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).

4

De inhoud en werking van bestuurlijke instituties

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken heb ik me gericht op de vraag hoe patronen in het automobiliteitsbeleid beschreven en vergeleken kunnen worden. Daartoe heb ik onderscheid gemaakt tussen autovolgende en autoremmende beleidspatronen (hoofdstuk 2) en tussen hiërarchische, individualistische, egalitaire en fatalistische benaderingen van het automobiliteitsvraagstuk (hoofdstuk 3).

Thans is de vraag aan de orde hoe eenmaal beschreven en vergeleken beleidspatronen gerelateerd kunnen worden aan de instituties die de beleidsvorming inkaderen. Daarbij denk ik niet alleen aan de traditionele verhoudingen binnen het openbaar bestuur (de relaties binnen en tussen gemeenteraden, gemeentelijke diensten, departementen, regeringen en parlementen) maar ook aan de duurzame relaties tussen bestuur en bestuurden (zoals bijvoorbeeld vormgegeven in participatiestrukturen, overlegorganen, consultatiepraktijken, partijvormen en kiesstelsels). Het eerste noem ik het bestuurssysteem in engere zin, dat verder onderverdeeld kan worden in een ambtelijk subsysteem en een politiek subsysteem. Het tweede noem ik de geïnstitutionaliseerde openbaarheid. Samen vormen zij het het bestuurssysteem in ruimere zin (vgl. Göhler, 1987: 17; Rosenthal c.s. 1987: 142).

Dat bestuurlijke instituties[1] van invloed zijn op beleid en politiek werd lange tijd als vanzelfsprekend aangenomen. In de jaren zestig nam men steeds verder afstand van deze stelling en bewoog men steeds dichter toe naar de stelling dat de omgeving van het bestuurssysteem (vooral de economische omgeving) doorslaggevend is voor het verloop en de uitkomst van collectieve besluitvorming.

Deze opvatting klinkt door in veel van het politicologisch en bestuurskundig onderzoek uit de zestiger en zeventiger jaren. De pendule is in het afgelopen decennium echter weer terug geslagen in de richting van de bestuurlijke strukturen. In 1984 constateerden March en Olsen een herwaardering van de 'organizational factors in political life', zoals het in de ondertitel van een invloedrijk artikel heette. De hoofdtitel van het artikel gaf de nieuwe stroming een naam: 'The New Institutionalism' (March & Olsen, 1984). Een jaar later verscheen de bundel 'Bringing the State Back In' van Evans, Rueschemeyer en Skocpol, waarin herhaald werd dat de staat geen willoos instrument is in de handen van maatschappelijke en economische krachten, maar een eigen logica kent die doorwerkt in collectieve besluitvormingsprocessen (Evans c.s., 1985).

Inmiddels is het neo-institutionalisme een serieuze stroming geworden binnen de bestuurs- en politieke wetenschappen. Binnen deze stroming zijn verschillende hoofdstromen en onderstromen te onderscheiden, die elk weer verschillende opvattingen over de inhoud en betekenis van instituties bevatten. In aanpalende disciplines is de aandacht voor instituties eveneens toegenomen. De organisatiesociologie is de cultuursociologie gevolgd met een speurtocht naar conventies, routines en rituelen binnen de organisatie (Powell & Dimaggio, 1991). In het publiekrecht wint de normatieve rechtsfilosofie terrein op de beschrijvende politieke jurisprudentie (Smith, 1988). En in de politieke economie wordt het eendimensionale beeld van de 'homo economicus' steeds meer gecorrigeerd door het meerdimensionale beeld van de 'homo sociologicus' (North, 1991).

Velen zijn van mening dat de groeiende aandacht voor instituties vooralsnog niet geleid heeft tot een evenredige verdieping van het inzicht in de betekenis van de institutionele factor. Volgens sommigen heeft het neo-institutionalisme slechts verwarring gecreëerd rond een op zich interessant thema (Jordan, 1990: 478). Met dit hoofdstuk wil ik de verwarring enigszins verminderen door ordening aan te brengen in de literatuur die relevant is voor de relatie tussen bestuurlijke instituties aan de ene kant en beleidsmatige patronen van denken en doen aan de andere kant. Daarbij volg ik vier lijnen: allereerst besteed ik aandacht aan de wisselwerking tussen instituties en actoren en aan de mogelijkheden om de institutionele theorie en de rationele keuzetheorie met elkaar te verbinden (paragraaf 2); vervolgens ga ik dieper in op de verschillende opvattingen die in de literatuur over bestuurlijke instituties de ronde doen (paragraaf 3); wanneer duidelijk is geworden wat bestuurlijke instituties zoal inhouden, grijp ik terug op de langdurige discussie over het belang van bestuurlijke instituties (paragraaf 4) en zoek ik een middenweg tussen het radicale non-institutionalisme en het radicale neo-institutionalisme (paragraaf 5); deze middenweg volgend kom ik uiteindelijk terecht bij een indeling van wat de institutionele factor zoal vermag in de beleidsarena (paragraaf 6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vooruitblik op het empirisch onderzoek.

4.2 De wisselwerking tussen instituties en actoren

De auteurs die de verschillende 'new institutionalisms' in de sociale wetenschappen vormgeven hebben volgens Powell en Dimaggio (1991: 3) twee kenmerken gemeen: "a common scepticism toward atomistic accounts of social processes and a common conviction that institutional arrangements and social processes matter". In dit licht is het niet vreemd dat de institutionele theorie veelal gezien wordt als tegenhanger van de rationele keuzetheorie, die volgens velen juist wel tot atomistische redeneringen leidt en het belang van sociale druk en van strukturele patronen eerder afzwakt dan benadrukt (zie Eckstein, 1988: 799).

Vanuit de rationele keuzetheorie wordt beleidsvorming begrepen als het resultaat van het weloverwogen keuzegedrag van actoren die strukturen en instituties vormen waar zij dat nodig achten. Vanuit institutioneel perspectief wordt beleidsvorming gezien als een proces dat door institutionele strukturen in vooraf gebaande paden wordt geleid – een proces waarbij individuele keuzen dus eerder door strukturen worden beïnvloed dan andersom. Aanhangers van de institutionele theorie neigen naar strukturalisme, terwijl aanhangers van de rationele keuzetheorie naar voluntarisme neigen.

De institutionele theorie en de rationele keuzetheorie sluiten elkaar echter niet uit. De ene benadering kan de andere aanvullen. Voorbeelden hiervan kan men vinden in het werk van Elster en Giddens (zie Windhoff-Héritier 1991: 27). In het door Elster ontwikkelde 'Twee Filter Model' worden inzichten uit de twee benaderingen sequentieel gekoppeld. Volgens Elster wordt het universum van keuzemogelijkheden altijd op twee manieren gefilterd: eerst door het institutionele kader, dat de verzameling van potentiële keuzes verkleint tot een haalbare en verdedigbare verzameling (de 'feasible set'); en daarna door de rationele actor, die zelfstandig en welbewust de uiteindelijke keuze bepaalt (Elster, 1979: 113-5).

Giddens ziet evenmin als Elster een onverenigbare tegenstelling tussen een actor-gerichte benadering en een institutie-gerichte benadering. Hij stelt wel vast dat sociale wetenschappers in de praktijk naar de ene kant of naar de andere kant overhellen. De theorievorming is ofwel 'strong on institutions and weak on action' ofwel 'weak on action and strong on institutions'. Omdat beide typen een belangrijk kenmerk van sociale processen onderschatten, is er volgens Giddens behoefte aan een integrale benadering die 'strong on institutions and strong on action is' (Giddens, 1991: 16-19). Ook Godfroij sluit de behandeling van klassieke benaderingen van sociale interactie (de benaderingen van Parsons, Luhmann, Berger & Luckmann, Zijderveld, Crozier & Friedberg en Touraine) af met de conclusie dat actoren en systemen in hun wisselwerking moeten worden bestudeerd. Actoren worden weliswaar in hun handelingsmogelijkheden geconditioneerd door gegeven strukturen, maar omgekeerd bewerken actoren deze strukturen in hun interactie (Godfroij, 1981: 247).

De gedachte dat strukturen duaal zijn – dat ze gezien moeten worden als het produkt én het medium van menselijke interactie – kan ook teruggevonden wor-

den in het werk van Burns en Flam (1987). De 'social rule systems theory' van deze auteurs gaat uit van structureel geconditioneerd strategisch gedrag: "agents interact (...) within the constraints and opportunities of existing structures, at the same time that they act upon and restructure these systems. The result is institutional change and development, but structurally conditioned" (Burns & Flam, 1987: 2). Hoewel hun theorie veel raakvlakken heeft met de eerder besproken cultuurtheorie, leggen Burns en Flam aanmerkelijk meer nadruk op strategisch denken en doen dan de auteurs uit de Douglasschool. Burns en Flam gaan uitgebreid in op de variatie in sociale strukturen, maar veronderstellen tegelijkertijd dat mensen altijd vanuit eenzelfde individualistisch-calculerende grondhouding met die strukturen om zullen gaan. De Douglasiaanse cultuurtheorie laat zien dat het strategisch spel met strukturen – het naar eigen goeddunken maken en breken van instituties – in sommige sociaal-culturele constellaties niet alleen minder mogelijk is, maar ook minder wenselijk is dan in andere sociaal-culturele constellaties.

Hoewel de onderhavige studie gericht is op de vervlechting van instituties en culturen, worden actoren hier op geen enkel moment buiten spel gezet. In het vorige hoofdstuk werd reeds benadrukt dat actoren geen 'cultural dopes' zijn (beleidsculturen geven een indringend beleidsadvies, maar dit advies is zelden zo dwingend dat actoren geen andere kant meer op kunnen). Daarnaast werd onderstreept dat actoren zelf bijdragen aan de vormgeving en de instandhouding van beleidsculturen ("the individual shapes the maze while running it"). In dit hoofdstuk wordt de boodschap herhaald met betrekking tot de bestuurlijke instituties. Bestuurlijke instituties stellen kaders voor het bestuurlijk denken en doen, maar die kaders laten in de regel beslissingsruimte open. De institutionele kaders kunnen bovendien tot op zekere hoogte door actoren gemaakt en gebroken worden; het zijn 'man-made' strukturen en geen onwrikbare natuurverschijnselen.

Op dit punt kan de vraag rijzen wat het verschil is tussen beleidsculturen en bestuurlijke instituties. Hoewel de twee begrippen in de praktijk vervlochten zijn, is er conceptueel een onderscheid te maken. Beleidsculturen omvatten de waarden, normen en regels die beleidsactoren en beleidsgemeenschappen ten aanzien van een inhoudelijke beleidskwestie huldigen en navolgen. Bestuurlijke instituties verwijzen naar de sociale geleidingsmechanismen die kenmerkend zijn voor het bestuurlijk systeem waarin de beleidsactoren- en gemeenschappen ingebed zijn (vgl. Hall, 1986; Thelen en Steinmo, 1992). Het bestuurssysteem wordt in deze studie in tweeën gedeeld: in een (enger) stedelijk bestuurssysteem en in een (ruimer) binnenlands bestuurssysteem.

4.3 Een inhoudelijke verkenning van het institutiebegrip

Een veelgehoorde klacht over de institutionele benadering in het algemeen betreft de onduidelijke lading van de internationaal gebezigde term 'institution'

(Windhoff-Héritier, 1991: 36; E. Ostrom, 1986a; 3; Almond, 1988; Scott, 1987: 493; Thurlings, 1980). Ondanks (of wellicht dankzij) de wederopstanding van het institutiebegrip in verschillende sociale wetenschappen bestaat er echter over de inhoud van het begrip nog steeds veel onduidelijkheid. "The conceptual variety and vagueness is striking", aldus Jepperson (1991: 143). Jordan schrijft smalend over de 'new institutional ambiguity': "the new popularity of the term institution is (...) not producing a cumulatively valuable literature but a growing confusion caused by lack of consistency in the language" (Jordan, 1990: 478).

Omdat de conceptuele verwarring het denken over instituties danig parten speelt, en een zindelijke discussie over de vraag of instituties er toe doen in de weg zit, wil ik dit hoofdstuk gebruiken voor een poging om enige orde op zaken te stellen. Daarbij beperk ik me tot de twee disciplines die voor een bestuurskundige institutietheorie het meest relevant zijn: de contemporaine organisatiesociologie en de bestuurswetenschappelijk geöriënteerde politicologie. Ondanks accentverschillen blijken deze twee disciplines veel overeenkomsten te vertonen in de benadering van het institutiebegrip.

Instituties in de hedendaagse organisatiesociologie

Organisatiesociologen bestuderen organisatiepatronen op verschillende analyseniveaus, variërend van afzonderlijke afdelingen en instellingen tot multiorganisationele sektoren en stelsels. Instituties komen in de hedendaagse organisatiessociologie op twee manieren naar voren (Zucker, 1987: 444). Ten eerste als bovenindividuele en min of meer objectieve strukturen die het organisationeel handelen inkaderen. Het gaat hierbij om algemeen geldende huisregels die hun weerslag vinden in statuten, bevoegdhedenschema's, organogrammen, procedurele handboeken en dergelijke. Ten tweede komen instituties naar voren als georganiseerde handelingspatronen met een *'rule-like, social fact quality'*. Het gaat dus om de huisregels die sociaal zo ingeburgerd zijn dat ze door de ingewerkte leden van de organisatie als vanzelfsprekende feiten geaccepteerd worden ("zo werkt het hier nu eenmaal").

In de hedendaagse organisatiesociologie duidt de term 'institution' altijd op een zekere *duurzaamheid* van organisatie-en handelingspatronen (Zucker, 1991: 83). Volgens sommigen ontlenen instituties hun duurzaamheid aan de kracht van sociale automatismen die routinematig geaktiveerd worden en zichzelf in stand houden: "institutions are those social patterns that, when chronically reproduced, owe their survival to relatively self-activating social processes", schrijft Jepperson (1991: 145): "Institutions are not reproduced by 'action' in the strict sense of collective intervention in a social convention. Rather, routine reproductive procedures support and sustain the pattern". Een incidenteel contract tussen twee actoren is dus geen institutie. Als dit uitgroeit tot een duurzame, vanzelfsprekende overeenkomst tussen actoren – die elkaar automatisch weten te vinden zonder dat het oorspronkelijke contract er voortdurend bij gehaald moet worden – dan kan men wel zeggen dat er een institutie is ontstaan. De sociale relatie stemt dan overeen met Huntingtons klassieke definitie van een

institutie: "a stable, valued, recurring pattern of behavior."[2]

Volgens sommigen onderscheidt de organisatiesociologie zich van de cultuursociologie door eenzijdige aandacht voor de functioneel-rationele kant van organisaties en een gelijktijdige verwaarlozing van de substantieel-rationele keerzijde. Organisaties zouden eenzijdig beschouwd worden als normatief lege instrumenten (zie Zijderveld, 1983a). Met de opkomst van het neo-institutionalisme in de organisatiesociologie verliest deze stelling aan kracht. Organisatiesociologen richten zich thans op onderwerpen waar cultuursociologen al langer aandacht voor vragen: op conventies, tradities, routines, gebruiken en rituelen in sociale verbanden. Het is wel zo dat organisatiesociologen zich vaker beperken tot de procedurele kant van de institutionele regelmatigheden (zie Powell & Dimaggio, 1991) waar cultuursociologen meer op zoek gaan naar de waarden die in conventies, tradities, routines, gebruiken en rituelen besloten liggen.

Sociale instituties worden door de leden van een sociaal systeem gedragen, maar dat wil niet zeggen dat ze ook volledig door hen worden bepaald. De conventionele denkwijzen en handelingspatronen worden in belangrijke mate door externe instituties beïnvloed. De belangrijkste externe beïnvloeders zijn beroepsorganisaties en statelijke instituties. Beroepsorganisaties stellen normen aan het handelen van professionals (denk aan architecten, ingenieurs, milieutechnologen, etc.). Statelijke instituties beïnvloeden het denken en doen van staatsburgers en staatsdienaren binnen het publiek domein (ze bepalen onder andere de politieke conventies, die zich vervolgens weer in de hoofden van mensen vastzetten). De 'professions' en de 'state' zijn volgens Dimaggio en Powell (1991: 64) "the great rationalizers of the second half of the twentieth century". De tweede 'great rationaliser', de staat, is de afgelopen jaren weer volop in de belangstelling komen te staan van politicologen en bestuurskundigen.

