

René Torenvlied

Besluiten in uitvoering: Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten.

Thesis Publishers, Amsterdam 1996.

Tussen politieke besluiten en daadwerkelijke beleidsuitvoering kan nogal eens een kloof bestaan. 'Implementatiedeficiet' en 'doelverschuiving' behoren dan ook tot de lijst van standaardbegrippen van wetenschappers die zich bezighouden met vraagstukken van maatschappelijke sturing. Volgens neoklassieke economische modellen van ambtelijk gedrag is afwijken van politieke besluiten echter helemaal niet verrassend. Immers, informatievoorsprong verschaft de uitvoerders veelal een zekere autonomie ten opzichte van de bestuurders. Vanuit dit theoretische perspectief en gezien het heikele karakter van menige politieke kwestie zou men eerder verrast moeten zijn dat er nog beleid volgens de officiële doelstelling uitgevoerd wordt. Deze 'paradox van de ontbrekende afwijking' leidt de opmerkelijke dissertatie *Besluiten in uitvoering* van René Torenvlied in.

De promovendus van de Universiteit Groningen en het Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS) bekijkt het klassieke en toch altijd actuele implementatievraagstuk op een vernieuwende manier. Torenvlied beperkt zich niet tot het ex post begrijpelijk maken van implementatieprocessen en -uitkomsten via vooral beschrijvende eenvoudige casestudies; doelstelling van zijn proefschrift is 'het opstellen en empirisch toetsen van een model van beleidsuitvoering dat beleidsafwijkingen van uitvoerende organisaties voorspelt en dat kan worden gekoppeld aan bestaande besluitvormingsmodellen' (p. 10).

De modelmatige benadering van politieke processen heeft in de bestuurskunde en aanverwante disciplines lange tijd een schijnbestaan geleid, vooral omdat men ervan uitging dat bij verloop en uitkomsten van beleidsprocessen een groot aantal factoren een rol spelen, terwijl het aantal van vergelijkbare gevallen gering zou zijn (het zogenaamde 'small cases, many variables' probleem). Het beeld is echter aan het veranderen, met name in de Verenigde Staten hebben onderzoekers van de discipline 'American Politics' tot de opkomst van theorie-

ontwikkeling en (wiskundige) modelvorming bijgedragen. Inmiddels is de modelmatige rationele-keuzebenadering in de Amerikaanse politiek-wetenschappelijke faculteiten bezig aan een zegetocht en ook in Europa krijgt deze benadering steeds meer aanhangers.

Torenvlied richt zijn onderzoek niet op het niveau van de politieke besluitvorming, maar op dat van de beleidsuitvoering. Zijn tweeledige vraagstelling luidt als volgt: '(I) Onder welke condities leidt een gebrek aan overeenstemming over gewenste politieke besluiten tussen politieke besluitvormers en uitvoerende organisaties tot beleidsafwijkingen van uitvoerende organisaties? (II) Onder welke condities leidt een gebrek aan overeenstemming tussen politieke besluitvormers onderling tot beleidsafwijkingen van uitvoerende organisaties' (p. 8). Onder beleidsafwijking verstaat Torenvlied het verschil tussen het politieke besluit en de beleidsprestatie. Beleidsprestaties zijn handelingen van uitvoeringsorganisaties, zoals bij voorbeeld het inrichten van een fietspad. Het gaat Torenvlied dus niet om de effecten van beleid, bij voorbeeld de vraag in hoeverre het beleid bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

De vraagstelling wordt onderzocht aan de hand van programma's voor sociale en bestuurlijke vernieuwing in drie gemeenten, te weten Westellingenwerf (Friesland), Arnhem en Groningen. Het terrein van de sociale vernieuwing is volgens de auteur redelijk 'soft' wat volgens hem het voordeel heeft dat de inhoud van het beleid vanuit haar aard ruimte geeft voor mogelijke afwijkingen in de uitvoeringsfase – in tegenstelling tot bij voorbeeld infrastructuurele maatregelen (p. 87). Bovendien is het een beleidsterrein waar verschillende probleempercepties en belangen een rol spelen: prikkels voor uitvoerders (ambtelijke diensten, stichtingen, private ondernemers, belangenorganisaties) om van gemeenteraadsbesluiten af te wijken.

