

Wie het weet mag het zeggen?



Eindschripte master Praktische Filosofie

Universiteit: Universiteit van Utrecht

Student: dhr. H.C. ter Steege Ba.

Studentnummer: 0100773

Begeleider: dhr. Dr. J. Anderson

Datum: april 2014

Voorwoord

In deze eindschrijftie komen meerdere van mijn interesses en achtergronden samen. Filosofie natuurlijk, dat spreekt voor zich, maar ook mijn interesse in politiek, bestuurskunde en organisatievraagstukken is goed van pas gekomen. De afgelopen jaren heb ik mij op verschillende manieren bezig gehouden met het organiseren van aansluiting tussen mensen. Soms gaat het om de aansluiting tussen verschillende medewerkers en het management binnen een organisatie maar ook bij het commissie- en bestuurswerk bij sportverenigingen speelt dit thema een belangrijke rol.

Deze masterscriptie gaat ook over het organiseren van aansluiting, waarbij de vraag centraal staat hoe de overheid dit het beste kan bewerkstelligen richting de burger. Het antwoord waartoe wordt beargumenteerd zal mogelijk als 'voor de hand liggend' worden ervaren, maar de conclusie is daardoor denk ik niet minder relevant. Mijn overtuiging, als gevolg van dit onderzoek, is dat wetenschappers en beleidsmakers samen (wederom: 'aansluiting') aan zet zijn om ervoor te zorgen dat de overheid op de juiste wijze aansluit bij de behoeften van burgers van verschillende soorten en maten, in totaal verschillende sectoren. Zoiets als 'de overheid' bestaat niet en 'de burger' bestaat nog veel minder maar in de huidige politieke en wetenschappelijke debatten beseffen we dit onvoldoende.

Naast werken, studeren en actief zijn binnen commissies en een sportbestuur heb ik de laatste jaren ook moeten leren een goede verhouding te vinden tussen het najagen van dromen aan de ene kant en 'voldoende rust nemen en ontspannen' aan de andere kant. Op beide fronten heb ik daarbij veel te danken aan familie, zeer goede vrienden, vriendinnen en fijne collega's, die ik hiervoor dan ook heel graag bedank. Ook de faculteit Wijsbegeerte en mijn studiebegeleider Joel Anderson in het bijzonder, ben ik veel dank verschuldigd door mij in de gelegenheid te stellen om alsnog de prachtige studie filosofie af te ronden. Het schrijven van deze masterscriptie heeft mij, tot slot, ook veel plezier gebracht en een hernieuwde interesse in de filosofie. Ik hoop dat dit ook terug te lezen is.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	7
1.1 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE.....	7
1.2 DE BESTUURSKUNDIGE EN FILOSOFISCHE BIJDRAGE	8
1.3 PROBLEEM- EN DOELSTELLING.....	8
1.4 ONDERZOEKSOPZET EN -VRAGEN	9
<i>Hoofdvraag</i>	<i>10</i>
<i>Deelvragen.....</i>	<i>10</i>
1.5 THEORETISCHE AFBAKENING.....	10
1.6 GEHANTEERDE BEGRIJSDEFINITIES	11
2. HET LIBERALISME	13
2.1 KLASSIEK LIBERALISME.....	13
2.2 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE VANUIT HET KLASSIEK LIBERALISME	16
3. HET PATERNALISME	18
3.1 VERSCHILLENDE SOORTEN PATERNALISME	18
3.2 SOFT PATERNALISME.....	18
3.3 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE VANUIT HET SOFT PATERNALISME	20
3.4 LIBERAAL PATERNALISME.....	21
3.5 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE VANUIT HET LIBERAAL PATERNALISME	25
3.6 STRENG PATERNALISME	26
3.7 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE VANUIT HET STRENG PATERNALISME	29
4. KERNPROBLEEM	31
5. CONSTELLATIES VAN AUTONOMIE	34
5.1 CONSTELLATIES VAN AUTONOMIE	34
5.2 BURGERPERSPECTIEF EN -PARTICIPATIE VANUIT HET IDEE VAN 'CONSTELLATIES VAN AUTONOMIE'	36
6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	39
6.1 CONCLUSIE	39
<i>Deelvragen.....</i>	<i>39</i>
<i>Hoofdvraag</i>	<i>40</i>
6.2 AANBEVELINGEN.....	41
<i>Differentieer</i>	<i>41</i>
<i>Verricht empirisch onderzoek binnen de context waarop het te formuleren beleid betrekking heeft</i>	<i>41</i>
7. BESCHOUWING	42
LITERATUUR.....	45

Samenvatting

De afgelopen jaren komen de begrippen burgerperspectief en burgerparticipatie steeds nadrukkelijker naar voren in het publieke en politieke debat over de gewenste rol van de overheid ten opzichte van de burger. Zowel het meer betrekken van het burgerperspectief bij het formuleren van overheidsbeleid als het nadrukkelijker vormgeven van burgerparticipatie is gebaseerd op de gedachte dat het betrekken van de autonomie en kennis van burgers een meerwaarde vormt bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid. De vraag is of deze gedachte wordt ondersteund door goede argumenten met betrekking tot de mate van autonomie en benutbare kennis van burgers. In het liberalisme/paternalisme debat staat ondermeer deze vraag centraal. (Inleiding).

Binnen het liberalisme staat de keuzevrijheid van burgers als hoogste menselijke *waarde* centraal. Volgens de klassiek liberalistische visie wordt de autonomie van burgers om goede beslissingen te nemen positief gewaardeerd en ingeschat. Van burgers mag volgens deze visie worden verwacht dat zij zelf veelal het beste in staat zijn de juiste beslissingen te nemen en de overheid dient zich zoveel mogelijk afzijdig te houden van het individuele domein waarbinnen de burger handelt. Het betrekken van het burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie is binnen het liberalistische model hierdoor ook alleen mogelijk aan de orde wanneer er überhaupt een noodzaak is voor de overheid om zich tot een bepaalde manier te verhouden tot de burger. Het burgerperspectief en ook burgerparticipatie moet volgens deze visie alleen worden ingezet wanneer de vrijheid van de burger hierdoor toeneemt (H2).

Paternalistische visies staan aan de andere zijde in dit debat. Niet de vrijheid van burgers maar het welzijn van burgers heeft volgens de strenge opvatting de grootste menselijke waarde. Binnen de streng paternalistische visie moet de overheid een beschermende rol innemen ten opzichte van de burger als gevolg van de grillige manier waarop burgers in de praktijk met hun vermogen tot autonomie omgaan. Volgens de streng paternalistische visie is het bovendien de overheid die altijd de meeste toegang heeft tot de noodzakelijke kennis om adequaat overheidsbeleid te kunnen formuleren. Het burgerperspectief en burgerparticipatie is om deze twee redenen onwenselijk en de overheid zelf is de enige juiste autoriteit om haar beleid te formuleren.

Binnen het soft- en het liberaal paternalisme, beiden afgezwakte varianten van het paternalisme, wordt geprobeerd zowel de vrijheid als het welzijn van burgers als centrale waarden een belangrijke plaats in te laten nemen. Binnen deze visies lijkt meer ruimte te zijn voor het betrekken van het burgerperspectief bij het formuleren van beleid en ook burgerparticipatie past beter bij deze tussenposities in het debat als gevolg van de grotere mogelijkheden om burgers zelf een uitspraak te laten doen over wat zij op welk moment belangrijker vinden: vrijheid of welzijn (H3).

Maar ook de tussenposities lopen tegen een probleem aan wanneer het doel is te komen tot adequaat overheidsbeleid, passend bij de behoeften van verschillende groepen en individuele burgers in verschillende contexten. Dit probleem hangt samen met het feit dat bij alle posities in het debat uiteindelijk een generieke keuze wordt gemaakt voor een voor alle burgers in verschillende contexten geldende hiërarchie van menselijke waarden, waarbij op theoretisch niveau keuzes worden gemaakt over de verhouding tussen de waarden vrijheid en welzijn.

Maar *de overheid* en *de burger* bestaan niet. De relevantie van de verschillende waarden kunnen bovendien per context verschillen en een keuze op theoretisch vlak houdt hier onvoldoende rekening mee. Door de stringente toepassing van een enkele normatieve positie zullen veel individuele (groepen) burgers hierdoor adequaat en specifiek passend overheidsbeleid mislopen. De specifieke behoeften van burgers aan een bepaalde opstelling door de overheid kan door de generieke theoretische benadering onvoldoende tot uiting komen (H4).

Een positieve invloed mag worden verwacht wanneer op metatheoretisch niveau verschillende normatieve standpunten worden geaccepteerd op het gebied van wat een autonome burger inhoudt. Een metatheorie die dit doet is er een waarbij ervan wordt uitgegaan dat de maatschappij bestaat uit verschillende *constellaties* ('*regimes*') waarbinnen het verschijnsel autonomie op verschillende historisch en sociaal contingent geconstrueerde manieren tot uiting komt. Vanuit een dergelijk model waarbij wordt uitgegaan van verschillende constellaties van autonomie kan het meer betrekken van het burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie in verschillende contexten daardoor veel meer *op maat* worden afgewogen. De oplossing voor het geschetste kernprobleem is dan ook om het idee van constellaties van autonomie serieus te nemen en de absolute en contextonafhankelijke normatieve waarde van vrijheid dan wel welzijn (of andere mogelijke als absoluut geldig gepostuleerde waarden) veel minder stringent toe te passen. Door dat te doen kan zowel op beleidsmatig terrein als op wetenschappelijk terrein meer voortgang worden geboekt, door de veelheid van contexten en uitingvormen van autonomie te accepteren en in verschillende contexten empirisch te onderzoeken (H5).

Deze visie leidt tot vergelijkbare conclusies en aanbevelingen voor beleidsmakers en wetenschappers die zich bezig houden met de vraag of het meer betrekken van het burgerperspectief bij overheidsbeleid en het verder vormgeven van burgerparticipatie inderdaad een wenselijke tendens is. Geadviseerd wordt om vooral goed te differentiëren naar verschillende contexten en om empirische data een belangrijke rol te laten spelen bij het bepalen van de meest wenselijke relatie tussen de overheid en de burger. Het betrekken van het burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie kan vermoedelijk een zeer waardevol middel zijn om meer input van burgers te krijgen en om het uiteindelijke draagvlak bij burgers voor het overheidsbeleid te vergroten. De

belangrijkste meerwaarde bestaat erin dat de specifieke (groepen) burgers door middel van het delen van burgerperspectieven en actieve participatie de contextgeoriënteerde overheid kunnen helpen adequaat beleid te formuleren (H6).

Deze stelling wordt nog beter zichtbaar door de conclusie en aanbevelingen bij wijze van gedachte-experiment toe te passen in twee verschillende contexten waarbinnen democratisch genomen besluiten tot adequaat geformuleerd overheidsbeleid moeten leiden (H7).

1. Inleiding

1.1 Burgerperspectief en -participatie

Het belang van indirecte invloed van burgers op de formulering van overheidsbeleid via een gekozen vertegenwoordiging op gemeentelijk, provinciaal of landelijk niveau wordt in Nederland op dit moment in het publieke debat maar beperkt ter discussie gesteld. Wel is de vraag actueel of de burger wellicht ook op een meer directe manier invloed zou moeten kunnen uitoefenen op de inhoud van het overheidsbeleid. In een aantal belangrijke domeinen wordt de landelijke overheid op dit moment drastisch gedecentraliseerd, waarbij de hoop en verwachting van de Tweede Kamer en de regering tweeledig is: een overheid die letterlijk dichterbij de burger wordt georganiseerd wordt geacht beter in staat te zijn om de signalen van de burger te betrekken bij beleidsformulering in vergelijking met een overheid die haar beleid als het ware topdown 'mededeelt' aan de burger. Daarnaast is de hoop bij de grootschalige 'reorganisatie' om de burger een meer verantwoordelijke rol te geven in het proces van beleidsformulering en eventueel ook bij beleidsuitvoering.

Het zogenoemde burgerperspectief moet binnen de ingezette grootschalige reorganisatie dus nadrukkelijker worden meegenomen in het overheidsbeleid. Naast dit meer betrekken van het burgerperspectief bij de formulering van overheidsbeleid wordt ook van het hieraan verwante idee van burgerparticipatie steeds meer verwacht. In de troonrede van 2013 speelde dit thema zelfs een centrale rol, waarbij onder andere werd gesteld:

'De omslag naar een participatiesamenleving is in het bijzonder zichtbaar in de sociale zekerheid en in de langdurige zorg. De klassieke verzorgingsstaat uit de tweede helft van de twintigste eeuw heeft juist op deze terreinen regelingen voortgebracht die in hun huidige vorm onhoudbaar zijn en ook niet meer aansluiten bij de verwachtingen van mensen. In deze tijd willen mensen hun eigen keuzes maken, hun eigen leven inrichten en voor elkaar kunnen zorgen. Het past in die ontwikkeling zorg en sociale voorzieningen dicht bij mensen en in samenhang te organiseren. Om dit te bereiken, decentraliseert de regering overheidstaken op drie gebieden¹.

De drie contexten waarnaar de (regering bij monde van de) koning verwijst zijn de jeugdzorg, de langdurige zorg en de (sociale) werkgelegenheid. Burgerparticipatie werd in de troonrede gepresenteerd als een directe vorm van interactie tussen de overheid en de autonoom en verantwoordelijk geachte burger. De overheid dient zich daarmee bij burgerparticipatie niet alleen actief open te stellen voor de visie van burgers zoals bij het betrekken van het burgerperspectief, maar zij moet ook actief de interactie opzoeken met de

¹ Citaat uit de troonrede van Koning Willem Alexander op Prinsjesdag 17 september 2013.

hiertoe blijkbaar in staat geachte burger. Burgerparticipatie gaat daarmee in feite een stap verder dan het *meer rekening houden met* het burgerperspectief. De begrippen burgerperspectief en –participatie hebben echter ook iets wezenlijks met elkaar gemeen, namelijk dat de overheid in beide gevallen een zekere mate van *autoriteit* deelt met de burger. Het hebben van het juiste type inhoudelijke kennis en het nemen van adequate beleidsbeslissingen worden hierdoor als het ware als twee zijden van dezelfde medaille beschouwd en niet meer alleen als mogelijke eigenschappen van overheidsinstanties beschouwd. Het bijpassende credo lijkt te zijn: *wie het weet mag het zeggen*, waarbij zowel de overheid als de burger het kan weten en het daardoor ook mag zeggen.