Instituties in de hedendaagse bestuurskunde en politicologie

De neo-institutionele benadering in de bestuurskunde en politicologie is inhoudelijk gezien geen volkomen nieuwe benadering, maar een benadering die 'traditionele' ideeën over de staat en 'moderne' opvattingen over publieke besluitvorming met elkaar vermengt (zie March & Olsen, 1984: 138). Vanwege die vermenging is het neo-institutionalisme, in de woorden van March en Olsen (1984: 734), "far from coherent or consistent". De neo-institutionele literatuur lijkt op een abstract schilderij, waarin verschillende figuren en kleuren door elkaar heenlopen, maar waarin desalniettemin enkele motieven te ontdekken zijn. Er zijn naar mijn mening twee motieven, die paralellen vertonen met die welke Zucker voor de neo-institutionele organisatiesociologie onderscheidde: 1) aandacht voor duurzame organisatiestrukturen in het algemeen en voor staatkundige en constitutionele verhoudingen in het bijzonder; 2) concentratie op handelingspatronen met een 'gereguleerd' karakter.

Bestuurlijke instituties als duurzame organisatiestrukturen:
Het eerste motief kan samengevat worden met de leuzen "bringing the state back in" (Skocpol, 1985) en "bringing the constitution back in" (Dearlove, 1989). Skocpol, Dearlove en een reeks andere auteurs (Nordlinger, 1981; Krasner, 1984; Skowronek, 1984; Hall, 1986; Gurr & King, 1987; Wright, 1990; Jessop, 1990; Toonen, 1991; Thelen & Steinmo, 1992; Weaver & Rockman, 1993) vragen nadrukkelijk aandacht voor de formele instellingen van de staat en de duurzame (constitutionele) verhoudingen daartussen. Deze zouden in de jaren zestig en zeventig, toen de aandacht meer gericht was op het spel tussen maatschappelijke belangengroepen, uit het beeld zijn verdwenen.

Voor de opkomst van de moderne behavioristische politicologie stonden de formeel-legale grondstrukturen van de staat volop in de aandacht. Politieke wetenschap en staatrecht lagen feitelijk in elkaars verlengde (Eckstein, 1979: 4). Klassieke tegenstellingen uit het staatsrecht – zoals die tussen unitaire en federale staten en tussen parlementaire en presidentiële regimes – stonden ook centraal in de politieke wetenschappen. De neo-institutionalisten pogen thans aan deze staatkundig getinte traditie een moderne invulling te geven. Hun analyses beginnen doorgaans met een 'traditionele' beschrijving van formele strukturen, die vervolgens uitgebreid wordt met begrippen uit de 'moderne' politicologie (vermogen, macht, invloed, strategische interactie).

Een verzameling neo-institutionele struktuuranalyses kan men vinden in de invloedrijke bundel 'Do Institutions Matter' onder redactie van Weaver en Rockman (1993). Deze bundel zoekt een nieuw antwoord op de klassieke vraag of een parlementair machtsconcentrerend regime (het Verenigd Koninkrijk is hiervan het prototype) in functioneel opzicht superieur is aan een presidentieel machtenscheidend regime (de Verenigde Staten is hiervan het prototype).[3] Aan de bundel ligt de hypothese ten grondslag dat de constitutie de publieke besluitvorming in banen leidt en het beleidsvormend vermogen van een bestuurssysteem beïnvloedt (Weaver & Rockman, 1993: 9). Op de conclusies van deze bundel kom ik later in dit hoofdstuk nog terug wanneer de werking en invloed van bestuurlijke instituties centraal staat. Voorlopig stel ik vast dat Weaver en Rockman de constitutionele verhoudingen tamelijk traditioneel conceptualiseren. De nadruk ligt op het statutaire, organieke en grondwettelijke raamwerk. Besluitvormingsprocessen worden binnen dit raamwerk geplaatst en geduid.

Toonen (1990) biedt een alternatief begrippenkader om bestuurlijke instellingen en constitutionele verhoudingen 'back in' te brengen. Geïnspireerd door Wright (1990) maakt hij een onderscheid tussen interbestuurlijk management aan de ene kant (verwijzend naar activiteiten van dagelijks bestuur) en interbestuurlijke relaties en interbestuurlijke constituties aan de andere kant (verwijzend naar de duurzame institutionele struktuur waarin het dagelijks bestuur is ingebed). Bij de constitutionele dimensie gaat het om de elementaire struktuur van de staat; om de duurzame verhoudingen tussen het geheel (de staat) en zijn

samenstellende delen (de bestuursorganen). Toonen onderscheidt vier ideaaltypische constituties: duaal federalisme; coöperatief federalisme; consensus unitarisme en westminster unitarisme. Bij de relationele dimensie gaat het om de gangbare interactiepatronen in het binnenlands bestuur, in het bijzonder om de mate waarin bestuursorganen afstand van elkaar houden en de mate waarin zij met elkaar vervlochten zijn. Bestuurlijke instellingen en betrekkingen bepalen bij Toonen en Wright de ingang voor institutionele analyses.

Een variant op de (neo)institutionele benadering à la Weaver & Rockman (1993) en Toonen (1990) kan men vinden in Rhodes' analyse van subnationale beleidsnetwerken. Rhodes (1980, 1988) ziet de beschrijving van statelijke instellingen en constitutionele verhoudingen als het noodzakelijke grondwerk voor de analyse van de onofficiële netwerkstrukturen die zich zich buiten het bestuurscentrum ('beyond Westminster and Whitehall') uitstrekken. Rhodes leunt sterk aan tegen de pluralistische benadering van politieke ruilprocessen die haar hoogtijdagen in de zeventiger jaren had. Hoewel hij veel aandacht schenkt aan bestuurlijke instituties, blijft zijn analyse in eerste instantie een actoranalyse. De bestuurlijke instituties vormen het veld waarbinnen beleidsactoren en belangengroepen hun spel spelen. Het institutionele speelveld kent een aantal grondregels maar die worden, volgens Rhodes, op strategische wijze gebruikt en veranderd. Rhodes hecht veel minder waarde aan de autonomie van statelijke instellingen dan neo-statisten als Nordlinger (1981), Krasner (1984) en Skocpol c.s. (1985). Om die reden wordt zijn benadering wel apart onderscheiden als 'renewed institutionalism' (Jordan, 1990: 477).

Bestuurlijke instituties als handelingspatronen met een gereguleerd karakter

Het tweede motief, concentratie op handelingspatronen met een gereguleerd karakter, wordt doorgaans in verband gebracht met het eerste motief: aandacht voor duurzame organisatiestrukturen in het algemeen en voor staatkundige en constitutionele verhoudingen in het bijzonder. In veel gevallen worden de handelingspatronen nadrukkelijk verbonden met de organisationele patronen binnen het bestuurssysteem. In sommige gevallen worden instituties echter zo formeel gedefinieerd dat de bestuurlijke kaart uit het beeld verdwijnt. De mate waarin dat gebeurt hangt onder andere af van de wijze waarop men gereguleerde handelingspatronen conceptualiseert. Daarbij zijn grofweg vier opvattingen te onderscheiden.

1 instituties als conventioneel gedrag;
2 instituties als condities voor individuele beslissingen;
3 instituties als diepgevoelde rolverplichtingen;
4 instituties als padafhankelijke keuzepatronen.

De eerste opvatting is verwant aan de conceptualisatie van instituties door contemporaine organisatiesociologen. Bestuurlijke instituties kunnen gezien worden als tradities, routines, gebruiken en rituelen die het bestuurlijk opereren een vanzelfsprekend en voorspelbaar karakter geven. Wanneer men bestuurlijke instituties op die manier opvat ligt de nadruk op de 'normale gang van zaken'

in het bestuur. In Nederland is het bijvoorbeeld zeer normaal om het bestuur te zien als een gemeenschappelijke opgave, die vanzelfsprekend een breed draagvlak behoeft. Overleg, inspraak en participatie zijn de gewoonste zaken van de wereld geworden (wat ze internationaal vergelijkend perspectief overigens niet blijken te zijn). Bestuurlijke conventies ontwikkelen zich in de bedding van het formele bestuurlijke kader, maar kunnen daar niet rechtstreeks op teruggevoerd worden. Tussen de formele regels en de praktijk van alledag staan interpreterende subjecten die in wisselwerking met elkaar een 'modus vivendi' ontwikkelen, die vervolgens een eigen leven kan gaan leiden als institutie.

Het idee van bestuurlijke instituties als patronen van conventioneel gedrag is in verschillende vormen en onder verschillende benamingen in de politicologische literatuur terug te vinden. Almond & Verba (1963) besteedden in hun politieke cultuurtheorie reeds aandacht aan politieke gebruiken en tradities, ofschoon het hen vooral ging om de mentale oriëntaties die onder deze gedragspatronen verscholen lagen. De handelingscomponent wordt meer benadrukt in het concept 'Verwaltungskultur' van Jann (1983). Dit begrip duidt op de ingeburgerde stijl van opereren die een bestuurssysteem tentoonspreidt ten aanzien van alle haar toebedachte bestuurlijke taken. 'Verwaltungskultur' is iets anders dan beleidscultuur: het is niet verbonden aan één beleidsvraagstuk maar aan een reeks bestuurlijke vraagstukken; het is bovendien niet zozeer gericht op de substantiële logica (wat dient het bestuur na te streven) alswel op de procedurele logica (hoe dient het bestuur te werk te gaan). Hetzelfde geldt voor Richardsons begrip 'policy style'. Richardson verwijst met dit begrip naar de wijze waarop beleid (in landen) in de regel wordt aangepakt. Twee vragen staan bij hem centraal: worden beleidsvraagstukken proaktief of reaktief benaderd?; worden beslissingen opgelegd of consensueel bepaald? (Richardson, 1982: 13).

De tweede conceptualisatie van bestuurlijke instituties kan uit het werk van Elinor Ostrom worden afgeleid (1986a; 1986b; 1989; 1990). Ostrom richt zich niet op het feitelijke gedrag, zoals de onderzoekers van bestuurlijke gebruiken en conventies, maar op de 'working rules' die dat gedrag conditioneren. Tussen gedragingen en instituties bestaat in haar werk slechts een indirect verband. Instituties zijn bij Ostrom regels en voorschriften die de randvoorwaarden voor het gedrag aangeven, maar niet het gedrag zelve. Het gedrag wordt uiteindelijk altijd bepaald door de individuele actoren die zich vergewissen van de mogelijkheden en beperkingen die de keuzesituatie hen biedt. Deze mogelijkheden en beperkingen vloeien voort uit drie sets van factoren: a) institutionele arrangementen; b) gebeurtenissen en omstandigheden ('states of the world and their transformations'); en c) kenmerken van de gemeenschap, in het bijzonder de culturele kenmerken (Kiser en Ostrom, 1982).

Gemeenschapsculturen beïnvloeden, samen met de situationele factoren, wat actoren *willen en kunnen*. De institutionele arrangementen beïnvloeden wat actoren *mogen en moeten*. Institutionele arrangementen zijn samenhangende complexen van voorschriften en regels. Als voorbeelden worden bureaucratieën,

markten en kiesstelsels genoemd. De regels en voorschriften zijn primair procedureel van aard. De substantiële normen en waarden vallen onder de gemeenschapscultuur (Ostrom, 1986b: 461, 472). Institutionele regels en voorschriften zijn gekoppeld aan sociale (en politieke) posities en geven aan in welke situatie welke handeling verboden, geboden of geoorloofd is. Alle regels en voorschriften: "are the result of implicit or explicit efforts to achieve order and predictability among humans by creating classes of persons (positions) who are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted, or forbidden states of the world" (Ostrom, 1986b: 465).

Elinor Ostrom is een exponent van het 'rationele keuze-institutionalisme'. Kenmerkend voor deze variant van het neo-institutionalisme is dat de voorkeuren en ambities van actoren niet als endogene maar als exogene (buiten het institutionele kader gelegen) variabelen beschouwd worden (Thelen & Steinmo, 1992: 7-13). Actoren bepalen zelf hun voorkeuren en ambities, waarbij instituties als randvoorwaarden optreden.

De derde opvatting ontspruit aan het werk van March en Olsen (1984; 1989). In het institutiebegrip van deze baanbrekende auteurs worden elementen van de vorige twee opvattingen gecombineerd. Evenals Ostrom leggen March en Olsen de nadruk op de rolvoorschriften die aan sociale en organisationele posities kleven. Zij leggen echter wel een ander accent dan Ostrom, die rolvoorschriften reduceert tot randvoorwaarden die als het ware 'van buitenaf' op de actor inwerken. Ostrom erkent dat daarbij duurzame patronen ontwikkeld kunnen worden, maar gaat er kennelijk niet van uit dat de rolvoorschriften een vast onderdeel kunnen worden van het betekenissysteem van de betreffende persoon.[4] Bij March en Olsen staat die veronderstelling juist centraal, en dat brengt hen meer in de buurt van de eerstgenoemde opvatting – met dit verschil dat March en Olsen zich niet beperken tot de procedurele kant van de ingesleten gedragsvormen.

March en Olsen gaan er van uit dat actoren zich zullen vereenzelvigen met hun sociale positie en dat zij de rolvoorschriften die daarbij horen zullen internaliseren. Rolvoorschriften kunnen diepgevoelde verplichtingen worden. In plaats van de 'keuzemetafoor' – die de behavioristische politieke theorie zou kenmerken en in feite ook centraal staat in het werk van Ostrom – stellen zij de 'plichtmetafoor' voorop (March en Olsen, 1984: 23, 141). Volgens hen laten mensen zich in keuzesituaties primair leiden door een 'gepastheidslogica' (logic of appropriateness) die met zich brengt dat actoren zich voortdurend afvragen hoe zij geacht worden te handelen, gezien hun sociale positie en de bijbehorende rolverplichtingen en -verwachtingen (March en Olsen, 1989: 160). March en Olsen brengen gedragingen en instituties weer direct met elkaar in verband, gebruik makend van het aloude sociologische rolbegrip.[5]

Mensen hebben de neiging om te doen en te denken wat gepast is. En wat gepast is wordt door de institutionele struktuur aangegeven. Hoe langer iemand aan een bepaalde positie en de daarbijbehorende institutionele struktuur vastzit,

hoe dieper de gepastheidslogica zal inslijten. Na verloop van tijd werkt de institutionele struktuur door in de overtuigingen en de preferenties van actoren en in de wijze waarop zij hun belangen definiëren (March en Olsen, 1984: 139; 1989: 44). Als March en Olsen schrijven over de institutionele struktuur dan doelen zij primair op de instellingen en de strukturen van de staat. Politieke en bestuurlijke organisaties zoals parlementen, ministeries, agentschappen, gemeenten en dergelijke, staan bij hen centraal. Omdat ze diep ingrijpen in het bestuurlijk denken en doen is het volgens March en Olsen gerechtvaardigd om deze instellingen als geheel handelend vermogen toe te kennen (March en Olsen, 1989: 17-18).

De vierde conceptualisatie – instituties als padafhankelijke keuzepatronen – kan men tegenkomen in het werk van onder andere Krasner (1984; 1988). Deze auteur benadrukt dat beslissingen die in het verleden genomen zijn grenzen stellen en daarmee richting geven aan de beslissingen die in het heden en de toekomst genomen kunnen en moeten worden. Dit kan op micro-sociaal niveau eenvoudig geïllustreerd worden. Wanneer men een bepaalde studierichting kiest (bijvoorbeeld verkeerskunde) sluit men in feite meteen al bepaalde loopbanen uit (bijvoorbeeld als arts of als sociaal werker). Wanneer men vervolgens voor een bepaalde loopbaan kiest (ambtenaar bij Gemeentewerken) is de kans groot dat deze loopbaan een eigen dynamiek krijgt waarvan men niet makkelijk loskomt. Dit heeft deels te maken met de historische uitsluiting van alternatieven en deels ook met het 'sunk cost' verschijnsel: als men eenmaal in een bepaald pad geïnvesteerd heeft (materieel en psychologisch) is het moeilijk om dit pad te verlaten.

Hoewel het inzicht in 'path dependency' op actorniveau zeker relevant is voor de studie van politiek en beleid, heeft Krasner het oog gericht op historische voren van veel hogere orde. Hij wijst in het bijzonder op de institutionele stabiliteit en sclerose van de moderne staat. In staatsvormingsprocessen worden institutionele patronen uitgezet die een zware hypotheek leggen op de toekomst. De institutionele strukturen van de staat hebben de neiging zichzelf in stand te houden – vaak tegen de stroom van maatschappelijke ontwikkelingen in: "The state as an administratieve apparatus and legal order will not smoothly adjust to changes in its domestic environment. Once institutions are in place they will perpetuate themselves (...) The natural path for institutions is to act in the future as they have acted in the past", aldus Krasner (1984: 234).

