



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).

3

De analyse van beleidsculturele regimes

3.1 Inleiding

Hoe kunnen de aan publiek beleid ten grondslag liggende waarden en normen op een zinvolle wijze beschreven en vergeleken worden? Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. In paragraaf 2 worden de verschillende aspecten van het begrip 'beleidscultuur' verkend, waarbij onder andere ingegaan wordt op de relatie van dit begrip met verwante concepten als organisatiecultuur en politieke cultuur.

De wetenschappelijke relevantie van een beleidsculturele studie neemt toe wanneer de onderzoeker erin slaagt om details op een hoger theoretisch plan te tillen. Op die manier krijgen de resultaten ook betekenis buiten de grenzen van het specifieke beleidsterrein. De in paragraaf 3 beschreven Douglassiaanse cultuurtypologie biedt hiervoor een uitstekend kader. Rond deze typologie is een aantal uitspraken gedaan die wat ver doorschieten, maar de typologie zelf is compatibel met – en tegelijkertijd logischer en heuristisch zinvoller dan – veel van de bekende indelingen in de sociale wetenschappen. Uit de Douglassiaanse taxonomie worden in paragraaf 4 algemene typen van beleidsculturen afgeleid, die in paragraaf 5 verder toegespitst worden op het automobilitéitsbeleid. Zo ontstaan analytische typen (ofwel 'Idealtypen') waarmee het beleidsmatig denken en doen op verschillende analyseniveaus gekarakteriseerd kan worden. Paragraaf 6 is gericht op het analyseniveau van de beleidsarena waar de verschillende beleidsculturen zich met elkaar vermengen en op elkaar reageren. Daarbij wordt ingegaan op de coalities die tussen beleidsculturen kunnen ontstaan, de leereffecten die daaruit voort kunnen vloeien, en het pleidooi voor

cultureel pluralisme dat de Douglassianen hieraan verbinden. In de slotparagraaf wordt geëvalueerd wat het theoretisch kader tot zover te bieden heeft en wat er nog te wensen over blijft.

3.2 Wat is beleidscultuur?

In het voorafgaande schreef ik nog in algemene termen over 'houdingen ten aanzien van een beleidsvraagstuk'. In het vervolg zal ik deze houdingen steeds nauwkeuriger gaan omschrijven als 'beleidsculturen'. Een nadere omschrijving van wat ik onder beleidscultuur versta lijkt mij zinvol. De twee elementen van het concept – beleid en cultuur – roepen afzonderlijk reeds veel verschillende associaties op, laat staan in combinatie. Om begripsverwarring omtrent het concept beleidscultuur te voorkomen is het noodzakelijk om duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van:

- a het element *beleid* binnen het begrip;
- b het element *cultuur* binnen het begrip;
- c de *plaats* van de beleidscultuur in het beleidssysteem;
- d de *niveaus* waarop beleidscultuur geanalyseerd kan worden.

Bij het eerste punt gaat het om de vraag wat er specifiek is aan het begrip *beleidscultuur*, en hoe dit toegespitste begrip zich verhoudt tot andere en misschien bekendere specificaties als politieke cultuur en organisatiecultuur. De meest geciteerde definitie van politieke cultuur stamt uit het werk van Almond en Verba (1963:14-5): "de politieke cultuur van een land is de voor dat land kenmerkende verdeling van patronen van oriëntaties op politieke objecten". In de loop der tijd zijn meerdere elementen van deze definitie aangevallen en aangescherpt, maar niet het sluitstuk van de definitie. Onderzoek naar politieke culturen draait nog altijd om de brede categorie van politieke objecten. "Werkt men, zoals Almond en Verba dat deden, met de systeemtheorie, dan zal men aandacht hebben voor de oriëntaties op input, conversie, output en feedbackprocessen en -structuren: opvattingen, oordelen en gevoelens over zaken als het partijstelsel, de rol van het individu, de gezagsdragers, de effectiviteit en legitimiteit van het systeem en dergelijke", schrijft Daemen (1990:28). Als de aandacht gevestigd is op een specifiek beleidsvraagstuk – zoals in dit onderzoek het geval is – is het nauwkeuriger om te spreken van beleidsculturen in plaats van politieke culturen.

Beleidscultuur moet als begrip ook onderscheiden worden van het in de tachtiger jaren opgebloeide begrip organisatiecultuur. Men kan verwachten dat de beleidscultuur en de organisatiecultuur van actoren in elkaars verlengde liggen, maar daarmee is niet gezegd dat deze twee gelijkgeschakeld kunnen worden. Terwijl organisatiecultuur verwijst naar waarden, normen en gewoonten omtrent de taakverdeling en afstemming binnen de organisatie (zie bijvoorbeeld Deal en Kennedy, 1982), verwijst beleidscultuur naar de waarden, normen en

gewoonten die actoren of organisaties in de publieke beleidsontwikkeling ten toon spreiden, die met andere woorden in het publiek domein worden uitgedragen. Met het laatste geef ik aan dat het hier gaat om de cultuur omtrent publiek beleid - dat wil zeggen: beleid dat de enkele organisatie ontstijgt, zoals het geval is met het beleid ten aanzien van het autoverkeer.

Ten tweede dient het *culturele* aspect binnen het begrip verhelderd te worden. Sommigen denken zeer ruim over cultuur: "culture is that complex whole which includes knowledge, beliefs, art, morals, law, customs and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society" (Tylor, 1929: 1). Volgens Tylor omvat cultuur dus eigenlijk: a) al het denken én al het doen, b) zowel incidenteel als structureel, c) met betrekking tot alles en iedereen. Zo geformuleerd is cultuur een welhaast onbeschrijflijk en schier ononderzoekbaar fenomeen. Als men cultuur toch wil beschrijven en onderzoeken, dan zal men zijn vertrekpunt nader moeten bepalen. Een eerste stap in die richting is de toespitsing op een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld op een politiek object of op beleidsvraagstuk. Die stap is hierboven reeds gezet.

Een volgende stap die ik in navolging van anderen zet gaat in de richting van een concentratie op patronen in plaats van op incidentele verschijnselen. Almond en Verba (1963: 14-15) waren daar heel duidelijk over: het ging hen niet om losse opvattingen en meningen maar om oriëntaties, die gezien kunnen worden als de dieper liggende overtuigingen waaruit de concrete opvattingen voortkomen. Het ging hen ook niet zomaar om oriëntaties, maar om de min of meer duurzame patronen van oriëntaties. Ook Zijdeveld (1983a: 72) concentreert zich op de patronen van menselijk gedrag, die hij onderverdeelt in algemeen voorkomende gedragspatronen en historische verbijzonderingen daarvan. Deze algemene en bijzondere gedragspatronen maken de cultuur van een sociaal verband uit.¹

Bij een verdere gang in de richting van inhoudelijke afbakening stuit men op de keuze tussen een benadering die slechts gericht is op het 'denken' en een benadering die daarnaast ook gericht is op het 'doen' van mensen. In de politieke-cultuur benadering van Almond en Verba gaat het om de dieper liggende overtuigingen. Het gedrag van mensen en het resultaat daarvan wordt niet tot de cultuur gerekend, maar tot het onderwerp van de politieke oriëntaties (Daemen, 1990:27). Hier staat een benadering tegenover die politieke cultuur omschrijft als een patroon van betekenisvolle interactie. Chilton (1987:420) spreekt in dit verband van 'ways of relating', die zowel de handelingsmotieven als de handelingen zelf omvatten. Ook in de organisatiekundige literatuur is het niet ongebruikelijk om de cultuur uiteen te leggen in zowel de waarden ('values') als de praktijken ('practices'). De praktijken manifesteren zich dan in de vorm van rituelen, helden en symbolen (Hofstede c.s., 1990: 291).

Als we spreken over beleidsculturen dan is er weinig reden voor een begripsmatige uitsluiting van de handelingscomponent. Beleidsvorming is immers een kwestie van denken én doen, van woorden én daden. De beleidsvoornemens en

de beleidsdaden kunnen niet zomaar gelijkgesteld worden. Dat is door het implementatieonderzoek van de jaren zeventig en tachtig wel duidelijk geworden. Het ligt dus voor de hand om beleidscultuur in dit onderzoek te definiëren in termen van denkbeelden én handelingspatronen. Ik ga daarbij echter wel uit van een zekere gelaagdheid. Zoals iedere cultuur, kan ook de beleidscultuur voorgesteld worden als een soort ui: de buitenste en meer oppervlakkige ringen staan voor de praktijken, terwijl de kern gevuld wordt door de waarden, normen en betekenissen die het denken beheersen (zie Hofstede c.s., 1990: 291). In de kern van de ui ligt de traditie besloten. De traditie wordt concreet in het handelen en communiceren van mensen. Omgekeerd kan het handelen en communiceren, afhankelijk van de kracht en de duur ervan, de gedeelde waarden en normen – en daarmee ook de traditie – beïnvloeden.

Een derde punt dat opheldering verdient betreft de positie die de culturele factor inneemt in het beleidssysteem als geheel, dat niet alleen beschreven kan worden in termen van culturen, maar ook in termen van structuren, actoren, middelen, doelen, omgeving, etc. In navolging van Frissen (1989), kunnen vier manieren onderscheiden worden om tegen de positie van de culturele factor in de organisatie aan te kijken, te weten: 1) als contingency-factor; 2) als subsysteem; 3) als aspectsysteem; 4) als 'root-metaphor'. Het begrip beleidscultuur kan eveneens langs deze vier wegen benaderd worden.

Volgens de eerste benadering is cultuur een omgevingsfactor die – in termen van de algemene systeemtheorie – van buitenaf inwerkt op het politiek-bestuurlijke systeem. Righart kiest deze ingang wanneer hij de politieke cultuur omschrijft als de 'trage onderstroom' die zich onder de beweeglijke bovenlaag van politieke evenementen bevindt (Righart, 1990: 16). Zo zou men de beleidscultuur ook kunnen benaderen. Men zou bijvoorbeeld kunnen betogen dat het autovriendelijke beleid in Amerikaanse steden aansluit bij de vermeende dominantie van de individualistische cultuur in dat land. Zulke redeneringen houden echter het risico van 'ecological fallacies' in zich, omdat ze uitgaan van culturele generalisaties die op specifieke gevallen worden toegepast.

De drie andere benaderingen verschillen van de eerste in de zin dat zij cultuur niet in de omgeving zoeken, maar in het systeem zelf (in dit geval het beleidssysteem). In het geval van de root-metaphor wordt het gehele beleid gezien als een cultureel fenomeen. In de twee andere gevallen wordt cultuur gezien als een onderdeel, respectievelijk, een aspect van het beleid. Zoals gezegd ben ik in dit onderzoek op zoek naar het verband tussen de beleidscultuur en de organisatie van de beleidsvorming. Deze twee worden analytisch van elkaar gescheiden, maar ze zijn feitelijk nauw verweven. In feite heb ik het over twee aspecten van beleid – de cultuur en de structuur – die als twee zijden van een munt bij elkaar horen. Hieruit volgt dat mijn benadering het best een aspect-benadering genoemd kan worden, hoewel het onderscheid tussen een dergelijke benadering en de root-metaphor benadering slechts gradueel is (zie Frissen, 1989). Benadert men de beleidscultuur als een root-metaphor dan concentreert

men zich uitsluitend op de substantiële rationaliteit. Benadert men de beleidscultuur als een aspectstelsel dan opent men de deur voor een parallele analyse van de substantiële én de functionele rationaliteit, zoals Zijderveld (1983a: 75) dat voorstaat. De subsysteem benadering ligt hier in ieder geval niet voor de hand. Het is niet mijn bedoeling om de cultuur te plaatsen *naast* de doelen, de strategieën en de middelen die men zoal in een beleidssysteem kan onderscheiden, maar om de cultuur die *daarin* besloten ligt bloot te leggen.

In de vierde en laatste plaats wil ik opmerken dat beleidsculturen op verschillende niveaus geanalyseerd kunnen worden. Een beleidscultuur is een patroon van aspiraties, voornemens en praktijken ten aanzien van een beleidsvraagstuk. Dit patroon doet zich voor bij beleidsactoren, die op verschillende aggregatieniveaus geanalyseerd kunnen worden. Voor dit moment volstaat het om een onderscheid te maken tussen het niveau van de afzonderlijke beleidsactoren en het niveau van de beleidsarena. Op het niveau van de beleidsarena vermengen de beleidsculturen zich tot een 'beleidscultureel regime'. In het vervolg van dit hoofdstuk zal een algemene typologie van beleidsculturen worden gepresenteerd, die vervolgens vertaald zal worden naar afzonderlijke beleidsactoren en naar de beleidsarena waar zij – in meer of mindere mate – samenkomen.

Samenvatting

Bij wijze van samenvatting kan het begrip beleidscultuur als volgt omschreven worden:

- het concept verwijst naar waarden, normen en gewoonten die in het publiek beleid ten aanzien van een specifiek onderwerp ten toon worden gespreid; het begrip is enger respectievelijk ruimer dan de verwante begrippen politieke cultuur en organisatiecultuur;
- het spitst zich allereerst toe op de duurzame patronen van preferenties en aspiraties, te onderscheiden van de meer losstaande meningen en opvattingen, en in de tweede plaats op de bijbehorende handelingspatronen; het gaat dus om de cultuur in het voorgenomen beleid en om de cultuur in het gerealiseerd beleid – in die volgorde;
- beleidscultuur wordt niet zozeer geplaatst in de omgeving van het beleidsstelsel, noch in een afgebakend subsysteem, doch wordt gezien als een aspect van het beleid dat nauw verbonden is met het structurele aspect;
- beleidscultuur wordt waargenomen op het niveau van de afzonderlijke beleidsactoren en op het niveau van de beleidsarena; in het laatste geval wordt gesproken van een 'beleidscultureel regime'.

3.3 De Douglassiaanse cultuurtheorie

De analyse en de vergelijking van beleidsculturen wordt in dit onderzoek ondersteund door het gebruik van ideaaltypen. Dit zijn analytische modellen waar-

mee verschijnselen in de empirie geplaatst kunnen worden. De ideaaltypen worden afgeleid uit een algemene cultuurtheorie die ontwikkeld is door de antropologe Mary Douglas en een groep door haar geïnspireerde sociale wetenschappers. De algemene cultuurtypen die in deze theorie onderscheiden worden zal ik in dit hoofdstuk aanscherpen tot voor deze studie heuristisch zinvolle typen. Hoewel ik de Douglassiaanse cultuurtypologie als uitgangspunt neem, steun ik niet alle stellingen die rond deze typologie naar voren zijn gebracht. In de komende paragrafen zal blijken in hoeverre ik de cultuurtheorie wel en niet volg. In de laatste paragraaf zal ik aangeven welke aanvullingen en aanpassingen zinvol zijn voor de bestudering van beleidsprocessen.

Het werk van Douglas kan geplaatst worden in een traditie die zij zelf omschrijft als "the sociological approach to human cognition", een traditie die in sterke mate gevoed is door sociologen als Durkheim en Fleck. Durkheim plaatste menselijke gedrag – bijvoorbeeld zelfmoordneigingen of uitingen van solidariteit – in de context van sociale classificaties en daarbij passende denkvormen. Fleck zocht het verband tussen wat hij noemde een 'denkcollectief' en een daarbij passende, doch verborgen, 'denkstijl'. De denkstijl was volgens hem bepalend voor de menselijke cognitie (zie Douglas, 1986). Vanuit deze sociaal-wetenschappelijke traditie werkt Douglas reeds geruime tijd aan een oeuvre dat een verband legt tussen de sociale structuur waarin mensen zich bevinden enerzijds en de manier waarop zij de wereld beschouwen en hun leven inrichten anderzijds. In het boek 'Natural Symbols' (1970) – in het Nederlands vertaald als 'Wereldbeelden' (1976) – ontwikkelde zij een typologie die in de jaren tachtig, in enigszins gewijzigde vorm, ingang vond in de politieke wetenschappen.

Er is inmiddels een hechte groep ontstaan van wetenschappers die de typologie van Douglas vertalen naar het publiek domein. Ik noem dit voor het gemak de *Douglasschool*. De grondleggende werken van de Douglasschool zijn: 'Risk and Culture' van Douglas en Wildavsky (1982), 'Divided We Stand' van Schwarz en Thompson (1990) en 'Cultural Theory' van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990). Het laatstgenoemde boek is het theoretisch hoofdwerk van de Douglasschool. De empirische tegenhanger ervan is 'Politics, Policy and Culture', onder redactie van Coyle en Ellis (1994). In Nederland is de cultuurtheorie eerder in onderzoek toegepast door Van Gunsteren (1994), door Hoppe en Peterse (1993), door Engbersen (1990) en door de laatste samen met Schuyt, Timmer en Van Waarden (1993).

Het werk van de Douglasschool kan, verwijzend naar de tweede paragraaf van dit hoofdstuk, het best getypeerd worden als een aspectbenadering (ofschoon er ook elementen van de root-metaphor in te vinden zijn). De Douglassiaanse cultuurtheorie doorbreekt het oneindige debat over de vraag welk van de twee aspecten van de sociale werkelijkheid – structuur of cultuur – het primaat heeft door te wijzen op de fundamentele samenhang en wisselwerking tussen structurele verhoudingen en culturele vooringenomenheden. Dit zijn twee kanten van dezelfde medaille. Sociale relaties brengen gedeelde waarden en normen voort, maar omgekeerd zorgen die waarden en normen ook voor

de legitimering en versterking van die relaties. In het verlengde hiervan wordt de klassieke tegenstelling tussen methodologisch collectivisme en methodologisch individualisme doorbroken. Structuren conditioneren individuele keuzes, maar andersom worden die structuren in stand gehouden en beïnvloed door individueel gedrag. "The individual shapes the maze while running it", schrijven Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 22).