Het boek heeft een heldere opbouw en Torenvlied heeft een goede hand van schrijven. Hij begint zijn uiteenzetting met een theoretische discussie die de basis vormt voor een overkoepelend uitvoeringsmodel en een aantal specifieke modellen die de verschillende bediscussieerde theoretische stromingen weerspiegelen. Op deze manier komt de auteur tot vijf specifieke modellen. Het 'eigen voorkeur model' dat berust op de veronderstelling van de neoklassie-

ke bureaucratietheorie dat uitvoeringsorganisaties een informatievoorsprong hebben en hun eigen beleidsposities weten te realiseren (Niskanen, Tullock). Het 'politiek besluit model' stelt dat politieke controle en reputatiegevoeligheid ervoor zorgen dat uitvoerende organisaties niet van het politieke besluit afwijken. Het is gebaseerd op de klassieke bestuurskunde (Wilson, Weber) en het nieuwe economische institutionalisme (Weingast). In het 'gemengde model' is de aanname verwerkt dat uitvoerende organisaties hun eigen voorkeuren proberen te verwezenlijken, maar ook gevoelig zijn voor controle en hun reputatie als loyale uitvoerders (Ringeling, Lipsky, Weingast). Het 'politieke tegenstellingen model' en het 'gemengde tegenstellingen model' zijn gebaseerd op respectievelijk het politiek besluit model en het gemengde model, maar houden rekening met de effecten van politieke tegenstellingen tussen politieke besluitvormers onderling (zie deelvraag 2).

Een bekende kritiek op rationele-keuzemodellen is dat zij gebaseerd zijn op niet-realistische aannames. Dat de auteur veronderstelt dat uitvoerende organisaties risicomijdend zijn (p. 49), zal door de meeste lezers nog makkelijk geaccepteerd worden. Maar Torenvlied neemt ook aan dat de controlebaarheid van uitvoerende organisaties alleen van bepaalde kenmerken van de organisatie afhankelijk is en niet van de inhoud van het politiek besluit (pp. 50-51). Om zijn model hanteerbaar te houden moet de auteur bovendien veronderstellen dat organisaties niet van elkaar afhankelijk zijn bij het uitvoeren van beleid (p.212). Gezien het netwerkarakter van vele implementatieprocessen lijkt deze aanname niet a priori realistisch. Wel expliciteert en illustreert Torenvlied zijn aannames en plaatst hij zelf kritische kanttekeningen.

De auteur is ook expliciet bij de verantwoording van zijn dataverzameling en analyse. Nauwkeurig worden de gemaakte keuzes toegelicht. Validiteit en betrouwbaarheid komen uitgebreid aan de orde. In het middelpunt van zijn studie staan gesprekken met tien experts. Het waren vooral beleidsmedewerkers van de drie bovengenoemde gemeenten. De meeste van deze experts werden meerdere keren ondervraagd. Voor het onderzoek werd van hun vrij veel verwacht. Zij moesten voor iedere beleidsbeslissing in hun gemeente de oorspronkelijke beleidsalternatieven kennen en de posities van de circa 30 be-

trokken organisaties per gemeente. Van elk der uitvoerende organisaties moesten zij het belang inschatten dat de organisatie aan de positie hechtte, alsmede hun controlegevoeligheid en hun machtsmiddelen. Al deze variabelen moesten worden ingeschaald en gekwantificeerd. Hier komen bij mij twijfels op, of van de experts niet te veel verwacht werd. Ook rijst al snel de vraag naar de betrouwbaarheid van de 'experts' gezien hun eigen belangen in de organisatie en de daaruit voortvloeiende vertekening van de antwoorden. Terwijl in het algemeen vrij uitgebreid stilgestaan wordt bij de voor- en nadelen van expertonderzoek, wordt op het probleem van strategische antwoorden maar erg kort ingegaan: er wordt alleen verwezen naar de persoonlijke communicatie van de auteur met een andere onderzoeker naar wiens opvatting het probleem van strategische antwoorden in de praktijk erg meevalt. Twijfels over validiteit en betrouwbaarheid worden echter bijna volstrekt teniet gedaan door een goed doordachte combinatie van exploratieve interviews en inhoudsanalyse (triangulatie).

Om zijn model te toetsen kan Torenvlied teruggrijpen op in totaal 134 beleidsprestaties op basis van 34 besluiten. In Westellingenwerf en Arnhem komt het in ongeveer de helft van de geleverde beleidsprestaties niet tot beleidsafwijkingen. De praktijk van de sociale vernieuwing in deze twee gemeentes wordt het best verklaard door het gemengde model. Uitvoerende organisaties gedragen zich niet als loyale uitvoerders, maar houden wel degelijk rekening met het politiek besluit. Dit is op zich geen baanbrekende bevinding. Wat wel enigszins verrast, is het resultaat voor Groningen. Rond tweederde van de beleidsprestaties zijn conform de politieke besluiten. Hier biedt het politiek besluit model de beste verklaring. De gemeenteraad is erin geslaagd de loyale uitvoering af te dwingen, ondanks het feit dat uitvoerende organisaties die een prikkel hebben ondervonden om af te wijken, beschikten over speelruimte om dit ook te realiseren (p.178). Opmerkelijk is ook het gegeven dat het opnemen van een effect van politieke tegenstellingen (deelvraag 2) kennelijk geen extra verklaring biedt. Met andere woorden: 'Uitvoerende organisaties wijken af van het politieke besluit ongeacht de mate waarin gebrek aan overeenstemming bestaat tussen raadsfracties over het gewenste politieke besluit' (p. 186). De verwachting dat uitvoerders politieke besluitvormers tegen elkaar

zullen uitspelen, wordt niet bevestigd.

