



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden**

Hendriks, Frank

### **Citation**

Hendriks, F. (1996, March 27). *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*. DSWO Press. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4972>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4972>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Deel I

## Thema's en theorieën

### 2

## Automobiliteit, beleid en bestuur

### 2.1 Inleiding: de auto en zijn effecten

Toen Karl Benz ongeveer een eeuw geleden met de eerste door een verbrandingsmotor aangedreven automobiel door de straten van Mannheim reed, kon hij onmogelijk voorzien welke gevolgen zijn uitvinding zou hebben voor de mens, de maatschappij, de natuur en de bebouwde omgeving. Niet vanwege een gebrek aan vooruitziende blik, maar vanwege de verstrekkendheid van de gevolgen van het automobilisme. Sinds de bouw van de eerste 'Patent-Automobil Benz' is een onoverzienbare stroom nieuwe auto's in talloze typen en vormen overgeleverd aan het wegennet dat met man en macht geasfalteerd, verbreed en uitgebouwd is. Dit heeft werk opgeleverd voor zeer velen, in verschillende sectoren van de economie. De structuur en het aanzicht van de bebouwde omgeving is mede hierdoor drastisch veranderd. De effecten van een eeuw automobilisme voor het natuurlijk milieu – denk aan het energieverbruik, de geluidsproductie, de luchtverontreiniging en de asfaltering van het landschap – zijn zelfs nu nog niet volledig te overzien.<sup>1</sup>

De auto is een bijzonder gebruiksvoorwerp in de zin dat de gevolgen van het autogebruik verspreid zijn over de gebruikers én de niet-gebruikers. Het gebruik van een auto heeft tegelijk interne effecten (voor de gebruiker van de betreffende auto) en externe effecten (voor de niet-gebruikers van die auto). Deze kunnen weer onderverdeeld worden in directe (primaire) en indirecte (secundaire) effecten, en in positieve (gewenste) en negatieve (ongewenste) effecten. De automobiel is één van die moderne technieken waarvan de gewenste effecten ondeelbaar verbonden zijn met de ongewenste effecten (Achterhuis, 1992: 53). De mogelijkheden voor de één zijn onlosmakelijk verbonden met de beperkingen voor de ander.

### **Het individuele genoeg van automobiliteit**

Over de positieve aspecten van de auto voor het individu is veel geschreven. In het cultuursociologische meesterwerk 'For Love of the Automobile' betoogt Wolfgang Sachs dat de capaciteiten van de auto uitstekend aansluiten bij de idealen van de Verlichting en de dromen van de moderne mens (Sachs, 1984; 1992). De auto is het symbool van vooruitgang en technische emancipatie. Het voegt paardekracht en robuustheid toe aan de gebrekkige menselijke uitrusting. Het geeft mensen het gevoel heer en meester te zijn van de tijd en de ruimte.

Het laatste kan tot op zekere hoogte ook gezegd worden van andere vervoers-technieken. De auto is echter het enige voertuig dat macht en snelheid combineert met flexibiliteit, zelfbeschikking, comfort en privacy. De automobilist beslist zelf het tijdstip van vertrek, de te volgen route, het aantal stops onderweg en de plaats van aankomst. Met het dichttrekken van het portier kan de automobilist zich afzonderen van anderen en zich wanen in een privédomen. De autobezitter beslist in principe zelf met wie hij<sup>2</sup> zijn domein wil delen. Dit domein is in veel opzichten een verlengstuk van de huiskamer, compleet met luie stoel, muziekinstallatie en airconditioning. De auto is een veilige cocon én een machtige vervoerstechniek. Hij biedt een idee van veiligheid én een gevoel van almacht. "One sinks in so cozily, almost as if into the sheltering womb, surrounded by unmistakable comfort, while at the same time indulging a feeling of power and force rarely experienced in life otherwise", schrijft Sachs over het 'autogevoel' (1992: 131).

Het is duidelijk dat het vervoer per fiets, bus, trein of tram deze combinatie van kwaliteiten niet bezit. Deze vervoersmiddelen missen bovendien de secundaire kwaliteiten die vaak aan de auto worden toegeschreven. Het gaat hier om kwaliteiten die met vervoer als zodanig weinig te maken hebben: sociale status, zelfbevestiging, spanning en zinnelijke prikkeling. In reclamespots en brochures worden deze kwaliteiten voortdurend onderstreept. De auto is een statussymbool waarmee men zich sociaal van anderen kan onderscheiden.<sup>3</sup> Het is een symbool van macht en als zodanig een vorm van 'ego-prothese'. Door Freud beïnvloedde psychologen beweren dat de auto als geen ander voertuig appelleert aan 'eros' en 'thanatos'. In het design wordt rekening gehouden met de voorkeuren van de beide sexen. Er zijn zogenaamde 'mannenauto's' en 'vrouwen-auto's'. Autorijden is spannend, want gevaar voor eigen leven en dat van anderen ligt voortdurend op de loer (de achtervolgsscène is niet voor niets een vast onderdeel van elke spannende Hollywood-film).

Over de individuele nadelen van het 'automobiel' zijn (het gebrek aan bewegingsvrijheid in de auto, de onmogelijkheid om te lezen of te schrijven, het ongevalsrisico, etc.) wordt relatief weinig gerept. Men krijgt de indruk dat die in het niet vallen vergeleken met de individuele voordelen. Dit blijkt ook uit het door velen gedeelde verlangen om een auto te bezitten en daarvoor ook een forse prijs te betalen. Met de massa-motorisering wordt die prijs lang niet meer alleen betaald in de vorm van operationele kosten – afschrijvingen, belastingen, accijnzen, benzine – maar ook in de vorm van afkalvende voordelen. Door het

groeïend aantal files en de alsmaar schaarser wordende parkeerruimte is de auto, in de woorden van Lewis Mumford, een grillige maitresse geworden die geneugten belooft die slechts zo nu en dan gesmaakt kunnen worden.<sup>4</sup>

### **De externe effecten van automobiliteit**

De automobiel is een machtig voertuig met effecten die ver boven de individuele autobezitter en -gebruiker uitstijgen. Dit zijn de externe effecten van automobiliteit, uiteenvallend in positieve en negatieve externe effecten.

De positieve externe effecten worden over het algemeen in termen van BNP, werkgelegenheid, omzet en rendement uitgedrukt. Sinds het begin van deze eeuw wordt de produktie en het gebruik van auto's in verband gebracht met economische groei en vooruitgang.<sup>5</sup> Het is een feit dat de automobiellindustrieën en alle daarmee samenhangende sectoren (olie-industrie, wegenbouw, etc.) in veel westerse landen een belangrijk deel van het BNP genereren. Als auto's veel gebruikt en veel gekocht worden, dan gaat het goed met deze bedrijfstakken. Vertegenwoordigers van de groothandel en de detailhandel betogen daarnaast dat ze minder zouden verkopen als hun klanten minder (auto)mobiel zouden zijn. Het onderzoek op dit vlak heeft geen eenduidige resultaten opgeleverd. Aan de ene kant is het evident dat winkeliers ermee geholpen zijn als de klanten hun winkels goed kunnen bereiken. Aan de andere kant is aangetoond dat auto-vrije winkelstraten een gunstig verkoopklimaat bieden, zolang het openbaar vervoer voor de klanten maar goed geregeld is.

Iedereen kan wel enkele negatieve gevolgen opnoemen die het autogebruik heeft voor de niet-gebruikers. De auto maakt lawaai, hij vervuult de buitenlucht, hij neemt veel ruimte in beslag (zowel rijdend als stilstaand) en hij is een visueel obstakel. Zeker binnen de stad, waar veel mensen dicht op elkaar leven en de ruimte schaars is, wordt de auto door veel niet-gebruikers ervaren als een onding. Dit komt deels door het feit dat de moderne auto afgesteld is op indrukwekkende prestaties buiten de bebouwde kom, en niet op onopvallende en relatief langzame manoeuvres binnen een dichtbebouwd stadsgebied (volgens sommigen is de moderne auto even geschikt voor gebruik in de stad als een kettingzaag geschikt is voor het snijden van een pakje boter). Voor een ander deel vloeien de negatieve externe effecten voort uit het feit dat auto's relatief grootschalige infrastructuren nodig hebben. Zoals een schaats nutteloos is zonder stevig ijs, zo is een auto nutteloos zonder goede wegen.

Met de groeiende populariteit van de auto kwamen de grenzen van het negentiende eeuwse stratenet in steden snel in beeld. Dit bracht stedenbouwers als Le Corbusier tot de conclusie dat een totaal nieuw type straat nodig was. De straat zou herschapen moeten worden als 'een machine voor autoverkeer'. Volgens Hans Reichow zou de machinale verwerking van autoverkeer zich moeten uitstrekken over de gehele stad. Op die manier zou een 'autogerechte Stadt' – een voor auto's optimale stad – ontstaan (Reichow, 1959). In overeenstemming met deze ideeën zijn in de afgelopen eeuw veel verkeersdoorbraken uitgevoerd, waarbij organisch gegroeide steden drastisch werden opgesplitst en een deel

van hun overgeleverde bouwsubstantie moesten inleveren.

De opkomst van de auto heeft ook op indirecte wijze grote gevolgen gehad voor het stedelijk leven. De auto heeft de menselijke actieradius en de scheiding van stedelijke activiteiten en functies bevorderd. De auto heeft het mogelijk gemaakt om op de ene plek te wonen, op de andere plek te werken, op weer andere plekken (vaak van elkaar gescheiden) te winkelen en te recreëren, en daartussen relatief grote afstanden af te leggen. Op die manier zijn monofunctionele milieus ontstaan, die op hun beurt weer de automobilititeit hebben gestimuleerd. Omdat monofunctionele locaties veelzijdigheid missen, worden mensen voortdurend geprikkeld om hun heil elders te zoeken. In een slaapstad slaapt men, in een winkelcentrum winkelt men, in een recreatiegebied recreëert men en in een zakencentrum doet men zaken. Als men genoeg heeft van één van deze activiteiten dan verplaatst men zich naar een andere gebied, in veel gevallen per auto.

De genoemde processen zijn zelfversterkend. Hoe meer mensen verhuizen naar de suburbs, hoe meer het stadscentrum een eentonige plek wordt waar alleen van negen tot vijf wat te doen is, hoe meer mensen dus geprikkeld worden om uit het stadscentrum weg te trekken, enzovoorts. Al die verkeersbewegingen vereisen een infrastructuur, die per definitie ook monofunctioneel is. Veel meer dan rondjes rijden kan men bijvoorbeeld niet op een verkeersrotonde. De bouw van monofunctionele infrastructuren bevordert de verzakelijking en rationalisering van het stedelijk leven, hetgeen de trek naar de buitenwijken en het gebruik van de auto ook weer versterkt (Mumford, 1979: 542).