De samenhang tussen cultuur en structuur kan gezien worden als een soort 'Wahlverwandschaft'. Sommige typen culturen en structuren oefenen een wederzijdse aantrekkingskracht op elkaar uit, terwijl andere typen culturen en structuren elkaar afstoten. Op de korte termijn zijn meerdere cultuur-structuurcombinaties mogelijk, maar op de lange duur zijn volgens Thompson c.s. slechts congruente cultuur-structuurcombinaties houdbaar. Zo is het bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat mensen een individualistische cultuur op lange termijn hooghouden binnen een sterk hiërarchische structuur. Na verloop van tijd zal de incongruentie tussen de geprefereerde manier van denken en doen en de structureel vereiste manier van met elkaar omgaan dermate nijpend worden dat ergens een aanpassing plaats zal moeten vinden. Refererend aan Hirschman (1979) kunnen er drie opties onderscheiden worden: men kan de incongruente situatie verlaten (exit); men kan zijn stijl van opereren aanpassen aan de sociale verhoudingen (loyalty); of men kan zijn mond open doen, met het doel om de sociale relaties te bewegen in de richting van de geprefereerde manier van denken en doen (voice). In elk geval zal de incongruentie niet duurzaam zijn.

De combinaties die op de lange duur congruent en houdbaar zijn worden door Thompson, Ellis en Wildavsky (1990) teruggebracht tot een beperkt aantal 'ways of life', ofwel 'leefwijzen'. De 'ways of life' hebben de uivorm die we al eerder tegenkwamen: in de kern van de leefwijzen ligt telkens de culturele vooringenomenheid, die door sociale praktijken en instituties ondersteund en instand gehouden wordt.

De typologie en de ideaaltypen

De werkelijkheid kent een brei van sociale praktijken en instituties. Die brei kan geordend worden met behulp van twee sociale basisdimensies – 'groepsintegratie' en 'individuele regulatie' – die door Durkheim (1951/1897) in de sociologie geïntroduceerd zijn en vele jaren later door Douglas (1970, 1978, 1982) verder gesystematiseerd zijn. Waar Durkheim uitging van twee afzonderlijke assen,² plaatste Douglas de twee dimensies – bij haar 'group' en 'grid' genaamd – haaks op elkaar zodat er een assenstelsel ontstond. Met deze vondst opende zij de mogelijkheid om uit één en hetzelfde kader vier wederzijds uitsluitende analytische typen af te leiden. Ik zal hieronder eerst ingaan op de twee assen, daarna op het assenstelsel en vervolgens op de daaruit af te leiden ideaaltypen.

De Douglassiaanse *groepsdimensie* duidt op de mate waarin personen bepaald worden in hun denken en doen door hun betrokkenheid bij een sociaal verband. De groepscore is hoog wanneer personen sterk geïncorporeerd zijn in een collectief en sterk afhankelijk zijn van de besluiten die voor de hele groep – dat wil

zeggen: voor niemand uitgezonderd – gelden. De groep-score is laag wanneer het besef van gesloten circuits, omgeven door strakke grenzen, gering is en wanneer men vrij is om van de ene naar de andere sociale setting te bewegen. In de woorden van Douglas: “group means the outside boundary that people have erected between themselves and the outside world” (Douglas, 1982:138). Engbersen, die de typologie van Douglas heeft toegepast op het terrein van de bijstand in Nederland, benadrukt dat de groepsdimensie vorm krijgt in de onderlinge contacten tussen mensen. De groepsscore hangt volgens hem af van de: de frequentie van de contacten (hoe vaak komt men samen?); de mate van wederzijdse binding tussen de groepsleden (hoe zeer is men met elkaar verweven?); het bereik van de gedeelde activiteiten (hoeveel dingen doet men samen?); en de scherpte van de grensafbakening (is er duidelijk onderscheid tussen ‘wij’ en ‘zij’) (Engbersen, 1990:31).

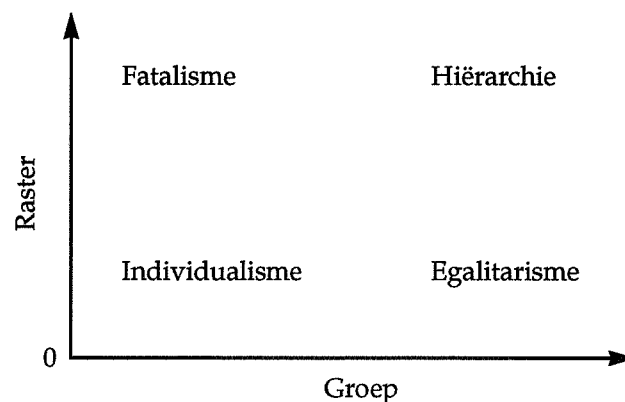
De dimensie *grid* van Douglas (enigszins te vertalen met de term *raster*) refereert aan de mate waarin het denken en doen van een individu voorgeschreven is door richtlijnen, die voor zijn specifieke situatie gelden maar buiten hemzelf bepaald zijn. De raster-score is hoog wanneer sociale interactie aan weerszijden voorgeschreven wordt door sterk bindende regels en voorschriften. We spreken dan van voorgeschreven rollen (‘ascribed roles’), in tegenstelling tot de verworven rollen (‘achieved roles’) die passen bij een lage raster-score. ‘Achieved roles’ staan open voor onderhandeling. ‘ascribed roles’ niet. Douglas schrijft over deze dimensie: “Grid means all the other social distinctions and delegations (anders dan de onderscheidingen en onderverdelingen die samenvallen met de groeps-grens, FH) that people use to limit how they behave to one another” (Douglas, 1982:138). Volgens Engbersen (1990:32) hangt de raster-score samen met: de mate van insluiting in sociale inschalingsystemen (in hoeverre is men in categorieën, klassen of schalen ingedeeld?); de mate van autonomie/discretie (hoe vrij of gebonden is men ten opzichte van regels en voorschriften?); de mate van reciprociteit (hoe evenwichtig zijn de verhoudingen?, heeft men iets in te brengen?); en de mate van competitie (heeft men een van te voren bepaalde positie of dient men samen met anderen te dingen naar een plaats?). Terwijl de sociale druk van de groep per definitie voortvloeit uit de directe onderlinge relaties, is de sociale druk van het raster veelal terug te voeren op ver van het individu afstaande instituties (vgl. Engbersen, 1990:33).

Op grond van de twee dimensies³ kunnen vier of vijf basistypen worden onderscheiden, afhankelijk van waar men het nulpunt plaatst (zie Coyle, 1994: 221). Als men de twee dimensies een kruis laat vormen ligt het nulpunt in het midden en ontstaat de mogelijkheid om aan deze positie een vijfde type te verbinden: het type van de kluizenaar, dat zich noch van groepen nog van regels iets aantrekt. Er zijn voor mij echter drie redenen om de kruisvorm te verwisselen voor de L-vorm, waarbij de middenpositie van de kluizenaar wegvalt en het nulpunt naar de linker onderhoek verschuift (zie figuur 3.1). Ten eerste heeft het type van de kluizenaar – die zichzelf buiten en boven het sociale leven plaatst – weinig

heuristisch nut voor een studie naar beleidsvorming in en om het publiek domein. Ten tweede heeft de L-vorm het voordeel dat de group- en gridscores van hoog naar laag variëren en niet, zoals bij de kruisvorm, van positief naar negatief (vooral bij de groepsdimensie is een negatieve score zeer moeilijk voor te stellen). Ten derde kent de L-vorm ten opzichte van de kruisvorm het bijkomend voordeel dat er geen afgeschotte vakken ontstaan waarin personen of groepen gewrongen moeten worden, maar dat er een veld ontstaat waarbinnen de werkelijkheid op subtiele wijze geduid en 'geplaatst' kan worden, refererend aan vier analytische hoofdcoördinaten: individualisme, hiërarchie, egalitarisme en fatalisme.

- A *Individualisme*: een individualistische leefwijze sluit aan bij een een lage raster- en groepscore. De individualist bepaalt in sterke mate zelf zijn rol in de maatschappij; de verschillende rollen die hij speelt zijn 'achieved' en niet 'ascribed'. Hij sluit zich naar believen aan bij sociale verbanden, maar voelt zich aan geen van deze verbanden ondergeschikt. Groepen kiezen niet voor hem; hij kiest voor de één of andere groep.
- B *Hiërarchie*: een hiërarchische manier van denken en doen gedijt in een sociale setting met hoge groep- en rasterscores. De hiërarch heeft zijn rol in maatschappelijke processen te danken (of te wijten) aan zijn positie in een vastomlijnde groep. Bij de invulling van zijn rol heeft hij te maken met een veelheid aan regels, richtlijnen en 'standard operating procedures'.
- C *Egalitarisme*: een egalitaire manier van denken en doen wordt gecultiveerd door groepen met harde grenzen en sterke 'wij-gevoelens' (hoge groepsscore), die tegelijkertijd weinig roldifferentiatie binnen de groep kennen (lage rasterscore). Groepsbeslissingen oefenen veel invloed uit op het doen en laten van de leden, maar die invloed is in principe voor iedereen gelijk. Het cultuurpatroon benadrukt de onderlinge gelijkheid binnen de groep én het 'anders-zijn' ten opzichte van de buitenwereld (wij versus zij).
- D *Fatalisme*: het fatalistische cultuurpatroon hangt samen met een lage groeps- en raster-score. De fatalist heeft te maken met veel regels en verplichtingen, zonder dat daar de macht en geborgenheid van een groep tegenover staat. De fatalistische leefwijze komt neer op 'geleefd worden'. Men kan deze leefwijze verwachten in de periferie van de netwerken die individualisten rond zich heen vormen en aan het uiteinde – meestal de onderkant – van hiërarchische organisatievormen.

Figuur 3.1: *Ideaaltypische cultuur-structuurcombinaties*



Bron: Schwarz en Thompson, 1990: 9

Deze cultuurtypologie is krachtig en spaarzaam ('parsimonous') tegelijk. Met behulp van relatief weinig analytische onderscheidingen kan men relatief veel sociale verschijnselen duiden en 'verstehen'.

Desalniettemin heeft de Douglasiaanse cultuurtypologie voor de nodige verwarring gezorgd. Sommigen hebben vraagtekens geplaatst bij de samenhang tussen de culturen en de dimensies 'group' en 'grid'. Werner Jann (1986: 371) stelt bijvoorbeeld dat groepen met een egalitaire filosofie (denk aan zelfvoorzienende communes) juist veel voorschriften kennen en daarom niet 'low grid' kunnen worden geplaatst. Deze kritiek is eenvoudig te pareren door erop te wijzen dat die voorschriften voortvloeien uit en in stand gehouden worden door de groep en in de regel niet differentiëren per persoon. Ze passen dus bij een hoge groepsscore en ze zijn zeer wel in overeenstemming met een lage rasterscore. De dimensies groep en grid zijn naar mijn mening adequaat voor een eerste schets van de instituties die, logisch gezien, bij de vier cultuurtypen passen. Op de vraag of deze dimensies volstaan wanneer men het feitelijk succes van *beleids*-culturen in de *beleids*arena wil begrijpen, kom ik aan het eind van dit hoofdstuk nog terug.

Ik sluit me aan bij degenen die de vier cultuurtypen zien als weliswaar empirisch-geïnspireerde doch primair logisch-bepaalde ideaaltypen, die aangeven hoe mensen, logisch gezien, zullen handelen in bepaalde sociale omstandigheden (vgl. Coyle, 1994: 227). Het 'impossibility theorem' van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 3) – "five and only five ways of life are viable" – staat op gespannen voet met de erkenning van dezelfde auteurs dat het hier om geconstrueerde typen gaat. Dat vier of vijf typen meer heuristisch nut hebben in een cultuursociologische onderzoek dan veertig of vijftig typen is zonneklaar. Dat niet alle structuur-cultuurcombinaties op termijn houdbaar zijn wordt denk ik ook door weinigen betwist. Maar de stelling dat slechts vijf typen op termijn houdbaar zijn, geeft een analytische indeling een empirische lading die vrij eenvoudig onderuit gehaald kan worden. Er zijn voldoende empirische voorbeelden te vinden die niet geheel met de typen van Thompson c.s. overeenkomen (zie Selle, 1991: 111). Dit levert serieuze problemen op wanneer men deze typen opvat als universele *empirische* constructies. Afwijkingen van het type zijn echter niet meer dan normaal wanneer men de typen opvat als universele *analytische* modellen, die per definitie abstraheren van tijd-en plaatsgebonden verschijnselen.

Uiteraard mogen analytische typen niet zo abstract zijn dat ze de band met de werkelijkheid – in dit geval de wereld van de beleidsvorming – volledig verliezen. Dat probleem doet zich bij de Douglasiaanse typologie echter niet voor. De cultuurindeling sluit aan bij – en is tegelijkertijd logischer en heuristisch zinvoller dan – veel van de klassieke indelingen uit de sociale wetenschappen. De auteurs van 'Cultural Theory' tonen op overtuigende wijze aan dat de vier typen, maar niet de typologie, terug te vinden zijn in het werk van grote sociologen als Durkheim, Weber en Marx (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1991: 129-175). De typologie omvat ook gezaghebbende indelingen uit de politieke

wetenschappen en geeft tegelijkertijd aan op welke velden deze indelingen tekort schieten.

De klassieke tweedeling in 'markets en hierarchies' (Williamson, 1975) miskent bijvoorbeeld het belang van egalitarisme en fatalisme als bestaanswijzen, evenals de recentelijk in opkomst zijnde indeling in 'commercial systems of survival' en 'guardian systems of survival' (Jacobs, 1992). De tegenoverstelling van 'machthebbers en tegenbewegingen' die de nieuwe sociale bewegingsliteratuur domineert (zie hoofdstuk 2), is wel gevoelig voor de egalitaire cultuur, maar heeft de neiging om het 'establishment' van markt en staat op één hoop te gooien. De tegenoverstelling van 'individualism and communitarianism' (Avineri & De Shalit, 1992) geeft de marktcultuur een zelfstandige positie in het normatief-politieke universum, maar miskent het onderscheid tussen communautaire idealen die egalitair van aard zijn en communautaire idealen die hiërarchisch van aard zijn. De driedeling van Hood en Jackson (1991) in militaire, commerciële en religieuze betoogstijlen is goeddeels compatibel met de Douglassiaanse cultuurtypologie, maar blijft in de uitwerking beperkt tot het bestuurstechnische terrein. Voor een culturele analyse van het publiek debat in bredere zin is deze indeling dus minder geschikt dan de Douglassiaanse indeling.

De typologie van Hood en Jackson is, evenals de andere genoemde indelingen, ongevoelig voor een fatalistische stijl van opereren. Het is één van de verdiensten van de Douglasschool dat ze deze manier van denken en doen, die in het werk van Marx en Durkheim wel de nodige aandacht kreeg maar in de moderne sociologie en politicologie uit het beeld verdween, opnieuw onder de aandacht van de sociale en politieke wetenschappers heeft gebracht.⁴

Van cultuurtypen naar typen beleidscultuur

De Douglasschool reikt een tamelijk grove kwast aan die door de beleidsonderzoeker omgevormd moet worden in een fijnere penseel waarmee een nauwkeuriger beeld geschilderd kan worden. De algemene cultuurtypen moeten, met andere woorden, toegespitst worden tot meer specifieke typen beleidscultuur die het onderzoek naar stedelijk automobilitéitsbeleid beter kleur kunnen geven.

Hieronder zal ik uitvoerig ingaan op de vraag wat men van de uiteenlopende cultuurtypen kan verwachten bij publieke beleidsvorming in het algemeen (paragraaf 4) en bij de vorming van automobilitéitsbeleid in het bijzonder (paragraaf 5). Beleidsculturen vallen in de komende paragrafen uiteen in beleidsveld-overstijgende kenmerken (gedachten over de aard en de veranderlijkheid van de mens en zijn omgeving; en houdingen ten aanzien van beleidsprocessen in het algemeen) en beleidsveld-betrokken karakteristieken (centrale waarden en

dominante probleem- en oplossingsdefinities op het vlak van de automobilititeit). In schema ziet het er als volgt uit:

De opbouw van beleidsculturen

Beleidsveld-overstijgende kenmerken (paragraaf 4)

- basisoriëntaties
 - mensbeelden
 - wereldbeschouwingen
- procesoriëntaties
 - informatiefilters
 - managementstijlen
 - omgangsvormen

Beleidsveld-betrokken kenmerken (paragraaf 5)

- centrale beleidswaarden
- dominante probleemdefinities
- geprefereerde oplossingsstrategieën

Deze indeling is mede geïnspireerd door het werk van Sabatier (1987) en dat van Hoppe en Pieterse (1994), dat suggereert dat de 'geloofsartikelen' van beleidsactoren onderverdeeld kunnen worden in een kern, die voor alle beleidsterreinen min of meer gelijk is, en een omhulsel dat per beleidsterrein verschilt. De verdere uitwerking van de kern en het omhulsel verschilt echter van die welke bij de genoemde auteurs te vinden is.