De auteur slaagt erin een model met grote voorspellende waarde en weinig variabelen te ontwikkelen. Het gemengde model doet voor 57% van de gevallen in Arnhem, voor 58% in Groningen en voor 80% in Westellingenwerf een correcte voorspelling van de beleidsprestatie. Vervolgens koppelt Torenvlied het beleidsuitvoeringsmodel aan een bestaand besluitvormingsmodel, ontwikkeld door onder andere Torenvlieds promotor Stokman. Het doel is een prognose te geven van de beleidsprestatie van uitvoeringsorganisaties nog vóór een politiek besluit genomen is. Het zogenaamd geïntegreerd prognostisch model van beleidsprestaties weet voor 38% van de gevallen in Arnhem, voor 57% in Groningen en voor 70% van die in Westellingenwerf de beleidsprestatie correct te voorspellen.

Vooraf Groningen laat zien dat een gemeenteraad redelijk in staat is om de beleidsuitvoering te controleren. Deze empirische bevestiging van het primaat van de politiek staat haaks op de opvatting dat de politiek zich verplaatst heeft (Bovens et al., 1995) of dat de plaats van de macht leeg is (Kuypers et al., 1993). Deze spanning geeft voldoende aanleiding voor vervolgonderzoek. Het is daarbij te hopen dat onderzoekers Torenvlieds methodologie als voorbeeld nemen. Dat de Vereniging voor Bestuurskunde de G.A. van Poeljeprins 1996 aan Torenvlied toegekend heeft kan als een bewijs gezien worden dat methodologische stringentie gehonoreerd wordt.

M. Haverland
Universiteit Utrecht

Literatuur

- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, P. Kalma en F. Becker, 1995, *De verplaatsing van de politiek*. Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting.
Kuypers, P., R. Foqué en P. Frissen, 1993, *De lege plek van de macht: Over bestuurlijke vernieuwing en de veranderende rol van de politiek*. Amsterdam, De Balie.

**Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid**
**Volksgezondheidszorg: Rapporten aan
de Regering, nr. 52.**
Sdu-uitgevers, Den Haag 1997.

Op 23 juni van het vorig jaar meldde *de Volkskrant*: 'Het gebeurt niet vaak dat het kabinet een advies publiekelijk afwijst nog voor het stuk zelf is gepubliceerd. Deze onaangename bejegening overkwam vorige week de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (...) Minister Borst van Volksgezondheid was niet alleen de eerste die de kern van het advies - voer een basisverzekering in - openbaarde tijdens een debat met de Tweede Kamer, maar ze wees de basisverzekering ook onmiddellijk van de hand'. Tamelijk automatisch veronderstel je dat het hier om een heel goed advies moet gaan en na lezing kan ik verzekeren: die veronderstelling is terecht. *Volksgezondheidszorg* is een rapport met een heldere, grondige, door allerlei empirisch materiaal onderbouwde probleemanalyse, die uitmondt in een logisch daaruit voortvloeiend verstandig advies, dat helaas politiek niet opportuun is.

Het rapport begint met een beschouwing over de stijgende kosten van de gezondheidszorg. De belangrijkste oorzaak van die stijging, de vergrijzing, wordt enigszins gerelativeerd. Het feit dat mensen gemiddeld steeds ouder worden wordt in belangrijke mate gecompenseerd doordat deze mensen ook steeds langer premie hebben betaald (p. 82). Wel van groot belang is de in het verschiet liggende leeftijdsopbouw van de bevolking: met het ouder worden van de babyboom generatie zullen steeds meer zorgbehoevenden moeten worden verzorgd door daaropvolgende kleinere generaties. Technologische innovatie leidt volgens de raad op drie manieren tot hogere kosten: (1) veel nieuwe technologieën zijn zogeheten halfwas technologieën die de patiënt niet genezen, maar hem ziek en zorgbehoefstig in leven kunnen houden; (2) nieuwe technologie is vaak diagnostisch van aard; zij leidt tot vroege indicatiestelling en daarmee lang niet altijd tot tijdige genezing, maar veel vaker tot vroege toetreding tot het medische circuit; (3) technologische vooruitgang leidt regelmatig tot ruimere indicatiestelling; behandelingsmethoden die vroeger aan een beperkte categorie patiënten konden worden aangeboden, staan nu ter beschikking voor een veel grotere groep. Voorts

zal een belangrijke opwaartse druk uitgaan van de toenemende mondigheid van patiënten: de babyboom generatie zal, zo lijkt de raad te denken, te zijner tijd eenpersoonskamers gaan eisen in het verpleeghuis (p. 84-85).