In 'The Fall of Public Man' beschrijft Richard Sennet (1974) de historische processen die tot het ontstaan van 'dode' openbare ruimtes hebben geleid. De moderne mens heeft zich volgens Sennett steeds meer verschanst in een van de publieke ruimte afgeschermd private sfeer. De auto is een mobiel verlengstuk van de private levensfeer: "as one can isolate oneself in a private automobile, for freedom of movement, one ceases to believe one's surroundings have any meaning save as a means toward the end of one's own motion (...) the effect on public space, especially the space in the public street, is that the space becomes meaningless or even maddening unless it can be subordinated to free movement. The technology of modern motion replaces being in the street with the desire to erase the constraints of geography", aldus Sennett (1974: 14-5). Ook anderen stellen vast dat het noodzakelijke evenwicht tussen de private en de publieke sfeer door de automobilititeit is zoekgeraakt. Victor Caliendo (1986: 151) schrijft dat het zoeken naar wegen voor de opvang van het groeiend autoverkeer ten koste is gegaan van de klassieke en fundamentele functie van de openbare weg: "that of promoting an open setting for communication and exchange". De straat wordt steeds minder als *locus* gezien en steeds meer als 'linkage', hetgeen volgens Gloria Levitas (1986: 232) vervreemding en anomie bij de weggebruikers veroorzaakt.

Al met al is de auto een onmisbaar onderdeel geworden van het moderne leven. Ook zij die skeptisch tegenover de auto staan kunnen gebruik van dit voertuig moeilijk vermijden. Er is derhalve een paradoxale situatie ontstaan, waarbij men sterk afhankelijk is geworden van een voertuig dat bedoeld is om de mens onafhankelijk te maken: "rubbing one's tired eyes, one discovers a new form of dependence behind the independence gained (...) a dependent independence", schrijft Sachs (1992: 101). Met nogal wat overdrijving stelt de antropologe Margareth Mead dat de moderne mens de gevangene is van de autobeschaving, aangezien de mens zonder auto bijna nergens meer heen kan. Men kan makkelijk tegenwerpen dat de ketens van die gevangenis dan wel zeer rekbaar zijn. Was dat niet zo, dan zou de auto door de individuele automobilist niet zo positief worden beoordeeld. Naar mijn mening komt de tragiek van de automobiliteit niet zozeer op individueel niveau alswel op collectief niveau naar voren.

### **Een variant op de *tragedy of the commons***

In het befaamde artikel 'The Tragedy of the Commons' beschrijft Garrett Hardin hoe vrije toegang en gebruik van een 'commons' (een gemeenschappelijk goed) onvermijdelijk leidt tot erosie en uitputting van dit goed (Hardin, 1968: 1243-48). Wanneer een gemeenschappelijk goed 'free for all' is leidt de optelsom van individueel rationele keuzes tot een resultaat dat collectief irrationeel genoemd kan worden. Het klassieke voorbeeld is dat van een weide waarop iedere herder zijn kudde kan laten grazen. Voor iedere herder afzonderlijk is het rationeel om zijn schapen los te laten op de weide. De korte-termijn baten van deze beslissing komen immers in zijn geheel bij de betreffende herder terecht. De kosten die verbonden zijn aan het overbegrazen van de weide worden pas op termijn merkbaar en zijn bovendien verdeeld over alle herders gezamenlijk. De individuele herder wint er noch op de korte termijn, noch op de lange termijn bij als hij zijn schapen niet de weide in stuurt. Doet hij dat niet, dan doet een andere herder het wel en dan wordt de weide afgegraasd zonder dat hij een graantje heeft meegepikt. Het probleem is dat alle rationele herders afzonderlijk tot deze conclusie zullen komen. "Therein is the tragedy", onderstreept Hardin (1968: 1244): "Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit -- in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons". Hetzelfde mechanisme kan optreden bij andere gemeenschappelijke goederen ter land, ter zee en in de lucht. De tragische handelingen betreffen ofwel het wegnemen van een 'goed' (het gras ingeval van de weide) ofwel het toevoegen van een 'kwaad' (bijvoorbeeld vervuiling van de bodem, de lucht of het water).<sup>6</sup>

Voor de komst van de auto was de publieke ruimte van de stad in feite een gemeenschappelijk goed. Ze was vrij toegankelijk voor iedereen, onafhankelijk van het gebruikte vervoersmiddel. De publieke ruimte was natuurlijk wel een wat afwijkende 'commons', namelijk één die (met de nodige moeite) uitgebreid

kon worden. Enerzijds kan men zeggen dat hiermee een wezenskenmerk van een *commons* wegvalt: een echte *commons* kan volgens sommigen alleen maar kleiner en niet groter worden.<sup>7</sup> Anderzijds is het zo dat de marges voor uitbreiding van de publieke ruimte in stedelijke gebieden doorgaans gering zijn en dat gerealiseerde uitbreidingen (verkeersdoorbraken, wegverbredingen) de schaarstesituatie niet lang en niet wezenlijk verminderen. Ondanks de theoretische mogelijkheid van uitbreiding wordt de praktijk vooral beheerst door de ervaring dat de publieke ruimte schaars is.

Ondanks de schaarste van de publieke ruimte is het voor de individuele autobezitter rationeel om zijn auto in het stedelijk verkeer te gebruiken. Waarom zou hij zich inhouden? Een belangrijk deel van de kosten – de vaste kosten – is de autobezitter sowieso al kwijt. Hij kan er maar beter voor zorgen dat daar voldoende rijplezier tegenover staat. Daarbij komt dat het leeuwedeel van de openbare weg voor de automobilist gratis toegankelijk is, zodat de variabele kosten doorgaans niet opwegen tegen de eerder besproken baten van het autogebruik. Bovendien is het zo dat als de ene automobilist zelfbeheersing toont, de andere automobilisten daar alleen maar van profiteren door zijn plek in te nemen. Voor iedere automobilist afzonderlijk is het dus rationeel om de auto te gebruiken. De optelsom van deze individuele rationaliteiten leidt echter in twee opzichten tot collectieve irrationaliteit.

Ten eerste is het resultaat irrationeel voor het collectief van *autogebruikers*. Hoe meer automobilisten willen genieten van de vrijheid, de flexibiliteit en de snelheid die de auto in beginsel belooft, hoe minder deze beloften uiteindelijk ingelost kunnen worden: “With every additional car each minute is worth less in distance (...) everyone is stealing everyone else’s precious time”, schrijft Sachs (1992: 176). In veel Westeuropese steden komt het dagelijks voor dat zovelen tegelijk ‘automobil’ willen zijn dat uiteindelijk niemand meer vooruit komt. De files en verstoppingen zijn soms zo structureel dat gesproken kan worden van een ‘verkeersinfarct’. Hoe meer deze situatie in beeld komt hoe luider de roep klinkt om uitbreidingen van het wegennet. Nieuwe of bredere wegen zijn in het verleden echter niet in staat gebleken om het probleem structureel op te lossen. De nieuw geschapen wegcapaciteit bleek veelal binnen de kortste keren weer vol te stromen met automobilisten die voorheen de drukste plaatsen en tijdstippen meden – door voor of na de spits te reizen, door om te rijden of door een ander vervoermiddel te kiezen. Dit wordt achterwege gelaten zo gauw de nieuwe wegcapaciteit beschikbaar is (Downs, 1992: 28).

Ten tweede heeft het ‘haasje over’ van meer autoverkeer, meer wegcapaciteit, nog eens meer autoverkeer en weer meer wegcapaciteit – hoe rationeel ook vanuit het perspectief van de individuele automobilist – duidelijk irrationele trekken voor het collectief van gebruikers van de *publieke ruimte*. Weinig automobilisten zijn alleen maar automobilist. De meeste van hen bewegen zich ook regelmatig te voet of op de fiets voort. Vanuit dit perspectief zullen zij ongetwijfeld merken dat het lopen en het fietsen er niet makkelijker en ook niet altijd plezieriger op is geworden. Door het toenemend autoverkeer en de bijbehorende func-

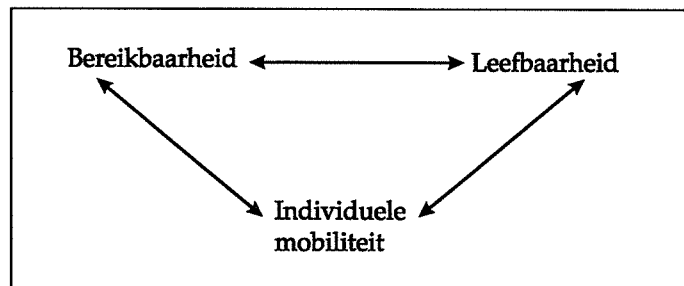
tionalisering van de ruimte heeft de openbare weg een goed deel van zijn functie als 'huiskamer', waar iedereen zich vrij kan bewegen en zich op zijn gemak kan voelen, moeten prijsgeven.

In plaats van een huiskamer is de publieke ruimte verworden tot een abstracte ruimte waaraan men intrinsiek geen deel heeft en waarvoor men als individu ook niet verantwoordelijk is. "Men trekt individueel of te zamen met andere individuen door deze ruimte. De andere gebruikers van die ruimte zijn anonieme vreemden die niet zozeer medegebruiker dan wel concurrenten zijn", aldus Zijderfeld (1991: 115). Velen zullen zich herkennen in Jan Blokkers dubbelhartige en sarcastische visie op het stadsverkeer: "In mijn auto haat ik alles wat fietst en wandelt en in die hoedanigheid altijd blijk geeft van piratengedrag (...) Als fietser ben ik inderdaad de ergste, waarbij ik niet precies kan aangeven wie ik het meeste veracht: de automobilist of de voetganger (...) De wandelaar in mij heeft aan fietsers als het kan ook nog inniger hekel dan aan automobilisten (...) Zo zit het in mekaar. Het is keihard, het is catch as catch can. Het is leven of te laat komen".<sup>8</sup> De druk op de stedelijke ruimte komt vooral voort uit het kolosale succes van de automobiel. De aard en de omvang van de automobiliteit verhoudt zich eenvoudigweg slecht tot de precare stedelijke ruimte.

De individuele rationaliteit en de collectieve rationaliteit van het autogebruik staan op gespannen voet met elkaar. Niemand is gebaat bij de vervuiling van het milieu en de verschraling van de publieke ruimte, maar toch dragen we er bijna allemaal toe bij. "Only the advantages count in considerations of private utility, legt Sachs uit: "they after all are subject to individual calculation, whereas the damages are distributed so thinly that they appear only on other people's accounts. The utilities are individualized, the damages socialized. Although rational in personal terms, *free choice* in transport proves nearly irrational socially" (Sachs, 1992: 207).

## 2.2 Publiek beleid en collectieve keuzeproblemen

Vanwege de grote externe effecten is het autoverkeer van meet af aan een zorg van de overheid geweest. Van de overheid wordt verwacht dat zij de positieve en negatieve effecten van de automobiliteit voor de samenleving als geheel tegen elkaar afweegt. Bij deze afweging staat de overheid voortdurend voor dilemma's. Men wil doorgaans verschillende doelen tegelijk bereiken, maar als men voor het één kiest dan kan het ander in de knel komen en omgekeerd. In het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer van de Nederlandse overheid wordt het majeure keuzeprobleem voorgesteld als: "zo goed mogelijk omgaan met het spanningsveld tussen individuele vrijheid, bereikbaarheid en leefbaarheid".<sup>9</sup> In Engeland en Duitsland staat de overheid in essentie voor dezelfde keuzesituatie, die als volgt gevisualiseerd kan worden.