3.4 Beleidsculturen algemeen getypeerd

Hoe denkt men binnen de individualistische, de hiërarchische, de egalitaire en de fatalistische cultuur over het wezen van de mens en over de mogelijkheid om de mens via publiek beleid gericht te beïnvloeden? Hoe oordeelt men vanuit deze vier perspectieven over de uitputtelijkheid en de beheersbaarheid van de menselijke habitat? Op welke manier gaan typische individualisten, hiërarchen, egalisten en fatalisten om met de in beginsel onbegrensde hoeveelheid beleidsrelevante informatie? Hoe definiëren ze hun behoeften en hun mogelijkheden en op welke wijze stemmen ze deze twee op elkaar af? Hoe gaan ze het liefst om met anderen om in de beleidsarena? Deze vragen worden hieronder stap voor stap beantwoord, beginnend bij de basisoriëntaties op de mens en zijn habitat.

Basisoriëntaties op de mens en zijn habitat

Mensbeelden: de aard en de veranderbaarheid van de mens

Aan ieder beleid liggen ongeschreven assumpties over de menselijke aard ten grondslag. Die assumpties kunnen met behulp van de cultuurtypologie achterhaald worden. Bij de verschillende posities in de typologie passen verschillende mensbeelden en verschillende opvattingen over de mogelijkheden om de mens

door politieke en beleidsmatige beïnvloeding te veranderen.

De individualist gaat er vanuit dat de mens onverbeterlijk zelfzuchtig is. Politieke instituties en publiek beleid kunnen hier uiteindelijk niets aan veranderen. Hoe je de menselijke natuur ook beïnvloedt, hij zal altijd blijven tenderen naar egocentrisme. Sterk regulerende en sterk incorporerende instituties zullen uiteindelijk hun doel voorbij schieten. In plaats van de menselijke ijver te bereiken te beperken kan men deze ijver beter op grote schaal benutten in een competitief systeem. Sociaal evenwicht wordt in stand gehouden door 'trial and error', 'geven-en-nemen', 'duwen en trekken' en 'vraag en aanbod'. Zolang iedereen maar individueel zijn best doet zal een 'invisible hand' het geheel naar optimale posities leiden.⁵

De hiërarch huldigt een negatief doch kneedbaar mensbeeld. De mens is van nature tot alle kwaad in staat, maar kan door sociale instituties en gericht beleid gecorrigeerd worden. Vanwege de oncoöperatieve aard van mensen zal vrijblijvende samenwerking geen kans van slagen hebben. De interactie tussen mensen moet voortdurend gereguleerd en bewaakt worden. De hiërarch staat skeptisch tegenover zowel ongebreidelde competitie als ongedwongen samenwerking. Er moet duidelijk omschreven worden wat er van personen verwacht wordt, en hogere instanties dienen in de gaten te houden of personen zich aan hun taken en verantwoordelijkheden houden.

De egalist gaat er evenals de hiërarch van uit dat de mens kneedbaar is, maar huldigt daarentegen een positief beeld van de ongerepte menselijke natuur. De mens wordt goed geboren, maar kan door 'foute' instituties op het verkeerde pad gebracht worden; 'juiste' instituties kunnen de mens weer op het rechte pad brengen. De juiste instituties zijn in de ogen van de egalist coöperatief (high group) en niet van buitenaf regulerend (low grid). Omdat de mens van nature goed is zal samenwerking vanzelf tot gewenste resultaten leiden (tenzij die samenwerking door de verkeerde instituties gestuurd wordt).

Voor de fatalist is de menselijke natuur volstrekt grillig. Sommige mensen zijn welwillend, maar velen zijn dat niet. Omdat men nooit weet wie tot welke groep behoort staat de fatalist in beginsel wantrouwend tegenover de medemens.

Wereldbeschouwingen: 'myths of nature'

Voor het beleid ten aanzien van de openbare ruimte is het van belang om te doordenken hoe de verschillende typen tegen de buitenwereld aankijken. De wereldbeschouwingen worden door Thompson c.s. abstract doch treffend gevisualiseerd met vier tekeningen van een bal in een landschap (zie figuur 3.2). Deze wereldbeschouwingen worden 'mythen' genoemd omdat ze deels waar en deels onwaar zijn: "Each myth is a partial representation of reality. Each captures some essence of experience and wisdom and each recommends itself to the particular social being whose way of life is premised on nature conforming to that version of reality" (Thompson c.s., 1990: 26).

In de ogen van de individualist is de wereld een overvloedige bron van mogelijkheden. Voor hem is de wereld 'benign' (genadig). De mens verhoudt

zich tot de natuur als een bal in een dalvormig landschap. Men kan met de natuur verschillende kanten op, zonder dat men zichzelf verliest. In het individualistische denken staat niet de schaarste van hulpmiddelen centraal, maar juist de oneindige vindingrijkheid van mensen. Met deze vindingrijkheid kunnen 'ruwe hulpbronnen' omgezet worden in oneindig veel creatieve combinaties. Er zijn in principe geen grenzen aan de groei, zolang mensen maar geprikkeld worden tot creativiteit.⁶ Volgens individualistische denkers als Simon en Kahn is er geen reden "to stop the party and turn out the lights". Zolang de zon schijnt zullen geologische en technologische vondsten de voorraad energie en de factor natuur blijven schragen (zie Coyle, 1994: 40).

Het wereldbeeld van de hiërarch wordt geïllustreerd door een bal in een golvend landschap, hetgeen weergeeft dat de wereld in zijn ogen 'deels tolerant/deels pervers' is. Zolang de juiste mensen op de juiste plek werken, en zich houden aan de geldende regels is alles onder controle. Als men echter te ver afwijkt van het normale kan het kritieke punt gepasseerd worden, waarna perversie en neergang intreedt. Een hiërarchische leefwijze vereist dat de grens tussen normaliteit en perversie voortdurend in de gaten wordt gehouden en dat er adequate instrumenten voorhanden zijn om eventuele afwijkingen te kunnen corrigeren. Hulpbronnen zijn schaars in de ogen van de hiërarch. Het is aan degenen met de juiste opleiding, vaardigheden en faciliteiten om het beste uit de schaarse middelen te halen.

Vanuit het gezichtspunt van de egalist is de wereld uitputtelijk en kwetsbaar. Door industrialisatie en technologische vooruitgang (een term die door egalisten bij voorkeur tussen aanhalingstekens wordt geplaatst) is het precaire evenwicht tussen mens en natuur steeds wankeler geworden. De instituties van de moderne samenleving leggen de mens een 'groeidwang' op die desastreuze gevolgen zal hebben. De mensheid danst in de ogen van de egalist op de rand van afgrond. Er is alle reden om elkaar vast te houden en op zoek te gaan naar alternatieve vormen van samenleven. Het beeld van de bal op de punt van een berg geeft de egalitaire 'bias' treffend weer: er hoeft maar weinig meer te gebeuren of de wankel status quo beweegt zich bergafwaarts. Terwijl de hiërarch zich eerder gedraagt als de plichtsgetrouwe 'rentmeester' van de natuur, stelt de egalist zich eerder op als de idealistische 'redder' van moeder aarde.

De fysieke omgeving is voor de fatalist even grillig en onvoorspelbaar als de menselijke natuur. Het beeld van een bal op een vlak landschap weerspiegelt het allesoverheersende idee dat de wereld een loterij is. De fatalist vormt weinig of geen ideeën over hoe (natuurlijke) hulpbronnen beheerd moeten worden. Dit heeft weinig zin: winnen en verliezen lijkt volledig extern, door het lot, bepaald.

Oriëntaties op het proces van beleidsontwikkeling

Informatiefilters: de omgang met kennis in beleid

Beleidsvorming is een sociaal proces waarin een deel van de informatie over de buitenwereld als irrelevant terzijde wordt geschoven, terwijl een ander deel in negatieve zin (als probleem) of in positieve zin (als oplossing) wordt opgemerkt.

Het afhouden en verwerpen van informatie is een kenmerk van cultuur. Thompson en Wildavsky (1986) betogen dat niet zozeer informatieverwerking alswel informatieverwerping de mens staande houdt onder de dagelijkse informatielawine.

Bij iedere cultuur past een bepaald filter waarmee informatie gezeefd en gesorteeerd wordt. De verzameling verworpen beleidsinformatie zou men de 'blinde vlek' van de beleidscultuur kunnen noemen. Het filter van een beleidscultuur bestaat in wezen uit twee delen: een negatief filter, dat uitmaakt welke informatie wel en niet problematisch is, en een positief filter dat uitmaakt welke informatie wel en niet als 'probleemoplossend' kan worden bestempeld. Sommigen spreken in dit verband van een 'frame', dat er voor zorgt dat uit een amorfe brei gegevens een idee kan worden gevormd over het beleidsprobleem en de eventuele oplossing (Rein en Schon, 1986: 4).

De individualist ziet informatie als een potentiële hulpbron die hij al dan niet kan gebruiken, afhankelijk van het verwachte individuele nut. Informatie die aangeeft dat een situatie problematisch is maar tegelijkertijd onoplosbaar, is niet opportuun in het individualistische denken. Zulke informatie levert uiteindelijk niets op. De individualistische benadering – "no solution, no problem": geen oplossing, dan ook geen probleem – is weinig productief wanneer men een probleeminventarisatie wil maken. Dat is dan ook niet de sterkste kant de individualistische beleidscultuur. Deze cultuur genereert veeleer kansen dan bedreigingen. De individualist heeft een open oog voor het potentieel van andermans hulpbronnen, die in combinatie met zijn eigen hulpbronnen zouden kunnen leiden tot een voordelige onderneming.

Hiërarchieën hebben de neiging om informatie onder te brengen in omvangrijke databestanden, die in vele categorieën en subcategorieën uiteenvallen. Het hiërarchische informatieverwerpsproces is reductionistisch van aard. Eenheden in de zogenaamde 'informatiepiramide' reduceren het kolossale aanbod van informatie volgens 'rules of appropriateness' (vgl. March en Olsen, 1989: 119). Bij de schifting van informatie staat gepastheid en zorgvuldigheid voorop. Ongeschikte informatie is informatie die niet geplaatst kan worden in de 'normale' categorieën die volgen uit de administratieve routines ('zoals men het altijd heeft aangepakt) en de normale wetenschap ('zoals men het overal kan leren'). Het sterkste punt van hiërarchieën is niet zozeer het inslaan van nieuwe paden en het grijpen van nieuwe kansen, alswel het met grote precisie en consistentie volgen van vastgelegde procedures.

In de manier waarop egalisten omgaan met informatie staat uitdrijving, ontmaskering en bewustmaking centraal. Egalisten verwerpen de vooringenomenheden van individualisten en hiërarchen. Zij willen deze denkwijzen bestrijden waar het maar kan bestrijden en in elk geval weren uit hun midden. Egalisten doen graag aan 'tegels lichten'. Zij vinden het belangrijk om individualisme en hiërarchie als twee handen op één buik te ontmaskeren. Op deze manier hopen zij een breder publiek bewust te maken van de risico's van ongebreidelde vooruitgang en van de noodzaak om de zaken op alternatieve

wijze aan te pakken. Terwijl individualisten op kansen gespist zijn, zijn egalisten juist op bedreigingen gericht. Egalisten zijn sterk in het benoemen van (door anderen niet voorziene) gevaren van technologische ontwikkeling, maar hebben daarentegen weer weinig oog voor de positieve, niet-Malthusiaanse 'contingencies'.

De fatalistische cultuur staat afwerend tegenover nieuwe informatie, ook als deze volgens anderen van groot belang is. Hoewel de fatalist door vele vormen van beleid geraakt wordt is zijn houding passief. Problemen en oplossingen overkomen de fatalist. Geluk kan men niet afdwingen en ongeluk kan men toch niet afweren. Het motto van de fatalist is dan ook "wat niet weet, wat niet deert".

Managementstijlen: tussen willen en kunnen

In de contemporaine variant van de rationele keuzetheorie gaat men er, in navolging van Simon, van uit dat mensen niet het onderste uit de kan willen halen, maar zich veeleer tevreden stellen met een bevredigend resultaat. Men spreekt van 'satisficing' in tegenstelling tot 'maximizing'. Elster heeft de kracht van het satisficing-concept beschreven, maar hij heeft ook op de lacune in het concept gewezen: "satisficing (...) does not offer an answer to the crucial question of why people have the aspirations or satisfactory levels they have" (Elster, 1984: 133). De Douglassiaanse cultuurtheorie geeft wel een antwoord op deze vraag. Het antwoord luidt dat het criterium voor en het betreffende niveau van bevrediging sociaal-cultureel bepaald is. De sociaal-culturele context van een persoon geeft aan wat een bevredigend resultaat genoemd kan worden en wat een persoon daarvoor geacht wordt te doen en te laten. Volgens Thompson c.s. is er niet 'one best way of managing', maar zijn er minstens vier rationele 'ways of making ends meet'. Het afstemmen van enerzijds wensen en behoeften en anderzijds mogelijkheden en middelen is de essentie van management. Individualisten, hiërarchen, egalisten en fatalisten verschillen van elkaar in de mate waarin en de wijze waarop zij de twee kanten van dit vraagstuk aangrijpen (Thompson, 1984; Thompson c.s., 1990).

De individualist volgt op beide fronten een actieve strategie; zowel zijn behoeften als zijn middelen houdt hij in eigen hand. De individualist heeft de neiging om zijn middelen en zijn behoeften steeds verder op te schroeven. De behoeften worden daarbij telkens iets hoger opgeschroefd dan de mogelijkheden. Economen beschrijven dit verschijnsel als een combinatie van 'preference drift' – men richt zich op steeds nieuwe, nog onbevredigde behoeften – en 'reference drift' – men ontdekt steeds nieuwe preferenties door de voortdurende vergelijking met anderen. Individualistisch management is meer een kwestie van 'laissez-faire-laissez-aller' dan van (zelf)beheersing. 'The sky is the limit' in de individualistische cultuur.

De hiërarchisch managementstrategie richt zich niet zozeer op de wensen en behoeften alswel op de hulpbronnen en instrumenten. Voor de hiërarch geldt in sterke mate: "where you stand depends on where you sit". De belangen van de

hiërarch worden in sterke mate bepaald worden door zijn positie in horizontale en verticale verbanden. Aan de positie en de bijhorende belangen is op korte termijn niet veel te veranderen. Het is dus vooral zaak om de hulpbronnen en de instrumenten te vinden om deze belangen te behartigen. Omdat een enkeling in een complexe sociale structuur weinig te eisen heeft, proberen hiërarchen doorgaans in groepsverband (bijvoorbeeld als afdeling) hulpbronnen te mobiliseren. In zijn eerdere werk over begrotingspolitiek heeft Wildavsky het hiërarchische managementpatroon treffend beschreven (Wildavsky, 1964).

De egalitaire managementstrategie keert zich tegen de moderne groei-en consumptiedwang – tegen het verbruik van steeds meer hulpbronnen en energie voor de bevrediging van steeds meer behoeften. Van de natuurlijke voorraden kan in de ogen van de egalist steeds minder worden gevegd, zodat het management zich zou moeten richten op de heroverweging van het behoeftenpatroon. Men moet niet consumeren, maar ‘consuminderen’. Buitensporige behoeften-en consumptiepatronen dienen naar beneden bijgesteld te worden, zodat eerlijk delen van de beperkte middelen duurzaam mogelijk is. Het egalitaire management is gericht op een omslag, liefst zo spoedig mogelijk en zonder halve maatregelen.

Van fatalistische management is eigenlijk geen sprake. De fatalistische overlevingsstrategie is er één van afwachten en hopen dat het beter, of in ieder geval niet slechter, wordt. De fatalist beïnvloedt noch zijn behoeften, noch zijn hulpmiddelen. Beide worden buiten zijn macht bepaald. Een gelaten houding is geen vreemde houding wanneer men aanneemt dat het leven een loterij is.

Hoe verhouden deze managementstrategieën zich tot de twee eerder onderscheiden Mannheimiaanse typen rationaliteit – functionele rationaliteit en substantiële rationaliteit? Beide vormen van rationaliteit zijn in de fatalistische cultuur zwak ontwikkeld. In de hiërarchische cultuur staat de functionele rationaliteit voorop. De doelen liggen min of meer vast, zodat de energie vooral gericht wordt op het mobiliseren van voldoende en adequate middelen. De egalitaire cultuur keert zich tegen het kritiekloos volgen van alsmaar groeiende wensen. Binnen deze cultuur is de substantiële rationaliteit in zoverre dominant, dat de heroverweging en herformulering van maatschappelijke doelen veel belangrijker wordt gevonden dan het vinden van steeds nieuwe instrumenten en technieken. Vanuit individualistische en hiërarchische hoek wordt nogal eens betoogd dat de egalitaire cultuur productie-en consumptieprocessen ondermijnt en derhalve maatschappelijk dysfunctioneel is. Egalisten zijn er zelf van overtuigd dat een substantieel-rationele herwaardering van deze processen op termijn functioneel-rationeel is in termen van voorraadbeheer. De individualistische cultuur is zeker niet ongevoelig voor functioneel-rationele argumenten. De individualist heeft in het algemeen een warme belangstelling voor nieuwe technieken, mits de toepassing daarvan nuttig en rendabel is. De individualist is minder dan de hiërarch geïnteresseerd in de techniek ‘an sich’. Hoewel de substantiële rationaliteit in de individualistische cultuur minder streng omschreven is dan in de egalitaire cultuur, koesteren individualisten wel degelijk een abs-

tracte vorm van substantiële rationaliteit (een niet duidelijk omschreven idee van esthetiek, rechtvaardigheid, etc.). De 'generalisering' van substantiële waarden, die volgens Zijdeveld (1983a: 73) parallel loopt aan de toenemende invloed van functionele overwegingen, is in de individualistische cultuur duidelijk waar te nemen.