1.2 De bestuurskundige en filosofische bijdrage

De vraag is of het delen van de autoriteit van de overheid met de burger wordt ondersteund door wetenschappelijke kennis over wat adequaat overheidsbeleid oplevert. De wetenschappelijke discipline die zich primair bezig houdt met de beschrijving, verklaring en oplossing van praktische vraagstukken die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot de omgeving is de bestuurskunde. In de filosofische wetenschap houden theoretici zich ook bezig met de vraag hoe de overheid zich het beste kan verhouden tot burgers maar binnen deze wetenschappelijke discipline staan met name de fundamentele conceptuele vraagstukken centraal die voorafgaan aan gericht empirisch onderzoek. Dit onderzoek bevindt zich op dit filosofisch wetenschappelijke terrein, waarbij het doel is om te beargumenteren welke type wetenschappelijk vervolgonderzoek het meest hoopgevend is. Het streven van dit onderzoek is daarmee niet om een eindoordeel te geven over de vraag of het betrekken van burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie wenselijke ontwikkelingen zijn maar wel om nuttig theoretisch vooronderzoek te doen.

1.3 Probleem- en doelstelling

Het 'delen' van de autoriteit om adequaat beleid te formuleren door de overheid met burgers is alleen zinvol wanneer de redenen om dit te doen overtuigender zijn dan de argumenten om de autoriteit uitsluitend bij de overheid of de burger te laten. Wanneer er sterke argumenten zijn voor het delen van de autoriteit van de overheid met burgers wordt de volgende vraag relevant, namelijk of het delen van de autoriteit in alle omstandigheden zinvol is of alleen in bepaalde gevallen. Het vraagstuk dat voorligt is hoe op basis van een kritische reflectie op de verhouding tussen de overheid en burgers sterke argumenten kunnen worden verkregen voor de wenselijkheid of onwenselijkheid van het meer betrekken van het burgerperspectief bij beleidsformulering en het nadrukkelijker vormgeven van burgerparticipatie door de overheid.

Een belangrijk filosofisch wetenschappelijk debat wordt in dit verband gevoerd binnen het liberalisme/paternalisme debat. Het liberalisme heeft als uitgangspunt dat de beslissingsbevoegdheid altijd zoveel mogelijk bij de burger

zelf dient te liggen en zo min mogelijk moet worden overgenomen door de overheid. Volgens verschillende typen paternalisme is het tegengestelde het geval en dient de autoriteit om ingrijpende beleidsbeslissingen te nemen voornamelijk bij de overheid te worden belegd. Het probleem dat voorligt is hoe het liberalisme/paternalisme debat een bijdrage kan leveren aan de vraag in hoeverre het betrekken van het burgerperspectief bij beleidsformulering en het verder vormgeven van burgerparticipatie wenselijk is.

Het doel van dit onderzoek is te bepalen of een kritische behandeling van het liberalisme/paternalisme debat en de constellaties van autonomie meer inzicht kan verschaffen in de mate van wenselijkheid van burgerperspectief- en participatie bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid.

1.4 Onderzoeksopzet en -vragen

Het onderzoek wordt uitgevoerd via de volgende stappen:

- 1) Eerst zullen verschillende sleutelargumenten voor zowel het liberalisme (H2) als de verschillende paternalistische theorieën (H3) worden behandeld. Aan het eind van de bespreking van elke positie in het debat wordt geprobeerd te beredeneren wat de meest waarschijnlijke consequenties zijn van de verschillende posities voor de mate waarin burgerperspectief en- participatie als wenselijk zal worden beschouwd. Dit vraagt om doorredeneren op basis van de posities; burgerperspectief- en participatie komen weinig aan bod in de behandelde theorieën zelf.
- 2) Op basis van de behandeling van de verschillende argumenten zal vervolgens worden beargumenteerd dat in het debat sprake is van een kernprobleem ten aanzien van de opstelling van de overheid richting de burger. Beargumenteerd wordt dat geen enkele specifieke positie in het debat geldig zal zijn in alle contexten waarbinnen de overheid dient te opereren. Beargumenteerd wordt dat daarom gezocht moet worden naar een, op metaniveau, meer normvrije benadering van de vraag hoe de overheid zich tot de burger dient te verhouden. Deze benadering moet ook meer ruimte bieden aan contextspecifieke, en daardoor veel meer adequate, beleidsformulering (H4).
- 3) In het volgende hoofdstuk wordt een filosofische metatheorie behandeld die een mogelijke oplossing in zich draagt voor dit kernprobleem. Dit is een theorie over regimes of autonomy, waarbij in het vervolg van dit onderzoek de term constellaties van autonomie zal worden gebruikt. Deze metatheorie kijkt op een relatief 'normvrije' manier aan tegen het begrip en het verschijnsel autonomie. Vervolgens wordt aan de hand van de behandelde metatheorie over autonomie een oplossingsinrichting voorgesteld in antwoord op het eerder geschetste kernprobleem (H5).
- 4) Dit leidt tot de beantwoording van de hoofd- en deelvragen in de conclusie, waarna aanbevelingen worden gedaan aan wetenschappers en beleidsmakers die zich bezig houden met de relatie tussen de overheid en de burger (H6).

5) Het onderzoek wordt afgesloten met een beschouwing waarbij de conclusies en aanbevelingen worden toegepast in twee verschillende maatschappelijke contexten (H7).

Deze onderzoeksopzet moet leiden tot de beantwoording van de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag

Wat leert een kritische bespreking van het liberalisme, verschillende vormen van paternalisme en de 'constellaties van autonomie' wetenschappers en beleidsmakers over de (on)wenselijkheid van meer burgerperspectief en -participatie bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid?

Deelvragen

1a) Welke overwegingen staan centraal in het liberalisme/paternalisme debat wanneer het gaat om de meest wenselijke positie van de overheid ten opzichte van de burger?

1b) Wat kan worden afgeleid uit het liberalisme/paternalisme debat voor de wenselijkheid van meer burgerperspectief en -participatie bij de formulering van adequaat overheidsbeleid?

2a) Wat houden de constellaties van autonomie' in en hoe verhouden deze zich tot de posities binnen het liberalisme/paternalisme debat?

2b) Wat is de relevantie van de constellaties van autonomie met betrekking tot de (on)wenselijkheid van meer burgerperspectief en -participatie bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid?

1.5 Theoretische afbakening

Een zwakte van elk (wetenschappelijk) onderzoek is dat vooronderstellingen worden gedaan die verder niet worden onderbouwd. Een aantal vooronderstellingen wordt in dit onderzoek echter bewust gedaan. Het gaat om de volgende theoretische aannames:

1) De intentie van de overheid en ambtenaren is zuiver:

De overheid is erop gericht het goede te bewerkstelligen voor burgers. Hiermee wordt de discussie buiten beschouwing gelaten of de intenties van de overheid en haar medewerkers, zuiver zijn. De overheid kan nog steeds schromelijk falen maar in elk geval gebeurt dit vanuit de wil om adequaat overheidsbeleid te formuleren.

2) Burgers zijn aan elkaar gelijk:

De overheid wenst de belangen van burgers op een evenredige en rechtvaardige manier te behartigen. Met deze aanname wordt de discussie buiten beschouwing gelaten of rechtvaardigheid en gelijkheid in de praktijk een realistische verwachting is. Ook de vraag of het beleid van de overheid adequaat is wanneer het evenredigheid nastreeft wordt in dit onderzoek niet gesteld. De

vooronderstelling die wordt gedaan is dat de overheid de intentie heeft om burgers gelijk te behandelen en ook dat het goed is dat de overheid dit als uitgangspunt heeft.

3) *Wetgeving komt tot stand in een democratisch bestel:*

De vraag hoe wetgeving tot stand komt staat in dit onderzoek eveneens niet ter discussie; dit gebeurt binnen een democratisch politiek stelsel. De vraag die wel wordt gesteld is in hoeverre het verstandig is om burgers naast de indirecte invloed via de gekozen volksvertegenwoordiging ook op een andere, meer actieve manier te betrekken bij de inhoudelijke formulering van overheidsbeleid.

1.6 Gehanteerde begripsdefinities

Verschillende begrippen en theorieomschrijvingen staan in dit onderzoek centraal. Bij sommige gehanteerde begrippen worden in de filosofie meerdere definities gehanteerd. In die gevallen zijn de definities gekozen die het meest van toepassing zijn op het onderwerp van dit onderzoek. De volgende definities worden gehanteerd:

- 1) *Overheid*: de lichamen en personen aan wie het gezag is toevertrouwd.
- 2) *Burger*: ieder individu waarop vastgestelde Nederlandse wettelijke rechten en plichten (in meer of mindere mate) van toepassing zijn.
- 3) *Autoriteit*: het erkende recht en vermogen om beslissingen te nemen op het gebied van overheidsbeleid.
- 4) *Autonomie*: het begrip autonomie kent vele toepassingen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de 'autonomie van staten'. In dit onderzoek staat echter het vermogen centraal van individuele burgers om in lijn met redenen of om, desgewenst, juist vanuit irrationele motieven te handelen. Deze vorm van autonomie is daarmee een vermogen dat in ieder geval de mogelijkheid tot het nemen van adequate beslissingen ondersteunt. Voor deze vorm van autonomie is een bepaalde mate van kennis nodig, om de redenen die er zijn voor verschillende keuzeropties te kunnen afwegen en om al dan niet in lijn met die redenen te handelen.
- 5) *Liberalisme*: de visie dat de vrijheid van burgers om zelf beslissingen te nemen de kernwaarde dient te zijn bij het formuleren van overheidsbeleid. Wanneer de overheid de vrijheid van burgers wil beperken, dient zij met goede gronden te rechtvaardigen waarom dit noodzakelijk is.
- 6) *Streng paternalisme*: de visie die het ingrijpen door de staat of een burger bij het handelen van een persoon, zo nodig tegen zijn of haar wil in, rechtvaardigt door te stellen dat de betrokken persoon hierdoor beter af zal zijn. Burgers kunnen zich vergissen of niet precies weten wat goed is, en het is daarom aan de overheid om diens belangen te beschermen. De overheid moet hierbij kunnen interveniëren, zowel ten aanzien van de doelen die burgers voor zichzelf zouden moeten stellen als ten aanzien van de middelen om die doelen te bereiken.
- 7) *Soft paternalisme*: de visie dat de overheid gerechtvaardigd is om te interveniëren in het handelen van burgers maar niet door de doelen te kiezen die de burgers moeten willen bereiken. Wel mag worden geïntervenieerd ten

aanzien van de middelen die worden ingezet om de door burgers zelf gestelde doelen te verwezenlijken.

8) *Liberaal paternalisme*: de visie dat de overheid en bepaalde publieke instituties burgers mogen beïnvloeden c.q. manipuleren in een richting die naar het oordeel van de overheid het welzijn van de burger verhoogt, zolang de uiteindelijke en beslissende keuzevrijheid van de burgers maar niet wordt ingeperkt.

9) *Constellaties van autonomie*: een meta-ethische theorie² ten aanzien van de vraag of er normatieve waarheden zijn op het gebied van autonomie, en als dat het geval is, wat de karakteristieken zijn van deze waarheden. De theorie stelt dat er normatieve waarheden zijn maar dat deze niet tot stand komen door feiten die onafhankelijk zijn van het praktische standpunt. Waarheden over autonomie zijn geen universele waarheden maar (grotendeels) sociaal en historisch geconstrueerd.

² Een metatheorie neemt een standpunt in ten opzichte van andere theorieën en veelal ook ten aanzien van een bepaald specifiek theoretisch debat. Een metatheorie kan daarbij bijvoorbeeld beargumenteren hoe het debat zou moeten worden opgevat of in welk licht de in het debat gehanteerde begrippen moeten worden begrepen. Zo neemt een meta-ethische theorie een standpunt in over de vraag wat een ethische waarde eigenlijk is en geeft het geen normatief antwoord op de vraag wat de belangrijkste ethische waarde zou moeten zijn. Het idee van 'constellaties van autonomie', zoals dat in dit onderzoek centraal staat, doet een metatheoretische uitspraak over de aard van het begrip en het verschijnsel autonomie.

2. Het liberalisme

2.1 Klassiek liberalisme

John Stuart Mill wordt algemeen beschouwd als de belangrijkste grondlegger van het liberale denken. Het is dan ook noodzakelijk te beginnen met het bespreken van zijn argumenten voor de stelling dat een goede overheid een liberalistisch ingestelde overheid is. Een belangrijk element in de visie van Mill is dat de afkeuring van iemands levensstijl door een medeburger of de overheid als zodanig geen redelijke fundering geeft om in het handelen van de desbetreffende burger te interveniëren. Een centraal kennistheoretisch argument dat hiervoor wordt aangedragen is dat een volwassen burger zelf het beste in staat is om zijn of haar eigen belangen te behartigen. Zelfs een emotioneel bij de burger betrokken medeburger, laat staan de overheid, kan volgens Mill niet beter bepalen wat goed is voor de burger dan de burger zelf. Interventies van de overheid op basis van goed- of afkeuring van de levensstijl van een burger zijn volgens Mill daardoor zowel onverstandig als moreel gezien verkeerd.

In het vierde hoofdstuk van het boek *Over vrijheid*³ getiteld 'Over de grenzen van het gezag van de maatschappij over de burger' geeft Mill zijn uitgangsprincipes kernachtig weer door te starten met het benoemen van een basisuitgangspunt voor de inrichting van de overheid:

*'Welk deel van het menselijk leven hoort tot de burger en welk deel tot de maatschappij? Elk krijgt het deel waar het recht op heeft, als het krijgt waar het in het bijzonder bij betrokken is. Bij de burger moet dat deel van het leven horen, waarbij vooral de burger betrokken is; en bij de maatschappij hetgeen voornamelijk voor de maatschappij van belang is*⁴.

Vervolgens maakt Mill het centrale onderscheid om te bepalen of de overheid het recht heeft om te interveniëren in het handelen van burgers. Hij introduceert hier het schade principe:

'Het gedrag van een burger kan anderen schaden, of onvoldoende rekening houden met hun welzijn, zonder dat het een van de wettig vastgestelde rechten schendt. In dat geval kan de overtreder terecht door de publieke opinie worden gestraft, maar niet door de wet. Zodra een deel van iemands handelen nadelig is voor de belangen van anderen, valt het onder jurisdictie van de maatschappij, en wordt het een punt van discussie of het algemeen belang al dan niet gediend zal zijn als men ingrijpt. Maar voor dergelijke overwegingen is geen plaats zolang iemands gedrag behalve zichzelf niemand raakt, of niemand hoeft te raken wanneer zij dat niet zelf willen (aangenomen dat alle betrokken personen volwassen zijn, en van normale verstandelijke

³ John Stuart Mill. *Over vrijheid*. Uitgeverij Boom, 1978.

