

KEUZEVRIJHEID EN STURING: EEN SPANNINGSVELD

Keuzevrijheid heeft een centrale rol gekregen als sturingsinstrument in het openbaar bestuur. Hiermee komt op veel beleidsterreinen de nadruk te liggen op consumenten-burgerschap en de inrichting van een keuzearchitectuur. Dit heeft belangrijke implicaties voor de burger. In dit artikel wordt één implicatie nader uitgediept. Deze betreft de in- en uitsluiting van categorieën burgers. Op basis hiervan worden in dit artikel drie dilemma's voor bestuur en de bestuurskunde opgeworpen. Deze hebben betrekking op de positie van professionals, de waarde van sociale rechtvaardigheid en de publieke verantwoordelijkheid van de overheid.

De bijdragen in dit themanummer leggen bloot hoe de 'keuzearchitectuur' wordt vormgegeven in verschillende beleidssectoren in Nederland. Keuzevrijheid wordt daarbij ontmaskerd: aan de hand van keuzevrijheid worden allerlei bureaucratische categorieën gemaakt die fungeren om burgers beleidsmatig in en uit te sluiten. Schinkel en Van Houdt en ook Bannink en Boselaar leveren een kritische analyse op dit mechanisme vanuit een zogenaamd 'buitenperspectief': zij nemen nadrukkelijk afstand van het nieuwe, door keuzevrijheid ingegeven paternalisme.

Ringo Ossewaarde en Marieke van Genugten

Dr M.R.R. Ossewaarde is als universitair hoofddocent sociologie verbonden aan de Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente.

Dr M.L. van Genugten is als universitair docent bestuurskunde verbonden aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Zowel Prast en Thomas als Van Est en De Haan, daarentegen, bieden een analyse vanuit een 'binnenperspectief': zij denken mee met de beleidsmakers en benadrukken het probleemoplossend vermogen van keuzevrijheid en de effectiviteit van het nieuwe paternalisme om maatschappelijke problemen op te lossen. Deze analyse dient als uitgangspunt voor de bespreking van een aantal dilemma's voor bestuur en bestuurskunde.

(1) De inrichting van de keuzearchitectuur

Hoe wordt keuzevrijheid door de overheid op verschillende beleidsterreinen

vormgegeven en wat zijn de implicaties voor de burger? In de slotbijdrage van dit themanummer zullen we allereerst een antwoord geven op de centrale vraag die in de inleiding tot dit thema is gesteld.

De bijdragen laten de reikwijdte van keuzevrijheid op verschillende beleidsterreinen in Nederland zien. Eerst en vooral is keuzevrijheid een voorwaarde om marktprincipes te introduceren in verzorgingsstatelijke sectoren. Dit zien we op de terreinen zorg en onderwijs, maar ook op het gebied van arbeidsactivering. Burgers worden in deze gevallen aangesproken om als consumenten-burger' keuzes te maken tussen verschillende aanbieders. De overheid ontwerpt hiertoe een keuzearchitectuur die bestaat uit persoonsgebonden budgetten, prikkels, informatievoorziening, transparantie en toezicht. Naast deze invulling van keuzevrijheid krijgt zij op de terreinen veiligheid en criminaliteit, integratie en jeugd en gezin een invulling in termen van gemeenschapsvorming en verantwoordelijkheid van de burger. De keuzearchitectuur is hier gericht op het nemen van maatregelen om actief burgerschap te stimuleren, zoals inspraak, participatie, coproductie en cursussen. Ten aanzien van leefstijlkwesties, zoals de omgang met gezondheid en milieu, wordt getracht de keuzearchitectuur zo te ontwerpen dat de consument psychologisch en moreel gestuurd wordt de 'juiste' consumptie-keuzes te maken, op zodanige wijze dat middels die keuzes maatschappelijke problemen worden beheerst.

(2) Een ontmaskering van keuzevrijheid

De implicaties voor de burger zijn groot te noemen. We concentreren ons hier

op één belangrijke implicatie die door alle beleidsterreinen zichtbaar wordt.