Er staat ons nog een grote kostenstijging te wachten en het is al te optimistisch ervan uit te gaan dat het economisch mooi weer zal blijven. Op zeker moment zal er bezuinigd moeten worden. Bezuinigen kan verreweg het best geschieden binnen de context van een voor alle burgers gelijke basisverzekering ziektekosten. Een keuze voor of tegen vergoeding van een bepaalde behandeling is dan een keuze waar iedereen aan onderworpen is, niet alleen die burgers die aangewezen zijn op het ziekenfondspakket of de dure standaardpakketpolis die door particuliere verzekeraars wordt aangeboden aan cliënten 'met een vlekje' (hogere leeftijd, ziektegeschiedenis). Het huidige systeem is er een van impliciete keuzen en niet democratisch gelegitimeerde bezuinigingen. Na de periode van de plannen Dekker en Simons, een periode van 'choice without change' zijn we terecht gekomen in een tijd van 'change without choice', zoals dat heet in een van de achtergrondstudies bij het WRR-rapport (p. 155). Er is momenteel sprake van een heel geleidelijke, maar niettemin onmiskenbare, indirecte aantasting van de solidariteit. De zogeheten risicodragende budgettering bij ziekenfondsen zet een premie op risicoselectie door ziekenfondsen (bij particuliere verzekeraars speelt premie-differentiatie op grond van individuele risico's uiteraard al veel langer). Werkgevers sluiten collectieve contracten af met particuliere verzekeraars voor al hun werknemers inclusief diegenen wier loon niet uitkomt boven de ziekenfondsgrens. Daarmee worden relatief gezonde verzekerden onttrokken aan het ziekenfonds.

Zolang het economisch tij gunstig is, zijn dergelijke impliciete keuzen nog niet bedreigend; het echte gevaar ontstaat pas bij economische tegenwind. Dan alsnog het stelsel hervormen lijkt de raad onverstandig. In deze tijd van voorspoed zou een basisverzekering moeten worden ingevoerd. Tegen de tijd dat het moet, kunnen we dan expliciete keuzes gaan maken in de zorg en daarvoor heeft de raad nu vast een tweetal methoden ontwikkeld. De eerste bestaat uit een scherpe afbakening van wat gezondheidszorg is. De raad bepleit een breuk met de ooit door de World Health Organization geïntroduceerde al-

omvattende (inderdaad onhanteerbare) definitie van gezondheid ('gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden'). Gezondheidszorg zou een veel bescheidener tweeledige doelstelling moeten hebben: (1) het voorkomen en genezen van ziekten en (2) de verpleging en verzorging van ziekten. Als definitie van gezondheidszorg lijkt dit heel zinnig; als instrument om te bezuinigen is het minder bruikbaar. Dat komt ten eerste omdat de raad diverse voorzieningen die buiten de definitie vallen langs de omweg van efficiency toch in het basisverzekeringspakket wil opnemen (de anticonceptiepil valt niet binnen de definitie, maar weer wel in het pakket, om de kosten van abortussen zo laag mogelijk te houden). Ten tweede is de raad regelmatig van oordeel dat zaken die niet in het basisverzekeringspakket thuishoren langs een andere weg wel collectief zullen moeten worden vergoed (gezinshulp na het overlijden van een ouder is bijvoorbeeld geen gezondheidszorg, maar moet misschien wel door de gemeenschap worden betaald; datzelfde geldt voor hulp aan bejaarden die wel oud maar niet ziek zijn).