⁴ MILL. *Over vrijheid*, 126.

vermogens). In al deze gevallen moet men de volledige vrijheid hebben, wettelijk en maatschappelijk, om te doen wat men wil en daarvan de gevolgen te ondergaan.⁵

Mill legt de grens tussen redelijk en onredelijk gefundeerde overheidsbemoeienis dus bij het al dan niet schaden van medeburgers op een specifieke wijze. In het vervolg van de uiteenzetting wordt duidelijk wat het onderscheid is tussen het schaden van anderen op een manier waarbij de overheid zich niet dient te bemoeien met de betrokken burgers, versus het schaden van andermans belangen waarbij de overheid wel een interveniërende rol dient te spelen. Het verschil is volgens Mill gelegen in schade die betrekking heeft op het welzijn van een andere burger als gevolg van het feit dat deze andere burger een bepaalde wijze van handelen afkeurt of minacht, versus het daadwerkelijk fysiek dan wel materieel schade toebrengen aan een andere burger. Het volgende voorbeeld illustreert dit verschil. Wanneer een volwassen burger zijn leven in de ogen van zijn ouders verkwanselt door de hele dag te drinken, wordt daarmee het welzijn van zijn ouders en vrienden ongetwijfeld geschaad. Wat Mill betreft wordt de ouders in formele zin geen onrecht aangedaan. Dit houdt in dat ook de overheid in dergelijke gevallen geen enkele beïnvloedende, laat staan interveniërende rol dient te spelen. Wanneer de als volwassen beschouwde zoon en vriend er echter voor kiest geld te stelen van zijn ouders om zijn ambities op het gebied van drankgebruik te kunnen financieren, worden de formele rechten wel overtreden en is overheidsingrijpen aan de orde.

In het vervolg van het betoog bespreekt Mill een aantal argumenten tegen zijn liberale uitgangspunten. Het eerste tegenargument is dat het aangebrachte criterium voor bemoeienis door de overheid dan wel de burger ingaat tegen de positieve emotie 'empathie' en de wens om anderen te helpen. Het schadeprincipe zou maken dat de burger en/of de overheid zich alleen nog om een (mede)burger moet bekommeren, wanneer sprake is van schade in formele zin. Mill stelt daar tegenover dat dit verwijt niet opgaat omdat niet gerechtvaardigd zijn om in te grijpen niets zegt over de altijd aanwezige mogelijkheid van burgers dan wel de overheid om medeburgers te helpen. Ook het afkeuren van iemands handelen in morele zin kan volgens Mill goed plaatsvinden, zonder dat er sprake is van een formeel recht van de overheid of medeburgers om in te grijpen.

Een tweede tegenargument dat Mill behandelt is dat het onwenselijk zou zijn voor de maatschappij op de langere termijn om een dergelijk onderscheid tussen formele en niet-formele schade vol te houden. Dit argument stelt dat, alhoewel er op veel terreinen geen morele overeenstemming bestaat over wat 'goed handelen' is, er toch wel bepaalde ervaringswaarheden zijn die we 'als mensheid' in de loop van de eeuwen hebben opgebouwd over welk type handelingen welzijn wel en welk type handelingen welzijn juist niet bevorderen. Het

⁵ MILL. *Over vrijheid*, 127.

overmatig drinken kan hierbij ook weer als voorbeeld worden genomen. Overmatig drinken schaadt de gezondheid van elk burger en de kosten aan gezondheidszorg die dit met zich meebrengt schaden ook de maatschappij als geheel. En dus, zo luidt het argument, kan schade voor de burger in veel gevallen niet los worden gezien van maatschappelijke schade en daarmee van het recht van de overheid om te interveniëren in het handelen van burgers.

Mill stelt in reactie hierop het volgende. Wanneer het inderdaad aanwijsbaar is dat iemands handelen de maatschappij als geheel schaadt, bijvoorbeeld doordat iemand zijn huur niet meer kan betalen of de zorg aan zijn of haar kinderen niet meer op zich kan nemen als gevolg van overmatig alcoholgebruik, betekent dit dat we inderdaad in de wettelijke sfeer terechtkomen zoals hij dat zelf heeft onderscheiden van de puur individuele sfeer. En dus houdt het onderscheid van Mill al rekening met het feit dat een bepaald type handelingen het welzijn fysiek en materiaal kan schaden van medeburgers of van de burger zelf, en daarmee uiteindelijk ook van de maatschappij als geheel. Mill hecht er daarbij waarde aan te benadrukken dat men in veel maatschappijen de neiging heeft om deze grens naar de wettelijke sfeer te snel te willen bereiken door onnodig moraliserend te zijn jegens andere burgers. In deze gevallen wordt volgens Mill ingrijpen door de overheid gerechtvaardigd vanuit morele standpunten en niet vanuit daadwerkelijk toegebrachte fysieke dan wel materiaal schade. Volgens Mill moet daarom te allen tijde goed worden bekeken of daadwerkelijk sprake is van schade aan de maatschappij als geheel, of puur van een volgens medeburgers 'verwerpelijke' manier van leven.

Mill geeft nog een perspectief weer ten aanzien van de vraag op welke momenten de overheid gerechtvaardigd is om beleidsbeslissingen te nemen. Elke generatie heeft volgens Mill de mogelijkheid om de nieuwe generatie op te voeden en te scholen. Zodra een burger de volwassenheid bereikt is deze kans volgens Mill voorbij en is het aan de volwassen groep burgers zelf om het leven te organiseren in lijn met de eigen opvattingen. De 'oude' generatie dient dat te respecteren en heeft in de periode dat de nieuwe generatie opgroeit volgens Mill dus meer dan voldoende mogelijkheden gehad om de nieuwe generatie op te voeden en te scholen. Het na die periode alsnog beïnvloeden of zelfs beperken van het handelen van de nieuwe generatie is volgens Mill verkeerd. Een overheid die de vrijheden van volwassen burgers beperkt probeert daarmee volgens Mill het eigen falen op het gebied van onderwijs en opvoeding op een onrechtmatige wijze te corrigeren door strenge regels op te stellen, ten koste van de vrijheden van de nieuwe generatie burgers.

Mill maakt ten slotte nog een belangrijke opmerking die van belang is om mee te nemen in het vervolg van dit onderzoek naar de (on)wenselijkheid van burgerperspectief- en participatie bij beleidsformulering. Volgens Mill blijft er bij de hantering van het schade principe altijd nog een grijs gebied over tussen

schade die de burger zichzelf toebrengt en de, vaak onbedoelde, schade die het de maatschappij oplevert. Maar daarover stelt hij:

'Maar de zuiver toevallige of, zoals men zou kunnen zeggen, afgeleide schade die iemand de maatschappij toebrengt door een gedrag dat geen duidelijk aanwijsbare verplichting schendt, of enig aanwijsbaar burger kwetst behalve zichzelf, is een ongemak dat de samenleving zich wel kan veroorloven, in ruil voor het veel grotere goed van de menselijke vrijheid'⁶.

2.2 Burgerperspectief en -participatie vanuit het klassiek liberalisme

Wat zijn nu de meest aannemelijke consequenties van dit klassiek liberalisme voor de wenselijkheid van burgerperspectief en -participatie? Dit wordt door Mill zelf niet beschreven, dus het is nodig in de geest van zijn argumentatie te redeneren.

De nadruk op het schaden principe en de hierdoor aangebrachte scheiding tussen individuele burger- en maatschappelijke belangen brengt met zich mee dat de overheid de autoriteit om te interveniëren alleen bezit wanneer burgers elkaar op een aanwijsbare manier schaden. Een 'kort door de bocht' gevolgtrekking zou hierdoor kunnen zijn dat burgerperspectief en -participatie enerzijds en het handelen door de overheid anderzijds in de klassiek liberale visie deel uitmaken van twee gescheiden werelden. Bij gerechtvaardigd overheidsingrijpen is de burger er alleen op een passieve manier omdat deze moet accepteren dat diens handelen waardoor een medeburger aanwijsbare schade is berokkend wordt 'gecorrigeerd'. En wanneer de burger zijn of haar eigen leven leidt waarbij geen aanwijsbare verplichting wordt geschonden van een andere burger, dient de overheid zich volgens de liberale visie juist afzijdig te houden. Dus waar zou de overheid en de burger elkaar binnen het liberale denken moeten ontmoeten, door burgerperspectieven te delen of door actief te worden via georganiseerde vormen van burgerparticipatie? Het voor de hand liggende antwoord op de deze vraag is dat de overheid en de burger binnen het klassiek liberalistische model nooit met elkaar in gesprek hoeven te gaan over de wijze waarop beleid wordt vormgegeven: wanneer de overheid aan zet is, is de burger alleen in passieve zin een partij en wanneer de burger aan zet is in het individuele domein moet de overheid zich afzijdig houden.

Deze conclusie is echter te kort door de bocht. Wanneer het gaat om de formulering van overheidsbeleid kan burgerperspectief en -participatie een mogelijke toegevoerde waarde zijn wanneer wordt geredeneerd vanuit het liberale raamwerk. Het liberalisme heeft immers juist als uitgangspunt dat de burger zoveel mogelijk moet kunnen bepalen hoe zijn of haar leven wordt geleid mede omdat de burger zelf de meeste kennis heeft over wat van belang. Dit is het kennistheoretische argument dat voor Mill zo centraal staat. Vanuit dit idee

⁶ MILL. *Over vrijheid*, 135.

zijn allerlei constructies denkbaar waarbij de burger haar perspectieven deelt met de overheid en/of een actief participerende rol inneemt. De burger kan de overheid bijvoorbeeld voeden met ideeën over de manier waarop zij intervenueert, wanneer dit nodig is, om de vrijheid van burgers toch zoveel mogelijk te beschermen. Burgers kunnen via referenda meedenken over vragen die de overheid heeft ten aanzien van de bescherming van de rechten van burgers, zij kunnen hierover tijdens brainstormsessies meedenken en in vaste werkgroepen een adviserende rol innemen bij het formuleren en uitvoeren van overheidsbeleid op het gebied van toezicht en handhaving.

Hiermee wordt niet beweerd dat het delen van het burgerperspectief en het actief vormgeven van burgerparticipatie ook automatisch wenselijk is. Maar wel dat de liberalistische visie, vanwege het daarin gestelde grote vertrouwen in het vermogen van burgers zelf om te bepalen wat adequaat handelen en beslissen inhoudt, de eventuele wenselijkheid ervan a priori zeker niet uitsluit. Het schaden principe brengt wel met zich mee dat dezelfde burger op het ene moment deelneemt aan dergelijke bijeenkomst om 'actief mee te denken' en het volgende moment onderworpen kan worden aan de autoriteit van de overheid wanneer door diens handelen de belangen van een andere burger aanwijsbaar wordt beschadigd. Maar dit is een fundamenteel punt ten aanzien van burgerperspectieven en burgerparticipatie in zijn algemeenheid: verondersteld wordt dat de burger op twee verschillende manieren in een bepaalde verhouding kan staan tot de overheid. Dit is niet een specifiek bezwaar tegen de liberalistische visie wanneer het gaat om de (on)wenselijkheid van het burgerperspectief en van burgerparticipatie bij beleidsformulering.

3. Het paternalisme

3.1 Verschillende soorten paternalisme

Verschillende soorten paternalisme worden nu behandeld en het is van belang om het onderscheid tussen de verschillende varianten scherp in beeld te hebben. Behandeld worden achtereenvolgens het soft paternalisme, het liberaal paternalisme en ten slotte het streng paternalisme.

Binnen het soft paternalisme is de overheid gerechtvaardigd om te interveniëren in het handelen van burgers, niet door de doelen te kiezen die de burgers moeten bereiken maar door de middelen te kiezen waarvan de overheid de kans het grootste acht dat de door burgers gestelde doelen worden bereikt. Binnen dit model kunnen burgers bijvoorbeeld belang hechten aan goed onderwijs zonder dat de overheid dit doel voor burgers kiest, maar de overheid is volgens deze opvatting vervolgens de juiste partij om te bepalen hoe het onderwijs moet worden vormgegeven om het doel 'goed onderwijs' te bereiken.

Volgens het liberaal paternalisme mag de overheid burgers beïnvloeden in een richting die naar het oordeel van de overheid het welzijn van de burger verhoogt, zolang de keuzevrijheid van de burgers maar niet wordt beperkt. In het voorbeeld van de wens om 'een voldoende aantal opgeleide burgers' te hebben betekent dit bijvoorbeeld dat de burger zelf mag kiezen om wel of geen opleiding te volgen maar de overheid stimuleert onderwijs op een dusdanige manier dat het voor burgers aantrekkelijk wordt gemaakt om een opleiding te volgen, zodat de kans dat deze keuze wordt gemaakt groot is.

Streng paternalisme is de theorie die het ingrijpen door de staat of een burger bij het handelen van een persoon, zo nodig tegen zijn of haar wil in, rechtvaardigt door te stellen dat de betrokken persoon hierdoor beter af zal zijn. Burgers kunnen zich vergissen of niet precies weten wat goed is en het is volgens de strenge paternalist aan de overheid om diens belangen op die momenten te beschermen. De overheid moet daarom kunnen interveniëren, zowel ten aanzien van de doelen die burgers moeten bereiken als de middelen om die doelen te bereiken. Binnen dit model kan de overheid bijvoorbeeld bepalen dat goed onderwijs belangrijk is voor burgers, dat hier veel middelen voor moeten worden uitgetrokken maar ook hoe scholing het beste kan worden vormgegeven om dat doel te bereiken.

3.2 Soft paternalisme

Het paternalisme heeft alleen al vanwege de term zelf vaak een negatieve bijklank in het Westen waarin de vrijheid van burgers veelal als een onaantastbaar goed wordt beschouwd. Een van de betekenissen van de term paternalisme, *bevoogding*, lijkt te impliceren dat de burger als het ware wordt behandeld 'als een kind'. Maar verschillende theoretici stellen de vraag: hoe

kunnen we nu willen dat een overheid bevoogdend optreedt en de burger weinig tot geen directe inspraak geeft, wanneer veelal sprake is van volwassen, autonome burgers? Op hetzelfde momenten zijn theoretici van mening dat de burger paternalistisch optreden door de overheid in ieder geval op sommige momenten nodig heeft. Sinds de verdediging van het liberalisme zijn om deze reden filosofen gaan proberen het liberalistische en het paternalistische denken met elkaar te verenigen.