Uit bovenstaand citaat blijkt dat Krasner bestuurlijke instituties opvat als actieve, zichzelf voortstuwende, macro-sociale entiteiten (instellingen, stelsels, staten). De evolutie van bestuurlijke instituties wordt volgens hem niet gekenmerkt door continue incrementele veranderingen maar door lange periodes van stabiliteit, die afgewisseld worden door korte turbulente periodes waarin instituties sprongsgewijs veranderen. Hij spreekt van 'punctuated equilibria', verwijzend naar het werk van de paleontholoog Stephen J. Gould.[6] Het methodologisch individualisme van Ostrom en het politicologisch realisme van Rhodes is bij Krasner ver te zoeken.

De institutietheorie als caleidoscoop

Het voorafgaande maakt duidelijk dat er niet één manier is om tegen instituties in de publieke sector aan te kijken. Verschillende auteurs roepen verschillende beelden op die, wanneer men ze achter elkaar zet, een caleidoscopisch effect veroorzaken. Hetzelfde begrip trekt in verschillende, in elkaar overvloeiende, kleuren en figuren aan het geestesoog voorbij.

De institutietheorie zorgt aldus voor verwarring, maar ook voor een rijkdom aan beelden en inzichten. Uit die rijkdom moet de bestuurskunde zoveel mogelijk putten. De verwarring kan beperkt worden door in de discussie over instituties in ieder geval een gemeenschappelijk richtpunt aan te houden. Zo'n richtpunt is naar mijn mening in de literatuur gegeven. Ondanks de verschillen in benadering blijken de hiervoor behandelde auteurs wel degelijk een gemeenschappelijke interesse te hebben. In principe zijn ze allen geïnteresseerd in de beïnvloeding van publieke besluitvorming door het duurzame stelsel van politiek-bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen. Vervolgens springen ze van de ene dimensie naar de andere, maar deze dimensies zijn op te vatten als aspecten van hetzelfde verschijnsel (zie figuur 4.1).

De institutionele literatuur weerspiegelt de institutionele werkelijkheid. De theorie is multidimensionaal omdat de realiteit ook multidimensionaal is. Als men de inrichting en werking van politiek-bestuurlijk stelsels werkelijk wil begrijpen, dan dient men zich van geen van deze dimensies af te sluiten. De multidimensionaliteit van politiek-bestuurlijke stelsels is namelijk fundamenteel. Ze kan niet simpelweg worden opgeheven door te kiezen voor één specifieke interpretatie van instituties. Eenzijdige belichting leidt tot eenzijdige beeldvorming en daarmee tot betekenisverlies. Meerzijdige belichting leidt tot een rijker en dieper inzicht in de institutionele werkelijkheid.

Het duurzame bestuurlijke stelsel waarbinnen automobiliteitsbeleid gevormd wordt staat in deze studie voorop. Vanuit dat stelsel worden institutionele aspecten van de tweede orde verkend. Dit zijn dimensies die met het duurzame stelsel samenhangen of daaruit voortvloeien. De toevoeging 'duurzaam' is belangrijk.

Figuur 4.1: *voorlopig schema voor de institutionele verkenning*

Richtpunt:	
• Duurzaam stelsel van bestuurlijke instellingen, verhoudingen en arrangementen	(allen)
Dimensies:	
• Historisch persistente paden	(Krasner)
• Ingesleten 'logics of appropriateness'	(March & Olsen)
• Vooropgezette regels en voorschriften	(Ostrom)
• Ingesleten conventies, routines en stijlen	(Jann, Richardson)
• Gevestigde machten en vermogens	(Weaver & Rockman)
• Inherente mogelijkheden en beperkingen	(Rhodes, Kriesi c.s.)

Het vestigt de aandacht op strukturen die een vaste plaats in het bestuurlijk leven innemen. Het kiesstelsel is bijvoorbeeld een gegeven arrangement waar beleidsactoren niet omheen kunnen. Hetzelfde geldt voor instellingen als de gemeente en het parlement. Deze organisatievormen zijn ooit door mensen in het leven geroepen, maar voor de beleidsmakers in het hier en nu maken ze deel uit van een vooropgezet kader. Een indicator van duurzaamheid is onder andere de neerslag in wetten, statuten, organogrammen, schema's, procedures en werkafspraken.

Bestuurlijke stelsels bestaan uit talloze duurzame instellingen en arrangementen. Het is niet mijn bedoeling om die eerst allemaal op een rij te zetten en vervolgens te onderzoeken op hun effect in de beleidsvorming. Dit onderzoek volgt geen deduktieve, maar een induktieve strategie. Een induktieve strategie begint met een analyse van beleidsprocessen. Vervolgens wordt de vraag gesteld of bestuurlijke instituties op deze specifieke processen van invloed zijn geweest. De vraag is dus telkens: "did institutions (in this case) matter?". Voordat men deze vraag kan beantwoorden dient men evenwel zicht te hebben op de (theoretisch) denkbare vormen van institutionele invloed.

4.4 Het belang van bestuurlijke instituties betwist

Doen bestuurlijke instituties ertoe? Beter gezegd, maakt het voor de beleidsvorming uit hoe het bestuurssysteem intern georganiseerd is? Op deze vraag zijn in verschillende fasen van het bestuurswetenschappelijk debat verschillende antwoorden gegeven. In de naoorlogse periode heeft het denken over bestuurlijke instituties feitelijk twee keer een radicale wending genomen. De eerste keer in de richting van de stelling dat niet het bestuurssysteem, maar de maatschappelijke omgeving een doorslaggevende invloed uitoefent op de beleidsvorming. De tweede keer in de richting van de stelling dat de staat relatief autonoom, en dus betrekkelijk los van omgevingsinvloeden, beleid vormt volgens ingesleten routines en uitgesleten paden. Protagonisten en antagonisten van deze theses zullen hieronder tegenover elkaar gezet worden, teneinde een beter zicht te krijgen op het belang van bestuurlijke instituties. Door dieper in te gaan op het naoorlogse bestuurswetenschappelijke debat kan de opkomst van de neo-institutionele benadering ook beter begrepen en beoordeeld worden.

Maatschappelijke krachten voorop: *'politics doesn't matter'*

Tot in de vijftiger jaren was beschrijving en vergelijking van staatkundige strukturen en constitutionele verhoudingen een gerespecteerde academische bezigheid, die geen nadere rechtvaardiging behoefde. Traditionele politieke wetenschappers gingen er stilzwijgend vanuit dat institutionele strukturen van betekenis waren voor politieke processen.[7] Men veronderstelde een verband tussen instituties en beleid zonder dat expliciet empirisch onderzoek naar de relatie tussen die twee variabelen werd verricht. Deze veronderstelling was kenmer-

kend voor wat wel de 'oude orthodoxie' wordt genoemd (Denters, 1981: 28).

De oude orthodoxie kwam in de jaren zestig sterk onder druk te staan toen het grootschalige, door de moderne economische wetenschap geïnspireerde, kwantitatieve beleidsonderzoek zijn intrede deed in de politieke wetenschappen. Het impliciete verband tussen beleid en instituties werd door de kwantitatieve beleidsonderzoekers omgezet in een nulhypothese die vervolgens aan statistische toetsing onderworpen werd. De rivaliserende hypothese luidde dat factoren buiten het bestuurssysteem – economische, demografische en maatschappelijke factoren – doorslaggevend waren voor de ontwikkeling van beleid. Het kwantitatieve beleidsonderzoek werd gelanceerd als een moderne en 'harde' vorm van wetenschap, die duidelijk onderscheiden moest worden van de traditionele en 'zachte' benadering van politieke processen.

Voor de meer traditioneel ingestelde politicologen was het beleidsonderzoek van auteurs als Dawson en Robinson (1963) en Dye (1966) tamelijk schokkend. Deze auteurs stelden dat omgevingsfactoren doorslaggevend waren voor de ontwikkeling van beleid en dat politieke systeemkenmerken – zoals zij die operationaliseren althans – van ondergeschikt belang waren. Deze en andere studies leidden tot een 'nieuwe orthodoxie', die samengevat werd met de pakkende conclusie: "politics doesn't matter" (Jacob & Vines, 1971:557). De term 'politics' verwees naar alles wat de traditionele politicologen belangrijk hadden gevonden: partijstelsels, kiessystemen, regeringsvormen, constitutionele verhoudingen en staatsstrukturen.

De conclusies van het kwantitatieve beleidsonderzoek vielen in de jaren zestig en zeventig in goede aarde. Ze sloten onder andere aan bij de overtuiging van Marxisten dat de staat voortgestuwd wordt door de maatschappelijke krachten die zich rond de factoren arbeid en kapitaal concentreren. De maatschappelijke klassenstruktuur (de onderbouw) wordt door Marxisten bepalend geacht voor het geestelijk leven en de politieke wilsvorming (de bovenbouw). Het kwantitatieve beleidsonderzoek gaf ook ruggesteun aan de pluralisten en de realisten die zoveel mogelijk door de formele staatsstrukturen heen wilden kijken naar de feitelijke interactie tussen (vertegenwoordigers) van belangengroepen. De pluralisten en de realisten concentreerden zich op de maatschappelijke groepen en actoren die schuilgingen achter de door de kwantitatieve beleidsonderzoekers aangegeven macro-sociale factoren. De echte 'behavioristen' onder hen voerden iedere redenering terug naar individuele keuzes en belangen-percepties. Bestuurlijke instituties werden verworpen als onduidelijke, bovenindividuele onderzoekseenheden.

Kritiek op het radicale non-institutionalisme

In de nieuwe orthodoxie kreeg de maatschappelijke omgeving van het bestuurssysteem – vooral de economische omgeving en de zakelijke belangengroepen daarbinnen – een doorslaggevende rol toebedacht. De nieuwe orthodoxie werd echter, net als de oude orthodoxie, voorwerp van scherpe kritiek. Vooral het kwantitatieve beleidsonderzoek moest het ontgelden. De meest fundamentele

kritiek werd geleverd op de begripsdefiniring en de operationalisatie, die beide nogal sturend waren in de richting van de conclusie dat 'politics' veel minder bepalend was dan 'economics' (zie Denters 1981:56).

Om te beginnen was er veel kritiek op de conceptualisatie en operationalisatie van het politiek systeem (als potentieel verklarende of 'onafhankelijke' variabele). Het kwantitatief beleidsonderzoek helde sterk over naar het politieke 'inputkanaal' van het systeem. In veel studies werd 'politics' gereduceerd tot simpele indicatoren als partijcompetitie, zetelverdeling, etc. Het bestuurlijke 'outputkanaal' van het systeem (het deel dat bindende waarden toekent aan de samenleving) werd goeddeels genegeerd. Het openbaar bestuur werd ten onrechte gezien als een neutraal doorgeefluik tussen politiek en samenleving. Bovendien werd het onderzochte systeem vaak gereduceerd tot een enkel losstaand overheidsorgaan. Publiek beleid krijgt echter vaak vorm binnen een complex stelsel van organen en instituties (Gregg, 1974). Studies die zich richten op de beleidsprestaties van een geïsoleerd orgaan leiden als vanzelfsprekend tot de conclusie dat de politieke strukturen er niet zoveel toe doen. In het verlengde hiervan moet men zich afvragen of het concept 'onafhankelijke' variabele wel zo zinvol is wanneer men doelt op een bestuursysteem dat feitelijk bestaat uit een complex van factoren. De simplificerende statistische variabelentaal lijkt ongeschikt voor de ontsluiting van een wereld die zo complex en interdependent is als de bestuurlijke (vgl. Toonen, 1993: 260).

De wijze waarop de kwantitatieve beleidsonderzoekers met de variabele beleid (als de te verklaren of 'afhankelijke' variabele) omgingen werd ook bekritiseerd. Beleid werd doorgaans geoperationaliseerd in termen van overheidsuitgaven. Denters (1981:57) wijst er terecht op dat het algemene uitgavenniveau niets zegt over de specifieke verdeling van middelen, waar het politieke proces nu juist om draait. Daar komt bij dat geld slechts ongekwalificeerde koopkracht is, waarmee zeer verschillende beleidspatronen gefinancierd kunnen worden (met een miljoen uit het gemeentefonds kan men autowegen bouwen, maar ook autovrije gebieden aanleggen). Als men vaststelt dat het financieel-kwantitatieve aspect van het beleid meer samenhang vertoont met de omgevingsfactoren dan met bestuurlijke factoren, dan geldt dat nog niet automatisch voor de substantieel-kwalitatieve kant van het beleid. In het algemeen stelt Denters (1981:57) de vraag: "of veel van de bevindingen die wezen in de richting van een (zeer) grote invloed van omgevingsvariabelen op het beleid, en een ondergeschikte rol van politieke variabelen, niet het resultaat is van het gebruik van overheidsuitgaven als beleidsindicatoren". In het verlengde hiervan moet men zich afvragen of de kenmerken van het politiek systeem niet veel meer gewicht in de schaal zouden leggen, wanneer men de kwalitatieve kant van het beleid in de analyse betrekt, zoals in dit onderzoek geschiedt.

De conclusies van de kwantitatieve beleidsonderzoekers waren in feite te boud om houdbaar te kunnen zijn. Auteurs als Dye, Dawson en Robinson maakten wel aannemelijk dat omgevingsfactoren van belang zijn voor de beleids-

vorming, maar niet dat bestuurlijke instituties van ondergeschikt belang zijn. De pluralisten en de realisten hielden doorgaans een meer kwalitatief betoog, dat minder verzet opriep dan de harde en vergaande generalisaties van de kwantitatieve beleidsonderzoekers. Toch werden ook zij geraakt door de toenemende druk op het non-institutionele paradigma. Steeds meer auteurs kwamen tot de conclusie dat beleidsvoorkeuren en -strategieën niet los van de institutionele context begrepen konden worden.[8] De praktijk om belangen als gegevenheden te beschouwen of, veel erger, deze te verklaren vanuit het bestaan van precies dezelfde belangen, werd steeds minder bevredigend gevonden (Schwarz & Thompson, 1990; De Beus, 1991). Tegen die achtergrond moet men de hernieuwde aandacht voor bestuurlijke instituties begrijpen.

Het primaat bij de staat: *'institutions make the difference'*

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig komen bestuurlijke instituties weer volop in de aandacht te staan. Volgens velen is er sprake van 'nieuwe' ontwikkelingen in de politicologie en de bestuurskunde, die men aanduidt met de termen *'new institutionalism'* (neo-institutionalisme) en *'new statism'* (neo-statisme). Er wordt zelfs gesproken van een fundamentele paradigmawisseling - want de neo-institutionalisten in het algemeen en de neo-statisten in het bijzonder: "see a different political universe, ask different questions, investigate different empirical phenomena, and offer different kinds of answers" (Krasner: 1984: 226). De centrale boodschap van beide 'isms' is dat instituties in het algemeen en statelijke instellingen en arrangementen in het bijzonder belangrijk zijn en verschil uitmaken voor collectieve keuzeprocessen. Beide gaan er van uit dat bestuurssystemen tot op zekere hoogte autonoom – dat wil zeggen onafhankelijk van omgevingsinvloeden – opereren. De neo-statisten en de neo-institutionalisten relativeren de invloed van de maatschappij op het bestuurssysteem, terwijl zij de omgekeerde invloed juist benadrukken.

De neo-statisten drijven het idee van de autonome staat het verst door en nemen daarmee de meeste afstand van de 'society-centred theories' uit het recente verleden. Dit komt duidelijk naar voren in de bundel 'Bringing the State Back In' van Evans, Rueschemeyer en Skocpol (1985). Met deze bundel willen zij de staat "its proper central place in explanations of social change and politics" teruggeven (Skocpol, 1985: 28). Staten worden op twee samenhangende manieren omschreven als 'social actors' en als 'society-shaping institutional structures' (ibid: 6). Evans c.s. zetten zich af tegen de non-institutionele betoogtrant die de 'moderne' politicologie zou hebben gedomineerd en die vooral aangetroffen kan worden bij de traditionele Marxisten, de realistisch-georiënteerde pluralisten en de struktureel-functionalistisch politicologen.

Traditionele Marxisten zouden zich blind staren op het beeld van een door maatschappelijke produktieverhoudingen en klassenstrukturen voortgedreven staat. Het omgekeerde, dat statelijke arrangementen van invloed zijn op sociaal-economische verhoudingen en een verklaring kunnen bieden voor het feit dat verschillende landen verschillende klassenverhoudingen kennen, zou door tra-

ditionele Marxisten ten onrechte over het hoofd gezien worden.[9] De pluralistische theorie wordt vervolgens verworpen omdat zij de staat zou reduceren tot een passieve eenheid die door maatschappelijke belangengroepen bespeeld wordt. De staat zou bij de pluralisten niet meer zijn dan een 'kasboek', waarin de scores van en de uitbetalingen aan de verschillende partijen worden bijgehouden (zie ook Krasner, 1984: 226).