**Figuur 2.1:** *spanningsrelaties in het automobilitéitsbeleid*

Bron: svv II, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988-89

Individuele mobiliteit wordt in alle westerse democratieën als een groot goed beschouwd. Men komt niet graag aan de vrijheid van mensen om te gaan en staan waar zij willen, en daarbij de auto te gebruiken als zij dat wensen. Anderzijds is het echter zo dat ongelimiteerde automobilitéit de leefbaarheid bedreigt en de bereikbaarheid van sommige locaties op de tocht zet.

De paradoxale gedachte dat mobiliteit de doorstroming van het verkeer (en daarmee de bereikbaarheid van locaties) zou kunnen schaden wint vooral de laatste tijd veel terrein. De vrijheid van de één kan omslaan in de onvrijheid van de ander. Het kan zo erg worden dat belangrijk geacht verkeer (ambulanceverkeer, zakelijk verkeer, etc.) de plaats van bestemming niet meer kan bereiken. Men kan natuurlijk speciaal voor deze verkeersstromen extra infrastructuur bouwen, maar het nadeel daarvan is dat de leefomgeving weer extra onder druk komt te staan. Men kan ook plaats vrijmaken binnen de bestaande infrastructuur (door bijvoorbeeld speciale rijstroken voor zakelijk verkeer aan te leggen), maar het nadeel daarvan is weer dat de vrijheid van de andere weggebruikers beknot wordt.

Het moge duidelijk zijn dat pogingen om de leefbaarheid te bewaken of te vergroten veelal op gespannen voet staan met de doelen van bereikbaarheid en individuele vrijheid. Als buurtbewoners aandringen op de versmalling of sluiting van wegen, de aanleg van plantsoenen en speelplaatsen in hun buurt, dan kan men er van uitgaan dat middenstanders, zakenlieden en automobilisten binnen de kortste keren bij de overheid op de stoep staan om te betogen dat het functioneren hen op die manier onmogelijk wordt gemaakt.

Wat kan de overheid in theorie doen in dit spanningsveld? En wat hebben verschillende overheden in de praktijk zoal gedaan? Hieronder worden de opties voor, de basispatronen bij en de trends in het overheidsbeleid besproken.

### **Opties in het automobilitéitsbeleid**

Automobilitéitsbeleid komt in essentie neer op het inpassen van het autoverkeer in de publieke ruimte, meer technisch gezegd: op het inbedden van verkeersstromen in infrastructuur (Goudappel, 1974: 98). Het automobilitéitsbeleid kent dan ook twee aangrijpingspunten: de vraag naar automobilitéit en het aanbod van wegcapaciteit. De overheid kan natuurlijk besluiten om geen van deze aan-

grijpingspunten te benutten. Men stelt dan dat het autoverkeer het maar moet doen met de wegcapaciteit die in het verleden geschapen is (men laat het autoverkeer dan als het ware over 'Gods wegen' stromen).

In de praktijk zien we dat overheden meestal een actieve benadering kiezen, waarbij zij zich richten op het aanbod, op de vraag of op beide tegelijk (Downs, 1992: 23 e.v.). Opties die het aanbod als aangrijpingspunt hebben zijn onder meer:

- Uitbouw van de wegcapaciteit: verbreding of nieuwbouw van wegen, bruggen, tunnels, 'by-passes', etc.
- Afbouw van de wegcapaciteit: wegversmalling of afsluiting voor autoverkeer; plaatsing van barrières (paaltjes, verkeersdrempels, etc.).
- Verbetering van het concurrerend aanbod: uitbouw van busbanen, spoorbanen, fietspaden, trottoirs; verbetering van de aansluiting op langzaam en openbaar vervoer; veraangenaming van langzaam verkeer; subsidiëring en tariefverlaging in het openbaar vervoer.
- Reorganisatie van de bestaande wegcapaciteit: door ordening en socialisatie (geboden en verboden; toewijzing van rijbanen aan specifieke verkeersstromen); en met behulp van verkeersinformatie en telematica (verkeersgeleidingssystemen, 'intelligente' wegen).
- 'Prijzen' van de schaarse ruimte (hoe schaarser de wegcapaciteit hoe hoger de te betalen prijs): voor het stilstaan (parkeertarieven) en het rondrijden (rekeningrijden, 'road-pricing').

Hoewel het aangrijpingspunt van deze opties primair bij het aanbod ligt, wordt de vraag naar automobiliteit telkens mede beïnvloed. Iedere wijziging aan de aanbodkant is tegelijk een beperking of een stimulans aan de vraagkant – dat wil zeggen: een negatieve of positieve prikkel voor de automobilist. Vooral bij de laatstgenoemde optie is het duidelijk dat de overheid via het aanbod de vraag probeert te beïnvloeden. Door op verschillende tijdstippen en plaatsen verschillende prijzen te vragen, hoopt de overheid bij te dragen aan de 'internalisering' van de externe effecten bij de automobilist. Als men de complete rekening gepresenteerd krijgt zal men op individueel niveau verstandiger met de auto omgaan en zal men op collectief niveau een betere afstemming van vraag en aanbod bereiken – zo is de redenering. Daarnaast moeten opties worden genoemd die de vraag naar automobiliteit als primair aangrijpingspunt hebben:

- Administratieve regulering van autobezit of -gebruik via geboden of verboden: toerbeurtsystemen;<sup>10</sup> selectief verbod op autobezit; vergunningenbeleid. Certificaten en vergunningen kunnen gecombineerd worden met marktprikkels (hoe groter de aanspraak op schaarse ruimte hoe hoger de prijs).<sup>11</sup>
- Subsidiëring of belasting van de auto(mobilist) los van het specifieke weggebruik: reiskostenforfait, wegenbelasting, accijnzen (accijnzen zijn wel verbonden aan autogebruik in het algemeen, maar niet aan het gebruik van een specifiek deel van de publieke infrastructuur).
- Beïnvloeding van het rijgedrag. Naast de hierboven genoemde fysieke faciliteiten en barrières kan men denken aan politiecontroles, ingebouwde snelheidsbegrenzers, tachografen en andere instrumenten voor de detectie en/of correctie van het rijgedrag;
- Beïnvloeding van de algemene attitude ten aanzien van autogebruik: met behulp van informatiebrochures, reklamespots en andere vormen van publieke voorlichting en advisering.

**Grondpatronen: autovolgend en autoremmend beleid**

De overheid heeft dus zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant verschillende aangrijpingspunten. Sommige opties sluiten elkaar uit, andere opties kunnen in combinatie worden beproefd.

In dit onderzoek gaat het niet zozeer om geïsoleerde beslissingen van overheden alswel om het historisch patroon dat uit reeksen beslissingen kan worden opgemaakt. Daarbij wordt vooral gekeken naar de betekenis die reeksen van beslissingen hebben voor de verhouding tussen het autoverkeer aan de ene kant en de publieke ruimte aan de andere kant. Wanneer men op die manier naar het automobilitéitsbeleid kijkt komen er twee grondpatronen naar voren: 1) een autovolgend patroon; en 2) een autoremmend patroon (vgl. Linder, 1972: 229). Dit zijn twee grondpatronen die analytisch tegenover elkaar geplaatst kunnen worden: men maakt de publieke ruimte ondergeschikt aan de auto, of men maakt de auto ondergeschikt aan de publieke ruimte (bij een voortdurend groeiende automobilitéit betekent dit automatisch dat men het autoverkeer op de één of andere manier afremt).

Bij het eerste grondpatroon staat de functionele rationaliteit voorop: men accepteert een maatschappelijke ontwikkeling, past zijn doelen daar op aan en zoekt daarbij de meest adequate middelen. Een autovolgend beleid vereist doorgaans ingrijpende infrastructurale werken, die de veelzijdigheid van de publieke ruimte meestal geen goed doen. De (functionele) rationaliteit van de tekentafel staat op gespannen voet met de (substantiële) rationaliteit van een veelzijdige stedelijke ruimte. Een functioneel-rationeel (verkeers)beleid kan leiden tot het ontstaan van monofunctionele 'steden zonder stedelijkheid' (Zijderveld 1983b; 1991: 104).

Bij een autoremmend beleid is de functionele rationaliteit in zoverre minder dominant, dat bij een semi-autonoom maatschappelijke proces (de groeiende automobilitéit) vraagtekens worden gezet en de geijkte beleidsmaatregelen worden heroverwogen in het licht van een substantieel bredere normstelling. De auto wordt in het bredere kader van de publieke ruimte geplaatst, waardoor ook andere normen en waarden – buiten de functioneel-rationele – in beeld komen. Bij een autoremmend beleid krijgen niet alleen de (functionele) alternatieven voor de auto meer kansen, maar ook die activiteiten die substantieel waardevol zijn zonder dat ze duidelijk instrumenteel 'nuttig' zijn.

In de praktijk blijkt dat een autovolgend beleid in verschillende vormen en gradaties voorkomt, evenals een autoremmend beleid. In de praktijk blijkt ook een onduidelijk schemergebied te bestaan tussen de twee typen. Desalniettemin is de analyse gebaat bij het onderscheiden van twee duidelijke grondpatronen. Ze zijn als het ware de coördinaten waartegen de werkelijkheid kan worden afgezet. Zo kan men betogen dat op het ene tijdstip in vergelijking met het andere, of in de ene plaats in vergelijking met de andere, een meer of minder autovolgend danwel autoremmend beleid wordt gevoerd.

### Een megatrend

In de literatuur over het automobiliteitsbeleid wordt veelal een trendbreuk gesignaleerd rond 1970 (Hall & Hass-Klau, 1986: 3; Sachs, 1992: 173). Tot die tijd zou een autovolgend beleid hebben gedomineerd, zij het in verschillende vormen en gradaties. Automobiliteit werd aanvankelijk beschouwd als iets dat onlosmakelijk verbonden is met de vooruitgang. De vooruitgang van de vervoerstechniek werd onvermijdelijk geacht en luid toegejuicht. De aanpassingen in de publieke ruimte waren aanvankelijk ook nog te overzien. Weggebruikers moesten zich weliswaar gedisciplineerder gaan gedragen en de auto op steeds meer plekken voorrang verlenen, maar met enige inschikkelijkheid kon men vooralsnog allemaal uit de voeten.

