2002, 44). De CU houdt er een soortgelijke visie op na (2002, 30), maar legt meer verantwoordelijkheid bij de buurtbewoners in de beheersing van onveiligheid en aanhouding van verdachten.

Voor de PvdA is veiligheid niet zozeer een zaak van de buurt, als wel van de staat als geweldsmonopolist: "Een fatsoenlijk bestaan is alleen mogelijk binnen een democratische rechtsstaat. Daarin staat veiligheid in dienst van de democratie en is de burger beschermd tegen willekeur van de macht" (2005, 10). Het tegengestelde van veiligheid is voor de PvdA niet onveiligheid of geweld, maar onderdrukking. Daarom betekent veiligheidsbeleid vooral de uitoefening van rechtsstatelijke macht om onderdrukking door geweld te bestrijden: "Minder misdaad betekent meer vrijheid. Dat geldt voor iedereen en voor ouderen in het bijzonder. De PvdA wil dan ook met alle macht de misdaad bestrijden" (2002, 51). De doelstelling van het veiligheidsbeleid is de rechtsstatelijke dominantietechnieken zo effectief mogelijk toe te passen op de geweldpleger. Ook de VVD beschouwt onveiligheidsituaties primair als een rechtsstatelijk probleem en zeker geen burgerschapsprobleem: "Pas binnen een staat die zowel democratisch als veilig is, kan de Vrijheid van het individu gestalte krijgen – ieders individuele en economische vrijheid" (2005, 5). Het probleem van onveiligheid is, in deze visie, vooral dat zij de 'individuele en economische vrijheid' bedreigt, in het bijzonder het private eigendom. Voor de VVD is onveiligheid daarom ook een bedreiging van de rechtsstaat en is de geweldpleger niet zozeer een slachtoffer van zijn eigen omstandigheden die enig mededogen

verdient, maar de vijand van de mensheid zelve: de aartsvijand van de rechtsstaat. Voor de LPF is onveiligheid geen rechtsstatelijk probleem, maar een bureaucra- tisch probleem. Het politieapparaat functioneert namelijk niet goed: “Minder dan een kwart van alle 45.000 politieambtenaren werkt in de uitvoerende dienst” (2002, 3). Ook D66 legt de vinger op de zere plek bij dit bureaucratisch probleem, maar meent dat dit komt door een gebrekkige democratische controle op het politieapparaat: “D66 vindt dat de verantwoordelijkheid voor de politieorganisa- tie nog steeds onvoldoende democratisch is verankerd” (2002, 26). In die visie is onveiligheid dan ook een van de gevolgen van het feit dat de burgemeester niet rechtstreeks wordt gekozen. De GW meent dat veiligheid primair een probleem is van pakkans, strafmaat en gehumaniseerde gevangenis: hoe hoger de pak- kans, hoe strenger de straf en des te oncomfortabeler de gevangenis, des te veiliger het land (2005, 9). Bovendien wordt de directe relatie gelegd tussen onveiligheid en migrantengedrag: “Straatterreur is een enorm probleem dat te veel wordt ge- negeerd. Straatterreur vindt in vele steden en dorpen plaats en wordt vaak – doch niet uitsluitend – gepleegd door allochtonen” (2005, 14). Waar met name de VVD en de GW niet ingaan op sociale oorzaken van geweldplegingen, doet de SP dit juist wel: “Daarom moet er in de samenleving meer besef komen van de sociaal- economische achtergrond van veel criminaliteit en van de grotere onveiligheid van economisch achtergestelde wijken” (1999, 15). Als gevolg van deze visie – geweld als gevolg van de sociale structuur van onze samenleving – meent de SP dat juist omwille van de veiligheid de eenzijdige gerichtheid op meer repressie, strengere straffen en uitbreiding van het politieapparaat plaats dient te maken voor een bre- dere aanpak (1999, 14-5). Kortom, in de visie van de SP lokt repressie juist geweld en verzet tegen dominantie uit. Net als de SP meent ook GL dat veiligheid in grote mate afhankelijk is van de fysieke en sociale inrichting van het publieke domein (2002, 41). GL is echter van mening dat onveiligheid een direct gevolg is van gebrek- kig opbouwwerk in de buurten: “Veiligheid moet georganiseerd worden, steeds opnieuw” (Ib, 41).

Het belangrijkste beleidsinstrument dat het CDA voorstelt om de eigen verant- woordelijkheid in de beheersing van onveiligheid te bevorderen, is het stimuleren van buurtbewoners om ook zelf, door actiever optreden ('melden') en meer sociale controle hun eigen leefruimte veiliger te maken (2002, 40). De CU is veel explicieter dan het CDA over de in te zetten beleidsinstrumenten en stelt voor buurtinstitutes te versterken door de buurtbewoner direct te koppelen aan de wijkagent via over- leg en wat ze noemt 'interactieve en innovatieve beleidsvorming' (2002, 30). Ook ziet zij buurtpreventie, het aanbrengen van inbraakremmende voorzieningen, het organiseren van sociaal toezicht en andere particuliere initiatieven als 'vrijwillige

politie voor eenvoudig en ondersteunend politiewerk, stadswachten en toezicht-houders in wijken en burgerinzet bij de bestrijding van criminaliteit en de aanhou-ding van verdachten (als belangrijke beleidsinstrumenten om de eigen verantwoor-delijkheid voor de buurtveiligheid te bevorderen (2002,30;35-6). Een sterke buurt betekent een beperkte sociale mobiliteit, zodat bewoners ook daadwerkelijk in de buurt blijven wonen en de tijd krijgen om elkaar te leren kennen en elkaar aan te spreken op elkaars gedrag. Buurt en sociale mobiliteit verdragen elkaar niet goed. De VVD, die net als de PvdA veel waardering heeft voor sociale mobiliteit, stelt dan ook dat het bij onveiligheid niet om buurten, maar om de technische regels van de rechtsstaat gaat. Onveiligheid moet met juridische techniek worden bestreden: “Be-stuurders moeten veel meer en intensiever gebruikmaken van hun bevoegdheden om overlast en asociaal gedrag aan te pakken. De wetgever moet een drastische koerswijziging inzetten door de rechtsbescherming van overlastveroorzakers aan banden te leggen” (2005, 16). De bevoegdheid om macht uit te oefenen is het be-langrijkste instrument om lastig gedrag te disciplineren en ongewenste subjecten uit de leefomgeving te verwijderen.

De LPF ziet, net als D66, in de gekozen burgemeester een belangrijk instrument om de veiligheidssituatie te verbeteren: “Burgemeester en gemeenteraad moeten rechtstreekse zeggenschap over de politie krijgen” (2002, 3). Daarnaast ziet zij heil in neoliberale instrumenten in de vorm van prestatiedwang om het gedrag van de politie te disciplineren: “De korpsleiding moet op resultaat worden afgerekend en bij tegenwerking zonodig worden vervangen door promotie van het middenkader” (Ib, 3). Tevens ziet zij in de organisatie van de gevangenis een belangrijk instrument tegen geweldpleging: “Waarom mogen in Nederland wel vier bejaarden op een kamer in een verpleeghuis en mogen niet vier criminelen tenminste tijdelijk in een cel?” (Ib, 3). De GW stelt hierbij dat niet vier, maar vijf criminelen in een cel moeten kunnen: “Vijf gevangenen op één cel, liever dan één veroordeelde te vroeg op straat” (2005, 10). Daarnaast meent deze partij dat voor migranten (zelfs als zij Nederlandse staatsburgers zijn) geldt dat, indien zij geweld plegen zij het land moeten worden uitgezet: “Het plegen van geweldsmisdrijven dient te kunnen worden bestraft met denaturalisatie en uitzetting” (Ib, 14). Als gevolg van deze visie concludeert de GW: “De verzwakte en verdwaalde Nederlandse rechtsstaat is daarom toe aan een grondige structuurverandering” (Ib, p. 9). Maar niet alleen de migrant vormt voor GW een bedreiging voor de veiligheid, ook het gedrag van psychisch gestoorden moet gericht worden gedisciplineerd in de vorm van de afschaffing van onbewaakt proefverlof voor TBS'ers (Ib, 10).

De beleidsinstrumenten die GL en D66 voorstellen om de eigen verantwoordelijkheid bij de beheersing van onveiligheid te vergroten, zijn vooral van juridisch-technische aard. GL stelt voor een 'citizen charter' op te stellen, een burgerhandvest waarin de organisatie onder meer vastlegt hoe zij met burgers omgaat, hoe zij zich verantwoordt, hoe de inspraak is gegarandeerd, hoe de kwaliteit wordt gecontroleerd en op welke prestaties burgers mogen rekenen (2002, 6). Voor dit burgerhandvest geldt dat "centraal komt te staan het herinrichten van de openbare ruimte en samenwerking van alle instanties bij de aanpak van overlastgevende of criminele personen" (Ib, 41). D66 stelt in minder expliciete bewoordingen dat "een grotere betrokkenheid – zoals door veiligheidscontracten met rechten en plichten – de veiligheid van de leefomgeving dan ook zal vergroten" (2002, 25). Deze partijen menen dat door nieuwe collectieve doelstellingen, nieuwe regels en samenwerkingscontracten tussen gemeente, scholen, buurt en welzijnswerk, de veiligheidssituatie in ons land kan worden verbeterd. De SP meent dat veel onveiligheid wordt veroorzaakt door de neoliberale privatisering van de veiligheidszorg en vindt dan ook dat de veiligheidssituatie pas kan worden verbeterd als wordt erkend dat veiligheid en publieke ruimte geen commercieel product is, maar onder de verantwoordelijkheid valt van de overheid (2002, 44-5).

Parlementaire debatten

In het parlementaire debat over veiligheid (en hiermee wordt dan buurtveiligheid bedoeld) dat we hier als illustratie gebruiken, stond met name het strenger straffen van de zogenaamde veelpleger centraal en bovenal de wettelijke bevoegdheden om veelplegers te straffen. Zo stelde de minister van Justitie dat de strafmaat voor veelplegers juridisch kan worden gebaseerd op hun volledige dossier, wat kan leiden tot een gevangenisstraf van drie maanden. Bij de aanpak van veelplegers gaat het niet alleen om verwijdering uit de samenleving, maar dat ook zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een persoonsgerichte aanpak van gedragsverandering. Terugkeer in de samenleving van de veelpleger waarop zijn aanpak (reïntegratieprogramma) niet is toegespitst omdat de veelpleger niet ontvankelijk bleek voor zo'n programma, wordt hierbij gezien als oorzaak voor terugval in crimineel gedrag. Voor de minister was, ondanks stelselmatige recidive, levenslange opsluiting van veelplegers echter geen optie. Alle partijen waren het hierover eens. In het maatschappelijke debat pleitten winkeliers en politie echter wel voor een hardere aanpak van veelplegers. Zo stelde de Utrechtse korpschef Vogelzang in zijn nieuwjaarsrede van 2004 voor om foto's van veelplegers openbaar te maken. Het argument was dat "mensen [...] zelf verantwoordelijk [zijn] voor hun eigen veiligheid, maar dan moet je ze wel informatie geven over hoe de criminelen te werk gaan en wie ze

zijn”.²⁷ In Hoog Catharijne werd nagedacht over “kooien van ongeveer een vierkante meter, met tralies. Een soort hondenkooien, waar door winkelpersoneel betrapte dieven kunnen wachten de politie”.²⁸ De mogelijkheden om veelplegers aan de schandpaal te nagelen worden op dat moment toegejuicht. Zo stelt het winkelcentrum Amsterdamse Poort voor om veelplegers voor iedereen zichtbaar op te sluiten en particulier bewakingspersoneel meer bevoegdheden om te straffen te geven.²⁹ Belangenbehartigers van drugsverslaafden doen op dat moment een boekje open over de behandeling die drugsverslaafden en daklozen krijgen van de particuliere beveiliging (‘Met een bezemsteel worden ze weggemept’).³⁰

Naast de veelpleger was de jeugdcrimineel onderwerp van debat. De oppositiepartijen gaan hierbij met name in op het tekortschieten van de aanpak van jeugdcriminelen en blijken hierbij zeer mediagevoelig. Dat wil zeggen, zij stelden mediagevoelige onderwerpen aan de orde, zoals berichten dat slechts een enkele jeugdcrimineel na het doorlopen van een reïntegratieprogramma ook daadwerkelijk zijn leven betert. De GW uitte zijn ongenoegen over de gang van zaken rondom de Marokkaanse jeugd in Amsterdam eind oktober 2004, waarbij een gezin uit de Diamantbuurt na maandenlange intimidatie werd weggepest. De minister van Binnenlandse zaken reageerde hierop (mede namens Justitie) door te zeggen dat dit wegpesten door een groep hangjongeren “een tegenslag [was] voor alle partners die juist ook in de Diamantbuurt hebben samengewerkt om deze problemen tegen te gaan”.³¹

Het CDA stelt hierop voor een plan te maken om jeugdcriminaliteit aan te pakken, waarbij ouders aansprakelijk worden gesteld, straffen op maat worden gegeven en gebruik wordt gemaakt van de schaamtecultuur. In het kader van de jeugdcriminaliteit is ook de veiligheid van scholen onderwerp van debat. Met name na de moord op Hans van Wierden op het Haagse Terra College werd in het debat nog eens benadrukt dat het vmbo te veel het ‘afvalputje van ons onderwijsland’ is. Hiermee wordt bedoeld dat het vmbo veel voortijdige schoolverlaters, hoge personeelstekorten en bovenal intense veiligheidsproblemen op de school kent, terwijl juist het vmbo is ontwikkeld om kansarme leerlingen te emanciperen. De minister van Onderwijs stelt dat verantwoordelijkheid voor de veiligheid op school primair een verantwoordelijkheid is van de school zelf en daarnaast van het lokaal jeugdbeleid en de gemeente, die een faciliterende en ondersteunende verantwoordelijkheid hebben. De minister van Justitie vond met de Tweede Kamer, na de moord in het Terra College, tuchtscholen voor scholieren die zich stelselmatig misdragen een goed plan – de geboorte van een middenweg tussen school en jeugdgevang.³² De politieke partijen, met name de CU, maar ook het CDA en de VVD, hebben gezocht naar uitbreiding van juridische bevoegdheden om jeugdcriminelen en veel-

plegers harder aan te pakken. Hierbij werd naar Engels voorbeeld het Doe Normaal Bevel (DNB) – in Engeland: Anti-Social Behaviour Order (ASBO) – voorgesteld. De minister van Justitie beloofde hiermee in 2005 een experiment in een middelgrote stad te houden om te bekijken of dit instrument een aanvulling zou zijn op het bestaande instrumentarium. Het DNB is een formele civielrechtelijke strafmaatregel, die buurtbewoners van tien jaar of ouder verplicht zich gedurende een bepaalde periode niet schuldig te maken aan wangedrag, na een eerste overtreding. Wie het rechterlijk bevel aan zijn laars lapt, kan vervolgens bij de strafrechter een gevangenisstraf tegemoet zien (in Engeland maximaal vijf jaar). Met het DNB in de hand kunnen buurtbewoners, zonder al te zware bewijslast, ongewenste subjecten vanaf de leeftijd van tien jaar uit hun buurt verwijderen.³³ De minister van Justitie voegde bij de toezegging van het experiment er wel aan toe dat in de eerste plaats burgers zelf de verantwoordelijkheid hebben om elkaar aan te spreken op al dan niet sociaal gedrag. Verder stelde hij nadrukkelijk dat andere middelen dan het strafrecht (bijvoorbeeld het instellen van gedragsregels die worden gehandhaafd door burgers of functionarissen) de voorkeur verdienen. Daarnaast voegde de minister toe dat het veiligheidsbeleid niet gericht is op het straffen van minderjarigen, maar op het voorkomen dat ze met het strafrecht in aanraking komen. Hij was van mening dat het jeugdstrafrecht al verschillende mogelijkheden biedt om een jeugdige die zich in strafrechtelijke zin heeft misdragen niet of lichter te bestraffen.³⁴

8.3 Geestelijke Gezondheidszorg

De vraag wie verantwoordelijk is voor de geestelijke gezondheid van burgers in ons land, wordt door de politieke partijen verschillend beantwoord. De partijen zijn het erover eens dat zorg voor gezondheid allereerst een zaak is van eigen verantwoordelijkheid. Maar dit houdt niet in dat hiermee het sociale recht op gezondheidszorg, op een voor ieder betaalbare en bereikbare hulp, vervalt. In de geestelijke gezondheidszorg staat dat sociale recht niet ter discussie, maar wel de voorwaarden van betaalbare en bereikbare hulp. Voor het CDA gaat het hierbij niet zozeer om de technische, bestuurlijke en professionele voorwaarden van die zorg, als wel om de sociale voorwaarden: “Het CDA wil ruimte scheppen om de sociale vragen als vragen van menselijke verhoudingen aan de orde te stellen” (2002, 42). Overeenkomstig het thomistische beginsel van subsidiariteit, verwerpt het CDA de van overheidswege opgelegde ordening van zorg, maar wil zij de eerstelijnszorg versterken en zelfzorg en vooral de pastorale zorg voor de naaste stimuleren. Het CDA zoekt hier nadrukkelijk naar emancipatie van de patiënt ten opzichte van de professional (Ib, 44). De CU deelt deze visie en benadrukt nog meer dat de overheid

de mogelijkheden van zorg in de thuissituatie zou moeten stimuleren (2002, 45). In deze visie wordt dus de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt zelf en vooral van betrokken ouders, vrienden en kennissen benadrukt: het gaat in dit beleid om het scheppen van voorwaarden voor de uitoefening van naastenliefde. De SP meent dat het neoliberalisme die uitoefening onmogelijk maakt en heeft dan ook als enige partij een verklaring voor de enorm toegenomen psychische klachtenstroom in de afgelopen jaren: “Het aantal mensen dat een beroep moet doen op de ‘geestelijke’ gezondheidszorg neemt toe. In het overheidsbeleid en het maatschappelijk verkeer (in de 24-uurs economie, de flexibilisering van het werk en de hoge werkdruk) dient veel meer gekeken te worden naar en rekening gehouden met de gevolgen voor de ‘geestelijke’ volksgezondheid” (2002, 18).

GL meent dat “mensen meer mogelijkheden moeten krijgen om hun eigen zorg en verzorgers uit te kiezen. Dat is belangrijk voor het gevoel van eigenwaarde, dat door ziekte of gebrek toch al onder druk komt te staan” (2002, 30). Daarnaast benadrukt GL dat “mensen moeten worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid voor een zo zinnig en zuinig mogelijk gebruik van de gezondheidszorg. Niet alleen vanwege de kosten, maar ook omdat iedere medische handeling risico’s met zich meebrengt” (Ib, 31). In tegenstelling tot het CDA en CU, meent GL niet dat de menselijke waardigheid of eigenwaarde afhankelijk is van het eigen vermogen om het lijden te verdragen. In plaats daarvan heeft het een antropocentrisch humanisme voor ogen, waarbij de eigenwaarde afhankelijk is van eigen normen: “In de ouderenzorg en in de zorg voor chronisch zieken, gehandicapten en psychiatrische patiënten komt kwaliteit van leven voorop te staan” (2002, 31). De SP houdt er dezelfde mening op na (1999, 13). De kwaliteit van leven staat ook voorop bij de PvdA, voor wie het probleem van de geestelijke gezondheidszorg primair bestaat uit de dreigende sociale uitsluiting van publieke voorzieningen voor patiënten: “Niet iedereen is in staat om publieke voorzieningen te gebruiken, bijvoorbeeld door psychische of verslavingsproblemen. Het is maatschappelijk ongewenst als dit leidt tot uitsluiting van voorzieningen en daarmee tot een groei van het aantal daklozen en bedelaars” (2005, 9). De PvdA beschouwt het probleem van de geestelijke gezondheidszorg dan ook als een probleem van sociale uitsluiting van verzorgingsstatelijke arrangementen, waardoor een onderklasse van daklozen en bedelaars dreigt te ontstaan (Ib, 20). D66 benadrukt het sociale probleem van uitzichtloosheid en eenzaamheid voor patiënten en stelt daarom de sociale interactie tussen de patiënt en de hulpverlener centraal. Daarbij wil zij ook de positie en de kwaliteit van de professional versterken, ofwel de eigen verantwoordelijkheid van professionals vergroten (2002, 9-10). De SP benadrukt dat gezondheid alles van doen heeft met leef- en werkom-

geving, opvoeding, opleiding en voeding en dat daarom de oorzaken van sociaal-economische gezondheidsverschillen met kracht moeten worden bestreden (1999, 11-12).

Alle politieke partijen stellen hetzelfde beleidsinstrument voor om de eigen verantwoordelijkheid te vergroten: vraaggestuurde vormen van zorg met persoonsgebonden budgetten. Zij legitimeren deze beleidstechniek echter op wezenlijk verschillende gronden. Het CDA meent dat het persoonsgebonden budget een instrument is om de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt te vergroten, in die zin dat hij in staat wordt gesteld zijn eigen zorg in te richten. Voor het CDA betekent het persoonsgebonden zorgbudget "een verplicht hoogwaardige, transparante standaardpolis met daarboven de keuzevrijheid voor extra zorgopties [zodat] mensen die aangewezen zijn op langdurige zorgverlening naar keuze een persoonsgebonden zorgbudget in geld of in natura (van een instelling) krijgen" (2002, 31-2). Het CDA benadrukt dat het persoonsgebonden budget de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt vergroot, maar benadrukt dat dit los staat van de ondersteuning door familie, vrienden en bekenden. Wie dat wil, kan onafhankelijke advisering en zorgbemiddeling krijgen (2002, 32). De CU spreekt niet van vraaggestuurde, maar van behoeftegestuurde zorg (2002, 43), omdat zij niet met het neoliberalisme wenst te worden geïdentificeerd. Waar het bij de CU om gaat, is dat de patiënten de macht krijgen om de inrichting van de zorg daadwerkelijk kunnen beïnvloeden (Ib, 43), zodat patiënten dus ook zelf verantwoordelijk zijn voor die inrichting. Niet onbelangrijk voor de CU is dat patiënten dan ook de vrijheid krijgen hun zorgvoorzieningen in te richten overeenkomstig hun levensbeschouwelijke grondslagen: "Boven het voor ieder geldende basispakket moeten mensen kunnen kiezen voor een zorgaanbod dat past bij hun individuele wensen ten aanzien van de omvang, de diversiteit, of de door levensbeschouwing gekleurde aard van het voorzieningenpakket" (Ib, 45). Voor GL gaat het er bij het persoonsgebonden budget vooral om dat "gehandicapten, chronisch zieken, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten [...] zo veel mogelijk zeggenschap [krijgen] over hoe ze wonen en over de zorg en begeleiding die ze krijgen" (2002, 31), waardoor de kwaliteit van hun leven wordt verhoogd.

De PvdA meent dat het persoonsgebonden budget een effectief instrument is om de gezondheidszorg te vernieuwen: "De essentie daarvan is dat geld voor publieke diensten niet of niet alleen gaat naar instellingen die dergelijke diensten aanbieden, maar rechtstreeks naar mensen die deze diensten vragen" (2002, 66). Voor de PvdA is het persoonsgebonden budget dan ook een instrument om een verzorgingsstatelijk arrangement te moderniseren en tegemoet te komen aan de eisen van de middenklasse, die meer keuzevrijheid en meer informatie verlangt.

Daarom is het de verantwoordelijkheid van de overheid om een goede informatievoorziening te stimuleren. Voor de VVD past het persoonsgebonden budget in feite helemaal binnen het neoliberale beschavingsideaal van de vooruitgang in welvaart. Voor haar is het persoonsgebonden budget een instrument om de marktwerking in de zorg de vergroten en dus is dit primair een financiële kwestie: “Zo wordt ruimte gemaakt voor marktwerking, grotere diversiteit van aanbod en het aanboren van de bereidheid van burgers om voor keuzevrijheid en kwaliteitsverhoging de portemonnee te trekken” (2002, 7). De VVD benadrukt dat het eigen risico in zo'n persoonsgebonden budget niet mag ontbreken: zij werkt als prikkel (prestatiedwang) om vooral doelmatig met het budget om te gaan: “Een eigen risico maakt mensen kosten-bewust en draagt ertoe bij dat de zorguitgaven zich op een verantwoorde wijze ontwikkelen” (Ib, 13). Net als de VVD, meent ook D66 dat het persoonsgebonden budget een sturingsinstrument is om de collectieve lastendruk te verminderen (2002, 30). Voor de LPF is het persoonsgebonden budget een instrument om de enorme bureaucrativering in de gezondheidszorg een halt toe te roepen: het is een middel om te reorganiseren (2002, 2).

Naast het persoonsgebonden budget, stellen sommige partijen een reorganisatie van de geestelijke gezondheidszorg voor, primair bedoeld om de gigantische wachtlijsten terug te dringen. Het CDA meent dat de problemen in de GGZ met name worden veroorzaakt door slechte organisatie: “Intensievere samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties, GGD en politie is nodig om sneller en beter te kunnen anticiperen en reageren op noodsituaties. Zo kan de psychiatrische zorg (GGZ), reclassering, verslavingspreventie en intensieve begeleiding verbeterd worden” (2002, 33). Door wederzijdse afstemming van alle betrokkenen kan de kwaliteit van de zorg aanzienlijk worden verbeterd. De overheid heeft hierin een coördinerende verantwoordelijkheid: “De overheid bevordert het op elkaar afstemmen van voorzieningen in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening” (Ib, 43). Ook GL meent dat ‘veel winst’ valt te behalen door een betere organisatie en afstemming: “Meer samenwerking tussen behandelaars, bijvoorbeeld tussen huisartsen, verzekeringsartsen en jeugdgezondheidsartsen” (2002, 30). GL wenst nadrukkelijk de psychische hulpverlening zo laagdrempelig mogelijk te houden en meent dat de wederzijdse afstemming tussen betrokken instanties dan ook de verantwoordelijkheid moet zijn van de direct betrokkenen zelf: “Huisarts, RIAGG en maatschappelijk werk zorgen voor afstemming en samenwerking” (Ib, 31). Wat een dergelijke afstemming vereist, dat wil zeggen, wat de bureaucrativering en de daarmee samenhangende gigantische wachtlijsten doorbreekt, is volgens GL professionalisering. Van professionalisering gaat volgens GL een heilzame, antibureaucratiserende werking uit: “Patiënten- en cliëntenorganisaties worden beter ondersteund en zondig

geprofessionaliseerd. Alle zorginstellingen houden tevredenheidsonderzoeken en klantenpanels” (2002, Ib, 31). Professionalisering betekent ook dat er meer financiële middelen voor de GGZ moeten worden vrijgemaakt: “Voor gezondheidsvoorlichting, vroegtijdige signalering van beginnende chronische kwalen (o.a. dementie) en een betere toerusting van de GGD’s komt meer geld beschikbaar” (Ib, 32).

Parlementaire debatten

In het parlementaire debat over de geestelijke gezondheidszorg staat de transformatie van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde GGZ centraal. De staatssecretaris van VWS benadrukte dat deze omslag de verantwoordelijkheid is van de GGZ zelf en dat de overheid hierbij vooral een stimulerende taak vervult bij het centraal stellen van de specifieke hulpvraag van specifieke ‘cliënten’, die mede invulling geven aan de zorg. Hierbij werd in het debat ook ingegaan op de specifieke hulpvraag van allochtone cliënten, met name Marokkaanse schizofrene cliënten. De staatssecretaris gaf hierbij aan dat de GGZ nog meer toegankelijk moest worden voor allochtonen en dat het ministerie van VWS daarom ook een actieplan interculturalisatie bij GGZ Nederland financieel steunde. In het debat kwam, naast de vraaggestuurde geestelijke gezondheidszorg, ook de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt aan de orde, inclusief die van de schizofrene patiënt. Als bijvoorbeeld een zorginstelling aangifte bij de politie doet van brandstichting veroorzaakt door een van haar patiënten, dan verdedigd de minister van VWS deze aangifte omdat brandstichting een (ernstig) strafbaar feit is en omdat de patiënt die een delict pleegt zoveel mogelijk moet worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid.

In het debat werd het onderwerp van jongeren met psychiatrische stoornissen direct gekoppeld aan verantwoord burgerschap en minder recidive, waarbij de PvdA een relatie veronderstelde tussen medische behandeling van deze groep (bijvoorbeeld aanranders en verkrachters) en burgerschap. De minister van Justitie stelde dat iedere jongere die wordt opgenomen in een justitiële jeugdinstelling, altijd een medische intake krijgt die wordt uitgevoerd door een professional die kan doorverwijzen naar een psychiater. Voor jongeren met specifieke psychische stoornissen zijn er in Nederland specifieke afdelingen waar zij kunnen worden opgenomen, begeleid en behandeld. In het debat werd met name de relatie gelegd tussen psychische stoornis en onveiligheid. Daarbij werd ook ingegaan op het belang van het sociale netwerk van de patiënt (of cliënt) om zijn stoornis onder controle te houden. De eerste verantwoordelijkheid voor die controle ligt bij de ouders en het sociale netwerk van vrienden en familie. Als dat netwerk er niet is, dan kan met behulp van het persoonsgebonden budget een netwerk van welzijnswerkers worden

ingekocht voor een aantal uren per week. De verantwoordelijkheid van de zorginstelling is eigenlijk pas aan de orde op het moment dat de patiënt moet worden opgenomen en behandeld. De zorginstelling is verantwoordelijk voor het waarborgen van de wetenschappelijke en praktische kennis en kunde van de te verstrekken zorg. Het is hun verantwoordelijkheid dat er voldoende aanbod is van zorg als hier door de cliënt, als medevormgever van zorg, om wordt gevraagd.