Omgangsvormen: interactiestijlen in de beleidsarena

Het laatste beleidsveld-overstijgende aspect dat ik hier behandel is de interactiestijl, de manier waarop de dragers van een bepaalde cultuur met elkaar en met anderen willen omgaan. Vooral het laatste – het omgaan met andere actoren, met mogelijk andere culturen – is relevant voor publieke beleidsvorming.

Bij de individualistische cultuur is de grens tussen de eigen groep en 'de anderen' niet zo goed te trekken. Individualisten laten zich bij voorkeur niet vangen door groepsgrenzen. Zij sluiten zich naar believen aan bij de één of andere groep, zonder zich daaraan ondergeschikt te maken. Op die manier vormen zij een netwerk om zich heen. In dit netwerk bevinden zich andere individualisten – met wie zij het 'van culture' goed kunnen vinden – maar ook fatalisten, hiërarchen en egalisten. De typische individualist is pragmatisch in het leggen van contacten. Als anderen iets voor hem kunnen betekenen dan weet hij hen te vinden en zal hij hen proberen te binden. Het laatste bij voorkeur in de vorm van contracten of convenanten, die na een proces van loven en bieden tot stand komen. Individualisten zijn 'netwerkers' pur sang.

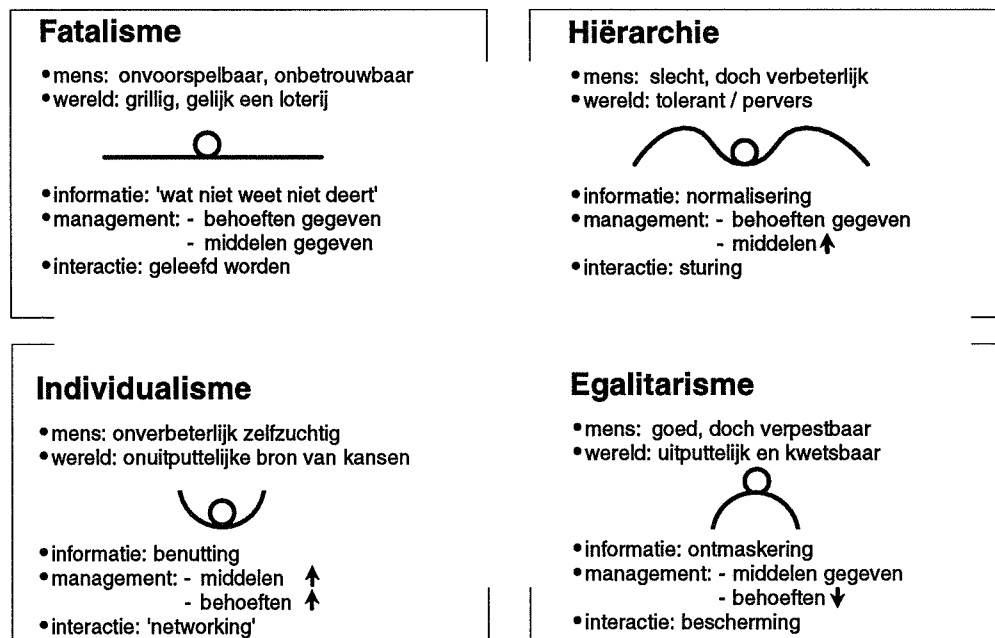
Binnen de hiërarchische cultuur bestaat groot respect voor groepsgrenzen. Hiërarchieën zijn onderverdeeld in een myriade van gespecialiseerde onderafdelingen, die op hun beurt weer om overleg-en coördinatiestructuren vragen. Overleg en coördinatie worden eufemistisch 'afstemming' genoemd. De interne interactiestijl werkt door in de manier waarop hiërarchen met externe contacten omgaan. De hiërarchische cultuur toont daarbij een voorkeur voor ordening en beheersing. Interorganisatorische verbanden worden in de regel 'top-down' benaderd, waarbij het bovengeschiedte lichaam telkens verantwoordelijk is voor de 'sturing' van het ondergeschikte lichaam. Volgens de hiërarchische logica moeten de taken functioneel verdeeld zijn en moet de coördinatie in handen zijn van een krachtig bovengeschiedt orgaan.

Terwijl individualisten netwerkend en hiërarchen sturend omgaan met de omgeving, is de egalist primair gericht op de bescherming van de eigen groep tegen de boze buitenwereld. Egalisten houden zich het liefst verre van het 'establishment', dat in hun ogen gekenmerkt wordt door misbruik en uitbuiting enerzijds (de marktcultuur) en door instrumentele en autoritaire omgangsvormen anderzijds (de hiërarchische cultuur). Egalisten vinden dat mensen op gelijke voet en in volledige openheid met elkaar om moeten gaan. Men hecht er aan dat beslissingen unaniem worden genomen en dat taken eendrachtig worden uitgevoerd. In de wisselwerking met andere culturen zijn egalisten niet van zins om af te dingen op hun principes. Zij stemmen alleen in als zij overtuigd zijn van de juistheid van een beslissing.

De fatalistische interactiestijl wordt in wezen bepaald door de andere culturen. Fatalisme betekent 'geleefd worden' door anderen. Fatalisten kunnen niet ontkomen aan de sturing en controle van hiërarchen en komen dikwijls in handen van individualisten, die in de periferie van hun netwerken altijd mensen nodig hebben voor het vervelende werk. Egalisten doen van hun kant pogingen om fatalisten van hun instituties te 'bevrijden' en hen te overtuigen van een 'betere' manier van leven.

De kritiek op de cultuurtheorie, dat deze geen rekening zou houden met machtsverhoudingen, is onterecht. De theorie maakt juist duidelijk dat in verschillende culturen verschillende vormen van sturing en beïnvloeding gelegiti-meerd zijn. De individualist gebruikt bij voorkeur middelen waarmee hij het eigenbelang van anderen kan prikkelen. De hiërarch pint de leden van zijn groep vast op de gemeenschappelijke regels en maakt daarbuiten zoveel mogelijk gebruik van regelstellende bevoegdheden. De egalist verzet zich tegen directe manipulatie, maar zet daar indirecte vormen van beïnvloeding (morele druk, voorlichting, ontmaskering) tegenover. De fatalist is het gewoon om op verschillende manieren te *worden* gestuurd.

Figuur 3.2: *beleidsveld-overstijgende kenmerken*



3.5 Cultuurtypen in het automobilititeitsbeleid

De essentie van de automobilititeitskwestie werd eens door een journalist kernachtig samengevat met de vraag: hebben we te weinig ruimte of zijn er te

veel auto's op de weg?⁷ Vooral in steden bestaat er een grote spanning tussen 'verkeersstromen' aan de ene kant en de 'bedding' van publieke infrastructuur en publieke ruimte aan de andere kant. Het is voortdurend de vraag of de verkeersstromen in de bedding passen en, zo niet, welk van de twee moet worden aangepast. Deze vraag wordt vanuit verschillende culturen verschillend beantwoord. Individualisten, hiërarchen, egalisten en fatalisten huldigen verschillende basiswaarden en koesteren uiteenlopende probleem- en oplossingsdefinities, zoals hieronder zal blijken.

In elk stedelijk gebied kan men de vier genoemde culturen aantreffen, zij het in verschillende meng-en krachtsverhoudingen. Om deze verhoudingen in het empirisch onderzoek te kunnen vaststellen zal ik hieronder vier ideaaltypische benaderingen van het automobilitéitsvraagstuk onderscheiden. Daarbij zal ik onder andere refereren aan het werk van Downs, waarin een basaal onderscheid wordt gemaakt tussen aanbodgerichte strategieën, gericht op de capaciteit van infrastructuur, en vraaggerichte strategieën, gericht op de behoefte aan automobilitéit. Vanuit beide strategieën kan men kiezen voor: a) marktregulering, waarbij men gebruik maakt van het prijsmechanisme; b) administratieve regulering, waarbij men gebruik maakt van geboden en verboden; of c) een combinatie van markt-en administratieve regulering (Downs, 1992: 23).

Ter illustratie zal ik telkens een aantal voorbeelden behandelen die het ideaaltype in meer of mindere mate benaderen. In de empirie hebben we meestal te maken met hybride culturen, dat wil zeggen met mengculturen. Voorbeelden waarbij het ideaaltype in de mengverhouding domineert worden iedere keer het eerst genoemd.

Individualisme en automobilitéit: *laissez-all*

In de individualistische benadering van het autoverkeer staan de waarden bereikbaarheid (de mogelijkheid om verschillende locaties te bereiken), keuzevrijheid (de mogelijkheid om zelf de weg ergens heen te bepalen), snelheid (de mogelijkheid om tijdwinst te boeken) en privacy (de mogelijkheid om alleen of met een select gezelschap te zijn) centraal. Vergeleken met de andere alternatieven voor verplaatsing over land scoort de auto zeer goed op deze waarden. De fiets biedt weliswaar een grote mate van vrijheid, maar mist daarbij het bereik, de snelheid en de beslotenheid die de auto wel biedt. Hetzelfde geldt, in sterkere mate, voor het alternatief lopen. Het openbaar vervoer schiet tekort op het vlak van de privacy (men moet de ruimte delen met anderen), de vrijheid (men kan niet zelf de route en het tijdstip van vertrek bepalen), de bereikbaarheid (het openbaar vervoernet is altijd grofmaziger dan het wegennet) en in veel gevallen ook op het punt van de snelheid. In het licht van deze waarden is het niet vreemd dat de calculerende op rendement gerichte individualist zich aangetrokken voelt tot de auto. Daarbij geniet hij ook de sociaal-psychologische voordelen die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen: de sociale status, het machtsvertoon, de speelsheid en de sensualiteit van de auto.

Welke probleemdefinitie is consistent met de individualistische cultuur? Om

te beginnen moet opgemerkt worden dat de individualist van culture niet geneigd is om de automobilité als een fundamenteel probleem te zien. Mensen willen vrij en beweeglijk zijn – dat spreekt vanzelf in een individualistische cultuur – en de vervoerstechniek die daar het meest geschikt voor is geniet dan ook de voorkeur. Knelpunten zijn er om vermeden te worden, want 'waar een wil is is een weg'. De laatste overtuiging past bij het optimistische wereldbeeld van de pure individualist die zich niet laat afschrikken door een filemelding of een slecht parkeervooruitzicht. Zolang hij zelf een uitweg uit de verkeersdrukte weet te bedenken, zal de individualist zich niet druk maken over het automobilitésvraagstuk, dat kost alleen maar energie. Pas als hij voortdurend aanloopt tegen de grenzen aan zijn eigen mobiliteit, zal de individualist actief worden in de probleemdefiniëring. De essentie van de individualistische 'way of life' is dan in het geding. Het ligt niet voor de hand dat de individualist het probleem zal zoeken in de behoefte aan mobiliteit. Veeleer zal de individualist het probleem definiëren in termen van de belemmeringen voor het vrije verkeer, de knelpunten in de capaciteit, de files en de vertragingen.

Vanuit de individualistische cultuur vloeien twee rationale doch uiteenlopende oplossingsstrategieën voort. Ten eerste is er een meer pragmatische strategie die voortkomt uit de wens om niet meer te betalen dan het gebruikelijke. In stedelijke gebieden is het gebruik van de publieke weg vanouds gratis ('free for all'). Dit betekent dat de automobilist slechts opdraait voor de kosten van zijn eigen autogebruik (die voor een groot deel constant zijn en er dus 'uitgehaald' moeten worden) en niet voor alle lasten die hij daarboven oplegt aan anderen (in termen van congestie, overlast, etc.). Zoals gratis eten zorgt voor topdrukte bij een restaurant, zo zorgt gratis wegcapaciteit voor topdrukte op de weg (vgl. Downs, 1992:14). Die topdrukte mag door iedereen onwenselijk geacht worden, toch wordt hij door alle automobilisten tezamen in stand gehouden. Ieder voor zich probeert een uitweg te vinden naar die ene sluiproute of die ene vrije parkeerplaats, maar juist omdat iedereen dat doet wordt die uitweg steeds moeilijker te vinden. In extreme vorm heeft dit mechanisme veel weg van de 'tragedy of the commons' die volgens Hardin overal op de loer ligt waar gemeenschappelijke gebruiksgoederen als ruimte, water en lucht in het geding zijn (zie hoofdstuk 2). Het verschil met een klassieke CPR is dat de capaciteit van het publieke wegennet (met enige moeite) vergroot kan worden. De pragmatische individualist staat positief tegenover deze oplossing, die hij het liefst op kosten van de overheid uitgevoerd ziet worden. De kosten van deze oplossing worden over alle belastingbetalers gespreid. De veelverbuikers betalen in beginsel niet meer dan de weiniggebruikers.

Ten tweede is er een meer principiële strategie die uitgaat van de stelregel dat ieder individu voor de consequenties, en dus ook voor de kosten, van zijn eigen keuzen moet opdraaien. "There ain't no such thing as a free lunch", zeggen de Amerikanen. Deze stelregel ligt ten grondslag aan het marktmodel, dat over het algemeen zeer gewaardeerd wordt in de individualistische cultuur. Het markt-

model suggereert een eenvoudig antwoord op capaciteitsvraagstukken, waarvan het automobilitéitsvraagstuk er volgens individualisten één is. Als de vraag (de automobilitéit) sneller stijgt dan het aanbod (de wegcapaciteit) dan wordt het aanbod in toenemende mate schaars en dus kostbaar. Dit zou in de marginale kosten van het weggebruik tot uitdrukking moeten komen, bijvoorbeeld in de vorm van spitstol of parkeerbelasting tijdens piekuren (zie Downs, 1992:23). Het prijsmechanisme reguleert op die manier de vraag en beschermt het aanbod tegen overbelasting. Automobilisten zijn in deze opzet nog steeds vrij zijn om hun auto te gebruiken waar en wanneer ze willen, zolang ze maar betalen voor hun keuzes. Hoewel deze oplossingsstrategie aansluit bij de individualistische ideologie, zullen veel pragmatische individualisten er in de praktijk moeite mee hebben. Invoering van het prijsmechanisme op de weg betekent dat men moet betalen voor iets dat voorheen altijd gratis was.⁸

De meer pragmatische en de meer principiële oplossingsstrategieën hebben met elkaar gemeen dat zij zich verre houden van persoonsgerichte sturing. Individualisten willen externe beknutting van de mobiliteitsbehoefte en externe beperking van de keuzevrijheid ten alle tijden voorkomen. Principiële individualisten zijn bereid daarvoor een prijs te betalen. Pragmatische individualisten doen dat liever niet. Wat individualisten in ieder geval gemeen hebben is een optimistische visie op de houdbaarheid van het huidige leef-en reispatroon. Zij vertrouwen erop dat de huidige frustraties de markt rijp maken voor creatieve vondsten en technologische doorbraken.

Empirische voorbeelden die het analytische type min of meer benaderen

Automobilisten. De auto is in staat om een individualist te maken van eenieder die eenmaal achter het stuur plaatsneemt. Of men wil of niet, als automobilist moet men vooruitkomen in een geïndividualiseerde sociale omgeving.⁹ Daarnaast blijkt de beschikbaarheid van een auto bij velen reislust op te wekken, die men anders wellicht niet zou hebben gehad. De auto opent wegen die anders gesloten zouden blijven. Door bladen als 'de autokampioen' en televisieprogramma's als 'weg van de snelweg' worden autobezitters attent gemaakt op mogelijkheden die autolozen niet zo snel in aanmerking zouden nemen. Op die manier wordt de individualistische 'way of life' voorzien van telkens nieuwe bestemmingen en behoeften.

Verenigingen van wegenbouwers vertegenwoordigen een achterban van ondernemers die een materieel belang hebben bij wegenbouw. Van de 'Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers' is bekend dat zij een typisch individualistische strategie volgt bij de beïnvloeding van de publieke besluitvorming: zij koestert informele en persoonlijke contacten en maakt onder andere gebruik van een 'public relations and public affairs' bureau om haar netwerken op professionele wijze instand te kunnen houden (zie Van Noort, Huberts en Rademaker, 1987: 87).

Branche-organisaties zoals Bovag-Rai benaderen automobilitéit primair vanuit het gezichtspunt van hun leden (importeurs van auto's en tweewielers en gezamenlijke garagehouders). Ook andere ondernemers worden aangesproken als Bovag-Rai fulmineert tegen de 'ouderwetse geldklopperij' van het rekeningrijden: "hoeveel zouden die jurkjes inclusief rekeningrijden gaan kosten?"¹⁰ Conform de individualistische cultuur ageert Bovag-Rai tevens tegen de mogelijke inbreuk op de privacy die door het systeem van rekeningrijden kan ontstaan.

Liberaal partijen zoals de VVD in Nederland staan vanouds positief tegenover de auto. De liberale socioloog Van Doorn beschreef de auto ooit als het liberale vervoermiddel bij uitstek en als het standaardvoorbeeld van liberale zelfredzaamheid.¹¹ Het VVD-kamerlid Van de Ven liet in een discussie tussen kamerleden een typisch individualistisch geluid horen: "uitgegaan moet worden van een zo groot

mogelijke vrijheid in de keuze van het vervoer. Dit houdt in dat het gebruik van de auto zo ruim mogelijk moet zijn en dat anderzijds het openbaar vervoer moet voldoen aan een minimaal verzorgingsniveau".¹² Het wetenschappelijk bureau van de VVD stelde ooit voor om het congestieprobleem aan te pakken via het prijsmechanisme. De afschaffing van het reiskostenforfait ging de VVD-fractie in 1989 echter te ver.