Dit veranderde met de spectaculaire groei van het autobezit en het autobezit in de naoorlogse periode. Onder invloed van het modernisme en het functionalisme in de stedenbouw werden verbredingen, verkeersdoorbraken en compleet nieuwe wegenstelsels als logische consequenties van de wassende autostroom beschouwd. Het autovolgend beleid beleefde een hoogtepunt in de jaren vijftig en zestig met de uitvoering van grootschalige wegenplannen in vele Europese steden. Het idee dat de vraag naar automobiliteit verminderd zou kunnen worden, in plaats van het wegeaanbod voortdurend te vergroten, speelde in de beleidsvorming nauwelijks een rol. Het genot van de auto werd als een groot goed beschouwd, waar eigenlijk niemand van verstoken zou mogen blijven. Als men genoeg gespaard had om er één te kopen, dan moest hij natuurlijk ook gebruikt kunnen worden.

Eind zestiger en begin zeventiger jaren neemt de kritiek op het autovolgend beleid toe. Het autoverkeer begint de publieke ruimte op sommige plaatsen dermate te domineren, dat hier en daar tegenmaatregelen worden overwogen. Vooralsnog verwacht men dat uitbouw van het openbaar vervoer verlichting zal brengen. Ondergronds openbaar vervoer heeft daarbij het voordeel dat er geen wegcapaciteit voor ingeleverd hoeft worden en dat een deel van de reizigers van de straat verdwijnt. Wanneer het stedelijk autoverkeer desondanks blijft toenemen, en wanneer fysieke uitbreidingen van het wegennet op steeds grotere weerstanden stuiten wordt het langzaamaan tijd om uit een ander vaatje te gaan tappen. Van verschillende kanten weerklinkt de eis dat de auto moet inschikken, dat het publiek domein voorwaarden moet stellen aan de auto in plaats van andersom.

Er zijn weinig Europese steden die tegenwoordig niet met deze eis geconfronteerd worden. In veel gevallen probeert men met moderne technieken te redden wat er te redden valt. Met behulp van verkeersgeleidingssystemen en telematica tracht men het autoverkeer zo doelmatig mogelijk te concentreren op het bestaande wegennet. Menig stadsbestuur voert een stringent parkeerbeleid of vormt andere drempels om het kaf (de onnodige, oneconomische automobiliteit) van het koren (de noodzakelijke, economische automobiliteit) te scheiden. In

sommige gevallen gaat men daadwerkelijk over tot het verkleinen van de beschikbare wegcapaciteit voor auto's. In een enkel geval hoopt men niet alleen dat de wal het schip zal keren, maar probeert men ook 'het schip' zelve te veranderen – dat wil zeggen: men probeert te bewerkstelligen dat mensen niet alleen minder automobiel *kunnen* zijn, maar dat zij dat ook minder *willen* zijn.

Over het geheel genomen kan men in naoorlogs Europa een megatrend waarnemen van een autovolgend-uitnodigend beleid naar een autoremmend-ontmoedigend beleid. Men moet er echter wel beseffen dat de tijdstippen waarop, en de gradaties en vormen waarin de verschillende typen beleid waargenomen worden van plaats tot plaats verschillen. De golfbeweging is in hoofdlijnen misschien gelijk, maar het tij en het verval kan in specifieke gevallen grote verschillen vertonen. In dit proefschrift wordt onderzocht of en hoe de organisatie van de grootstedelijke besluitvorming daarmee verband houdt.

### 2.3 Automobilititeit en het bestuur van de grote stad

Volgens een schatting van de Europese Commissie woont ongeveer tachtig procent van de Europeanen in verstedelijkt gebied.<sup>12</sup> Een deel daarvan woont in het hart van deze gebieden, in de centrumstad. Een ander deel woont in de periferie, in het verstedelijkte ommeland. Moderne technieken van transport en communicatie hebben de spreiding van het stedelijk leven mogelijk gemaakt. De auto heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Terwijl de lift de uitbreiding van de stad in de hoogte heeft versterkt, heeft de auto de verspreiding van de stad in de breedte gestimuleerd (Barnett, 1986: 126).

Behalve een bijdrage aan gewenst geachte mobiliteit, levert de auto ook een bijdrage aan minder gewenst geachte maatschappelijke ontwikkelingen. In het algemeen kan men zeggen dat de auto een versterkend effect heeft op maatschappelijke segregatie. Ten eerste versterkt de auto reeds bestaande sociale ongelijkheden. De auto biedt individuele mobiliteit aan hen die welvarend, gezond en in de kracht van hun leven zijn, terwijl degenen die maatschappelijk toch al minder sterk staan relatief 'vervoersarm' zijn (kinderen, ouderen en zij die om lichamelijke, geestelijke of financiële redenen geen auto kunnen rijden).

Ten tweede levert de auto een bijdrage aan de ruimtelijke spreiding van maatschappelijke ongelijkheid. Zij die een auto bezitten zijn beter in staat om de 'exit optie' van Hirschman (1970: 122) te beproeven: 'voting with your feet' komt in de praktijk veelal neer op 'voting with your car'. De auto heeft een onmiskenbare impuls gegeven aan de trek van relatief welgestelden uit de stad en aan het proces dat wordt aangeduid met de term 'social sorting': het sorteren van maatschappelijke groepen over de ruimte van het grootstedelijk gebied (Williams, 1971). Een veelbesproken gevolg van dit proces is dat probleemgroepen doorgaans in het centrum van het stedelijk gebied overblijven, waardoor in sommige wijken duidelijk sprake is van probleemaccumulatie. Daar stapelen de problemen zich op: werkloosheid, onveiligheid, verslaving, slechte huisvesting,

verkeersdrukte, vervreemding, etc. Steden met probleemaccumulatiewijken kunnen in alle Europese landen, Nederland inclusief, worden aangetroffen. Maatschappelijke tegenstellingen binnen het stedelijk gebied worden dus versterkt en bevestigd door de auto. Daar komt nog bij dat de auto zelf een rondrijdend probleem is. De externe effecten van het autoverkeer doen zich niet alleen in de centrumstad maar ook in het ommeland gelden. In de centrumstad staan de wegen onder druk van het autoverkeer dat van en naar de binnenstad trekt. In de randgemeenten staan de wegen onder druk van het autoverkeer dat van of naar het buitengebied trekt of dat, via ringwegen, om de centrumstad heen wordt geleid. In ieder deel van de stadsregio kunnen de bewoners met recht zeggen dat de verkeersproblemen vooral door 'de anderen' worden veroorzaakt.

### **Het grootstedelijk bestuursprobleem in tweevoud**

Als veroorzaker, versterker en verspreider van maatschappelijke problemen vormt de automobiliteit een belangrijk vraagstuk voor het bestuur in grootstedelijke gebieden. Volgens David en Peterson (1976: v-xiii) kan men op twee manieren tegen grootstedelijke bestuursvraagstukken aankijken: ten eerste als een 'issue of governance' – als een besturingsprobleem; ten tweede als een 'issue of representation' – als een vertegenwoordigingsvraagstuk.<sup>13</sup>

In het eerste geval staat de vraag centraal welke organisatievormen en welke middelen gebruikt (moeten) worden bij de aanpak van grootstedelijke problemen. De 'issue of governance' wordt vanouds gedomineerd door het perspectief van de bestuurders. Klassieke problemen die vanuit dit perspectief worden gesignaleerd zijn het gebrek aan effectieve middelen voor sturing en coördinatie en het bestaan van een institutionele lappendeken in vele grootstedelijke gebieden. In het tweede geval staat de vraag centraal welke actoren en/of welke waarden betrokken (moeten) worden bij het zoeken naar een antwoord op de vragen van de grote stad. De vertegenwoordigingskwestie wordt logischerwijze meer uit het perspectief van de bestuurden benaderd. Vanuit dit perspectief komt de dominantie van één groep of waardenstelsel als problematisch naar voren.

In de komende twee paragrafen wordt een overzicht gegeven van de relevante beschouwingen omtrent het besturingsvraagstuk en het vertegenwoordigingsvraagstuk. Op die manier wordt mijn keuze voor een culturele/institutionele benadering van het grootstedelijk bestuur stap voor stap verduidelijkt.

## **2.4 De besturingskwestie: *the issue of governance***

Welke organisatievormen en welke middelen (moeten) worden gebruikt bij de aanpak van grootstedelijke problemen? Zowel in prescriptief als in descriptief opzicht is de vraag naar de besturing van grootstedelijke gebieden niet eenvoudig te beantwoorden. "The adequate organization of modern metropolitan areas is one of the great unsolved problems of modern politics", aldus Charles

Merriam.<sup>14</sup> Alsof dat nog niet erg genoeg is voegt Bruno Dente daar aan toe: “Unfortunately, there is little empirical work proving any correlation between given institutional features, and minus or plus results in efficiency and effectiveness” (Dente, 1990: 57).

Het besturingsvraagstuk komt voort uit het gegeven dat de centrumstad tegenwoordig in verschillende opzichten te klein én te groot is. Enerzijds is er de maatschappelijke en economische schaalvergroting, die er voor gezorgd heeft dat de schaal van de centrumstad thans voor veel prangende vragen tekort schiet – dat de centrumstad *underbounded* is geworden (Bennett: 1989: 33). “Die Krise ist”, volgens Vogel (1974: 305): “die Krise des über seine Grenzen hinauswuchernden ökonomischen Systems” (Vogel, 1974: 305). De automobiliteit heeft zoals gezegd sterk bijgedragen aan de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten. De oplossing voor het probleem van *underboundedness* moet volgens velen gezocht worden in bestuurlijke schaalvergroting, opdat een geconsolideerd bestuur op regioniveau ontstaat. Anderzijds zijn de problemen *binnen* de grenzen van de centrumstad zo precair en ingewikkeld geworden – vooral in de zogenaamde probleemaccumulatiegebieden – dat ze vanuit het bestuurlijk centrum van de stad moeilijk beoordeeld en behandeld kunnen worden. Omdat het centrale stadsbestuur te log zou zijn en te ver af zou staan van de situatie in de wijken pleiten sommigen dan ook voor meer autonomie in de wijken.

De eerste oplossing (geconsolideerd regiobestuur) wordt meestal geassocieerd met de zogenaamde ‘Old Reform Movement’, de tweede oplossing (gedecentraliseerd wijkbestuur) met de zogeheten ‘New Reform Movement’ (Bish en Ostrom, 1979). Naast deze twee oplossingen onderscheiden Bish en Ostrom nog twee andere klassieke oplossingen voor het grootstedelijk bestuursvraagstuk: de ‘Two Tier Solution’ en de ‘Public Choice Approach’. De ‘Two-Tier Solution’ is een soort compromis tussen geconsolideerd regiobestuur en wijkbestuur. Het grootstedelijk bestuur wordt volgens een federaal model over twee lagen verdeeld: een onderste laag die zich bezighoudt met vraagstukken die zich op het niveau van de afzonderlijke stadsdelen voordoen en een bovenste laag die zich bezighoudt met regionale vraagstukken. Bish en Ostrom zijn zelf groot voorstander van het vierde alteratief, de ‘Public Choice Approach’, die theoretisch gezien het verst af staat van ‘Old Reform Movement’. Redenerend vanuit een micro-economisch perspectief komen zij tot de conclusie dat individuele burgers als consumenten van diensten en goederen gebaat zijn bij verscheidenheid, fragmentatie, competitie en overlap. Bish en Ostrom pleiten voor zelfsturing door semi-autonome consumentengemeenschappen, die zaken doen met een polycentrisch geheel van functionele verbanden.