Ondertussen neemt de bezorgdheid in het maatschappelijke debat over deze neoliberale ideologie toe bij de betrokkenen in het veld. Dit houdt in dat de vermaatschappelijking in de vorm van eigen verantwoordelijkheid van psychiatrische patiënten in werkelijkheid betekent dat deze groep aan hun lot wordt overgelaten, met verloedering, vereenzaming, armoede, verslaving en buurtoverlast als gevolg. In werkelijkheid, zo wordt gesteld in het veld, betekent eigen verantwoordelijkheid dat een patiënt eerst moet ontsporen voordat hij hulp krijgt (de wet Bopz). De reden voor dit systeem, zo wordt gedacht door betrokkenen, is dat er niet voldoende plaatsen zijn om patiënten op te nemen, zodat bij ontsporing eerder de gevangenis wacht dan het psychiatrisch ziekenhuis. Eigen verantwoordelijkheid van ouders voor hun geestelijk gestoorde kinderen (bijvoorbeeld schizofrenie), betekent in feite dat de ouders met een emotionele druk of angst te maken krijgen die zij lang niet altijd kunnen dragen. In sommige gevallen doen ouders uit wanhoop aangifte tegen hun eigen kind. In het werkveld wordt dan ook niet enthousiast gereageerd op de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), waarbij de gemeente de primaire verantwoordelijkheid krijgt voor de sociale integratie van patiënten, omdat deze de autonomie van zorgconsumenten en niet de ziekte van patiënten centraal stelt. De vraag wat te doen met degenen die het niet redden in de samenleving omdat ze niet over het sociale vermogen (sociaal kapitaal) beschikken om samen te leven, lijkt hierdoor te veel op de achtergrond te belanden.³⁵ Zoals de Rotterdamse PvdA-bestuurder Schrijer het formuleert: "De nadruk op eigen verantwoordelijkheid is natuurlijk een heel comfortabel verhaal voor de maatschappelijke winnaars. Succes is aan je zelf te danken, falen ook. Maar hier in Rotterdam kom je mensen tegen die zichzelf gewoon niet kunnen redden"³⁶

8.4 Jeugd

Alle politieke partijen zijn het erover eens dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de vorming en zorg van de toekomstige burgers. In tweede instantie ligt die verantwoordelijkheid bij het onderwijs en pas in derde instantie bij de jeugdzorg. De jeugdzorg is er voor die jongeren die moeilijk zijn te handhaven voor hun ouders en opvoeders. In Nederland, zo wordt beweerd, gaat het dan om zo'n

vijftien procent van alle jongeren, waarbij circa vijf procent als probleemjongeren kan worden aangeduid.³⁷ Historisch blijkt dit percentage door de tijd heen gelijk te blijven. Het CDA ziet de noodzaak van de jeugdzorg met name in de verzwakking van het gezin als institutie. Om het werkelijke probleem van probleemjongeren aan te pakken verdient het gezin meer aandacht: jeugdzorg beperkt zich daarom eigenlijk tot symptoombestrijding. Het CDA is van mening dat effectieve jeugdzorg vraaggestuurd behoort te zijn, specifiek afhankelijk van de persoonlijke situatie van de hulpbehoevende. Het CDA wenst maatwerk in de jeugdzorg: "Voor effectievere jeugdzorg is vraagsturing noodzakelijk. In de jeugdzorg moet zoveel mogelijk maatwerk worden geleverd, het beleid moet worden afgestemd op de leefwereld van de jongeren" (2002, 40). De CU meent dat de oorzaak van probleemjongeren ligt bij sociale mobiliteit en emancipatie, dat wil zeggen, de afbraak van sterke gezinsverbanden en het traditioneel georganiseerde gezinsleven: "Culturele ontworteling leidt tot op drift geraakte jeugd" (2002, 51). Kortom, het gezin is verantwoordelijk voor de op drift geraakte jeugd en het jeugdbeleid moet er dan ook op gericht zijn om die 'drift' te voorkomen. Het gezin dus als hoeksteen van ons sociale bestaan en van groter belang dan staat en markt; het gezin is immers de meest intensieve vorm van elkaar dienen. Ook de SP onderschrijft dit: "Jeugdzorg moet erop gericht zijn kinderen zoveel mogelijk in hun eigen omgeving en bij hun ouders te laten blijven" (2002, 17).

Voor de PvdA is het sociale probleem van probleemjongeren vooral een verzorgingsstatelijk probleem van sociaal overheidsbeleid, wat betekent dat de beheersing van dit probleem vernieuwing of reorganisatie van de verzorgingsstaat impliceert. De PvdA beschouwt het gezin niet als een institutie, gedragen door traditie, maar ziet deze als een contractuele relatie van rechten en plichten, gewaarborgd door de overheid. Dat lijkt althans de strekking van de PvdA-inbreng. Zij stelt dat de ouders een zorgplicht en kinderen een zorgrecht hebben. Hiermee is de zorg van jeugd dus bovenal een kwestie van sociale zekerheid: "Kinderen horen zoveel mogelijk verzekerd te zijn van de zorg van beide ouders. Daarom wordt de zorgplicht en het zorgrecht van ouders, neergelegd in verschillende wetten zoals belastingen en familierecht, beter en eenduidig geregeld" (2002, 20-21). In tegenstelling tot de PvdA, meent de SP dat het probleem van probleemjeugd niet zozeer verzorgingsstatelijk is, maar een cultureel, intellectueel en moreel probleem van persoonlijkheidsvorming. De SP stelt dat de vorming van jeugd vooral erop gericht moet zijn een zinvol leven in vrijheid en met eigen verantwoordelijkheid te kunnen leiden, als sociaal wezen, dus een zinvol leven gedeeld met anderen (1999, 7). Dit betekent dat het humanistische renaissance-ideaal, met de vorming van de homo universalis het doel moet zijn van ons jeugdbeleid: "Kinderen moeten worden opgeleid tot

weerbare, kritische individuen die de samenhang der dingen kunnen ontdekken. Ze moeten vertrouwd raken met kunst, cultuur en wetenschap, en respect en waardering krijgen voor de medemens en al het overige wat leeft” (1999, 15).

Diverse politieke partijen signaleren beleidsproblemen en reiken beleidstechnieken aan, maar blijven stil over de doelen van het jeugdbeleid, over hoe jeugd gevormd behoort te worden. Zo meent de VVD dat probleemjongeren vooral een probleem voor anderen vormen en dat deze doelgroep in de eerste plaats – om het zo uit te drukken – gedisciplineerd moet worden, met als doel de overlast te beperken: “Als huisartsen, onderwijzers, jeugdzorg en de kindbescherming de handen ineen slaan, kan een hoop ellende worden voorkomen” (2002, 20). GW ziet in hard werken en strenge tucht het instrument voor probleemjeugdbestrijding: “De ambachtsschool, broedplaats van generaties hardwerkende Nederlanders, komt terug. Hetzelfde geldt voor tuchtscholen voor die leerlingen die de boel verzieken en een strenge aanpak behoeven” (2005, 11). De PvdA meent dat de overheid publieke voorzieningen moet scheppen om er in ieder geval voor te zorgen dat wanneer de ouders hun taak niet aankunnen, de overheid hen helpt om het beter te doen: “Met de gemeente als regisseur werken instellingen samen om kinderen te beschermen en hen kansen te bieden op een goede toekomst” (2002, 52). Over de steun die de ouders bij de overheid kunnen vinden is de PvdA expliciet: “Het consultatiebureau adviseert alle ouders over de ontwikkeling van hun kinderen en wijst bijvoorbeeld de weg naar de peuterspeelzaal. [...]De invoering van een wettelijk basispakket voor ouder en kindzorg voor 0- tot 19-jarigen onder regie van de gemeenten, garandeert dat alle kinderen goede zorg krijgen inclusief opvoedingsondersteuning voor ouders” (Ib, 20).

Het CDA vindt het gezin zo belangrijk voor de ontwikkeling van eigen verantwoordelijkheid dat zij hiervoor een nieuwe organisatie, een bureaucratie in discours-analytische termen, wil oprichten: “Het CDA wil een minister van Gezins- en Jeugdzaken. De minister van Gezins- en Jeugdzaken zorgt voor een integratie van de familiebelangen binnen elk beleidsterrein zoals huisvesting, mobiliteit, inkomen, thuiszorg, onderwijs en recreatie. Jongeren groeien op in gezinnen en daarom is het logisch dat deze minister tevens is belast met het jeugdbeleid en de jeugdzorg” (2002, 18). Ook de CU heeft een heel pakket voor jeugdzorg, variërend van uitbreiding van reclassering van jeugdigen (georganiseerd rondom zuilen), strakke voorwaarden en duidelijke normen voor uitgaansgelegenheden en grootschalige dansfeesten, tot een integrale aanpak (waarbij scholen en welzijnswerkers betrokken zijn) in de strijd tegen jeugdterreur – allemaal gericht op het ‘herstel van de natuurlijke gezinssituatie’ (2002, 51). De SP meent dat jeugdzorgwerkers meer status nodig hebben om hun invloed op hun doelgroep te vergroten: “De salarissen van

de werkers in de jeugdzorg moeten worden verhoogd” (2002, 17). Het jeugdzorg-instrument van GL heet opbouwwerk en professionalisering van het welzijnswerk: “Opvoedingsondersteuning voor ouders wordt een vast onderdeel in het aanbod van het welzijnswerk gericht op kinderen. [...] Jongeren krijgen meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het aanbod van welzijnswerk” (2002, 34). In het kader van probleemjeugd stelt GL dus dat de positie van vrijwilligerswerk wordt verbeterd, met speciale aandacht voor jongeren en migranten (Ib, 33). Daarnaast wenst GL dat de jeugdpolitie wordt uitgebreid en ook dat de specialismen bij jeugd en zeden moeten terugkomen in de politiekorpsen (Ib, 42), met als doel socialisatie: “Straffen van jongeren en jongvolwassenen krijgen het karakter van nieuwe-kansstraffen, die bestaan uit een verplicht pakket van scholing, begeleiding en toezicht” (Ib, 42). D66 wenst vooral vernieuwing van de bureaucratie in de jeugdzorg om de kosten te drukken: “D66 wil meer samenhang in de jeugdzorg. Het gedeelte van de jeugdhulpverlening dat nu via de rijksbegroting loopt, moet worden opgenomen in de nieuwe ziektekostenverzekering. Acceptatieplicht voor jeugdzorginstellingen verbetert de aansluiting op de vraag. De eerstelijnsgezondheidszorg behoudt een rechtstreekse ingang bij de vrijwillige ambulante jeugdzorg. Zij heeft wel een meldingsplicht bij de bureaus jeugdzorg” (2002, 10).

Parlementaire debatten

In het debat over de jeugdzorg ging het vooral om wie verantwoordelijk is voor wat. En vooral ook om wie verantwoordelijk is voor de financiering van jeugdzorg. De staatssecretaris van VWS antwoordde op kamervragen dat provincies verantwoordelijk zijn voor een doelmatig en effectief jeugdzorgaanbod. Provincies kopen jeugdzorgarrangementen in bij de zorgaanbieders, met het geld uit de doeluitkering die zij voor de jeugdzorg krijgen toebedeeld van de rijksoverheid. Om de capaciteit in de jeugdzorg te verhogen, had het kabinet extra geld beschikbaar gesteld, waarbij het ging om structurele middelen, oplopend van 11,7 miljoen euro in 2004 tot 39,4 miljoen euro in 2007. Op de nieuwe Wet op de jeugdzorg kwam met name kritiek vanwege het feit dat er sprake is van vele geldstromen (D66 herkende er wel acht) en verantwoordelijkheden van vijf ministeries, die zich volgens de wet met de jeugdzorg moeten bemoeien. Ook was er vanzelfsprekend kritiek op de lange wachttijden, waarvoor de nieuwe wet juist een bureaucratische oplossing tracht te bieden. Wachttijden van zeven maanden voor een voortdurend mishandeld kind werden hier onfatsoenlijk geacht, in die zin dat dit aanleiding geeft om te spreken van een onfatsoenlijke overheid.³⁸ De Kinderbescherming laat weten dat ze ernaar streeft om kinderen zo veel mogelijk bij hun ouders te laten opgroeien en ouders

zelf de verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun kinderen. Wat de prijs is die het kind hiervoor betaalt in de vorm van het incasseren van geweld, is niet bekend.³⁹

Daarnaast werd tijdens het debat ingegaan op de geboden kwaliteit van de jeugdzorg door jeugdzorgaanbieders – vragen omtrent kwaliteit die direct werden gereduceerd tot vragen van toezicht op kwaliteit. Bij de kwaliteit van opvanghuizen meende de staatssecretaris van VWS dat de cliënt, bij de acceptatie van een persoonsgebonden budget, zich verplicht tot het inkopen van kwalitatief verantwoorde zorg en dat de cliënt dus ook zelf in staat is die kwaliteit van zorg te beoordelen. Kwalitatief verantwoorde zorg werd hierbij gedefinieerd als zorg die voldoet aan de daartoe strekkende beroepsregels en verklaringen van goed gedrag van diverse zorgverlenende professionals en vrijwilligers (bijvoorbeeld om ontucht te voorkomen). Dat betekent dat onder de AWBZ de zorgaanbieder verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zorg, ook voor zorg die wordt verstrekt door onderaannemers van de jeugdzorg. Onder de Wet op de jeugdzorg zijn de zorgaanbieders zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde zorg, waarbij de provincie als financier er zeker van moet zijn dat de zorg die wordt ingekocht, ook daadwerkelijk voldoende van kwaliteit is. De Inspectie voor de Jeugdzorg is verantwoordelijk voor toezicht op alle zorgaanbieders waarmee de provincie een subsidierelatie heeft of waarvoor het Bureau Jeugdzorg heeft geïndiceerd. Tevens is de inspectie verantwoordelijk voor het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen die gefinancierd worden door Justitie. Voor het toezicht op de AWBZ-instellingen, gefinancierd door de zorgkantoren, is de Inspectie voor de Gezondheidszorg verantwoordelijk. Beide inspectieapparaten kunnen dus toezicht houden op particuliere, niet erkende zorgaanbieders als daar vanuit de provincie of vanuit de AWBZ gefinancierde zorg jeugd verblijft.

8.5 Regeerakkoord

Met de slogan 'Meedoen, Meer Werk, Minder Regels' van het kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66), wordt verwezen naar het bevorderen van de doelstellingen om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten. Volgens de coalitie slaat 'meedoen' op de eigen verantwoordelijkheid in de zin dat burgers niet alles van de overheid mogen verwachten, maar ook zelf het initiatief moeten nemen, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, zonder dat dit mag leiden tot een verminderde betaalde arbeidsmarktparticipatie. 'Meer werk' slaat op de eigen verantwoordelijkheid zelf initiatief te tonen om aan het werk te komen en te blijven, en daarmee het beroep op de publieke gelden te verminderen. 'Minder regels' slaat op eigen verant-

woordelijkheid in de zin dat mensen zelf de ruimte of autonomie moeten krijgen om hun eigen gedrag te reguleren, vanuit de gedachte dat het sociale leven toch niet technisch dichtgetimmerd kan worden door bureaucratische regels, al was het alleen maar omdat niet alle regels praktisch zijn te handhaven. Voor de VVD betekent deregulering het schrappen van die regels die toch niet worden gehandhaafd. Blijkbaar heeft de VVD geen oog voor de symbolische waarde van regels voor het reguleren van gedrag die, net als cultuur, een bindende factor is die samenlevingen integreert. Sleutelwoorden van Balkenende II zijn de gerelateerde burgerlijke concepten van 'fatsoen' en 'respect'. Vanuit die concepten wordt zowel het waarden- en normendebat, als de aanpak van criminaliteit gelegitimeerd. Hiermee staat het regeerakkoord dicht bij het programma en manifest van de VVD en ook dicht bij het programma van het CDA. De beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring uit het manifest van het CDA zijn echter niet of nauwelijks te herkennen. Er lijkt dan ook een verschuiving in de politieke en morele denkrichting van het CDA opgetreden te zijn: van christelijke beginselen en christelijke deugden (barmhartigheid en naastenliefde) naar gemeenschappelijke (nationale) burgerlijke waarden en normen. Hierdoor staat het CDA niet langer principieel tegenover de VVD (in de vorm van het christelijke theïsme versus het antropocentrische humanisme) en is er een stevige bodem voor samenwerking.

Noten

23. 'CDA: sanctie op terugsturen van kinderen; voorstel in integratiedebat', *NRC Handelsblad*, 31 augustus 2004; 'PvdA: Alle baby's Nederlander', *Algemeen Dagblad*, 31 augustus 2004.
24. 'Kabinet blijft fel tegen dubbele nationaliteit', *Volkskrant*, 3 september 2004.
25. 'Kamer zoekt rustige toon in historisch integratiedebat', *Trouw*, 3 september 2004.
26. 'PvdA haalt fel uit over integratie; regeringspartijen angsthazerij verweten', *Volkskrant*, 1 september 2004; 'Vaag debat over succes integratie minderheden', *Trouw*, 1 september 2004.
27. 'Aan de kaak', *NRC Handelsblad*, 10 januari, 2004.
28. 'Veelplegers in kooien zetten', *Trouw*, 7 januari 2004.
29. 'Steun voor kooienplan', *Trouw*, 8 januari 2004.
30. 'Tanende tolerantie raakt vooral verslaafden', *Trouw*, 9 januari 2004.
31. Zie www.minbzk.nl/www.ministerremkes.nl/veiligheid/politie/parlementaire/antwoorden.
32. 'Een wereldvreemde meneer', *Algemeen Dagblad*, 7 februari 2004.
33. 'Oorlog tegen de aso's', *Volkskrant*, 16 oktober 2004.

34. Brief van de Minister van Justitie, Nr. 28 684 "Naar een veiliger samenleving". 2 november 2004.
35. 'Eerst ontsporen, dan pas hulp', *Volkskrant*, 20 maart 2004.
36. 'Eigen verantwoordelijkheid is een heel comfortabel verhaal voor de winnaars', *Volkskrant*, 28 augustus, 2004.
37. Van de 3.569.837 minderjarigen in 2002 waren er 149.922 subject van jeugdzorg. Het gaat hier dus om een percentage van zo'n 4,2%.
38. 'Situatie is onacceptabel: wachttijden niet eerder zo lang, soms 7 maanden', *Het Parool*, 23 april 2005.
39. 'Dood of een trauma', *Volkskrant*, 27 September 2004.

9. Beleidsdiscours van eigen verantwoordelijkheid

Het beleidsdiscours wordt gereconstrueerd aan de hand van geselecteerde beleidsdocumenten per beleidssector (integratie, veiligheid, geestelijke gezondheidszorg en jeugdzorg, allemaal gepubliceerd op het internet), waarvan de onderzoeker heeft vastgesteld dat zij het meest richting geven aan het beleid (omdat ze de beleidsdoelstellingen, te volgen strategieën en missies het meest expliciet verwoorden). Daarom is het de mening van de onderzoeker dat deze documenten ook het meest relevant zijn voor de reconstructie van het discours van eigen verantwoordelijkheid.

9.1 Integratie

In het integratiebeleid van Balkenende II staat de collectieve bewustwording van 'het multiculturele drama' centraal. Dat wil zeggen, voor het kabinet is 'het integratieprobleem' de sociale kwestie van vandaag:

De integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centraal sociaal probleem. Het minderhedenvraagstuk is door velen inmiddels uitgeroepen tot dé sociale kwestie' van de eenentwintigste eeuw, vergelijkbaar met de problemen die de omvorming van plattelonders tot stadsarbeiders aan het begin van de 20^e eeuw met zich heeft gebracht (Kabinetsreactie, 2004,1)

Hoewel de Commissie Blok in haar evaluatie van het integratiebeleid sinds 1970 concludeert dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd (Commissie Blok, 2004), is de reactie van het kabinet en ook de media hierop dat, als aangegeven, de integratie geheel of gedeeltelijk is mislukt. De kritiek op de Commissie Blok dat haar rapport en met name haar aanbevelingen te vrijblijvend

zijn, heeft dan ook veel te maken met haar beperkte bijdrage aan de politieke en sociale constructie van de integratiecrisis (zie citaat hierboven). 'De integratie' is niet 'geheel of gedeeltelijk geslaagd', maar het kabinet heeft te maken met een nieuwe sociale kwestie, vergelijkbaar met 'het probleem van de plattelander'. Destijds was het de uitdaging om van die plattelander, via stadsarbeid en sociale mobiliteit, een burgerlijk individu te maken. Nu is het de uitdaging om van de vreemdeling, via arbeid, een burgerlijk individu te maken (zie het onderscheid tussen burgerlijk individu en burger in paragraaf 3.1 van deze studie). Eigen verantwoordelijkheid in het integratiebeleid betekent dan ook in discoursanalytisch perspectief de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om een bourgeois te worden en zich te onderwerpen aan de burgerlijke orde:

Burgers maken hun eigen keuzen en hebben hun eigen verantwoordelijkheden [...] Het kabinet wil hierop inspelen door de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen een centrale plaats in het integratiebeleid te geven. Het accent wordt verlegd van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van eigen initiatieven van minderheden en autochtonen. Om dit te bevorderen zullen waar nodig eisen worden opgelegd, waar nuttig incentives worden geboden, faciliteiten beschikbaar gesteld en onnodige belemmeringen worden weggenomen (Rapportage Integratiebeleid, 2003, 9).

Het kabinet beschouwt het burgerlijke individu feitelijk niet als de aartsvijand van de burger (zoals Rousseau en Tocqueville dit vaststelden), maar definieert hem als de 'goede burger'. Dat wil zeggen, het kabinet introduceert het concept van 'gedeeld burgerschap' waarmee het bedoelt:

Gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen. Dit zijn volgens het kabinet normen die het mogelijk maken om in vrijheid en naar eigen inzicht vorm te kunnen geven aan een zelfstandig bestaan en deel te kunnen nemen aan de samenleving" (Ib, 8)

Het kabinet stelt vast dat gedeeld burgerschap de gemeenschappelijke basis biedt voor actieve deelname aan de samenleving. Actieve burgers doen mee aan het economische, sociale, culturele en politieke leven. Integratie is meedoen (Kabinetsreactie, 2004, 5). En bovendien, "gedeeld burgerschap houdt voor het kabinet ook in dat men kiest voor Nederland en voor de Nederlandse samenleving" (Jaarnota Integratiebeleid 2004, 5). Met gedeeld burgerschap bedoelt het kabinet dat integratie niet primair de verantwoordelijkheid is van de overheid, maar de eigen verant-

woordelijkheid is van zowel autochtone als allochtone burgers. Volgens het kabinet impliceert integratie dan ook wederzijdse openheid, die het direct koppelt aan marktwerking. Openheid is daarom niet zozeer een burgerdeugd, als wel een kwestie van opname in de burgerlijke orde. Het kabinet schrijft: "Openheid is niet alleen een kwestie van mentaliteit of goede wil. Openheid kan ook worden bevorderd door marktwerking. Waar vrijheid van keuze is zullen aanbieders van goederen en diensten die open staan voor minderheden voordelen kunnen behalen op aanbieders die minderheden uitsluiten. Keuzevrijheid is dus een middel om toegankelijkheid te stimuleren. Keuzevrijheid helpt ook tegen discriminatie, maar is daarvoor niet afdoende" (Ib, 5-6). Gedeeld burgerschap is hiermee dus eigenlijk een gevolg van marktwerking en niet van participatie in het gemeenschappelijke goede in een zoektocht naar de verwerving van burgerdeugden. Het kabinet is over de creatie van 'de markt van integratie en geluk' zeer expliciet: "Van burgers, allochtone én autochtone, wordt gevraagd dat zij zelf werk maken van de integratie. Door duidelijk te maken wat er voor integratie nodig is, wil het kabinet een vraag stimuleren naar diensten en activiteiten die kunnen bijdragen aan integratie" (Ib, 7). De moraal van het verhaal van het gedeeld burgerschap is de moraal van het burgerlijke fatsoen en in termen van onze analyse: 'Burgerschap is meedoen' (Rapportage Integratiebeleid, 2003, 9). Het scheppen van een burgerlijk individu uit een vreemdeling impliceert in discoursanalytisch opzicht de disciplinerende van de vreemdeling, ofwel zijn verplichting zich te onderwerpen aan de burgerlijke moraal. Van de vreemdeling wordt niet alleen verwacht dat hij zich aan de wet houdt, maar ook dat hij de heersende waarden en normen deelt in het publieke domein, terwijl hij autonoom is in het private domein: "Het concept van gedeeld burgerschap, dat voor het kabinet geldt als doel van het integratiebeleid, opent de weg naar de door de commissie gewenste ruimte voor differentiatie in het private domein" (kabinetsreactie, 2004, 10). Dit impliceert dat 'integratie is meedoen' voor het kabinet niet alleen maar betekent meedoen op de kapitaal- en arbeidsmarkt vanuit de gedachte dat arbeid hét integratiekader bij uitstek is (Ib, 2004, 15). Ook wordt de vreemdeling uitgenodigd om politiek mee te doen, maar dan wel op voorwaarde dat hij zich onderwerpt aan de burgerlijke moraal. Dat betekent: de vreemdeling mag meedoen op voorwaarde dat hij zich 'beheerst'. Integratie kunnen we in discoursanalytisch licht dan ook vooral zien als de pacificatie van normatieve conflicten, waarbij culturele uitingen (zoals het dragen van een hoofddoek) behoren tot de eigen verantwoordelijkheid als private keuze. Het kabinet schrijft hierover: "Integratie kan soms niet zonder confrontatie. De botsing tussen culturen is niet altijd zacht. Over wat ons van elkaar scheidt moet onbevangen kunnen worden gesproken. Wel is het een eerste vereiste dat we daarbij elementaire fatsoensregels in acht nemen" (Ib, 23).

De discoursanalyticus kan dus concluderen dat onderwerping aan de burgerlijke moraal – dé moraal die de wetten van de markt verheerlijkt (boven die van God of die van burgers) en die de machtsstructuren van de markt (boven die van staat en kerk) legitimeert – bovenal een openlijk commitment aan de burgerlijke waarden van persoonlijke autonomie en emancipatie betekent. Gedeeld burgerschap – het doel van het integratiebeleid – ofwel de onderwerping aan de burgerlijke moraal, betekent dan ook (moreel) verplichte deelname aan het emancipatieproject: “Geen integratie zonder vrouwenemancipatie. Dit zou een motto kunnen zijn van het nieuwe integratiebeleid van het kabinet” (Ib, 21). Het integratiedoel van de vrouwenemancipatie is dat allochtone vrouwen participeren op de arbeidsmarkt – met andere woorden dat zij zich omvormen van familielid tot medewerker. Het kabinet refereert hierbij aan de structurele transformatie van ‘de rol van vrouwen’ en noemt daarbij het traditionele moslimgezin een institutie met premoderne opvattingen over de positie en de rol van vrouwen (Ib, 21). En hoewel het emancipatieproject is gebaseerd op een vrijzinnige moraal, valt op dat emancipatie niet vrijblijvend is maar verplichtend. Er gaat nadrukkelijk een dwangmatige werking uit van het emancipatieproject. Daaruit kunnen we concluderen dat een doel van het integratiebeleid dan ook de ontmanteling is van het traditionele moslimgezin. Dat gezin is blijkbaar een groot obstakel voor de vorming van het burgerlijke individu: “Het komt erop neer dat het emancipatiebeleid vrijwel geheel in dienst zal worden gesteld van de emancipatie van allochtone vrouwen” (Jaarnota Integratiebeleid 2004, 5). Bij dit beleidsdoel zet het kabinet sterk in op de allochtone vrouw en definieert zij het traditionele moslimgezin als een despotische institutie, dus hoogst onwenselijk. Het kabinet is ook hierover zeer expliciet: “Het contrast dat veel vrouwen uit minderheden ervaren ten opzichte van de doorsnee vrouw in de Nederlandse samenleving heeft een toenemend aantal onder hen ertoe aangezet te breken met het door de gemeenschap opgelegde rolpatroon. Hun acties en activiteiten laten zien dat voor de integratie van minderheden van vrouwen wellicht meer valt te verwachten dan van mannen. Hun integratiepotentieel lijkt groter” (Kabinetsreactie, 2004, 21).

Aan het project om de vreemdeling te transformeren tot burgerlijk individu gaat de transformatie van de vreemdeling tot ‘individu’ vooraf. Deze specifieke politieke en sociale constructie is in discoursanalytische zin een noodzakelijk gevolg van het opleggen van de burgerlijke moraal: “De vrijheid [lees autonomie] van individuen om het leven naar eigen, weloverwogen, voorkeur in te richten behoort tot de gemeenschappelijke kernwaarden van de Nederlandse samenleving” (Ib, 6). In tegenstelling tot het minderhedenbeleid uit een vorig discours, is het integratiebeleid op

het individu, dat wil in discoursanalytische termen zeggen, het burgerlijk individu gericht. Inburgering is de strategie om het burgerlijk individu te construeren. In het integratiebeleid wordt het burgerlijk individu expliciet gedefinieerd: "INDIVIDU: maakt KEUZES en creëert MOGELIJKHEDEN" (WODC, 2004, 2). De technische transformatie van vreemdeling tot burgerlijk individu betekent dan ook dat de vreemdeling individuele keuzes leert te appreciëren en zelf 'mogelijkheden' voor sociale mobiliteit creëert, bijvoorbeeld door het volgen van onderwijs en door actief te solliciteren. Interessant is dat de samenleving hierbij niet wordt gedefinieerd als een verzameling individuen, maar als een verzameling kansen, eisen en beperkingen: "SAMENLEVING: biedt KANSEN, stelt EISEN en legt RESTRICTIES op" (CBS, 2004, 2). Kortom, de samenleving is er voor de kansen van het burgerlijk individu, waarbij de eisen en de beperkingen, omwille van de eigen kansrijkheid, worden bepaald door de burgerlijke orde. Kansen betekenen hier nadrukkelijk kansen op sociale mobiliteit via individuele prestaties (hard werken en eigen mogelijkheden en talenten exploiteren). Daarbij wordt het tegengestelde van kansen niet gedefinieerd als 'kansloos', maar als 'risico's'. Het betreft afhankelijkheid – het niet dragen van de eigen verantwoordelijkheid, met name bij werkloosheid, bij arbeidsongeschiktheid, en door in de criminaliteit te belanden.