In de kritische bijdrage van Schinkel en Van Houdt wordt keuzevrijheid als machtstechniek geïntroduceerd die onderdeel uitmaakt van een bestuurlijke trend die zij als 'neoliberaal communitarisme' aanduiden. In deze bestuurlijke trend bouwt het openbaar bestuur een 'gemeenschap' als bureaucratisch construct of machtstechniek, dat beleidsdoeleinden dient. Dit gemeenschapsconstruct vestigt een breed scala aan bureaucratische categorieën waarmee insluiting (de vrije keuze voor deelname in het construct) en uitsluiting

Vrije keuze voor deelname of uitsluiting

(de vrije keuze tegen deelname in het construct) worden geregeld. Insluiting in de 'gemeenschap' betekent het vrij kiezen om te conformeren aan de dominante normen, te kiezen om te integreren en een actief, welwillend en individueel verantwoordelijk burger te zijn. Een dergelijke keuze voor insluiting in het construct is 'rationeel'. Uitsluiting van de 'gemeenschap' betekent het vrij kiezen om weerstand te bieden aan de dominante normen, te kiezen voor een deviante leefstijl of te kiezen om niet te integreren, niet mee te doen of mee te denken met de overheid. Vanuit de neoliberaal communautaire bestuursideologie wordt een dergelijke keuze vervolgens als irrationeel, niet-welwillend, asociaal en onverantwoordelijk geëtiketteerd en bovenal met 'onvolwassenheid' geïdentificeerd. Schinkel en Van

Houdt merken op dat het vooral de jongeren zijn, en dan met name die van allochtone afkomst, die de verkeerde of irrationele keuzes maken en zichzelf daarmee uitsluiten. Daarmee vormen zij een risicogroep en een gevaar voor de 'gemeenschap'. Aangezien het openbaar bestuur zichzelf presenteert als de beschermheer van de 'gemeenschap' worden beleidsinterventies op diegenen die vrij kiezen voor uitsluiting legitiem. Schinkel en Van Houdt stellen vast dat de groep ingeslotenen 'op afstand' wor-

ties een afwijkende motivatie verwachten. Zij worden uitgesloten van een persoonsgebonden budget en worden in plaats daarvan in een sterk door de uitvoeringsorganisaties geregisseerd re-integratietraject geleid. Ook hier wordt de ingeslotene op afstand bestuurd. Dit uit zich in een persoonsgebonden budget waarbij de cliënt de vrijheid heeft, eventueel samen met de klantmanager, het re-integratietraject in te vullen. De uitgeslotene wordt juist van dichtbij gestuurd. Om die groep de arbeidsmarkt op te stuwen, wordt geïnterveneerd op normatieve herconditionering: cliënten worden gemaand bijvoorbeeld tanden te poetsen, haren te kammen en zich netjes te kleden bij een sollicitatiegesprek. De werkloze beschikt hier niet over de vrije keuze om zich wel of niet te conformeren. De keuze om niet te werken is geen optie en deviant sollicitatiegedrag vergroot de kans op afwijzing. De werkloze beschikt over de vrije keuze voor of tegen conformisme en een re-integratietraject, waarbij vervolgens de zelfbeschikking of regie om aan een baan te komen niet bij hem of haar ligt, maar bij de overheid.

Prast en Thomas zien keuzevrijheid als een sturingsinstrument of machts-techniek van het libertair paternalisme. Zij stellen dat keuzevrijheid een waardevol instrument is om hedendaagse maatschappelijke problemen op te lossen, bijvoorbeeld door het aanpakken van 'wilskrachtproblemen' of het doorbreken van routinematig gedrag, luiheid of uitstelgedrag. Op basis van inzichten uit de gedragseconomie stellen Prast en Thomas vast dat insluiting niet afhankelijk is van de rede, kennis en informatie(verstrekking), maar van wilskracht. Het libertair paternalisme en de oplossingsgerichtheid van keuzevrijheid zitten hem in de conditione-

Directe interventie in levenssfeer uitgeslotenen

den bestuurd, terwijl bij de groep 'uitgeslotenen' zeer direct en intiem wordt geïnterveneerd. Hier hebben we te maken met een openbaar bestuur dat intervineert in de levenssfeer, dat in woonkamers komt en in kledingkasten rondsnuffelt. Als het gaat om de vrije keuze voor uitsluiting komt de burger direct tegenover de overheid te staan, die in het lichaam, in het hoofd en in de wil intervineert.

Bannink en Bosselaar constateren eenzelfde patroon van in- en uitsluiting als het gaat om het beleid van arbeidsactivering in Nederland. Insluiting betreft op dit terrein cliënten die zich overeenkomstig de doelen en wensen van de uitvoeringsorganisaties gedragen en bereid zijn een traject richting betaald werk te kiezen. Zij krijgen via het persoonsgebonden re-integratiebudget vrijheid en autonomie. Uitsluiting betreft hier de cliënten die afwijkende doelen hebben of van wie uitvoeringsorganisa-