### **Stedelijke besturingsmodellen volgens Dente**

Bruno Dente heeft de klassieke benaderingen van ‘metropolitan governance’ (afgezien van neighborhood government) in een ontwikkelingsmodel geplaatst en aangevuld met andere organisatievormen die naar zijn mening niet veron-

achtzaamd mogen worden (Dente, 1990). Hij betoogt dat de verschillende 'oplossingen' voor het grootstedelijk bestuursvraagstuk begrepen kunnen worden als het resultaat van het normatief bestuursmodel dat men hanteert én het empirisch probleem waar men zich op richt. Als bestuursmodellen onderscheidt hij: het rationeel-synoptisch model (met als geprefereerde organisatievorm de hiërarchie) en het incrementeel model (met als geprefereerde organisatievorm de markt). Het empirisch probleem waar deze modellen hun licht over laten schijnen is door de tijd heen verschillend gedefiniëerd. Dente onderscheidt drie fasen, die als volgt in schema kunnen worden gebracht.

**Figuur 2.2:** visies op het grootstedelijk bestuur

| Opvatting van de Metropolis   | Normatieve bestuursmodellen |                               |
|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
|                               | Rationeel-synoptisch        | Incrementeel                  |
| 1 Grote plaats                | Consolidatie                | Contracten                    |
| 2 'Stedelijke regio'          | Twée lagen model            | Gemeenschappelijke regelingen |
| 3 'Capital city' ('mainport') | Nationalisatie              | Netwerkende instantie         |

Bron: B. Dente (1990)

Aanvankelijk wordt de metropolis simpelweg gezien als een 'grote plaats' die net als alle andere plaatsen goederen en diensten moet leveren, maar dan op een grotere schaal. De probleemstelling luidt dat de historische schaal van de stedelijke activiteiten achterblijft bij de schaal die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt optimaal is, en dat randgemeenten vaak onbetaald kunnen 'meeliften' met de voorzieningen van de centrumstad. Om deze situatie, die inefficiënt en onrechtvaardig wordt gevonden, op te heffen stellen de synoptici een gemeentelijke schaalvergroting voor die alle grootstedelijke voorzieningen en consumenten weer onder één dak brengt. Consolidatie volgt volgens Dente uit een rationeel-synoptische optiek, waar hij de 'incrementele' optiek van de public choice theoretici tegenover plaatst. De public choice theoretici zijn van mening dat consolidatie het probleem van de inefficiënte en onrechtvaardige voorziening van goederen en diensten alleen maar verergert. Zij pleiten voor functionele regio's, interbestuurlijke contracten en – als het echt niet anders kan – voor partiële consolidatie. Ondanks de verschillende prescripties gaan beide stromingen uit van dezelfde definitie van de metropolis, namelijk als een groot 'dienstencentrum' voor de agglomeratie.

In een tweede definitie, die opgeld doet na het verschijnen van een reeks stadssociologische en -politicologische studies, wordt het grootstedelijk probleem opgevat als een planningsprobleem of, beter gezegd, als een vraagstuk van politieke wilsvorming. Aan de ene kant beseft men dat er zoiets is als een urbane regio, die als geheel bepaalde belangen kent. Aan de andere kant ziet men in dat die regio verdeeld is in verschillende gemeenschappen, met verschillende ideeën en belangen. Hieruit volgt de opgave om een structuur te vinden die tegemoet komt aan zowel de lokale als de regionale belangen. De 'Two Tier Solution', die eerder besproken werd, past volgens Dente bij de rationeel-synoptische benadering, terwijl vrijwillige gemeenschappelijke regelingen passen bij de incrementele optiek. In het eerste geval wordt gekozen voor top-down planning, waarbij vanuit een regionaal plan gewerkt wordt aan lokale plannen. In het tweede geval wordt gekozen voor bottom-up planning, waarbij het regionaal plan moet volgen uit de verzoening van lokale plannen. Of het nu van bovenaf of van onderop geprobeerd wordt, in beide gevallen is het de bedoeling om te komen tot coördinatie en integratie van grootstedelijke verscheidenheid.

Het voorstellingsvermogen van de bestuurlijke hervormers gaat meestal niet verder dan de twee bovengenoemde opvattingen van de metropolis, aldus Dente. Volgens hem vervallen de hervormers daarmee in de 'fout van het derde type', dat wil zeggen: ze houden zich bezig met de oplossing van het verkeerde probleem. Het feit dat men in veel gevallen te maken heeft met 'capital cities' wordt bijvoorbeeld veronachtzaamd. 'Capital cities' vormen de top of de kern van nationale en soms ook internationale stedelijke netwerken. Amsterdam bevindt zich aan de top van het Nederlandse stedelijke netwerk. Rotterdam is niet alleen een 'mainport' in Nederland, maar heeft daarnaast ook een centrale positie in een internationaal netwerk van havensteden. Deze steden hebben een betekenis die verder reikt dan die van 'dienstencentra' voor de agglomeratie. Het traceren en afbakenen van externe effecten en optimale schalen is hier dus extra hachelijk. Daar komt bij dat 'capital cities' niet alleen met intergemeentelijke (horizontale) tegenstellingen te maken hebben. Interbestuurlijke tegenstellingen in het verticale vlak – met bovengeschiedte besturen die de 'capital city' bij haar verreikende plannen onherroepelijk tegenkomt – zijn minstens even belangrijk. Omdat deze derde opvatting van de metropolis relatief weinig aandacht heeft gekregen is er ook nog niet veel geschreven over de bijpassende 'best way to organize'. Vanuit rationeel-synoptische oogpunt komt nationalisering van het bestuur als logische reactie naar voren. In Parijs en Londen zijn dergelijke aanzetten in de praktijk reeds te herkennen (Toonen c.s., 1992). Aanzetten vanuit incrementalistische hoek neigen eerder naar een relatief lichte, onderzoekende, bemiddelende en 'netwerkende' instantie die in staat is om de bestuurlijke stammenstrijd om te vormen in een 'positive sum game' (Dente, 1990).

Met behulp van Dente's schema kan het merendeel van de discussie over de reorganisatie van het grootstedelijk bestuur worden geplaatst en begrepen.<sup>15</sup>

Kenmerkend voor deze discussie is de instrumentele, functioneel-rationele, inslag. Instituties worden opgevat als instrumenten waarmee ingewikkelde problemen opgelost kunnen en moeten worden. Uiteindelijk is het debat gericht op de beantwoording van een typische 'how to' vraag: hoe kan men de grootstedelijke problematiek bestuurlijk de baas worden of blijven?

## 2.5 De vertegenwoordigingskwestie: *the issue of representation*

Terwijl de discussie over de besturingsvraag vooral gevoed wordt door de organisatietheorie en de instrumententheorie, wordt het debat over de representatiekwestie vooral geïnspireerd door de democratietheorie. Bij de representatiekwestie gaat het om de vraag welke actoren en/of welke waarden betrokken (moeten) worden bij het zoeken naar een antwoord op de vragen van de grote stad. Bestuurlijke instituties worden niet zozeer beoordeeld op hun instrumenteel nut alswel op hun gevolgen voor de openbaarheid van het publiek domein: bevoordelen ze sommige actoren en/of waarden meer dan andere?

Deze vraagstelling komt duidelijk naar voren in het klassieke boek 'Four Cities'. Williams en Adrian stellen in dit boek allereerst de vraag "who governs and what values prevail?" Vervolgens vragen zij zich af: "what interest do the existing institutions favor?" (Williams & Adrian, 1963: 16-7). In de lijn van deze vraagstelling zijn inmiddels veel studies verricht. Deze kunnen onderverdeeld worden in twee groepen. Bij de eerste groep is de aandacht meer gericht op de macht en invloed van actoren of groepen met bepaalde belangen. Tot deze groep behoren de klassieke 'community power studies' van Hunter, Dahl, Bachrach en Baratz, Crenson en anderen. Bij de tweede groep ligt het accent meer op de representatie van culturen en waardenpatronen. De bijdragen van Inglehart en Castells en de recente studies naar 'Nieuwe Sociale Bewegingen' zijn exemplarisch voor een type onderzoek dat de aandacht niet zozeer richt op belangen(groepen) als wel op de betekenisssystemen van waaruit belangen door groepen worden gedefinieerd.

### Vertegenwoordiging van actoren met belangen

Het genre van de 'community power studies' is begin deze eeuw in de Verenigde Staten ontstaan. Aanvankelijk zagen Amerikaanse onderzoekers de stad als een microcosmos waarop ze algemene politieke theorieën konden enten. Al snel raakte ze geïnteresseerd in de vertegenwoordiging van actoren met gelijkgestemde sociaal-economische belangen, oftewel in de vertegenwoordiging van verschillende sociaal-economische klassen (Dunleavy, 1980: 28-30).

Het denken in termen van groepen met gelijkgestemde 'belangen' is in belangrijke mate gestimuleerd door Floyd Hunters klassieker 'Community Power Structure' (1953). In dit boek beschijft Hunter de lokale machtsstructuur in Atlanta als een pyramidale structuur, waarin een 'clique' van vertegenwoordigers van de sociaal-economische bovenklasse aan de touwtjes trekt. In het ver-

lengde van dit onderzoek, dat als 'elitistisch' getypeerd werd, is een stroom studies op gang gekomen van 'pluralisten' (Dahl, Banfield), 'neo-elitisten' (Bachrach & Baratz, Crenson) en 'neo-pluralisten' (Lowi, Lindblom). Over dit debat is reeds zeer veel geschreven.<sup>16</sup> Op deze plek volstaat een kort (historisch) overzicht.

In reactie op Hunters bevindingen ontwikkelde zich het pluralisme. In 'Who Governs?' analyseerde Robert Dahl de besluitvorming op een drietal terreinen in New Haven (Dahl, 1961). Het antwoord op de vraag die hij in de titel stelt kan als volgt worden samengevat: een veelheid van elkaar afwisselende 'stakeholders' en 'interest groups' regeert. In tegenstelling tot Hunter, die afging op de indruk van anderen bij de bepaling van een actors macht (de reputatiemethode), leidde Dahl de macht van een actor af van het succes dat die actor heeft in de besluitvorming (de decisiemethode). Daartoe vergeleek hij de feitelijke besluitvorming met de belangen van de verschillende actoren. Een actor werd macht toegeschreven wanneer hij in staat was om de besluitvorming te bewegen in de richting van zijn eigen belangen. Het begrip eigenbelang stond centraal bij de pluralisten (Dunleavy, 1980: 30).