Inburgering in de burgerlijke orde wordt, net als gedeeld burgerschap, direct gekoppeld aan marktwerking – in het nieuwe inburgeringstelsel nog meer dan in het oude: "Het kabinet kiest daarbij principieel voor een beleid waarin burgers zelf worden aangesproken op hun eigen inzet en initiatief. De overheid biedt geen voorzieningen aan, maar prikkelt en stimuleert burgers om gebruik te maken van de voorzieningen die de markt biedt" (Jaarnota Integratiebeleid 2004, 6). Centraal in het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de vreemdeling (oud en nieuw) wettelijk wordt verplicht het inburgeringsexamen te halen. De verantwoordelijkheid voor inburgering verschuift daarbij van Binnenlandse Zaken naar Justitie. Integratie wordt hiermee direct gekoppeld aan veiligheid. Daarmee kun je zeggen dat de machtspositie van het ministerie van Justitie onder Balkenende II aanzienlijk is versterkt. Het nieuwe inburgeringstelsel van het kabinet gaat uit van de waarneming – die we met recht neoliberal kunnen noemen – dat het rendement van de huidige inburgeringscursussen te laag is (Kabinetsreactie, 2004, 11). Dit rendement, zo luidt de neoliberale veronderstelling, wordt verhoogd als de verantwoordelijkheid hiervoor bij de nieuwkomer ligt: "De primaire verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeraar zelf: de inburgeraar heeft de regie" (Rapportage Integratiebeleid, 2003, 16). Als gevolg van deze veronderstelling is de conclusie dat daarom een verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel voor nieuwkomers én oudkomers de eerste prioriteit is van het kabinetsbeleid op het snijvlak van immigratie

en integratie (Kabinetsreactie, 2004, 11). En hier liggen volgens het kabinet kansen voor de markt: “Door de invoering van een verplicht inburgeringsexamen maakt de overheid duidelijk welke eisen er aan nieuwkomers en oudkomers worden gesteld. In het inburgeringsstelsel dat het kabinet voor ogen heeft is het de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars om te bepalen op welke wijze zij zich op het examen willen voorbereiden. Hierdoor zal er vraag naar inburgeringscursussen ontstaan en zullen aanbieders met elkaar kunnen wedijveren om de gunst van de inburgeraar” (Ib, 8). We zien dus dat de transformatie van vreemdeling tot burgerlijk individu, in eerste instantie betekent dat de vreemdeling op neoliberale wijze wordt geconstrueerd als een consument in de markt van inburgeringscursussen. In deze markt zouden de bestaande ROC's moeten concurreren met allerlei private bureaus. Daarbij is er ongetwijfeld een toezichthouder (dat wil zeggen een bureaucratie) die de marktpartijen prestatiedwang oplegt. Hiermee levert de vreemdeling zijn bijdrage aan de 'vooruitgang in welvaart'. Dat wil zeggen, deze bijdrage wordt afgedwongen door de prestatieverplichting die hem wordt opgelegd. Die bijdrage van de vreemdeling aan de vooruitgang is in het oude inburgeringsstelsel te gering, zo blijkt uit onderzoek van het CPB: “Het Centraal Planbureau heeft laten zien dat bij onvoldoende integratie de bijdrage van de minderheden aan de Nederlandse samenleving in economisch opzicht negatief is” (Rapportage Integratiebeleid, 2003, 8).

Het integratiebeleid verwacht van de vreemdeling dat hij zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Wat bedoelt de overheid hier met eigen verantwoordelijkheid? Feitelijk bedoelt zij hiermee dat de vreemdeling zichzelf een plaats verwerft op de arbeidsmarkt. Het kabinet schrijft: “Een krachtig herstel van de vraag naar arbeid, met gelijke kansen voor iedereen, zal een belangrijke bijdrage leveren aan deze doelstelling. Dit stelt ook werkzoekende allochtonen in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en op eigen kracht werk te vinden”(Kabinetsreactie, 2004, 15). ‘Gelijke kansen voor iedereen’ betekent nadrukkelijk vanzelfsprekend iedereen als burgerlijk individu. De conclusie kan dan ook luiden: wie zich niet onderwerpt aan de burgerlijke moraal, wie niet is geïnspireerd door waarden als autonomie, emancipatie en sociale mobiliteit – in reclames wordt dit ook wel ‘ambitie’ genoemd – heeft minder kans. En daarom kunnen we dan ook concluderen dat ‘eigen verantwoordelijkheid’ in het integratiebeleid dus de verantwoordelijkheid is van de vreemdeling als individu (niet als burger) om zich te transformeren tot burgerlijk individu.

9.2 Veiligheid

In het veiligheidsprogramma *Naar een Veiliger Samenleving* (2002), dat is ontwikkeld door het kabinet Balkenende I, staat de 'veiligheids crisis' centraal. De context van dit programma is die van wat je een sociale angststoornis zou kunnen noemen: de bevolking is niet alleen bang voor vreemdelingen, maar ervaart ook gevaar van zijn medeburgers. De collectieve angst voor geweld en verlies is de directe aanleiding voor het schrijven van het veiligheidsprogramma. "Nederland moet veiliger. De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed. Dit was de duidelijke boodschap die tijdens de verkiezingen centraal heeft gestaan" (Ib, 5). De burger is mondiger geworden en dat leidt ertoe dat hij in toenemende mate bepaalde gevoelens laat spreken. Hij is bovendien gestresst, geërgerd en irriteert zich mateloos. In het veiligheidsprogramma staat dan ook 'het gevoel' centraal, in het bijzonder 'het onveiligheidsgevoel'. Wetenschappelijk onderzoek en de monitors van de politie tonen aan dat de veiligheidssituatie, als object van beleid, sinds de jaren tachtig zich lineair heeft verbeterd in ons land. Dus vooralsnog wordt ons land, objectief gezien, steeds veiliger. Maar de gevoelens van de burgers zijn zeer sterk veranderd: in 2002 voelt "iets meer dan een kwart van de inwoners van Nederland (27%) [...] zich wel eens onveilig, terwijl vier procent van de inwoners zich vaak onveilig voelt" (Politie monitor, 2004, 6). En hoewel uit diezelfde Politie monitor blijkt (Ib, 35) dat dit percentage in voorgaande jaren (tot 1993) nog hoger lag, is het veiligheidsgevoel nu pas een publiek issue geworden. Uit discoursanalytisch oogpunt is, onder andere door de massamedia, een veiligheids crisis geconstrueerd. Het veiligheidsprogramma is een antwoord op die sociale constructie. In 2004 blijken de gevoelens van de inwoners aangaande veiligheid weer te zijn verbeterd: "Ernstige overlast wordt in 2004 in minder sterke mate als buurtprobleem ervaren dan in 2002" (Ib, 7).

In het veiligheidsprogramma staat dan ook niet alleen het object van veiligheidsbeleid (de veiligheidssituatie), maar vooral het subject (het onveiligheidsgevoel) centraal: "De ambities van het kabinetsbeleid zijn hoog. Het gaat om het bewerkstelligen van een trendbreuk [...] Zo zal de samenleving er ultimo 2006 daadwerkelijk veiliger op worden: niet alleen objectief blijkend uit cijfermatige gegevens, maar vooral ook subjectief, in de 'gevoelstemperatuur' voor de burger" (2002, 10). Hieruit blijkt dat het veiligheidsbeleid zich richt op het wegnemen van de collectieve irritatie, ergernis en onveiligheidsgevoelens. Dit wordt het bevorderen van klimaat van veiligheid genoemd en leidt tot de ontwikkeling van maatregelen die zijn ge-

richt op het tegengaan van overlast en verloedering en op het vergroten van het veiligheidsgevoel in de stad en in de eigen wijk (Ib, 65). Het programma stelt voor om de aanwezigheid van 'blauw' in de openbare ruimte te versterken. Het bevorderen van klimaat van veiligheid moet niet alleen in de massamedia gebeuren, via een mediaoffensief, maar ook in de buurt zelf, door ongewenste of onfatsoenlijke subjecten die angst aanjagen te verwijderen. Het gaat hierbij om twee typen onfatsoenlijke subjecten of 'dadergroepen'. Het programma schrijft: "Het probleem moet bij de wortel worden aangepakt. Het gaat dan met name om de specifieke groepen die in de publieke ruimte veel overlast en criminaliteit veroorzaken: de groep van stelselmatige daders en de risicojongeren" (Ib, 17).

De eerste doelgroep van het veiligheidsbeleid – de stelselmatige dader – krijgt in het programma op verschillende manieren etiketten opgeplakt, waarmee leden van die groep worden uitgesloten. Het veiligheidsprogramma beroept zich op labels die deze uitsluiting legitimeren: "De stelselmatige dader wordt ook wel veelpleger, meerpleger, draaieurcrimineel of persistente crimineel genoemd" (Ib, 22). Deze doelgroep bestaat in Nederland uit 19.000 ongewensten, die veelal verslaafd zijn of een psychiatrische achtergrond hebben (of een combinatie daarvan) en dus niet in staat zijn om 'mee te doen' binnen de kaders van een burgerlijke orde (Ib, 32-3). Deze onfatsoenlijken vormen een groep criminelen – in discoursanalytisch opzicht zijn zij de vijand van het burgerlijk individu – die veelvuldig strafbare feiten plegen om in hun eigen behoeften te voorzien (verslaving, agressie en andere dwang). Omdat zij zich niet kunnen bevrijden van hun behoeften, volharden zij in illegaal gedrag en komen als gevolg van die behoeften stelselmatig in aanraking met de politie. Deze doelgroep is verantwoordelijk voor zo'n zestig procent van de totale door de politie geregistreerde criminaliteit. Zou de politie er dus in slagen deze groep volledig te beheersen, dan zou de objectieve onveiligheid, op grond van hun eigen gegevens, statistisch gezien enorm afnemen. Maar het gaat in het programma primair om 'de gevoelstemperatuur'. De veronderstelling van het programma is dat de gevoelstemperatuur stijgt door de uitsluiting van de stelselmatige dader uit de buurt. De buurtbewoners worden dan minder geconfronteerd met buurtoverlast en schade aan private eigendommen die deze doelgroep veroorzaakt. Anders geformuleerd: de buurtbewoner wordt niet langer gestimuleerd om als burger sociale contacten te leggen of te onderhouden met de doelgroep als medeburgers (verslaafden, psychiatrische patiënten, daklozen). Daarmee ontkent het programma in zekere zin het bestaan van sociale interactie in de eigen omgeving: "Het kabinet kiest dan ook bewust voor het aanpakken van deze categorie criminelen: de maatschappelijke problematiek is dermate groot en urgent dat een doelgerichte aanpak noodzakelijk is" (Ib, 23).

De tweede doelgroep van het veiligheidsbeleid – de jeugd – krijgt in het programma etiketten als risicjongeren, hangjongeren en probleemjongeren. De jeugd die dreigt af te glijden in een criminele carrière en in contact komt met de politie, is ongewenst. Want zij zet de buurt op stelten en verstoort daarmee de openbare orde, of beter gezegd, de rust in de buurt en maakt bewoners bang. Hoewel uit het databestand van de politie blijkt dat er statistisch gezien sprake is van stabilisering van de jeugdcriminaliteit, is de angst voor de jeugd onder buurtbewoners toegenomen. Dit is mede omdat er sprake lijkt te zijn van verharding en verruwing in de omgangsnormen (Ib, 24). Bovendien worden jeugdcriminelen statistisch steeds jonger: “Het komt vaker voor dat zeer jonge kinderen (8-12 jaar) al met de politie in aanraking komen” (Ib, 24). Als gevolg hiervan wordt de buurtbewoner niet alleen bang voor kinderen van zestien jaar en ouder, maar al van acht jaar en ouder, zodat ook het gedrag van een kind uit de laatstgenoemde leeftijdscategorie niet langer door buurtbewoners wordt bijgestuurd. Het veiligheidsprogramma ziet een causale relatie tussen spijbelgedrag (en als gevolg daarvan lage opleiding) en jeugdcrimineel gedrag. Spijbelen is daarom een veiligheidsrisico: “Vaak spijbelen van school (en mede daardoor laag opgeleid) vormt een belangrijke risicofactor” (2002, 25). Daarnaast legt het programma een causale relatie tussen slechte gezinsomstandigheden en jeugdcrimineel gedrag. Dit is een tweede veiligheidsrisico: “Slechte gezinsomstandigheden en een achterlopende of eenzijdige emotionele ontwikkeling [vergroten] de kans dat de jongere in problemen komt” (Ib, 25). Hiermee gaat het veiligheidsprogramma nadrukkelijk uit van de psychosociale oorzaken van onveiligheid, die dan ook om pedagogische oplossingen vragen: “In de aanpak van jeugdcriminaliteit [speelt] het pedagogische element, anders dan bij volwassenen, een belangrijke rol; zij lijken in ieder geval meer beïnvloedbaar” (2002, 25). Waar de stelselmatige dader zijn toekomst heeft verprutst en dus mag worden uitgesloten, heeft de jeugdcrimineel de toekomst nog in eigen hand. Het programma streeft dan ook naar een directere aanknoping bij het jeugdbeleid om de jeugdcrimineel te disciplineren en te beïnvloeden (Ib, 26).

Een beleid dat erop is gericht om de onveiligheidsgevoelens te beheersen, is blijkbaar een beleid dat de ‘onfatsoenlijken’ uit de buurt uitsluit. Deze uitsluiting vindt plaats met beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de buurtbewoners. Wordt een buurtbewoner zelf uitgesloten door een onfatsoenlijke, dan levert dit heftige reacties op. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het weggepest worden van het eerder genoemde gezin in de Amsterdamse Diamantbuurt. In het veiligheidsbeleid staat eigen verantwoordelijkheid primair voor de eigen verantwoordelijkheid van buurtbewoners om zich tegen onveiligheidsituaties in hun buurt te weren. Dit betekent geen zelfbescherming (wat eigen wapenbezit zou kunnen rechtvaardigen), maar

nauwe samenwerking met de politie, die het geweldsmonopolie heeft. De politie is het wapen van de buurtbewoner om onfatsoenlijke subjecten uit hun buurt te verwijderen. De buurt zelf wordt in het veiligheidsbeleid niet beschouwd als een geheel aan buurtinstituten, als een maatschappelijk complex van sociale controle en buurtregulering, maar als een verzameling burgerlijke individuen die onder toezicht staan van de politie en particuliere beveiligingsdiensten. We zien dat het label 'buurtbewoner' niet refereert aan het eerder door ons geïntroduceerde begrip 'burgerschap', maar aan een burgerlijk individualist die bovenal zijn private bezit tracht te beschermen. Daarom biedt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid instrumenten voor veilig wonen en veilig ondernemen. Het subjectieve en onbehaaglijke onveiligheidsgevoel van de buurtbewoner is dat hij deze instrumenten dreigt te verliezen. Daarom eist hij meer 'aanwezigheid' of 'meer blauw op straat', ofwel meer toezicht, inspectie en controle van de politie op het gedrag van zijn medebuurtbewoners. De buurtbewoner wordt gedefinieerd als een fatsoenlijk individu, dat wil zeggen een mens (het programma spreekt hier van 'burger') die zich netjes aan de regels houdt: "De regering wil ook nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger voor de naleving van wet- en regelgeving hierin onderstrepen" (Ib, 8). De buurtbewoner wordt hiermee, volgens de discoursanalyse, de handlanger van de politie, terwijl de politiebureaucratie de spil wordt van de sociale buurtcontrole. De buurt is een omgeving waarin bewoners, die komen en gaan als gevolg van sociale en geografische mobiliteit, minimale en zeer tijdelijke verbanden met elkaar aangaan. Het Plan van Aanpak van Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (Ib, 8) rept van dienstverlening zonder bureaucratie, maar dat is een logische inconsistentie: geen dienst kan worden verleend zonder organisatie. Wellicht het belangrijkste element van de eigen verantwoordelijkheid van de buurtbewoner (in relatie tot de politie), is dat hij de mogelijkheid krijgt zich te uiten door te klikken. De kliklijn, of in fatsoenlijke bewoordingen de anonieme meldlijn (met een gratis nummer), is een belangrijk instrument voor de verwijdering van alles wat niet in de buurt 'hoort', zonder het risico te lopen op represailles van de mogelijke daders. De kliklijn is noodzakelijk geworden omdat mensen bang waren voor deze eventuele represailles.⁴⁰ Hiermee wordt de buurtbewoner een 'crimestopper' (2002, 38). Het succes van de politieke controle is zelfs afhankelijk van de betrokkenheid van de buurtbewoner bij het uitsluitingsproces: "Een succesvolle uitvoering van het programma staat of valt met de bereidheid van alle betrokkenen om een optimale inzet vanuit de eigen verantwoordelijkheden te leveren" (Ib, 13). Buurtbewoners die hierbij niet hun betrokkenheid tonen kunnen hierop worden afgerekend: "Er is dan ook niet alleen verhoogde inspanning nodig van de overheid, maar ook van burgers en bedrijfsleven, die op hun bijdragen zullen worden aangesproken" (Ib, 15).

In het veiligheidsprogramma staat de controlerende rol (de aanwezigheid) van de politie in de buurt dan ook centraal. Hiervoor wordt geëxperimenteerd met 'het burgernet' (Ib, 37). Dit is het instrument waarmee de politie gebruik maakt van de oog- en oorfunctie van de buurtbewoners om de vluchtroute van daders op te sporen. De buurtbewoners krijgen hierbij een belangrijke rol in 'crimestopping':

Bij burgernet schakelt de meldkamer burgers in die mee uitkijken naar personen of voertuigen die betrokken zijn geweest bij bijvoorbeeld een inbraak. Doordat de meldkamer op deze wijze actuele informatie krijgt over de vluchtroute kan de politie zeer gericht naar de dader worden gestuurd, en wordt de pakkans verhoogd (Ib, 38)

Door middel van concepten als 'burgernet', wordt nadrukkelijk getracht om de betrokkenheid van de buurtbewoners te vergroten bij het verwijderen van ongewenste subjecten uit de buurt. Het doel van deze vorm van betrokkenheid is, discoursanalytisch gezien, nadrukkelijk de veiligheidsbeleving en leefbaarheids situatie van de (fatsoenlijke) buurtbewoners te controleren (Ib, 66). In het veiligheidsprogramma wordt 'de zichtbare aanwezigheid' als spil in het sociale controlemechanisme in de buurt versterkt door een uitbreiding van het aantal bureaus (Justitie in de buurt, Jib), met name op 'risicovolle' plaatsen (Ib, 57). Het beleidsdoel van dit alles is buurtbewoners gerust te stellen. De buurtbewoner meldt en de politie stelt gerust. Vooral deze geruststelling lijkt het gewenste resultaat van veiligheidsbeleid: "Om daarmee een beter resultaat te bereiken: meer verdachten te kunnen oppakken, meer straffen ten uitvoer te leggen, meer toezicht en controle op straat te brengen" (Ib, 21).

Als gevolg van dit beleidsdoel ontstaan er vanzelfsprekend duidelijke tekorten in de handhaving door de overheid. Het programma schrijft: "Zo blijven 80.000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen. Daarnaast is sprake van gebrek aan onder meer officieren, rechters en cellen waardoor de justitiële reactie niet of niet tijdig op de aanhouding van de dader volgt. Het direct weer vrijlaten van daders tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en ondermijnt het vertrouwen van de burger" (Ib, 19). Kortom, het politieke controlenetwerk dat het veiligheidsprogramma tracht op te bouwen om de onveiligheidsgevoelens van buurtbewoners weg te nemen, heeft een zeer hoge prijs. Het leidt ook noodzakelijkerwijs tot meer en meer bureaucratisering. Hoe meer onfatsoenlijke subjecten worden uitgesloten uit de buurt, hoe meer gevangenen er voor deze subjecten moeten worden gebouwd. Om dit bureaucratisch en financieel probleem te beheersen is er dan ook steeds vaker de roep om meer ongewensten (onze term) in één cel te plaatsen. Op

die manier hoeven niet meer gevangenissen te worden gebouwd; ze moeten alleen 'efficiënter' worden benut, een technisch probleem. Een belangrijk doel van het veiligheidsprogramma is de bureaucratie van het OM, reclassering en gevangeniswezen aan te passen, in de zin van efficiënter en effectiever functioneren (Ib, 42). Het veiligheidsprogramma rept nog niet van vier of vijf gevangenen in één cel, maar heeft het wel over een fundamentele hervorming van het gevangeniswezen (de geboorte van de nieuwe gevangenis en de maatregelen ter vergroting van de detentiecapaciteit). Het belangrijkste instrument is uitbreiding van bewarings- en sanctiecapaciteit, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van meermanscellen (Ib, 49). Capaciteitsschaarste biedt mogelijkheden voor marktwerking in de veiligheid. In tegenstelling tot het veiligheidsbeleid van de paarse kabinetten Kok, wordt in het beleid van het kabinet Balkenende niet gewerkt aan het verminderen van de private beveiliging. In plaats daarvan wordt getracht een markt voor beveiliging te construeren. Hierbij meent het kabinet dat marktpartijen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de veiligheidssituatie in ons land. Een belangrijk neveneffect zou zijn dat deze marktwerking ten goede komt aan de economische situatie van ons land (werkgelegenheid). Het programma schrijft: "Particuliere beveiliging in de publieke ruimte is in aanvulling op het politieke toezicht en verricht in die zin de 'oog en oor functie' voor de politie. Andere bevoegdheden dan die aan elke burger toekomen, worden niet wenselijk geacht" (Ib, 61). Kortom, 'ogen' en 'oren' worden uitbesteed aan de markt, maar deze zintuigen zijn op zichzelf gewelddoos. Het geweld blijft in handen van de politie. Hiervoor wordt geen marktwerking verondersteld. Het geweldsmonopolie van de politie blijft gehandhaafd, te meer omdat het kabinet, ondanks de gekoesterde norm van doelmatigheid, de rechtsstaat niet wenst over te hevelen naar de markt. De overheid behoudt dus de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en marktpartijen gelden hier als partners in een veiligheidsbeleidsnetwerk: "De inzet van particuliere beveiligers, boa's en stadswachten in het publieke domein moet plaatsvinden onder operationele regie van de politie" (Ib, 62). Dit betekent ook dat burgers en bedrijven in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de beveiliging van hun eigendommen. Zij kunnen daarop worden aangesproken en bij de invulling van die verantwoordelijkheid kunnen zij particuliere beveiligingsorganisaties inschakelen (DG Rechtshandhaving, 2004, 5).

9.3 Geestelijke Gezondheidszorg

In het beleidsdocument *Zorg van Velen* (2002), geschreven door de Commissie Geestelijke Volksgezondheid, wordt het begrip geestelijke volksgezondheid geconcep-

tualiseerd. Verder worden de stijgende hulpvraag en daarmee de stijgende kosten in de geestelijke gezondheidszorg geanalyseerd. De commissie stelt vast dat het concept geestelijke volksgezondheid het collectieve streven of ideaal is, dat is gericht op 'de verbetering van de sociale verhoudingen en maatschappijstructuur, dat voor zoveel mogelijk mensen de voorwaarden voor geestelijk gezond leven zou worden geschapen' (Ib, 105). De commissie concludeert dat die voorwaarden niet objectief zijn vast te stellen alsof het levenloze objecten (stenen) zouden zijn, maar dat de ervaring daarvan altijd subjectgebonden is, afhankelijk van de percepties en emoties van de doelgroep. Om die reden ontbreekt een eenduidige definitie van het begrip geestelijke volksgezondheid. Het concept kan dus ook niet dienen als een toetsingskader voor sociale ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling naar neoliberaal beleid of prestatiedwang. Dit neemt niet weg dat de (onder meer door de SP verwoorde) dreiging van het neoliberalisme voor de geestelijke volksgezondheid wel degelijk wordt waargenomen door de commissie: "De samenleving stelt steeds hogere eisen aan het individu, in de intermenselijke verhoudingen ontstaat scheefgroei, en de beschikbare zorg voor mensen in nood schiet tekort. Die signalen moeten serieus worden genomen" (Ib, 105).

Maar de belangrijkste conclusie van de commissie is dat uit de feitelijke toename van het beroep dat op de GGZ wordt gedaan, niet mag worden geconcludeerd dat Nederland ook daadwerkelijk psychisch zieker is geworden: "De commissie komt tot de conclusie dat de stijging van de aanmeldingscijfers niet zondermeer als bewijs van een verslechterde geestelijke volksgezondheid mag worden gezien" (Ib, 106). Kortom, volgens de commissie is Nederland niet in psychische nood geraakt door neoliberaal beleid of prestatiedwang, maar heeft de stijgende hulpvraag andere oorzaken. De eerste oorzaak die de commissie (h)erkent, is dat de hulpverlening sterk is 'vermaatschappelijkt'. Dat houdt in dat 'patiënten' zo veel mogelijk thuis worden geholpen, met het gevolg dat de vraag naar ambulante geestelijke gezondheidszorg is gegroeid en het aantal kortdurende opnamen is toegenomen ten opzichte van langdurige. De tweede oorzaak van de stijgende aanmeldingscijfers die de commissie waarneemt, is dat psychische stoornissen sociaal steeds meer zijn geaccepteerd. Als gevolg daarvan zijn de behandelmogelijkheden in de geestelijke zorg toegenomen. Steeds vaker en directer wordt hulp gezocht bij psychische klachten. Daarom beweert de commissie dat de stijgende cijfers geen aanleiding vormen voor bezorgdheid: "De conclusie op basis van de Nederlandse zorgconsumptiecijfers luidt: de minister hoeft zich niet per se grote zorgen te maken. Er is nauwelijks of geen reden de zorgconsumptiecijfers te zien als indicator voor een ongezonder wordende samenleving" (Ib, 106-7). De commissie suggereert hiermee dat het consumeren van geestelijke gezondheidszorg impliceert dat de consument

meer eigen verantwoordelijkheid is gaan nemen voor zijn eigen geestestoestand en dus sneller aanklopt bij de zorgproducenten. We kunnen stellen dat de commissie hierbij neoliberale etiketten op de doelgroep plakt. Die etiketten geven overigens geenszins de richting aan van haar visie op het GGZ-beleid.

Met andere woorden, de commissie gaat uit van de vermaatschappelijking en niet van de vermarkting van de geestelijke volksgezondheid. Hoewel zij spreekt van 'zorgconsumptie' en vraag en aanbod van zorg, is voor haar geestelijke gezondheid geen product, maar een institutie. Het is een gevolg van onze collectieve manier van (samen)leven, van denken, voelen en doen: "In dat perspectief past de opvatting dat de samenleving grote invloed heeft op de geestelijke volksgezondheid" (Ib, 107). Niet de markt, maar de samenleving, niet vraag en aanbod, consumptie en productie van zorg, maar 'zorg van allen' (in de zin van zorg als het ijkpunt van ons sociale bestaan) is richtinggevend voor haar visie op het GGZ-beleid. En dit heeft verregaande consequenties voor beleid, want zo'n perspectief betekent dat geestelijke volksgezondheid niet exclusief behoort tot een afzonderlijk of autonoom beleidsterrein, maar dat zij 'de zorg is van allen' – van alle beleidsterreinen en van alle betrokkenen. De commissie stelt dus zogenaamde contextinterventies voor. Dit betekent dat de zorg direct moet worden gerelateerd aan de sociale omstandigheden waarin de hulpvraag zich ontwikkelt (zoals de gezinsomstandigheden, de werksituatie en de situatie van burgerschapsparticipatie). De hulpvraag moet direct worden gekoppeld aan hulpvragen op andere beleidsterreinen (zoals jeugdzorg, veiligheid en integratie). De commissie pleit dan ook voor decategoralisering en contextualisering van de hulpverlening. Dit is niets anders dan dat de hulpverlening wordt ingebed in alle instituties van onze samenleving, zoals het gezin, de school, de onderneming of in burgerschap. Als gevolg daarvan pleit de commissie dus voor integrale beleidsontwikkeling door vervlechting: het antwoord op de stijgende hulpvraag moet worden gevonden door samenwerking tussen zorgsectoren, welzijnsorganisaties, buurtorganisaties, scholen, kerken en lokale overheden. De commissie schrijft: "De remedie voor deze problemen moet niet automatisch gezocht worden in een verdere medicalisering. De commissie pleit ervoor de problemen niet uit hun omgeving te lichten, apart te zetten en te behandelen in de spreekkamer van de professionele hulpverlener, maar aan te pakken in de context waarin ze zich voordoen en op een wijze die aansluit bij de context" (Ib, 112).