ring van de wil van individuele burgers. De 'ingeslotenen' – in de woorden van Prast en Thomas de 'rationele' en 'wilskrachtige' burgers die de 'juiste' keuzes maken – worden hierbij vooraf gemodelleerd. Zij worden gemodelleerd als burgers die vrijelijk kiezen om niet te roken of om geen overgewicht te krijgen, hetgeen impliceert dat de overheid bij voorbaat weet wat de ingeslotene kiest. Rationaliteit wordt hierbij door de overheid gedefinieerd. Op basis van het model van de ingeslotene – het bureaucratisch gemeenschapsconstruct – kan het openbaar bestuur interveniëren voordat de burger een eigen wil heeft of een keuze maakt. Libertair paternalisme betekent dan ook dat een overheid wilskracht en rationaliteit organiseert en normaliseert, op een zodanige wijze dat zij door middel van de 'vrije keuzes' van de 'ingeslotenen' beleidsdoelstellingen kan effectueren. Het organiseren van vrije keuzes voor insluiting, door het vooraf modelleren van welke keuze 'rationeel', 'verantwoordelijk', 'normaal' of 'gezond' is en dus gemaakt behoort te worden, impliceert interventie op normen of standaarden. Het 'benutten van normen' is een middel om vrije keuzes te sturen en daarmee maatschappelijke problemen op te lossen. Bij libertair paternalistisch beleid verworpen gedragsnormen daardoor tot gereedschap, om het bureaucratisch gemeenschapsconstruct, als organisatie van rationaliteit en normaliteit, te bouwen, te beschermen, te sluiten, of te pantseren, zonder dat de vrijheid om te kiezen voor dat construct verloren gaat.

In de bijdrage van Van Est en De Haan wordt keuzevrijheid overigens niet zozeer begrepen als een sturingsinstrument, maar meer als een totem waaromheen in het afgelopen decennium in diverse beleidssectoren diverse beleids-

instrumenten zijn geïntroduceerd. De introductie van dergelijke instrumenten dient het beleidsdoel van vraagsturing (met kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering in de dienstverlening) en wordt geëgitimeerd langs de lijn van keuzevrijheid (het vergroten van keuzemogelijkheden). Van Est en De Haan nemen waar dat de instrumenten worden ingezet om de positie van de consumenten-burger te versterken, marktprikkels in te voeren of informatie rondom het zorgaanbod transparant te maken. Uit hun inventarisatie van de instrumenten kan worden gecon-

Overheid organiseert en normaliseert 'vrije' keuze

cludeerd dat interventies in de zorg en het onderwijs voornamelijk in beperkte mate als libertair paternalistisch zijn te kwalificeren. Via de instrumenten die zij classificeren, is in de afgelopen tien jaar nog niet zozeer op preferenties, wilskracht en normen geïntervenieerd, maar vooral op de rede, kennis en informatie ingegrepen. Dit betekent op het handelen of het cognitieve proces van keuzes maken. Ook op deze terreinen ligt in- en uitsluiting van groepen burgers op de loer, maar niet beleidsmatig zoals in de andere sectoren. Hier gaat het om insluiting van mondige en assertieve burgers die in staat zijn optimaal gebruik te maken van hun keuzevrijheid en uitsluiting van de zwakkeren in de samenleving die daartoe veel minder goed in staat zijn. In dat licht wordt een grote verantwoordelijkheid van de overheid wenselijk geacht.

(3) Dilemma's voor bestuur en bestuurskunde

De ontmaskering van het begrip keuzevrijheid opent een nieuw perspectief op een openbaar bestuur dat in toenemende mate wordt gekenmerkt door een neoliberale communautaire bestuursideologie en een libertair paternalistische interventiedrang. Indien wordt geredeneerd van binnenuit de beleidskaders, dan is deze tendens toe te juichen. Zij komt het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur ten goede. Als de overheid, vooral in afwezigheid van intermediai-

als de grootste vrijheidsbedreiging van vandaag, omdat van alle vrijheden eigenlijk alleen nog de vrijheid om te consumeren overblijft. Dit brengt ons bij het problematische karakter van een dergelijke intelligente en subtiele verleiding tot het maken van 'valse keuzes' langs de lijn van keuzevrijheid. Hierna bespreken we enkele dilemma's voor bestuur en bestuurskunde die hieruit voortvloeien.