De benadering van Dahl en andere pluralisten kreeg stevige kritiek te verduren van neo-elitisten, waaronder Bachrach en Baratz (1970). Volgens hen was het onderzoek van Dahl vertekend omdat het zich enkel richtte op de *genomen* besluiten. Als men naar de niet-besluitvorming kijkt, dan komt er volgens Bachrach en Baratz een aanmerkelijk minder pluralistisch beeld naar voren. In hun boek 'Power and Poverty' betogen zij dat de grieven van de zwarte bevolking in Baltimore structureel niet aan bod kwamen omdat een gevestigde elite besluitvorming over dit onderwerp wist te voorkomen.

Bachrach en Baratz gingen volgens sommigen echter nog niet ver genoeg in hun analyse (Lukes, 1974). Zij zien besluitvorming en niet-besluitvorming nog steeds als het resultaat van bewust handelen door invloedrijke actoren. Daarbij verwaarlozen ze het feit dat de besluitvorming *ook als actoren niets doen* in een bepaalde richting gestuurd kan worden. Naast het 'eerste gezicht van de macht' dat Dahl ons heeft getoond (het vermogen van actoren om de inhoud van beslissingen te veranderen) en het 'tweede gezicht van de macht' dat Bachrach en Baratz hebben onthuld (het vermogen van actoren om besluitvorming te voorkomen) onderscheidt Lukes nog een 'derde gezicht van de macht': institutionele waarden, normen, rollen en gebruiken kunnen – zonder dat iemand actief macht uitoefent – verhinderen dat potentiële issues op de politieke agenda verschijnen.

Bachrach en Baratz hadden slechts oog voor instituties voorzover deze bepaalde personen of groepen (blokkerings)macht verleenden. Lukes heeft dan ook meer waardering voor Crenson, die in 'The Un-Politics of Air-Pollution' nadrukkelijk aandacht vroeg voor geïnstitutionaliseerde waarden bij de verklaring van verschillen in aanpak van luchtvervuiling in twee naburige gemeenten in Indiana (Crenson, 1971). In Gary-Indiana duurde de niet-besluitvorming over dit onderwerp veel langer dan in East Chicago-Indiana, hetgeen Crenson ver-

klaart uit de prominente aanwezigheid van U.S. Steel in Gary. Het zijn niet zozeer de handelingen van deze actor die besluitvorming hebben tegengehouden, als wel zijn machtsreputatie en de daaruitvoortvloeiende vrees voor repercussies. Het politiek-bestuurlijk systeem van Gary was dusdanig doortrokken van U.S. Steels belangen, dat een daarvan afwijkend beleid lange tijd 'out of the question' was. Er werd niet eens bij stilgestaan. In algemene zin concludeerde Crenson (1971: 23): "there is something like an inarticulate ideology in political institutions (...) an ideology in the sense that it promotes the selective perception and articulation of social problems and conflicts, and so a town develops its own unique 'political climate'". Crensons studie is in zoverre een actoranalyse, dat de conclusies uiteindelijk toch op de actoren en hun belangen gericht zijn.

Het sterk pluralistische beeld dat uit 'Who Governs?' naar voren trad is overigens ook door geestverwanten van Dahl genuanceerd. Neo-pluralisten als Lowi en Lindblom gaan er wel van uit dat macht gespreid is over verschillende belangengroepen met uiteenlopende politieke hulpbronnen, maar de schare van werkelijk invloedrijken wordt door hen niet bijzonder groot geacht. Relatief veel hulpbronnen en kanalen staan ter beschikking van relatief weinig – en vooral zakelijke – belangengroepen (zie Krasner, 1984: 226).

### **Onttroning van het begrip eigenbelang?**

De traditionele literatuur omtrent de representatiekwestie spitst zich toe op de vertegenwoordiging van actoren met een zeker eigenbelang, dat doorgaans in economische termen geformuleerd wordt. Dit eigenbelang kan overeenkomen met of afwijken van andermans belang. Men spreekt van groepsbelangen en rivale belangen. In het verlengde hiervan wordt meestal de vraag gesteld hoe de macht verdeeld is over de verschillende belangen. Sommigen zien een concentratie; anderen een spreiding van macht. Velen verbinden macht aan handelende actoren; enkelen stellen dat er van instituties ook macht uitgaat.

De centrale plaats van het concept 'eigenbelang' is volgens sommigen kenmerkend voor de 'mainstream' politicologie in de naoorlogse periode (March en Olsen, 1989: 6). De premisse van het eigenbelang kan als volgt samengevat worden: "Elke politieke actor wordt verondersteld te streven naar de beste of eerste bevredigende realisering van zijn eigen en betrekkelijk enge conceptie van wat goed is voor hemzelf. Hij houdt uitsluitend of primair rekening met dit goed, en niet met het belang van anderen, in het bijzonder niet met het algemeen belang", aldus De Beus (1991). Politiek handelen vloeit met andere woorden voort uit egoïsme en utilitarisme. Deze gedachte wordt tegenwoordig door zeer velen verworpen. De Beus signaleert zelfs een "onttroning van het eigenbelang in de harde politieke wetenschap".

Het imperialisme van de economische wetenschap, die het denken in termen van politiek egoïstisch en utilitaristisch gedrag heeft gestimuleerd, zou aan het verwateren zijn en vervangen worden door een 'nieuw institutionalisme' dat de variëteit, de complexiteit en de contextuele bepaaldheid van politiek en bestuurlijke handelen benadrukt (De Beus, 1991). De druk op het concept eigenbelang is

vanuit verschillende richtingen opgevoerd. Om te beginnen heeft Herbert Simon natuurlijk al vroeg gewezen op het feit dat mensen geen *maximizers* doch *satisficers* zijn en dat utilitair berekend gedrag op allerlei cognitieve grenzen stuit (Simon, 1945).

Daarnaast hebben Etzioni (1988) en anderen de aandacht gevestigd op gedrag dat niet vanuit puur egoïsme kan worden verklaard: terugzending van verloren portefeuilles, donatie van beenmerg aan vreemden, collectie voor de hongersnood in Afrika, etc. Mensen blijken vaak keuzes te maken die hen geen direct materieel gewin opleveren (soms zelfs materieel verlies). Wil men dergelijke keuzes begrijpen dan zal men op zijn minst uit moeten gaan van gemengde drijfveren en van indirect, contextueel afgebakend en ingebed egoïsme (De Beus, 1991: 400-13). Kan men het protest van inwoners uit Hillegersberg tegen vliegveld Zestienhoven nog verklaren als NIMBY-gedrag van personen wier materieel belang in het geding is, het protest van mensen die daar ver vandaan leven is niet goed in die termen te verklaren.

Voorts hebben Schwarz en Thompson gewezen op de doorgaans zwakke belangenclassificaties, die leiden tot een oneindige regressie in deelbelangen en tot een cirkelredenering "with a distressingly small circumference" (Schwarz en Thompson, 1990: 39). Onder het motto "there is no group without its interests" (Bentley)<sup>17</sup> is de trend ontstaan om aan iedere sociale groepering, die op grond van enig criterium onderscheiden kan worden, een belang te koppelen. Zo zijn er belangen van allochtonen, van jonge moeders, van vissers, van automobilisten, van milieuactivisten, van buurtbewoners, van boeren, van ambtenaren, van autofabrikanten, van parkeerwachters – noem maar op. De grondslag van dergelijke indelingen is doorgaans erg gebrekkig. Meestal gaat men er simpelweg van uit dat personen door iets gebonden worden, zonder aan te geven wat dat 'iets' inhoudt en waarom personen daaraan gehecht zijn. Het gevolg is een cirkelredenering, die de bepaling van belangen verklaart uit het bestaan van precies diezelfde belangen. Schwarz en Thompson (1990: 49) leggen de zwakte van deze redenering genadeloos bloot: "Policy actors trying to determine what their interests are can only do so with reference to certain rules of closure, but the setting of these boundaries on analysis and choice has itself been considered (within the politics of interest model) an action requiring reference to a policy actor's goals. In other words, any attempt of determining one's own best interest is itself dependent on prior knowledge of the set of objectives which are being pursued. In short, to know one's interests one must know one's own interests"

In beginsel deel ik de mening van de Beus dat er een begaanbare weg is tussen de absolute verwerping van het concept eigenbelang en de totale omarming ervan. Als men die tussenweg wil bewandelen, dan kan men echter niet heen om het feit dat eigenbelang een afgeleide variabele is: een variabele waarvan de inhoud contextueel bepaald wordt. Personen definiëren en rechtvaardigen hun belangen (dat wat zij belangrijk vinden) in het licht van een bepaald waardenstelsel (vgl. Majone, 1985; Dimaggio, 1985). Pas als men iets weet van

het waardenstelsel van een actor kan men iets zinnigs zeggen over de belangen van die actor.

## 2.6 Naar een culturele beleidsanalyse

Waar 'community power studies' gericht zijn op de vertegenwoordiging van actoren met bepaalde belangen in het publiek domein, zijn culturele studies meer gericht op de representatie van de achter actoren en belangen stekende waardenpatronen. Williams en Adrian behoren tot de eersten die op dit punt onderzoek hebben verricht. Naast de vraag "who governs?" stellen zij de vraag "what values prevail?" (Williams en Adrian, 1963: 16). Het is typerend dat het aantal waardenpatronen dat zij in aanmerking nemen veel minder groot is dan het aantal actoren. Zij reduceren het lokale politieke spectrum tot vier basale waarden omtrent het 'goede lokaal bestuur':

- 1 promotie van economische groei ("pride in business, the idea that the good thriving community is one that continues to grow");
- 2 zorg voor leefbaarheid ("accent on home environment rather than on the working environment");
- 3 bewaking van individuele vrijheid ("caretaker government, laissez-faire economics; freedom and self-reliance are the values stressed by this view");
- 4 bemiddeling bij belangenconflicten ("serve as an arbiter; emphasis is placed upon the proces rather than the substance of politics").

De eerste twee typen geven een beleidsinhoudelijke lading aan het goede lokale bestuur. Ze geven aan wat bestuurders op een actieve manier dienen na te streven. Bij de laatste twee typen wordt het goede lokale bestuur in meer procedurele termen geformuleerd. Ze suggeren een minimale, voorwaardenscheppende danwel procesbewakende, rol voor het lokaal bestuur. Wat betreft de prioriteitsvolgorde van waarden zijn er, sinds Williams en Adrian hun boek schreven in het begin van de jaren zestig, belangrijke veranderingen opgetreden.

Sinds die tijd zijn westerse samenlevingen in een culturele overgangsfase terecht gekomen. Ronald Inglehart spreekt van een vreedzame culturele revolutie, waarbij zogenaamde 'materialistische' waarden steeds meer door 'postmaterialistische' waarden verdrongen zijn (Inglehart, 1977; 1990). Op stedelijk niveau wordt deze culturele overgang onder andere zichtbaar in de opkomst van allerlei nieuwe sociale en politieke bewegingen, die zich inzetten voor de leefbaarheid, de schoonheid, de vriendelijkheid en het democratisch gehalte van steden (zie ook Grottian & Nelles, 1983; Brand, 1985; Klandermans, 1989).