Hiërarchie en automobilititeit: *research and development*

In het hiërarchische denken over autoverkeer staat de algehele beheersbaarheid, overzichtelijkheid en ordentelijkheid van het verkeerssysteem voorop. De hiërarch is minder ideologisch en meer instrumenteel betrokken bij het automobilititeitsbeleid dan de individualist of de egalist. De automobilititeit houdt vele hiërarchen bezig omdat juist bij deze kwestie het omslagpunt van tolerantie naar perversie voortdurend in het geding is. In westerse steden heeft de stroom auto's voortdurend de neiging om buiten de bedding van de bestaande infrastrukturen te treden. Hiërarchen zien voor zichzelf de functie weggelegd om de stroom binnen de bedding te houden, opdat het gehele verkeerssysteem overzichtelijk en ordentelijk blijft. Hun taak is om de grenzen van de mogelijkheden in de gaten te houden (door onderzoek) en zo mogelijk ook op te rekken (door bouwactiviteiten en andere ingenieuze ingrepen).

In beginsel heeft de hiërarch weinig problemen met automobilititeit. Als veel mensen auto willen rijden, dan moet er veel ontworpen en geregeld worden en dan is er dus ook veel behoefte aan een hiërarchische manier van denken en doen. Automobilititeit wordt pas een echt probleem in hiërarchische ogen wanneer zoveel mensen tegelijk mobiel worden dat ofwel totale chaos, ofwel complete stagnatie dreigt te ontstaan. Dit probleem heeft, zoals eerder opgemerkt, twee kanten: een vraagkant (de behoefte aan automobilititeit) en een aanbodkant (de infrastrukturele capaciteit). Evenals de individualist is de hiërarch eerder geneigd om het probleem in termen van het aanbod te definiëren: er is te weinig wegcapaciteit of die capaciteit wordt inefficiënt benut. Een dergelijke probleemstelling kan functioneel-rationeel benaderd worden. Pas als de technische mogelijkheden uitgeput zijn, zal de hiërarch zijn aandacht verplaatsen van het 'kunnen' naar het 'willen'. Tot dat moment accepteert de hiërarch het bestaan van de behoefte aan automobilititeit en problematiseert hij het tekort aan wegcapaciteit. Welke oplossingsstrategie past bij het hiërarchische ideaaltype? Refererend aan de indeling van Downs (1992: 23) kan men stellen dat hiërarchen een aanbodgerichte aanpak verkiezen boven een vraaggerichte aanpak en dat zij een sturingsbenadering prefereren boven een marktbenadering.

De voorkeur voor een aanbodgerichte aanpak (vergroting van de wegcapaciteit) boven een vraaggerichte aanpak (verkleining van de vraag naar wegcapaciteit) vloeit logisch voort uit de hiërarchische denkwijze. Onvervulde behoeften zijn een uitdaging voor de instrumentele geest. Een ware hiërarch geeft niet graag toe dat zijn probleemoplossend vermogen beperkt is. Veel van de actoren die zich nauw met het automobilititeitsvraagstuk bezighouden zijn specialisten: rekenmeesters, planners, wegenbouwingenieurs, etc. Als rechtgeaarde specialis-

ten worden zij door overvraging gestreeld en gemotiveerd om daar toch een ingenieus antwoord op te bedenken in de vorm van wegen, bruggen, tunnels, sporen, stations, verkeersgeleidingssystemen, etc. Veel liever toont de hiërarch zijn kennis en mogelijkheden dan dat hij toegeeft dat sommige wensen onvervulbaar zijn. Pas als de kennis en mogelijkheden uitgeput zijn, is de hiërarch van zins om aan een daling van de vraag mee te werken. Dit is dan immers de enige manier om de zaak overzichtelijk en beheersbaar te houden. In dit geval zal de hiërarch een voorkeur hebben voor externe regulering van de vraag – via voorschriften, geboden en verboden – zoals binnen de eigen cultuur gebruikelijk is.

Als een 'technical fix' niet mogelijk is kiest de hiërarch dus liever voor bureaucratische sturing dan voor marktanaloge regulering van de vraag. De essentie van de sturingsbenadering is het bestaan van een interveniërende instantie, hetgeen volledig binnen het hiërarchische raamwerk past. In de marktbenadering staat het begrip zelfregulering en het idee van een 'onzichtbare hand' centraal, hetgeen niet direkt in de hiërarchische kraam te pas komt. Een vrije markt is voor hiërarchen pas interessant als hij veel technische en administratieve ondersteuning nodig heeft. Het systeem van rekeningrijden heeft om die reden aandacht van hiërarchen getrokken.

Empirische voorbeelden die het analytische type min of meer benaderen

Rijkswaterstaat is onder meer verantwoordelijk voor de doorstroming van het wegverkeer op nationale schaal. Deze organisatie – ooit 'de staat binnen de staat' genoemd – houdt de spanning tussen het alsmar groeiende wegverkeer en het geheel aan infrastrukturen nauwlettend in de gaten, en neemt zo nodig maatregelen wanneer deze spanning onhoudbaar dreigt te worden. Uit onderzoek dat Rijkswaterstaat heeft laten verrichten bleek volgens een insider: "dat Rijkswaterstaat vooral een dienst is van technuten; primair technisch geörienteerd en gefixeerd op de levering van technisch hoogwaardige produkten."¹³ Uit dit onderzoek kwam ook de hiërarchische neiging naar voren om hulpbronnen te mobiliseren en veilig te stellen.¹⁴

De projectorganisatie meten = weten. In het Structuurschema Verkeer en Vervoer II heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een strategie ontwikkeld waarmee de bereikbaarheid en de leefbaarheid in de toekomst moet worden gegarandeerd. Dit beleid houdt in dat de grenzen van het toelaatbare nauwkeurig in de gaten gehouden worden en dat effectieve en efficiënte maatregelen getroffen worden ingeval die grenzen overschreden dreigen te worden. De projectorganisatie meten = weten is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een methodiek en voor het vaststellen van criteria en indicatoren. Na een bureaucratische stammenstijd werden vier kwantitatieve indicatoren vastgesteld.¹⁵

De Nederlandse Spoorwegen. Ir. Gelderloos, 'corridormanager' bij de NS, typeert de beleidscultuur van deze organisatie als volgt: "de traditionele opstelling was enigszins introvert, sterk technocratisch en afwachtend. Er was immers altijd voldoende tijd. Een maatschappelijke stellingname paste ons niet".¹⁶ De NS stond vanouds voor een technisch vraagstuk – het ingenieus aanleggen van tracés en het efficiënt laten rijden van de treinen – en daar was de hele organisatie en de hele cultuur op ingesteld.

Raadgevende ingenieursbureaus kennen enerzijds een relatief hoge graad van specialisatie, terwijl anderzijds de binding aan regels niet opvallend groot is. Deze bureaus werden vroeger nogal eens beticht van 'Pavlov-reakties': toenemend autoverkeer werd automatisch vertaald naar een uitbreiding van de wegcapaciteit. Meer recentelijk komen uit deze sektor evenwel onorthodoxe en soms vergaande ideeën.¹⁷ Tot een duidelijke breuk met het hiërarchische managementpatroon leidt dit overigens niet. Men zoekt een steeds ingenieuzere antwoorden op een steeds lastiger wordende vervoersvraag zonder die vraag fundamenteel ter disussie ter discussie te stellen.¹⁸

Egalitarisme en automobilititeit: *radical change now!*

In de egalitaire benadering van het autoverkeer worden de waarden leefbaarheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid beklemtoond. Die beklemtoning is volgens egalisten hard nodig omdat de genoemde waarden in de moderne hoogtechnologische samenleving sterk verwaarloosd worden. Egalisten stellen die verwaarlozing aan de kaak en proberen begrip te kweken voor een alternatieve manier van leven waarin rechtvaardigheidsgevoel, milieubewustzijn en levenskwaliteit hand in hand gaan. Het is volgens egalisten niet meer dan eerlijk dat eenieder – bewoner, voetganger, fietser, automobilist, openbaar vervoergebruiker – gelijkkelijk toegang heeft tot en gebruik kan maken van de publieke ruimte. Bovendien vereist de rechtvaardigheid, dat de huidige gebruikers de publieke ruimte in minstens even goede staat achterlaten als zij hem hebben aantroffen. Dit houdt in dat de gebruikers van de publieke ruimte niet alleen rekening moeten houden met de huidige kwaliteit van het leven, maar ook met de leefbaarheid voor toekomstige generaties. Een leef-en reisstijl is pas goed als hij duurzaam is, dat wil zeggen in principe eindeloos vol gehouden kan worden. Vanuit deze invalshoek komt de automobilititeit in een kwaad daglicht te staan.

De dominante probleemdefinitie van individualisten en hiërarchen wordt door egalisten aangevochten. Volgens hen ligt het probleem niet in een te geringe wegcapaciteit, maar in een te grote behoefte aan automobilititeit. De omvang van de voor auto's bestemde infrastructuur is, in egalitaire ogen, eerder veel te groot dan te klein. Een eerste probleem is volgens hen dat de overheid een autovolgend en technocratisch beleid voert, hetgeen een verschraling van de publieke ruimte en een verslechtering van het leefmilieu voor de huidige en de toekomstige generatie heeft opgeleverd. Een tweede en dieperliggend probleem is evenwel de materialistische individualisering, die met zich brengt dat steeds meer mensen steeds meer behoeften willen bevredigen – en daarbij steeds vaker een auto willen bezitten en willen gebruiken. Volgens de egalitaire waarden is een automobilist een egoïst, die de negatieve gevolgen van zijn vrijheid afwentelt op anderen en het milieu. Autorijden staat gelijk aan 'egotripperij'. Het probleem is dus niet dat men te weinig vooruit kan, maar dat men te veel vooruit wil met de auto.

De oplossingen die uit de egalitaire cultuur voortvloeien wijken duidelijk af van de individualistische en hiërarchische voorkeuren. Wat egalisten bovenal willen bereiken is dat mensen gaan 'consuminderen' in plaats van doorgaan met consumeren. De ware egalist zal daarbij niet in eerste instantie denken aan de mogelijkheden die Downs onderscheid om de vraag te reguleren (marktwerking of sturing). In principe vinden egalisten dat mensen niet door externe of materiële prikkels, maar door innerlijke overtuiging de auto aan de kant moeten laten staan. Milieuvriendelijk gedrag moet volgen uit milieubewustzijn en dat dient gestimuleerd te worden door discussie, voorlichting en 'het goede voorbeeld'. Als mensen hun reislust weten te temperen ligt volgens de egalist een technologisch sobere, kleinschalige en substantieel veelzijdige openbare ruimte in het verschiet.

De aanbodgerichte strategieën die de individualisten en hiërarchen voorstaan worden door egalisten niet gaarne gevolgd. Zowel uitbreiding van de infrastructuur (gaat ten koste van de leefbare ruimte) als een efficiëntere benutting (maakt meer verkeer en dus meer vervuiling per vierkante kilometer weg mogelijk) is taboe. Vermindering van het aanbod volgt idealiter op een vermindering van de vraag (de mensen zouden genoeg moeten krijgen van veel kilometers maken zodat de wegen navenant versmald kunnen worden). Pragmatische egalisten zullen de omgekeerde weg – de vraag naar automobilititeit ontmoedigen door een minder ruim aanbod van wegen – prefereren boven niets doen. Als het de auto moeilijker wordt gemaakt zal de concurrentiepositie van de auto ten opzichte van andere manieren van voortbewegen verslechteren, hetgeen naar egalitaire maatstaven een rechtvaardiger concurrentieverhouding oplevert.

De egalist voelt weinig voor prijsbeleid en bureaucratische regulering. Rangschikking van deze twee benaderingen is zelfs voor de pragmatische egalist niet eenvoudig. De markt heeft als voordeel dat het de consequenties van individuele keuzen direct doorberekent aan het individu, hetgeen internalisering van de milieuafweging mogelijk maakt. Het nadeel is dat prijsbeleid harder aankomt bij de minder bedeelden dan bij de rijkere in de samenleving, hetgeen de egalist als onrechtvaardig tegen de borst stuit. Wat het laatste betreft zijn bureaucratische regels eerlijker, ze gelden in principe voor iedereen even sterk. Bureaucratische regulering staat echter op gespannen voet met het egalitaire ideaal van zelfregulering op kleine schaal. Aan dat probleem wordt minder zwaar getild wanneer de regels het milieu ten goede komen en een breed maatschappelijk draagvlak kennen. In dat geval wordt een vorm van maatschappelijke zelfbinding bereikt, die naar egalitaire maatstaven nog net acceptabel is.

Empirische voorbeelden die het analytische type min of meer benaderen

De Deep Ecology Movement biedt een voorbeeld van een beweging die het egalitaire denken op radicale wijze doortrekt naar het ecologisch systeem. In de Deep Ecology-filosofie hebben mensen in principe niet meer recht op groei en bloei dan, bijvoorbeeld, een meikever of een esdoorn. Het gebruik van de natuur is slechts geoorloofd als het vitale behoeften betreft. De activistische pendant, de Earth First! beweging probeert grootschalige ingrepen in het milieu te voorkomen door sabotage van bulldozers, infrastructuren, etc.¹⁹ De Earth First! beweging ziet moderne steden als poelen des verderfs die eigenlijk vervangen zouden moeten worden door kleine zelfvoorzienende – weinig mobiliteit generende – gemeenschappen.

Reformistische milieugroeperingen zijn minder 'ecocentrisch' dan de Deep Ecology Movement, maar hechten niettemin grote waarde aan een duurzaam evenwicht tussen mens en milieu. "Natuurlijke hulpbronnen mogen we wel gebruiken maar niet verbruiken", aldus de Vereniging Milieudefensie, die een ecologische egalitair beleid op één lijn stelt met een sociaal egalitair beleid: "de oplossingen voor milieuproblemen mogen de economische en/of sociale ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen niet vergroten".²⁰ Het ideale stadsverkeer ziet er als volgt uit: "de auto als vervoermiddel wordt ondergeschikt, fiets en openbaar vervoer zullen de hoofdrol spelen". Samen met andere milieugroepen voert Milieudefensie actie onder het motto 'Halveer het Autoverkeer'. Over samenwerking met de gevestigde machten is in eigen kring een felle discussie ontstaan. Volgens sommigen is Milieudefensie ten prooi gevallen aan inkapseling en veramtelijking. De radicalen van weleer zouden te veel naar het 'establishment' zijn opgeschoven.²¹ Het zou hoog tijd zijn om de stijdbijl weer op te graven en om de aandacht te richten op de concrete (hoofd)thema's, waarvan de automobilititeit er één is.²²

Donkergroene en lichtgroene politieke partijen. In Nederland vertegenwoordigen De Groenen en Groen Links het egalitaire standpunt in de politieke arena. Bij de Groenen lijkt de meeste aandacht te bestaan voor de ideologische zuiverheid van de groep. Op een partijvergadering werd een meer gematigd partijlid bijvoorbeeld scherp ondervraagd over haar geloof in het broeikas-effect en gesommeerd tot onvoorwaardelijke fractiediscipline en gehoorzaamheid aan de standpunten van de ledenraad.²³ De groepsgrenzen worden minder streng bewaakt bij Groen Links, waar stemmen opgaan voor de vorming van een meer 'open partij' die een 'intensieve communicatie met de buitenwereld' moet aangaan.²⁴ Hoewel Groen Links minder ecocentrisch is dan de Groenen is ze niet ver verwijderd van het egalitaire ideaaltype. De naam geeft duidelijk weer dat deze partij de zorg voor het milieu ('Groen') en de zorg voor de zwakkeren in de maatschappij ('Links') op één lijn stelt.

NIMBY-groepen. In stedelijke gebieden treden nogal eens groepen naar voren die zich verzetten tegen infrastructuurwerken in hun eigen achtertuin. Deze 'Not In My Back-Yard' groepen zijn niet zonder meer egalitair te noemen. Soms zijn deze groepen niet meer dan een initiatief van individuen die voor hun materieel eigenbelang opkomen en daarbij alle mogelijke argumenten (inclusief de egalitair klinkende) uit de kast halen. Er is een verschil tussen zulke NIMBY-groepen en NIABY-groepen, die infrastructuurwerken 'Not In Anyone's Back-Yard' willen zien en zich dus ook inspannen als hun materieel eigenbelang niet in het geding is. NIABY's zijn veeleer onderdeel van een tegenbeweging, terwijl NIMBY's van origine meer een belangenvereniging zijn (vgl. Douglas en Wildavsky, 1982: 139; Edwards, 1990: 185). Het is overigens niet uitgesloten dat een NIMBY op termijn verandert in een NIABY. Dit zal onder andere afhangen van de duur van het verzet, de organisatie van de groep, de strategie van de tegenstander en de aard van de externe steunverleners.