De commissie is er dus op tegen om geestelijke volksgezondheid te reduceren tot geestelijke gezondheidszorg. Ze koppelt het collectieve onbehagen en stress die zij waarneemt (en die tot uiting komt in geweld op straat of in het gezin) direct aan de frustratie dat de werkelijkheid van de gewenste persoonlijke situatie niet overeenkomt met de gewenste situatie of 'de ideale samenleving' (Ib, 115). Hieruit blijkt dat

de commissie een grote kloof waarneemt tussen feit en norm, en deze kloof leidt tot frustratie, stress en irritatie. De commissie meent dan ook dat het antwoord op de stijgende hulpvraag moet worden gevonden in het systematisch aanbrengen van de samenhang tussen mensen en hun (woon)omgeving (Ib, 119). Dit betekent dat het GGZ-beleid gericht zou moeten zijn op de ontwikkeling van contextueel werkende hulpverleners in de buurt en de ontwikkeling van lokaal vrijwilligerswerk. Hiermee heeft de toenemende zorgvraag volgens de commissie dan toch met neoliberal beleid te maken, in die zin dat volgens haar dát beleid het bestaan van burgers (slechts individuen als consumenten zijn werkelijk) ontkent. Vanuit die veronderstelling is dit bestaan erop gericht om sociale instituties die burgers of burgerschapscompetenties vormen te socialiseren of te vernietigen ten gunste van marktwerking. Daarnaast herkent de commissie een spanning tussen professionalisering en de ontwikkeling van actief burgerschap. Sterker zelfs, professionalisering breekt burgerschapsontwikkeling af:

Professionalisering leidt bij burgers nogal eens tot groeiende afstand tot de zorg. De anticipatie op beschikbare professionele hulp maakt het mogelijk afstand te houden tot de zorgvragen; omdat we weten dat professionals de problemen ter hand nemen, kunnen we rustig afwachten. Een dergelijke afstand houden speelt zeker een rol in situaties waar reeds professionele hulpverleners zijn ingeschakeld; omdat er professionele hulp beschikbaar is, wordt geen actie ondernomen. De beschikbaarheid van professionele zorg blijkt van invloed te zijn op mensen in de omgeving van zorggebruikers; zij nemen minder initiatief en bieden minder hulp (Ib, 122)

Uit dit citaat volgt dat burgerschap niet alleen wordt afgebroken door liberaal beleid, maar ook door professionele hulp die via verzorgingsstatelijke arrangementen wordt aangeboden. Neoliberaal beleid bedreigt de autonomie van professionals, terwijl professionals, in hun strategie om hun autonomie te beschermen, actief burgerschap belemmeren door verantwoordelijkheden van burgers toe te eigenen: “De groeiende afhankelijkheid van burgers gaat hand in hand met een toenemend besef van machteloosheid van professionele zorg” (Ib, 123). Hierdoor missen burgers de institutionele mogelijkheden om hun burgerschapscompetenties te ontwikkelen en kunnen zij hun eigen verantwoordelijkheid voor hun gezondheid en dat van hun medeburgers niet dragen. En daarom pleit de commissie voor een GGZ-beleid dat is gericht op het activeren van burgers: “De commissie pleit zagezegd voor een empowerment van de burger [en waardoor] ook burgers, veel meer dan nu het geval is, een directe bijdrage kunnen leveren aan de zorg voor de geestelijke gezondheid” (Ib, 124, 126-7).

In haar beleidsdocument *Op Weg naar een Bestendig Bestel* (2004) schrijft het kabinet in dezelfde beleidstaal als de Commissie Geestelijke Volksgezondheid. Zij spreekt de ambitie uit van empowerment van burgers van allerlei aard (jong en oud, ziek en gezond, met en zonder problemen) door maatschappelijke ondersteuning in de directe leefomgeving. Hiervoor ontwikkelt zij een nieuwe wet: "Het kabinet wil daarom een lokaal stelsel van maatschappelijke ondersteuning opzetten dat beter aansluit bij de behoefte van mensen aan ondersteuning in hun directe omgeving en dat de verantwoordelijkheden duidelijk regelt. Hiervoor komt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning" (VWS, 2004, 6). De maatschappelijke ondersteuning door organisaties als GGZ Nederland, RIBW (Regionale Instelling voor Beschermd Wonen), RIAGG, APZ, verslavingszorg, tbs-klinieken en andere klinieken voor forensische psychiatrie (die worden gevraagd zich te richten op de beoogde empowerment van de burger) wordt dus juridisch-technisch geregeld en bureaucratisch gecoördineerd:

Het kabinet wil daarom juist dat lokaal goede 'voorliggende voorzieningen' worden opgezet waar lokale cliëntorganisaties over kunnen meepraten, dicht bij de burger en met een duidelijke publieke verantwoordelijkheid, maar ook met eigen verantwoordelijkheid waar dat kan. Burgers moeten nadrukkelijk bij het lokale beleid betrokken worden en de WMO stelt daar ook eisen aan (Ib, 8)

Empowerment van burgers en beroep op eigen verantwoordelijkheid betekent hiermee dat burgers worden betrokken in het GGZ-beleid. Aanleiding, probleem, middelen en gewenste uitkomsten worden zo niet langer door beleidsmakers vastgesteld, maar vinden plaats in een proces van interactieve beleidsvorming. Het kabinet schrijft in dit kader van 'kunnen meepraten'. Maar als burgers eigen verantwoordelijkheid moeten dragen, betekent 'kunnen meepraten' niet alleen praten, maar bovenal beslissen en politiek handelen. Want eigen verantwoordelijkheid van burgers betekent dan wel dat burgers, in ieder geval ten dele, de controle krijgen over het GGZ-beleid ten koste van de beleidsmakers. Dát is de boodschap van interactieve beleidsvorming: de overheid verliest haar controle over het beleidsproces. De overheid heeft hierbij dus niet langer een centrale rol, maar een subsidiaire taak. Het kabinet erkent hierbij subsidiariteit als sturend beginsel: "De belangrijkste uitdaging in het ontwikkelen van de WMO is het vinden van een goede balans tussen 'overlaten, stimuleren en voorwaarden scheppen' en deugdelijke garanties voor mensen die echt hulp nodig hebben" (Ib, 11). Het kabinet meent dat het GGZ-beleid en de WMO, die daarvan onderdeel is, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van actief burgerschap door

vermaatschappelijking, waarmee hulpvragers de regie over hun leven behouden of terugkrijgen. Aan dit beleid koppelt zij direct de financiële implicaties voor de AWBZ: “Het kabinet wil belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen doorzetten en tegelijkertijd een goed financieel beleid voeren met duidelijke eigen verantwoordelijkheid van burgers” (Ib, 3). Concreet geformuleerd schrijft het kabinet:

Dit stelsel moet nieuwe kansen bieden voor de lokale ondersteuning van burgers. Dat is een enorme uitdaging: in de eerste plaats voor burgers zelf, maar ook voor het lokale bestuur, bijvoorbeeld om ‘schotten’ in de voorzieningen van burgers weg te halen. Maar het geeft ook spanning. Het betekent ook een groter beroep op de eigen draagkracht van burgers en het verdwijnen – op onderdelen – van een aantal verzekerde rechten (Ib, 3)

Desalniettemin meent het kabinet dat de doelstelling van de WMO om burgers te activeren, om hun eigen verantwoordelijkheid te leren dragen voor zorg voor zichzelf en voor anderen, niet mag worden gezien in het licht van de hervorming van de AWBZ. Die is vooral geïnspireerd door financiële motieven: “De WMO is nadrukkelijk geen afgeleide van de AWBZ maar heeft een zelfstandige functie. De gemeente is straks nog meer dan nu het geval het eerste loket waar mensen terecht komen” (Ib, 23). Het kabinet meent dat de WMO wel (gunstige) financiële gevolgen heeft. Maar het gaat in die wet niet primair om de financiële overwegingen, maar om sociale aspecten van eigen verantwoordelijkheid die zij neerzet als de ‘visie op de WMO: niet leunen maar steunen’ (Ib, 10). ‘Leunen’ betekent hier leunen op overheidsfinanciën en daarom schrijft het kabinet dat de overheid niet automatisch iedere organisatorische, financiële of lichamelijke beperking bij burgers compenseert om maatschappelijk actief te kunnen zijn met voorzieningen. ‘Steunen’ betekent dat interessante burgerinitiatieven kunnen worden gesteund met overheidsgelden, waarbij de initiatiefnemende burger zelf verantwoordelijk is voor zijn resultaat en daar ook op afgerekend of ‘op aangesproken’ kan worden. Met het steunen van goede initiatieven is veel te bereiken, is het uitgangspunt (Ib, 10). Feitelijk betekent dit vooral dat de overheid wel de verantwoordelijkheid over de financiën houdt, maar niet langer voor de beleidsuitkomsten.

De koppeling met de AWBZ is volgens het kabinet slechts indirect van aard, in die zin dat financiële steun voor het goede initiatief van de burger nu wordt geregeld in de AWBZ. Vanzelfsprekend betekent dit dat het aanbod van voorzieningen moet plaatsmaken voor de bedelgang van burgers naar ‘de pot met geld’, die de institutionele vorm krijgt van het persoonsgebonden budget. Dat stelt de patiënt in staat

zelf zorg in te kopen op de markt van gezondheid en geluk als een vorm van empowerment: "Een overmaat aan voorzieningen is bovendien voor mensen geen stimulans om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Ook stond lange tijd niet de behoefte van de burger centraal, maar het als aanspraak geregelde zorgaanbod. Mede om die reden is de AWBZ de afgelopen jaren aangepast en meer gericht op de vraag van de burger (vraaggerichte zorg)" (Ib, 5). Voor de AWBZ is 'eigen verantwoordelijkheid' dus primair een middel om sociale voorzieningen af te breken. De WMO zorgt voor de legitimering van die hervorming. De AWBZ wordt hierbij voorgesteld als een beleidssysteem waarbij "de wens van de cliënt meer gewicht krijgt omdat bij de aanspraken op zorg van functies wordt uitgegaan en niet meer van instituties" (Ib, 24-5). Concreet betekent deze beleidstaal dat burgers meer eigen risico's moeten gaan dragen als cliënten (niet te verwarren met klanten – cliënten geven mede vorm aan de zorg, terwijl klanten zorg consumeren) om de kosten van de AWBZ te beheersen. Het kabinet is hier expliciet over: "Het Rijk zorgt voor een AWBZ die verzekert waarvoor ze bedoeld is: zware chronische en continue zorg die grote financiële risico's voor individuen met zich meebrengt en die particulier niet te verzekeren is. Dit geldt in elk geval voor ernstig lichamelijk of verstandelijk gehandicapten, dementerende ouderen en chronisch psychiatrische patiënten" (Ib, 2). De eigen verantwoordelijkheid, het actief burgerschap zelf, wordt hiermee een middel en is geen doel op zichzelf. In de WMO is dit wel een doel om de AWBZ financieel te ontlasten: "Door meer gebruik te maken van ondersteunende voorzieningen, van algemeen en integraal gemeentelijk beleid en (het ondersteunen) van de mantelzorg, kan de AWBZ ontlast worden" (Ib, 22).

De GGZ-sector zelf geeft in haar eigen beleidsvisie *De Krachten Gebundeld* (GGZ Nederland, 2004) aan, dat in het nieuwe GGZ-beleid de rol van GGZ Nederland bovenal als bemiddelend tussen 'de patiënt' en de hulpverlener moet worden gezien. In tegenstelling tot de Commissie Geestelijke Volksgezondheid en het kabinet kiest GGZ Nederland hier nadrukkelijk voor het richtinggevende label 'patiënt' voor haar doelgroep: "Het woord patiënt doet in onze ogen meer recht aan het geestelijk lijden waarmee deze geconfronteerd wordt dan de neutralere term 'cliënt'. Het gebruik van de term 'patiënt' neemt niet weg dat patiënten ook altijd burger zijn" (Ib, 9). In tegenstelling tot de Commissie (h)erkent zij geen conflict tussen de professional en de burger. Zij kiest er nadrukkelijk voor om de autonome positie van de professional, ook ten opzichte van de burger, te versterken: "Professionals weer in het zadel [...] Professionals moeten meer ruimte krijgen en nemen om hun vak te ontwikkelen en uit te oefenen" (Ib, 8). Hiermee beschouwt de GGZ haar rol niet als 'empowering', maar als verzorgend. Het argument waarop zij zich zowel tegenover de commissie, als tegenover het kabinet beroept, is dat het neoliberale beleid

van de voorgaande decennia de lokale context heeft vernietigd. Daardoor is burgerschapsontwikkeling niet langer een optie. De sociale cohesie is vernietigd: “Met de toenemende druk op het individu en wegvallende familie- en buurtstructuren is een vanzelfsprekende opvang van mensen niet meer gegarandeerd” (Ib, 24). In die context ziet GGZ Nederland haar rol: als de beschermer van haar patiënten in een context waarin mensen aan hun lot worden overgelaten: “Waar patiënten te vaak aan hun lot worden overgelaten, in eenzaamheid en isolement verkeren en in sommige gevallen anderen overlast bezorgen, klinkt het verwijt dat de vermaatschappelijking te ver is doorgeschooten. We nemen dit verwijt serieus” (Ib, 22). Het serieus nemen van dit verwijt betekent voor GGZ Nederland dat zij de sociale controle van haar doelgroep op zich wenst te nemen: “Voor een succesvolle vermaatschappelijking is een zorgvuldige en intensieve begeleiding van doorslaggevend belang” (Ib, 21).

Dit betekent dat GGZ Nederland het antwoord op de toenemende vraag naar GGZ niet vindt in de voorstellen van de commissie en in actief burgerschap, maar in professionalisering en het belangrijker maken van haar eigen organisatie in het beleidsdomein: “Door meer te investeren in preventie, vroegsignalering en vroeginterventie beoogt de ggz op termijn de toenemende vraag naar ggz af te remmen. Dit is geen geringe ambitie: voorlopig blijft de vraag naar ggz nog stijgen” (Ib, 16). In het kader van het nieuwe GGZ-beleid van het kabinet, beschouwt GGZ Nederland haar eigen zorgverlenende identiteit als het resultaat van vier sociale rollen:

1. preventie van psychische stoornissen;
2. genezing van specifieke stoornissen;
3. vermaatschappelijking in de ondersteuning van patiënten;
4. bemoeizorg in het voorkomen dat patiënten een gevaar voor zichzelf en voor anderen gaan vormen.⁴¹

Hiermee ziet de GGZ zich als een belangrijke partner of zelfs als spil in het veiligheidsbeleid, vanuit de redenering dat indien patiënten niet worden behandeld zij dreigen te vervallen in de criminaliteit. Daarom schrijft de GGZ dat criminaliteit eigenlijk een gevolg is van geestelijke ongezondheid. Veiligheidsbeleid is hiermee dus eigenlijk een onderdeel van GGZ-beleid: “Politie, openbaar ministerie, gevangenis, maatschappelijke opvang en gemeenten zijn belangrijke partners bij de openbare ggz” (Ib, 14). Daarnaast schrijft zij dat psychische problemen een enorme sociale en economische last veroorzaken (Ib, 15). Dit laatste rechtvaardigt een eventuele deelname als partner of spil van sociaal-economisch beleid.

9.4 Jeugd

Kernmerkend voor het jeugdbeleid is dat haar primaire beleidsdoelstelling niet de integratie van de jeugdigen betreft, maar de hervorming van haar eigen bureaucratie. Tenminste, dat valt af te leiden uit de vele teksten die in de laatste jaren over de jeugdzorg zijn geproduceerd. De aanleiding hiervan is niet in de laatste plaats het wachtlijstprobleem. De kern van het jeugdbeleid, verankerd in de onlangs aangenomen Wet op de jeugdzorg, is ook bureaucratische hervorming. Hiermee is de jeugdzorg eigenlijk getransformeerd van een sociaal, moreel en politiek probleem tot een bureaucratisch of technisch probleem. Dat probleem is te beheersen door techniek – in de eerste plaats op het gebied van organisatie. Het jeugdbeleid legitimeert de bureaucratische hervorming van de jeugdzorg in termen van de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarbij staat dus niet de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maar de kwaliteit van de publieke dienstverlening centraal: “De Wet op de jeugdzorg heeft twee doelen: betere zorg voor jeugdigen en hun ouders, de cliënten van de jeugdzorg én het versterken van hun positie. De cliënt staat centraal in een meer transparant, eenvoudiger georganiseerd stelsel voor de jeugdzorg [...]. De Wet op de jeugdzorg is een belangrijke stap naar een meer cliëntgerichte, samenhangende jeugdzorg” (Wet op de Jeugdzorg 2005, 4-5). De kern van de nieuwe wet is dat er één loket komt voor ‘jeugdzorgcliënten’, typisch een neoliberaal etiket volgens deze discoursanalyse. Dit loket is genaamd Bureau Jeugdzorg, dat de spil vormt van het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid ziet jeugdzorg in de eerste plaats als een bureauprobleem of organisatieprobleem en niet als een probleem van doelen, normen of burgerschap. In het jeugdbeleid bestaat jeugdzorg uit “alle zorg aan ouders en kinderen om ernstige opgroei- en opvoedproblemen op te lossen” (Ib, 4). Waar het hierbij om gaat is dat “de zorg in het gezin of elders, bijvoorbeeld bij een zorgaanbieder (jeugdzorginstelling), geboden kan worden” (Ib, 4). Het jeugdbeleid beheerst het probleem van zorgaanbod – een aanbod dat gedifferentieerd is en bestaat uit een breed scala aan gespecialiseerde hulp. Centraal aandachtspunt van de nieuwe wet is dat dit brede scala van gespecialiseerde hulp vanuit verschillende wettelijke kaders wordt betaald, dus niet alleen vanuit Wet op de jeugdzorg (Ib, 4). En omdat de jeugdzorg vanuit verschillende wettelijke kaders wordt betaald – provincies, GGZ en justitiële jeugdinrichting – gaat het jeugdzorgbeleid primair in op de bureaucratische coördinatie van betrokken instanties. Vanuit het perspectief van het jeugdbeleid lijkt de jeugdproblematiek van opgroei en opvoeding dus vooral een bureaucratisch organisatieprobleem. Het jeugdbeleid kent geen pedagogische doelen, maar alleen organisatorische middelen. De beleidsdoelstellingen van het jeugdbeleid hebben uitsluitend betrekking op de

middelen van haar eigen bureaucratie. De eerste beleidsdoelstelling, die we neoliberaal van karakter kunnen noemen, is het verstrekken van vraaggestuurde zorg: “De jeugdzorg ging voorheen uit van wat zelfstandige instellingen en voorzieningen aanbieden. De Wet op de jeugdzorg heeft een ander vertrekpunt: de vraag van de cliënt staat centraal. Daardoor krijgt de jeugdige eerder de zorg die past bij zijn behoefte” (Ib, 5). Vraagsturing is de directe aanleiding van de hervorming van de jeugdzorgbureaucratie, die nu, volgens de neoliberale ideologie, resultaatgericht moet werken: “Zorg moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo moet ze ‘op tijd’ en ‘op maat’ beschikbaar zijn voor de cliënt” (Ib, 5). Dit is de tweede beleidsdoelstelling. Kortom, de nieuwe wet versterkt de positie van ‘de cliënt’ (niet te verwarren met de burger) door de invoering van het ‘recht op jeugdzorg’. Dit recht wordt gewaarborgd door het Bureau Jeugdzorg dat, via haar professionals, de individuele behoefte van de cliënt vaststelt. Dit oordeel over de individuele zorgbehoefte legt zij vervolgens vast in haar indicatiebesluit en dit besluit geeft de cliënt zijn recht (ofwel aanspraak) op jeugdzorg. Vervolgens is de provincie verantwoordelijk voor het zorgaanbod van de aangevraagde zorg, die de jeugdzorg vervolgens uitvoert (voorheen lag deze verantwoordelijkheid bij ‘jeugdhulpverlening’). Stelt het Bureau Jeugdzorg vast dat ‘de cliënt’ een civiele plaats in een justitiële jeugdinrichting nodig heeft, dan wordt de justitie verantwoordelijk voor de zorg. Wanneer het Bureau Jeugdzorg vaststelt dat GGZ-zorg uit de AWBZ nodig is, dan kan de cliënt die opeisen bij de zorgverzekeraars (Ib, 10).

Het Bureau Jeugdzorg is de machtige spil van het nieuwe jeugdbeleid: in de nieuwe wet neemt het de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over van de gezinsvoogdij-instellingen (behalve voor minderjarige asielzoekers) en is het de thuisbasis van de jeugdreclassering. Daarmee heeft het dus ook de bevoegdheid dwangmaatregelen op te leggen (Ib, 13). Voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering zijn voortaan zogenaamde ketenpartners van het Bureau Jeugdzorg. Dit geldt ook voor het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK). Bij deze laatste verantwoordelijkheid geldt, dat het Bureau Jeugdzorg verplicht is de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen als de cliënt onvoldoende meewerkt (als klant) in de consumptie van de jeugdzorg. De Raad voor de Kinderbescherming doet vervolgens nader onderzoek en kan de kinderrechter zo nodig om een kinderbeschermingsmaatregel vragen. Bij daadwerkelijke oplegging wordt die uitgevoerd door het Bureau Jeugdzorg (Ib, 12). Het Bureau Jeugdzorg bepaalt welke jeugdzorg er wordt verstrekt en bepaalt hiermee dus welke zorgaanbieders (provincie, justitie of GGZ) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de jeugdzorg. Hiermee bepaalt zij ook uit welke middelen die zorg wordt gefinancierd. Het beoordelen van de vraag van de zogenaamde cliënt staat dus los van het feitelijke aanbod aan jeugdzorg. Daar-

door, zo luidt de veronderstelling in de wet, kan de indicatiestelling onafhankelijk plaatsvinden (Ib, 12). De zorgaanbieders zijn verplicht om op basis van de indicatiestelling van het Bureau Jeugdzorg hun diensten op maat aan te bieden. Dit wordt in de wet een 'hulpverleningsplan' genoemd, dat een beleidsinstrument is om zorg op maat te bieden (Ib, 10). Zorg op maat betekent hier dat de jeugdige en de ouders bij de planning worden betrokken, zodat zij weten wat hun te wachten staat en wat van hen wordt verwacht. Het betrekken van de ouders hierbij betekent niet dat de ouders en de jeugdige het plan maken, maar dat zij te horen krijgen hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de zorgaanbieder en henzelf liggen. In het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg (2004) wordt nog eens benadrukt dat het in het jeugdbeleid uiteindelijk gaat om een bureaucratisch-technisch probleem: "Dat de uitvoering goed wordt opgepakt en dat alle betrokkenen in de keten hier vanuit de eigen verantwoordelijkheid in goede samenwerking invulling aan geven" (2004, 3). In het jeugdzorgprogramma gaat het vooral om de ontwikkeling van de jeugdzorgbrigade, de jeugdmonitor, de implementatie van een nieuw bekostigingssysteem, nieuwe werkwijzen voor voogdij en nieuwe methodieken voor jeugdreclassering (Ib, 7). In het programma is vanzelfsprekend het Bureau Jeugdzorg het centrale aandachtspunt: "De bureaus jeugdzorg staan voor een belangrijke taak. Het terugdringen van de te lange doorlooptijden bij de indicatiestelling en de AMK's heeft grote prioriteit" (Ib, 7). Het programma gaat ook in op de aard van de indicatiestelling, waarbij het Bureau Jeugdzorg nadrukkelijk de taak krijgt om de zorgbehoefte van de cliënt te beïnvloeden. Het bureau moet daarbij met name de middelen van de cliënt in ogenschouw nemen. In het programma staat:

Bij de beoordeling welke zorg nodig is moet het bureau jeugdzorg steeds de afweging maken welke inzet de omgeving en/of de familie kan leveren bij het oplossen of terugdringen van een probleem. Het bureau jeugdzorg zal daarom eerst onderzoeken welke steun het sociale netwerk en de lokale voorzieningen kunnen bieden. De zorgbehoefte van de cliënt is immers mede hiervan afhankelijk (Ib, 10)

In het jeugdzorgprogramma bepaalt de zorgbehoefte de prijs (het programma heeft het over 'normprijs') van de jeugdzorg. Daarom is 'het onderzoek' van het Bureau Jeugdzorg zo bepalend voor de financiering van het jeugdbeleid. Het programma richt zich dan ook primair op de financiering van de jeugdzorg, in samenhang met de vaststelling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Het jeugdbeleid heeft de jeugdzorgbrigade opgericht met als doel "samen met de jeugd, de ouders, de medewerkers, het management en het bestuur in de jeugdzorg onnodige bureaucratie te signaleren en aan te pakken, om zo te zorgen dat

jongeren zo goed en zo snel mogelijk worden geholpen” (Jeugdzorgbrigade, 2005, 3). Deze bureaucratie streeft ernaar om het terugdringen van bureaucratie meetbaar te maken in de zin van “verhoging van het aantal uren dat de medewerker direct contact heeft met de jeugdigen en hun ouders [en] de verhouding tussen de kosten van de overhead en de kosten van de uitvoering”(Ib, 3). In haar voortgangsrapportage geeft de brigade aan dat zij al flink wat ‘bureaucratie’ heeft ontdekt. Zo schrijft zij bijvoorbeeld: “Bureaucratie ervaren jongeren vooral in de formulieren waarmee zij worden geconfronteerd. Veel daarvan bevatten formuleringen die jongeren niet of nauwelijks begrijpen.” De aanpak van deze ‘bureaucratie’ is bureaucratisch: “De jeugdzorgbrigade [...] beveelt de sector aan om de formulieren waarmee jongeren te maken krijgen in samenspraak met hen op begrijpelijkheid te toetsen” (Ib, 5). Zonder uitzondering kunnen we stellen dat voor alle signaleringen van ‘bureaucratie’ de brigade een bureaucratische aanpak voorstelt, in de vorm van toetsen, overleg of het maken van contractuele afspraken.

In de Voortgangsrapportage Jeugdzorg 2004 wordt aangegeven dat de nieuwe Wet op de jeugdzorg in samenhang moet worden beschouwd met de zogenaamde Operatie Jong: “Met de Wet op de jeugdzorg wordt meer samenhang bereikt in de keten van jeugdzorg. In de Operatie Jong wordt het jeugdbeleid op een groot aantal facetten in samenhang gezien, waarbij waar relevant de samenhang met de Wet op de jeugdzorg ook aan de orde is” (2004, 1). Hierbij wordt ook aangegeven dat de Inspectie jeugdzorg aanbeveelt een visie te ontwikkelen op de voogdij, vanuit de observatie dat een visie vooralsnog ontbreekt (Ib, 5). In de Operatie Jong reikt die visie niet verder dan ‘het kind centraal’ en de suggestie dat dit in eerder jeugdbeleid niet het geval is geweest: “Het kabinet wil het kind centraal zetten in het jeugdbeleid en niet langer instellingen of ministeries” (Ministerie van VWS, Persbericht, 22 juni 2004). Het kind centraal stellen in het jeugdbeleid lijkt in de Operatie Jong vooral in te houden: het terugdringen van de jeugdcriminaliteit en jeugdwerkeloosheid en ervoor zorgen dat er meer schoolverlaters komen met een diploma. Dit is ‘de visie’ op de jeugdzorg en de betekenis van ‘het kind centraal’. Om deze ‘visie’ te realiseren werken zes ministeries (VWS, BZK, Justitie, OCW, SZW en VROM) samen in Operatie Jong om de obstakels voor ‘het kind centraal’ weg te nemen.

De strategie van de Operatie Jong bestaat uit signaleren, preventie en monitoring, kortom surveillance in discoursanalytische taal. De Operatie Jong is dus feitelijk een surveillanceproject. Signaleren betekent in deze operatie dat kinderen feitelijk vanaf de geboorte worden gecontroleerd op hun gedrag: “Kinderen moeten al rond de geboorte worden gevolgd om te voorkomen dat ze in de eerste levensfase achterstand in de ontwikkeling opgelopen. Verloskundigen en kraamzorg moeten signalen doorgeven aan een lokaal verzamelpunt als de gezinssituatie te wensen

overlaat” (Ib). We kunnen de conclusie trekken dat het label ‘risicokind’ die kinderen wordt opgeplakt die, volgens de begrippen van de Operatie Jong, niet aan de gewenste norm voldoen. Om die reden betekent signaleren ook het opstellen van risicoprofielen en categorieën, waarmee de betrokken partijen kunnen werken. Preventie van ontsporing betekent vooral het terugdringen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters, of beter gezegd, het terugdringen van de jeugdwerkeloosheid en jeugdcriminaliteit. Preventie betekent dat jeugdigen óf op school óf aan het werk zijn. Het surveillanceproject zou niet compleet zijn zonder meting en toezicht. Om die reden wenst het kabinet de ontwikkeling van de ‘verwijsindex risicjongeren’, waarbij ieder ‘risicokind’ een identificatienummer krijgt dat verwijst naar beschikbare dossiers bij instellingen. Dit werkt efficiënter voor de betrokken zorgaanbieders. In het jeugdzorgbeleid wordt verder hard gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke jeugdmonitor die in 2007 gereed moet zijn. Voor die tijd (in 2005) moet reeds een datasysteem operationeel zijn, waarin de indicatoren van een risicokind worden vastgelegd.

Noten

40. ‘Door verharde criminaliteit is klikken noodzaak geworden’, *Volkskrant*, 5 januari 2004.
41. Het zou gaan om een groep van 24.000 ‘zorgmijders’.