In het artikel 'Paternalism'⁷ geeft Gerald Dworkin verschillende argumenten voor paternalistisch optreden door de overheid en worden zelfs redenen gegeven voor de stelling dat het paternalistische denken en eigen beslissingsvrijheid voor burgers in sommige gevallen niet met elkaar in strijd is. Paternalisme moet volgens Dworkin worden opgevat als het inmenging in het vrije handelen van een burger, gerechtvaardigd door redenen die alleen te maken hebben met het welzijn, de belangen of de waarden van het betreffende burger zelf. Dworkin noemt een aantal voorbeelden van wetten met een paternalistisch karakter, al dan niet met een straf verbonden aan het niet handelen conform de wetgeving, zoals: wetgeving die van motorrijders vereist dat zij een helm dragen, wetten die het plegen van suicide strafbaar stellen, wetten die het gebruik van bepaalde typen drugs reguleren die schadelijk zijn voor de persoon zelf maar niet tot antisociaal gedrag leiden en wetten die het maximum aan rente reguleren bij leningen. In elk van deze gevallen worden doelen van burgers beschermd, namelijk 'veilig leven' en wordt om die reden paternalistisch opgetreden.

Dworkin benadrukt dat het niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn dat de burgers wiens belangen worden verdedigd niet erkennen dat het goede waartoe hun vrijheid wordt beperkt inderdaad het goede is. Het kan immers ook zo zijn dat de burger zelf wel weet dat iets goed is, maar hier willens en wetens van afwijkt bijvoorbeeld omdat de kans op schadelijke gevolgen van dat gedrag als laag worden inschat. Een voorbeeld van regels die burgers op dat soort momenten moeten beschermen is wetgeving om het niet dragen van een autogordel, of een helm op een motor, te verbieden.

Het feit dat kinderen en mensen met een (ernstige) verstandelijke beperking bepaalde emotionele en cognitieve capaciteiten missen om hun huidige en toekomstige belangen goed te kunnen behartigen maakt dat paternalistisch optreden niet alleen toegestaan is maar volgens Dworkin zelfs een plicht is van dienst ouders/wettelijk vertegenwoordigers en ook van de overheid. Maar ook hierbij dient volgens hem sprake te zijn van een belangrijke morele restrictie, namelijk dat de belangenbehartiger datgene moet doen waarvan de verwachting is dat het kind dit later ook zelf als het goede zal beschouwen. Er moet gehandeld worden op basis van wat het kind in de toekomst positief zal vinden in plaats van wat het kind op dat moment zelf al dan niet toejuicht.

⁷Gerald Dworkin, "Paternalism." *the Monist* 56 (1972): 64-84.

Een andere rechtvaardiging van paternalistisch gedrag kan volgens Dworkin gevonden worden in een situatie waarbij een burger vrijwillig vraagt aan medeburgers of aan de overheid om bij een bepaalde manier van handelen actief te interveniëren. Dit kan gebeuren wanneer de burger zelf voorziet dat zijn wensen in een andere richting wijzen dan dat goed voor hem is, bijvoorbeeld bij het voorbeeld van de alcoholverslaving. Iemand kan op heldere momenten van zichzelf weten dat de wens om te drinken teveel toeneemt op het moment dat de gelegenheid zich voordoet en kan daarom zelf besluiten maatregelen te nemen. In dergelijke gevallen kan het rationeel zijn voor deze burger om medeburgers of de overheid te vragen om in een dergelijke situatie ervoor te zorgen dat hij niet aan drinken toekomt. Dit beperken van de vrijheid op dat moment is een vorm van paternalistisch optreden die direct voortkomt uit de wens van de burger zelf. Richting de overheid of andere instanties zoals banken zou de burger bijvoorbeeld ook kunnen aangeven dat diens eventuele verzoek om geld te lenen niet moet worden ingewilligd, omdat dit als schadelijk wordt opgevat door de burger zelf.

3.3 Burgerperspectief en -participatie vanuit het soft paternalisme

De soft paternalist hecht waarde aan de vrijheid van burgers om zelf te bepalen wat goede doelen zijn maar stelt dat de overheid een beschermende houding dient aan te nemen op het gebied van de middelen om die door burgers zelf gestelde doelen te bereiken. Voor de wenselijkheid van burgerperspectief en -participatie lijkt de soft paternalistische visie veel ruimte te geven. Om goed te kunnen bepalen wat burgers zelf als doelen hebben kan burgerperspectief en -participatie bij uitstek behulpzaam zijn. Een van de opties van paternalistisch optreden in de soft paternalistische variant is bijvoorbeeld dat burgers als het ware een contract maken met de overheid waarin wordt gevraagd een paternalistische rol in te nemen. Juist via het delen van burgerperspectieven en via burgerparticipatie kan een dergelijk 'gesprek' tussen de overheid en de burger tot stand komen, waardoor de overheid scherp krijgt in welke gevallen en op welke momenten specifieke burgers of groepen burgers paternalistisch optreden door de overheid goed kunnen gebruiken.

Het is hierbij de vraag of dit 'gesprek' via burgerperspectief en -participatie het beste kan plaatsvinden, of dat zelfopgelegd paternalisme ook via het reguliere democratische bestel kan plaatsvinden. Maar de soft paternalistische visie biedt in elk geval ruime mogelijkheden om het meer betrekken van het burgerperspectief en het verder vormgeven van burgerparticipatie in het beleid van de overheid mee te nemen, wanneer de doelen van burgers hiermee beter in kaart kunnen worden gebracht. Een zinvolle vraag die bijvoorbeeld kan worden gesteld ten aanzien van burgerperspectief- en participatie vanuit het soft paternalisme is: kan de inzet van burgerperspectief en -participatie leiden tot

contracten tussen de burger en de overheid waarbij sprake is van zelfopgelegd en door burgers zelf gewild paternalisme?

3.4 Liberaal paternalisme

Een andere vorm van paternalisme wordt verdedigd door Richard Thaler en Cass Sunstein in hun boek *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*⁸. Deze vorm van paternalisme wordt als 'liberaal paternalisme' aangeduid. Vanwege de verschillende relevante varianten van deze paternalistische visie wordt hieraan in de komende twee paragrafen relatief veel aandacht besteed.

In het boek van Thaler en Sunstein worden de begrippen 'nudging' en 'choice architecture' toegepast en het is allereerst nuttig aan deze begrippen aandacht te besteden. Onder 'nudging' (hierna: *beïnvloeding*) wordt het beïnvloeden van de keuzes van burgers verstaan op een manier die maakt dat zij relatief makkelijk kunnen afwijken van de door de overheid geprefereerde keuze. Bij het liberaal paternalisme is hierdoor sprake van een 'choice architecture' (hierna: *keuzearchitectuur*) waarbij van bovenaf bewust keuzes in een bepaalde vorm worden gepresenteerd aan de burger, waardoor diens keuze wordt beïnvloed. Doordat de keuze er uiteindelijk nog steeds is kan volgens de liberale paternalist worden gesteld dat burgers uiteindelijk zelf de essentiële beslissingen maken.

Deze manier van beïnvloeden is er één waarbij wordt geprobeerd ervoor te zorgen dat burgers datgene doen waarvan de overheid denkt dat dit het beste is voor hun eigen welzijn, ook wel betitel als een vorm van 'goedbedoelde manipulatie'. Een belangrijk onderdeel van de visie van Thaler en Sunstein is het laatste gedeelte van hun doel '*... so that people end up making the choices they themselves want to make*'. Hun stelling is daarmee in feite dat burgers de juiste keuze maken wanneer zij de beschikking hebben over de juiste informatie maar omdat het onmogelijk is voor burgers zelf over de juiste informatie te beschikken ten aanzien van alle te nemen beslissingen, is het aan de overheid om de te maken keuzes op de juiste wijze te presenteren. En de overheid dient de keuzes dusdanig te presenteren dat de kans het grootst is dat de burgers de keuze maken die zij zouden maken wanneer zij de informatie wel voor handen hadden, met andere woorden, de redelijke keuze die het best is voor hun eigen welzijn. Thaler stelt:

'By paternalism we simply mean devising policies that are aimed at making people better off, as judged by themselves. It is not that Cass and I think we know what is best for other people or that we think Barack Obama or David Cameron know what's best for other people. We think we can help people make the choices

⁸ Richard Thaler and Cass Sunstein. "Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness." *Economics and Philosophy* 26 (2010): 369-406.

*they would make if they had all the information and time necessary to make a good choice*⁹.

Thaler en Sunstein zijn van mening dat de burger 'een handje moet worden geholpen' bij het nemen van de juiste beslissingen en geven daarbij nog een ander argument voor het gebruik van keuzearchitectuur. Het is volgens hen een feit dat door de overheid hoe dan ook keuzes gemaakt worden en dat met elke keuze in dat opzicht een bepaalde normatieve uitspraak wordt gedaan over 'wat goed is' en 'wat burgers zouden moeten kiezen'. Hoe de overheid de te maken keuzes ook presenteert, de wijze waarop dit gebeurt kan volgens Thaler en Sunstein nooit neutraal gebeuren:

*'Suppose that the director of school cafeterias for the Netherlands discovers that the order in which the food is displayed in school cafeterias influences what the kids eat. What use should be made of that information? If she knows this, how should she arrange the food? She could arrange the food to make the kids healthier or fatter. Or she could fool herself into thinking that she can avoid choice architecture, perhaps by arranging the food at random. But of course that itself would be a choice, and one that would slow the lines down as people would have no idea where to go.'*¹⁰

Thaler en Sunstein geven nog een ander voorbeeld van het beïnvloeden van keuzes door 'nudges' vanuit hun liberaal paternalisme, waarbij de visie van de overheid wordt verondersteld dat het belangrijk is om over meer orgaandonoren te beschikken. De overheid kan er voor kiezen om op basis van deze wens geen beleid te formuleren maar zij kan er ook voor kiezen de burger zelf de keuze te geven. Bijvoorbeeld, bij elke keer dat je als automobilist je rijbewijs komt vernieuwen wordt de vraag gesteld: 'wil je orgaandonor worden?' Deze methode is gebruikt in de staat Illinois en het percentage van mensen dat orgaandonor is geworden is 68 procent daar waar het in de rest van de Verenigde Staten gemiddeld 38 procent is. Dit is een vorm van paternalisme omdat het beleid is gebaseerd op een bepaalde conceptie van het goede, namelijk 'meer orgaandonoren werven' en tegelijkertijd is het een vorm van liberalisme, omdat aan burgers zelf volledig de keuzevrijheid wordt gelaten om te bepalen of zij orgaandonor worden of niet. Het enige dat wordt gemanipuleerd is dat de keuze daadwerkelijk aan de burger wordt voorgelegd, in plaats van voor een model te kiezen waarin de burger volledig vanuit eigen initiatief moet besluiten om orgaandonor te worden.

Een andere vorm van liberaal paternalisme beschrijft Thaler in relatie tot het toezicht van de overheid op de bankensector of de gezondheidszorg. Thaler en Sunstein zijn van mening dat het puur paternalistisch voorschrijven wat banken en zorginstellingen moeten doen in de vorm van regels contraproductief zal

⁹ Richard Thaler. "Public policy nudges: the government as choice architect." Gepresenteerd tijdens het congres van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2009.

¹⁰ Thaler. "Public policy nudges: the government as choice architect".

uitwerken omdat regels altijd weer tot meer regels leiden en je als overheid uiteindelijk meer bezig bent met de regels dan met het doel dat je wilt bewerkstelligen. Volgens Thaler en Sunstein moet de overheid en de burger het zichzelf makkelijker maken door de onder toezichtstaande zelf te verplichten openheid van zaken te geven over de wijze waarop de organisatie wordt vormgegeven. En om daar waar de risico's het grootst zijn te reguleren dat die instellingen de meeste openheid van zaken moeten geven, zodat de overheid kan besluiten bij welke bank of welke zorginstelling moet worden ingegrepen. Dit maakt ook dat de burger zelf beter kan bepalen voor welke bank of met welke zorginstelling men kiest. Thaler stelt:

'We need to get the organizations to disclose enough so that the regulators can monitor what they are doing and the market can also monitor what they are doing. If I am an investor in Aig, I want to know what their exposure is to credit default obligations. so that I don't invest in that company. But we can't ask them to disclose so much that they can no longer make a living. That is the goal. I know the devil is in the detail, as it always is, but I think that's the goal we should be shooting for. One principle I've been urging is: too big to fail means too big to hide. So the bigger you are, the more you have to tell us'¹¹.

Tegenstanders van deze paternalistische opvatting stellen dat in het geval van het vrije marktprincipe paternalistisch optreden door de overheid helemaal niet nodig is. In het artikel 'Why incoherent preferences do not justify paternalism'¹² betoogt Robert Sugden dat de liberaal paternalist ten onrechte veronderstelt dat de overheid altijd een keuze moet maken en dat de overheid nooit 'neutraal' kan staan tegenover 'het goede'. Maar dit is volgens Sugden verkeerd omdat de overheid er ook voor kan kiezen de keuzes van burgers volledig over te laten aan het 'vrije marktprincipe'. Sugden stelt:

'An entrepreneurial cafeteria owner would surely see the problem differently. It is no part of her job, she might think, to give anything to anyone. Her job is to discover what the customers want and are willing to pay for, and to satisfy those wants in so far as she can benefit herself by doing so. She uses her scarce display space to promote those goods for which display has the strongest effect in inducing customers to buy them, and to be willing to pay most for doing so. Whether the customers' preferences are coherent or incoherent does not matter to her, provided she can predict how they will respond to the goods she offers for sale, the prices she charges and the displays she uses'¹³.

¹¹ Thaler. "Public policy nudges: the government as choice architect".

¹² Robert Sugden. "Why incoherent preferences do not justify paternalism." *Constitutional Political Economy* 19 (2008): 226-248.

¹³ Sugden. "Why incoherent preferences do not justify paternalism," 238.