Fatalisme en automobiliteit: *que sera, sera*

De fatalistische houding ten aanzien van het autoverkeer is passief en reactief. De fatalist is er van overtuigd dat een actieve bijdrage aan de beleidsvorming toch niets uitmaakt en dat het maar beter is om je gedeisd te houden. Het vervoer wordt vóór fatalisten – en nauwelijks dóór hen – geregeld. Van alle vervoersmiddelen sluit het openbaar vervoer het meest aan bij het fatalistische wereldbeeld: de vertrektijd, de route, de snelheid en de haltes worden volledig door anderen bepaald.²⁵ Het enige wat men kan doen is zich er bij neerleggen. Op sommige plaatsen en tijdstippen kan echter ook lopen, fietsen en zelfs autorijden als een loterij ervaren worden. In de file blijft van de zogenaamde 'liberale zelfredzaamheid' weinig over.²⁶

De typische fatalist kent wel problemen, maar geen nauw omschreven probleemdefinities. Er is iets mis met het autoverkeer, maar wat dat precies is blijft vaag. Streven naar concrete kennis heeft ook weinig zin in een fatalistische omgeving. De schuld wordt al snel gelegd bij 'de maatschappij', 'de overheid' of andere abstracties waarbij de enkeling al snel een speelbal lijkt. Over de oplossing van het probleem hebben fatalisten ook weinig uitgewerkte ideeën. Zij hebben weliswaar veel passieve, maar weinig actieve ervaring met beïnvloeding en regulering. Zij weten wat het is om zich te schikken en zullen de uitweg snel in die richting zoeken. Dit betekent dat men geneigd is om de voorstellen van anderen af te wachten en – zonodig onder stil protest – te volgen.

Empirische voorbeelden die het analytische type min of meer benaderen

Een buitenlands voorbeeld van de fatalistische houding vinden we in de sloppenwijken van Rio de Janeiro, die bedreigd worden door de aanleg van een nieuwe snelweg: de Linha Vermelha. José Carlos, voorzitter van een plaatselijk bewonerscomité verzucht tegenover Ineke Holtwijk:²⁷ "de meeste bewo-

ners zijn passief. Arm en rijk zien ze als door God bepaald... De actie tegen de Linha Vermelha wordt door het bewonerscomité beschouwd als een verloren strijd". José Carlos de Souza, voegt daar aan toe: "ons transport wordt niet beter van de nieuwe weg...want er komt geen op -of afrit voor ons".

In *West-Europa* geven de sociale en politieke verhoudingen wellicht minder aanleiding tot wijdverspreid fatalisme dan die in Latijns-Amerika. Desalniettemin komt dit cultuurpatroon ook hier voor. We kunnen denken aan bejaarden, kinderen, gehandicapten en andere groepen die een uiterst zwakke positie hebben op de vervoersmarkt. Vertegenwoordigers van deze groepen spelen veelal een bijrol in de beleidsnetwerken. Niet zelden worden zij voor gelegenheidsargumenten ten tonele gevoerd.

Gespleten persoonlijkheden?

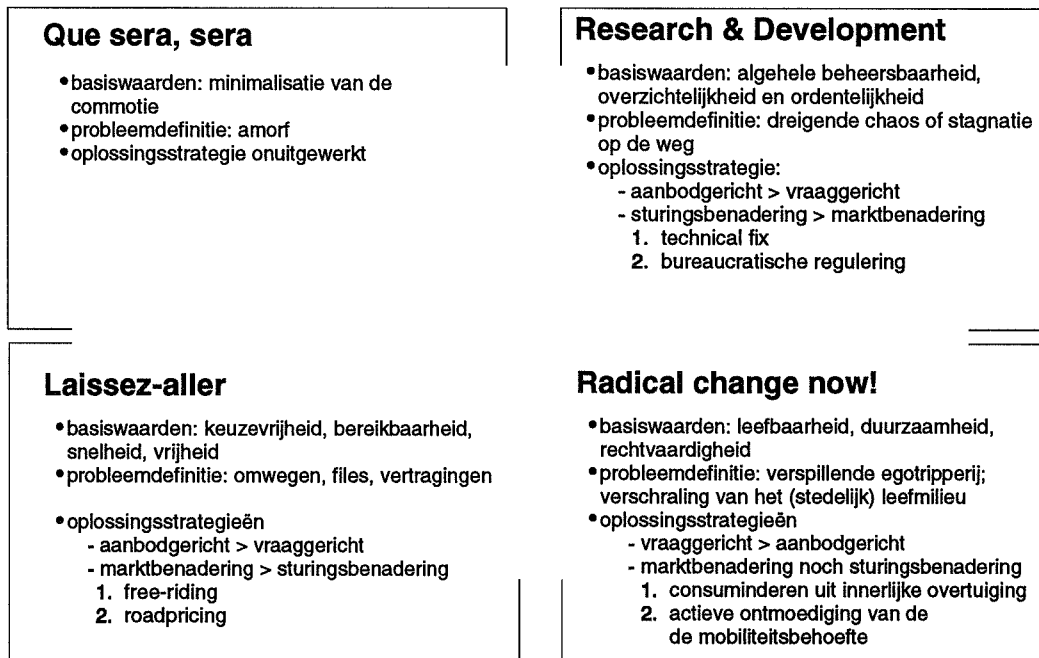
De vier analytische typen bieden de mogelijkheid om beleidsactoren (de issues die zij aansnijden, de voorstellen die zij doen, de activiteiten die zij ondernemen) cultureel te duiden. In dit verband doet zich de vraag voor of het mogelijk is om beleidsactoren met meerdere typen tegelijk in verband te brengen, of het reëel is om beleidsactoren als cultureel gespleten persoonlijkheden voor te stellen. De meningen hierover zijn verdeeld. Volgens sommigen is de mens te vergelijken met "een ad hoc boekje dat zichzelf vormt uit verschillende verbanden waaraan het deel heeft" (zie WRR, 1992: 31). Een persoon kan, met andere woorden, in één sociale setting egalitair optreden, in een andere hiërarchisch en in weer een andere individualistisch (afhankelijk van de in deze settings heersende normen en praktijken).

Volgens anderen, waaronder Douglas, is het *simultaan* aannemen van zeer verschillende oriëntaties sterk begrensd. Mensen opereren in verschillende verbanden tegelijk, maar vertonen daarbij een voorkeur voor verbanden die cultureel met elkaar in overeenstemming zijn. De sociale omgeving dringt daar op aan, maar ook de menselijke behoefte aan enige consistentie in het eigen optreden speelt een niet te onderschatten rol. Dit geldt mijns inziens vooral voor de dieperliggende overtuigingen. Iemand die gesocialiseerd is in een sterk hiërarchische cultuur kan zich wellicht verenigen met sommige oppervlakkige kenmerken van de egalitaire cultuur, maar hoogstwaarschijnlijk niet met de dieperliggende overtuigingen. De grondwaarden van de drie actieve culturen zijn dermate verschillend dat het onwaarschijnlijk is dat ze door één persoon tegelijk omarmd worden. Men kan bijvoorbeeld niet tegelijkertijd aannemen dat de mens goed én slecht is en dat hij corrigeerbaar én onverbeterlijk is.

Bij het vraagstuk van de 'multiple selves' hoef ik in deze studie om twee redenen niet al te lang stil te staan. Ten eerste niet omdat ik menselijk gedrag slechts in één levensbereik beschouw. Ik concentreer me op de houdingen ten aanzien van publieke besluitvorming en ik vraag me verder niet af of deze houdingen in de kerk of op de camping volgehouden worden. Ten tweede niet omdat ik uit-

eindelijk gericht ben op cultuurverandering op gemeenschapsniveau. Het zijn niet zozeer de waardenveranderingen bij afzonderlijke actoren die mij interesseren alswel de cultuurverschuivingen in de beleidsgemeenschappen die zich met automobilititeit bezig houden. Naar dit hogere niveau van analyse stap ik in de volgende paragraaf over.

Figuur 3.3: *beleidsveld-specifieke kenmerken*



3.6 De beleidsarena, de beleidsgemeenschap en het beleidscultureel regime

In de *beleidsarena* komen de verschillende oriëntaties op de publieke ruimte en de correcte plaats van de auto daarbinnen samen. De beleidsarena is een hypothetisch 'publiek domein', dat in werkelijkheid bestaat uit een van reeks van media, podia en instellingen. De actoren die het beleid op enig moment bepalen vormen samen de *beleidsgemeenschap*. Het denken en het doen van deze gemeenschap kan cultureel getypeerd worden met behulp van de hierboven beschreven ideaaltypen. De beleidsoverwegingen, beleidsvoornemens en beleidsdaden kunnen in meer of mindere mate hiërarchische, individualistische, egalitaire of fatalistische trekken vertonen. Het beleid als geheel vertoont vaak een mengeling van culturele karakteristieken. Deze mengeling noem ik het *beleidscultureel regime*. Dit begrip is mede geïnspireerd door Wildavsky (1991: 33 e.v.), die de mengculturen die doorgaans in politieke systemen te vinden zijn ook als regimes aanduidt.²⁸ Met de term regime wil ik tevens onderstrepen dat het gaat om beleidsculturen die op een bepaalde plaats en in een bepaalde tijd het denken en

doen beheersen (vgl. Burns en Flam, 1987: 13).

In hun cultuurtheorie benadrukken Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 96) dat alle gemeenschappen in meer of mindere mate cultureel pluriform zijn. Monoculturele regimes zijn op de lange duur niet houdbaar. Culturen hebben andere culturen in drie opzichten nodig. Ten eerste voor identificatie. Het 'andere' is cruciaal voor de definitie van het 'eigene'. Egalisten, bijvoorbeeld, kunnen hun 'in-group' niet afbakenen zonder een aanwijsbare 'out-group'. Ten tweede voor exploitatie. Dit lijkt zich vooral op de fatalistische cultuur te richten: 'netwerkers' kunnen niet zonder 'uitwerkers'; bovengesikten zijn niets zonder ondergesikten; wereldverbeteraars blijven werkloos zonder verschoffelingen. De fatalistische cultuur is het culturele equivalent van compost: "a rich, generalized, and unstructured resource, formed from the detritus of the active biases, and upon which these active biases, each in its distinctive way, can then draw for their own sustenance" (Thompson c.s, 1990: 93-94). Ten derde voor compensatie. Iedere cultuur heeft een blinde vlek die op termijn desastreuze gevolgen kan hebben. Die blinde vlek kan echter onschadelijk gemaakt worden door de 'vergrootglazen' die andere culturen met zich meebrengen.

Op het derde punt ga ik hieronder dieper in, maar voordat ik dat doe wil ik afstand nemen van het zogenaamde 'requisite variety theorem' dat een tamelijk extreme opvatting van cultureel pluralisme inhoudt: "each way of life needs each of its rivals; there cannot be fewer than the five viable ways of life", beweren Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 4). Zelfs als men het vijfde (kluize-naars)type niet meerekent blijft dit een betwistbare stelling. Hoe meer men het aggregatieniveau verlaagt hoe minder overtuigend deze bewering wordt. Op macro-niveau zijn de vier culturen altijd wel te vinden, al is het meestal niet in gelijke proporties. Op micro-niveau zijn er echter genoeg voorbeelden van verbanden die één van de genoemde culturen missen en toch standhouden (een zelfvoorzienende commune heeft misschien een buitenwereld nodig om zich tegen af te zetten, maar die hoeft niet per sé in drie soorten uiteen te vallen; intern kan een commune zeker wel één van de drie niet-egalitaire culturen missen).

Beleidsvormingsprocessen spelen zich meestal op meso-niveau af. Op dit niveau zijn de drie actieve beleidsculturen en de passieve (fatalistische) beleidscultuur meestal terug te vinden. Of *elk* van deze beleidsculturen samenspannt met *elk* van de andere beleidsculturen zal in het empirisch onderzoek moeten blijken. Wat men op grond van de cultuurtheorie in ieder geval mag verwachten is dat er processen van wederzijdse aanvulling en correctie op gang komen wanneer de *ene* beleidscultuur op serieuze en intensieve wijze met de *andere* beleidscultuur in contact wordt gebracht. Op deze veronderstelde 'leereffecten' ga ik hieronder dieper in.

Culturele interactie en beleidsgericht leren

De keerzijde van 'cultural bias' is 'cultural blindness'. Iedere manier van waarnemen is tegelijk een manier van niet-waarnemen.

Wat individualisten, hiërarchen en egalisten waarnemen en niet-waarnemen loopt uiteen. Egalisten zien sommige zaken zeer scherp, zaken die vanuit andere perspectieven slechts half of in het geheel niet worden waargenomen. Omgekeerd zien zij zaken over het hoofd, die bijvoorbeeld individualisten weer goed in het vizier hebben. Die selectiviteit geldt voor elke cultuur, en de aanhangers van deze culturen lopen daarmee onbewust een groot risico. Het kan namelijk zo zijn dat men ontwikkelingen over het hoofd ziet die op termijn grote gevolgen kunnen hebben voor het welzijn van zichzelf en van anderen. Een beleidsgemeenschap die hoofdzakelijk op één cultuur blindvaart is als een automobilist die alleen door de voorruit kijkt en daardoor het achteropkomende verkeer veronachtzaamt. Zoals iedereen weet kan dit desastreuze gevolgen hebben voor zowel de automobilist als het verkeer om hem heen.²⁹

De dode hoeken in een auto zijn makkelijk door de bestuurder op te vangen (binnenspiegels benutten en regelmatig over de schouders kijken is het devies). De blinde vlekken binnen een beleidscultuur worden minder makkelijk weggenomen. Aanhangers van een beleidscultuur zijn zich meestal niet bewust van hun eigen blinde vlek. Men kan zich moeilijk wapenen tegen iets waarvan men zich niet bewust is. Om de eigen blinde vlekken te ontdekken moet men afstand nemen van de eigen cultuur en een fundamenteel ander gezichtspunt kiezen. Zulke 'Gestaltwechsel' treden echter pas op na zeer ingrijpende gebeurtenissen. Onder normale omstandigheden hebben culturen de neiging tot zelfbevestiging, met als gevolg dat ze steeds dieper inslijten. De verwerping van een eenmaal ingesleten cultuurpatroon vereist bijzondere 'cultuurschokkende' omstandigheden: omstandigheden die zo duidelijk tegengesteld aan de veronderstellingen van een cultuur, dat de aanhangers van die cultuur wel gedwongen zijn om hun perspectief te heroverwegen: "The cumulative mismatch between expectation and result produces first surprise, then doubt and finally defection", schrijven Ellis en Coyle, (1994: 9). Dit leerproces kost echter tijd en in die tijd kunnen de nadelen van de blinde vlek reeds dramatische proporties hebben aangenomen.

Zover hoeft het echter niet te komen. Beleidsactoren hoeven niet pas door schade en schande wijs te worden. Aanhangers van de ene beleidscultuur kunnen vroegtijdig door aanhangers van de andere beleidscultuur gewaarschuwd worden, mits beide groepen intensief en diepgaand met elkaar communiceren. Intensieve en diepgaande communicatie kan leiden tot verwerping van een bepaald perspectief, maar dat hoeft niet per sé. Het is ook goed mogelijk dat door culturele kruisbestuiving een synergetisch effect ontstaat. Aanhangers van verschillende beleidsculturen kunnen in wisselwerking met elkaar niet alleen hun zwakke kanten ontdekken, maar ook hun sterke kanten verfijnen en uitbuiten: "If people inhabit an environment characterized by rival biases, then they have ample opportunity to compare their bias with other biases. If alternative ways of looking at the world are continuously clashing, then there is significant scope for learning about, testing, and even abandoning cultural attachments. In a world of clashing biases, culture is a prism, not a prison", aldus Ellis (1993: 114). Laat ik een hypothetisch voorbeeld geven om de produktieve wisselwerking tussen rivale beleidsculturen te illustreren.

Stel dat er gediscussieerd wordt over een weg die het centrum van een stad direct in verbinding kan brengen met het snelwegnet buiten de stad. Hoe kunnen de actieve culturen elkaar in deze discussie aanvullen? De individualist is uiterst gevoelig voor de mogelijkheden van een dergelijke weg: winkelend publiek en toeristen kunnen de binnenstad beter bereiken; producten kunnen makkelijker in- en uitgevoerd worden; zakenlieden kunnen beter alle kanten op; langs de weg kunnen allerlei kantoren en winkels gebouwd worden. De verborgen risico's en de negatieve externaliteiten, waar de individualist weinig oog voor heeft, zijn koren op de molen van de egalist. Deze is van culture sterk gespitst op de ongelijke verdeling van kosten en baten. Hij zal nadruk leggen op het groen, de gebouwen en de gemeenschappen die door de weg vernietigd zullen worden. Daarbij zal de egalist waarschijnlijk 'onthullen' dat het openbaar vervoer nog minder rendabel gaat worden en dat de weg niet minder maar meer congestie zal opleveren, wat zal resulteren in meer lawaai, stank, luchtvervuiling en visuele achteruitgang. De egalist heeft echter ook zijn blinde vlek. In het algemeen neigt hij er toe het belang van technologische ontwikkeling en economische groei voor de stad te bagatelliseren. De egalist veronderstelt dat groei slechts goed is voor de gevestigde orde, en miskent daarbij dat het economisch surplus ook gebruikt kan worden voor zaken die juist egalisten hoogachten, zoals herverdeling van inkomen of herbestemming van de ruimte. De kracht, en tegelijk de zwakte, van de hiërarch is zijn vermogen om rigoureuus en recht-toe-recht-aan te redeneren. Hij is in staat om de preferenties van de individualist en de egalist te vertalen in consequenties voor het stedelijk systeem als geheel, gebruik makend van ingewikkelde stroommodellen en rekenschema's. Hij zal de egalist voorrekenen hoeveel verkeer zich zal ophopen als de weg niet gebouwd wordt en hij zal de individualist vertellen hoeveel een extra rijbaan gaat kosten. Het probleem is echter, dat de hiërarch een blinde vlek pleegt te hebben voor de waarden die buiten de parameters van zijn rekenschema vallen. En deze beperken zich doorgaans tot de functionele missie van zijn organisatie. De dienst Gemeentewerken dient de wegen in een stad begaanbaar te houden. De esthetische kwaliteit van de ruimte of de rentabiliteit van het openbaar vervoer liggen buiten het blikveld van deze organisatie. De veel minder gespecialiseerde individualisten en egalisten staan sceptisch tegenover de hiërarchische aanpak waarbij samenhangende kwesties in stukken worden gehakt. Zij zullen voortdurend blijven vragen wat een en ander concreet inhoudt voor de belangen van meneer X of het welzijn van groep Y.