Literatuur deel 2

- CDA (1980). *Program van Uitgangspunten*. Geraadpleegd op www.cda.nl.
- CDA (2002). *Betrokken Samenleving, Betrouwbare Overheid* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.cda.nl.
- ChristenUnie (2000). *Kernprogramma*. Geraadpleegd op www.christenunie.nl.
- ChristenUnie (2002). *Samen leven naar Bijbelse Waarden* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.christenunie.nl.
- Commissie Blok (2004). *Bruggen Bouwen: Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- D66 (2002). *Toekomst in Eigen Hand* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.d66.nl.
- GGZ Nederland (2004). *De Krachten Gebundeld*. Geraadpleegd op www.ggznederland.nl.
- GroenLinks (1991, laatst gewijzigd 2004). *Uitgangspunten van GroenLinkse Politiek*. Geraadpleegd op www.groenlinks.nl.
- GroenLinks (2002). *Overvloed en Onbehagen* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.groenlinks.nl.
- GroepWilders (2005). *Onafhankelijkheidsverklaring*. (maart 2005). Geraadpleegd op www.geertwilders.nl.
- Jeugdzorgbrigade (2005). *Eerste Voortgangsrapportage*. Geraadpleegd op www.jeugdzorgbrigade.nl.
- Kabinetsreactie op het rapport *Bruggen Bouwen* van de Tijdelijke Commissie Onderzoek integratiebeleid. Geraadpleegd op www.regering.nl.
- Klink, A. (1990). *Publieke Gerechtigheid: Een Christen-Democratische Visie op de Rol van de Overheid in de Samenleving*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Landelijke Commissie Geestelijke Volksgezondheid (2002). *Zorg van Velen*. Geraadpleegd op www.ggzbeleid.nl.
- LPF (2002). *Zakelijk met een Hart* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.lijst-pimfortuyn.nl.

LPF (2003). *Politiek is Passie* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.lijst-pimfortuyn.nl.

Ministerie van Justitie (2004). *Jaarnota Integratiebeleid 2004*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar Een Veiliger Samenleving*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.

Ministerie van VWS (2004). *Op Weg naar een Bestendig Bestel voor Langdurige Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.

Ministerie van VWS en Ministerie van Justitie (2004). *Landelijke Beleidskader Jeugdzorg 2005 tot en met 2008*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.

Ministerie van VWS (2004). *Sterk en Resultaatgericht voor de Jeugd*. Persbericht, 22 juni, 2004.

Ossewaarde, M.R.R. (2006). *Maatschappelijke Organisaties* (Amsterdam: Boom).

Plan van Aanpak van Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf. (2002). Geraadpleegd op www.justitie.nl.

Plannen van Aanpak van de 12 Thema's van Operatie Jong. 2004. Geraadpleegd op www.operatie-jong.nl.

Ministerie van BZK en Justitie (2004). *Politiemonitor Bevolking*. 2004. Geraadpleegd op www.minbzk.nl.

PvdA (2002). *Samen voor de Toekomst* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.pvda.nl.

PvdA (2005). *Beginselmanifest (2005)*. Geraadpleegd op www.pvda.nl.

Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003. Geraadpleegd op www.justitie.nl.

SGP (2000). *Program van Beginselen*. Geraadpleegd op www.sgp.nl.

SGP (2002). *Tot Uw Dienst* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.sgp.nl.

SP (1999). *Heel de Mens*. Geraadpleegd op www.sp.nl.

SP (2002). *Eerste Weg Links* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.sp.nl.

Voortgangsrapportage Jeugdzorg 2004. Geraadpleegd op www.ggzbeleid.nl.

VVD (2002). *Ruimte, Respect en Vooruitgang* (partijprogramma). Geraadpleegd op www.vvd.nl.

VVD (2005). *Om de Vrijheid: Een Liberaal Manifest*. (2005). Geraadpleegd op www.vvd.nl.

Wet op Jeugdzorg 2005. Geraadpleegd op www.minvws.nl.

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004). *De Ontwikkeling van een Integratiekaart*. Cahier 2004-9. Geraadpleegd op www.wodc.nl.

WRR (2003). *Waarden, Normen en de Last van het Gedrag*. December 2003. Geraadpleegd op www.wrr.nl.

Deel 3

Een discoursanalyse van beleidsinstrumenten



10. Inleiding

De bestudering van de gebruikte beleidsinstrumenten en de setting waarbinnen beleidsinstrumenten worden toegepast, is complementair aan de discoursanalyse. Dit gebeurt in de vorm van een beleidsanalyse, of beter gezegd, een inventarisatie en discoursanalytische interpretatie van het beleidsinstrumentarium. Dit deel is niet zozeer een evaluatiestudie, nulmeting of kosten-batenanalyse, analyses waarin wordt getracht bepaalde beleidseffecten vast te stellen, maar een discoursanalytische interpretatie van de disciplinerende beleidsinstrumenten als machtstechnologieën, die de overheid inzet in het politieke spel van herdefiniëring van taken en bevoegdheden. De veronderstelling hierbij is dat instrumenten die de overheid hanteert, afgestemd zullen moeten zijn op de aard van de sector. Die instrumenten mogen de eigen verantwoordelijkheid in een bepaalde beleidssector pas inperken als er sprake is van gewichtige belangen. Is het ijkpunt van sectoraal beleid inderdaad de bevordering van eigen verantwoordelijkheid, dan moet de overheid instrumenten kiezen die de doelgroep zo veel mogelijk zelf confronteert met de gevolgen van de eigen keuzes, strategieën en handelen. Zo wordt zij door de overheid in staat gesteld gevolgen zelf af te wegen en in hun keuzegedrag te verdisconteren. Of 'eigen verantwoordelijkheid' ook daadwerkelijk het ijkpunt van overheidsbeleid is of dat zij zelf een beleidsinstrument is om een ander zeer gewenst doel te bereiken, zal moeten blijken uit de beleidsanalyse van de verschillende beleidssectoren. Een discoursanalyticus interpreteert daarbij vooral de werking van macht, die anoniem of onpersoonlijk is. Verder staat hij achterdochtig tegenover de goede bedoelingen van politici, bestuurders en beleidsmakers. Niet omdat die goede bedoelingen eventueel uit onzuivere motieven zouden voortkomen, maar omdat ze een onderdeel vormen van het discours en niet gebonden zijn aan een persoon.

De keuze voor de beschreven beleidsinstrumenten is gebaseerd op de discoursanalytische perceptie van de onderzoeker. Het motief voor deze keuze is vooral een illustratie te geven van de discoursanalytische interpretatie van toenemende

eigen verantwoordelijkheid of beheersing. De discoursanalyse analyseert de sociale constructie van de ervaringswerkelijkheid altijd vanuit het oogpunt van macht. Om die reden spreken we in termen als beheersing, monitoring, surveillance, disciplineren, populatiepolitiek, koppelen van databestanden, inspectie, normalisering en toezicht. Daarom ook wordt, bijvoorbeeld bij alle vier beschreven beleidssectoren, ingegaan op monitoring en toezicht in het algemeen – beleidsinstrumenten die niet zozeer zijn gebonden aan het kabinet Balkenende II, maar aan het in de discoursanalyse geconstrueerde discours van eigen verantwoordelijkheid. Dit betekent niet dat er bij de keuze van de beleidsinstrumenten geen andere instrumenten voor selectie in aanmerking komen, of dat de gekozen instrumenten per definitie het meest voor de hand liggen. Instrumenten als twee-op-een-cel of de identificatieplicht zijn ook boeiende illustraties van het discours, maar desalniettemin worden ze (wellicht ten onrechte) buiten beschouwing gelaten.

De beschrijving van de beleidsinstrumenten is overigens volledig gebaseerd op uitspraken of veronderstellingen uit de beleidsstukken en niet op hun werking in de beleidspraktijk. Ook worden soms bepaalde instrumenten in verband gebracht met andere instrumenten, met als doel een meer integraal beeld te schetsen van de beleidssector als geheel. De achterliggende gedachte hierbij is dat de beleidssector zelf een klein onderdeel vormt van het discours en dat de instrumenten niet los kunnen worden gezien van de beleidssector en het discours in zijn geheel. Vanuit discoursanalytisch oogpunt gaat het bij de beschrijving dan ook voornamelijk om het achterhalen van de beleidsredenering of beleidslogica's, die ofwel op eigen verantwoordelijkheid, ofwel op beheersing zijn gericht.

In de discoursanalytische interpretatie van het beleidsinstrumentarium wordt impliciet de vraag gesteld of de overheid voldoende gebruik maakt van contextinterventies en waar gevolgde interventies op zijn gebaseerd. Contextinterventie betekent hier de vormgeving of inrichting van het publieke domein, met het doel de eigen verantwoordelijkheid van burgers of individuen te bevorderen. Het gaat dan ofwel om het in lijn brengen van instituties met de burger of het individu (instituties gericht op autonomie en emancipatie of op burgerschap en bevrijding), ofwel om de zelfsturende burger, of het geconstrueerde individu, in lijn te brengen met de instituties (beheersing). In de beleidspraktijk lopen die twee soorten interventie vaak door elkaar. Daarbij blijkt veelal uit de discoursanalyse, dat het doel de autonomie van het individu is en het (onbeoogde) gevolg de beheersing van dat individu. Bij de contextinterventie gaat het om een kwalificatie van het publieke domein, bijvoorbeeld als speelveld van burgers, als openbare ruimte van individuen, als openbaar bezit van buurtbewoners, of als een ijzeren kooi onder toezicht. In deze beschrijving van instrumenten wordt dan ook ingegaan op hoe ingezette instrumenten de kwaliteit van het publieke domein beïnvloeden.

11. Integratie

In dit hoofdstuk komen drie instrumenten of interventies van de overheid aan de orde: inburgeren in het buitenland, de integratiemonitor en marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers.

11.1 Inburgeren in het buitenland

In de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003 staat dat ook in het integratiebeleid de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop staat, de verantwoordelijkheid van de allochtone burger én van de autochtone burger (pag. 8). 'Gedeeld burgerschap' wordt hierbij genoemd als doel van het integratiebeleid: "Het is een beleid dat allochtone én autochtone burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen wil prikkelen en uitdagen om de integratie zelf ter hand te nemen" (Ib, 8). Om de eigen verantwoordelijkheid voor integratie te bevorderen zullen waar nodig eisen worden opgelegd, waar nuttig incentives worden geboden, faciliteiten beschikbaar gesteld en onnodige belemmeringen worden weggenomen (Ib, 9). Het eerste instrument hierbij is 'toerusting', dat wordt gedefinieerd als kennis van de Nederlandse instituties, met name van de Nederlandse taal. Toerusting is het doel van de inburgeringscursus. De discoursanalyticus valt op dat het integratiebeleid bovenal de nadruk legt op de allochtone wil om toegerust te worden. Het integratiebeleid lijkt te streven naar beheersing van die wil: "Voor een succesvolle toerusting is de eigen inzet doorslaggevend" (Ib, 10). Om de allochtone wil tot toerusting te beheersen of om af te dwingen dat de vreemdeling daadwerkelijk gaat integreren en werken, is een nieuw inburgeringsstelsel ontwikkeld. De middelen hierbij zijn "dat nieuwkomers die zich vanwege gezinsvorming of gezinshereniging hier willen vestigen in het eigen land een begin maken met de inburgering, dat inburgeraars zelf de kosten van de inburgering dragen en dat er positieve en negatieve prikkels komen voor specifieke categorieën inburgeraars" (Ib, 10). Dit middel

werd reeds in 2000 door het CDA voorgesteld en zal in 2006 operationeel worden. Als reden voor het nieuwe inburgeringsstelsel wordt niet gerefereerd aan het hoge aantal vreemdelingen door gezinsvorming of hereniging dat, met name vanuit Turkije en Marokko, als veel te hoog wordt ervaren (in 2002 nog circa 10.000 mensen), of aan het hoge aantal ongeëmancipeerde jonge meisjes – ofschoon het niet alleen om meisjes gaat – dat vanuit land van herkomst naar Nederland worden gebracht in het kader van huwelijksvorming, maar aan de evaluaties van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Daaruit blijkt dat nieuwkomers zelden aan de verwachtingen voldoen: “Gebleken is dat slechts een beperkt deel van de nieuwkomers het niveau bereikt dat nodig wordt geacht voor actieve deelname aan de Nederlandse samenleving” (Ib, 15). De reden voor het niet voldoen aan de verwachtingen wordt niet gezocht in de gestelde sociale norm of in sociale oorzaken, maar in het beleid zelf: “In de uitvoering sluit het aanbod vaak niet goed aan op de vraag. De afstemming tussen de verschillende instanties die met de inburgering te maken hebben verloopt niet altijd even soepel” (Ib, 15). Om de gezinsvorming of hereniging te ontmoedigen wordt nu van de nieuwkomer verwacht dat, alvorens naar Nederland te komen, hij of zij reeds is toegerust. Daarbij ligt de intellectuele verantwoordelijkheid voor het halen van het examen en de financiële verantwoordelijkheid voor de cursuskosten bij de inburgeraar. De beleidsveronderstelling hierbij is ongeveer 250 lessen Nederlands van minimaal een uur (niveau ‘vakantieconversatie’), maar in het bedrijfsleven wordt gedacht aan gemiddeld 600 lessen (niveau ‘doktersgesprek’).⁴² Hierin ligt de kern van de eigen verantwoordelijkheid van de allochtoon voor de integratie. Van vreemdelingen die er ‘vrijwillig voor kiezen’ zich te herenigen met hun partners of nieuwe gezinnen te vormen, en er dus voor kiezen zich voor lange tijd in Nederland te vestigen, wordt verwacht dat zij hun examens hebben gehaald binnen hun integratietraject dat begint in het land van herkomst: “Inburgeraars moeten zowel in het herkomstland als hier al datgene doen wat nodig is om de basistoets en het inburgeringsexamen te halen” (Ib, 16). In de eigen verantwoordelijkheid voor de kosten van de cursus ziet het beleid een incentive om te willen inburgeren. Toetsing van die eigen verantwoordelijkheid is “vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid” (Ib, 16), omdat de resultaten in de cursus mede bepalend zijn voor toelating tot Nederland. Het voldoen aan de exameneisen is van belang voor het kunnen verkrijgen van een verblijfsstatus. Om die reden is de verantwoordelijkheid voor de inburgeringscursus dan ook overgeheveld van het Ministerie van Onderwijs naar het Ministerie van Justitie. Immers, niet langer staat het onderwijs, maar de toelating centraal. En bij die toelating gaat het bovenal om vreemdelingen uit ‘vreemde gebieden’. Vreemdelingen uit Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Zwitserland worden vrijgesteld van inbur-

gering in het buitenland, met het argument dat zij afkomstig zijn uit gebieden die in sociaal-economische, maatschappelijke en politieke structuur te vergelijken zijn met Nederland (in de Memorie van Toelichting op de Wet Inburgering Buitenland (par. 7) wordt gesproken over ontwikkelde en westers georiënteerde derdelanden). Volgens dit argument zal de vrijstelling dus niet leiden tot ongewenste immigratie en wezenlijke integratieproblemen.⁴³

Op meer dan 160 Nederlandse posten in het buitenland zullen inburgeringsexamens afgenomen moeten (kunnen) worden met behulp van een spraakherkende taalcomputer.⁴⁴ Dat vereist een omvangrijke bureaucrativering van het integratiebeleid, ook omdat spieken, omkoping en corruptie, gezien de verblijfsrechtelijke gevolgen van het examen, moeten worden voorkomen.

De Adviescommissie Normering Inburgeringsexamens (2003) raadt aan om bij buitenlandse inburgering met name ook audiovisueel materiaal in de talen van de landen van herkomst te ontwikkelen. Daarmee kan een wenselijk beeld van Nederland en haar moraal gegeven worden aan de onwetende vreemdelingen.⁴⁵ Gezinsmigranten krijgen zo de kans zich een goed beeld te vormen van wat van hen wordt verwacht bij aankomst in Nederland. Ook de vaak te hoog gespannen verwachtingen van hun mogelijkheden in Nederland kunnen daarbij worden beïnvloed, waarna de nieuwkomer eventueel zijn of haar besluit om naar Nederland te komen nog eens goed kan overwegen. De, in discoursanalytische termen, audiovisuele machtstechniek is belangrijk voor de dwangmatige vorming van de vreemdeling: als de vreemdeling een gezin wil vormen met zijn of haar partner, of zich wil herenigen, dan zal hij of zij zich moeten gedragen overeenkomstig het beeld dat hij of zij krijgt te zien. In het nieuwe inburgeringsstelsel gaat het dus om de vereniging of hereniging van het ene individu met het andere, waarbij één individu al in Nederland verblijft. De beleidsveronderstelling is dat dit verband vrijwillig is en dat de voorgestelde komst van de vreemdeling naar Nederland dus een vrije keuze is. Het lijkt erop dat gezinsvorming of hereniging, net als het verblijf, als een contractuele aangelegenheid wordt gezien.

Naast de toerusting van vreemdelingen, worden ook 'toenadering' en 'toegankelijkheid' als indicatoren van integratie vastgesteld. Het integratiebeleid definieert deze als de samenstellende elementen van burgerschap. Het kabinet meent dat integratie een tweezijdig proces is: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat zij bereid zijn te integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken. Gedeeld burgerschap is immers het doel van het integratiebeleid (Ib, 8). Toenadering betekent in het integratiebeleid dat zowel allochtonen als autochtonen "verantwoordelijkheid nemen voor de omgeving waarin ze leven, en elkaar zo nodig willen en durven aanspreken op elkaars gedrag" (Ib, 11).

Toegankelijkheid betekent in het beleid dat etnische minderheden niet worden gediscrimineerd en dus daadwerkelijk in staat worden gesteld om gebruik te maken van private en publieke goederen en diensten. Hierbij benadrukt het kabinet dat “het benaderen van minderheden in de eigen taal een verkeerd signaal afgeeft. Het is niet in overeenstemming te brengen met opvatting van het kabinet over gedeeld burgerschap” (Ib, 12). Bij toegankelijkheid gaat het echter niet om de autonomie en keuzevrijheid van vreemdelingen om zelf doelen te stellen als burgers en daarmee uiting te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid. Integendeel, in discoursanalytische optiek gaat het om de beheersing van etnische minderheden: “Registratie, monitoring en toetsing zijn instrumenten die kunnen bijdragen aan het zichtbaar maken van de participatie van minderheden aan instellingen” (Ib, 12).

11.2 De integratiemonitor

De integratiemonitor, die in het integratiebeleid ‘integratiekaart’ en ‘integratieladder’ worden genoemd, is een instrument om het effect van het integratiebeleid te beoordelen: “Een instrument waarmee de voortgang van groepen migranten op verschillende maatschappelijke terreinen kan worden gemeten” (WODC, 2004, 1). In een discoursanalytische perceptie - dus niet in de perceptie van het WODC zelf - houdt dit in dat door de handelingen van migranten te surveilleren en door groepen migranten met elkaar te vergelijken, informatie wordt verzameld over de procesmatige voortgang van de doelgroep. Het (onbedoelde) gevolg is dat die doelgroep beter kan worden beheerst. Die beheersing is gebaseerd op inzicht in en voorspelling van de eigen keuzes die de doelgroep maakt. De integratiemonitor biedt dus de mogelijkheid om scherper zicht te krijgen op de kenmerken van de doelgroep, waarmee de effectiviteit van het integratiebeleid, dat is gericht op verandering van de kenmerken, nauwkeurig kan worden vastgesteld. “De stappen die nieuwkomers zetten op verschillende maatschappelijke terreinen worden systematisch in kaart gebracht om te kunnen vaststellen of en zo ja, onder welke voorwaarden teruggang, stagnatie of progressie structureel wordt” (Ib, 8).

Opvallend is dat de integratiemonitor het migrantenindividu centraal stelt, waarbij de surveillance zich dus richt op de individuele kenmerken van de doelgroep. Dat wil zeggen dat de doelgroep blijkbaar wordt gezien als een verzameling individuen die worden beheerst door een aantal factoren. De factoren die in de monitor worden vastgesteld zijn motief, trauma, opleiding, sekse, leeftijd, gezinssituatie, persoonlijkheid, netwerk en cultuur. Deze factoren, zo wordt verondersteld, zijn bepalend voor de mate van eigen verantwoordelijkheid in de vorm van ‘meedoen’ van de migrant in de Nederlandse samenleving. Wat de integratiemonitor vooral

meet zijn prestaties in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en het hebben van interetnische contacten, als individu dat is geëmancipeerd in de eigen migrantengemeenschap.

Het monitoren van het integratieproces door alle betrokkenen binnen het integratiebeleid, heeft als doel de impact van beleidspraktijken op de doelgroep te kunnen vaststellen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het integratiebeleid als geheel en een ijkpunt van het beoogde gedeeld burgerschap is meedoen op de arbeidsmarkt. De kabinetsdoelstelling is de arbeidsmarktparticipatie van vreemdelingen per jaar met $\frac{3}{4}$ procent te verhogen naar 54 procent in 2005 (Jaarnota Integratiebeleid, 2004). In de integratiemonitor staat de procesmatige voortgang van de doelgroep centraal, juist om de oorzaken van sociale mobiliteit vast te kunnen stellen, ofwel om zeer gericht de belemmeringen voor arbeidsmarktparticipatie van de doelgroep, met name ook van migrantenvrouwen, weg te kunnen nemen.

De als eenzijdig te omschrijven gerichtheid van het emancipatiebeleid op de migrantendoelgroep is hier onderdeel van: de emancipatie van migrantenvrouwen zal leiden tot arbeidsmarktparticipatie van de doelgroep. De eigen verantwoordelijkheid voor het meedoen ligt dan ook bij het losgekoppelde individu en niet bij het gezin. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok stelt het kabinet 'geen integratie zonder vrouwenemancipatie', wat impliceert dat instrumenten moeten worden ontwikkeld om migrantenvrouwen te laten breken met het door de gemeenschap opgelegde rolpatroon (Kabinetsreactie, 2004, 21). Discoursanalytisch zou kunnen worden gesteld (in tegenstelling tot de visie van de integratiekaart van het WODZ zelf) dat het stimuleren van gemengde huwelijken, bijvoorbeeld door obstakels te creëren voor gezinshereniging in de vorm van inburgering in het buitenland, een middel is om de migrantenvrouw los te koppelen van migrantengemeenschap en het traditioneel of sacraal gezin.

De integratiemonitor geeft specifiek inzicht in de mate van het proces van integratie, door systematisch te onderzoeken hoe het meedoen van individuen met collectieve kenmerken zich ontwikkelt. Om de mate van integratie van individuen te kunnen vaststellen, gaat het WODC uit van een zeer specifiek theoretisch model van integratie dat het individu met gedefinieerde identiteit als object van integratie bestempelt. Kortom, niet de samenleving maar het geconstrueerde individu is geïntegreerd. Dat wil zeggen: in tegenstelling tot de sociologische literatuur over integratie, gaat van de integratiemonitor sterk de suggestie uit dat integratie niet afhankelijk is van de mate van institutionalisering, gezagsstructuren, tradities, machtsverhoudingen, rationaliteitstype, sociale rollen of klassenstructuur, maar van de mate waarin het individu, zijn rol en zijn objectieve identiteit, zijn te voorstellen en kunnen worden beheerst. Kenmerken van integratie zijn daarom in het

model kenmerken van het geconstrueerde individu, zoals de kennis en vaardigheden van het individu, zijn sociale positie en netwerk van contacten en zijn identiteit. Vanuit die theoretische veronderstellingen over hoe integratie werkt, is het eenvoudig om toerusting, toenadering en toegankelijkheid te verklaren. De theorie lijkt daarom te zijn ontwikkeld om de beleidspraktijken zelf te verklaren. Toerusting wordt namelijk verklaard door kennis en vaardigheden van het individu, toenadering door het netwerk van sociale relaties van het individu en toegankelijkheid door de sociale positie van het individu. Ook de mentale en emotionele zijde van het individu wordt in het model feitelijk beheerst: meedoen betekent vooral ook dat het migrantenindividu het gevoel krijgt dat hij er ook daadwerkelijk bij mag horen. Het WODC benadrukt bij haar ontwikkeling van de integratiemonitor bijvoorbeeld dat “vanuit psychologisch perspectief integratie al begint vóór aankomst in het uiteindelijke land van verblijf” (WODC, 2004, 13).

De integratiemonitor is een instrument dat diverse mogelijkheden biedt voor contextinterventies. Op basis van verzamelde informatie wordt een totaalbeeld van de doelgroep van individuen gegeven, waarmee het integratiebeleid zeer gericht de besluitvorming van de doelgroep kan beïnvloeden. Binnen het integratiebeleid in zijn geheel lijkt er veel nadruk te liggen op de emancipatie van de allochtone vrouw. Waar Balkenende II namelijk flink bezuinigt op inburgering, is door de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid niet bezuinigd op het budget voor de emancipatie van de allochtone vrouw. Emancipatie, als contextinterventie, wordt sterk gesubsidieerd. Met behulp van voorlichtingsmateriaal, campagnes en rolmodellen ('de gewenste vreemdeling'), wordt nadrukkelijk getracht om een sociaal mobiele en geëmancipeerde allochtonenvrouw te construeren, die de voorkeur geeft aan haar eigen carrière boven het gezin of de gemeenschap van eerdere landgenoten. De gerichtheid op de allochtone vrouw komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de zogeheten Toolkit Participatie. Dit is een set beleidsinstrumenten die de gemeenten gebruiken bij het ontwikkelen of aanscherpen van het emancipatie- en integratiebeleid, de inzet van rolmodellen die debatten over taboeonderwerpen begeleiden en de oprichting van gemeentelijke emancipatieteams waarin allochtone vrouwen zitten die tot 'voorbeeld' voor nog niet geëmancipeerde nieuwkomers dienen. De in deel 2 genoemde commissie PaVEM ondersteunde als aangegeven de dertig grootste gemeenten van Nederland en het CWI ontwierp een coachproject, waarin allochtone werkneemsters allochtone werkzoekende vrouwen coachen.

11.3 Marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers

De achterliggende gedachte om een inburgeringsmarkt te bouwen is de doelmatigheid van inburgering te bevorderen, hoewel deze gedachte in de beleidsstukken nergens expliciet zo wordt verwoord. Door marktwerking worden de ROC's gedwongen te concurreren met andere aanbieders, waardoor de prijs van de cursus vanzelf omlaag zal gaan. Marktexpansie is te verwachten omdat het nieuwe inburgeringsstelsel niet alleen van nieuwkomers, maar ook van een deel van de 'oudkomers' eist dat zij een inburgeringsexamen afleggen. De inburgeringsklant betaalt zelf de kosten van zijn cursus, die echter worden vergoed bij succesvolle afsluiting van het examen binnen drie jaar. Als de inburgeraar na vijf jaar nog geen voldoende examenresultaat heeft behaald volgt een boete. Hiermee heeft het kabinet incentives gecreëerd voor marktwerking: de inburgeraar heeft met risico op een boete en intrekken van de verblijfstatus een eigen belang bij een goede cursus, om in ieder geval binnen drie jaar het examen te halen. Zo krijgt de inburgeraar dus de identiteit van klant en wordt hij ervan bewust gemaakt dat hij zich eerder op een markt bevindt dan in een gemeenschap. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om de inburgeringsplicht te handhaven. Bij de emancipatie van vrouwelijke inburgeraars zonder individuele uitkering, heeft de gemeente ook een faciliterende rol door mogelijkheden te bieden tot kinderopvang. Daarnaast zorgt de gemeente ook voor informatieverstrekking en interessante mogelijkheden voor leningen aan inburgeraars die de cursus niet zelf kunnen bekostigen. Het is de verantwoordelijkheid van de markt dat de inburgeringsklant zelf kan kiezen uit het aanbod en dat alle aanbieders het gevraagde cursusaanbod kunnen verzorgen. Vanzelfsprekend betekent marktwerking in dit geval ook de oprichting van een toezichthoudende bureaucratie: de overheid zorgt voor een systeem van certificering op basis van kwaliteitscriteria, terwijl ook voor de exameninstututen een certificatiesysteem wordt opgezet.

De belangrijkste reden voor het instrument van marktwerking ligt in de evaluaties van WIN, waaruit blijkt, volgens de Commissie Blok, dat er te weinig maatwerk wordt aangeboden en het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk binnen 600 uur één niveau stijgt, gering is (Commissie Blok, 2004, 524). Belangrijkste aandachtspunt van het kabinet zijn de gevolgen die het instrument zal hebben voor de ROC's, die nu worden gedwongen zich om te vormen van onderwijsinstantie tot onderneming. Waar voorheen hun verantwoordelijkheid lag bij de inburgerende vorming van nieuwkomers, ligt deze nu bij het klantgericht en doelmatig werken. En waar voorheen na inburgering kon worden doorgestroomd naar het beroepsonderwijs, heeft die sociale structuur plaats gemaakt voor de constructie van het markt-

strument. Om de ROC's de kans te geven zich om te vormen van maatschappelijke institutie tot bedrijf, heeft het kabinet besloten het instrument pas in maart 2006 te implementeren. Zelf menen de ROC's dat de beleidsmatige constructie van onderwijsinstelling als bedrijf ten koste zal gaan van de (kwaliteit van de) inburgering en zal leiden tot expertisevernietiging, te meer omdat goed onderwijs in hun opinie niet altijd klantgericht hoeft te zijn. Het onderwijs centraal stellen is iets heel anders dan de klant koning maken. Om zich te beschermen tegen het verval van het inburgeringsonderwijs, ontwikkelt de Beroepsvereniging van Docenten NT2 een instrument om de docentenkwalificatie te kunnen kwalificeren in de vorm van een bewijs van bekwaamheid. Kortom, kwaliteit van onderwijs lijkt het handelsmerk te worden waarmee ROC's willen gaan concurreren.