De tweede methode behelst een prioritering binnen de drie kolommen in de zorg: 'care', 'cure' en preventie. De raad is van oordeel dat een afweging *tussen* deze kolommen vrijwel niet mogelijk is (wat wilt u: schoon drinkwater, verzorging van zwakzinnigen of *bypass* operaties voor hartpatiënten?). Keuzes moeten worden gemaakt binnen de afzonderlijke kolommen op grond van kolom-interne prioriteitenlijstjes. Deze zien er als volgt uit. Voor de cure: 1. Acute zorg in geval van levensbedreigende ziekten; 2. Acute zorg bij dreigend verlies van essentiële functies; 3. Niet-acute zorg in geval van levensbedreigende ziekten; 4. Niet-acute zorg bij dreigend verlies van essentiële functies; 5. Zorg voor chronisch zieken om blijvende beperkingen te voorkomen of te verminderen. Voor de care: 1. Zorg voor ernstig geestelijk en lichamelijk gehandicapten, terminale patiënten, psychogeriatrische en psychiatrische patiënten; 2. professionele verpleging in de thuiszorg; 3. ondersteuning bij persoonlijke verzorging in geval van chronische ziekte; 4. ondersteuning bij huishoudelijke activiteiten in huis. En voor de preventieve zorg: 1. collectieve goederen (schoon water enz.), infectieziektenbestrijding; 2. gezondheidsbevorderende maatregelen gericht op het beïnvloeden van gedrag (antirookcampagnes en dergelijke); 3. vroege

opsporing (bijvoorbeeld bevolkingsonderzoek naar borst- en baarmoederhalskanker).

Gegeven het feit dat interkolomafwegingen te moeilijk zijn wordt de vraag waar te bezuinigen in feite vertaald naar de vraag in welke kolom de laatste voorzieningen het makkelijkst kunnen worden gemist (dit zijn niet de woorden van de raad, ik probeer zijn redenering door te trekken). Het lijkt mij evident dat dan wordt begonnen met preventie (snijden in 2 en 3); temeer daar een van de achtergrondstudies bij het WRR-rapport overtuigend aantoonde dat effectieve antirookcampagnes in feite kostenverhogend werken: een niet-roker consumeert in totaal meer zorg dan een roker. Vervolgens komt de caresector aan de beurt (verrassend genoeg, aangezien in Nederland een breed gedeelde voorkeur voor 'care over cure' lijkt te bestaan). Voor huishoudelijke activiteiten kan men immers burens, familieleden of zelf te betalen werksters inschakelen. Snijden in de cure op grond van dit prioriteitenlijstje (schrappen van voorzieningen die chronisch zieken het leven dragelijker moeten maken?) lijkt me vrijwel onmogelijk en zeker onwenselijk. Bezuinigen in de curesector kan veel beter langs een andere weg, die thans al is ingeslagen en ook door de raad wordt aangeduid: het beter en uitvoeriger testen van geneesmiddelen en behandelmethoden, het schrappen van middelen en methoden die geen of heel weinig effect sorteren, de vrijheid van artsen om tests aan te vragen en behandelmethoden uit te proberen aan banden leggen door vormen van protocollaire geneeskunde enzovoort.

Nogmaals: een heel goed rapport. Het enige verwijt dat de opstellers misschien kan worden gemaakt is dat zij niet stap voor stap hebben aangegeven hoe een basisverzekering zou moeten worden ingevoerd (hoe moet de minister werkgevers, zorgverzekeraars, medisch specialisten en de vvd-fractie meekrijgen op de lange weg naar een basisverzekering?). Men heeft waarschijnlijk gedacht dat een overtuigende probleemanalyse, logische redeneringen en een verstandige normatieve keuze overtuigingskracht genoeg zouden moeten hebben. Voor een wetenschappelijk adviesorgaan is dat geen slecht uitgangspunt.

M.J. Trappenburg
Rijksuniversiteit Leiden

Gijs van Donselaar**The benefit of another's pain: Parasitism, scarcity, basic income.**

(Proefschrift Universiteit van Amsterdam), eigen uitgave, 1997, 219 pp.

Hoe helpen we parasitisme de wereld uit? Dat is het thema van het proefschrift waarop Gijs van Donselaar 2 juli 1997 *cum laude* is gepromoveerd. Om de strekking van het boek duidelijk te maken zal ik gebruikmaken van twee actuele beleidsopties voor de toekomst, het basisinkomen en het eerlijk verdelen van de schaarse milieugebruiksruimte.

Het basisinkomen stelt mensen met een hoge vrijetijdsvoorkeur of lage arbeidsmoraal in staat in hun levensonderhoud te voorzien zonder zelf betaalde arbeid te verrichten, zelfs zonder enige bereidheid daartoe. Met dit basisinkomen leggen zij wel beslag op schaarse consumptiegoederen, geproduceerd door de arbeid van anderen. De eerste groep parasiteert op de andere en dit mag niet van Van Donselaar. Echter, Van Parijs beargumenteert in zijn veelbesproken boek *Real freedom for all* (1995) dat het basisinkomen '... de uitdrukking [is] van het streven om ieder individu een gelijk aandeel te verschaffen in het gemeenschappelijke erfgoed in de breedste zin, dat wil zeggen in de 'externe hulpbronnen' van natuurlijke grondstoffen en land, nagelaten vermogens, verbruik van schaarse milieufactoren, en beslag op schaarse arbeidsplaatsen'.