Door hetzelfde issue vanuit verschillende invalshoeken te belichten ontstaat een completer beeld van zowel de voordelen als de nadelen van verschillende benaderingen. Intensieve wisselwerking tussen beleidsculturen garandeert niet dat er geen fouten gemaakt zullen worden, maar het schept wel voorwaarden voor de minimalisering van de spijt die het gevolg kan zijn van selectieve blindheid. Die spijt is zeer reëel wanneer het gaat om de aanleg van grote infrastrukturele werken in stedelijke gebieden. Gecombineerd met grote investeringen en dramatische ingrepen in het stedelijk landschap kunnen blinde vlekken tijdbommen onder het beleid worden. Detectie van deze tijdbommen is in het belang van de stad als geheel. Intensieve interactie tussen beleidsculturen garandeert ook niet dat iedereen ten alle tijden tevreden zal zijn met het gevormde beleid, maar het verhoogt wel de kans dat er beleid ontwikkeld wordt dat in meer dan één opzicht sterk is. Van zulk beleid heeft men meestal langer plezier dan van beleid dat slechts in één opzicht hoog scoort.

Wanneer actoren vanuit verschillende culturen met elkaar debatteren is het niet zo dat ze automatisch van elkaars ideeën en argumenten leren. Iedereen die weleens een publiek debat heeft meegemaakt weet dat. De verschillende culturen hebben hulpmiddelen nodig om daadwerkelijk in het centrum van de aandacht te geraken. Deze hulpmiddelen hangen voor een belangrijk deel samen met de organisatie van de besluitvorming. Eén van de belangrijkste doelen van deze studie is om juist deze samenhang te ontsluiten.

Functioneel versus substantieel leren

In theorieën over het leervermogen van organisaties en systemen staan twee vormen van leren centraal: enkele-lusleren en dubbele-lusleren (Argyris & Schön, 1978; Ranson & Stewart, 1994). In het eerste geval beperkt het leren zich tot het vinden van adequate middelen voor gegeven doelen en tot het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van corrigerende maatregelen in het licht van een vaststaande normstelling. Daarbij gaat het onder andere om de volgende vragen:

- hoe verhoudt de feitelijke gang van zaken zich tot de voorgeschreven gang van zaken?
- welke corrigerende maatregelen en welke aanvullende middelen zijn nodig?
- hoe kan de efficiëntie en de effectiviteit van het optreden gewaarborgd worden?

In het tweede geval strekt het leren zich ook uit tot de normen die aan de voor de hand liggende interventies en de gekozen instrumenten ten grondslag liggen. Bij dubbele lusleren kijkt men eerst kritisch naar de heersende normstelling, voordat men vanuit deze normstelling verder redeneert. Daarbij wordt een antwoord gezocht op vragen als:

- welke normen zijn leidraad voor het praktisch handelen?
- kunnen deze normen (en het daaruit voortvloeiende gedrag) de toets der kritiek doorstaan wanneer ze bezien worden in licht van bredere waarden?
- is het zinvol om het voorgeschreven pad te blijven volgen of is het zinvoller om zich te bezinnen op een alternatieve benadering?

Bij de eerste vorm van leren is het actieve aspect (het adequaat uitvoeren van benodigde corrigerende acties) minstens even belangrijk als het cognitieve aspect (het waarnemen van verschillen tussen de voorgeschreven en de feitelijke gang van zaken). De tweede vorm van leren onderscheidt zich vooral op het reflectieve vlak (het kritisch heroverwegen van de gangbare normstelling en de daarin gewortelde doelboom).

Omdat het bij deze twee vormen van leren in wezen gaat om, respectievelijk, een verhoging van de functionele rationaliteit en een verdieping van de substantiële rationaliteit – een voor dit proefschrift cruciaal begrippenpaar – is het zinniger om te spreken van *functioneel leren* en *substantieel leren* (zie Dammers, 1995). Ik verkies deze terminologie omdat ze beter hanteerbaar is dan de omslachtige terminologie van Argyris en Schön én omdat ze het debat over collectief leervermogen relateert aan het bredere (cultuur)sociologische debat dat door Weber en Mannheim aangezwengeld werd en nog steeds hoogst actueel is (Zijderveld, 1983b; 1991).

Wisselwerking tussen beleidsculturen is in beginsel bevorderlijk voor beide vormen van leren, hoewel de ene vorm van leren lastiger te realiseren is dan de andere. Functioneel leren vereist in principe minder culturele lenigheid dan substantieel leren. In navolging van Sabatier (1987) mag men aannemen dat beleidsactoren de grondslagen van hun beleidsvisie (Sabatier heeft het over de kern van

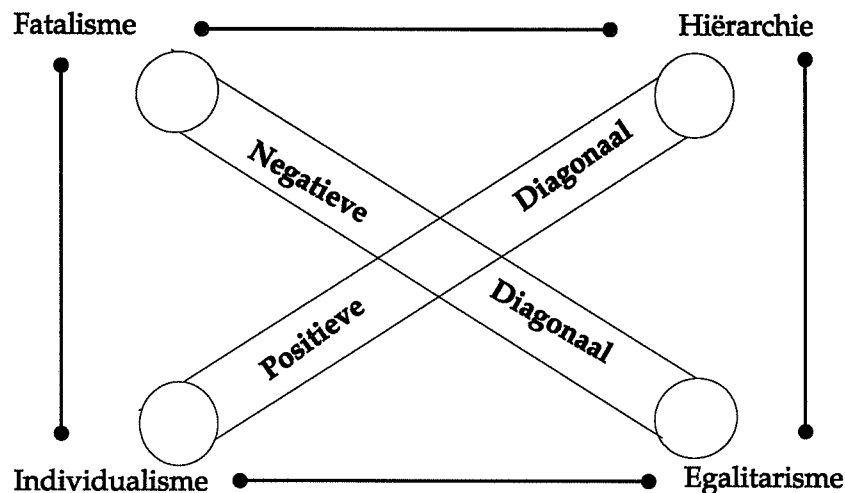
het 'policy belief system') minder snel zullen aanpassen dan de meer oppervlakkige instrumentele aspecten. Hiërarchen zijn van culture het meest geneigd om de overgeleverde normstelling te accepteren als een gegeven en om de instrumenten van beleid alle aandacht te geven. Aanscherping van het werkzame instrumentarium vinden zij veel belangrijker dan heroverweging van hun missie. Egalisten dringen weliswaar aan op fundamentele veranderingen bij de gevestigde machten, maar zijn zelf vaak uiterst resistent tegen aantasting van de eigen normatieve kern. Individualisten zijn niet zulke vasthoudende 'Prinzipienreiters', maar ook zij zullen in de praktijk eerder hun middelen aanpassen dan hun waarden.

Substantieel leren vereist grote intellectuele inspanning, maar die inspanning is vaak wel de moeite waard. Een beleidsgemeenschap die slechts functioneel leert blijft telkens in dezelfde kring ronddraaien, zij het steeds sneller en gesmeerder. Dit levert geen problemen op zolang de normen van de beleidsgemeenschap overeenkomen met de normen van de bredere gemeenschap waarvoor dit beleid uiteindelijk bestemd is. Dit levert wel problemen op wanneer de normen van beleidsmakers en beleidsontvangers sterk uiteenlopen. Om te voorkomen dat de beleidsgemeenschap de plank steeds harder en steeds sneller *misslaat* is een voortdurende heroverweging van de normatieve gerichtheid van groot belang. Intensieve wisselwerking tussen aanhangers van verschillende beleidsculturen kan hieraan bijdragen, mits bij die wisselwerking ook de normatieve kern diepgaand aan de orde wordt gesteld.

Overigens zij opgemerkt dat beleidsgericht leren niet alleen neerkomt op het corrigeren van de zwakke plekken in het beleid. Van beleidsgericht leren is ook sprake wanneer de sterke kanten van beleid gecultiveerd worden. De klassieke leertheorieën waren vooral op het eerste gericht. Leren stond bij deze theorieën gelijk aan het verbeteren van gebreken. Cook en Yanow (1993) hebben er terecht op gewezen dat een culturele benadering van leerprocessen ook gevoelig moet zijn voor het behoud en het beheer van het waarde- en betekenisvolle.

Geijkte coalities in de beleidsgemeenschap

Een centrale stelling binnen de Douglassiaanse cultuurtheorie luidt dat samenlevingen gebaat zijn bij het bestaan van multiculturele regimes. Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 257) hechten vooral veel waarde aan evenwicht tussen de drie actieve culturen in politieke en beleidsculturele regimes. Van een evenwichtige driehoeksrelatie tussen individualististen, hiërarchen en egalisten is echter niet altijd sprake. In sommige gevallen wordt het beleidscultureel regime sterk gedomineerd door één beleidscultuur.

Figuur 3.4: *de positieve en de negatieve diagonaal*

In andere gevallen beperkt het samenspel zich tot slechts twee beleidsculturen. Verschillende auteurs binnen de Douglasschool betogen dat van alle mogelijke interactiepatronen, twee haaks op elkaar staande allianties op de voorgrond treden (zie Thompson, 1983: 250; Schwarz, 1987: 33; Douglas, 1993: 474).

De eerste en meest dominante coalitie is die tussen de individualistische cultuur en de hiërarchische cultuur. De diagonaal die deze culturen verbindt wordt de 'positieve diagonaal' genoemd, verwijzend naar de positieve houding van individualisten en hiërarchen ten aanzien van directe vormen van manipulatie (zie paragraaf 4). Deze coalitie is zeer herkenbaar in moderne gemengd-kapitalistische samenlevingen. De markt is gebaat bij een administrerende en zonodig geschilbeslechtende staat, terwijl de staat omgekeerd gebaat is bij de innovatieve en creatieve impulsen die uitgaan van de marktcultuur. De functionele rationaliteit van de technocratie en de bureaucratie en de substantiële inventiviteit en flexibiliteit van de markt zijn wederzijds aanvullend.³⁰

De hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie treedt meestal op de voorgrond in beleidsgemeenschappen die zich bezighouden met stedelijk autoverkeer. In het voorafgaande is de affiniteit tussen beide beleidsculturen duidelijk naar voren gekomen. Hoewel individualisten en hiërarchen op onderdelen anders denken over autoverkeer en publieke ruimte, stemmen de hoofdlijnen van het door hen geprefereerde beleid redelijk sterk overeen: beide zijn geneigd om de groei van de automobilititeit te accepteren als een gegeven dat vraagt om vergroting van de capaciteit of het draagvermogen van wegen. De twee culturen hebben elkaar ook nodig. Individualisten hebben hiërarchen nodig voor de planning, de ontwikkeling en het onderhoud van infrastructuur, terwijl hiërarchen zich gesteund weten door individualisten die deze infrastructuur benutten en vaak van onderop aanzet geven tot innovatieve ontwikkelingen. Het gaat te ver

om deze combine een 'advocacy coalition' te noemen in de zin van Sabatier (1987, 1993). Volgens deze auteur zijn de geallieerden in een advocacy coalition het fundamenteel – dus ook over mensbeelden, wereldbeelden en basiswaarden – eens. Dat is hier niet het geval. Om die reden houd ik simpelweg vast aan het begrip 'cultuurcoalitie'. De culturen spannen samen, maar gaan niet noodzakelijkerwijs in elkaar op.³¹

Haaks op de positieve diagonaal staat de 'negatieve diagonaal', die zich uitstrekt tussen de egalitaire en de fatalistische cultuur. Dit is een theoretische alliantie die in werkelijkheid minder vanzelfsprekend blijkt te zijn dan de coalitie tussen individualisten en hiërarchen. Fatalisten delen met egalisten een negatieve houding ten aanzien van het machtsgebruik van de establishment culturen (in hun ogen is er sprake van 'machtsmisbruik') maar zijn vanuit hun sociaal-culturele context veel minder bereid en in staat tot verzet. In de ogen van de egalist is de fatalist een meelijwekkend persoon, die er misschien vreemde ideeën op nahoudt, maar die desalniettemin – of juist daarom – gered moet worden uit de grijpgrage handen van het establishment. Essentieel voor redding is het aanleren van een meer assertieve, solidaire en (milieu)bewuste houding. Langs die weg zou er een culturele tegenkracht kunnen ontstaan die een alternatief biedt voor de gevestigde orde.

De negatieve diagonaal is echter aanzienlijk minder robuust dan de positieve diagonaal. De egalist vraagt steun van een publiek dat liever op de tribune blijft zitten dan dat het zich mengt in het riskante strijdgewoel. Bovendien is de egalist zelf niet zeker van zijn plaats in het centrum van de beleidsgemeenschap, vooral niet op het hier onderzochte beleidsterrein. Aan de ene kant komt dit voort uit de nauwe banden tussen individualisten en hiërarchen, die niet zomaar bereid zijn om een vreemde eend in de bijt te dulden (en al helemaal niet als die vreemde eend een al te grote snavel dreigt op te zetten). Aan de andere kant hangt dit samen met de remming die egalisten zelf hebben ten aanzien van samenwerking met 'het establishment' (zie hierover ook paragraaf drie van dit hoofdstuk).

Alleen door empirisch onderzoek kan men vaststellen of de geijkte cultuurcoalities – zoals men die vanuit de Douglassiaanse cultuurtheorie mag verwachten – bevestigd, verbreed of juist doorbroken worden. Daarbij moet men niet alleen kijken naar de positieve en de negatieve diagonaal, maar ook naar de potentiële coalities buiten deze twee diagonalen om. Hoewel egalisten hun hand liever uitsteken naar de slachtoffers dan naar de machthebbers, en de machthebbers liever gerespecteerd worden dan bekritiseerd, kan zich soms toch een alliantie ontwikkelen tussen egalisten en individualisten of tussen egalisten en hiërarchen. De egalist en de individualist zijn beiden gesteld op privacy en geloven beiden dat de mens niet van bovenaf gestuurd dient te worden. Dit schept in sommige gevallen een band. Met de hiërarch is de egalist van mening dat individuen verantwoording schuldig zijn aan het collectief en dat het systeem gevaar loopt wanneer dit collectief verbrokkelt. Dit schept in andere gevallen

weer een band. De fatalist heeft liever geen banden met de dragers van andere culturen, maar krijgt ze desalniettemin in verschillende vormen aangereikt. Deze vormen worden gesymboliseerd door de stok (gehanteerd de hiërarch), de wortel (voorgehangen door de individualist) en de reddingsboei (aangereikt door de egalist).

Een hernieuwd pleidooi voor politiek pluralisme

De Douglassiaanse cultuurtheorie mondt in het werk van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990) uit in een pleidooi voor politiek pluralisme. Het is belangrijk om dit pleidooi te onderscheiden van andere bekende pleidooien voor politiek pluralisme. Ik noem er drie: 1) het klassieke pleidooi van Almond en Verba voor een gemengde 'civic culture'; 2) het pleidooi voor belangenstrijd van de (neo)pluralisten in de 'moderne' politicologie; 3) het pleidooi van Habermas voor een veelzijdige 'Oeffentlichkeit'.

De door Almond en Verba (1963) bejubelde 'burgercultuur' is op de keper beschouwd een mengeling van hiërarchische ('allegiant deferential') en individualistische ('allegiant participative') politieke oriëntaties (Thompson, cs. 1990: 256). Almond en Verba beweren dat niet iedereen altijd actief kan zijn in een stabiele democratie – het systeem zou topzwaar worden en besturen zou onmogelijk worden – maar stellen tegelijkertijd dat niet teveel mensen in een cynische cultuur mogen blijven steken. Thompson c.s. (1990: 256-7) betogen ongeveer hetzelfde met betrekking tot de fatalistische cultuur: "fatalism in large quantities is lethal to democracy". Het belangrijkste onderscheid tussen het democratie-ideaal van de Douglasschool en dat van Almond en Verba is dan ook gelegen in de mate van waardering voor de egalitaire cultuur. Voor een cultuur die niet cynisch maar skeptisch is, en die wel participatief maar niet 'allegiant' is, wordt in de Civic Culture van Almond en Verba weinig plaats ingeruimd. Dit is niet zo verwonderlijk, wanneer men bedenkt dat de groei van nieuwe sociale bewegingen en postmaterialistisch waarden eind jaren vijftig, toen het empirisch onderzoek voor 'The Civic Culture' verricht werd, nog op gang moest komen.