Volgens Sugden hoeft de overheid zich in veel gevallen dus helemaal niet als keuzearchitect op te stellen en kan het burgers de vrijheid laten behouden of beter gezegd: er is volgens Sugden geen reden voor de overheid om de keuzevrijheid op enige wijze te beperken dan wel te beïnvloeden. De vrije markt is volgens hem dus het alternatief voor paternalistisch optreden door de overheid.

In het artikel 'Paternalism and Psychology'¹⁴ stelt Glaeser dat het liberalisme als voordeel heeft ten opzichte van het paternalisme dat burgers binnen dat model een grotere prikkel hebben dan de overheid om te leren van hun fouten en om als gevolg daarvan op een later moment alsnog het goede te doen. Dit ondersteunt volgens Glaeser het uitgangspunt bij het formuleren van beleid om het nemen van beslissingen zoveel mogelijk bij de burger zelf te laten. Een tweede argument voor het liberalisme dat Glaeser noemt is dat verkeerde handelingen vooral ontstaan door verkeerde opvattingen en dat het veel makkelijker is voor bedrijven met belangen die indruisen tegen het welzijn van burgers om een aantal ambtenaren te beïnvloeden, dan om miljoenen burgers te beïnvloeden. Anders gezegd, de meeste kans op rationaliteit ligt ook om deze reden bij de burger en niet bij een centrale overheid.

Het is na de bespreking van verschillende liberaal paternalistische constructies (en tegenargumenten) nuttig iets verder in te zoomen op de eerder geschetste 'strijd' tussen vrijheid en welzijn als 'hoogste waarde' voor burgers in relatie tot het liberaal paternalisme. In het artikel 'Competence and Paternalism'¹⁵ gaat Joseph P. Demarco in op het argument dat burgers meer beschermd moeten worden door de overheid, naarmate de consequenties van hun handelen groter zijn voor hun eigen welzijn. In dit artikel komt de afweging tussen vrijheid en welzijn sterk naar voren. Demarco bespreekt het voorbeeld waarbij een patiënt de keuze heeft tussen het amputeren van een lichaamsdeel om grotere gezondheidsrisico's te voorkomen en het bewust nemen van dat risico door niet tot amputatie over te gaan. De overheid kan vanuit de paternalistische visie stellen dat de overheid de burger zou moeten dwingen, of in ieder geval motiveren, tot amputatie over te gaan wanneer de kennis dusdanig is dat amputatie het meest verstandig is. Bijvoorbeeld, wanneer de kans om te overlijden 90 procent is wanneer de patiënt ervoor kiest niet tot amputatie over te gaan. Maar Demarco beargumenteert tegen deze stelling door te stellen dat dergelijke voorbeelden alleen het belang benadrukken van het goed in staat zijn om de mate van autonomie op een bepaald gebied vast te stellen. Wanneer kan worden aangetoond dat de patiënt zich volledig bewust is van de kansen op overlijden en in staat is om een weloverwogen beslissing te nemen en ervoor kiest dit risico te nemen, moet deze keuze volgens Demarco worden gerespecteerd. Wanneer echter blijkt dat de patiënt niet in staat is deze gevolgen te overzien, kunnen paternalistische argumenten pas een rol gaan

¹⁴ Edward Glaeser. "Paternalism and Psychology." *University of Chicago Law Review* 73 (2006): 133-156.

¹⁵ Joseph DeMarco. "Competence and paternalism." *Bioethics* 16 (2002): 231-245.

spelen, omdat alleen in dat geval de autonomie van de patiënt geen argument meer vormt om de eigen keuzevrijheid te respecteren.

3.5 Burgerperspectief en -participatie vanuit het liberaal paternalisme

Binnen het liberaal paternalisme neemt de burger een bijzondere positie in ten opzichte van de overheid. Enerzijds is sprake van bewuste manipulatie door de overheid met als doel de burger in een bepaalde richting te laten bewegen, hetgeen als paternalistisch moet worden beschouwd. Anderzijds wordt aan de burger keuzevrijheid gelaten, waardoor uiteindelijk sprake is van een liberalistische opvatting over de rol die de burger bij het nemen van keuzes moet innemen, namelijk: de burger moet uiteindelijk zelf beslissen. Ook in liberaal paternalistische modellen waarbij ruimte wordt gemaakt voor het vrije marktprincipe is dit laatste duidelijk het geval. Voor de wenselijkheid van burgerperspectief en -participatie lijkt de liberaal/paternalistische opvatting door deze dubbele rol van de burger geen eenvoudige constructie te zijn. Wanneer de overheid beslist wat het beste is voor de burger en keuzeoptyes in lijn met die visie aan burgers presenteert, lijkt er in dat proces geen plaats te zijn voor een actief participerende burger. Het is immers de overheid die beslist op welke manier keuzes aan burgers worden gepresenteerd.

En toch is het ook binnen het liberaal paternalistische model zeer goed voorstelbaar dat het meer betrekken van het burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie nuttig kan zijn om de overheid beter in staat te stellen de juiste keuzes voor te leggen aan de burger. De overheid zou aan burgers kunnen vragen welke keuzearchitectuur wat hen betreft het beste leidt tot het bereiken van de overheidsdoelen. De liberaal paternalistische variant kan, zoals in het voorbeeld van de orgaandonoren, zelfs een model zijn waarbinnen het burgerperspectief in zekere zin een centraal onderdeel uitmaakt van de manier waarop de overheid keuzes aan burgers voorlegt. De uitkomst dat geen enkele burger ervoor kiest orgaandonor te worden is een mogelijkheid die de overheid binnen dit model dient te accepteren. De overheid is van mening dat meer orgaandonoren werven goed is voor de maatschappij maar het is aan de burger om via directe invloed op het proces te bepalen in hoeverre dit inderdaad een belangrijk maatschappelijk doel moet zijn op dat moment. Dit kan worden opgevat als een interessante manier van burgerparticipatie, immers: wanneer geen van de burgers ervoor kiest orgaandonor te worden wordt daarmee in feite een uitspraak gedaan over het gewenste beleid van de overheid op het gebied van orgaandonoren en de overheid doet er verstandig aan dit vervolgens nadrukkelijk in haar beleid te betrekken.

Het amputatievoorbeeld van Demarco illustreert de spanning tussen verschillende waardetoekenningen wanneer het gaat om de strijd tussen vrijheid en welzijn. Het is in het kader van het doel van dit onderzoek van belang om vast te stellen dat de verschillende normatieve uitgangspunten bij het

liberalisme versus, in dit geval, het soft paternalisme uiteindelijk maken welke rol de overheid inneemt ten opzichte van de burger. De paternalist zal blijven stellen dat het welzijn van de patiënt bovenaan dient te staan en dus dat te allen tijde tot amputatie moet worden overgegaan, ongeacht de wens van een individuele burger. De liberaal zal juist blijven stellen dat het respecteren van de vrijheid van burgers van groter belang is en dat moet worden geaccepteerd waarvoor de patiënt kiest, ook al is de kans groot dat het welzijn hierdoor wordt beschadigd. Bij de keuze die Demarco maakt in dit debat wordt het burgerperspectief nadrukkelijk meegenomen in het beleid van de overheid door aan de burger de keuze te geven welke afweging wordt gemaakt. Via burgerparticipatie zou dit verder kunnen worden uitgebouwd door als overheid in gesprek te gaan met de burger over de vraag op welke momenten een bepaald type optreden door de overheid wenselijk is. Moet de overheid de burger een bepaalde hoeveelheid tijd geven om beslissingen te nemen? Hoe moet de overheid bepalen of een burger in staat is een autonome weloverwogen beslissing te nemen? Moet de overheid dit eigenlijk bepalen? Dit type vragen zijn bij uitstek geschikt om in de vorm van een dialoog tussen de overheid en de burger te bespreken.

3.6 Streng paternalisme

Het streng paternalisme wordt in de filosofie als de absolute tegenpool van het liberalisme beschouwd. Een strenge en recent geformuleerde vorm van paternalisme treffen we aan bij Sarah Conly. In haar boek *Against autonomy: Justifying Coercive Paternalism*¹⁶ geeft zij een aantal belangrijke argumenten voor een dwingende vorm van paternalisme vanuit de overheid. De kern van haar argumentatie bestaat uit twee grondgedachten. Ten eerste de gedachte dat vrijheid geen goed is op zichzelf maar dat het pas goed is wanneer het leidt tot meer welzijn van burgers. En ten tweede de gedachte dat teveel vrijheid in de praktijk aantoonbaar leidt tot een afname van het welzijn, doordat mensen op teveel momenten niet datgene doen dat nodig is om de door henzelf gestelde doelen te bereiken. De combinatie van deze stellingen die in de ogen van Conly beiden waar zijn, leidt tot haar overkoepelende stelling dat de overheid in verreweg de meeste gevallen paternalistisch moet optreden om mensen tegen zichzelf te beschermen.

Conly bekritiseert twee vormen van onderscheid die in de filosofische literatuur worden gemaakt tussen soft en streng paternalisme. Volgens één van de definities van soft paternalisme is paternalisme goed wanneer bepaalde handelingen van burgers bewust wordt 'ontmoedigd'. Als voorbeeld noemt Conly het ontmoedigen van roken door het extreem duur te maken. Vanuit de hard paternalistische opvatting wordt roken simpelweg verboden. De harde vorm van paternalisme wordt vaak bekritiseerd omdat het de autonomie en keuzevrijheid van burgers zou aantasten. Maar Conly beargumenteert dat ook in het geval van

¹⁶ Sarah Conly. *Against autonomy: justifying coercive paternalism*. Cambridge University Press, 2012.

soft paternalisme de autonomie van burgers ondergeschikt wordt gemaakt aan het welzijn van burgers, met als motivatie dat roken slecht is voor iedereen. Vanuit het standpunt dat welzijn het hoogste goed is, is soft paternalisme volgens Conly daarom nog steeds een onverantwoorde manier van beleidsformulering. De enige verantwoorde vorm van beleidsformulering vanuit het welzijnstandpunt is om de kennis te gebruiken die je als overheid hebt, namelijk dat roken slecht is voor burgers, en om ervoor te zorgen dat roken dus niet meer gebeurt door het simpelweg te verbieden.

Volgens Conly geldt het 'niet roken' voorbeeld voor veel zaken: sommige zaken dragen onomstotelijk bij aan het welzijn van mensen en sommige zaken doen hier juist afbreuk aan. En het is bij het laatste type gevallen dat het volgens Conly onverantwoord is als overheid om niet datgene te doen dat nodig is om het welzijn van burgers te beschermen. Volgens Conly is hetzelfde te zeggen over de doelen die burgers hebben. Sommige doelen zijn onomstotelijk doelen die alle mensen voor ogen hebben, of in ieder geval voor ogen zouden moeten hebben in het kader van hun welzijn. Bij die doelen is het aan de overheid om ervoor te zorgen dat ze worden bereikt.

Conly stelt over het liberale gedachtegoed dat dit systeem is gebaseerd op het bieden van goed onderwijs om daarmee de mate waarin mensen rationele beslissingen nemen te bevorderen en om paternalistisch optreden door de overheid te voorkomen. Volgens deze visie is het de taak van de overheid om vooral informatie te verschaffen aan burgers, zodat zij zelf de beslissingen kunnen nemen die goed zijn voor hun eigen welzijn. Maar dit beleid is aantoonbaar ineffectief gebleken en volgens Conly is dit wederom een gevolg van het feit dat mensen, ook al hebben ze alle benodigde informatie voorhanden, toch veelal irrationele beslissingen nemen die slecht zijn voor hun eigen welzijn.

Volgens het liberaal paternalisme dient de overheid burgers dusdanig te manipuleren op onbewuste manieren dat zij de beslissingen zullen nemen die het meest voordelig zijn. Maar deze visie bevat volgens Conly het slechtste van twee werelden: de autonomie van burgers wordt geschaad op een hele verraderlijke manier en tegelijkertijd kunnen mensen nog steeds datgene doen dat slecht voor ze is. Conly's antwoord op deze bezwaren is dat alleen een dwingende, hard paternalistische manier respectvol is en bovendien noodzakelijk om het welzijn van burgers te beschermen.

Conly is dus van mening dat vrijheid ten onrechte als een 'goed op zichzelf' wordt opgevat door liberalen en zelfs door liberaal georiënteerde paternalisten. Vrijheid is waardevol omdat het ons in staat stelt om rationeel te handelen; rationeel handelen leidt tot welzijn voor mensen. Maar als blijkt dat mensen voor een groot gedeelte irrationeel handelen, hetgeen volgens haar in de praktijk bewezen wordt en ook wetenschappelijk gezien steeds vaker wordt aangetoond,

leidt deze 'vrijheid' dus tot het tegenovergestelde van welzijn. Vrijheid pakt verkeerd uit wanneer het op een irrationele manier wordt gebruikt, en dus is vrijheid als zodanig geen 'goed' maar moet het ten dienste staan van datgene dat wel een goed op zichzelf is, namelijk het 'welzijn' van mensen. Binnen de psychologie is volgens haar al langer bekend dat wat mensen doen vaak gedreven wordt door irrationaliteit, zonder dat dit tot een aanpassing van het beleid van de overheid heeft geleid.

In het boek *Responsibility and Control: an Essay on Moral Responsibility*¹⁷ leggen John Martin Fisher en Mark Ravizza de betekenis van het door hen geïntroduceerde begrip *guidance control* weer. Guidance control wordt gedefinieerd als het vermogen van burgers om gevoelig te zijn voor redenen om op een bepaalde manier te handelen en om in lijn met die redenen te handelen wanneer deze zich aandienen en de burger deze redenen overtuigend acht. Volgens Conly is dit idee van guidance control in de dagelijkse praktijk in feite een mythe in de zin dat burgers in veel gevallen het vermogen wel hebben maar dat zij meestal niet in overeenstemming met dat vermogen handelen. Alhoewel voor burgers vaak bekend is wat rationeel zou zijn om te doen in het belang van hun eigen welzijn, kiezen zij er volgens Conly toch veelal niet voor naar deze redenen te luisteren. Het feit dat burgers in de praktijk op deze manier handelen, vraagt om bescherming van de burger vanuit de overheid.