Het postmaterialistische waardentype van Inglehart is verwant aan het tweede type waarden van Williams en Adrian (zorg voor leefbaarheid). Postmaterialistische waarden worden door Inglehart afgezet tegen materialistische waarden, die goeddeels aansluiten bij het eerste en vierde waardentype van Williams en Adrian (materiële welvaart, rust en orde staan daarbij voorop).

Postmaterialistische waarden verhouden zich slecht tot een soort 'nachtwa-  
kersrol' voor het lokaal bestuur (het derde waardentype van Williams en  
Adrian). Op de winkel passen is volgens postmaterialisten onvoldoende. Het  
'goede bestuur' dient volledig open te staan voor participatie en inspraak. Het  
moet er voor zorgen dat allen – niet alleen de 'topdogs' maar ook de 'underdogs'  
– zich kunnen ontplooien in het publiek domein.

### **Postmaterialistische versus materialistische waarden**

Inglehart brengt de materialistische en de postmaterialistische waarden in ver-  
band met de lagere, respectievelijk, hogere treden in de bekende behoeftepyra-  
mide van de psycholoog Maslov. Maslov stelt dat fysiologische behoeften en  
veiligheidseisen (brood op de plank en een veilig dak boven het hoofd) het eerst  
om bevrediging vragen. Behoeften aan esthetiek, zelfontplooiing en openheid  
komen pas in beeld indien de 'lagere' behoeften structureel bevredigd zijn.  
Langs deze weg verklaart Inglehart intergenerationele waardenconflicten. In de  
loop van de jaren zestig wordt de spraakmakende gemeente steeds meer  
bepaald door mensen die de oorlog en de schaarste niet hebben meegemaakt –  
die welvaart, veiligheid en rust vanzelfsprekend en banaal vinden. Geholpen  
door continue economische en technologische groei gaat deze nieuwe generatie  
zich richten op nog onvervulde behoeften (die in het schema van Maslov op de  
hogere treden staan). Niet alleen de behoeften- en waardenpatronen veranderen,  
ook de politieke vaardigheden ontwikkelen zich samen met de ontwikkeling  
van de massamedia en het onderwijs. Dit leidt volgens Inglehart (1977: 5) tot:

- de opkomst van 'life-style issues' (economische groei en materiële expansie  
komen hierdoor in een ander licht te staan);
- de relatieve neergang van sociale klasse-conflicten (terwijl het klassieke links-  
rechts schema aan belang inboet komt het onderscheid tussen 'old politics' en  
'new politics' sterk op);
- de opkomst van supranationale en 'tribale' loyaliteiten en een verwaterende  
legitimiteit van de natiestaat ("think globally and act locally" wordt de  
internationaal erkende slogan)
- de opkomst van 'issue oriented, elite-challenging and elite-directing groups'  
(en de gelijktijdige neergang van 'elite-directed political mobilization').

Dat de waarden van het publiek veranderen wil niet automatisch zeggen dat het  
politiek systeem beleid gaat ontwikkelen dat die waarden weerspiegelt. Dit  
hangt deels af van de politieke vaardigheden van degenen die de veranderende  
waarden aanhangen, maar voor een belangrijk deel ook van het politiek-be-  
stuurlijk systeem. Volgens Inglehart heeft de organisatie van de beleidsvorming  
grote gevolgen voor de mate waarin de opkomst van postmaterialistische waar-  
den verzilverd wordt in de vorm van postmaterialistisch beleid: "While certain  
changes in values and skills seem to be more or less universal among advanced  
industrial societies, political institutions are not. They differ profoundly from  
nation to nation. A country's political structure (...) can facilitate or hinder

values and skills from having an impact on politics. Thus, not two but three variables are crucial to the analysis: values, skills and structure", schrijft Inglehart (1977: 6).

Over de opkomst van 'New Social Movements' op stedelijk niveau is inmiddels veel geschreven. Een belangrijke aanzet hiervoor is gegeven door de Franse urbanist Manuel Castells. In 'The City and Grassroots' gaat hij in op de strijd omtrent de 'urban meaning' (Castells, 1983: 335). De 'urban meaning' (of 'stedelijke betekenis') is het geheel van doelen en rollen die aan de stad toegekend worden. De vragen "wat is een stad?" en "wat zou een stad moeten zijn?" worden door verschillende groepen verschillend beantwoord. De strijd spitst zich volgens Castells toe op een conflict tussen machthebbers en tegenbewegingen. Zij bepalen in een historisch dialectisch proces de stedelijke betekenis.

De betekenis die de machthebbers aan de stad verlenen wordt op drie niveaus aangevochten door een tegenbeweging (zie figuur 2.3). Tegenover de heersende *bourgeoisie*, die de stad beoordeelt op zijn (economische) ruilwaarde voor de bezittende klasse, staat een tegenbeweging die de stad wenst te zien als een collectief gebruiksgoed (Castells spreekt in dit verband van 'collective consumption trade unionism'). Tegenover de technocratie, die gericht is op culturele uniformering, staat volgens Castells een gemeenschap die juist streeft naar culturele eigenheid. Tegenover de bureaucratie, die de neiging zou hebben om macht naar zich toe trekken, staan tenslotte groepen van burgers die decentralisatie en zelfbestuur voorstaan. In schema ziet de strijd om de 'urban meaning' er als volgt uit:

**Figuur 2.3:** de strijd om de 'urban meaning' volgens Castells (1983: 323)

| Machthebbers                  |          | Tegenbeweging                            |
|-------------------------------|----------|------------------------------------------|
| label: 'bourgeoisie'          | <b>1</b> |                                          |
| inzet: ruilwaarde             | vs.      | 'collectieve consumption trade unionism' |
|                               | vs.      | gebruikswaarde                           |
| label: 'technocratie'         | <b>2</b> |                                          |
| inzet: culturele uniformering | vs.      | 'gemeenschap'                            |
|                               | vs.      | culturele autonomie                      |
| label: 'bureaucratie'         | <b>3</b> |                                          |
| inzet: centralisatie          | vs.      | 'burgers'                                |
|                               | vs.      | zelfbestuur                              |

Met Castells notie van stedelijke tegenbewegingen in het achterhoofd heeft Virginie Mamadouh (1990) onderzoek gedaan naar nieuwe sociale bewegingen

in Amsterdam. Haar studie is, behalve op de polaire typen van Castells, gebaseerd op de analytische tegenoverstellingen van Tönnies, Durkheim, Choay en Ledrut.<sup>18</sup> Dit zijn volgens Mamadouh verwante tegenoverstellingen die als volgt in schema gebracht kunnen worden.

**Figuur 2.4:** *verwante polaire typen, vrij naar Hamadouh (1990: 32-36)*<sup>19</sup>

|                                                                                                                           |     |                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tönnies: Gesellschaft</b><br>koele ruilverhoudingen;<br>zakelijk, doelgericht<br>handelen                              | vs. | <b>Gemeinschaft</b><br>gevoelsmatige verbondenheid;<br>vanzelfsprekende consensus                              |
| <b>Durkheim: abstracte solidariteit</b><br>in functioneel<br>gedifferentiëerde<br>complex samengestelde<br>maatschappijen | vs. | <b>Traditionele solidariteit</b><br>in weinig gedifferentiëerde<br>vanzelfsprekend verbonden<br>gemeenschappen |
| <b>Choay: progressisme</b><br>'de industriële revolutie<br>als nieuwe start voor<br>de mensheid'                          | vs. | <b>Culturalisme</b><br>'met de industriële evolutie<br>verdween de organische<br>gemeenschap                   |
| <b>Ledrut: Functionalisme</b><br>Stadvisie is abstract,<br>nuttig realistisch                                             | vs. | <b>Hedonisme</b><br>Stadvisie is concreet,<br>vitaal, ludiek                                                   |

In aansluiting op deze polaire typen komt Mamadouh zelf tot twee ideaaltypische stadsvisies: een functionalistische en een romantische. Redenerend vanuit deze visies schrijft Mamadouh het volgende over de rol van de auto in de publieke ruimte.

- Vanuit de *functionalistische stadvisie*: "Het functionalisme reduceert de openbare ruimte tot de openbare weg: straten zijn doorgangswegen tussen verschillende plaatsen. Het verkeer (voornamelijk het autoverkeer) is de hoofd-functie van de openbare weg, deze wordt een 'no man's land' waardoorheen men zich moet verplaatsen". Functionalistische uitgangspunten worden vertaald in grootschalige projecten voor de aanleg van nieuwe ruimtelijke vormen" (Mamadouh, 1990: 39).
- Vanuit de *romantische stadvisie*: "De romantiek nodigt tot klein opgezette ingrepen uit (...) Romantici zoeken aansluiting bij de bestaande ruimtelijke vormen (...) De romantiek leidt tot vermenging; om communicatie en contacten (eventueel conflicten) tussen verschillende bevolkingsgroepen en levensdigidheid te maximaliseren en om verkeersstromen te minimaliseren. Daarom is nabijheid belangrijker dan bereikbaarheid. Langzaam verkeer krijgt voorrang, samen met kleinschalige verkeerssystemen. De openbare ruimte is voor romantici de essentie van stedelijkheid" (Ibid: 40).

De romantische stadsvisie, die overduidelijk neigt naar een autoremmend beleid, vindt aanhangers bij de door Mamadouh onderzochte sociale bewegingen. Deze stadsvisie zou doorgaans overstemd worden door de functionalistische stadsvisie, die duidelijk neigt naar een autovolgend beleid. Hoewel Jürgen Habermas door Mamadouh niet genoemd wordt, heeft haar redenering veel affiniteit met zijn 'koloniseringsthese'. In moderne samenlevingen zou de 'leefwereld' (met al zijn substantiële veelzijdigheid) op gespannen voet staan met en gekoloniseerd worden door het 'systeem' - dat wil zeggen: door markt en staat, die de functionele rationaliteit laten prevaleren boven de substantiële rationaliteit (Habermas, 1962; 1981)

### Variaties op hetzelfde thema

In de literatuur over nieuwe sociale bewegingen kunnen twee tradities onderscheiden worden: een 'Resource Mobilization Approach' (RMA) en een 'New Social Movements' (NSM) benadering (Klandermans & Tarrow, 1988). De eerste traditie, die vooral in de Verenigde Staten tot bloei is gekomen, richt zich vooral op de organisatie van sociale bewegingen en op de beïnvloeding van de besluitvorming door deze bewegingen. Bij de tweede traditie gaat het meer om de culturele eigenheid van NSM's dan om hun succes in de beleidsarena. In deze laatste traditie werken vooral veel Europeanen, waaronder Mamadouh. Zij richt zich bijvoorbeeld niet op doelbereiking maar op doelformulering door nieuwe sociale bewegingen: waar staan de bewegingen voor en waar gaan hun acties over (Mamadouh, 1990: 16).