Het tweede voorbeeld. Stel dat de overheid iedere inwoner een gelijk en verhandelbaar aandeel in de milieugebruiksruimte (MGR) toekent, waarbij de MGR zodanig wordt vastgesteld dat er sprake zal zijn van een duurzame economie. Degenen die meer wensen te produceren en consumeren dan hun aandeel in de MGR toestaat dienen een deel van de MGR van anderen te kopen die minder dan hun aandeel in de MGR verbruiken. Deze laatste groep ontvangt dan een arbeidsloos inkomen (ook een soort basisinkomen), want zij hoeven voor de opbrengst uit de verkoop van hun aandeel in de MGR niet te werken. Maar als deze groep in een situatie waarin het milieu geen grenzen zou stellen aan de economische groei eveneens minder dan hun aandeel in de MGR verbruiken, dan betekent dit dat zij feitelijk niets opgeven waarvoor zij gecompenseerd zouden moeten worden. Met andere woorden, het toedelen van een gelijk en verhandelbaar recht op MGR maakt parasitisme mogelijk: de groep met een hoog consumptie-

en productieniveau zou beter af zijn geweest wanneer de andere groep er niet was geweest (hoewel ze slechter af zouden zijn als de andere groep eveneens een groot beslag zou leggen op het milieu).

Van Donselaar toont nu aan dat parasitisme inherent is aan dit soort gelijke verdelingen. In beide voorbeelden hierboven is sprake van een gelijke verdeelsleutel, maar ook van parasitisme want: '... een parasitaire verhouding bestaat tussen A en B wanneer A er door de aanwezigheid van B op vooruit gaat, terwijl B er door de aanwezigheid van A op achteruit gaat'. In de eerste drie hoofdstukken van het boek wordt onderzocht hoe de rechtvaardigheids-theorieën van Gauthier, Nozick en Locke met dit parasitisme omgaan. De laatste drie hoofdstukken gaan in op het parasitisme dat resulteert als ieder een gelijk en verhandelbaar aandeel zou krijgen in externe hulpbronnen (Dworkin's hulpbronnengelijkheid).

Het boek wil een schets geven van een rechtvaardige verdeling waarin de mogelijkheid tot parasitisme is geëlimineerd. Om het parasitisme inherent aan de gelijke verdeelsleutel te elimineren stelt Van Donselaar een 'Levitische rechtvaardigheid' voor, waarbij men in plaats van een onvoorwaardelijk, gelijk en verhandelbaar recht op schaarse hulpbronnen slechts een recht verkrijgt op voorwaarde dat men een *onafhankelijke* interesse in die hulpbronnen heeft. Deze onafhankelijke interesse houdt in dat iemand alleen aanspraak kan maken op goederen als deze worden aangewend voor eigen (consumptieve of productieve) doeleinden, maar niet als men de goederen direct wil doorverkopen aan andere belangstellenden. Natuurlijk, botsingen van (onafhankelijke) interesses doen zich veelvuldig voor, maar waar het om gaat is dat de één hierbij niet mag profiteren *ten koste* van de ander. Degenen die de 'grootste' interesse hebben krijgen dan ook het 'grootste recht' (zie stelling 3: 'Schaarse hulpbronnen behoren toe aan hen die er het meest efficiënt mee om gaan'). Deze notie van onafhankelijke interesse is een afgeleide van de eis dat er geen parasitisme mag optreden. Immers, indien sommigen, zoals uit bovenstaande voorbeelden blijkt, slechts interesse hebben in schaarse goederen louter met het doel de marktwaarde van deze rechten te innen zonder deze goederen zelf te gebruiken, dan parasiteren zij op de anderen met een grotere, onafhankelijke, interesse om deze goederen zelf te gebruiken.

Bij deze theorie van Levitische rechtvaardigheid

doet zich echter een aantal theoretische en praktische problemen die door de auteur niet of onvoldoende worden onderkend. Ten eerste, een strikte toepassing van dit streven is dat gehandicapten geen aanspraak kunnen maken op een uitkering gefinancierd door anderen, want de laatsten zouden beter af zijn geweest zonder de eersten. Dit probleem kan gemakkelijk worden ondervangen door een onderscheid te maken tussen een moreel en niet-moreel verwerpelijk parasitisme, wat de auteur overigens niet doet. Ten tweede, de definitie van parasitisme is van contra-feitelijke aard: *zou de één er bij afwezigheid van de ander erop vooruit gaan, en de ander erop achteruit?*