Voor mensen die aantoonbaar niet voor hun eigen belangen kunnen opkomen vanwege een gebrek aan de hiervoor benodigde emotionele en cognitieve eigenschappen, zoals kinderen en mensen met een (ernstige) verstandelijke beperking, wordt wel geaccepteerd dat de overheid regulerend optreedt. Het verschil tussen deze mensen en als 'autonoom' betitelde burgers is in de praktijk een gradueel onderscheid. Volgens Conly handelen ook burgers van wie gezien hun emotionele en cognitieve eigenschappen kan worden verwacht dat zij voor hun eigen belangen kunnen opkomen in veel gevallen irrationeel. Belangrijke 'bewijzen' hiervoor zijn volgens Conly de grote persoonlijke schulden van mensen en welzijnsziektes als gevolg van overmatig eten en drinken.

Daarnaast is het zo dat burgers volgens Conly op veel vlakken onvoldoende informatie hebben om de juiste beslissingen te nemen. De burger weet lang niet altijd waarom datgene dat ze doet niet leidt tot de juiste uitkomst, terwijl de kennis daarover wel bestaat. Door deze beslissingen centraal te laten nemen door mensen die zich specialiseren in de voor dat onderwerp benodigde kennis, kan de overheid met veel meer rationaliteit zorgen voor goede beslissingen dan burgers. Het is dan ook in het belang van burgers om veel beslissingen te laten nemen op centraal overheidsniveau. Hieruit volgt de opvatting dat de overheid zich paternalistisch dient op te stellen door bepaalde type handelingen te

¹⁷John Martin Fischer and Mark Ravizza. *Responsibility and control: A theory of moral responsibility*. Cambridge University Press, 2000.

verbieden en daarmee de kans op irrationeel gedrag zo veel mogelijk te verkleinen.

Het alternatief in de praktijk is om mensen aan hun lot over te laten puur omwille van het behouden van autonomie als goed op zich, maar Conly bekritiseert dit door de vraag te stellen: welke burger wordt hier nu beter van? Het argument dat voor een dergelijke liberale vorm van beleid wordt gegeven is dat dit respect voor vrijheid en autonomie gelijk staat aan 'respect voor de menselijke waardigheid'. Maar dit type beleid laat volgens haar juist een gebrek aan de menselijke waardigheid zien. Het betekent dat je als overheid willens en wetens burgers naar hun eigen ondergang laat gaan. Elkaar helpen, desnoods met dwang, om de doelen te bereiken die we met elkaar willen bereiken is volgens Conly juist respect hebben voor de menselijke waardigheid.

De overheid kan er als 'buitenstaander' op een zakelijke en goed geïnformeerde manier voor zorgen dat burgers niet aan hun persoonlijke grillen worden overgelaten en zorgen voor een veel stabielere wijze van beslissingen nemen door burgers. En alhoewel ook de overheid verkeerde beslissingen kan nemen is de kans hierop volgens Conly veel kleiner door de grote informatievoorsprong en de zakelijke afstand en rationaliteit die de overheid kan aannemen ten aanzien van de te nemen beslissingen, geheel binnen het kader van een vrije democratie. Hierdoor zullen er volgens deze opvatting veel vaker goede beslissingen genomen worden en dat is exact wat in het belang is van burgers.

3.7 Burgerperspectief en -participatie vanuit het streng paternalisme

De streng paternalistische visie laat vanuit haar basisopvatting in feite weinig tot geen ruimte voor burgerperspectief en -participatie. Burgers moeten volgens deze visie nu immers juist worden beschermd tegen hun grillige manier van handelen en denken, door een overheid die afstandelijker en daardoor volgens de strenge paternalist ook rationeler kan opereren. Het ligt niet in lijn om vanuit deze strenge opvatting van het paternalisme voor een model te kiezen waarbinnen burgers naast de indirecte invloed via de gekozen volksvertegenwoordiging ook nog een meer directe invloed krijgen op het overheidsbeleid.

Een andere belangrijke reden voor de strenge paternalist om het meer betrekken van het burgerperspectief bij beleidsformulering en het meer vormgeven van burgerparticipatie een slecht idee te vinden is dat de overheid volgens deze opvatting veel beter dan burgers in staat is om ten aanzien van de verschillende complexe beleidsterreinen met behulp van geaggregeerde kennis adequate beslissingen te nemen. Hiermee staat de strenge paternalist dus lijnrecht tegenover de liberalist, die het kennistheoretische argument juist hanteert ten faveure van de liberalistische opvatting. In zekere zin beargumenteert de strenge paternalist een strikte scheiding tussen individueel

optreden van burgers versus de overheid die bij uitstek geschikt is om kennis op alle terreinen te bundelen, maar dan op exact de tegenovergestelde wijze als de liberalist. Het is volgens de strenge paternalist de centrale taak van de overheid om meer verstand te hebben van complexe beleidsvraagstukken dan de individuele burgers. Wanneer de overheid hiertoe niet in staat is, moet niet de 'hulp' worden ingeroepen van de burger maar moet de overheid simpelweg beter functioneren.

Het is belangrijk om het empirische argument en het 'informatieargument' nog apart naast elkaar te leggen in verband met burgerperspectief en -participatie. Het 'empirische argument' van de strenge paternalist dat stelt dat burgers in de praktijk veelal geen rationele beslissingen nemen zou nog op een dusdanige manier kunnen worden opgevat dat wanneer 'burgers in de toekomst wel beter in staat blijken om verstandige beslissingen te nemen' de overheid zich dus wel minder paternalistisch kan opstellen en er meer ruimte zou moeten kunnen komen voor het burgerperspectief. De strenge paternalist zal hier echter tegenin brengen dat dit een lang proces is en het niet realistisch is om te verwachten dat een dergelijke omslag zomaar zal plaatsvinden, als het al ooit lukt om iets dergelijks te laten plaatsvinden. Maar daarnaast zal de strenge paternalist via het 'informatieargument' stellen dat de geaggregeerde informatie op alle verschillende complexe beleidsterreinen zoals die voor de overheid beschikbaar is nooit voor de burger beschikbaar zal zijn. Hoe verstandig de burger ook ooit zal worden: de kennis waarover de overheid op een geaggregeerd niveau kan beschikken zal altijd groter zijn. Al zou dus de mate van autonomie bij burgers hoger liggen, dan zou dit voor de strenge paternalist vanuit het informatieargument nog steeds niet betekenen dat de autoriteit van de overheid met burgers zou moeten worden gedeeld.

4. Kernprobleem

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende sleutelargumenten behandeld die door liberalisten en verschillende typen paternalisten naar voren zijn gebracht, als gevolg waarvan wordt gepleit voor een bepaalde opstelling door de overheid richting burgers. Dit debat is in zijn eigen recht interessant en roept veel interessante vragen op maar in dit onderzoek ligt de focus op een bepaald aspect, namelijk het betrekken van het burgerperspectief bij het beleid van de overheid en burgerparticipatie.

Wanneer we in verschillende contexten willen bepalen hoe de overheid bepaalde democratisch gekozen doelen het beste kan bereiken, kunnen we dit doen door op twee niveaus op een generieke manier vragen te stellen, namelijk op het niveau van 'waarden' en op het niveau van 'entiteiten'. Dit zijn de vragen die in het liberalisme/paternalisme debat worden gesteld.

Op het gebied van waarden zouden we dan als uitgangspunt kunnen nemen: in beide contexten is het meest van belang dat burgers zoveel mogelijk vrijheid bezitten om zelf keuzes te maken. Of het tegenovergestelde normatieve standpunt: het is juist van belang dat de overheid er zo goed mogelijk voor zorgt dat burgers de juiste zorg dan wel het juiste type onderwijs krijgen. Door te kiezen voor een bepaalde norm als basisuitgangspunt, in de praktijk bijvoorbeeld veelal als gevolg van een type kabinet dat de besluiten van de Tweede Kamer moet uitvoeren, en door op beide beleidsterreinen te bekijken wat dit eenduidig geldende principe met zich meebrengt voor de organisatie van de overheid en de vraag hoe de overheid zich moet verhouden tot de burger. Op het niveau van 'entiteiten' zou een generieke aanpak betekenen dat de overheid in beide contexten op dezelfde manier spreekt over 'de burger' en geen onderscheid maakt tussen de typen burgers en typen autonomie die deze burgers in beide contexten bezitten.

Volgens deze generieke aanpak ligt de inzet van burgerperspectief en – participatie minder voor de hand omdat immers wordt uitgegaan van vooraf bepaalde principes over 'wat waardevol is' en over de vraag 'van welk type burgers sprake is'. Het in contact treden met burgers over deze vragen ligt hierdoor veel minder voor de hand. De neiging is juist sterk om een bepaald herkenbaar type overheidsbeleid te formuleren in alle contexten vanuit een bepaalde gedeelde politiek geladen opvatting over wat waardevol is en wat de rol van burgers is en/of kan zijn te bepalen op welke wijze de overheid haar doelen verwezenlijkt. De antwoorden die een dergelijke generieke aanpak opleveren dragen het gevaar in zich dat geen enkele burger zich uiteindelijk daadwerkelijk herkent in de inhoud van het beleid. Geen enkele groep burgers of individuele burger voldoet aan de beschrijving van 'de burger' en er zijn waarschijnlijk maar weinig ideeën over wat belangrijk is die in alle contexten voor burgers hetzelfde zijn.

Uit de verschillende argumenten komen vier centrale vragen het meest naar voren wanneer het gaat om de eventuele toegevoegde waarde van het burgerperspectief en –participatie bij de formulering van overheidsbeleid, namelijk:

- 1) Hoe competent zijn burgers zelf om (een bepaalde mate van) autoriteit te dragen om eigen autonome beslissingen te nemen?
- 2) Hoe competent is de overheid om (een bepaalde mate van) autoriteit te dragen om beslissingen te nemen ten dienste van burgers?
- 3) Wat zijn de risico's van het beleggen van de autoriteit bij de overheid dan wel bij burgers om tot adequate beslissingen te komen?
- 4) Wat is de belangrijkste waarde die de overheid in het vizier moet houden: de beslissingsvrijheid van burgers of het welzijn van burgers?

In de inleiding werd al gerefereerd aan de Troonrede van 2013 waarin werd gesteld dat de overheid op verschillende beleidsterreinen en dus in verschillende contexten een andere rol zou moeten aannemen richting de burger en vice versa. Wanneer we de verschillende behandelde posities bekijken in het licht van de genoemde vier centrale vragen valt op dat bij elke positie vrij absolute antwoorden worden gegeven. Zowel door de liberalist als de verschillende typen paternalisten wordt in wezen een absolute analyse gegeven van de wijze waarop *de burger* en *de overheid* tot elkaar moeten verhouden. Zelfs de soft paternalist en de liberaal paternalist, die proberen verschillende posities met elkaar te verbinden, komen tot een puur theoretische en generieke opvatting over de waarden vrijheid en welzijn in relatie tot *de overheid* en *de burger*.

Ook wanneer het kinderen betreft en burgers met een ernstige verstandelijke en/of emotionele beperking waardoor autonoom handelen ingewikkeld of (gedeeltelijk) onmogelijk wordt gemaakt, wordt in de theorieën veelal gesproken over 'het kind' of 'de verstandelijk beperkte'. De verschillende visies doen daarmee elk op een eigen manier een bepaalde algemene normatieve uitspraak over de mate van autonomie van burgers en kinderen en, meer impliciet, ook van burgers met een bepaalde verstandelijke en/of emotionele beperking.

De risico's van een grotere directe invloed van burgers worden binnen de verschillende visies verschillend ingeschat. De strenge paternalist is hierover het meest uitgesproken en schat de risico's hoog in. De andere visies schatten de risico's laag in maar de eventuele behoeften aan meer directe invloed van burgers liggen op verschillende terreinen en op verschillende momenten binnen het proces waarbij tot beleid wordt gekomen. Elke visie heeft tegelijkertijd ook weer een *algemeen geldende* inschatting van de risico's, met name als gevolg van de inschattingen die worden gemaakt van de competenties van burgers. Ook ten aanzien van het vierde aspect, waarin de vraag wordt gesteld en beantwoord welke menselijke waarde het meest van belang is voor alle burgers, wordt uiteindelijk binnen elke positie voor een bepaalde normatief uitgangspunt geargumenteed.

Dit maakt het maar beperkt mogelijk om als overheid op een heel contextspecifieke manier aan te kijken tegen bepaalde specifieke (groepen) burgers en om te bepalen hoe de overheid zich ten opzichte van deze burgers het beste kan opstellen.

De vraag die hieruit naar voren komt is of de burger, het kind, de verstandelijk beperkte, de overheid en de meest belangrijke menselijke waarde in alle contexten wel bestaan. Is het reëel om vanuit een bepaalde (normatieve) opvatting over de belangrijkste menselijke waarden, de mate van autonomie van de burger, de mate van autonomie van de overheid en de risico's van een meer actief betrokken burger beleid te formuleren die in alle verschillende contexten op adequate wijze kan worden toegepast? Of moeten we juist de veelheid aan verschillende typen burgers als basis nemen en vanuit daar tot adequaat overheidsbeleid komen in verschillende contexten?

5. Constellaties van autonomie

5.1 Constellaties van autonomie

In dit gedeelte wordt een visie onderzocht waarbinnen sprake is van een veelheid aan contexten waarin de autonomie of juist het gebrek aan autonomie van burgers op verschillende manieren een rol speelt. Volgens deze visie is het innemen van een bepaald normatief en universeel geldend standpunt over kwesties waarin autonomie een belangrijke rol speelt dan ook niet verstandig. Wanneer we redeneren vanuit deze visie is ook het innemen van een strikt en generiek standpunt over 'wat het meest waardevol is' voor alle burgers, welzijn of vrijheid, onverstandig. Het al dan niet delen van de autoriteit door de overheid met burgers veronderstelt een bepaald vermogen van de burger om een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren aan discussies op het gebied van overheidsbeleid. Het vermogen om als burger zelf beslissingen te nemen op basis van rationele en irrationele motieven staat in de filosofie bekend onder de noemer 'autonomie', zoals eerder al werd gedefinieerd. Het begrip autonomie is in het licht van dit onderzoek dan ook een centraal begrip, waaraan voldoende aandacht moet worden geschonken. Wanneer is een burger autonoom? En is de burger in de praktijk voldoende autonoom om inderdaad een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan beleidsformulering? Zo ja, is de burger dit in elke context of verschilt dit per context?

In het artikel 'Autonomy'¹⁸ geeft Anderson het belang van het begrip autonomie weer in de praktijk van alledag. Een autonome burger wordt in staat geacht om eigen beslissingen te nemen en wordt daarin gerespecteerd:

'Autonomy is arguably the central concept of a distinctively modern understanding of the dignity of the person, and it is considered to be a core principle in all domains of applied ethics. Autonomy is a matter of self-rule'¹⁹.