Het instrument van marktwerking voor de inkoop van cursussen wordt in twee fasen gerealiseerd. De eerste fase bestaat uit de mogelijkheid die gemeenten nu wordt geboden om zelf, als klant, hun cursusaanbod in te kopen voor hun nieuwkomers, waarbij zij niet langer zijn gebonden aan de ROC's. De tweede fase betreft het daadwerkelijk afdwingen van marktwerking. Het gaat dan om het beleidsmatig creëren van de inburgeringsklant, ofwel om het geven van consumentenmacht aan de inburgeringsklant bij de inkoop van zijn cursus en het toezicht houden op een goede prijs/kwaliteitverhouding, bijvoorbeeld door kartelvorming en prijsafspraken tussen cursusaanbieders te bestraffen. De overheid publiceert, op basis van haar eigen kwaliteitszorgsysteem voor aanbieders, een witte lijst van gecertificeerde bedrijven. Voor de hand liggende kwaliteitsindicatoren betreffen de financiële situatie van aanbieders, de klachtenstroom, de informatieverstrekking en de contractuele verplichting van de aanbieder met de klant. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de klant om op eigen gelegenheid een cursus in te kopen. De toezichthoudende bureaucratie zal ook de werking van het marktwerkingsinstrument surveilleren in de vorm van de inburgeringsmarktmonitor. Daarbij wordt informatie over prestaties, prijzen en rendement van de cursussen verzameld en geordend, zodat de markttransparantie door de overheid is gewaarborgd. Zo kunnen de klanten niet alleen een vrije, maar vooral ook een verantwoorde keuze maken voor de cursus die aansluit bij hun eigen behoefte, smaak of passie. Ook biedt de monitor een incentive aan de aanbieders om klantgericht en doelmatig te werk te gaan. Als blijkt dat aanbieders niet aan de verwachtingen voldoen, kan de overheid maatregelen treffen die zijn gericht op de bureaucratische beheersing van marktimperfections. Het instrument van marktwerking beperkt de mogelijkheden van contextinterventies tot het beheersen van marktimperfections. Die beheersing leidt tot bureaucratisering aan de kant van de overheid in de vorm van toezicht op de markt. Contextinterventie betekent hier dan ook toezicht, dat in de verschillende beleidsterreinen

wordt gedefinieerd als “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Ministerie van BZK, 2005, 10). Interventie betekent hier in feite het beheersen van het gedrag van zowel vraag als aanbod. Prijs en kwaliteit worden gecontroleerd: aanbieders worden beloond en gestraft door de publicatie van een witte lijst, door publiciteit, boetes en certificaten. De keuze van vragers wordt beheerst door de informatieverstrekking van bovenaf, op basis waarvan de consument een instrumentele afweging kan maken tussen alternatieven en, op basis van die afweging, de voorspelbare keuze kan maken. De verstrekte informatie die onzekerheid over aanbieders poogt weg te nemen, wordt hier beschouwd als een publiek goed, waarvoor de inburgeringsklant niets hoeft betalen.

In discoursanalytisch perspectief is marktwerking hier dus nadrukkelijk een beleidsinstrument om inburgering te beheersen, waarbij de (transactie)kosten van de coördinatie van de inburgeringsactiviteiten de doorslag geven om voor dit beleidsinstrument te kiezen en niet voor alternatieve instrumenten. Dat wil zeggen: eigenlijk is het uitgangspunt de werking van het prijsmechanisme, de concurrentie en contracten binnen een hiërarchisch kader. Immers, via toezicht wordt opportunistisch handelen in de inburgeringsmarkt ingedamd. Door bureaucratische beheersing van de inburgeringstransacties, maken inburgeraars keuzes vanuit het gezichtspunt van het inburgeringsbeleid en niet vanuit het individuele eigenbelang van de inburgeraar. Dit betekent dat eigenbelang wordt gelijkgesteld aan het belang van integratie.

Noten

42. Het Instituut Oranje van de school van Hammadi Ajmidar en Maryann Jongens in het Marokkaanse Rifgebied denkt dat met name analfabeten wat meer uren nodig zullen hebben. Het instituut denkt de cursus voor 4000 euro te kunnen aanbieden, waarbij wordt uitgegaan van een gemiddelde van 600 uur. Hoogopgeleiden kunnen minder uren afnemen. Zie www.inburgernet.nl/dossier.
43. Mensen uit Turkije en Marokko hebben beargumenteerd dat hun recht op eerbiediging van het familieleven geschonden wordt omdat ze extra voorwaarden opgelegd krijgen, terwijl dit niet geldt voor genoemde uitzonderingen. Zie ook www.inburgernet.nl/beleid.
44. Het examen waarin de basiskennis wordt getoetst, zal telefonisch worden afgenomen onder toezicht van een medewerker van de plaatselijke Ambassade. De kandidaat wordt telefonisch verbonden met een spraakherkende computer. De spraakherkende computer stelt vragen en de kandidaat moet hierop in het Nederlands

antwoorden. De antwoorden worden digitaal vergeleken met het Nederlands van personen die deze taal als moedertaal hebben. Ook het onderdeel over kennis van de Nederlandse samenleving wordt in de Nederlandse taal geëxamineerd. Deelname aan het examen zal circa 350 euro kosten, te betalen door de examenkandidaat zelf. Voor circa 42,50 euro kunnen vooraf drie proefexamens worden gekocht.

45. Het bezit van een videocassette bleek in sommige natiestaten, zoals Marokko, Bangladesh en Pakistan vanwege haar in hun ogen libertijnse karakter, juridisch strafbaar (zie Inburgeringfilm gekuist: geen bloot, *Het Parool*, 23 maart 2005).

12. Veiligheid

In dit hoofdstuk komen drie instrumenten of interventies van de overheid aan de orde: cameratoezicht, de bevolkingsmonitor en justitie in de buurt.

12.1 Cameratoezicht

Cameratoezicht is een instrument waarbij met behulp van nieuwe technologie wordt getracht de openbare orde te handhaven, zonder dat hiervoor de persoonlijke aanwezigheid van de politie is vereist. Niet langer is een agent vereist om een persoon te identificeren, want de camera kan deze oogfunctie overnemen.⁴⁶ Beelden worden tegenwoordig meestal digitaal opgeslagen en de beelden zijn vaak van zeer goede kwaliteit, te meer omdat de camera's niet langer op een vast punt zijn gericht, maar kunnen bewegen. Cameratoezicht kan echter ook een bedreiging vormen voor het burgerlijk recht op privacy. Vastgelegde beelden (en geluiden) kunnen worden gebruikt om personen (burger of niet) te identificeren: camerabeelden zijn persoonsgegevens. Onder Balkenende II is de Gemeentewet aangepast die het mogelijk maakt om onder voorwaarden de openbare orde te surveilleren met behulp van camera's. Gemeentes krijgen hierbij de juridische bevoegdheid om cameratoezicht toe te passen op personen.⁴⁷ De voorwaarde hierbij is dat de surveillance het publieke belang en de handhaving van de orde in de openbare plaats dient. Openbare plaats wordt hierbij gedefinieerd als "een voor het publiek vrij toegankelijke plaats. Er zijn geen belemmeringen voor de burgers [lees: personen] om die plaats te betreden" (College Bescherming Persoonsgegevens, 2004, 7). Publiek belang houdt onder andere in dat stiekem gebruik van (verborgen) camera's verboden is: "Cameratoezicht moet voor het publiek duidelijk kenbaar zijn. Heimelijk cameratoezicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde is niet toegestaan [...]. Beelden moeten correct, niet manipuleerbaar en voor een selecte groep functionarissen toegankelijk zijn" (Ib, 10).

Als belangrijke reden voor het cameratoezicht kunnen we de ontwikkeling van subjectieve onveiligheidsgevoelens noemen, die in 2002 een hoogtepunt bereikte. Waar in de jaren negentig nog wel eens werd geprotesteerd tegen cameratoezicht (bijvoorbeeld in het uitgaansgebied van Breda), is onder Balkenende II een hoge mate van acceptatie van camerasurveillance ontstaan. Buurtbewoners vragen bestuurders nu eerder om cameratoezicht omdat zij zich hierdoor veiliger gaan voelen in hun directe omgeving. Dat wil zeggen, uitbreiding van cameratoezicht is met name terug te vinden in het openbaar vervoer, stations, winkelcentra en zwembaden, die op basis van geconstrueerde risicoanalysesystemen (calculaties) een verhoogd veiligheidsrisico kennen. Met behulp van de camera's wordt (zo is de veronderstelling) potentieel gewelddadig gedrag ontmoedigd en dus kent de camera een preventieve werking. De kwestie van cameratoezicht als beleidsinstrument spitst zich echter vooral toe op de identificatie van verdachte personen. Hier gaat het niet om de 'a priori' beheersing van ongewenst gedrag, maar om de 'a posteriori' herkenning van het ongewenste subject, ofwel om het gebruik van de camerabeelden als persoonsgegevens. De vraag of de vastgelegde beelden persoonsgegevens zijn, is niet afhankelijk van het cameratoezicht als zodanig, maar van de interpretatie van de beelden die personen en hun handelingen al dan niet identificeerbaar maken. Deze interpretatie is niet gebonden aan het object (de handeling), maar aan het subject (de verdachte). Dit maakt camerabeelden als persoonsidentificatie tot een heikel instrument. Zoals een voorbeeld van het College Bescherming Persoonsgegevens illustreert:

Voor wat betreft de gedraging geldt dat dit natuurlijk ook een kwestie van interpretatie is. Een voorbeeld van dit laatste was het geval dat op de monitor iemand te zien was die iets goudkleurigs in een apparaat stopte. Gedacht werd dat de betrokkene voor het station op straat een pistool aan het laden was. Bij aanhouding van de persoon bleek dat hij de batterijen van zijn muziekapparaat had verwisseld (Ib, 34)

Dit neemt niet weg dat de politie camerabeelden gebruikt voor de opsporing van verdachte subjecten. Op 13 april 2005 kwam bijvoorbeeld bij Omroep Brabant de politie (op tamelijk brute wijze) in actie, waarbij de directeur en hoofdredacteur korte tijd werden vastgehouden. De politie wilde de door de omroep vastgelegde beelden van buurtrellen in de Graafsewijk van Den Bosch bemachtigen, waarop potentiële relschoppers mogelijk zouden zijn te herkennen.⁴⁸ Cameratoezicht is een onderdeel van een breder pakket aan technologische instrumenten, dat onder Balkenende II wordt toegepast om potentiële geweldplegers te ontmoedigen. De technologische vooruitgang verruimt, in de discoursanalytische

optiek, de mogelijkheden tot beheersing. Naast de ontwikkeling van geavanceerde digitale camera's zijn de elektronische aangifte (publieke dienstverlening), Burgernet⁴⁹ en Meld Misdaad Anoniem voorbeelden van de technologisering van het veiligheidsinstrumentarium. Die zijn direct van toepassing op de eigen verantwoordelijkheid bij het opsporen van verdachten. Daarnaast wordt de veiligheidssector zelf technologisch gemoderniseerd. Het veiligheidsprogramma schrijft: "Zo wordt gewerkt aan een concernbrede invoering van de elektronische aangifte, het elektronisch proces-verbaal, een elektronisch volgsysteem van strafrecht-dossiers, verbeterde ICT-hulpmiddelen ten behoeve van de agent op straat (elektronische surveillance) en elektronisch toezicht met ondersteuning van plaatsbepalingssystemen en monitoring" (2002, 52). Met name de invoering van de identificatieplicht versterkt de mogelijkheid tot technologische beheersing, omdat deze plicht het mogelijk maakt om bij vastlegging van de verdachte op camerabeelden, direct de identiteit van de verdachte vast te stellen. Bij het gebruik van camerabeelden schuiven technologische misdaadpreventie en bestrijding en privacybescherming in elkaar. De politie kan, indien de verdachte is opgepakt, op ieder moment alle kenmerken van de verdachte vaststellen. Deze informatie kan na het vaststellen van de identiteit direct worden opgevraagd. Ook kan op basis van de vastgelegde beelden en vastgestelde identiteit de verdachte preventief worden gefouilleerd.

Contextinterventie in de openbare orde door cameratoezicht is vanzelfsprekend gebaseerd op een bepaald inzicht in de betekenis van die openbare orde. Die betekenis wordt in het veiligheidsbeleid niet gerelateerd aan de idee van het 'collectieve goede', maar aan de begrenzing van de fysieke plaats, van komen en gaan. Cameratoezicht is dan ook in de eerste plaats de beveiliging van de fysieke plaats. Wanneer het echter gaat om de beveiliging van privacy, dan moet cameratoezicht wel worden gerelateerd aan het collectieve goede, omdat het recht op privacy daar een onderdeel van vormt. Het College Bescherming Persoonsgegevens, die beoordeelt of de inzet van cameratoezicht het collectieve goede van privacy dient of schaadt, gaat hierbij expliciet uit van het beginsel van subsidiariteit. Het College schrijft:

Subsidiariteit verwijst naar de beoordeling of, als het doel er om vraagt, een middel voldoende kan dienen ter voorkoming of bestrijding van de gebeurtenissen. Dit wil zeggen dat het doel of de doelen de inzet van dit middel vereisen en dat het past binnen en bij de overige getroffen maatregelen. Met andere middelen ter preventie en andere veiligheidsmaatregelen is nog geen afdoende resultaat bereikt of kunnen niet bereikt worden. Als, bijvoorbeeld, het plaatsen van een hek bij een winkelpassage de winkels na sluitingstijd afdoende beveiligt, dan is cameratoezicht niet meer nodig en daarmee bovenmatig" (College Bescherming Persoonsgegevens, 2004, 37)

Kortom, de inzet van cameratoezicht ter beveiliging van de openbare orde kan niet worden vastgelegd in een bureaucratisch protocol, maar is afhankelijk van de prudentie van bestuurders, die hun keuze voor de inzet van cameratoezicht moeten laten hangen van de specifieke context waarin de noodzaak van de inzet al dan niet wordt aangetoond. Dit betekent ook, als eerder aangestipt, dat eventuele verwijdering van camera's afhankelijk is van prudentie: als blijkt dat op een bepaald moment de openbare orde voldoende is beveiligd, kunnen de camera's worden verwijderd. In de subsidiariteitsvisie van het college schaaft bovenmatig camera-toezicht het collectieve goede.

12.2 De bevolkingsmonitor

De Politiemonitor Bevolking is een instrument om de ervaring van ernstige overlast, verloedering, subjectieve onveiligheidsgevoelens en (on)tevredenheid over de politie vast te stellen. Door middel van een steekproef van tienduizenden (bijna 50.000 in 2004, 90.000 in 2003) ondervraagde personen door het gehele land (bij verschillende politiekorpsen) wordt gezocht naar inzicht in de behoefte aan veiligheidszorg van de lokale bevolking (Politiemonitor, 2004, 9). Die wordt sinds 2003 jaarlijks afgenomen (sinds 1993 was dit tweejaarlijks). Hierbij wordt uitgegaan van de discrepantie tussen de informatie uit de eigen registratiesystemen en de informatie die de monitor oplevert. Bijvoorbeeld, bij de vergelijking tussen de monitor en de registratie van 'slachtofferschap' blijkt dat niet alle slachtoffers zichzelf laten registreren, waardoor het eigen registratiesysteem in dit opzicht een vertekend beeld laat zien van de werkelijkheid. Daarnaast biedt de monitor de mogelijkheid tot longitudinaal onderzoek, waardoor vergelijkingen in de tijd en tussen verschillende locaties mogelijk zijn. Van het grootste belang is dat de monitor informatie levert die bruikbaar is voor het verhogen van de beleidseffectiviteit: door accurate informatie van de doelgroep kunnen beleidspraktijken gericht worden afgestemd, zodat – zo zou je het kunnen zeggen – de behoeften van de doelgroep beter kunnen worden beïnvloed. Dit sluit aan bij de ambities van het veiligheidsprogramma dat "niet is gericht op het verhogen van het ophelderingspercentage als doel op zich. De ambitie is het verbeteren van de praktische werkelijkheid" (Ib, 27). Op basis van de verzamelde informatie over de percepties volgt een gerichte aanpak van het veiligheidsgevoel. Een voorbeeld van zo'n gerichte praktijk is het bieden van de mogelijkheid om criminaliteit anoniem te melden.

De monitor doet onderzoek naar de onveiligheidsemoties en percepties van de Nederlandse bevolking. Enerzijds worden in de monitor de prestaties van de politie gemeten. Beschikbaarheid en aanwezigheid in de buurt wordt hierbij gedefinieerd

als een eerste indicator van prestatie. Dit houdt in dat de prestatie direct gerelateerd is aan klanttevredenheid: hoe tevredener de klant is over de politie, hoe beter de politie presteert. Anderzijds is het contact tussen politie en klant (bijvoorbeeld contacten als melding, aangifte, aanvraag of ‘sociaal praatje’), waarbij geldt dat hoe tevredener de klant is over zijn contact met de politie, hoe beter de politie presteert. Beschikbaarheid, aanwezigheid en klanttevredenheid vormen een onderdeel van het prestatiecontract 2003-2006, waarin ook afspraken zijn gemaakt over het aantal uit te schrijven boetes, het terugdringen van het ziekteverzuim en het verhogen van de doelmatigheid. Anderzijds worden in de monitor de subjectieve onveiligheidsgevoelens van de doelgroep vastgesteld, waarbij de doelstelling van het veiligheidsprogramma is het verbeteren van het veiligheidsgevoel van de Nederlandse burger (Politiemonitor, 2004, 35). Uit de monitor blijkt dat het veiligheidsgevoel is verbeterd: in 2002 voelde eenendertig procent zich wel eens onveilig en in 2003 gold dit voor achtentwintig procent en in 2004 was dit zevententwintig. Ter vergelijking, in 1993, 1995 en 1997 was dit negenentwintig procent. Door informatie te verwerven over de (meningen van de eigen) gevoelens van de doelgroep, kunnen die gevoelens worden beïnvloed, door het gericht inspelen op die gevoelens, bijvoorbeeld door ‘aanwezig te zijn’ of door publiciteitscampagnes. In het veiligheidsprogramma wordt gesteld dat de beveiliging van de samenleving erom vraagt dat de interventies ten aanzien van de betrokken personen effectiever worden (2002, 32). De betrokken persoon is niet alleen de dader, maar met name het (potentiële) slachtoffer, dat het object vormt van de bevolkingsmonitor.

In discoursanalytische zin kun je zeggen dat het belangrijkste gevolg van de bevolkingsmonitor is dat veiligheidsgevoelens en percepties van politieoptreden in hoge mate kunnen worden beïnvloed.⁵⁰ Het veiligheidsprogramma schrijft hier over het verhogen van de gevoelstemperatuur (Ib, 85) en het bevorderen van het klimaat van veiligheid (Ib, 65). Instrumenten die bijdragen aan de verhoging van de gevoelstemperatuur zijn het Politiek Keurmerk Veilig Wonen (PKVW), Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU). Deze keurmerken hebben als doel om de kans op inbraak, diefstal en vernieling te verkleinen door samenwerking met de politie (publiek-private samenwerking). Zij hebben tevens als doel om het preventiegedrag van betrokkenen te stimuleren en zo criminaliteit te voorkomen. Bij het PKVW heeft de politie een subsidiaire taak in de beveiliging van woningen, die primair de verantwoordelijkheid is van de eigenaren. De eigenaar moet voor het PKVW-advies en certificaat naar de daarvoor erkende bedrijven die opereren in de geconstrueerde PKVW-markt en die bevoegd zijn om het certificaat uit te reiken. Als incentive voor het kopen van PKVW's geldt dat met een kopie van het certificaat korting kan worden bedongen op de inboedelverzekering.

Het KVO wordt toegekend aan een winkelcentrum of een bedrijventerrein wanneer ondernemers samenwerken met gemeente, politie en brandweer om de veiligheidssituatie in hun gebied te verbeteren. Bij het KVO worden met behulp van een risicobeoordelingssysteem, doelen en inspanningsverplichtingen voor ondernemers vastgelegd, die, als zij zich aantoonbaar aan die doelen en verplichtingen houden, het KVO-certificaat in ontvangst mogen nemen. Daarbij zijn de samenwerking met de betrokken organisaties en de formulering van het gezamenlijke plan van aanpak op zich voldoende om het certificaat te halen. De KVVU is een methode, geïnspireerd door tragische ervaringen van zinloos geweld, waarmee men de gezamenlijke inspanningen op het gebied van veiligheid in een uitgaansgebied structureert, zoals toezicht, openingstijden, het schenkebeleid en inzet bij calamiteit. De KVVU is, in tegenstelling tot het PKVW en het KVO, niet alleen een keurmerk, maar een meting van kwaliteit. Dit betekent dat de kwaliteitsmeter meet welke te waarden inspanningen lokale publieke en private partijen zich getroosten om gezamenlijk de veiligheidskwaliteit van uitgaansgebieden te verhogen. Dit wordt gemeten aan de hand van een convenant, checklisten en meetmodellen voor intentieverklaring, samenwerkingsovereenkomst en invulmatrices voor probleeminventarisatie, maatregelselectie, maatregelplan, maatregeluitvoering en evaluatie, ontwikkeld door Stichting Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (SNPC). Gemeenten kunnen de meter ook gebruiken om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad, waarmee met cijfers zekerheid kan worden gegeven over de beleidspraktijken die lokaal worden verricht.

Keurmerken zijn instrumenten om de veiligheidssituatie te beheersen en criminele drang te ontmoedigen door samenwerking tussen betrokken organisaties. De contextinterventie betekent hier dan ook de ontwikkeling van netwerken van publiek-private samenwerking in het veiligheidsbeleid. Het veiligheidscertificaat dient hierbij nadrukkelijk als diploma voor de getoonde inzet in het netwerk van de private sector om samen te werken met de publieke sector. Het signaal dat hierbij wordt afgegeven is dat de beheersing van onveiligheid niet alleen de verantwoordelijkheid is van de publieke sector, maar ook van de private sector. Naast het keurmerk is subsidie via het Ministerie van Economische Zaken een voorbeeld van een contextinterventie, waarbij winkelgebieden een bedrag krijgen (maximaal 225.000 euro) om de veiligheidssituatie te verbeteren. Het geld kan dan worden gebruikt voor de aanschaf van geavanceerde camera's en verlichtingstechniek. Ook is de tweejaarlijkse Veilig Ondernemenprijs, die de minister van Justitie uitreikt tijdens het congres Veilig Ondernemen, een contextinterventie die is bedoeld om ondernemingsveiligheidsbeleid te stimuleren.⁵¹ In het netwerk worden de verantwoordelijkheden tussen private en publieke sector verdeeld. Om de toepassing van

de keurmerken en kwaliteitsmeters te bevorderen is in juni 2004 een nieuwe organisatie (in discoursanalytisch perspectief: een bureaucratie) in het leven geroepen: het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV). Deze organisatie stimuleert privaatsamenwerkingsverbanden die zich organiseren rondom de beheersing van veiligheidssituaties. Zij doet dit door het bevorderen van de toepassing van wetenschappelijk en cijfermatig bewezen effectieve preventieve instrumenten zoals keurmerken en meters. Zij is een initiatief van het netwerk van de ministeries van Justitie en BZK, het Verbond van Verzekeraars, werkgeversorganisatie VNO-NCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Hoofdd commissarissen. Zij heeft als takenpakket monitoring en netwerkconstructie.

12.3 Justitie in de Buurt

Justitie in de Buurt (Jib) is onder Balkenende II vernieuwd. Waar de oude Jib sinds 1997 een instrument was in het kader van het Grotestedenbeleid om ketensamenwerking af te dwingen tussen betrokken organisaties op uitvoerend niveau, staat de nieuwe Jib (2004) voor “de wijk- en/of probleemgerichte aanpak van veiligheids- en criminaliteitsproblemen door breed samengestelde ‘veiligheidsverbanden’, waarbij de nadruk ligt op de deelname en bijdrage van Justitie” (Ministerie van Justitie, 2004b, 20). Doel van de oude Jib was om de zichtbaarheid van rechtspleging in de buurt te vergroten en de snelheid van justitiële interventies te bevorderen. In de oude Jib ging het om een rechtszakengerichte, buurtprobleemgerichte of bestuurlijk georiënteerde aanpak op locatie in buurten met ernstige veiligheidsproblemen. Samenwerking met andere (justitie)organisaties en casuïstiekoverleg vormde de kern van Jib. De nadruk lag op de afhandeling van rechtszaken, waarbij sprake is van korte communicatielijnen met betrokkenen, zoals de politie of de Raad voor de Kinderbescherming. Ook werd in de oude Jib geprobeerd om met justitiële partners en niet-justitiële instellingen (zoals buurtwerk) te komen tot buitengerechtigde beheersing van buurtproblemen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van buurtveiligheidsplannen en deelname van interorganisationele beleidsnetwerken. Uit de evaluatie van de oude Jib (Terpstra & Bakker, 2002) blijkt dat Jib haar belang met name ontleent aan de netwerksamenwerking die zij tot stand brengt tussen betrokken instanties, waarbij het netwerk zich met name organiseert rondom het casuoverleg. Niet de beheersing van objectieve en subjectieve veiligheid (hierop blijkt Jib nauwelijks invloed te hebben), maar informatie-uitwisseling was, in theorie, het kernwoord van de oude Jib. Dit heeft geleid tot de geboorte van de nieuwe Jib. In de nieuwe Jib worden “de justitiële en bestuurlijke keten op een minder vrijblijvende minder dan tot nu toe tot elkaar gebracht, om tot een integrale pro-

bleemgerichte aanpak te komen” (Ib, 21). Daardoor lijkt het erop dat de nieuwe Jib tot gevolg heeft dat het netwerk wordt geformaliseerd door het te bureaucratiseren.

In de nieuwe Jib zijn de dure kantoren dan ook niet zozeer buurtgebonden, maar vormen ze een integraal onderdeel van een breder interorganisationeel netwerk van samenwerking op het gebied van lokale veiligheid. Dit netwerk richt zich op de beheersing van specifieke problemen als de aanpak van veelplegers, hangjongeren en huiselijk geweld. Naast Jib maken ook de lokale overheid, politie en hulpverleningsorganisaties deel uit van het netwerk, die dan ook zelf meebetalen aan de netwerkprojecten. In het organisationele netwerk worden justitiële betrekkingen gestructureerd, waarbij de bewustwording van de wederzijdse bronafhankelijkheid (geld, gebouwen, kennis, informatie, technologie, bevoegdheden) van ketenpartners centraal staat. De betrokken organisaties wordt daarbij de mogelijkheid geboden om elkaars gedrag te beïnvloeden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het naar elkaar doorverwijzen, elkaar te helpen aan middelen (met name door informatie-uitwisseling over de eigen activiteiten en de doelgroep), en wederzijdse dienstverlening. Hierbij lijkt echter wel sprake te zijn van een asymmetrische machtsverhouding, omdat justitie het netwerk coördineert en beschikt over exclusieve hulpbronnen die voor de andere organisaties voorwaarden vormen om überhaupt te kunnen deelnemen aan het netwerk. Kern van de nieuwe Jib is dat het interorganisationele netwerk, inclusief de asymmetrische machtsverhouding, wordt geformaliseerd, om de bewustwording van de samenwerkingsverhoudingen binnen het netwerk te vergroten en vast te leggen. Ook in de oude Jib stond de bestuurlijke samenwerking centraal, maar deze verliep niet naar wens. Door netwerkconstructie wordt de samenwerking in de nieuwe Jib aangescherpt en meer geformaliseerd.

Het gevolg van interorganisationele netwerken van samenwerking is dat databestanden worden gekoppeld, waardoor dus een sterkere basis ontstaat voor het – in discoursanalytisch licht – beheersen van gezochte subjecten. Het succes van die beheersing staat of valt bij een integrale veiligheidsaanpak, terwijl die integraliteit alleen kan worden georganiseerd door de netwerkorganisatie. Het veiligheidsprogramma heeft het hier in feite over een integrale beheersing van de sociale werkelijkheid: “Niet voldoende kan worden benadrukt de wezenlijke samenhang in de sociale werkelijkheid die er is tussen gebieden als welzijn, onderwijs, jeugd-, gezondheids- en verslavingszorg” (2002, 15). Dat wil zeggen: de veiligheidsketen moet breder en uitgebreid worden tot aan de burger toe. In de netwerkorganisatie is veiligheid dan ook niet alleen de verantwoordelijkheid van politie en justitie, maar van alle netwerkpartners, zoals de GGZ, jeugdzorg, scholen, woningbouworganisaties, buurtverenigingen en gemeenten. Om die reden streeft de nieuwe Jib

ernaar dat de “verschillende ketens op elkaar worden aangesloten: de (geestelijke) gezondheidszorg op de justitieketen, zodat ex-gedetineerden de zorg krijgen die ze nodig hebben; de jeugdzorg op de aanpak van jeugdcriminaliteit om te voorkomen dat jongeren op het criminele pad geraken en om recidive te voorkomen” (Ministerie van Justitie, 2004b, 5-6). Met andere woorden, de koppeling van databestanden in de nieuwe Jib betekent de koppeling van veiligheid en zorg, van veiligheid en wonen, van veiligheid en onderwijs, van veiligheid en burgerschap, en van veiligheid en jeugd. Het netwerk van de nieuwe Jib richt zich dan ook op het beheersen van de overlast veroorzaakt door veelplegers met een psychische aandoening, spijbelaars, krakers of zogenaamde aso's. Justitie is de spil in dit netwerkgeheel; zij beheerst het netwerk.