Tenslotte krijgen ook de struktureel-functionalisten een veeg uit de pan. Niet omdat ze geen aandacht zouden hebben voor bestuurlijke strukturen – dat hebben ze namelijk wel – maar omdat ze deze strukturen een puur functionele en dienende rol toedichten. Daar verzetten de neo-statisten zich tegen. Volgens hen gaan instituties hun eigen gang. Ze leiden een relatief zelfstandig leven dat eerder bepaald wordt door de eigen institutionele wordingsgeschiedenis dan door de maatschappelijke eisen van de dag. Neo-statisten veronderstellen dat bestuurlijke instituties geen dienende, maar een leidende rol spelen in het politieke wilsvormingsproces. Bestuurssystemen worden veeleer 'padafhankelijk' dan 'omgevingsafhankelijk' geacht.

Neo-statisten vereenzelvigen bestuurlijke instituties met de strukturen van de nationale staat. Neo-institutionalisten richten zich op bestuurlijk instituties in bredere zin. Niet alle neo-institutionalisten zijn ook even radicaal als Evans, Rueschemeyer en Skocpol. Het neo-institutionalisme is in feite een overkoepelende benadering waaronder neo-statisten en minder radicale institutionalisten gevat kunnen worden. In de kern van het geheel staat de stelling "that the organization of political life matters" (March en Olsen, 1984: 747). Hoog op de onderzoeksagenda staan: "the ways in which the institutions of politics, particularly administrative institutions, provide order and influence change in politics" (March & Olsen, 1989: 16).

March en Olsen zien de opkomst van het neo-institutionalisme vooral als de revitalisering van het vroege institutionalisme dat door schrijvers als Weber, Veblen en Commons werd uitgedragen. Hoewel March en Olsen de politicologische mainstream minder scherp veroordelen dan Skocpol c.s. zetten zij hun neo-institutionele benadering duidelijk af tegen de non-institutionele tendenzen in de politicologie van na de vijftiger jaren.[10] Zij wijzen op vijf dominante vooringenomenheden, die de aandacht ten onrechte hebben afgeleid van de institutionele factor in de politiek en het beleid. De 'moderne' politicologie is volgens hen te zeer (March en Olsen, 1984: 735):

a contextualistisch: eenzijdig gericht op de inwerking van maatschappelijke krachten op het bestuursssysteem; ongevoelig voor de beïnvloeding in omgekeerde richting en voor de autonomie van instituties;
b reduktionistisch: geneigd om politiek en beleid te herleiden tot de optelsom van individueel gedrag; blind voor de bovenindividuele invloed van instituties op keuzeprocessen;
c utilitair: uitgaande van rationeel calculerende, hun eigenbelang nastrevende, individuen; weinig rekening houdend met conformisme en plichtsgetrouwheid;

d functionalistisch: geneigd om politiek-bestuurlijke processen te zien als historisch efficiënte selectieprocessen; geneigd om 'non-contingency' van instituties te zien als een uitzonderlijk verschijnsel;
e instrumenteel: in beslag genomen door de functionele rationaliteit van politieke en bestuurlijke instituties; weinig aandacht voor de ontwikkeling van zin en betekenis in het kader van instituties.

In de neo-institutionele benadering van March en Olsen zien we de kritiek van de neo-statisten op de moderne politicologie duidelijk terug keren, in het bijzonder de kritiek op de kwantitatieve beleidsonderzoekers (te contextualistisch), op de Marxisten (te contextualistisch en te functionalistisch), op de pluralisten (te reduktionistisch en te utilitair) en op de struktureel-functionalisten (te functionalistisch en te instrumenteel). In het verlengde hiervan klinkt in het werk van March en Olsen kritiek door op de rationele keuzetheorie, het voluntarisme, het behaviorisme en het economisme[11] in de politieke wetenschappen.

Wat March en Olsen in ieder geval gemeen hebben met Skocpol c.s. is dat bij hen het openbaar bestuur en de staat geen extern aangedreven objecten of 'gereedschapskisten' zijn, maar subjectieve gehelen waarin handelend en interpreterend vermogen besloten ligt (zie ook Ashford, 1977; Toonen, 1993: 258).

Kritiek op het radicale neo-institutionalisme

De interpretaties van Skocpol cum suis en die van March en Olsen zijn onder andere door Almond (1988) en Jordan (1990) stevig bekritiseerd. Almond richt zich vooral op de aan Skocpol verwante neo-statisten. Jordan keert zich vooral tegen het door March en Olsen ingeluide neo-institutionalisme. Het is opvallend dat in de kritieken niet zozeer het belang van instituties wordt aangevochten, alswel de manier waarop de genoemde auteurs dat belang verdedigen.

Almond richt zijn pijlen vooral op de stelling dat de mainstream politicologie in sterke mate reduktionistisch en functionalistisch georinteerd zou zijn. Dit geldt volgens hem alleen voor de Marxistische benadering en niet voor de pluralistische en de struktureel-functionalistische benaderingen. Struktureel-functionalisten zijn gericht op macro-politieke strukturen en hun functies. Die functies worden niet als gegeven verondersteld, maar aan empirisch onderzoek onderworpen. De wrijving tussen staatsstrukturen en maatschappelijke behoefte is vaak expliciet onderwerp van studie. Met behulp van vele voorbeelden toont hij vervolgens aan dat zeker niet alle pluralisten de staat als 'kasboek' of 'biljartbal' opvatten. Volgens Almond is alleen het werk van Bentley en Latham onversneden reduktionistisch. Bij andere invloedrijke pluralisten (Laski, La Palombara, Key, Ehrmann, Dahl, Lindblom) spelen politieke strukturen en bestuurlijke instituties wel degelijk een belangrijke rol: "The pluralist paradigm is not the one-sided one of Skocpol, Krasner and others but rather a two-directional one with the state influencing the society, as well as the society influencing the state", aldus Almond (1988: 866). De pluralisten zouden de macht van de staat niet ontkennen maar slechts relativeren: "They would retain the state but deprive it of sovereignty".[12]

Daarnaast hekelt Almond de conceptuele zwakheid van Skocpol cum suis, die er niet in slagen hun centrale begrip, de staat, anders en beter te definiëren dan de mainstream politicologen waartegen zij zo te keer gaan. Over het algemeen zoeken de neo-statisten hun heil in brede en weinig uitgewerkte begrippen – weak states versus strong states; weak societies versus strong societies – die een wat karige indruk maken in vergelijking met de geavanceerde operationalisaties van de moderne politicologie. Op het moment dat neo-statisten een poging ondernemen om het staatsconcept scherper te definiëren blijken hun omschrijvingen nauw aan te sluiten bij aloude definities van regeringsstelsels en politieke systemen. Een grote misser is tenslotte, volgens Almond, de verwaarlozing van niet-statelijke variabelen zoals politieke partijen, belangengroepen, de massamedia en dergelijke (Almond, 1988: 871-2).

Jordan bekritiseert de neo-institutionalisten niet zozeer omdat ze zich richten op politieke strukturen en bestuurlijke instituties, maar omdat zij dat op een vage en volgens hem gebrekkige wijze doen. Zelf vindt hij de 'harde' en 'realistische' benadering, die het onderzoek naar beleidsnetwerken en beleidsgemeenschappen kenmerkt, veel duidelijker (zie Jordan & Richardson 1987; Laumann & Knoke, 1987). In dit onderzoek richt men zich op de vorming van stabiele en duurzame relaties tussen overheidsactoren en maatschappelijke groeperingen. De 'debunking style' die bij deze benadering hoort zou garant staan voor nietsontziende en messcherpe analyses, die positief zouden afsteken tegen de zweverige beschouwingen van neo-institutionalisten. De neo-institutionele beschouwingen van March en Olsen maken bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk of 'political institutions' slechts binnen de staat gezocht moeten worden of ook in de netwerken 'beyond the state' (Jordan, 1990: 479).

De neo-institutionele benadering van Hall (1986) is in dit opzicht duidelijker. Hall verbindt een culturele analyse van beleidsprocessen (in zijn geval beleidsprocessen op economisch terrein) met een institutionele analyse, waarbij hij de instituties ruim opvat als: "the formal rules, compliance procedures and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and the economy" (Hall: 1986: 19). Hij verbindt deze regels, procedures en praktijken aan de strukturen binnen én rond het openbaar bestuur. Duurzame beleidsnetwerken horen bij hem dus wel degelijk tot het institutionele raamwerk. Jordan vraagt zich vervolgens wel af: "if he is in the subsystem game, need he be so indirect about it and reluctant to connect with the existing literature?" (Jordan, 1990: 483). Het lijkt er wel op of de politicologische mainstream voor de neo-institutionalisten volledig heeft afgedaan. "New institutionalism is a label indicating a disposition to oppose the political science mainstream rather than agreement on the content of a new appraoch", concludeert Jordan enigszins vilein (1990: 482).

4.5 Naar een realistische institutionele benadering

De baanbrekende auteurs binnen het neo-institutionalisme en het neo-statisme

hebben met een groot gebaar een grens getrokken tussen de 'nieuwe' benaderingen van henzelf en de 'oudere' benaderingen die in sterke mate reduktionistisch, contextualistisch, functionalistisch, utilitair en instrumenteel van karakter zouden zijn. In termen van academische marketing is dit wellicht een verstandige opstelling. Men moet zich echter afvragen of het polariserend betoog van Skocpol cum suis en van March en Olsen de institutionele theorievorming ook ten goede komt. Het debat tot dusver overziend, concludeer ik dat hun betoog op een drietal punten te ver doorschiet. Dit zijn minpunten die in een realistische, empirisch houdbare, institutionele benadering gecorrigeerd dienen te worden.

Ten eerste schiet hun betoog te ver door bij de empirische specificatie van instituties. De genoemde auteurs werpen zich te sterk op de instellingen van de staat. Skocpol en de andere neo-statisten zijn daar van meet af aan duidelijk over: het is de nationale staat die weer centraal moet staan. March en Olsen geven in ieder geval sterk de indruk dat zij zich beperken tot de instellingen van de staat.[13] De concentratie op de staat gaat voorbij aan het gegeven dat een groot deel van de beleidsvorming thans plaatsvindt in zogenaamde beleidsnetwerken, netwerken die zich rond de statelijke bestuursstrukturen uitstrekken. Een realistische institutionele beleidsanalyse dient voldoende aandacht te besteden aan dergelijke *parastatale instituties*. De institutionele benadering van Hall (1986) en het 'renewed institutionalism' van Rhodes (zie paragraaf 3) houden hier wel rekening mee.

Ten tweede suggereren March en Olsen en Skocpol c.s. ten onrechte dat onderzoekers die geïnteresseerd zijn in de institutionele factor de mainstream benaderingen uit de jaren zestig en zeventig gevoeglijk kunnen overslaan – deze zouden immers blind zijn voor de institutionele factor. Wanneer men het pluralisme, het struktureel-functionalisme, het netwerkonderzoek en het agenda- en besluitvormingsonderzoek uit die jaren terzijde schuift, schuift men echter tegelijkertijd belangrijke inzichten in bestuurlijke instituties terzijde. Deze stromingen bevatten noties waarmee institutionele analyses verrijkt kunnen worden, ja zelfs hun uitgangspunt aan kunnen ontlenen. De voorliggende studie is bijvoorbeeld geïnspireerd door het werk van Schattschneider (1961) en sommige van zijn volgelingen – met name Crenson (1971) – dat zich richtte op de organisationele mobilisatie van politieke voorkeuren.

Dergelijke studies liggen in het goed/fout-schema van de radicale neo-institutionalisten aan de verkeerde kant van de scheidslijn. Hetzelfde geldt voor studies die verdacht zijn vanwege hun associatie met de systeemtheorie (Almond en Verba, 1963; 1980), het struktureel-functionalisme (Almond & Powell, 1980), het pluralisme (David & Peterson, 1976) of het neo-Marxisme (Castells, 1983). Institutionele analisten moeten classificatieschema's en bijbehorende oogkleppen aan onderzoek onderwerpen, niet zelf eraan ten prooi vallen. De enige benadering van voor de grote waterscheiding die March en Olsen lijken te accepteren is het stromenmodel (ofwel het 'garbage can model', dat indertijd door henzelf mede ontwikkeld is).

Ten derde overdrijven de radicale neo-institutionalisten de autonomie en het handelend vermogen van bestuurlijke instituties. De kritiek op de kwantitatieve beleidsstudies van Dye en anderen mag niet verdoezelen, dat deze studies terecht hebben gewezen op het belang van situationele factoren voor de ontwikkeling van beleid. Ook als men aanneemt dat de struktuur van het bestuurssysteem gevolgen heeft voor het beleidsmatig denken en doen, dan nóg moet men beseffen dat fysieke, geografische, demografische en economische omstandigheden interveniëren in de relatie tussen bestuurlijke instituties en beleid. Minder radicale institutionele analysten als Hall, Weaver & Rockmann en Putnam erkennen dit.

Hall merkt bijvoorbeeld op dat het beleid van de overheid niet alleen beïnvloed wordt door de instituties die aangeven wat de overheid kan en mag doen, maar ook door de maatschappelijke omstandigheden die bepalen "what a government is pressed to do" (Hall, 1986: 232). Weaver en Rockman concluderen op basis van uiteenlopende case-studies dat de effecten van instituties immer indirect en contingent zijn: "these effects are strongly mediated by other institutional and non-institutional factors" (Weaver en Rockman, 1993: 446). Zij spreken bewust van institutionele kansen en risico's, waarvan de realisatie afhangt van beperkende of faciliterende externe omstandigheden:

> "Political institutions are best thought of as creating risks and opportunities for effective policymaking. Whether these risks and opportunities are realized depends upon whether the specific conditions that facilitate or limit those institutional effects are present (...) In short, institutional arrangements that create opportunities for effective governance in one country may heighten risks of governmental failure in another because the latter government faces different facilitating and limiting conditions" (Weaver & Rockman, 1993: 39).

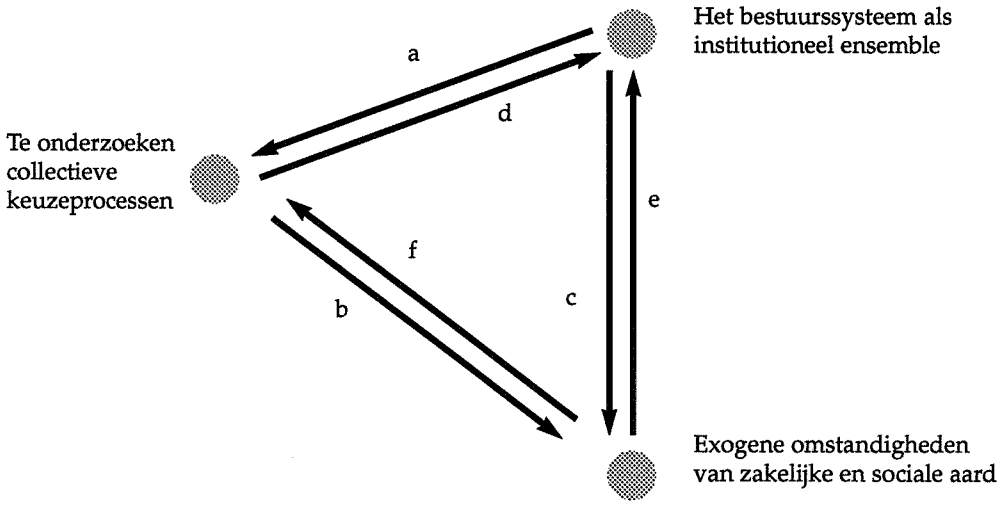
Zelfs binnen één land is het mogelijk dat dezelfde institutionele arrangementen sterk uiteenlopende effecten teweeg brengen omdat ze met zeer verschillende omstandigheden gecombineerd worden. Dit verschijnsel wordt door Putnam (1993) beschreven in zijn studie van de regionale besturen in Noorditalië en Zuiditalië, die ondanks dat ze tezelfdertijd en volgens dezelfde principes werden opgericht toch tot zeer verschillende prestaties in staat bleken. De in 1970 opgerichte regionale besturen brachten in heel Italië opmerkelijke effecten teweeg, maar deze effecten pakten in Noorditalië positiever uit dan in Zuiditalië omdat de institutionele hervormingen in het Noorden met gunstiger omstandigheden gecombineerd werden dan in het Zuiden. Putnam laat op zeer overtuigende wijze zien dat bestuurlijke instituties *én* maatschappelijke omstandigheden (vooral het 'sociale kapitaal': het vertrouwen, de betrokkenheid, de solidariteit en de samenwerkingsbereidheid in de maatschappij) *in combinatie* bepalend zijn voor het verloop en het resultaat van collectieve keuzeprocessen.[14]

Dit inzicht gaat voorbij de strijdhypothesen van de radicale non-institutionalisten en de radicale neo-institutionalisten. De eersten onderstreepten het belang van omgevingsfactoren en bagatelliseerden de betekenis van bestuurlijke instituties; de laatsten deden precies het omgekeerde. De studies van Putnam, Hall

en Weaver & Rockmann geven – evenals het werk van Burns & Flam (1987), Hesse & Benz (1990), Thelen & Steinmo (1992) en Lane & Ersson (1994) – een middenweg aan tussen deze twee extremen. Ze geven aan dat politieke interactie in het algemeen, en collectieve besluitvorming in het bijzonder, geconceptualiseerd moet worden als een samenloop van maatschappelijke omstandigheden en bestuurlijke instituties.