Autonomie wordt opgevat als 'zelfregulering' en is daarmee in feite een verzamelbegrip waarbij zowel theoretische ('expertise') als praktische ('deugden' of 'kwaliteiten') vermogens samenkomen. Autonomie bezitten betekent voor een burger dat hij/zij in staat is om verstandige beslissingen te nemen maar ook om er voor te kiezen onverstandig te zijn. Dit 'bezitten van autonomie' stelt de burger dus in staat tot iets zeer waardevols, hetgeen door Anderson wordt aangeduid als 'what autonomy gets you'. Het 'weten wat verstandig is' is het meest relevante en centrale aspect van autonomie in het kader van dit onderzoek omdat het centrale achterliggende credo achter meer burgerperspectief en –participatie immers is: 'wie het weet mag het zeggen'. Omdat zoveel afhangt van het begrip autonomie wordt binnen verschillende wetenschappelijke disciplines onderzoek gedaan naar het op een juiste manier kunnen bepalen wat iemand nu precies autonoom maakt, hetgeen Anderson

¹⁸ Joel Anderson. "Autonomy." *The International Encyclopedia of Ethics* (2013): 1-17.

¹⁹ Anderson, "Autonomy," 1.

samenvat als 'what gets you autonomy'. Hoe definiëren we een autonome burger en hoe stellen we in de dagelijkse praktijk vast of een burger autonoom is? De meest gangbare manier binnen de filosofie is om eerst een analyse uit te voeren van het begrip 'autonomie' op puur conceptueel niveau en om vervolgens door middel van rationele argumenten en een beschrijving van onze intuïties te komen tot 'het universeel toepasbare begrip van autonomie'.

Anderson stelt vast dat, alhoewel er stappen zijn gezet op sommige wetenschappelijke deelgebieden om meer inzicht te krijgen in het begrip autonomie door te kiezen voor deze aanpak, dit tot op heden niet heeft geleid tot een bevredigend resultaat. Anderson betoogt dat het inmiddels op drie manieren duidelijk lijkt te worden dat het idee van één geldig begrip van autonomie niet bestaat. De belangrijkste reden is dat het begrip autonomie sterk contextafhankelijk lijkt te zijn. In verschillende contexten of 'sociale domeinen' bestaan vermoedelijk verschillende begrippen van autonomie omdat het een historisch contingent begrip lijkt te zijn dat sociaal geconstrueerd wordt op verschillende manieren in verschillende contexten. Dit komt volgens Anderson onder andere aan het licht wanneer met een bepaald begrip van autonomie wordt geprobeerd de complexe gevallen waarbij autonomie aan de orde is te beschrijven. Een andere reden voor het relatieve falen van de zoektocht naar een universeel contextonafhankelijk begrip van autonomie dat wordt aangedragen in het artikel is dat de geformuleerde definities afhankelijk blijken te zijn van een bepaalde specifieke normatieve morele overtuiging. Dit betekent dat bij het gebruiken van een bepaald (als zodanig bedoeld) 'universeel' begrip van autonomie ook een verplichting hoort om een bepaalde hieraan verbonden morele overtuiging te verdedigen. Bovengenoemde maakt het verdedigen van één enkel begrip van autonomie een uiterst ingewikkelde en bovendien dubieuze onderneming, omdat het niet mogelijk blijkt te zijn neutraal te blijven op moraalfilosofisch terrein.

In het artikel 'Regimes of autonomy'²⁰ stelt Anderson een methodologische stap voor in het denken over wat de definitie zou moeten zijn van een 'autonome burger'. Autonomie wordt hierbij opgevat als een begrip dat binnen verschillende sociale contexten op een unieke wijze wordt geconstrueerd. De voorgestelde methode is er dan ook op gericht om te bepalen wat in een specifieke sociale praktijk gebeurt, op welke wijze en op welk moment het begrip autonomie daarin een rol speelt, en om langs die weg te bepalen wat voor type autonomie in dat domein een rol speelt en in welke mate. Via deze benadering worden daardoor verschillende begrippen van autonomie gevonden, afhankelijk van de context waarbinnen autonomie op een bepaalde manier een rol speelt. De begrippen die hierdoor volgens Anderson worden verkregen zijn geen universele definities maar unieke verzamelingen van overtuigingen binnen 'regimes' (hier vertaald als: 'constellaties') waarin autonomie op een historisch contingente manier is geconstrueerd.

²⁰ Joel Anderson, "Regimes of Autonomy." *Ethical Theory and Moral Practice* (2013): 1-14.

Het is belangrijk om in het oog te houden dat het idee van 'constellaties van autonomie' nadrukkelijk niet inhoudt dat elk begrip van autonomie een juiste kan zijn, met andere woorden, dat de theorie een relativistische houding aanneemt ten opzichte van autonomie waarbij 'anything goes'. Er is volgens de theorie wel degelijk sprake van een normativiteit ten opzichte van autonomie, maar deze normativiteit wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de manier waarop het in een specifieke context historisch gezien is geconstrueerd. De normativiteit wordt vanuit specifieke sociale contexten van binnenuit gegeven, waarbij dus geen sprake is van relativisme ten aanzien van de juistheid van een begrip. Autonomie is bij de constellaties van autonomie voornamelijk een empirische kwestie en de normativiteit is gelegen in het feit dat wetenschappers goed in staat moeten zijn te beschrijven op welke manier autonomie in een bepaalde context een rol speelt.

5.2 Burgerperspectief en -participatie vanuit het idee van 'constellaties van autonomie'

Het is allereerst belangrijk om vast te stellen dat bij het idee van constellaties van autonomie geen directe uitspraken worden gedaan over de manier waarop overheidsbeleid tot stand zou moeten komen. De meest aannemelijke consequenties van de theorie voor burgerperspectief en -participatie moeten dus worden beredeneerd vanuit de grondgedachte van de theorie. Wanneer dit wordt gedaan, kan de stelling aannemelijk worden gemaakt dat de theorie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de discussie rondom burgerperspectief en -participatie.

Als voor het formuleren en uitvoeren van beleid autoriteit nodig is en wanneer autoriteit vereist dat redelijke beslissingen worden genomen is de stap naar het begrip autonomie een logische. Een centraal onderdeel van autonomie is immers het vermogen van burgers om, desgewenst, in lijn met kennis en expertise te handelen. Wanneer burgers kennis en expertise bezitten op een bepaald terrein op een manier die relevant is voor de beleidsbeslissingen die moeten worden genomen wordt de input van burgers daardoor mogelijk ook wenselijk in het proces van beleidsformulering. Wanneer het meer betrekken van burgers in een bepaald domein leidt tot verstandigere beslissingen omdat de mate van autonomie en expertise van (groepen) burgers in dat domein daaraan een positieve bijdrage levert, kan per constellatie van autonomie worden beargumenteerd of meer burgerperspectief en -participatie in dat domein wenselijk is. De overheid hoeft zich daarmee niet te committeren aan een bepaalde verhouding tussen de overheid en de burger in alle mogelijke sociale domeinen vanuit een bepaalde (normatieve) opvatting over menselijke waarden, de mate van autonomie van burgers, de mate van autonomie van de overheid en/of de risico's van het burgerperspectief en van burgerparticipatie.

Een argument tegen deze visie zou zijn om te stellen dat de definitie van wat autonomie betekent in beide domeinen wel hetzelfde kan zijn en dat alleen de mate waarin sprake is van autonomie verschillend is. Maar er zijn goede redenen om te stellen dat dit argument niet opgaat, omdat ook historisch contingente factoren in de verschillende domeinen ertoe hebben geleid dat op een bepaalde manier, en niet alleen in verschillende gradaties, sprake is van autonomie en de inzet van kennis en expertise door burgers. Zo zijn het in het domein van de gehandicaptenzorg vaak wettelijk vertegenwoordigers die mee kunnen denken over de benodigde zorgverlening, maar hebben de cliënten daarnaast zelf in veel gevallen ook mogelijkheden om aan te geven hoe zij de zorg willen ontvangen. Autonomie speelt binnen dit domein daardoor een veel complexere rol dan in een sector waarbinnen gedurende een korte periode zorg wordt verleend en het in veel gevallen duidelijk is wie voor de eigen belangen opkomt, namelijk de burger zelf die de zorg ontvangt. Zodra overheidsbeleid al enigszins toegesneden moet worden op de specifieke context en het dus gaat om de essentiële details van het beleid, wordt het gebruiken van een abstract begrip van autonomie onnodig bemoeilijkend. Veel beter lijkt het om van de essentiële vraag hoe autonomie een rol speelt in een bepaalde context voor een belangrijk gedeelte een empirische vraag te maken. Het idee van 'constellaties van autonomie' heeft precies dit pragmatistische empirische uitgangspunt, waarbij theoretische kennis over autonomie wordt gecombineerd met belangrijke gegevens over hoe een specifiek gedeelte van de maatschappij eruit ziet.

De overheid kan en moet, beredeneerd vanuit de uitgangspunten van deze metatheorie, verschillend worden ingericht op een manier die nadrukkelijk rekening houdt met de context waarbinnen het begrip autonomie en de daarmee samenhangende gerechtvaardigde claim op de autoriteit om (te helpen) beslissingen te nemen, van toepassing is. Het idee van constellaties van autonomie stelt de overheid, wanneer het gaat om de toepassing van meer burgerperspectief en -participatie beter in staat te differentiëren in vergelijking met theorieën die uitgaan van één universeel begrip van autonomie en van een bepaalde hoogste 'waarde' (vrijheid of welzijn). Deze theorie dwingt de overheid om bij elk van de in dat debat aangevoerde argumenten de vraag te stellen: is dit argument noodzakelijkerwijs in elk mogelijke sociale domein van toepassing? Of kan het zo zijn dat dit argument in de ene context sterker is dan in een andere context en moet de wenselijkheid van burgerperspectief en -participatie in verschillende contexten ook op verschillende manieren worden bepaald?

Bovenstaande brengt ons daarmee tot een mogelijke oplossingsrichting in reactie op het geschetste kernprobleem dat ontstaat bij elke (normatief geladen) generieke opvatting binnen het liberalisme/paternalisme debat over de rol van de overheid en de burger en indirect daarmee ook voor burgerperspectief- en participatie.

De mogelijke oplossing om er als overheid voor te kunnen zorgen dat het beleid op een adequate manier aansluit bij burgers is om per context kritisch te kijken van welke verschillende typen burgers sprake is en om aan de hand daarvan te bekijken welke overwegingen, liberalistische dan wel paternalistische, het meest bij deze typen burgers aansluiten. Dit voorkomt een patstelling waarbij ofwel alleen maar vanuit een normatieve visie kan worden gekomen tot een bepaald type beleid, dan wel helemaal niet tot beleid te komen omdat de verschillende normatieve visies elkaar teveel uitsluiten. Het idee dat de maatschappij bestaat uit talrijke constellaties van autonomie maakt niet dat relativistisch moet worden gedacht over adequaat overheidsbeleid, maar dat beleid moet aansluiten bij de context en de relevante burgers voor wiens welzijn dan wel vrijheid het beleid een oplossing moet bieden. Zowel liberalistische als paternalistische overwegingen hebben hun waarde maar hun waarde is verschillend in verschillende contexten. Een adequate overheid weegt per context af welke overwegingen het meest aan de orde zijn, en welk type beleid als gevolg daarvan het meest passend is.

Voor de wenselijkheid van het meer betrekken van het burgerperspectief bij beleidsformulering en het verder vormgeven van burgerparticipatie betekent dit dat zich een interessante empirische, in tegenstelling tot een sterk waarden geladen, wetenschappelijk en maatschappelijk relevant onderzoeksprogramma aandient. Vanuit dit uitgangspunt wordt per sociale context in kaart gebracht van welk type burgers en van welk type vraagstukken sprake is in plaats van bij voorbaat al te starten met een normatief geladen opvatting over de juiste verhouding tussen de overheid en de burger. Dit betekent dat de keuze tussen wat de meest belangrijke menselijke waarde is, vrijheid of welzijn of nog een andere mogelijke waarde, a priori wordt losgelaten. Beide waarden en ook andere waarden kunnen binnen een model waarin verschillende constellaties van autonomie worden onderkend. Maar de essentiële data om te bepalen welke waarden in specifieke contexten het meest in geding zijn moeten uit de empirie komen en niet vanuit vooringenomen normatieve standpunten worden opgelegd aan verschillen groepen burgers in totaal verschillende contexten.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal subconclusies getrokken ten aanzien van de wenselijkheid van burgerperspectief en -participatie bij het behandelen van de verschillende (meta)theorieën. Dit leidt tot de volgende beantwoording van de aan het begin van dit onderzoek gestelde onderzoeksvragen.

Deelvragen

1a) Welke overwegingen staan centraal in het liberalisme/paternalisme debat wanneer het gaat om de meest wenselijke positie van de overheid ten opzichte van de burger?

Liberalistische en paternalistische visies hebben verschillende normatieve opvattingen over wat waardevol is voor burgers, waarbij met name de waarden 'vrijheid' en 'welzijn' een centrale rol spelen. Daarbij wordt verschillend gedacht over de mate waarin burgers in staat zijn om gebruik te maken van hun vermogen tot autonoom handelen en om beslissingen te nemen die in het belang zijn van hun eigen welzijn en wordt de vraag verschillend beantwoord in hoeverre de overheid actief moet interveniëren in het handelen van burgers. Ook de vraag in hoeverre burgers kunnen beschikken over de juiste informatie om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het nemen van adequate beleidsbeslissingen wordt verschillend beantwoord.

1b) Wat kan worden afgeleid uit het liberalisme/paternalisme debat voor de wenselijkheid van meer burgerperspectief en -participatie bij de formulering van adequaat overheidsbeleid?

Het liberalisme/paternalisme debat is een sterk normatief geladen debat omdat beide 'kampen' binnen de discussie uitgaan van een tamelijk stringente visie op wat waardevol is voor alle burgers. Het liberalisme legt de nadruk sterk op de vrije keuze van burgers daar waar de streng paternalistische theorie de vrijheid van burgers ondergeschikt acht aan het welzijn van burgers.