Parasiteren is misschien niet fair, maar welk belang moet er aan worden toegekend binnen een rechtvaardigheidstheorie? Is het verbod op parasitisme louter een prima facie principe dat eventueel moet wijken voor andere eisen van rechtvaardigheid, of moet het fungeren als 'overriding principle' waardoor dan het basisinkomen niet op principiële gronden kan worden gerechtvaardigd. Van Donselaar lijkt voor het laatste te kiezen, getuige stelling 5: 'De algemene verplichting voor arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden om, hen aangeboden, passend werk te aanvaarden, dient in stand te blijven'. Wat kunnen voorstanders van het basisinkomen hiertegen inbrengen? Volgens van Parijs impliceert een zo gelijk mogelijke verdeling van reële vrijheid (in de zin van de vrijheid om te doen wat men eventueel zou willen of kunnen doen, en niet wat men feitelijk wil doen), een streven naar hulpbronnegelijkheid. Daarom moet aan iedereen een basisinkomen dat duurzaam financierbaar is ter beschikking worden gesteld. Van Donselaar is echter van mening dat van Parijs' notie van reële vrijheid een soort optie-fetisjisme inhoudt. Bij de gelijke verdeling van hulpbronnen krijgen ook degenen die helemaal geen onafhankelijke interesse hebben in deze goederen een aandeel toegewezen, louter omdat het bij reële vrijheid (in tegenstelling tot bij Levitische rechtvaardigheid) niet gaat om de feitelijke en onafhankelijke interesses die men heeft, maar om wat men *zou kunnen willen* doen (i.c. het openhouden van opties). Van Donselaar stelt voor te verdelen naar rato van de mate van onafhankelijke interesse, dus afgezien van de marktwaarde van deze goederen. De praktische problemen die zich hierbij voordoen zijn dat voorkeuren en interesses tijdens de levensduur kunnen veranderen en dat om parasitis-

me te weren, het strikt genomen niet nodig is de niet-verifieerbare notie van 'onafhankelijke interesse' te hanteren. Het volstaat om *niet-verhandelbare* eigendomsrechten toe te kennen: wie hulpbronnen krijgt toegewezen en deze niet gebruikt en ook niet verkoopt aan anderen, parasiteert niet, maar deze verdeling is natuurlijk niet efficiënt.

Er zijn ook voorstanders van het basisinkomen die het parasitisme-argument als onweerlegbaar beschouwen. Niettemin menen zij dat dit probleem op de koop toe moet worden genomen om tot een meer rechtvaardige inkomensverdeling te komen. Een basisinkomen is bijvoorbeeld een uitgelezen instrument om te komen tot compenserende rechtvaardigheid in een situatie van structurele werkloosheid. Als mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt altijd kunnen terugvallen op het basisinkomen (zonder inkomens- en middelentoets en zonder sollicitatieplicht), dan wordt hun onderhandelingspositie versterkt. Werkgevers die onaantrekkelijk werk aanbieden worden dan gedwongen hetzij de arbeidsomstandigheden te verbeteren, hetzij het arbeidsloon te verhogen. Het openlaten van de mogelijkheid tot parasitisme (in dit verband betekent dit het weigeren van een baan tegen het geboden loon en de bijbehorende arbeidsomstandigheden) is dan de prijs die wordt betaald om te komen tot compenserende rechtvaardigheid. Immers, het hanteren van strenge voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering om oneigenlijk gebruik en daarmee parasitisme te bestrijden (bijvoorbeeld de plicht tot het accepteren van aangeboden werk op straffe van korting van de uitkering) ondergraaft de onderhandelingspositie van werklozen, die meestal toch al moeten opereren op segmenten van de arbeidsmarkt met een groot aanbod-overschot.

In dit proefschrift wordt het verschijnsel parasitisme uitgebreid geanalyseerd, en geïllustreerd aan de hand van het basisinkomen. Volgens Van Donselaar hebben bestaande rechtvaardigheidstheorieën zoals die van Gauthier en Nozick zich ofwel onvoldoende rekenschap van dit probleem gegeven, ofwel de implicaties van dit probleem niet adequaat behandeld. Van Donselaar is niet zozeer tegen het basisinkomen, maar stelt wel dat het, juist vanwege het parasitisme, niet op principiële gronden kan worden gerechtvaardigd. Deze discussie zal nog wel enige tijd voortduren.

L.F.M. Groot, Universiteit Utrecht

H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee**De sociale segmentatie van Nederland in 2015.**

Nr. v96 in de serie 'Voorstudies en Achtergronden' van de wrr. Sdu, 's-Gravenhage 1996.