Het verband tussen bestuurlijke instituties en collectieve keuzeprocessen kan dus niet als een simpele monocausale relatie worden voorgesteld. In deze relatie interveniëren situationele factoren die men als bestuurswetenschapper nooit volledig buiten beschouwing kan laten (Farr, 1985). Dit geldt zeker voor onderzoek waarbij steden uit verschillende ruimtelijke settings met elkaar vergeleken worden. Al zoekt men nog zo lang naar 'most similar systems', volledig gelijk zullen de achtergrondvariabelen nooit zijn. In de onderhavige studie wordt dan ook rekening gehouden met omstandigheden buiten het bestuurssysteem. Deze omgevingsfactoren kunnen – in navolging van Hucke (1980: 149) en Fürst c.s. (1990: 15, 22) – onderverdeeld worden in *sachliche Umweltfaktoren* (waarbij men moet denken aan economische, ecologische, geografische en demografische factoren) en *soziale Umweltfaktoren* (waarbij men moet denken aan alle sociale verhoudingen en patronen die zich buiten het bestuurssysteem uitstrekken). Dit levert de volgende conceptuele driehoek op.

Figuur 4.2: *Besluitvorming als samenloop van endogene en exogene factoren*



Leesvoorbeeld. Het bestuurssysteem beïnvloedt het beleid op het vlak van de stedelijke automobiliteit (a), en draagt via dit beleid bij aan de vormgeving van zijn externe omgeving (b). Uiteraard beïnvloedt het bestuurssysteem zijn omgeving ook buiten het geselecteerde beleidsterrein om (c). Het bestuurssysteem is echter ook voorwerp van beïnvloeding. In het automobiliteitsbeleid komen praktijken en relaties tot ontwikkeling die zich, als ze de tand des tijds weten te doorstaan, nestelen in het bestuurssysteem als institutioneel ensemble (d). Daarnaast wordt in de bredere omgeving zakelijk en sociaal kapitaal gevormd waarop het bestuurssysteem in meer of mindere mate kan

teren (e). In deze omgeving zijn tenslotte de omstandigheden te vinden waarmee de makers van het automobiliteitsbeleid te kampen hebben (f). Actoren vallen zeker niet buiten het conceptuele kader. Het automobiliteitsbeleid wordt door een gemeenschap van individuen gevormd. De stedelijke omgeving waar deze gemeenschap zich op richt is in hoge mate door mensen in cultuur gebracht. Het bestuurssysteem tenslotte is geen 'individual writ large', maar een door generaties van actoren gevormd institutioneel ensemble.

Institutionele verklaringen van collectieve keuzeprocessen zijn noodzakelijkerwijs multicausaal en tijd-en plaatsgebonden. "In the same way as the search for laws is abortive, we have to reject monocausal interpretations", schrijven Lane & Ersson (1994: 105): "The complex nature of social systems such as the state cannot be intelligibly understood by focussing on one variable at a time. Theory forces us to consider interaction in a complex fashion". Dit geldt niet alleen voor de staat, maar ook voor de stad als complex systeem. Stedelijk beleid wordt gevormd in een bestuurlijke én een situationele context. Beide contexten zijn van belang om de interactieprocessen in beleidsgemeenschappen te kunnen begrijpen.[15]

4.6 De invloed van bestuurlijke instituties: vorming, facilitering en beperking

De conclusie van het voorafgaande luidt, dat bestuurlijke instituties weliswaar niet allesbepalend maar zeker ook niet irrelevant zijn voor het verloop van collectieve keuzeprocessen. Er is dus alle reden om dieper in te gaan op de vraag hoe de institutionele factor inwerkt op de beleidsvorming, zij het met een voortdurende relativering in het achterhoofd. Zonder de rol van externe omstandigheden uit het oog te verliezen, wordt in deze paragraaf de aandacht gevestigd op de mogelijke invloed van bestuurlijke instituties op het denken en doen in de beleidsgemeenschap, meer in het bijzonder, op de mogelijke invloed van bestuurlijke instituties op de vorming en ontwikkeling van een beleidscultureel regime.

Het beleidscultureel regime is in het vorige hoofdstuk beschreven als een mélange van concurrerende beleidsculturen. Thans is de vraag aan de orde op welke wijze de inbreng van en de wisselwerking tussen de verschillende beleidsculturen beïnvloed kan worden door de instituties van het bestuurssysteem. Op basis van een verkenningstocht door de relevante literatuur onderscheid ik hieronder twee hoofdvormen van institutionele invloed.

1 *Vormende* invloed: bestuurlijke instituties kunnen bijdragen aan de cultivering van cognitieve en normatieve oriëntaties in het beleidsproces.
2 *Faciliterende* c.q. *beperkende* invloed: bestuurlijke instituties omvatten regels, verbindingen, barrières en interdependenties die van invloed zijn op de articulatie en aggregatie van beleidsculturen.[16]

Het vormend en het faciliterend/beperkend effect van instituties kan op zeer veel verschillende manieren beschreven worden. Hieronder komen acht benaderingen aan de orde die beïnvloed zijn door uiteenlopende stromingen in de sociale en politieke wetenschappen. Door verschillende perspectieven met elkaar te combineren wordt recht gedaan aan de multidimensionaliteit van de institutionele factor in het bestuur.

Vorming door bestuurlijke instituties

Beleidsmatige overtuigingen en preferenties kunnen niet volledig begrepen worden als het resultaat van individuele eigenaardigheden of situationele dictaten. De denkbeelden en de voorkeuren van beleidsactoren worden ook bepaald door de instituties van het bestuurssysteem. Iedere organisatie heeft volgens Hesse en Benz (1990: 5) een *'kognitiv-normativer Ueberbaustruktur'* waarin *'Leitideen und Grundregeln'* van cognitieve en normatieve aard besloten liggen. Op deze 'Ueberbausstruktur' zal ik hieronder dieper ingaan, in het bijzonder op de wegen waarlangs deze struktuur de voorkeuren, de classificaties, de stijlen en de rolverplichtingen van actoren in het bestuurssysteem beïnvloeden.

Institutionalisering van culturele voorkeuren

De Douglasiaanse cultuurtheorie biedt een eerste aanknopingspunt voor het denken over de vormende invloed van bestuurlijke instituties. Centraal in deze theorie staat de stelling dat de preferenties van mensen beïnvloed worden door de manier waarop hun sociale context gestruktureerd is, in het bijzonder door de mate waarin zij aan groepsdruk ('group') en aan individuele regulering ('grid') bloot staan (zie hoofdstuk 2). Op grond van deze theorie mag men verwachten dat de beleidsmatige preferenties van actoren benvloed worden door de bestuurlijke instituties die struktuur geven aan de collectieve besluitvorming. Twee auteurs binnen de Douglasschool – Wildavsky en Thompson – zijn dieper ingegaan op deze redenering.

In het artikel 'Choosing Preferences by Constructing Institutions' betoogt Wildavsky dat de politieke en beleidsmatige voorkeuren van mensen voortvloeien uit hun houding ten aanzien van fundamentele sociaal-culturele tegenstellingen.[17] Afhankelijk van de wijze waarop hun sociale omgeving ingericht is, voelen mensen zich verwant met de ene stijl van opereren en niet met de andere. Algemene sympathieën en antipathieën zijn bepalend voor meer specifieke beleidsvoorkeuren. Ze vormen het culturele kompas waarop mensen in een reeks politieke en beleidsmatige vraagstukken koersen. Dit kompas stelt personen in staat om 'miles of preferences' te vormen gebaseerd op slechts 'inches of fact': "A basic reason people are able to develop so many preferences is that they actually do not have to try all that hard. A few positive and negative associations go a long way", aldus Wildavsky (1987: 8). Bestuurlijke instituties dragen bij aan de ontwikkeling van het culturele kompas van beleidsactoren. Ze trekken grenzen, ze delen in, ze stellen randvoorwaarden en ze geven voorschriften. Ze zijn, met andere woorden, van invloed op de voor cultuurvorming

zo belangrijke dimensies 'group' (saamhorigheid) en 'grid' (externe regulatie).

Een eerste aanzet voor een culturele benadering van bestuurlijke verbanden kan men vinden bij Thompson (1983: 246). Hij spreekt zelf van een "cultural approach to local and national government". Volgens Thompson zijn hiërarchische trekken altijd overheersend in bestuurlijke verbanden. Lokale overheden zouden volgens deze auteur, naast hiërarchische trekken, ook sterke egalitaire trekken kennen, omdat zij in direkt contact staan met de plaatselijke 'grassroots'. Bij de centrale overheid zou de egalitaire cultuur vanwege de afstand tot de dagelijkse leefwereld minder voedingsbodem vinden. De aanzet van Thompson is prikkelend maar tamelijk onuitgewerkt. De culturele typering van bestuurlijke verbanden is zeer generaliserend, en ze staat ook betrekkelijk los van de in de cultuurtheorie zo belangrijk geachte dimensies 'group' en 'grid'.[18] De relatie tussen culturen en bestuursstrukturen kan echter wel degelijk gelegd worden, zoals ik hieronder voor het grootstedelijk bestuurssysteem zal illustreren.

Een klassieke indeling van typen grootstedelijk bestuur is de al eerder besproken classificatie van Bish en Ostrom (zie hoofdstuk 2). Het onderscheid dat zij maken tussen geconsolideerd bestuur, tweelagen-bestuur, wijkbestuur en grootstedelijk bestuur als 'public service industry' kan als aanknopingspunt dienen voor een culturele analyse. Bij het laatstgenoemde model is het bestuur marktanaloog georganiseerd: het gaat uit van individuele vragers en aanbieders en veronderstelt geringe externe regulering. Op grond van de cultuurtheorie mag men verwachten dat de individualistische cultuur in deze struktuur een gunstige voedingsbodem zal vinden. Het 'neighbourhood government' model houdt in dat een agglomeratie ingedeeld is in een vrij groot aantal betrekkelijk kleine en relatief autonome gemeenschappen. Omdat de externe regulering relatief zwak is en de gemeenschapsgrenzen relatief sterk zijn zou men in dit model een relatief sterke egalitaire 'bias' mogen verwachten. Een tweelagen-bestuur kent een onderste laag van wijkbesturen, die het dagelijks bestuur in de wijk mogen uitoefenen, en een bovenste laag van centrale diensten die de strategische taken voor de agglomeratie als geheel waarnemen. Omdat het raster van regels en voorschriften aanmerkelijk uitgebreider is, mag men verwachten dat het tweelagenmodel in de praktijk meer naar de hiërarchische cultuur zal neiging dan het model van wijkbestuur zonder bovengeschikt orgaan. Centrale sturingsambities vinden een hoogtepunt in het geconsolideerd bestuursmodel. Dit model lijkt alleszins bevorderlijk voor een sterk hiërarchische benaderingswijze van de kant van het bestuur (de diensten van de centrale stad interveniëren tot op detailniveau in de wijken) en een betrekkelijk fatalistische houding aan de kant van de bestuurden. De afstand tussen de burgers en het geconsolideerd agglomeratiebestuur is immers groot en er zijn weinig of geen bestuurlijke instituties die de saamhorigheid van de wijkbewoners onderstrepen.

Bovenstaande illustratie geeft aan dat een institutionele analyse met behulp van de dimensies 'group' en 'grid' zinvol kan zijn voor het doordenken van culturele affiniteiten in het grootstedelijk bestuur. Dezelfde logica kan gevolgd wor-

den bij een institutionele analyse van het binnenlands bestuur als geheel. De struktuur van het binnenlands bestuur beïnvloedt de 'group' en 'grid' scores binnen beleidsnetwerken en beleidsgemeenschappen, en dat heeft vermoedelijk gevolgen voor de mobilisatie van culturen in het beleidsproces.[19] In het empirisch onderzoek zal ik deze gedachtengang zeker beproeven. Het is echter een illusie om te denken dat de institutionele analyse daarmee op bevredigende wijze afgerond kan worden. Sociale relaties moeten niet alleen beoordeeld worden op hun intensiteit en vorm (hoezeer brengen ze actoren onder in scherpomlijnde groepen?; hoezeer zorgen ze voor externe regulering van actoren?) maar ook op hun aard en inhoud (wat zijn de substantiële waarden en normen die in de voorschriften besloten liggen?; wat is het karakter van de groepen die ze creëren?; in welke richting doen ze groepsdruk ontstaan?). Behalve de indirekte invloed van 'group' en 'grid' op het culturele kompas van mensen zijn er ook meer directe invloeden te onderscheiden die uitgaan van bestuurlijke classificaties, stijlen en rolverplichtingen.

Cognitieve vorming door bestuurlijke classificaties

Bestuurlijke instituties omvatten categorieën, indelingen en schema's die de werkelijkheidsdefinities van beleidsactoren beïnvloeden. Dit aspect van instituties – het classificerend aspect – krijgt vooral veel aandacht van neo-institutionele organisatiesociologen. Volgens hen is institutionalisering in essentie een cognitief proces, waarbij actoren gedeelde definities van de sociale werkelijkheid ontwikkelen: "taken-for-granted scripts, rules and classifications are the stuff of which institutions are made", schrijven Powell en Dimaggio (1991: 15). Instituties zijn dus cognitieve hulpmiddelen. Aan deze hulpmiddelen liggen normen en waarden ten grondslag, maar daar zijn de betrokkenen zich meestal niet van bewust. Institutionele categorieën, indelingen en schema's worden vaak automatisch toegepast, zonder dat men stilstaat bij de normatieve fundering. De cognitieve hulpmiddelen zijn onderdeel van de 'common sense'. De normatieve grondslag van de instituties is 'taken for granted' (Meyer en Rowan, 1991: 42).

De neo-institutionele organisatiesociologie is duidelijk beïnvloed door de ethnomethodologie van Garfinkel en het fenomenologische denken van Berger en Luckmann. Deze auteurs leverden een belangrijke bijdrage aan de cognitieve revolutie in de sociale wetenschappen. Garfinkel vroeg aandacht voor de ingeburgerde cognitieve constructies (de "socially-sanctioned-facts-of-life-that-any-bona-fide-member-of-society-knows") die de noodzakelijke achtergrondkennis vormen voor sociale interactie (Garfinkel, 1976: 76). Berger en Luckmann benadrukten de rol van instituties bij de sociale constructie van de werkelijkheid. Institutionalisering is volgens deze auteurs een sociaal proces waarin subjectieve constructies van de realiteit een min of meer objectief en algemeen gangbaar karakter krijgen. Succesvolle institutionalisering kenmerkt zich door de 'bracketing of doubt': mensen zetten hun twijfels tussen haakjes en gaan meer en meer geloven in de juistheid van de sociale constructie. De resulterende instituties kunnen omschreven worden als binnen een bepaald sociaal systeem

vanzelfsprekend geachte cognitieve constructies (Berger & Luckmann, 1967: 54).

Het bestuur kent veel van dergelijke cognitieve construkties. De rijksoverheid is ingedeeld in departementen, die weer onderverdeeld zijn in directoraten-generaal. Deze indeling werkt door in de opsplitsing van de begroting en de onderverdeling van het parlement. De categorisering van de rijksoverheid leidt tot common-sense noties die, bij nader inzien, helemaal niet zo vanzelfsprekend zijn. In de leefwereld zijn verkeer en milieu bijvoorbeeld onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de dagelijkse werkelijkheid van Den Haag zijn dit echter gescheiden kokers die goeddeels langs elkaar heenwerken. De onderverdeling in 'onverenigde departmenten' zet zich voort op bestuurlijk middenniveau, waar verschillende functionele regio's naar het evenbeeld van de moederministeries zijn ontstaan (vervoerregio's, politieregio's, brandweerregio's, afvalregio's, etc.). De functionele indelingen van de bestuurders staan op gespannen voet met de territoriale indelingen (in wijk, gemeente, provincie, natiestaat) die meestal het denkraam van politiek-bewuste burgers bepalen. De discussie over de vorming van stadsprovincies rond Amsterdam en Rotterdam heeft weer eens aangetoond dat mensen grote betekenis hechten aan grenzen op de bestuurlijke kaart.