In meer 'afgezwakte' paternalistische theorieën, waarvan het soft paternalisme en het liberaal paternalisme de belangrijkste voorbeelden zijn, wordt geprobeerd zowel vrijheid als welzijn op een bepaalde manier een belangrijke plaats te geven in de theorie. Maar ook in deze tussenposities blijft daardoor sprake van een sterke normatieve geladenheid, doordat wordt uitgegaan van een bepaalde generieke opvatting over de vraag hoe bepaalde waarden zich tot elkaar verhouden voor alle burgers. De verschillende visies hebben ook verschillende consequenties voor de vraag of de overheid er verstandig aan doet het burgerperspectief meer in het beleid te betrekken of om burgerparticipatie verder vorm te geven. Maar de overeenkomst tussen de verschillende posities is dat wordt uitgegaan van een generieke opvatting over waarden en de mate van autonomie van de burger in algemene zin. Hierdoor kan vanuit de verschillende

posities maar in beperkte mate worden beargumenteerd of het betrekken van het burgerperspectief en –participatie nuttige instrumenten zijn in specifieke contexten.

2a) Wat houden de constellaties van autonomie' in en hoe verhouden deze zich tot de posities binnen het liberalisme/paternalisme debat?

Constellaties van autonomie zijn manieren waarop de autonomie van burgers een rol speelt in verschillende sociale contexten. In het liberalisme/paternalisme debat worden juist theoretische standpunten ingenomen over 'de autonome burger' in algemene zin en vanuit daaruit wordt beredeneerd hoe de overheid zich tot de burger moet verhouden.

2b) Wat is de relevantie van de constellaties van autonomie met betrekking tot de (on)wenselijkheid van meer burgerperspectief en –participatie bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid?

De mogelijkheid wordt gecreëerd door uit te gaan van verschillende constellaties van autonomie om per context te onderzoeken in hoeverre het betrekken van het burgerperspectief bij beleid en het vormgeven van burgerparticipatie nuttige instrumenten zijn om adequaat overheidsbeleid te formuleren. Hierdoor wordt ook de vraag of meer burgerperspectief en –participatie wenselijk is geen 'alles of niets' aangelegenheid maar wordt in elke context de vraag relevant of meer burgerperspectief- en participatie het formuleren van adequaat overheidsbeleid kan ondersteunen.

Hoofdvraag

Wat leert een kritische bespreking van het liberalisme, verschillende vormen van paternalisme en de 'constellaties van autonomie' ons over de wenselijkheid van meer burgerperspectief en –participatie bij het formuleren van adequaat overheidsbeleid?

Een kritische bespreking van de verschillende visies geeft geen antwoord op de vraag of het meer betrekken van het burgerperspectief bij overheidsbeleid of het vormgeven van burgerparticipatie wenselijk is. Wel kan als gevolg van de discussie ten aanzien van de hoofdvraag de nieuwe vraag worden gesteld of het vanuit absolute generieke waarden komen tot een bepaalde verhouding tussen de overheid en de burger misschien onvoldoende leidt tot een toepasbaar instrument om te komen tot adequaat overheidsbeleid in verschillende contexten. Een waarschijnlijk meer vruchtbare wetenschappelijke en beleidsmatige onderneming zou kunnen zijn om verschillende constellaties van autonomie te accepteren en om bij het besluiten tot een bepaalde verhouding tussen de overheid en de burger geen generieke standpunten als basis te nemen maar de context waarbinnen een bepaald type beleid moet worden uitgevoerd. Dit 'programma' vraagt om empirisch onderzoek naar de wijze waarop verschillende typen burgers en verschillende autonomiegerelateerde kwesties een rol spelen in verschillende contexten. Het benutten van het

burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie is op verschillende manieren voorstelbaar in verschillende contexten.

6.2 Aanbevelingen

Deze conclusie leidt tot de volgende twee aanbevelingen voor wetenschappers en beleidsmakers die zich bezig houden met het burgerperspectief en met burgerparticipatie als onderdeel van de vraag hoe de overheid zich dient te verhouden tot de burger.

Differentieer

Zie de overheid niet als één instantie en zie de burger niet als één type burger. Burgers bezitten in verschillende domeinen en contexten verschillende vormen van autonomie en vormen van kennis/expertise en de overheid dient haar beleid in elke context hierbij op een adequate manier te laten aansluiten. Het in een grotere mate benutten van de burgerperspectief en/of –participatie kan zinvol zijn om de gewenste rol van de overheid in die specifieke context helder te krijgen of om wederzijds begrip te kweken voor een bepaalde noodzakelijk paternalistische dan wel liberale taakuitvoering door de overheid. Stel de vraag: op welke wijze is in dit specifieke domein sprake van autonomie en wat betekent dit eventueel voor de wenselijkheid van het meer betrekken van het burgerperspectief en het verder vormgeven van burgerparticipatie?

Verricht empirisch onderzoek binnen de context waarop het te formuleren beleid betrekking heeft

Maak gebruik van zowel liberale als paternalistische overwegingen maar neem in een bepaalde context geen vooringenomen absoluut geldend en normatief geladen standpunt in. Dit is niet verstandig, zowel wanneer het gaat om de vraag wat de belangrijkste waarden zijn in een bepaalde context, de mate van autonomie van de burger en/of de overheid als wel om de eventuele risico's die het meer betrekken van het burgerperspectief of het vormgeven van burgerparticipatie met zich meebrengt. Voor wetenschappers betekent het dat met een open vizier empirisch moet worden onderzocht hoe de burger en hoe autonomie een rol speelt binnen een specifieke context. Voor beleidsmakers betekent het dat zij zich, paradoxaal genoeg, hoe dan ook dienen open te stellen voor het burgerperspectief mede om te bepalen of het daadwerkelijk betrekken van dat burgerperspectief via burgerparticipatie in die context wenselijk is. Hierbij is voldoende kennis van de voor die context relevante wetenschappelijke kennis van een veel grotere waarde dan het hebben van een absoluut normatief standpunt. De eventuele toegevoegde (ervaring)kennis van burgers kan bij het formuleren van beleid in specifieke contexten een waardevolle manier zijn om de aansluiting tussen de overheid en de burger in adequaat beleid tot uiting te laten komen.

7. Beschouwing

Om de toepassing van de conclusies en aanbevelingen in de praktijk en het verschil met de 'generieke' aanpak te illustreren is het zinvol om twee verschillende contexten te kiezen en te bekijken hoe de verwachte uitwerking van de resultaten van dit onderzoek zouden kunnen zijn ten aanzien van het meer gebruiken van het burgerperspectief- en het verder vormgeven van burgerparticipatie. Bijvoorbeeld:

- 1) een zorgcontext waarbinnen het (democratisch genomen) besluit is dat de zorg voornamelijk via PGB-gelden moet worden ingekocht door particuliere zorgvragers en;
- 2) een onderwijscontext waarbij het (democratisch genomen) besluit is dat elk kind een bepaald type basisonderwijs moet worden aangeboden.

Vanuit de 'generieke' aanpak op het niveau van waarden en entiteiten is bij het verwezenlijken van deze twee doelstellingen de uitdaging van de overheid om op het niveau van normen en entiteiten tot een eenduidig compromis te komen. We zien de waarde 'vrijheid' of 'welzijn' als het hoogste goed en organiseren vanuit dat uitgangspunt op welke wijze de zorg en het onderwijs beiden worden ingericht. Laten we veronderstellen dat de regering in onze fictieve wereld sterk liberalistisch gezind is en dat vrijheid als de hoogste waarde voor alle burgers wordt gezien. In de zorgcontext betekent het dat de overheid waarschijnlijk weinig problemen zal hebben met het formuleren van beleid, immers, het kan de keuze voor een bepaalde type aan burgers overlaten en 'dat is dat'. Of het kan ervoor zorgen dat de burger zelf meer kennis kan opdoen over typen zorgaanbieders waardoor burgers zelf een betere keuze kunnen maken. Zoals we hebben gezien zijn er verschillende manieren om de overheid en de burger een bepaalde rol te geven binnen een puur liberalistisch ingerichte 'constellatie' en het probleem van de generieke aanpak is dan ook niet dat er vanuit elke normatieve opvatting niet verschillende manieren zouden zijn om de gestelde doelen zo goed mogelijk te verwezenlijken.

Het gevaar bij elke liberalistische of paternalistische aanpak is echter dat de behoeften van burgers niet als uitgangspunt worden genomen in een specifieke context maar dat het startpunt altijd een bepaalde opvatting over een 'waarde' is. De paternalistisch ingestelde burger zal bij welk liberalistisch model dan ook vinden dat aan de basiszekerheid van 'goede zorg' niet of onvoldoende aandacht wordt gegeven vanuit de overheid. Het tegenovergestelde zal het geval zijn wanneer de overheid ervoor kiest het principe 'welzijn' als het hoogste goed te beschouwen in alle contexten. Wat hooguit kan gebeuren is dat in de Tweede Kamer tot een bepaald compromis wordt gekomen waarbij de tekortkomingen in het model zoveel mogelijk worden gerepareerd. Hetzelfde zal aan de orde zijn bij doelstelling 2 maar dan precies andersom. De paternalist zal weinig moeite hebben met het instellen van een bepaald type onderwijs en beleid inzetten om ervoor te zorgen dat elke burger dit type onderwijs krijgt. Maar binnen welk paternalistisch model dan ook zal de liberalist vinden dat de burger te weinig

mogelijkheid heeft zelf te bepalen welke type onderwijs het basisonderwijs zou moeten zijn.

Opvallend is dat in beide voorbeelden het belang van burgerperspectief en -participatie als klein zal worden ingeschat door zowel paternalistisch als liberalistisch ingestelde regeringen. Een voorstander van deze generieke aanpak zal kunnen stellen dat de Tweede Kamer hierbij nu toch juist de rol heeft om de verschillende standpunten met elkaar te verbinden, waardoor er uiteindelijk altijd tot een bepaald compromis wordt gekomen? En de vraag stellen: is het niet onmogelijk om te verwachten dat beleid überhaupt ooit de goedkeuring zal kunnen wegdragen van zowel liberalistisch als paternalistisch ingestelde burgers?

De conclusie van dit onderzoek is dat een aanpak waarbij het oordeel over 'wat belangrijk wordt opgeschort op een generiek niveau en dat in elke context via empirisch onderzoek en het betrekken van het burgerperspectief en het vormgeven van burgerparticipatie in veel gevallen een veel adequater antwoord kan worden gegeven op deze vraag. Hierdoor zal de overheid veel beter in staat zijn het in de Tweede Kamer gezamenlijk gestelde doel te verwezenlijken in de specifieke context waarbinnen het doel van toepassing is. De stelling die hierbij centraal staat is dat met name 'de burger' en 'een altijd evenzeer geldende waarde' niet bestaat. In de twee contexten die hier als voorbeeld dienen betekent het bijvoorbeeld dat onderzocht zou kunnen worden hoe de burger zelf tegen de zorg en het onderwijs aankijkt. Door dit empirische onderzoek en de interactie tussen de overheid en de burger op een 'waardevrije' manier in te gaan wordt de burger zelf, als gebruiker van een bepaald type overheidsbeleid en als bestaansreden van de overheid überhaupt, in staat gesteld aan te geven aan welke dienst eigenlijk behoefte is. De antwoorden die worden gegeven zullen waarschijnlijk zeer genuanceerd zijn ten aanzien van wat belangrijk is en ook ten aanzien van het 'type overheid' waaraan behoefte is. Zo kan het antwoord zijn in de zorgcontext: 'we willen zelf keuzes maken voor een bepaalde zorgaanbieder maar in noodsituaties willen we ook dat de overheid zich inspant om zorgverlening tot stand te brengen'. En in de onderwijscontext zal een antwoord kunnen zijn: 'we willen dat elke burger recht heeft op basisonderwijs maar we willen via een terugkerend debat met de overheid komen tot een bepaalde inhoudelijke invulling van dit basisonderwijs'.

In deze mogelijke antwoorden zullen de liberalistische en paternalistische argumenten, en veel meer, die in dit onderzoek zijn behandeld waarschijnlijk allemaal worden uitgewisseld en uiteindelijk leiden tot een bepaald genuanceerd beeld van de behoefte van burgers. Maar het grote verschil met de generieke 'topdown' aanpak is dat het precies de behoefte van burgers is die ten grondslag zal liggen aan de gedetailleerde invulling van elk belangrijk besluit dat door de Tweede Kamer wordt genomen.

Uiteraard zal de hier voorgestelde aanpak ook weer nieuwe vraagstukken met zich meebrengen, bijvoorbeeld wanneer het erom gaat de verschillende rollen van de overheid, zoals 'handhaver en onderzoeker' tegelijkertijd, op een goede manier met elkaar te verbinden ook in de manier waarop de burger tegen 'de overheid' aankijkt. Ook is het niet gezegd dat het uiteindelijk de overheid is die zowel onderzoeker als handhaver moet zijn en kan de vraag worden gesteld op welke momenten de overheid het onderzoekende gedeelte, waaronder het betrekken van het burgerperspectief en -participatie, niet moet overlaten aan andere onafhankelijke kennisverwende instanties. Waar dit onderzoek vooral toe leidt is het idee dat 'de overheid' zich als contextspecifiek werkende overheid moet gaan opstellen en profileren en het de behoefte van burgers als startpunt moet nemen bij het formuleren van beleid. Het meer betrekken van het burgerperspectief en het verder vormgeven van burgerparticipatie kan daarbij bij uitstek geschikt zijn.

Literatuur

Anderson, Joel. "Autonomy." *The International Encyclopedia of Ethics* (2013): 1-17.

Anderson, Joel. "Regimes of Autonomy." *Ethical Theory and Moral Practice* (2013): 1-14.

Conly, Sarah. *Against autonomy: justifying coercive paternalism*. Cambridge University Press, 2012.

DeMarco, Joseph P. "Competence and paternalism." *Bioethics* 16 (2002): 231-245.

Dworkin, Gerald. "Paternalism." *the Monist* 56 (1972): 64-84.

Fischer, John Martin and Mark Ravizza. *Responsibility and control: A theory of moral responsibility*. Cambridge University Press, 2000.

Glaeser, E. "Paternalism and Psychology." *University of Chicago Law Review* 73 (2006): 133-156.

Mill, John Stuart. *Over vrijheid*. Uitgeverij Boom (1978).

Sugden, Robert. "Why incoherent preferences do not justify paternalism." *Constitutional Political Economy* 19 (2008): 226-248.

Thaler, Richard and Cass Sunstein. "Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness." *Economics and Philosophy* 26 (2010): 369-406.

Thaler, Richard. "Public policy nudges: the government as choice architect." Gepresenteerd tijdens het congres van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2009.