Terloops maakt zij overigens wel een belangrijk onderscheid tussen *succes* hebben en *invloed* hebben. Een beweging heeft succes indien de door haar gewenste beleidswijzigingen tot stand komen. Dit kan duiden op invloed van de beweging, maar dat hoeft niet per sé. De beleidswijzigingen kunnen ook verklaard worden door externe factoren waarmee de sociale beweging niets van doen heeft. Het vaststellen van invloed is veel lastiger dan het constateren van succes (Mamadouh, 1990: 16-7; zie ook Huberts, 1989: 404). Het onderhavige onderzoek is gespitst op het doorklinken van waarden in de beleidsvorming, en dus op het succes dat aanhangers van die waarden boeken. Het is daarbij niet zozeer de vraag welke actoren een invloedrijke rol hebben gespeeld. Het is meer de vraag welke instituties een doorslaggevende functie hebben gehad. Actoren komen wel in beeld, maar de aandacht gaat primair uit naar de instituties.

Sommige auteurs binnen de 'Resource Mobilization Approach' volgen een soortgelijke opzet. Eisinger (1973), Tarrow (1982), Kitschelt (1986), Kriesi en anderen (1992) kiezen in hun onderzoek nadrukkelijk voor een politicologische invalshoek gekozen, waarbij zij nieuwe sociale bewegingen in verband brengen met een 'political opportunity structure'. Eisinger vroeg als één van de eersten aandacht voor de openheid c.q. geslotenheid van politieke structuren.<sup>20</sup> Tarrow reageerde hierop met de stelling dat niet alleen de toegankelijkheid van structuren, maar ook de ontvankelijkheid van gezagsdragers een bepalende factor is (zie Huberts & Van Noort, 1989: 146-7). Kitschelt formuleerde vervolgens een

gezaghebbende definitie – “political opportunity structures are comprised of specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilization” (Kitschelt, 1986: 58). Hij vormde ook een model, dat door Kriesi en de zijnen (1992) verder uitgewerkt is.

De ideeën van de genoemde auteurs omtrent ‘political opportunity structures’ zullen later nog aan bod komen wanneer de institutionele factor in het bestuursstelsel theoretisch verkend wordt (zie hoofdstuk 4). Hier volstaan enkele algemene kanttekeningen. Ten eerste moet opgemerkt worden dat de genoemde auteurs de politieke mogelijkhedenstructuur (PMS) alleen uitwerken op het macroniveau van het nationaal bestuur, en niet op de voor dit onderzoek zo belangrijke micro- en mesoniveaus (wijk, stad, regio). Ten tweede gaan de PMS-modellen van Kitschelt, Kriesi en anderen uit van nogal grove institutionele typeringen (sterke versus zwakke outputstructuren en open versus gesloten inputstructuren) die de complexiteit van de institutionele factor niet volledig recht doen. Ten derde benaderen de genoemde auteurs de PMS alleen vanuit het perspectief van de nieuwe sociale bewegingen, uitgaande van één allesoverheersend cultureel conflict tussen machthebbers (insiders) en tegenbewegingen (outsiders). Dit aspect van de PMS-benadering – het dialectisch aspect – vraagt als eerste om aanpassing. Als men de pluriforme werkelijkheid geen geweld wil aandoen moet men voorbij de culturele dialectiek van de nieuwe sociale bewegingsliteratuur zien te komen.

### **De culturele dialectiek voorbij**

Analytische reductie in de richting van een beperkt aantal waardenpatronen is op zich positief te beoordelen, zeker wanneer men de enorme proliferatie van belangengroepen en -groepjes in de pluralistische literatuur in ogenschouw neemt. De representatiekwesbie wordt interessanter naarmate men er beter in slaagt de maatschappelijke variëteit in een overzichtelijk aantal fundamentele typen onder te brengen. De grove tweedeling die de sociale bewegingsliteratuur kenmerkt schiet mijns inziens echter te ver door. De minimale variatie in twee soorten miskent het feit dat de politieke machthebbers zelden één ideologisch blok vormen en dat de uitdagers van de gevestigde orde uit fundamenteel verschillende hoeken kunnen komen. Pim Fortuyn en Roel van Duin ageren beiden tegen het heersende stelsel, maar doen dat wel vanuit verschillende overtuigingen. De politieke realiteit kent culturele constellaties die aanmerkelijk gevarieerder zijn dan de twee tegenovergestelde blokken die de NSM-literatuur ons voorspiegelt.

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) zal ik ingaan op een cultuurtheorie – de Douglassiaanse cultuurtheorie – die beleidsonderzoekers in staat stelt om een variëteit aan culturele tegenstellingen en allianties in kaart te brengen. Op basis van deze theorie kunnen we onder andere inzien dat Mamadouh, met haar typering van functionalistische en romantische stadsvisies, weliswaar twee basale waardenpatronen aanwijst, maar tegelijkertijd ook twee fundamentele waardenpatronen veronachtzaamt. Met behulp van deze theorie kunnen we ook inzien dat er meer culturele spanningsverhoudingen zijn dan enkel die tussen

materialistische en postmaterialistische waarden. In tegenstelling tot de sociale bewegingsliteratuur, die één spanningsveld tussen twee typen waardenpatronen veronderstelt, gaat de Douglassiaanse cultuurtheorie uit van zes logische spanningsvelden tussen vier basale waardenpatronen. Het analytisch raffinement wordt met de Douglassiaanse cultuurtheorie aanmerkelijk vergroot.

In het daaropvolgend hoofdstuk (hoofdstuk 4) zal ik dieper ingaan op de rol die politiek-bestuurlijke instituties kunnen spelen bij de vertaling van waarden in beleid. Daarbij zal ik voortbouwen op hetgeen in dit hoofdstuk reeds geschreven is over de invloed van organisaties op de representatie van waarden in het publiek domein ('organization as the mobilization of bias'). Het idee van een 'politieke mogelijkhedenstructuur' zal daar opnieuw bezien worden – niet uit het perspectief van slechts één waardenpatroon, doch in het licht van vier 'beleidsculturen'; niet alleen uitgewerkt op macroniveau maar ook op microniveau en mesoniveau van het voor stedelijk automobilitybeleid relevante binnenlands bestuur. Voordat we echter ingaan op de organisatiestructuren en hun 'bias'-mobiliserende werking, moeten we conceptueel meer grip krijgen op 'bias' als cultureel verschijnsel.

## Noten

- 1 Over de ernst van deze effecten bestaan verschillende opvattingen, waarachter verschillende waardenpatronen schuilgaan – zoals in hoofdstuk 3 van dit proefschrift duidelijk zal worden. Dat de auto negatieve gevolgen heeft voor het natuurlijk milieu (vooral voor de luchtkwaliteit) wordt door weinigen bestreden. De onenigheid richt zich vooral op de vraag of het milieu door de automobility *onherstelbaar* vervuild wordt of niet.
- 2 Behalve daar waar ik specifiek naar een mannelijke auteur of actor verwijs, kan men overal waar ik 'hij' schrijf evengoed ook 'zij' lezen.
- 3 Het sociale prestige dat men met een auto kan verwerven is enorm: "Now that it is no longer fashionable to slap up admiration for oneself with one's fists, the car offers the best medium for powerfull self-presentation" (Sachs, 1992: 115). Voor meer hierover zie: R.S. Batenburg (1993) *Sociaal-culturele beweegredenen*, Rijswijk: SCP.
- 4 Mumford aangehaald door Sachs, in: *For Love of the Automobile*, 1984.
- 5 Sommige economen plaatsen kanttekeningen bij deze redenering. Als er geen auto's geproduceerd en verkocht werden, dan zou er meer geld en energie gestoken worden in andere vervoers-technieken. Het is moeilijk te zeggen of dit meer of minder economische groei teweeg zou brengen.
- 6 Voor meer informatie over de keuzeproblemen die optreden bij gemeenschappelijke gebruiks-goederen, zie: F. Hirsch (1977) *Social Limits to Growth*, London: Routledge; en E. Ostrom (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 7 De Britse politicoloog Dunleavy is bijvoorbeeld deze mening toegedaan (interview).
- 8 J. Blokker, *Het Verkeer*, Column in de Volkskrant, 4/4/92.
- 9 Internationale conferentie 'Governing Metropolitan Regions' te Eindhoven, 1-4 april 1992 (Proceedings, p.4).
- 13 Dit onderscheid keert ook terug in het latere werk van Lijphart (1994). Democratische besluitvormingssystemen moeten volgens hem beoordeeld worden op hun besturend én hun representierend vermogen. Hij heeft het dan niet over stedelijke systemen (zoals David en Peterson) maar

over democratische staten.

- 14 Aangehaald door E. Banfield (1957: 89-90), *The Politics of Metropolitan Area Organization*, In: *Midwest Journal of Political Science*, 1: 77: 91.
- 15 Dit geldt ook voor de Nederlandse discussie over de reorganisatie van het grootstedelijk bestuur. Denk onder andere aan de Trilogie 'Bestuur op Niveau' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1982, 1989, 1991, 1993); het rapport 'Grote Steden, Grote Kansen' van de Commissie Montijn (1988); de studie 'Van de Stad en de Rand' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; alsmede verschillende rapporten van de Raad voor het Binnenlands Bestuur (1988, 1989).
- 16 Zie, voor uitgebreide overzichten, onder andere: P. Dunleavy (1980) *Urban Political Analysis, The Politics of Collective Consumption*, London: The Macmillan Press; en M.O. Rousseau & R. Zarinsky (1987) *Power and Decentralization: Concepts and Theories*, In: M.O. Rousseau & R. Zaranski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*, New York: Praeger.
- 17 Bentley, (1949: 211) *The Process of Government*, Evanston: Principia Press. Aangehaald door Schwarz en Thompson (1990: 40).
- 18 Mamadouh verwijst daarbij naar de volgende werken: Tönnies, F. (1957) *Community and Society*, New York: Harper (vertaling van *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887); Durkheim, E. (1960) *De la division du travail social*, Paris: Presse Universitaire de France (oorspronkelijke uitgave uit 1893); Ledrut, R. (1973) *Les images de la ville*, Paris: Anthropos; Choay, F. (1965) *L'urbanisme, utopies et réalités: Une anthologie*, Paris: Seuil.
- 19 In de originele geschriften schrijft Durkheim enigszins verwarrend over 'mechanische solidariteit' (passend bij voormoderne, weinig gedifferentieerde gemeenschappen) en 'organische solidariteit' (passend bij moderne, complex samengestelde maatschappijen). Omdat dit begrippenpaar nogal eens verkeerd begrepen wordt heb ik, in navolging van Zijdeveld (1983: 117) gekozen, voor het begrippenpaar 'traditionele solidariteit' en 'abstracte solidariteit' dat op een minder verwarrende manier naar hetzelfde verwijst.
- 20 Hij betoogde dat protestbewegingen de meeste kans van slagen hebben wanneer de normale kanalen verstopt zitten, terwijl collectieve actie niettemin mogelijk is. Een politieke structuur met een mix van 'open and closed characteristics' zou in dit verband het meest gunstig zijn (Eisinger, 1973: 23).