De nieuwe Jib is een contextinterventie die bovenal is gericht op het wegnemen van de subjectieve onveiligheidsgevoelens in de buurt. Door versterking van het netwerk van ketenpartners wordt de zichtbaarheid van justitie in de buurt versterkt en wordt door adequate samenwerking buurtoverlast zichtbaar tegengegaan. In de evaluatie van de oude Jib (2002) wordt in dit verband gesproken over de symbolische functie van Jib: aanwezigheid van justitie in de buurt versterkt de bewustwording van justitie in relatie tot het eigen ik, waardoor potentieel onwenselijk gedrag wordt ontmoedigd onder dreiging van onmiddellijk uit te voeren straffen. De contextinterventie van de nieuwe Jib is georganiseerd rondom de formalisering van contacten of informatieruil tussen de netwerkpartners. Dit heeft als doel om bij buurtproblemen, na signalering door de ene partner, direct te interveniëren door de andere partner (de politie), op basis van verzameld bewijsmateriaal (OM). Bovendien kan in het netwerk dan direct een straf worden opgelegd ('supersnelrecht'), waarbij in de aanpak van veelplegers geldt dat zij niet langer hoeven te worden voorgeleid aan de rechter-commissaris, maar nog binnen de termijn van de invezekeringstelling gedagvaard kunnen worden voor een zitting van de politierechter.⁵² De directe relaties maken het mogelijk dat ongewenst gedrag in de buurt ter plekke kan worden gecorrigeerd. Het OM functioneert hierbij nadrukkelijk als 'stok achter de deur', omdat zij de instantie is die een buitengerechtelijke straf voldoende daadkrachtig kan maken. Zonder dreiging met dwang kunnen bijvoorbeeld taakstraffen bij een sepot onder voorwaarden ontdoken of ontlopen worden. De mogelijkheid van straffen kan daarnaast worden ingezet bij uiteenlopende vormen van hulpverleningstrajecten, ook indien deze (formeel) een vrijwillig karakter hebben. Tot slot kan de strafdwang ook worden ingezet bij buurtsurveillances die een meer preventief karakter hebben, zoals bijvoorbeeld bij zogenaamde gesprekken met hangjongeren in de buurt. Jib functioneert dus door voortdurend te verwijzen naar iets anders dan het strafrecht en door zich voortdurend te beroepen op niet-

juridische systemen, zoals de buurt of het netwerk, waarbij zij is overgeleverd aan een voortdurende informatie-uitwisseling en categorisatie van informatie.

Noten

46. De gemeente Groningen is gestart met een proef waarbij in de binnenstad camera's met een microfoon ruzies kunnen registreren. Omdat de camera op stemeigenschappen reageert, wordt die pas geactiveerd als iemand verbaal agressief wordt. Wanneer een camera alarm slaat, kan de politie in de meldkamer meekijken en meeluisteren en uitrukken (zie 'Camera luistert mee', *Trouw*, 12 juni 2005).
47. Naast de nieuwe juridische bevoegdheid, biedt de nieuwe Gemeentewet nu ook gemeenten de juridische mogelijkheid om via gezichtsherkenning gebiedsverboden voor hooligans of stalkers af te dwingen. En ook kunnen op basis van de beelden horecagelegenheden die de sluitingstijden aan hun laars lappen juridisch worden aangepakt.
48. 'Inval om beelden tellen Den Bosch', *Volkskrant*, 14 april 2005.
49. Sinds 2004 een pilot in Nieuwegein, waarbij de politie de ogen en oren gebruikt van buurtbewoners om gezochte verdachten en voertuigen op te sporen (zie voor resultaten www.burgernet.nl).
50. Om die gevoelens nog beter te kunnen beheersen (in discoursanalytisch perspectief) wordt momenteel gewerkt aan een geïntegreerde veiligheidsmonitor. Op 14 juni 2005 hebben BZK, Justitie en het CBS afspraken gemaakt over de constructie van een Veiligheidsmonitor, die verder reikt dan de Bevolkingsmonitor. In de Veiligheidsmonitor zullen de monitoren waarin slachtofferschap, onveiligheidsgevoelens, buurtproblemen en klanttevredenheid over de politie worden gemeten en geïntegreerd in één monitor. De Bevolkingsmonitor is een van de monitoren die hierbij zal worden gekoppeld; andere monitoren zijn de Leefbaarheids- en Veiligheidsenquête (L+V) en de module Rechtsbescherming & Veiligheid van het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS). Daarnaast laat het kabinet sinds februari 2003 de belevingsmonitor uitvoeren, waarin wordt onderzocht hoe de bevolking van Nederland maatschappelijke vraagstukken en het overheidsbeleid ervaren.
51. In 2005 kwam Center Parcs 'De Kempervennen' uit Westerhoven als winnaar uit de bus, voor haar ontplooide initiatieven tot samenwerking op het gebied van veiligheid met onder meer overheden, politie en brandweer.
52. Zie over supersnelrecht voor veelplegers, dat voor het eerst is toegepast in het arrondissement in Den Haag, www.veiligheidsprogramma.nl/veelplegers.

13. Jeugd

In dit hoofdstuk komen drie instrumenten of interventies van de overheid aan de orde: indicatiestelling, de landelijke jeugdmonitor en het vroegsignaal en tijdig signaal.

13.1 Indiciestelling

In de nieuwe Wet op de jeugdzorg (Wjz) die op 1 januari 2005 in werking is getreden, staat de indicatiestelling van de Bureaus Jeugdzorg centraal. Hierbij gaat het primair om het regelen van de toegang tot de jeugdzorg of het regelen van de uitvoering van het recht op jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg zagen tijdens het eerste Paarse kabinet (1994-1998) het levenslicht, maar krijgen formeel de centrale rol in de nieuwe wet bij het bepalen van het recht op jeugdzorg. Dat betekent dat de indicatiestelling wordt geconcentreerd in de bureaus: "Een belangrijk verschil tussen de Wet op de jeugdhulpverlening en diens opvolger de Wet op de jeugdzorg is dat een jeugdige voortaan een aanspraak op zorg heeft (recht op zorg), als het Bureau Jeugdzorg hiervoor een indicatie heeft opgesteld" (Ministerie van VWS, 2004, 5). Het Bureau Jeugdzorg, waarvan nu het AMK, de Jeugdbescherming (voogdij) en de Jeugdreclassering ketenpartners zijn, beoordeelt het verzoek om jeugdzorg en bepaalt welke zorg nodig is. Deze beoordeling leidt tot een formeel en onafhankelijk indicatiebesluit dat bepaalde hulp nodig is. Het bureau verleent in beginsel zelf geen hulp, maar verwijst door naar de deelnemers van het geconstrueerde jeugdzorgnetwerk, waarvan het Bureau Jeugdzorg dus de spil is. Ouders en jeugdigen die om jeugdzorg vragen, komen nu altijd eerst bij het Bureau Jeugdzorg terecht voordat ze met andere instanties te maken kunnen krijgen. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om jeugdzorginformatie te verstrekken en toegang tot het aanbod en coördinatie van jeugdzorg te garanderen.

De nieuwe Wet op de jeugdzorg is vooral gericht op het verbeteren van bureaucratische afstemming en ketensamenwerking tussen de betrokken instellingen, waarbij de zorgbehoefte van kinderen centraal staat.⁵³ Het vaststellen van die zorgbehoefte begint bij de indicatiestelling. Het uitgangspunt is dat de jeugdzorghulpverlening zo dicht mogelijk bij huis plaatsvindt en dat er zo snel mogelijk wordt ingegrepen. Het Ministerie van VWS schrijft in haar beleidskader dat bij de indicatiestelling “het Bureau Jeugdzorg steeds de afweging moet maken welke inzet de omgeving en/of de familie kan leveren bij het oplossen of terugdringen van een probleem. Het Bureau Jeugdzorg zal daarom eerst onderzoeken welke steun het sociale netwerk en de lokale voorzieningen kunnen bieden” (Ib, 10). De contextinterventie van het Bureau Jeugdzorg is hiermee gegrondvest op het beginsel van subsidiariteit. Bij de indicatiestelling wordt uitgegaan van de prudentie van de professional, die inzicht tracht te verwerven in de sociale context waarin zijn cliënt verkeert en hoe de cliënt beter kan worden ingebed in die context. De professional probeert hierbij in de eerste plaats zorg te realiseren op het laagste gezagsniveau, dat van de ouders. Zorg wordt dan aangeboden in de vorm van gezinscoaching, waarbij de coach een subsidiaire taak vervult in het functioneren van het gezin⁵⁴. In de tweede plaats ligt het gezag bij familie en vrienden en lokale hulpverleners (waarbij hulpverleners een subsidiaire taak vervullen in het onderhouden van het sociale netwerk). Pas bij afwezigheid van alle sociale voorwaarden die nodig zijn om aan de zorgbehoefte van de cliënt te voldoen, wordt overgegaan op interventie door de jeugdzorg. Hoewel de indicatiestelling op zichzelf, als handeling, onafhankelijk is van machtsinterventie van bovenaf, kunnen we zeggen dat de organisatie van de indicatiestelling wel is gedetermineerd van bovenaf. En ofschoon de professional relatief autonoom is in zijn indicatie, liggen de bureaucratische voorwaarden vast waaronder de indicatie plaatsvindt. Dat wil zeggen: het Bureau Jeugdzorg is de nieuwe spil in het jeugdzorgnetwerk, maar de provincie bepaalt de kaders waarbinnen zij opereert. In de nieuwe Wet op de jeugdzorg is de provincie gemaakt tot ‘watch dog’ van het Bureau Jeugdzorg, althans volgens onze discoursanalyse. De provincie is namelijk verantwoordelijk voor de organisatie van het Bureau Jeugdzorg. Zij tracht ervoor te zorgen dat het Bureau Jeugdzorg de gewenste methoden gebruikt, dat de gewenste doelmatigheidsslag wordt gemaakt (waarbij het Rijk nadrukkelijk om de toepassing van ‘benchmarking’ vraagt) en dat de samenwerking met ketenpartners daadwerkelijk plaatsvindt, zodat er een afstemming is tussen vraag en aanbod bij planning en uitvoering van de jeugdzorg. De provincies moeten voorzien in een zodanig aanbod, dat cliënten op grond van de wet een aanspraak op zorg tot gelding kunnen brengen bij een zorgaanbieder. Dus voeren provincies overleg met de betrokken netwerkpartners om ervoor te zorgen dat de indicatiestelling voor

cliënten vakkundig geschiedt. De provincie zorgt ervoor dat alle Bureaus Jeugdzorg over bureaucratische afstemmingsprotocollen beschikken en dat indicatiestelling volgens een landelijk indicatieprotocol gebeurt, om een verantwoorde indicatiestelling te waarborgen. De provincie zorgt ervoor dat de Bureaus Jeugdzorg een kwaliteitszorgsysteem implementeren waaraan certificering is verbonden en dat er een referentiewerkmodel wordt ontwikkeld waarin de wet en onderliggende regelgeving is vertaald naar werkprocessen van de jeugdzorgorganisatie. De provincies kunnen worden aangesproken op deze verantwoordelijkheden, waarbij het Rijk een subsidiaire verantwoordelijkheid heeft: zij biedt ondersteuning bij het opstellen van het landelijk indicatieprotocol dat vanaf 2007 in werking moet treden. De onafhankelijke indicatie van het Bureau Jeugdzorg is daarbij betrekkelijk: de voorwaarden van de indicatiestelling zijn zeer stringent, dat wil zeggen, gegoten in een zeer stevig stramen dat van bovenaf wordt gevormd en bewaakt. Het valt dus op dat een bureaucratisch probleem op een bureaucratische manier wordt opgelost. Daarom is het ook zeer de vraag of de nieuwe Wet op de jeugdzorg een oplossing biedt voor de aanpak van de verkokering in de jeugdzorg of dat zij juist leidt tot meer administratieve lasten bij betrokkenen (zoals gezinsvoogden), omdat de wet vanuit haar beheersingsmotief de daadkracht de kop in drukt. Dit laatste is het sceptische vermoeden van betrokkenen, dat onder meer wordt gestaafd door de tragische wachtlijstenrealiteit van dit moment (2005).⁵⁵

Subsidiariteit bij indicatiestelling en hiërarchische bureaucratische coördinatie van de voorwaarden voor indicatiestelling kunnen elkaar bijten. Enerzijds worden de Bureaus Jeugdzorg gestuurd op basis van vertrouwen in de prudentie van de professionals en wordt hun op basis van dat vertrouwen de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling geschonken. Anderzijds worden de Bureaus Jeugdzorg gestuurd, in discoursanalytische termen, op basis van dwangmiddelen die betrekking hebben op de vormgeving van de bureaucratie. In het jeugdzorgbeleid zijn de Bureaus Jeugdzorg niet 'baas in eigen huis', maar wordt de indicatiestelling beperkt door provinciale, wettelijke interventie. Enerzijds is het Bureau Jeugdzorg dus verantwoordelijk voor het terugdringen van de lange wachtlijsten, maar anderzijds is zij hiervoor afhankelijk van de provincies. Immers, de indicatiestelling als zodanig levert geen oplossing voor de wachttijdenproblematiek. Slechts de inbedding van de wachtlijsten in de jeugdzorgorganisatie (de directe koppeling van indicatiestelling aan wachtlijsten) biedt hiervoor een oplossing. En dit is nu juist de verantwoordelijkheid van de provincies. Subsidiariteit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de zorgvoorziening op het laagste gezagsniveau komt te liggen, dus bij de naaste omgeving van de cliënt. Dan volgen de lokale voorzieningen en dan pas het Bureau Jeugdzorg. Het betekent tevens dat de gemeente en de provincie een subsidiaire,

ondersteunende taak hebben ten opzichte van het Bureau Jeugdzorg. Bij de nieuwe Wet op de jeugdzorg heeft de provincie echter geen subsidiaire taak maar, een op de indicatiestelling na, allesbepalende, organiserende taak, waarvoor zij dan ook haar verantwoordelijkheid draagt.

13.2 De landelijke jeugdmonitor

De landelijke jeugdmonitor is een instrument om 'de toestand van de jeugd' integraal in beeld te brengen, bedoeld om beleidsmakers te informeren over (ontwikkelingen in) het gedrag en de levensloop van jeugd (met name ook van risicojeugd) en over de effecten van het jeugdbeleid op het gedrag, de leefsituatie en de ontwikkelingskansen van de jeugd. Op die manier zouden de doelen van het jeugdbeleid concreet en afrekenbaar te formuleren moeten zijn (Operatie Jong, 2004, 73). Daarbij gaat het bij het jeugdbeleid niet om het constateren en beschrijven van ontwikkelingen in het bestaan van jeugdigen, maar om (dreigende) problemen te beheersen die er bij jeugdigen en hun ouders zijn. De jeugdmonitor verzamelt op systematische en structurele wijze periodieke en actuele beleidsrelevante informatie. Als monitor maakt ze daarbij consistent gebruik van indicatoren die voor het jeugdbeleid interessant zijn. Deze indicatoren bieden inzicht in de fysieke, cognitieve en sociaal-emotionele toestand van de jeugd. Opgenomen indicatoren zijn bijvoorbeeld het aantal jongeren dat zich gezond voelt, veilig voelt, zorg geniet, deelneemt aan onderwijs en/of het arbeidsproces, of tot een probleemgroep behoort (criminele jongeren, zwerfjongeren, drugsjongeren). Door deze en niet andere indicatoren te hanteren worden informatie en beleidspraktijk direct aan elkaar gekoppeld. In haar voorstel voor het tot stand brengen van de jeugdmonitor, dat overigens niet is gehonoreerd, zegt het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat "door dergelijke indicatoren op te nemen in de landelijke jeugdmonitor een uitspraak kan worden gedaan over de doelbereiking van het intersectorale jeugdbeleid [...]. Deze indicatoren zeggen iets over de ontwikkelingsstaat van de jeugd, maar geven tegelijkertijd inzicht in de beleidsterreinen waar diverse regelingen betrekking op hebben" (2003, 24).

De aanleiding voor de nationale jeugdmonitor, die vanaf 2007 het levenslicht zal zien ('structureel operationeel' zal worden), is de constatering van de Commissie Jeugdonderzoek dat de informatie die nodig is om beleid te verantwoorden, te gefragmenteerd en onvolledig is, uit verschillende bronnen komt en niet gerelateerd is aan de beleidsprestaties en bestuurslagen, waardoor het beeld te weinig compleet is (Ib, 29). De informatie die over de jeugd werd verzameld, gebaseerd op databestanden van het Nationale Scholierenonderzoek (SCP), Pols-jeugd (CBS),

Avo-jeugd 6+, PRIMA-cohortonderzoek en het VOCL-cohortonderzoek, was onvoldoende bruikbaar voor de vaststelling van beleidseffecten. Zoals Operatie Jong het formuleert: “De AEX-index van de Nederlandse jeugd is niet bekend” (2004, 73). Als gevolg van de wens – die in de ogen van de discoursanalyticus een beheersingswens is – om een AEX-index te hebben die de toestand van de jeugd in één indexcijfer samenvat, en om informatie en beleidspraktijk direct aan elkaar te koppelen, worden in de nationale jeugdmonitor databestanden aan elkaar gekoppeld. Het gaat dan niet alleen om de bovengenoemde bestanden, maar ook om alle bestanden voor andere monitoren die betrekking hebben op het leven van de jeugdige. Deze bestanden komen uit de Nationale Drug Monitor, GOA-monitor, VVE-monitor, GSB-monitor, JGZ-monitor, NMG-monitor, OBIN, RMC, SIS, LPJ-monitor, AMK en CBS-statistiek.

Naast deze jeugdmonitor bestaat er de behoefte om informatie op individueel niveau te hebben. Daarvoor is ‘Verwijsindex Risicjongeren’ in het leven geroepen, die informatie op maat kan leveren. Om in de behoefte aan individuele informatie te voorzien, zullen lokale informatiesystemen (van gemeenten) gekoppeld worden aan de landelijke Verwijsindex Risicjongeren, waarbij per jongere is aangegeven bij welke instellingen een dossier van dit subject aanwezig is (Ib, 55-6).⁵⁶ Terwijl de monitor een landelijk beeld geeft van ‘de staat van de jeugd’, faciliteert de Verwijsindex interventie bij het individu. De Verwijsindex Risicjongeren bevat zelf, als reeds aangestipt, géén inhoudelijke informatie, maar uitsluitend contactgegevens. Zo wordt snel een totaalbeeld van het subject gevormd op basis van alle beschikbare, niet-inhoudelijke maar formele informatie waarmee zijn identiteit wordt vastgesteld, en ook een netwerk van contacten, waarin alle betrokkenen over elkaars contactinformatie beschikken. Bij de objectivering van de identiteit gaat het om de instanties waarbij het subject voorkomt.

We kunnen stellen dat het doel van de jeugdmonitor niet alleen is om jeugd te surveilleren, maar ook, in overeenstemming met het jeugdbeleid in haar geheel, de bureaucratische versnippering in het jeugdbeleid te bestrijden. Operatie Jong schrijft dat “een eerste inventarisatie van het jeugdbeleid op rijksniveau leert dat er in de diverse begrotingen circa 180 doelstellingen zijn opgenomen” (Ib, 73). De doelen en daaraan verbonden dataverzameling op andere bestuurlijke niveaus zijn dan nog niet in de inventarisatie betrokken. Door standaardisering en centralisering van doelstellingen, definities, indicatoren, rekenmethodes en cijfers, wordt getracht om zelf eenduidig te interpreteren beleidsprestaties te produceren (‘meetbare’ data, waarmee gerekend kan worden), via het zelf ontwikkelde geïntegreerde informatiesysteem dat aan de landelijke jeugdmonitor ten grondslag ligt. Daarbij worden dus “de resultaten van beleid in aansluiting op de ontwikkeling

van de jeugd gebracht” (Ib, 74). De jeugdmonitor maakt tal van definities, opbouw en structuur van bestanden schakelbaar, hetgeen “vereist dat de opdrachtgevers (veelal departementen) eenduidige opdrachten moeten verstrekken aan de gegevensleveranciers (zoals CBS, TNO, RIVM)” (Ib, 76). De verwachting is dat door schaalvergroting in het informatiesysteem een vermindering van administratieve lasten en besparing in de kosten zal ontstaan (Ib, 74).

De landelijke jeugdmonitor biedt op zichzelf geen mogelijkheden voor contextinterventie. Instrumenten als de Verwijsindex doen dit wel. Met behulp van relevante beleidsinformatie op maat kan jeugdgedrag in alle stadia worden gesurveilleerd en dus, mits het datasysteem op juiste wijze wordt gebruikt, kan tijdig worden geïntervenieerd waardoor de beleidsprestaties verbeteren. Informatievoorziening opent de mogelijkheid tot maatwerk. Op het moment dat een jongere in de fout gaat (bijvoorbeeld als hij spijbelt of vroegtijdig zijn school verlaat), kan die fout direct worden geplaatst in het kader van zijn of haar gehele levensloop. Met behulp van dergelijke informatie kan ook maatwerk worden geboden in de disciplinerende van het gedrag van de jongere (zodat hij minder spijbelt en zijn school afmaakt). Vele organisaties, departementen en bestuurslagen maken deel uit van de monitor en kunnen bij hun beleidspraktijken een direct beroep doen op de monitor en het gemaakte netwerk van contacten. Een voorbeeld hiervan is de beleidspraktijk van jeugdreclassering in het kader van het beleidsprogramma Individuele Trajectbegeleiding Criminaliteit in relatie tot Integratie van Etnische Minderheden (ITB-CRIEM), dat is gestart in 2000. Dit programma brengt de jeugdcriminaliteit van etnische groepen in beeld op een wijze waarbij ieder individu grondig kan worden gescreend. Op basis van de monitor kan ‘maatwerk’ worden geboden, waarbij maatwerk in discoursanalytische zin betekent: de beheersing van het etnische individu:

Een ITB-CRIEM is maatwerk. Er wordt een analyse gemaakt van de situatie van een individuele jongere. Welke factoren hebben geleid tot het delictgedrag? Welke problemen zijn er precies? Hoe ziet voor deze jongere het leven eruit? Welke rol spelen cultuurgebonden factoren voor deze jongeren? In welke mate is er sprake van een culturele afstand tussen de verschillende systemen waarbinnen de jongere functioneert, tot welke concrete problemen leidt dat? (Ministerie van Justitie, 2005, 37)

13.3 Vroegsignaal en tijdig signaal

Vroegsignalering is mogelijk door informatie-uitwisseling van de netwerkpartners. Vroegsignalering vindt plaats op lokaal niveau, waarbij een bepaalde netwerk-

partner toegang heeft tot het gehele netwerk van probleemsignalering. Zo kan de relevante instantie, op basis van die netwerkinformatie, direct interveniëren of doorverwijzen naar een netwerkpartner. Vroegsignalering is dus gebaseerd op de ogen en oren van alle netwerkpartners, waarbij alle opgevangen signalen in een datasysteem terechtkomen. Bij een afzonderlijk signaal, los van het patroon dat in het datasysteem zit opgeslagen, wordt de ernst van het signaal door één bepaalde instantie vaak onderschat, omdat zij geen patroon kan herkennen in dat ene opgevangen signaal, dat daarom als slechts een incident kan worden gezien. Door het netwerk worden alle verzamelde signalen op elkaar afgestemd waardoor de betrokken instantie een structureel patroon kan herkennen en de ernst van het opgevangen signaal kan worden ingezien. 'Vroegsignaal' duidt hier op vroeg in de levensfase van de jongere (Operatie Jong, 2004, 33). De veronderstelling hierbij is dat in jeugdproblemen een structureel patroon is te herkennen dat al op jonge leeftijd bij het subject zichtbaar wordt. Daarom is het bij het vroegsignaal "van belang om vanaf de eerste levensfase de jeugdige, zijn gezin en zijn omgeving te beoordelen op risico's voor de psychische, lichamelijke, cognitieve en sociale ontwikkeling en dit gedurende de levensloop te volgen" (Ib, 33).

Door voortdurende surveillance kan de gedragsontwikkeling van iedere jeugdige tijdig worden gesignaleerd. Deviant gedrag – Operatie Jong rept van een 'slechte ontwikkeling' – kan zich uiten in crimineel gedrag of depressie die bij tijdig ingrijpen kunnen worden gedisciplineerd. Zoals het ministerie van Justitie het formuleert: "Preventie van jeugdcriminaliteit en het tijdig reageren op risicogedrag vormen de rode draad door Operatie Jong. Zo vroeg mogelijk signaleren van problemen en het daar adequaat op doorverwijzen en interveniëren" (2004b, 17).

In tegenstelling tot vroegsignaal, betekent 'tijdig signaal' op tijd ingrijpen 'in de fase van mogelijke ontsporing' (Operatie Jong, 2004, 33). Bij het tijdig signaal gaat het om een beleidspraktijk waarbij adequaat wordt ingespeeld op signalen van mogelijke ontsporing, zoals verzuim, depressie of spijbelen. Tijdig signaal is direct gerelateerd aan het vroegsignaal. Operatie Jong illustreert dit aan de hand van wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat deviant gedrag ('fysiek en agressief gedrag') zich ontwikkelt in de eerste levensfase, zo'n zes maanden na de geboorte. Tijdig signaal betekent dan ook dat de beleidsinterventie om deviant gedrag bij pasgeborenen (tot de peuterleeftijd) af te leren, met name effectief is indien zij wordt toegepast op baby's. Probleemgedrag blijkt zich met name te ontwikkelen in de eerste drie levensjaren, waarbij Operatie Jong aantekent dat "in de latere levensfase, na het achtste jaar, negatief gedrag bijna niet meer gecorrigeerd kan worden" (Ib, 34). Baby's vormen om deze reden eigenlijk een belangrijke doelgroep van het jeugdbeleid. Het tijdig signaal vereist beoordeling en interventie van de

betrokken beleidsinstantie, waarbij Operatie Jong beoordeling definieert als het op grond van signalen besluiten of er nu een interventie nodig is en interventie als het actief verminderen van factoren die een risico zijn voor de ontwikkeling van de jeugdige of juist versterken van beschermende factoren (Ib, 34). Interventies in de eerste levensfase van baby's en peuters zijn vooral preventief van aard: zij zijn gericht op het bij de subjecten herkennen van "risicofactoren voor een antisociale ontwikkeling" (Ib, 34). Is er sprake van risicofactoren, dan worden deze in de eerste levensloophase beheerst met gemeentelijke instrumenten als jeugdgezondheidszorg, consultatiebureaus en maatschappelijk werk. In latere fasen (bijvoorbeeld vanaf acht jaar) geldt het instrument van de indicatiestelling van het Bureau Jeugdzorg.

De effectiviteit van het signaleringssysteem is afhankelijk van de verzamelde data, zoals in de Verwijsindex. Operatie Jong herkent, als eerder aangegeven, het knelpunt dat "jeugdigen (vanaf de prenatale fase tot 19 jaar) met een verhoogd risico om op latere leeftijd te ontspreken niet systematisch worden geselecteerd. Signalen die afgegeven worden op de risicofactoren van jeugdigen worden niet adequaat beoordeeld en interventies worden niet adequaat in gang gezet" (Ib, 35). De Verwijsindex, het continu surveilleren en uitwisselen van informatie en contacten, biedt hiervoor een oplossing. Zij maakt het immers voor de netwerkpartners mogelijk om systematisch de risicojeugdigen te selecteren op basis van volledige identificatie van de persoon in kwestie. Op basis van de verzamelde informatie over het prenatale gedrag kan bijvoorbeeld actueel gedrag nauwkeuriger worden beoordeeld. Het kan zelfs worden verklaard, in de zin dat de risicofactor die de informatie over de prenatale fase aan het licht heeft gebracht, een bepaalde kansberekening mogelijk maakt over de mogelijkheid dat er ooit iets mis zou kunnen gaan in de ontwikkeling van de jongere. Kortom, het signaleringssysteem wordt mede mogelijk gemaakt door het integrale dossier met zicht op risico's in het profiel van het jeugdindividu (Ib, 35). De Verwijsindex Risicjongeren is een elektronische voorziening waarbij alle netwerkpartners onder andere gemakkelijk informatie van elkaar kunnen krijgen over de prenatale fase van de risicjongere, zodat het ongeboren kind dat opvalt in de prenatale fase, niet later het kind wordt dat uitvalt in het onderwijs.

Het signaleringssysteem van vroegsignaal en tijdig signaal is op zichzelf een vorm van contextinterventie, die is gebaseerd op het informatienetwerk dat tot stand is gebracht door de Verwijsindex, en op macroniveau door een jeugdmonitor. Op basis van verzamelde informatie worden diverse instrumenten in het kader van het signaleringssysteem toegepast, zoals de 'Dag tegen de Spijbelaar' die in 2004 is ingevoerd. Op basis van de verzamelde informatie uit de monitor wordt vastgesteld

dat in de categorie twaalf tot achttien jaar negenentwintig procent wel eens spijbelt, waarvan elf procent wordt geïdentificeerd als 'hardnekkige spijbelaar' (spijbelt meer dan vijf keer in de afgelopen maand) op basis van meetbare gegevens. In de categorie achttien tot vierentwintig jaar bedraagt het percentage negenendertig procent, maar gezien het gebrek aan wettelijke leerplicht wordt in deze categorie geen 'hardnekkige spijbelaar' geïdentificeerd. De Dag tegen de Spijbelaar (16 gemeenten 'deden mee' in 2004; in 2005 waren dit er 174) is een instrument om op een bepaalde dag spijbelaars op straat op hun verantwoordelijkheid aan te spreken door buurtbewoners en betrokkenen eventueel met de politie naar school te brengen. Ook spreken de 'leerplichtambtenaren' de ouders of verzorgers van spijbelende kinderen aan op hun verantwoordelijkheid (zie www.jeugdzorg.nl).