De geïnstitutionaliseerde classificaties beïnvloeden de beleidsvorming, die op haar beurt weer invloed uitoefent op de classificaties. Beleidsvorming kan gezien worden als de continue toepassing, verwerking en bewerking van classificaties (vgl. De Beus en Van Doorn, 1986). De duurzaamheid van cognitieve construkties is gediend met de aanwezigheid van krachtige analogieën. Sommige staatstheorieën worden bijvoorbeeld ondersteund door vergelijkingen met de menselijke natuur. Door te spreken over bestuurslichamen en bestuurorganen kunnen kunstmatige constructies een vanzelfsprekend en 'natuurlijk' karakter krijgen (Douglas, 1986).

De homogenisering van bestuurlijke stijlen, tradities en gewoonten

Bestuurlijke instituties beïnvloeden niet alleen de voorkeuren en de cognitieve categorieën (zie boven) maar ook op de manieren waarop men binnen het bestuurssysteem met elkaar en met de materie omgaat. Bestuurlijke instituties beïnvloeden de wijze waarop taken uitgevoerd en afgestemd worden, de mate waarin van te voren plannen gemaakt worden en de manier waarop bestuurders en bestuurden met elkaar communiceren.

Bestuurlijke instituties die van invloed zijn op de manier van (samen)werken in het politiek-bestuurlijk systeem, kan men in de literatuur onder verschillenden noemers tegenkomen. Drie van deze noemers zijn we hiervoor al tegengekomen: politieke cultuur (Almond en Verba), bestuurscultuur (Jann) en beleidsstijl (Richardson). Deze trits kan moeiteloos aangevuld worden met begrippen als 'werkmethode' (de wijze waarop het werk gestruktureerd is en uiteenvalt in 'standard operating procedures'), 'planningstraditie' (de mate waarin en de manier waarop er plannen gemaakt worden), 'burgerschapspatroon' (de mate waarin en de manier waarop de burger in het publiek domein geïntegreerd is)

en 'staatstraditie' (de mate waarin en de wijze waarop de staat op de maatschappij inwerkt). Hoewel deze begrippen bij verschillende aggregatieniveaus passen komen ze in essentie op hetzelfde neer. Ze verwijzen naar de duurzame stijlen van opereren die in het bestuurssysteem waargenomen kunnen worden – in het bijzonder naar de taaie gewoonten en gebruiken die opeenvolgende generaties van bestuurders en bestuurden kenmerken.

Veel handelingen in het openbaar bestuur worden op een bepaalde manier verricht omdat ze nu eenmaal altijd op die manier verricht zijn. Elke organisatie kent standaardprocedures die min of meer gedachteloos afgewikkeld worden. Medewerkers van de dienst Gemeentewerken van een grote stad hoeven niet iedere keer opnieuw uit te vinden hoe zij een weg moeten aanleggen. Er is meestal een beproefd draaiboek voorhanden waarop de wegenbouwers kunnen terugvallen. De macht der gewoonte beperkt zich niet tot de uitvoeringspraktijk. Ook in de collectieve besluitvorming zijn er gebruiken en gewoonten die min of meer automatisch gevolgd worden. In de Nederlandse overlegcultuur is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat alle betrokkenen de kans krijgen om hun zegje te doen. Van deze gewoonte wordt zelden afgeweken. De macht van gewoonten en tradities komt uitgebreid aan bod in het werk van invloedrijke sociologen als Weber (traditioneel gedrag en gezag), Giddens (onzekerheidreducerende routines) en Bourdieu (de 'habitus' binnen maatschappelijke velden).

Organisatiesociologen hebben zich beziggehouden met de vraag waarom de gebruiken en stijlen van organisaties binnen een bepaald (territoriaal of sektoraal) verband vaak op elkaar lijken. Deze 'institutionele isomorfie' moet volgens Powell en Dimaggio (1991: 67-67) begrepen worden als het resultaat van drie homogeniserende invloeden. Institionele patronen convergeren als gevolg van 1) dwang/drang door externe instanties, 2) imitatie door de organisatie zelf, en 3) door normatieve pressie via de kanalen van specialisten en professionals. De eerste vorm van homogeniserende invloed gaat vooral uit van statelijke instituties. In het binnenlands bestuur is deze invloed overduidelijk aanwezig: werkmethoden, inspraak-en participatieregels, planningsprocedures en algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden door het wettelijk kader van de staat voorgeschreven en gelijkgetrokken.

Werkmethoden convergeren ook omdat organisaties zich vaak op dezelfde dominante modellen richten. Dit wordt ook wel 'modelling' genoemd. De meeste organisaties in het openbaar bestuur worden gekenmerkt door de wens om niet te ver voor de stoet uit te lopen en ook niet te ver achterop te geraken. Hoewel de meeste organisaties bij elkaar klitten zijn er altijd enkele die hun heil zoeken in een vlucht vooruit, in een institutionele uitbraak.[20] De reputatie van de uitbreker is, samen met het risico van de uitbraak en het aantal organisaties dat zich meteen aansluit, bepalend voor het kopieergedrag binnen het organisationele veld. Het proces kan enigszins vergeleken worden met een demarrage in het wielrennen. Als een onbekende renner op een onmogelijk moment probeert te ontsnappen en niemand verder meegaat wacht het peloton rustig af totdat de

demarrage stukloopt. Als een gerenommeerde renner op een kansrijk moment ontsnapt en een aantal toppers meetrekt zal het peloton ook harder gaan trappen. De vergelijking gaat natuurlijk niet helemaal op. In het competitieve wielrennen is 'ontsnappen' belangrijker dan in het openbaar bestuur, waar 'niet achterblijven' de belangrijkste stelregel lijkt.

Normatieve pressie vanuit professionele organisaties is uiterst relevant voor de homogenisering van bestuurlijke stijlen en methoden. Bij de vormgeving van de stedelijke ruimte spelen deskundigen – in het bijzonder verkeerskundigen, wegenbouwingenieurs, stedebouwkundigen en architecten – een belangrijke rol. Deze specialisten worden niet alleen geleid door het wettelijk kader, maar ook door de tradities en doctrines die in hun professionele 'peer groups' hoog gehouden worden.[21] Hoewel de specialismen zich in principe niets van territoriale grenzen aantrekken (de verkeerskwestie doet zich in Engeland immers niet veel anders voor dan in Duitsland of Nederland) zijn er toch nationale eigenaardigheden waar te nemen binnen de verschillende beroepsgroepen. De stedebouwkundige tradities in Duitsland, Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten lopen bijvoorbeeld duidelijk uiteen (Sutcliffe, 1981).

Internalisering van bestuurlijke doelen, normen en plichten

In de organisatiesociologie wordt wel een onderscheid gemaakt tussen het 'nieuwe' institutionalisme van Zucker c.s. en het 'oude' institutionalisme van met name Selznick (zie DiMaggio & Powell, 1991: 13). In de nieuwe benadering ligt het accent, zoals we hierboven gezien hebben, op het cognitieve en routinematige aspect van instituties. In de oude benadering lag de nadruk veel meer op het normatieve aspect, op de normen en waarden die door socialisatie direct op de leden van een organisatie worden overgedragen.

Volgens de 'oude' institutionalisten is er sprake van institutionalisering als een organisatie, die voor institutionalisering slechts instrumenteel nut had, door de organisatieleden gewaardeerd wordt als een nastrevenswaardig doel in zichzelf. "To institutionalize is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand", aldus Selznick (1957: 17). Door institutionalisering krijgt het organisatiepatroon een normatieve lading, die overgebracht wordt op alle nieuwkomers in de organisatie. Het proces waarin de doelen en normen van de organisatie door de organisatieleden overgenomen en verinnerlijkt worden, wordt socialisatie genoemd. In extremo leidt socialisatie ertoe dat de organisatie koste wat het kost in stand gehouden wordt, ook als het oorspronkelijke doel waarvoor de organisatie ooit werd opgericht uit beeld is verdwenen. Er is dan sprake van 'doelverschuiving'. Het middel van voorheen is tot norm verheven en daarmee een doel in zichzelf geworden.[22] Institutionaliseringsprocessen zorgen ervoor dat organisaties in de ogen van politieke leiders vaak 'recalcitrante instrumenten' zijn: instrumenten met een eigen wil en een sterke overlevingsdrang.

Organisationele doelen beïnvloeden de rolopvattingen binnen de organisatie, die op hun beurt weer de probleemperceptie en het keuzegedrag beïnvloeden.

In de derde druk van 'Administrative Behavior' (1945, 1957, 1976: 309-314) doet Simon verslag van een onderzoek naar selectieve probleempercepties in organisaties. In dit onderzoek kregen vertegenwoordigers van verschillende organisatieonderdelen een standaardcasus voorgelegd: zij moesten zich verplaatsen in de positie van een nieuwe bedrijfsdirecteur en vanuit die positie een analyse maken van de belangrijkste problemen. De probleempercepties bleken in sterke mate gerelateerd aan de normen en rolverplichtingen behorend bij de verschillende organisatieonderdelen. Voor Simon was dit het zoveelste bewijs van de stelling dat 'rationality' altijd 'bounded' is, dat wil zeggen: gebonden aan institutioneel bepaalde doelen en normen.

March en Olsen zijn duidelijk beïnvloed door het werk van Selznick en Simon. In de besluitvormingstheorie die zij samen met Cohen ontwikkelden, besteedden zij reeds aandacht aan de invloed van de organisationele besluitvormingsstruktuur op de rechten en plichten van de organisatieleden (Cohen, March en Olsen, 1972). In hun latere werk treedt de vormende invloed van de organisationele struktuur steeds meer op de voorgrond. Cognitieve en normatieve vorming gaan volgens March en Olsen hand in hand. Dit drukken zij uit in vier proposities, die een verband suggereren tussen politieke instituties aan de ene kant en cognitieve overtuigingen en normatieve voorkeuren aan de andere kant. Wat betreft de politieke instituties leggen zij bijzondere nadruk op de mate van integratie van actoren in het politiek systeem (de integratie is sterk wanneer actoren verantwoordelijkheden accepteren en zich verbonden voelen met het reilen en zeilen in het systeem) en de mate van vertrouwen in de personen met wie zij het publiek domein delen (het vertrouwen is groot wanneer actoren zich kunnen vinden in de motieven en strategieën van anderen).[23] De proposities luiden dan als volgt:

a individuen zullen, afhankelijk van de mate waarin zij geïntegreerd zijn in het politiek systeem, 'see what they like';
b individuen zullen, afhankelijk van de mate waarin zij geïntegreerd zijn in het politiek systeem, 'like what they see';
c individuen zullen, afhankelijk van de mate waarin zij degenen waarmee ze in contact staan vertrouwen, 'like what others like';
d individuen zullen, naar de mate waarin zij degenen waarmee ze in contact staan vertrouwen, 'see what others see'.

Deze stellingen vatten de discussie over de vormende invloed van bestuurlijke instituties aardig samen. Institutionele patronen en verhoudingen in het bestuurssysteem hebben een fundamentele invloed op de wijze waarop actoren hun omgeving benaderen. Ze zetten actoren aan tot 'wishful thinking', tot het zien wat ze, vanuit hun specifieke rol en positie, willen zien (a). Ze stimuleren niet alleen selectieve percepties, maar bevorderen ook dat mensen hun voorkeuren aanpassen aan die percepties (b). Ze bewerkstellingen, onder bepaalde voorwaarden, dat actoren hun voorkeuren afstemmen op die van anderen (c), zoals ze ook hun percepties en overtuigingen op die van anderen afstemmen (d).

Bestuurlijke instituties beïnvloeden, kortom, wat actoren zien, wat ze geloven, wat ze denken en wat ze prefereren.

Facilitering en beperking door bestuurlijke instituties

Met het voorgaande in het achterhoofd kunnen we reconstrueren waarom actoren in verschillende settings verschillende ambities vertonen, waarom in de woorden van Scott (1987: 508), "actors in one type of setting, called firms, pursue profits; (...) actors in another setting, called agencies seek larger budgets; (...) actors in a third setting, called political parties, seek votes; (...) and actors in an even stranger setting, research universities, pursue publications" (Scott, 1987: 508). We willen echter niet alleen begrijpen waarom actoren naar verschillende zaken streven, we willen ook kunnen reconstrueren wat er gebeurt als die verschillende strevingen samenkomen in de beleidsarena. We willen begrijpen waarom bepaalde strevingen in sommige settings een betere bedding vinden dan in andere, waarom in sommige settings de 'agencies' strategische voordelen genieten en in andere settings de 'political parties'. Dit betekent dat het analysekader uitgebreid moet worden met benaderingen die de faciliterende en beperkende aspecten van bestuurlijke instituties kunnen blootleggen. Ik bespreek er hieronder vier.

Geleiding van de collectieve besluitvorming

In paragraaf drie is de institutionele benadering van Ostrom kort besproken. Daar bleek dat zij instituties primair opvat als procedurele randvoorwaarden voor keuzegedrag dat uiteindelijk altijd door de individuele actoren, uitgaande van hun eigen preferenties en overtuigingen, bepaald wordt.

De benadering van Ostrom markeert de overgang van theorieën die het formatieve karakter van instituties benadrukken naar theorieën die de strategische kant (de mogelijkheid-biedende, beperkingen-opleggende en machts-bepalende kant) van instituties accentueren. In dit verband is het zinvol om dieper in te gaan op het 'Drie Werelden Model' dat Ostrom samen met de econoom Kiser ontwikkelde. Dit model kan een belangrijke schakelfunctie vervullen binnen het theoretisch kader (zie Kiser en Ostrom, 1982). Hoewel Kiser en Ostrom zelf niet uitgaan van een direkt vormende invloed van instituties, kan hun model toch een conceptuele bijdrage leveren aan de eerder besproken theorieën die dat wel doen. Daarenboven biedt het Drie Werelden Model een uitstekend kader voor de analyse van institutionele kanalen, koppelingen, blokkades, grenzen en machtsverhoudingen in het bestuurssysteem.

Besluitvormingssituaties worden door drie groepen van factoren beïnvloed: *situationele* factoren en *sociaal-culturele* factoren beïnvloeden wat besluitvormers kunnen en willen; *institutionele* factoren beïnvloeden wat zij mogen en moeten. Zoveel is reeds duidelijk geworden in paragraaf 4.3. In deze paragraaf is het zaak om dieper in te gaan op de institutionele factor. Institutionele arrangementen vallen volgens Kiser en Ostrom uiteen in zes basisregels:

a *boudary rules*, die regelen wie aan de besluitvorming mag deelnemen;
b *scope rules*, die aangeven waar men zich mee bezig mag houden;
c *position and authority rules*, die bepalen wat de rechten en plichten van de verschillende deelnemers zijn;
d *procedural rules*, die de voortgang van het proces in banen leiden;
e *information rules*, die de verwerking van informatie structureren;
f *aggregation rules*, die aangeven hoe tussenresultaten in eindresultaten omgezet dienen te worden.