Een belangrijk dilemma is dat professionals die handelen binnen de kaders van een libertair paternalistische keuzearchitectuur in een gebonden en benarde positie terecht komen waarin hun professionaliteit wordt ondermijnd. Bij de inzet van keuzevrijheid dreigen professionele normen te worden ondermijnd, aangezien de consumptiekeuzes van de burger in de plaats dreigen te komen van de kennis van de professional. Hiermee wordt de aandacht sterk gericht op de vraagzijde, de kant van de cliënt, en niet op de kant van de professional en zijn relatie met de cliënt. Bij de introductie van vraagsturing en marktwerking is het daarom van belang ook te houden voor de balans tussen de professionele autonomie en de autonomie van de consumenten-burger of de cliënt. Een voorbeeld waar deze balans lijkt gevonden is het terrein van de arbeidsactivering waarbij professionals in sommige gemeenten hun autonomie kunnen inzetten om samen met hun cliënten naar een oplossing op maat te zoeken.

Deze autonomie kan echter pas worden ingezet als instrument nadat de 'juiste' keuze is gemaakt en dat brengt ons bij een tweede dilemma. Namelijk dat van sociale rechtvaardigheid, net als keuzevrijheid een centrale christelijke, humanistische en liberale waarde. De-

Sturen consumptiekeuze bedreigt vrijheid

re instituties en subsidiaire gezagsdragers, is geroepen om maatschappelijke problemen op te lossen om iets wat lijkt op zinvol samenleven te handhaven, dan lijkt het buitengewoon effectief om een keuzearchitectuur zo in te richten dat burgers uit vrije wil hun eigen keuzes maken die problemen voorkomen of bijdragen aan oplossingen. Door normen en standaarden te veranderen kan de libertair paternalist burgers de constructieve keuze laten maken, nog voordat deze een eigen wil of preferentie heeft. Gedragseconomische inzichten kunnen in dat opzicht het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur versterken. Echter, een dergelijk paternalisme blijft een vorm van despotisme. Auteurs als Neil Curtis (2004) hebben het inzetten van de consumptiekeuze in diverse beleidssectoren ook wel geïdentificeerd

genen die niet de 'rationele' of 'juiste' keuze maken dreigen te worden uitgesloten. Hiermee ontwikkelt zich een sterk normatieve overheid die de eigen veronderstellingen, eigen probleemdefinities en normen oplegt aan haar burgers. Het inzetten van keuzevrijheid en de inrichting van een keuzearchitectuur gaan steeds gepaard met het sleutelen aan sociale en morele normen. Dergelijke normen worden ontdaan van hun inbedding in tradities en gerationaliseerd tot bureaucratische normen. Wat eerst normaal was wordt abnormaal gemaakt, en wat abnormaal was normaal. Het uitdragen van waarden en normen verwordt hiermee, in de terminologie van Michel Foucault, tot een machts-techniek waarmee de wilskrachtproblemen van de 'uitgeslotenen' worden bevochten. Degenen die keuzes maken langs de lijnen die door de overheid zijn uitgezet genieten keuzevrijheid, degenen die dit niet doen, ervaren die keuzevrijheid juist niet. In algemene zin wordt keuzevrijheid daarmee ondermijnd en gaat zij gepaard met paternalistische dwang.

De inzet van keuzevrijheid en de inrichting van een keuzearchitectuur lijken een sterke overheid te impliceren, het laatste dilemma dat wij hier willen belichten. De 'uitgeslotene' in de nieuwe maatschappelijke orde of geconstrueerde gemeenschap krijgt te maken met een overheid die direct en van dichtbij stuurt. De vraag is in welke mate de overheid mag interveniëren,

met name als het gaat om het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. In een ander opzicht is die sterke overheid juist van belang als uitsluiting van burgers of andere ingezetenen dreigt omdat ze tot de zwakkeren in de samenleving behoren en daardoor onvoldoende gebruik kunnen maken van hun keuzevrijheid. In een democratische staat houdt de overheid een publieke verantwoordelijkheid om voor goede basisvoorzieningen voor alle ingezetenen te zorgen. Dit impliceert oog voor de perverse effecten van keuzevrijheid, vooral als het gaat om de dynamische verhouding tussen keuzevrijheid, democratie en sociale rechtvaardigheid.

Deze dilemma's zouden zowel door bestuur als de bestuurskunde moeten worden opgepakt. Zeker nu aan de hand van de bijdragen in dit themanummer kan worden geconstateerd dat de libertair paternalistische sturingsfilosofie en de inrichting van een keuzearchitectuur zich door alle beleidssectoren heen ontwikkelen. Hierbij worden keuzevrijheid, eigen verantwoordelijkheid en participatie van consumentenburgers benadrukt, maar blijven de (on) bewuste sturing, het risico van manipulatie, het verlies van individualiteit en de afbreuk van sociale rechtvaardigheid veelal onderbelicht.

Literatuur

Curtis, N., Nihilism, liberalism and terror; in: *Theory, Culture & Society*, 21(3), 2004, pp. 141-157.