Noten

53. Het rapport *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S. van de Inspectie Jeugdzorg over de driejarige Savanna die door haar ouders werd vermoord en in september 2004 in de kofferbak van haar moeders auto werd gevonden*, legt de verantwoordelijkheid van de plaatsgevonden tragiek nadrukkelijk bij de jeugdzorgsector. Daarin gaat, volgens het rapport (maar de analyse is ook al eerder gemaakt), betrokkenheid met kinderen ten onder in nutteloos overleg tussen en binnen instanties over fragmentering van aandacht, verantwoordelijkheid en deskundigheid (zie 'Overheid laat het kind in de steek', *Volkskrant*, 18 maart 2005).
54. In de beleidspraktijk leidt de gezinscoach vooralsnog tot chaos, omdat hij nu is toegevoegd aan het gehele scala van voorzieningen (maatschappelijk werkers), waar het de bedoeling is dat hij de degene is die als spil de subsidiaire taak vervult en dus alle voorzieningen voor een bepaald gezin coördineert (zie ook 'PvdA: chaos gezinscoach was te voorspellen', *Volkskrant*, 7 mei 2005).
55. 'Situatie is onacceptabel; wachttijden niet eerder zo lang, soms 7 maanden', *Het Parool*, 23 April 2005.
56. De verwijzindex risicjongere is een voorbeeld van een zogenaamd 'elektronisch ketendossier', die aangeeft hoe jeugdzorgbeleid is gekoppeld aan het veiligheidsprogramma. Het elektronisch ketendossier is ook van toepassing op veelplegers. In zo'n dossier kan iedere ketenpartner vanuit de eigen werkplek informatie uitwisselen (zie www.veiligheidsprogramma.nl/veelplegers).

14. Geestelijke Gezondheidszorg

In dit hoofdstuk komen drie instrumenten of interventies van de overheid aan de orde: het persoonsgebonden budget, de geestelijke gezondheidsmonitor en de wet maatschappelijke ondersteuning.

14.1 Het persoonsgebonden budget

Het persoonsgebonden budget (PGB) is een instrument waarmee marktwerking in de zorgsector kan worden afgedwongen. Sinds 1996, vooruitlopend op de nieuwe AWBZ, kunnen verzekerden met een PGB zelf bepaalde onderdelen van zorg inkoop. Voor die inkoop krijgen ze een budget op maat in de vorm van een subsidie die zij, als zorgvragers, ontvangen uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). Het PGB wordt aan de zorgvrager (nu 'budgethouder') uitgekeerd en deze betaalt daaruit zelf de door hem of haar ingeschakelde zorgverleners. Zo heeft de patiënt of cliënt die lijdt aan een psychische stoornis en daarvoor de behoefte heeft aan geestelijke gezondheidszorg, met het PGB de mogelijkheid om zelf zijn zorg in te kopen overeenkomstig de eigen keuze (zie ook www.kiesbeter.nl). Dit instrument werkt als volgt:

1. De patiënt vraagt een zorgindicatie op maat aan bij het Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ).
2. De indicatie bepaalt welke zorg de patiënt nodig heeft.
3. De patiënt kiest voor zorg in natura of een PGB.
4. Bij keuze voor het PGB wordt het budget toegekend door het zorgkantoor.
5. Het PGB wordt gestort op de bankrekening van de patiënt.
6. De patiënt koopt zorg in.
7. De patiënt legt verantwoording af over zijn inkoop aan het zorgkantoor (invullen van het verantwoordingsformulier).

8. De patiënt betaalt het niet-uitgegeven budget terug aan het zorgkantoor. Het zorgkantoor legt vervolgens verantwoording af aan het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), die vervolgens verantwoording afleggen aan het Ministerie van VWS.

Het PGB biedt patiënten dus de mogelijkheid zelf en onder eigen financiële verantwoordelijkheid hun zorg te organiseren, maar mag alleen worden gebruikt voor huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en tijdelijk verblijf (logeeropvang). Op deze manier moeten patiënten zich terdege bewust worden van de kosten van de zorg die zij consumeren. Zo kost huishoudelijke verzorging voor tien uur per week al gauw ongeveer 7500 euro per jaar, terwijl tien uur verpleging per week ongeveer 20.000 euro op jaarbasis kost (PGB-tarieven, 2005). Het verschil tussen het PGB en zorg in natura (waartussen de patiënt kiest) is dat bij de laatste de zorgaanbieder (die de patiënt kiest) de zorg en de administratie daaromheen regelt (zorg wordt geleverd via de zorgverzekeraar die vervolgens de zorgaanbieder moet prikkelen om de zorg op klantgerichte wijze te leveren), terwijl bij het PGB de bedrijfsvoering in eigen hand is. Daarmee kan de patiënt zelf zijn zorgverlener kiezen (bijvoorbeeld een kennis of familielid, die hij of zij dan betaalt uit het toegekende budget). Een combinatie van PGB en zorg in natura is ook een optie: de ene vorm van zorgverlening wordt dan zelf uitgekozen en betaald met het budget, de andere vorm van zorgverlening wordt dan door de zorgaanbieder uitgekozen (bijvoorbeeld in de vorm van thuiszorg).

Uit het PGB kan begeleiding worden betaald die patiënten ondersteunt bij het inrichten van hun leven, maar het kan niet worden gebruikt voor psychiatrische behandelingen. Het PGB is bedoeld voor het geven van zeggenschap aan de patiënt, waarmee hij of zij zelf zorg kan regelen en naar eigen inzicht kan vormgeven. Het PGB is vooralsnog niet bedoeld voor de zeggenschap over medische behandeling of eigen keuze voor dwang en medicatie. Met andere woorden: zij heeft vooralsnog betrekking op 'care', niet op 'cure'.

De achtergrond van het PGB is de bureaucrativering van de zorg en de voorgestelde oplossing van marktwerking in de zorg. Die toegenomen bureaucrativering was een direct gevolg van de toegenomen vraag naar geestelijke gezondheidszorg waarmee de GGZ-sector werd geconfronteerd. Dit leidde tot een wachtlijstenproblematiek, waardoor er weinig te kiezen viel voor de patiënt, die een andere vorm van organiseren vereiste. Marktwerking is een organisatorische oplossing voor die problematiek. Marktwerking in de geestelijke gezondheidszorg, waarbij de patiënt met het PGB zijn eigen zorg kan inkopen en kan kiezen tussen een diversiteit in zorgaanbod

en zorgverlening, moet leiden tot meer concurrentie, waarmee de zorgsector wordt gedwongen tot doelmatigheid en klantgerichtheid. Treffend is echter dat het gevolg hiervan niet minder maar meer bureaucrativering is. Daarmee krijgen zowel de patiënt als de betrokken organisaties te maken. In geval van marktimperfecties betekent marktwerking al gauw oplopende bureaucrativering en dit is in de zorg niet anders. Voor de patiënt betekent het PGB dat hij zelf verantwoordelijk is voor de informatieverzameling, coördinatie en administratieve afhandeling van de door hem ingekochte zorg. Voor de betrokken organisaties houdt dit in dat de wachtlijstenproblematiek verschuift van wachtlijsten voor zorg naar wachtlijsten voor het PGB. Het totale budget voor PGB's is namelijk niet ongelimiteerd. Als het totale budget voor het PGB (ook wel het 'subsidieplafond' genoemd) is verdeeld voor een bepaalde periode, komt de patiënt, ondanks een geldige indicatiestelling van het CIZ, niet langer in aanmerking voor een eigen budget om zelf zorg, hulp en begeleiding in te kopen. Het zou dan kunnen gebeuren dat het PGB niet wordt verstrekt en er als het ware een abrupt bureaucratisch einde komt aan de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroep. Het afremmen van de zorgvraag door de financiële middelen voor zorg te beperken, is een contextinterventie die is gericht op het in lijn brengen van individuen met de institutiemarkt. Contextinterventie via het PGB lijkt gericht op individuen, op accommodatie en beïnvloeding van persoonlijke voorkeuren en diversiteit aan zorgstijlen. Dit gaat niet verder dan het consumerend individu in staat stellen om kostenbewust te kiezen voor een bepaalde zorgvorm. Dat betekent dat in deze contextinterventie de relatie niet wordt gelegd tussen zorgvraag en sociale context, en de verantwoordelijkheid voor de (behandeling van de) eigen situatie wordt gelegd bij het individu of de identiteit van het subject als zorgkiezer. De toenemende zorgvraag wordt niet beschouwd als een collectieve verantwoordelijkheid of als gevolg van een collectieve manier van denken, voelen en doen. Die staat niet ter discussie. En omdat die niet ter discussie staat, is het PGB gebaseerd op de gedachte van de soevereine patiënt die kiest wat hij wil. Vanzelfsprekend gaat het hier niet om patiënten met zware psychische stoornissen zoals schizofrenie, maar om patiënten met psychosociale problemen (en een psychiatrische diagnose). Het PGB dwingt zulke patiënten om kostenbewust met zichzelf bezig te zijn, in hun eigen subjectiviteit, om erachter te komen wat zij mankeren en op basis van dat inzicht te bepalen welke zorg zij moeten willen overeenkomstig hun identiteit als patiënt en tegen welke prijs. Vanuit het perspectief van de discoursanalyse betekent dit dat het PGB hiermee een middel is om zorg te individualiseren: duur, aard, zwaarte en verloop van de zorg moeten worden afgestemd op het karakter van het individu en op de overlast of het eventuele gevaar dat hij, als persoon met psychische klachten, voor anderen oplevert.

14.2 De geestelijke gezondheidsmonitor

De geestelijke gezondheidsmonitor, bekend als de Nationale Monitor Geestelijke Gezondheid (NMG), is in 2002 opgericht en heeft als doel het verzamelen van informatie over de geestelijke volksgezondheid én de geestelijke gezondheidszorg om de beleidseffectiviteit te verhogen.⁵⁷ De monitor wordt, gezien haar wetenschappelijke karakter, niet gecoördineerd door het Ministerie van VWS, maar door het Trimbos-instituut. Doel van de monitor lijkt niet direct de eigen verantwoordelijkheid te vergroten, maar beleidsmakers informatie te verschaffen waarmee zij hun beleid effectiever en efficiënter kunnen maken. Informatie wordt verzameld over de doelgroep, dat wil zeggen, over psychische stoornissen als het gaat om de geestelijke volksgezondheid en over verslavingszorg en maatschappelijke zorg als het gaat om de geestelijke gezondheidszorg. Hierbij wordt nadrukkelijk de laatste stand van zaken in de wetenschap bijgehouden: zodra nieuwe kennis beschikbaar komt, kunnen professionals deze direct toepassen op hun doelgroepen. In de monitor is de relatie tussen wetenschappelijke kennis en beleidspraktijk dan ook zeer direct. De wetenschappelijke kennis dient om de beleidspraktijken aanvaardbaar te maken voor de doelgroep op een gegeven moment, in die zin dat wat wetenschappelijk onderzoek op een gegeven moment vaststelt, op dat moment als 'waar' wordt ervaren en dat daarom de op basis van die 'waarheid' ontwikkelde beleidspraktijken op dat moment vanzelfsprekend of 'normaal' zijn. De communicatie van de laatste stand van zaken in de wetenschap dient dus om nieuwe beleidspraktijken en experimenten vanzelfsprekend te maken. Die beleidspraktijken worden niet gestuurd door de instanties in het veld, maar door de wetenschappelijke bewijsvoering op basis van verzamelde informatie – informatie die geen nadere interpretatie behoeft, omdat zij als 'self-evident' en dus 'normaal' wordt gepresenteerd. In de NMG worden praktijken en redeneringen daarvoor direct aan elkaar gekoppeld, waardoor het beleidsplan en de normalisering van de praktijken in elkaar overgaan. Kortom, wat wordt gedaan in de GGZ wordt niet bepaald door hervormers, maar door komen en gaan van nieuwe inzichten, reflecties en verschillende analyses van de situatie.

In het jaarboek van de NMG 2004 wordt de laatste wetenschappelijke stand van zaken omtrent vier psychische stoornissen gegeven: antisociale persoonlijkheidsstoornis, borderline persoonlijkheidsstoornis, autismespectrumstoornis en post-traumatische stressstoornis. Daarnaast is er aandacht voor specifieke fobieën. Het doel hiervan is een "onderscheid tussen een persoonlijkheidsstoornis en normale persoonlijkheidskenmerken te kunnen maken" (NMG, 2004, 17). Hiermee richt de monitor zich op het maken van een onderscheid tussen norm en deviantie, waarbij deviantie wordt gedefinieerd als stoornis. Centraal kenmerk van de stoornis is

instabiliteit van denken, voelen en gedrag, waarmee onder andere wordt bedoeld het niet in staat zijn zich te conformeren aan de maatschappelijke norm dat men zich aan de wet moeten houden, blijkend uit het herhaaldelijk plegen van handelingen die een reden voor arrestatie kunnen zijn en roekeloze onverschilligheid ten aanzien van eigen of andermans veiligheid, alsmede dat betrokkene pest, bedreigt of intimideert en vaak spijbelt (Ib, 23-24). In de NMG wordt een direct verband gelegd tussen stoornis en onveiligheid, tussen de veelpleger en de (antisociale) persoonlijkheidsstoornis en tussen de risicjongere en de (antisociale) persoonlijkheidsstoornis. Uitgangspunt hierbij is de veronderstelling van gegeven normen die niet ter discussie staan, hetgeen de normen van de burgerlijke moraal zijn, zo valt de discoursanalyticus op. Wel stelt de NMG vast dat “in moderne samenlevingen zonder duidelijke sociale voorzieningen en met een lage sociale cohesiegraad ASP [antisociale persoonlijkheidsstoornis] vaker voorkomt dan in traditionele samenlevingen met duidelijke sociale voorzieningen en met een hoge cohesiegraad” (Ib, 25). De beheersing van stoornissen is hiermee direct gerelateerd aan de verzorgingsstaat, terwijl de informatie van de NMG direct is gekoppeld aan het veiligheidsprogramma dat zich toespitst op de veelpleger en de risicojeugd.

De NMG stelt vast dat in Nederland de antisociale persoonlijkheidsstoornis vooral voorkomt bij mannen tussen twintig en veertig jaar bij wie geweldpleging, alcohol- en drugsmisbruik, werkloosheid en relatieproblemen voorkomen: “Door hun afwijkend normbesef en gedrag vallen mensen met ASP vaker uit van school of werk, en raken zij vaker op het criminele pad” (Ib, 29). Van de gedetineerden in Nederlandse gevangenissen blijkt meer dan de helft aan deze stoornis te lijden, zodat beleidspraktijken gericht op de beheersing van deze doelgroep zich moeten richten op het aanleren van woedebeheersing in de gevangenissen. In het jaarboek van de NMG 2004 is te vinden dat er inmiddels enkele cognitief-gedragstherapeutische methoden zijn ontwikkeld waarmee de agressie daadwerkelijk vermindert. Daarnaast is uit een onderzoek gebleken dat “het toedienen van dieetsupplementen aan gedetineerden leidt tot een afname van incidenten in de gevangenis” (Ib, 35). Voor de borderline persoonlijkheidsstoornis geldt dat zij bij mannen en vrouwen even vaak voorkomt. Deze stoornis leidt minder vaak tot geweldpleging op anderen: zij is vooral gericht tegen de eigen persoon, hetgeen zich kan uiten in zelfmoordpogingen. Uit de monitor blijkt dat in Nederland zo’n 100.000 mensen aan deze stoornis lijden en dat zo’n tien procent daarvan zelfmoord pleegt. Gedragstherapieën blijken vaak aan te slaan bij de beheersing van suïcidaal gedrag. Uit de monitor blijkt dat sociale voorzieningen voor de beheersing van de borderlinestoornis zijn te rechtvaardigen uit de observatie dat deze stoornis de Nederlandse samenleving twee miljard euro per jaar kost (Ib, 53).⁵⁸ Het grootste deel van die kosten werd

veroorzaakt door arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim. In discoursanalytische termen betekent dit dat door gericht te monitoren, 'patiënten' zó kunnen worden geresocialiseerd dat hun door professionals een besef van 'eigen verantwoordelijkheid' wordt bijgebracht. Bovendien kan deze behandelwijze worden gelegitimeerd door de besparingen die monitoring oplevert in het terugdringen van arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim.

De monitor biedt met name de mogelijkheid tot contextinterventie via netwerk-samenwerking tussen alle betrokkenen die zijn aangesloten op de monitor. Het project 'Korte lijnen' (zie www.trimbos.nl) is sinds 2001 een voorbeeld van een GGZ contextinterventie die als doel heeft het samenwerkingsverband tussen niet gespecialiseerde zorgverleners zoals de huisarts, het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en de behandelend psycholoog (eventueel met psychiatrisch verpleegkundigen en derden) te versterken door voortdurende informatie-uitwisseling. In het zogeheten project 'Steunpunt tussen de Lijnen' (zie www.trimbos.nl) wordt vervolgens een netwerk gemaakt tussen de niet gespecialiseerde zorg (eerstelijns GGZ) en de specialisten (tweedelijns GGZ), dat via netwerkfuncties (helpdesk, platformfunctie, monitoring van projecten en registratie van consultatieve contacten, en nieuwe (onderzoeks)initiatieven) tot stand komt. Door korte tussenlijnen zijn de netwerkpartners op de hoogte van elkaars professionaliteit, waardoor zij beargumenteerd naar elkaar kunnen doorverwijzen om hun cliënt 'zorg op maat' te bieden. Die zorg op maat wordt niet alleen geboden door informatie over elkaar, maar vooral ook door informatie over de cliënt. In 'Korte lijnen' wordt een netwerk gemaakt van behandelaars door wederzijdse afstemming van taken, formele methodiek, invoering van kwaliteitssystemen, beknopte schriftelijke rapportages en overleg over het bevorderen van de kwaliteit van de zorg voor de cliënt. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) heeft hierbij, als netwerkpartner, een ondersteunende rol: het instituut verzorgt de training 'Actief samenwerken in de eerstelijns-GGZ' met ondersteuning 'on the job' (www.nizw.nl)

14.3 Maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), die vermoedelijk op 1 januari 2007 zal ingaan, heeft als doel een samenleving te vormen waarin ook mensen met lichamelijke en psychische beperkingen kunnen 'meedoen'. De WMO heeft dus niet uitsluitend betrekking op doelgroepen met psychische problemen, maar op alle doelgroepen van beleid. Hierbij gaat het om "het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid, [die] niet alleen ontstaat door de inzet van, door de ge-

meente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, burens, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de 'civil society', meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen" (Ministerie van VWS, 2005, 22). De WMO is een instrument voor het stimuleren van particulier initiatief om burgers en private personen elkaar te laten ondersteunen, waarbij de gemeente de taak heeft om deze ondersteuning te organiseren. Kortom, het bevorderen van sociale samenhang bestaat uit de toerusting van de eigen verantwoordelijkheid: "Het vertrekpunt voor een krachtiger sociale structuur is zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid" (Ib, 7). De WMO is dan ook een instrument om zorgbehoevenden zo lang mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen, waarbij ondersteuning wordt geboden op het gebied van wonen, lokale voorzieningen, veiligheid en zorg. De WMO is een instrument om samenwerking in al die voorzieningen te bewerkstelligen in de vorm van een buurtnetwerk.

De WMO is een antwoord op de ontstane bureaucratische verkokering in het welzijnsbeleid en lost dit op door alle verantwoordelijkheid voor de uitvoering van welzijn, dat in de nieuwe wet dus een nieuwe naam (maatschappelijke ondersteuning) krijgt,⁵⁹ bij de gemeente neer te leggen, die het loket van welzijnswerk of maatschappelijke ondersteuning wordt. Zoals in de Memorie van Toelichting op de WMO staat:

De regering heeft uitdrukkelijk niet tot de WMO besloten omdat de Wvg en Welzijnswet 1994 onvoldoende functioneren, maar omdat zij mogelijkheden ziet om de samenhang in voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning verder te verbeteren. Door de verschillende wetten en regelingen te bundelen in de WMO krijgen gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening. Hierdoor kan een sluitende keten van zorg en ondersteuning tot stand gebracht worden en meer maatwerk aan de burger geleverd worden (Ib, 6)

Met de WMO kan dus enerzijds de aansturing van het maatschappelijke ondersteuningswerk worden georganiseerd in een maatschappelijke ondersteuningsnetwerk van vele netwerkpartners, waarbij de gemeente de 'regie' of de touwtjes in handen krijgt (bijvoorbeeld als initiatiefnemer en procesbegeleider). Anderzijds is zij een instrument om via de gemeente lokale zorginitiatieven van burgers te ondersteunen. Dit laatste betekent interactieve beleidsvorming, omdat de ondersteuning van burgers ook betekent dat zij invloed krijgen op de gemeentelijke

vorming van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid.⁶⁰ Dit betekent dat beleid wordt gevormd door de burgers zelf, waarbij de gemeente de middelen verdeelt en de initiatieven beoordeelt (indicatiestelling) overeenkomstig lokale behoeften (en niet overeenkomstig landelijke normen). Daaruit volgt dat er verschillen in maatschappelijke ondersteuning zullen ontstaan tussen gemeenten overeenkomstig het decentralistische motief van de 'couleur locale'. "Het bestuurlijk doel van de wet is dan ook de gemeente de instrumenten te geven waarmee zij ook daadwerkelijk haar verantwoordelijkheid kan nemen en de burgers instrumenten te geven om op het lokale niveau invloed uit te oefenen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning" (Ib, 7).

Voor burgers heeft de WMO het gevolg dat van hen wordt verwacht dat zij een vrijwilligersrol gaan spelen in de maatschappelijke ondersteuning (welzijn en zorg) voor anderen. Het betekent dat ingesloten en uitgesloten burgers wederzijds kenismaken en dat uitsluiting, ziekte, lijden en dood, kortom imperfectie, een belangrijke plaats krijgt in sociale relaties. De WMO schetst hier een beeld van de burger die zelf verantwoordelijk is voor het lief en leed van zijn naasten, in het bijzonder voor de kwetsbaren, en daarop ook kan worden aangesproken. We kunnen dus stellen dat de WMO een instrument is om burgerschap te ontwikkelen. Zo staat in de Memorie van Toelichting:

De vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwilligersorganisaties en bijvoorbeeld sport), vormt een onmisbaar deel van de 'civil society'. Vrijwilligerswerk is ook bij uitstek het voertuig voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van een ander of de overheid te verwachten (Ib, 25)

Met de WMO wordt burgerschap in de vorm van een heel scala aan vrijwilligerswerk gestimuleerd, zoals mantelzorg, projecten rondom relatievorming en vriendschappelijke contacten, ontmoetingsplekken, steunpunten, werkplekken of begeleiding bij leren en studeren. "Vrijwilligerswerk is ook bij uitstek het voertuig voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen" (Ib, 25), betekent hier dan ook dat vrijwilligerswerk wordt gedefinieerd als hét kenmerk van burgerschapsactiviteiten en als hét kenmerk van het dragen van de eigen verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de WMO vrijwilligerswerk hoger waardeert dan betaald werk en dat vrijwilligerswerk zich conformeert aan een hogere norm dan betaald werk. Dit houdt onder andere in dat bijvoorbeeld mantelzorg van groter belang is dan (betaalde) professionele zorg, hetgeen een conflict impliceert tussen burgerschap en profes-

sionalisme. Voor de gemeente betekent dit conflict dat zij de mantelzorg goed moet ondersteunen en professionele zorg op de mantelzorg af moet stemmen. Mantelzorg heeft hierbij prioriteit en professionele zorg heeft een subsidiaire rol (bijvoorbeeld in de vorm van (psychiatrische) thuiszorg, pastorale zorg, woonbegeleiding, of rehabilitatie). In de woorden van de Commissie Geestelijke Gezondheidszorg: “In wijken en buurten is het vooral zaak om de samenwerkingsrelaties te verbeteren tussen de GGZ en algemene voorzieningen en tussen professionele hulpverlening en mantelzorg” (Commissie GGZ, 2002, 111).

Het Ministerie van VWS benadrukt dat de WMO is gebaseerd op een vorm van contextinterventie die door de RMO (2002) is omschreven als ‘bevrijdende kaders’: “De WMO sluit qua bestuurlijke filosofie aan bij het advies Bevrijdende Kaders van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling” (2004, 11). In haar Memorie van Toelichting omschrijft zij de bevrijdende kaders als een “bestuurlijk systeem waarbij de wet c.q. het Rijk de kaders stelt (het speelveld, de regels), waarna lokaal ‘het spel wordt gespeeld’. De verantwoordingslijnen lopen in een dergelijke constellatie veeleer horizontaal dan verticaal, reden voor de RMO om te spreken van een proces van ‘horizontalisering” (2005, 8). De omschrijving ‘bevrijdende kaders’ betekent een ontsnapping aan de dominante instrumentalisering van bestuur en beleid, medicalisering, de opeenstapeling van beheersinstrumenten, monitoring, keurmerken en meetindustrieën, die de beleidsvrijheid voor betrokken instellingen en handelingsvrijheid voor burgers insnoeren en een systeemlogica introduceren die is gericht op beheersing in plaats van bevrijding (RMO, 2002, 8). Daarom stelt het Ministerie van VWS terecht vast dat “bij deze sturingsfilosofie het niet past dat op landelijk niveau gedetailleerde normen worden ontwikkeld waaraan de voorzieningen die gemeenten zullen verstrekken moeten voldoen” (2005, 9). Bevrijdende kaders zijn niet gericht op beheersing, conformisme en meetbare surveillance, maar op de ontwikkeling van burgerschap. Voor de gemeente betekent dit dat zij haar prioriteit moet leggen bij de ontwikkeling van haar eigen prudentie (een burgerdeugd) in plaats van de ontwikkeling van beleidsplannen. In de Memorie van Toelichting staat dan ook:

Wat de gemeente wél moet doen, is zich een beeld vormen van de gewenste sociale structuur, de knelpunten daarbij analyseren, de vraag stellen welke behoefte er op de verschillende onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning is en bij wie, en daarbij ook aandacht besteden aan soms kleine groepen in de samenleving met een specifieke behoefte en groepen die hun behoefte niet zelf naar voren kunnen brengen (Ib, 9)

Gemeentelijke prudentie betekent dan ook dat gemeenten actief hulp bieden aan uitgesloten groepen die daar niet zelf om willen of kunnen vragen.

Noten

57. Naast de NMG zijn ook de Nationale Drug Monitor (sinds 1999) en de Monitor Maatschappelijke Omgang (sinds 2000) actief.
58. Ter vergelijking: de totale kosten van angststoornissen blijken in 1999 naar schatting 180 miljoen euro te hebben bedragen (NMG Jaarboek 2004, 123).
59. De Staatssecretaris van VWS bekritiseert hierbij het neoliberale stigma van welzijnswerk als een progressieve activiteit: welzijn is niks softs of geitenwollensokkerigs (Toespraak Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Clémence Ross-van Dorp, tijdens de conferentie 'Welzijn Versterkt.' 20 januari 2005, Utrecht).
60. In 2005 gaan 26 gemeenten in ontwikkelpilots complexe thema's van de WMO uitwerken. Deze thema's zijn: regierol, regionale samenwerking, civil society, inclusief beleid, horizontale verantwoording en interactief beleid (zie www.invoeringwmo.nl/content/ontwikkelpilots).

Literatuur deel 3

- College Bescherming Persoonsgegevens (2004). *Camera's in het Publieke Domein: Privacynormen voor het cameratoezicht op de openbare orde*. Onderzoek verricht door A.H.C.M. Smeets. Geraadpleegd op www.cbweb.nl.
- Commissie Blok (2004). *Bruggen Bouwen: Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Landelijke Commissie Geestelijke Volksgezondheid (2002). *Zorg van Velen*. Geraadpleegd op www.ggzbeleid.nl.
- Ministerie van BZK (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Geraadpleegd op www.minbzk.nl.
- Ministerie van BZK en Justitie (2004). *Politiemonitor Bevolking 2004*. Geraadpleegd op www.minbzk.nl.
- Ministerie van Justitie (2004a). *Jaarmota Integratiebeleid 2004*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Ministerie van Justitie (2004b). *Naar een Veiliger Samenleving: Midterm Review*. 2004. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Ministerie van Justitie (2005). *Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht: Methodiekbeschrijving ITB-CRIEM*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- Ministerie van VWS (2004a). *Op Weg naar een Bestendig Bestel voor Langdurige Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.
- Ministerie van VWS (2005). *Memorie van Toelichting op de WMO*. Geraadpleegd op www.minvws.nl.
- Nationale Monitor Geestelijke Gezondheid (2004). *Jaarboek 2004*, Trimbos Instituut.
- Operatie Jong (2004). *12 Thema's van Operatie Jong: Plannen van Aanpak*. Geraadpleegd op www.operatie-jong.nl.
- Rapportage Integratiebeleid *Etnische Minderheden 2003*. Geraadpleegd op www.justitie.nl.
- RMO (2002). *Bevrijdende Kaders: Sturen op Verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2003). *Voorstel voor de Toekomstige Ontwikkeling van de Landelijke Jeugdmonitor*. Werkdocument 95. Geraadpleegd op www.scp.nl.
- Terpstra, J. en I. Bakker (2002). *Met Recht Lokaal: Evaluatie van Justitie in De Buurt*. (Enschede: IPIT).
- Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004). *De Ontwikkeling van een Integratiekaart*, Cahier 2004-9. Geraadpleegd op www.wodc.nl.

Colofon

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?
Ringo Ossewaarde

ISBN 90 6665 757 X
NUR 740

Redacteur
Harm Peter Smilde (leene.txt)

Eindredacteur
Frans Brinkman

Foto omslag & binnenwerk
Marie Cécile Thijs (www.mariececilethijs.com) - serie Human Angels

Vormgeving omslag
Marc Horvat, Uitgeverij SWP

Vormgeving binnenwerk
Lieve Maas Producties, Amsterdam

Uitgever
Paul Roosenstein

Voor informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:
Postbus 257, 1000 AG Amsterdam
Telefoon: (020) 330 72 00
Fax: (020) 330 80 40
E-mail: swp@swpbook.com
Internet: www.swpbook.com