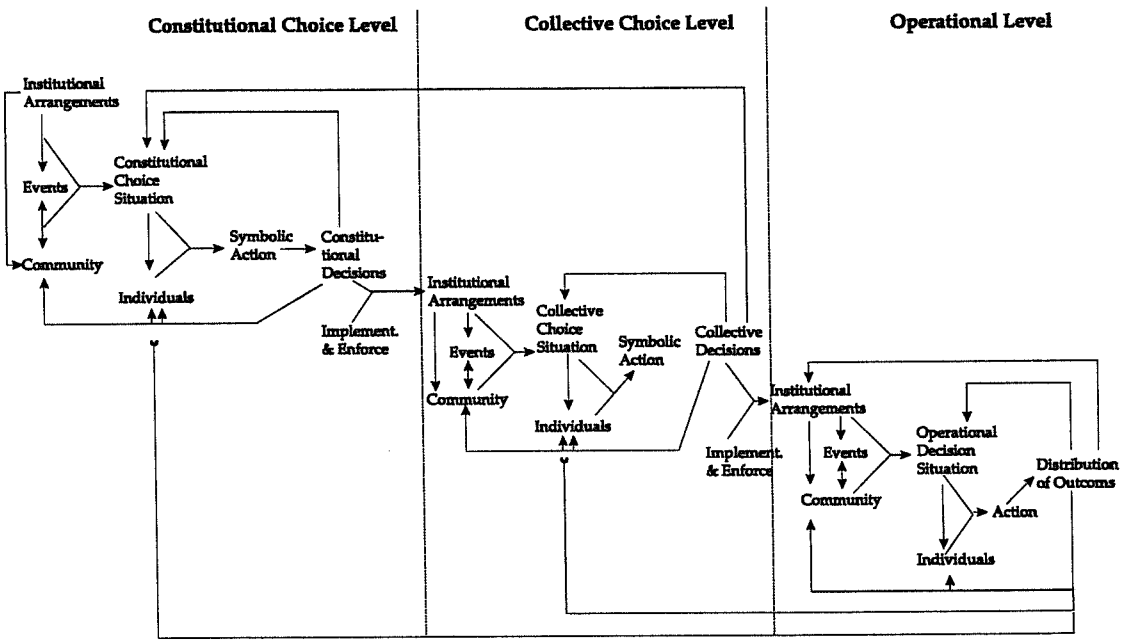
Kiser is later tot de conclusie gekomen dat de informatieregels beter vervangen kunnen worden door *pay-off rules*, die de balans van positieve en negatieve (geldelijke) prikkels aangeven.[24] Met deze aanpassing wordt het verband met de economisch getinte rationele keuzetheorie nog duidelijker gelegd en wordt recht gedaan aan het gegeven dat instituties vaak ingebouwde 'incentives' en 'disincentives' kennen (zie ook Scott, 1987: 503; Fürst, 1990: 16).[25]

Ook met de genoemde aanpassing blijft de nadruk liggen op het *indirect* geleidende karakter van instituties. Men kan de institutionele basisregels van Kiser en Ostrom vergelijken met de regels van het tennisspel, die *wel* aangeven binnen welke kaders de spelers het spel moeten spelen en wat dit spel mogelijk oplevert, maar die *niet* aangeven welk doel de spelers voor ogen moeten hebben – dit kan variëren van 'sportief bezig zijn' tot 'de tegenstander vernederen' (vgl. Kiser en Ostrom, 1982: 194). De institutionele basisregels geven in feite een negatieve heuristiek aan, terwijl de positieve heuristiek door de actoren zelf wordt bepaald. Een benadering die wel uitgaat van een geïnstitutionaliseerde positieve heuristiek is de leerbenadering van Linder en Peters (1990). Deze auteurs stellen dat organisaties uitgebreide goed/fout-schema's kennen die het organisationele leerproces langs een bepaald pad leiden. Zij spreken in dit verband van 'institutional guidance mechanisms', die selectieve voorkeuren voor bepaalde beleidsinitiatieven en -strategieën bevatten. De positieve en negatieve institutionele heuristieken sluiten elkaar zeker niet uit. Voor een goed begrip van de regulerende invloed van bestuurlijke instituties dienen ze naast elkaar beschouwd te worden.

De uitwerking van institutionele arrangementen in een reeks procedurele basisregels is niet het allersterkste punt in het werk van Kiser en Ostrom. Veel belangrijker voor het onderzoek naar instituties is de conceptuele weergave van drie verschillende, doch wederzijds beperkende, *worlds of action* (zie figuur 4.3):
1 de wereld van de *operationele* keuzes en de feitelijke acties (dit is de wereld waarin mensen beslissen om de auto te pakken, de bus te nemen, een autoweg te blokkeren, etc.);
2 de wereld van de *collectieve* keuzes (dit is de wereld waarin beleidslijnen -en strategieën bepaald worden ten aanzien van het autoverkeer in de publieke ruimte);
3 de wereld van de *constitutionele* keuzes (dit is de wereld waarin de fundamenten van het publiek domein en de duurzame grondregels voor collectieve besluitvorming besloten liggen).

In de voorstelling van Kiser en Ostrom worden de operationele keuzes van actoren geleid door institutionele arrangementen die voortvloeien uit beslissingen op collectief keuzeniveau. Collectieve keuzes worden op hun beurt weer gereguleerd door institutionele arrangementen die ontspruiten aan de constitutionele keuzewereld.[26] In figuur 4.3 zijn de verhoudingen tussen de drie actiewerelden schematisch weergegeven.

Figuur 4.3: *de drie actiewerelden van Kiser en Ostrom*



Bron: Kiser en Ostrom, 1982: 207

Het Drie Werelden Model is zeker geen mechanisch model. Een verandering op constitutioneel niveau *kan* doorwerken tot op operationeel niveau, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. De vertaalslagen worden niet door automaten, maar door mensen gemaakt, en die mensen zullen tot op zekere hoogte strategisch (of slordig) met de regels omgaan.[27] In het model zijn ook koppelingen in omgekeerde richting opgenomen: 'feedback loops' van de collectieve keuzewereld naar de constitutionele keuzewereld, en van de operationele keuzewereld naar de collectieve en de constitutionele keuzewereld. Volgens sommigen wordt de constitutionele grondstruktuur niet zozeer door terugkoppelingen uit het beleid en de praktijk bepaald alswel door een normatief preconstitutionele debat (zie Lehning, 1991).[28]

Het Drie Werelden Model biedt een uitstekend hulpmiddel voor de ordening van de theoretische en de empirische literatuur over bestuurlijke instituties. Met

behulp van dit model kan men ook scherp aangeven welke relaties men wel en niet onderzoekt. Deze studie is bijvoorbeeld vooral gericht op de wisselwerking tussen de constitutionele keuzewereld – waar de grondstrukturen van het bestuurssysteem zich bevinden – en de collectieve keuzewereld, waar de verschillende beleidsculturen zich roeren en tezamen een beleidscultureel regime produceren. Wat dat betreft is het spijtig dat Kiser en Ostrom slechts een open model presenteren en geen uitgewerkte theorie. Kiser en Ostrom geven aan dat de constitutionele arrangementen een regulerende invloed uitoefenen op het collectieve keuzeproces, maar het hoe en wat van deze regulering blijft verder buiten beeld. Op basis van dit model kan men vermoeden dat het Westminster Unitarisme de beleidsvorming in Engeland op een andere wijze in banen leidt dan het Coöperatief Federalisme dat doet in Duitsland, maar hoe dit geschiedt blijft een open vraag, die om additionele verklaringsmodellen vraagt.

Kanalen en koppelingen in het bestuurssysteem

March en Olsen zijn wat concreter dan Kiser en Ostrom bij de omschrijving van de institutionele factor in de besluitvorming. Zij verbinden de neo-institutionele theorie met de gevestigde besluitvormingstheorie en zijn op die manier in staat om iets meer te zeggen over regelmatigheden en tendenzen. Het zal geen verbazing wekken dat zij vooral aansluiting zoeken bij het mede door hen ontwikkelde *garbage can* model (March en Olsen 1989: 16). Het centrale idee achter dit model is dat problemen, oplossingen, participanten en keuzemomenten zich voortbewegen als onafhankelijke stromen, die van elkaar af en naar elkaar toe kunnen vloeien. Om die reden wordt dit model ook wel het 'stromenmodel' genoemd (vgl. Van de Graaf en Hoppe, 1989: 195; Koppenjan, 1993: 25). Beslissingen worden bepaald door wat er op een zeker keuzemoment, min of meer toevallig, samenvloeit aan problemen, oplossingen en participanten (Cohen, March en Olsen, 1972).

De formulering *min of meer toevallig* is belangrijk. In sommige gevallen vertoont het verloop van de stromen een grillig patroon en zijn de koppelingen tussen de stromen volkomen onvoorspelbaar. De besluitvorming vertoont dan het ongestruktureerde en voluntaristische beeld dat de term 'vuilnisbak' oproept. In veel gevallen is echter een zeker patroon in de keuzeprocessen te ontdekken. Cohen, March en Olsen (1972) voeren dit patroon terug op het bestaan van een zogenaamde *aandachtsstruktuur*. De aandachtsstruktuur bestaat uit de eerder beschreven besluitvormingsstruktuur (de geïnstitutionaliseerde rechten en plichten van actoren in het besluitvormingsproces)[28] en de nog niet eerder besproken toegangsstruktuur (het geïnstitutionaliseerde 'recht' van problemen en oplossingen om toegelaten te worden tot keuzemomenten of de geïnstitutionaliseerde 'plicht' om daarbij aanwezig te zijn).

Besluitvormingsstrukturen en toegangsstrukturen worden uiteindelijk samengevat in drie vormen van aandachtstrukturen. Aan het ene uiterste bevindt zich de ongesegmenteerde aandachtsstruktuur, die geen enkele beperking oplegt aan de toegang van problemen en oplossingen en de participatie van

actoren: de aandacht van actoren voor problemen en oplossingen wordt nauwelijks gereguleerd door instituties. Aan het andere uiterste staat de gesegmenteerde aandachtsstruktuur, die er toe leidt dat slechts in bepaalde besluitvormingssituaties, bepaalde problemen aan bepaalde oplossingen en participanten kunnen en mogen worden gekoppeld: de aandachtstruktuur is dus in sterke mate voorgeprogrammeerd door instituties. In het midden bevindt zich de hiërarchische aandachtsstruktuur, die zo is ingericht dat de mate van toegang tot beslissingssituaties toeneemt naarmate problemen, oplossingen en actoren hoger worden ingeschaald (Koppenjan, 1993: 28).

In het bestuurssysteem zijn kanalen uitgegraven die als bedding dienst doen voor de stromen participanten, problemen en oplossingen. Neem bijvoorbeeld het terrein van de sociale zekerheid. Op dit terrein spelen vertegenwoordigers van de overheid, van de werkgevers en van de werknemers een hoofdrol. Deze spelers bewegen zich niet lukraak op het sociaal-economische speelveld, maar blijken aan vaste posities en rollen gebonden. Deze rollen en posities worden in sterke mate bepaald door corporatistische instituties als de Sociaal Economische Raad (SER) en de tripartite instituties van de Arbeidsvoorziening (CBA en RBA's). Wanneer de sociale partners een bepaald probleem of een mogelijke oplossing aan de orde willen stellen, dan kunnen ze gebruik maken van vaste kanalen, die zorgen voor het transport van de beleidsbijdragen door het corporatische landschap.

Organisaties in het openbaar bestuur zijn vaak opgericht om over een bepaald probleem of een bepaalde oplossing te waken (vgl. Downs, 1972). Voor milieuproblemen is de weg van de minste weerstand door de Haagse bureacratie, de weg die via het ministerie van VROM loopt. Vraagstukken van infrastrukturele aard vinden, veelal via de regionale directies van Rijkswaterstaat, een weg naar de burelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie is een voorbeeld van een organisatie die tegelijkertijd over algemene vraagstukken én over specifieke oplossingen waakt. Een goede illustratie biedt het 'Projektbureau Betuwelijn', dat van de minister de taak kreeg om zich op een nationaal vervoersprobleem te richten én tegelijkertijd ook op een specifieke oplossing voor dit probleem: een railverbinding via de Betuwe.

Instituties in het openbaar bestuur dragen niet alleen bij aan de kanalisering van de stromen participanten, problemen en oplossingen. Ze leveren ook een bijdrage aan de koppeling tussen de verschillende stromen. Koppelingen zijn afhankelijk van twee voorwaarden (Koppenjan, 1993: 31; Kingdon, 1984). Om te beginnen moet zich een gunstige gelegenheid voor koppeling voordoen: ergens in het beleidsproces dient er een 'policy window' geopend te worden. De openingen in het beleidsproces zijn vaak verbonden met institutionele patronen en regelmatigheden. Een mooie illustratie hiervan biedt de jaarlijkse begrotingscyclus van de Nederlandse rijksoverheid. De openingstijden van het budgettaire onderhandelingsspel kunnen van de kalender worden afgelezen: kaderbrief, hangpuntenbrief, augustusbrief, miljoenennota, voorjaarsnota, najaarsnota,

februarinota en rijksrekening volgen elkaar in een vast ritme op.[29] Naast de aanwezigheid van een 'policy window' moeten er actoren zijn die van het open venster gebruik willen maken om hun wensen en eisen er doorheen te drukken. Zulke 'beleidsentrepreneurs' kan men in verschillende gedaanten tegenkomen – als minister, als kamerlid, als lobbyist, als activist, etc. Niet iedere actor kan op elk moment effectief optreden als beleidsentrepreneur. Men moet op het juiste moment de juiste positie hebben, en dat wordt mede bepaald door de verdeling van posities en rollen in het bestuurssysteem.[30]

Bestuurlijke instituties worden in de literatuur en in de praktijk vaak voorgesteld als kanalen, verbindingen of ingangen, die door beleidsactoren en belanghebbenden strategisch gebruikt kunnen worden. De instituties van het bestuurssysteem worden bijvoorbeeld bepalend geacht voor de strategische opties van nieuwe sociale en politieke bewegingen. Kitschelt (1986) en Kriesi c.s. (1992) hebben deze gedachte uitgewerkt in het concept 'Political Opportunity Structure' (POS). De politieke mogelijkhedenstruktuur biedt een globaal kader voor de analyse van de nationale kanalen, connecties en ingangen die het succes van egalitair-georiënteerde groeperingen beïnvloeden. Voor dergelijke groeperingen valt de relevante POS in drie onderdelen uiteen:

a *de formele institutionele struktuur;* deze variëert naar de mate waarin er sprake is van een 'sterke staat' danwel een 'zwakke staat' (Kriesi c.s.); in het eerste geval kent de staat een 'sterke outputstruktuur en in het tweede geval een 'zwakke outputstruktuur' (Kitschelt); de strategische mogelijkheden van egalitaire groeperingen zijn vaak omgekeerd evenredig aan de kracht van de statelijke outputstruktuur;
b *de informele procedures en geijkte strategieën;* uiteenlopend van 'inclusieve' naar 'exclusieve' procedures en strategieën (Kriesi c.s.); in het eerste geval kent de overheid een 'open inputstruktuur' en in het tweede geval een 'gesloten inputstruktuur' (Kitschelt); inclusieve instituties stellen activisten in de gelegenheid om te participeren in beleidsgemeenschappen, hetgeen tegelijk het risico van inkapseling met zich mee brengt;
c *de politieke machtsconfiguratie;* bestaande uit het stelsel van traditionele belangengroepen (vakbonden, werkgeversverenigingen, etc.), het netwerk van nieuwe sociale bewegingen (milieubeweging, vredesbeweging, vrouwenbeweging, anti-kernenergiebeweging, anti-apartheidsbeweging, homobeweging) en het stelsel van politieke partijen (vooral 'groene' partijen bieden een belangrijk kanaal voor egalitaire waarden, normen en argumenten).

De drie *sets* van institutionele factoren worden tezamen bepalend geacht voor de strategieën van de politieke machthebbers en de opties van de groeperingen die een 'nieuwe' politiek voorstaan. Vertaald naar het Drie Werelden Model van Kiser en Ostrom kan men zeggen dat strategische opties op collectief keuzeniveau gekanaliseerd worden door instituties op constitutioneel niveau. Kriesi c.s. (1992: 239) komen uiteindelijk tot de conclusie: "that politics matter, even in the

field of new social movements". Het moge duidelijk zijn dat het denken in termen van institutionele mogelijkhedenstrukturen zich niet hoeft te beperken tot de kring van nieuwe sociale bewegingen. De autolobby heeft evengoed rekening te houden met een politieke mogelijkhedenstruktuur als de anti-autolobby.

Barrières en grenzen in het bestuurssysteem

Auteurs die het hierboven beschreven stromenmodel hanteren kennen een impliciete vooringenomenheid. Zij veronderstellen dat de beleidsontwikkeling stil ligt, tenzij er koppelingen tussen de stromen problemen, oplossingen en participanten tot stand worden gebracht. Men vraagt zich niet zozeer af waarom beleid *niet* tot stand komt (dat wordt normaal gevonden) alswel waarom actoren op bepaalde momenten opeens koppelingen tussen problemen en oplossingen kunnen leggen (zie Koppenjan, 1993: 31). Bij de verklaring van dergelijke koppelingen kan de institutionele factor, naast de toevalsfactor, een rol spelen.

Auteurs die het zogenaamde barrièremodel aanhangen hebben een tegenovergestelde vooringenomenheid. Het barrièremodel wordt in de bestuurskundige handboeken dan ook als de geijkte tegenhanger van het stromenmodel behandeld (De Graaf & Hoppe, 1989). De aanhangers van het barrièremodel nemen aan dat de beleidsvorming voortschrijdt, tenzij het proces door barrières wordt tegengehouden. Zij worden juist wel in beslag genomen door uitblijvende beleidsvorming. Dit is voor hen een abnormale toestand die verklaring behoeft. Deze verklaring kan ten dele gevonden worden in institutionele strukturen en patronen, die grenzen stellen en blokkades opwerpen.