Deze voorstudie voor 'Tweedeling in Perspectief', het eigenlijke WRR-rapport, omvat een tiental zeer uitvoerige bijdragen over belangrijke aspecten van onze samenleving waarin zich ongelijkheid kan manifesteren. Het genoten onderwijs is hierbij de centrale variabele. Enerzijds wordt de onderwijsexpansie en worden onderwijskansen beschreven, anderzijds wordt onderwijs in verband gebracht met trouwpatronen, de waarde van diploma's, de vrije tijd, de politieke voorkeur, het inkomen enzovoort.

De kracht van het verrichte onderzoek schuilt in het gebruik en de vergelijking van grote databestanden die op vele tijdstippen in de afgelopen decennia zijn verzameld. Gebruik is gemaakt van het Aanvullend Voorzieningen Onderzoek; het Culturele Veranderingen Onderzoek; de Enquête Beroepsbevolking; de European Community Studies (de Eurobarometer); het Nederlands Stratificatie en Mobiliteitsbestand; het Nationaal Kiezersonderzoek; de Tijdbestedingsonderzoeken van het SCP en van het Woningbehoeftenonderzoek. De meeste van deze enquêtes zijn in het begin van de jaren '70 gestart. De onderzoekers zijn daardoor in staat om, voortbouwend op de inmiddels indrukwekkende literatuur op dit terrein, en gebruikmakend van hun internationale oriëntatie, geloofwaardige interpretaties zowel als toekomstvoorspellingen te geven. Ieder die ten onrechte nog steeds meent dat de sociologie slechts Binsenwahrheiten oplevert zou kennis moeten nemen van de inhoud van dit boek en de gevolgde werkwijze.

Het auteurscollectief overlapt in belangrijke mate dat van het een jaar eerder verschenen 'Verschuiven de ongelijkheid in Nederland' (Dronkers en Ultee, red.; door ondergetekende besproken in B en M), hetgeen geen verbazing zal wekken. Naast de 'oude bekenden' Ganzeboom, P. de Graaf, Kraaykamp, N.D. de Graaf en Ultee treffen we als nieuwe auteurs aan Dessens (over inkomensongelijkheid van huishoudens); Jansen en Mulder (over het opleidingsniveau van huwelijkspartners); Van Kempen

en Van Weesep (geografen, over segregatie); Scheepers (over rechts extremisme) en Hermkens over inkomensverdeling en rechtvaardiging van inkomensverschillen. Alle auteurs zijn verbonden aan de Utrechtse of aan de Nijmeegse universiteit; verschillende van hen hebben overigens 'stuivertje gewisseld' tussen de ene en de andere instelling. De homogeniteit van de bijdragen is, waarschijnlijk mede daardoor, bewonderenswaardig. Het is echter allereerst een boek dat zich gemakkelijk laat lezen. Aan vrijwel elk van de bijdragen ligt een immense hoeveelheid empirisch – en vooral reken – werk ten grondslag, dat maar zeer ten dele verantwoord wordt. De toelichtingen zijn veelal summier, en vergen een geconcentreerde lezer die laten we zeggen na 1985 zijn/haar opleiding in de methoden & technieken heeft genoten. Voor anderen zal de tekst veel vraagtekens oproepen. Gelukkig is elk hoofdstuk voorzien van een samenvatting waaruit men kan opmaken wat de auteur zelf nu eigenlijk het belangrijkste vindt. Deze publicatie omvat overigens een schat aan materiaal over de Nederlandse samenleving; het gebruik ervan in sociologieopleidingen lijkt me alleszins verrijkend.

In het eigenlijke WRR-rapport zijn vooral de bijdragen van Ganzeboom en P. de Graaf over onderwijsexpansie, onderwijskansen, de waarde van diploma's en de arbeidsmarkt gebruikt. Duidelijk is in ieder geval overgekomen de gedachte dat opleidingsverschillen een fundamentele positie in het debat over ongelijkheid behoren te hebben dan beroeps- en inkomensverschillen. Daarnaast maakt 'Tweedeling in Perspectief' in ruime mate gebruik van CPB-, scw- en CBS-publicaties. Dat hoeft geen verbazing te wekken, omdat het WRR-rapport zich in sterke mate beperkt tot opleidings-, inkomens- en beroepsverschillen. Vooral voor degenen die aan dergelijke 'harde' variabelen niet genoeg hebben, en die willen duiken in de effecten van ongelijkheid op trouwpatronen, politieke voorkeuren en vele andere culturele aspecten, verschaft het hier besproken onderzoeksrapport een Fundgrube van wetenswaardigheden.

P.G.Swanborn
Universiteit Amsterdam