Het pluralistisch ideaal van de Douglasschool moet ook onderscheiden worden van de modellen die in de pluralistische politicologie en de Habermassiaanse communicatietheorie gehuldigd worden. Beide benaderingen kennen een sterke culturele vertekening. De democratie-opvatting van de pluralisten kent een sterke individualistische 'bias'. Het publiek domein is volgens de pluralisten een marktplaats waar actoren met verschillende economische achtergronden voor hun materiële belangen opkomen. Alle groepen, dus ook de zogenaamde nieuwe sociale bewegingen, zijn op te vatten als rationele actoren met een materieel eigenbelang. De rivaliteit tussen actoren met een welbegrepen eigenbelang is goed voor het evenwicht in het politieke systeem. Publieke bureaucratieën worden gezien als belangenverdedigers van een monopolioïde, en dus verwerpelijke, soort. Het staatsapparaat krijgt in de pluralistische politieke theorie een minimale en neutrale rol toebedeeld in het publiek domein. Beleidsgemeenschappen dienen marktanaloog en reticulair – dat wil zeggen in de vorm van interdependente en horizontale netwerken – vormgegeven te worden.

Het pluralisme waar Habermas in zijn 'Theorie Des Kommunikativen Handelns' (1981) een lans voor breekt kent een sterk egalitaire inslag. Volgens Habermas wordt de leefwereld gekoloniseerd door de markt en de staat, die de media geld en macht beheersen. Markt en staat vormen samen een koloniserend 'systeem' (in het systeem vinden we de positieve diagonaal van de Douglasschool duidelijk terug). Om de koloniserende werking van het systeem te kunnen weerstaan, dient het teloorgegane publiek domein van weleer zo gereconstrueerd te worden dat een 'herrschaftsfreie Dialog' tussen verschillende groepen in de leefwereld wederom mogelijk wordt. De voorwaarden die Habermas stelt aan een 'ideale gesprekssituatie' – gelijke kans om initiatief te nemen en om kritiek te leveren; afwezigheid van manipulatief en strategisch gedrag; machtsgelijkheid en solidariteit – maken deze gesprekssituatie in feite alleen toegankelijk voor actoren met een egalitaire oriëntatie. In Douglassiaanse termen: de positieve diagonaal dient vanuit de negatieve diagonaal doorbroken en verpulverd te worden.

Niet elke vorm van politiek pluralisme is ook een vorm van cultureel pluralisme. De civic cultures van Almond en Verba hebben een blinde vlek voor egalitaire principes, evenals de pluralistische arena's uit de moderne politicologie – die daarnaast ook een blinde vlek hebben voor hiërarchische waarden. In de ideale gesprekssituatie van Habermas krijgen egalitaire waarden alle aandacht, maar dit zal (en moet) ten koste gaan van individualistische en hiërarchische waarden. Met behulp van de cultuurtheorie kan men inzien dat zulke blinde vlekken niet zonder risico's zijn.

3.7 Van beleidsculturen naar bestuurlijke instituties

Mary Douglas omschreef haar cultuurtypologie ooit als: "a good little typology that goes a long way in helping us understand the world around us" (Douglas, 1992: 137). Ik sluit me bij deze omschrijving aan. Naar mijn mening vormt de typologie – in aangescherpte vorm weliswaar – een uitstekend heuristisch middel om de collectieve keuzewereld te verkennen. Rond deze cultuurtypologie is een cultuurtheorie gevormd die ik op een aantal punten niet onderschrijf. Deze punten – met name het 'impossibility theorem' en het 'requisite variety principle' – zijn echter geen steunpilaren waarop de Douglassiaanse cultuurtheorie rust. Het zijn eerder pretentieuze ornamenten die weggenomen kunnen worden zonder dat het gebouw instort.

De Douglassiaanse cultuurtheorie biedt een uitstekend kader om de heersende cultuur in de collectieve keuzewereld te kunnen beschrijven. Uit dit kader kunnen vier beleidsculturen afgeleid worden, die als 'Idealtypen' richting kunnen geven aan het onderzoek naar de 'mobilization of bias' in de beleidsarena. Daarbij zijn, zo suggereert het onderhavige hoofdstuk, twee aspecten van belang:

- 1 *de mengverhouding van de culturele 'biases'*;
het gaat hierbij om de culturele pluriformiteit van de beleidsgemeenschap: zijn de verschillende culturen gelijkelijk vertegenwoordigd of niet?; hebben de uiteenlopende culturen een gelijkmatige inbreng, of worden bepaalde culturen buitengesloten?;
- 2 *de wisselwerking tussen de culturele 'biases'*;
het gaat hierbij om de inhoudelijke spanningen tussen de beleidsculturen en daarmee verbonden leerprocessen en cultuurveranderingen: wat voor soort coalities en scheidslijnen domineren de beleidsgemeenschap en wat voor soort leer- en veranderingsprocessen komen daaruit voort?

Deze aspecten zijn twee zijden van dezelfde munt. Ze hangen onlosmakelijk samen in wat ik het '*beleidscultureel regime*' noem. De grote vraag is nu hoe dit beleidscultureel regime in verband gebracht kan worden met de bestuurlijke instituties van de stad en de staat. Op dit vlak schiet de Douglassiaanse cultuurtheorie tekort. De institutionele factor wordt in deze theorie gereduceerd tot de dimensies 'groep' en 'raster'. Voor empirisch onderzoek naar het succes en de wisselwerking van culturen in de beleidsarena hebben deze dimensies hun beperkingen.

Om te beginnen zijn deze dimensies gericht op slechts één aspect van instituties – het *vormend* aspect – terwijl daarnaast ook een *faciliterend/beperkend* aspect onderscheiden moet worden. Met 'group' en 'grid' kunnen we beginnen te begrijpen waarom beleidsactoren willen wat ze willen: waarom een actiegroep als Earth First! extremere wensen in het beleidsproces tentoonspreidt dan een meer langs traditionele lijnen georganiseerde groep als de Sierra Club (zie Douglas & Wildavsky, 1982). Met 'group' en 'grid' kunnen we echter niet verklaren waarom de ene groep meer van zijn wensen in het beleid verwezenlijkt ziet dan de andere groep. Om dat te begrijpen moeten we aandacht besteden aan het mogelijkheid-biedende en het beperkingen-opleggende aspect van bestuurlijke instituties. Over dit aspect is veel zinvol geschreven in de neo-institutionele literatuur alsook in de oudere literatuur over bestuurlijke structuren.

Daarnaast is het de vraag of de dimensies 'group' en 'grid' volstaan bij een verklaring van reëel bestaande beleidsvoorkeuren. 'Group' en 'grid' geven op abstracte wijze aan wat voor soort instituties *logischerwijs* passen bij bepaalde zuivere en algemene cultuurtypen. De werkelijkheid kan en zal echter van de logisch meest voor de hand liggende structuur/cultuur combinaties afwijken. De theorie geeft aan dat egalitaire culturen het best gedijen in sterke groepen met zwakke rolvoorschriften, maar dit is een logische redenering en geen empirische wetmatigheid.³² In de praktijk blijken egalitaire voorkeuren soms verbonden met tamelijk verambtelijke organisaties (denk bijvoorbeeld aan milieuafdelingen in overheidsorganisaties). Dit geeft aanleiding voor de gedachte dat ongunstige 'group-grid' condities wellicht gecompenseerd worden door aanvullende institutionele omstandigheden. Misschien worden beleidsculturen ook wel door de inhoud van regels, door classificatieschema's of door financië-

le arrangementen beïnvloed. Deze en andere mogelijkheden zal ik in het volgende hoofdstuk nader onderzoeken. In dat hoofdstuk zal blijken dat niet alle relevante bestuurlijke instituties automatisch tot de dimensies 'group' en 'grid' te herleiden zijn.

Noten

- 1 Zijderfeld noemt de algemene gedragspatronen 'instituties' en de historische verbijzonderingen daarvan 'instituten'. In dit onderzoek wordt het ene type instituties (die in het automobilitéitsbeleid) voortgestuwd door het andere type instituties (die in het stedelijke en statelijke bestuur). Dit vraagt om een terminologisch onderscheid. Als het om duurzame patronen in het automobilitéitsbeleid gaat spreek ik van 'beleidsculturen' en van 'beleidsculturele regimes'. Als het om de duurzame patronen in het stedelijk en statelijk bestuur gaat spreek ik van 'bestuurlijke instituties': hiermee bedoel ik dan zowel de algemene als de bijzondere bestuurlijke gedragspatronen.
- 2 In zijn studie van zelfdoding onderscheidde Durkheim twee aparte dimensies: 1) 'individuele regulatie', excessieve regulatie gaf volgens hem aanleiding tot 'fatalistische' zelfdoding terwijl een gebrek aan regulatie aanleiding gaf tot 'anomische' zelfdoding en 2) 'groepsintegratie', excessieve integratie gaf volgens hem aanleiding tot altruïstische zelfdoding terwijl sterke desintegratie en individualisering aanleiding gaf tot egoïstische zelfdoding (Durkheim, 1951/1897).
- 3 Naast de indeling group/grid kan men in de literatuur ook de indeling integratie/regulering en commitment/control tegenkomen. Hiermee wordt op hetzelfde gedoeld (Coyle & Ellis, 1994:3).
- 4 De fatalistische cultuur krijgt in de Douglassiaanse cultuurtypologie een vaste plaats toebedeeld, waarmee de indruk gewekt wordt dat deze cultuur net zo belangrijk is als de drie andere culturen voor een goed begrip van de sociale werkelijkheid. In het empirisch onderzoek van de Douglasschool heeft deze cultuur echter nog steeds een wat ondergeschoven positie. Dat is in dit onderzoek tot op zekere hoogte ook het geval. Ik richt me immers op de vorming van beleid en daarbij speelt de fatalist per definitie een ondergeschikte rol.
- 5 "In ieder land zitten ondernemers en een paar procent op de bevolking is al voldoende (...) Die ondernemers moeten met elkaar kunnen concurreren en er moet sprake zijn van een rechtstaat. Er dient een cultuur te heersen waarin het contract wordt gerespecteerd", aldus de extreem-liberale Franse intellectueel Guy Sorman (geïnterviewd door Henk Steenhuis voor HP/De Tijd, 8/7/1994: 46).
- 6 Dit wordt onder andere betoogd door W. Heijman in zijn proefschrift 'Depletable Resources and the Economy', Wageningen, 1991.
- 7 Deze uitspraak werd gedaan met betrekking tot Amsterdam, maar geldt in feite voor iedere grote westerse stad.
- 8 Sommigen zullen niet afgeschrikt worden door de hogere kosten – omdat zij grote baten verwachten of het zich simpelweg kunnen verorloven – voor velen zal het prijsmechanisme echter indruisen tegen hun voorkeur voor individueel renderende veranderingen.
- 9 Men kan niet terugvallen op de groep (de groeps-score is duidelijk laag); en men moet zelf zijn weg zien te vinden – weliswaar marginaal geholpen door de bewegwijzering en marginaal gebonden door de verkeersregels (de grid-score is op zijn minst middelhoog te noemen).
- 10 Bovag-Rai, Afrekenen met rekeningrijden, april 1990:8.
- 11 J.A.A. Van Doorn, De trein is socialistisch, de auto liberaal, NRC-Handelsblad, 3/3/1988.
- 12 SMO boek 11, Auto weg of autoweg, 1979:8.
- 13 Aldus A.J.M. Van Westerop, hoofd van de afdeling Infrastructuur Rijkswegen van RWS, in: Binnenlands Bestuur Management, 27/3/1992.
- 14 In het verleden werden kosten bijvoorbeeld bewust laag geraamd omdat anders projecten vanwege de hoge kosten niet door zouden gaan. Omgekeerd werden te hoge ramingen overigens niet

- teruggegeven: "als onzekerheden en onvoorziene kosten expliciet in een begroting zijn opgenomen, zullen ze ook worden gebruikt", aldus Westerop, op.cit, 1992.
- 15 Zie BB Management nr 5, 28/8/1992: 'De zendeling van v&w'.
 - 16 Rail 21, Vervoerscapaciteit NS moet in 15 jaar verdubbelen, BB Managmeent, nr.3, 3/5/1991.
 - 17 Men kan bijvoorbeeld denken aan de plannen voor een ondergronds vervoernet, ontworpen door Ir. van den Hoorn, of aan de eerder genoemde plannen voor Intelligent Highway Systems.
 - 18 De discussie over de substantiële rationaliteit wordt veeleer gevoerd door individualistische en egalitaire denkers. Hun vragen en eisen worden door hiërarchische onderzoekers en beleidsmakers ontdaan van de scherpe kantjes en verwerkt tot vraagstukken die binnen het hiërarchische denkraam beantwoord kunnen worden.
 - 19 Zie Milieudefensie, nr.6, 1993:13. 'Deep Ecology in Nederland, Verdriet om wat een beekje was.'
 - 20 Tenzij anders vermeld komen alle citaten in deze paragraaf uit: Zicht op een beter milieu, de visie van de vereniging Milieudefensie.
 - 21 De ideologische verschuiving is tot op zekere hoogte waar te nemen in documenten als het actieplan 'Nederland Duurzaam'. Hierin wordt het idee van een 'verhandelbare milieugebruiksruimte' uitgewerkt: er is een begrensde milieugebruiksruimte die eerlijk over alle wereldburgers verdeeld moet worden (dit is de egalitaire basis van het idee); de 'milieugebruiksquota' kunnen evenwel verhandeld worden (hier wordt het marktmodel ingezet voor het bereiken van een egalitaire doelstelling); dit vereist een ingewikkelde administratie van quota en transacties (en een bijbehorende hiërarchische manier van denken en doen).
 - 22 Zie Wouter van Dieren in Milieudefensie nr.5, 1993 en Harry Lindelauff (lid van het Amsterdamse Platform Binnenstad Autovrij) in Milieudefensie, nr. 6, 1993. Zie ook Righart in Milieudefensie nr. 6, 1993 en in HP/De Tijd 4/6/1993.
 - 23 "Ben jij overtuigd van het broeikaseffect of niet?", werd de leidster van de Realo's door een partijlid met overslaande stem toegebeten, aldus NRC-Handelsblad (16 juni 1993)
 - 24 Zie bijvoorbeeld het rapport 'Duurzame Democratie' van de Commissie Duyvendak van Groen Links.
 - 25 Van Doorn (op cit.) omschrijft de sociale omstandigheden in de trein op een wijze die duidelijk aansluit bij het fatalistische ideaaltype: "In de trein ben ik deel van een niet door mij samengesteld collectief dat zich al vormt voor het loket en, als een schoolklas gecontroleerd door een geüniformeerde meester, naar de een of andere onduidelijke bestemming wordt gebracht". Volgens deze liberale socioloog brengen de spoorwegen een oude socialistische droom in de praktijk brengen: "collectivering onder toezicht van het gezag, in een gestandaardiseerd systeem. Een geclassificeerde massa, gesubsidieerd maar dan wel monddood gemaakt: passief en gepacificeerd". Van de treinreiziger zouden we maar weinig democratisch activisme mogen verwachten: "hij is gewend dat anderen voor hem zorgen, hij past bij de verzorgingsstaat", aldus Van Doorn.
 - 26 Het hangt af van de duur en de intensiteit van dergelijke ervaringen, en van de mate waarin die frustraties versterkt worden door ervaringen in het sociale verkeer, of een persoon zich zal kunnen vinden in een fatalistische cultuur.
 - 27 Ineke Holtwijk, Rio's Rode Route, In: HP/De Tijd, 20/3/1992: 35-9.
 - 28 Wildavsky heeft het dan over culturele mengvormen op het niveau van de staat. Mij gaat het hier om regimes op het niveau van het stedelijk automobiliteitsbeleid. Daarom spreek ik van 'beleids-culturele regimes' en niet van 'politieke-systeem regimes'.
 - 29 Een goede illustratie van desastreuze culturele eenzijdigheid biedt het boek 'The Ghost of the Executed Engineer; Technology and the Fall of the Soviet Union', van L.R. Graham (Cambridge, 1994). Graham laat zien hoezeer het bureaucratisch-technocratisch complex in de Sovjet Unie blind was voor kritische geluiden en hoe weinig ruimte het liet voor innovatie en creativiteit. Het economisch verval van de Sovjet Unie moet volgens Graham in verband gebracht worden met de (blinde) dominantie van één cultuur (in dit geval de hiërarchische).
 - 30 Jane Jacobs, die in feite alleen de individualistische en hiërarchische culturen erkent als houdbare 'systems of survival', onderstreept het belang van wederzijdse aanvulling, maar waarschuwt tegelijkertijd voor vermenging. Het Platoonse debat in 'Systems of Survival' tendeert naar con-

sensus over de regel "symbiosis without corruption" (Jacobs, 1992: 157).

- 31 De bereidheid tot samenwerking in beleidsnetwerken ligt in beide culturen besloten (zie paragraaf 3 van dit hoofdstuk), zij het dat de individualist meer waarde hecht aan het horizontale aspect terwijl de hiërarch meer interesse heeft voor het verticale aspect. Dit hoeft geen grote problemen op te leveren omdat de basiswaarden tot weinig conflicten aanleiding geven.
- 32 Dit is in statistisch onderzoek ook al gebleken. Boyle & Coughlin (1994: 214) concluderen: "that worldviews can be predicted from grid-group combinations (...) although the linkages between grid-group and worldview were not always what cultural theory predicts". Deze conclusie is weinig verbazingwekkend wanneer men er van uitgaat dat de structuur-cultuur combinaties uit de Douglassiaanse theorie ideaaltypen zijn. Ideaaltypen zijn analytische uitvergrotingen, die niet geconstrueerd zijn om de realiteit te dekken, maar om de realiteit te kunnen duiden.