Het denken in termen van grenzen en blokkades is in sterke mate beïnvloed door de Amerikaanse politicoloog Schattschneider, die gefascineerd was door de scheidslijnen in het politieke landschap. Deze scheidslijnen waren volgens hem bepalend voor het soort strijdpunten die tot de politieke arena konden doordringen. "There are billions of potential conflicts in any modern society, but only a few become significant", aldus Schattschneider (1961: 66), die de verklaring voor de selectieve perceptie en articulatie van strijdpunten zocht in de organisatie van het politiek systeem: "Organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out (...) The function of institutions is to channel conflict; institutions do not treat all forms of conflict impartially" (ibid, 1961: 71-2). Ieder bestuurssysteem kent een geïnstitutionaliseerde desinteresse, die er voor zorgt dat sommige strijdpunten zelden of nooit in de aandacht komen.

De hindernissen waar strijdpunten op kunnen stranden zijn uitgebreid beschreven in het werk van Bachrach en Baratz (1963; 1970). Zij gaan uit van een viertal opeenvolgende barrières, die genomen moeten worden voordat wensen in beleidsresultaten omgezet kunnen worden. Allereerst kan de omzetting van wensen in eisen geblokkeerd worden omdat politieke en maatschappelijke instituties voorkomen dat wensen krachtig naar buiten worden gebracht. Vervolgens kan de omzetting van eisen in strijdpunten stranden op allerlei organisatorische

procedures en gewoonten, die voorkomen dat de eis als beleidsissue geagendeerd wordt. Als een wens of een grief voor de eerste of de tweede barrière blijft steken, dan is er sprake van een 'non-decision'. Wordt de tweede horde wel genomen, dan bevindt zich altijd nog een derde barrière tussen de agendering van een beleidsissue en de feitelijke beslissing erover, en een vierde barrière tussen de beslissing en de implementatie ervan. Bij de derde en vierde barrière moet men onder andere denken aan bestuurlijke verhoudingen en bestuurlijke spelregels die de besluitvorming of de implementatie kunnen frustreren (Bachrach en Baratz, 1970; zie ook Van der Eijk en Kok, 1975).

De bedoelde barrières hangen deels samen met de organisatie van het bestuurssysteem. "Political systems and subsystems develop a mobilization of bias, a set of predominant values, beliefs, rituals and institutional procedures (rules of the game) that operate systematically and consistently to the benefit of certain persons and groups, and at the expense of others", aldus Bachrach en Baratz (1970: 43-4). Crenson heeft hierbij aangetekend dat instituties niet alleen de actieve belangenbehartiging van specifieke personen en groepen aan banden legt, maar dat instituties ook doorwerken in het algemene klimaat dat het systeem als vanzelfsprekend – zonder dat iemand van zijn (blokkerings)macht gebruik hoeft te maken – van bepaalde terreinen en opties afhoudt (zie ook hoofdstuk 2).

Bachrach en Baratz hebben de algemene gedachten van Schattschneider over institutionele scheidslijnen en barrières geïncorporeerd in een fasenmodel van de beleidsvorming. Dit model, dat lang de beleidskundige handboeken domineerde, staat sinds enige tijd bloot aan stevige en goeddeels terechte kritiek. Het fasenmodel van beleidsvorming gaat uit van een vaste opeenvolging van modules, die in de werkelijkheid moeilijk te traceren is. De impliciete veronderstelling is dat probleemoplossing altijd volgt op probleemformulering, tenzij dit proces ergens onderweg geblokkeerd wordt. Beide delen van de veronderstelling kunnen moeilijk overeind gehouden worden. Deelprocessen zijn zelden sequentieel geschakeld, maar blijken vaak parallel aan elkaar te verlopen. Bovendien is het zeker niet zo dat het beleid automatisch gerealiseerd wordt indien de vier genoemde barrières afwezig zijn. Er zijn altijd nog actoren en krachten nodig die het beleid voortstuwen en die voor de noodzakelijke koppelingen zorgen (zie ook Van de Graaf en Hoppe, 1989: 193-4; Koppenjan, 1993: 23).

Deze op zich terechte analyse moet er echter niet toe leiden dat het kind (de notie van institutionele barrières) met het badwater (het fasenmodel) wordt weggegooid. Onderzoek naar institutionele belemmeringen en beperkingen hoeft niet noodzakelijkerwijs uit te gaan van een fasenmodel. Het kan net zo goed uitgaan van een stromenmodel. Zoals we ons institutionele kanalen kunnen voorstellen – die de stromen van problemen, oplossingen en participanten in banen leiden – zo kunnen we ons ook institutionele barrières voorstellen, die de genoemde stromen blokkeren, doorsnijden, afleiden of indammen. Deze gedachte is bepaald niet ongebruikelijk. In het academische en politieke debat over de staat in het Europese Rijnland wordt veelvuldig verwezen naar de zoge-

naamd logge, vastgeroeste en onbuigzame instituties die noodzakelijke besluitvorming op allerlei vlakken zouden tegenhouden. In Nederland wordt vaak gewezen op de grotendeels verlaten, maar nog steeds overeind staande zuilen, en de niet minder hardnekkige corporatistische strukturen die het probleemoplossend vermogen van de overheid grote beperkingen zouden opleggen. Wanneer men over de 'stroperige staat' spreekt, dan heeft men het in feite over de geïnstitutionaliseerde grenzen en blokkades van het bestuurssysteem.

Het ontbreken van een institutionele connectie waar er redelijkerwijs wel een had kunnen zijn, kan in zekere zin ook als een institutiele barrière worden opgevat. Dergelijke kloven of disconnecties kan men op het spoor komen door vergelijkend onderzoek te verrichten naar de institutonele beperkingen van soortgelijke beleidsactoren (bijvoorbeeld milieugroeperingen). In Nederland bestaat er een stevige band tussen milieugroeperingen en postmaterialistisch georiënteerde politieke partijen, die een relatief grote kans hebben om zetels in vertegenwoordigende raden te bemachtigen. Langs dit kanaal krijgen milieugroeperingen toegang tot de politieke menings- en besluitvorming. In Engeland, waar de burgers in principe niet minder bezorgd zijn om het milieu, zijn postmaterialistisch georiënteerde partijen veel minder in raden vertegenwoordigd, hetgeen de penetratie van groene argumenten in de beleidsarena bemoeilijkt. Hierbij speelt het voor kleine partijen ongunstige kiesstelsel uiteraard een grote rol. Bovendien blokkeert de sociaal-economische scheidslijn, die het politieke landschap domineert, de ontwikkeling van beleid in lijn met postmaterialistische overtuigingen. Op grond van vergelijkende inzichten kan men dus stellen dat de milieubeweging in Engeland op institutionele barrières stuit (vgl. Rootes, 1992: 171-91).

Verdeling van macht en afhankelijkheid in het bestuur

De conclusie tot dusverre luidt dat bestuurlijke instituties bijdragen aan de vorming van preferenties en overtuigingen en dat zij de penetratie daarvan in de beleidsvorming reguleren via regels en procedures en via kanalen en barrières. Instituties dragen, met andere woorden, bij aan de genese en de geleiding van beleidsculturen.

Er is echter nog een laatste vorm van invloed, die tot nu toe op de achtergrond is gebleven maar die wel zeer belangrijk is. Instituties kunnen de argumenten en pleidooien van beleidsactoren ook *kracht* bijzetten. Ze kunnen middelen aandragen en afhankelijkheden creëren waarmee beleidsactoren hun voordeel kunnen doen. Deze laatste vorm van invloed kreeg in de traditionele literatuur over bestuurlijke instituties veel aandacht. De beschouwingen over het verband tussen organisationele strukturen enerzijds en macht- en afhankelijkheidsrelaties anderzijds zijn legio. De beschouwingen over machtspatronen in *inter*organisationele verbanden zijn voor dit onderzoek het meest relevant. In deze beschouwingen kunnen twee tradities worden onderscheiden (zie Rhodes, 1980).

De eerste traditie verbindt macht eerst en vooral met het bezit van hulpbronnen. Men moet daarbij denken aan juridische competenties, financiële hulp-

bronnen, informatiebestanden en dergelijke. Deze hulpbronnen zijn in het openbaar bestuur ongelijk verdeeld over verschillende organen en actoren, doch niet in elk bestuurssysteem op dezelfde wijze. Vanuit deze gedachte is veel institutioneel vergelijkend onderzoek verricht, waarbij onder andere geïnventariseerd is welke hulpbronnen de verschillende bestuurslagen in uiteenlopende stelsels tot hun beschikking hebben. De interpretatie van de middelenverdeling is in sterke mate beïnvloed door Scharpf, die er van uitgaat dat als actor A in het bezit is van een schaarse en onmisbare hulpbron terwijl actor B daar niet over beschikt, actor A macht heeft over actor B (Scharpf, 1978). Om uitspraken te kunnen doen over de machtsverdeling moet men dus eerst weten welke hulpbronnen benodigd en beschikbaar zijn, en vervolgens hoe deze hulpbronnen over de betrokken actoren zijn verdeeld.[32]

De tweede traditie gaat er van uit dat niet zozeer het bezit van hulpmiddelen belangrijk is, alswel de strategisch inzet van hulpmiddelen en – bovenal – de perceptie van degene waar die inzet op gericht is. Macht is geen objectief inventariseerbaar gegeven, maar een subjectief door de betrokkenen ervaren afhankelijkheidsrelatie. Eén van de belangrijkste representanten van deze benadering is Crozier, die als analytisch vertrekpunt de strategische interactie, ofwel het spel tussen actoren, kiest. Institutionele arrangementen komen bij hem terug als spelregels waarmee de spelers rekening dienen te houden, maar die ook door de actoren bewerkt kunnen worden. Vanuit deze gedachte heeft Crozier, samen met Thoenig, de algemeen gangbare opvatting over de machtsverhoudingen in het Franse bestuursmodel gerelativeerd. In tegenstelling tot wat meestal gedacht wordt – dat macht volgens een piramidemodel in het Parijse bestuurscentrum geconcentreerd is – stellen Crozier en Thoenig het Franse bestuurssyteem voor als een honingraatstruktuur waarin afhankelijkheden op veel subtielere wijze zijn geordend (Crozier en Thoenig, 1976).

Scharpf en Crozier worden ten onrechte vaak als elkaars tegenpolen gezien. De benaderingen die beiden voorstaan, sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar juist aan. Wil men de machtsverdeling in interorganisationele velden begrijpen, dan zal men aan beide aspecten aandacht moeten besteden. Volgens Rhodes moet de 'mobilization of bias' – de systematische mobilisering van voorkeuren en overtuigingen – daar nog als derde aspect aan worden toegevoegd (Rhodes, 1980: 308). Het is zeker zo dat de 'mobilization of bias' in het voordeel van sommige actoren werkt en in het nadeel van andere actoren, maar dat wil niet zeggen dat deze factor als machtsfactor aan de één of andere actor moet worden toegeschreven. Als de mobilization of bias ergens aan toegeschreven moet worden, dan is wel aan het bestuurssysteem als institutioneel ensemble. Dat is in dit hoofdstuk hopelijk duidelijk geworden. Het institutioneel ensemble mobiliseert de bias (op zeer verschillende manieren) en de gevolgen slaan neer bij de actoren (die daar zo goed mogelijk mee om proberen te gaan).

4.7 Van de theorie naar de empirie

Bestuurssystemen bevatten bestuurlijke instituties die een vormende, faciliterende en beperkende invloed uitoefenen op de beleidsculturen die ten aanzien van en beleidsvraagstuk onderscheiden kunnen worden. In de voorafgaande hoofdstukken is beschreven hoe het verband tussen beleid, cultuur en institutes er in theorie uit ziet. In de komende hoofdstukken zal een poging ondernomen worden om deze invloed in de empirie te achterhalen. Daarbij kunnen in beginsel twee onderzoeksstrategieën gevolgd worden: een deduktieve onderzoeksstrategie, die vanuit de bestuurlijke kaders naar de beleidsprocessen toewerkt, en een induktieve onderzoeksstrategie, die vanuit de beleidsprocessen naar de ruimere bestuurlijke kaders toewerkt. Eerder in dit hoofdstuk is gekozen voor een induktieve onderzoeksstrategie, die door de bestaande institutionele theorie geïnformeerd maar niet volledig gestuurd wordt.

Het empirisch onderzoek vangt dus aan met de beschrijving en vergelijking van beleidsprocessen. In hoofdstuk 5 wordt het naoorlogs automobiliteitsbeleid van de Engelse stad Birmingham vergeleken met dat van de Duitse stad München. De algemene beschouwingen uit hoofdstuk 2 zullen dienen om de trends, patronen en conflicten in deze twee beleidsgeschiedenissen te begrijpen. De cultuurtheorie die in hoofdstuk 3 uiteengezet is zal gebruikt worden om het beleidsmatig denken en doen in culturele termen te omschrijven. Wanneer dit gedaan is, is de vraag aan de orde hoe de uiteenlopende beleidsculturele regimes verklaard kunnen worden. In het onderhavige hoofdstuk hebben we geleerd dat actoren beleid vormen – en dus ook een beleidscultureel regime ontwikkelen – binnen een bestuurlijke én een situationele context. Men dient zich bewust te zijn van de uiteenlopende ruimtelijke en maatschappelijke achtergronden, voordat men de institutionele factor in het bestuurssysteem op waarde kan schatten.

De verkenning van de situationele factor in de stedelijke omgeving en de verkenning van de institutionele factor in de bestuurlijke omgeving hebben in deze studie een verschillende status. Bij de eerste verkenning wordt het noodzakelijke voorwerk gedaan voor de tweede verkenning, die hier van het grootste belang is. De situationele verkenning in hoofdstuk 6 wordt toegespitst op het vinden van factoren die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor de uiteenlopende beleidspatronen. De daaropvolgende institutionele verkenning is niet alleen bedoeld om een additionele verklaring te bieden voor de gevonden overeenkomsten en verschillen in beleidspatronen, maar ook om inzicht te geven in de inrichting en werking van twee belangrijke bestuurssystemen. De beleidsprocessen en -patronen op het vlak van de automobiliteit vormen dus de aanleiding om uitgebreid in te gaan op de eigenaardigheden van de twee bestuurlijke ensembles.

Een induktieve verkenning van de institutionele factor in het bestuurssysteem begint logischerwijze bij de organisaties die het meest direkt betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van beleid. Vandaaruit wordt het institutionele perspectief opgerekt totdat het beeld van de institutionele ensembles compleet

is. De twee institutionele ensembles zullen in hoofdstuk 7 en 8 beschreven worden als een opeenvolging van genestelde instituties die een mix van vormende, faciliterende en beperkende effecten teweeg brengen. Voor het achterhalen van deze effecten biedt het hier afgeronde hoofdstuk een onmisbaar *'sensitizing'* referentiekader.

Noten

1 Wanneer ik in het vervolg in algemene zin schrijf over 'bestuurlijke instituties' of over 'instituties van het bestuurssysteem' dan zijn hier de politieke instituties bij inbegrepen. Het bestuurssysteem is immers ruim gedefinieerd: het omvat de geïnstitutionaliseerde relaties tussen burgers ('bestuurden'), ambtenaren én politici ('bestuurders').

2 S. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press; aangehaald door R. Smith, 1988: 91.

3 Het traditionele antwoord op deze vraag luidde dat het Britse Westminstermodel superieur was. Deze stelling kan volgens Weaver en Rockman zeker niet in alle opzichten volgehouden worden.

4 Als dat wel gebeurt kan Ostrom de scherpe scheiding tussen het rationeel-kiezende individu aan de ene kant en de conditionerende keuzesituatie aan de andere kant niet volhouden. Instituties die het betekenissysteem van een actor bepalen kunnen onmogelijk als facultatieve variabelen beschouwd worden. Een actor kan er immers niet voor kiezen om buiten het eigen betekenissysteem te treden.

5 Een sociale rol kan simpelweg omschreven worden als: "behavior appropriate for some situations but not for others" (Sennet, 1977: 33).

6 Gould schrijft niet over staatsvormingsprocessen maar over de evolutie van de menselijke soort. De evolutie van de mens moet volgens hem niet begrepen worden als een incrementeel veranderingsproces, maar als een serie van relatief korte 'schitterende ongelukken' die lange periodes van stasis afsluiten en opnieuw inluiden.

7 Zelfs in de eerste 'community power studies' namen politicologen als vanzelfsprekend aan dat bestuurlijke instituties van invloed waren op de machtsverhoudingen en daarmee op de uitkomsten van besluitvorming.

8 Benaderingen die de institutionele context wegredeneerden bleken in belangrijke opzichten tekort te schieten. Belangengroepen-theorieën konden bijvoorbeeld niet verklaren waarom vergelijkbare groepen in uiteenlopende settings verschillend beleid eisten, en waarom vergelijkbare groepen verschillend succes hadden bij het realiseren van hun eisen. Marxistische theorieën konden evenmin verklaren waarom klassetegenstellingen op verschillende manieren tot uitdrukking werden gebracht in verschillende institutionele settings (zie Thelen & Steinmo, 1992: 5).

9 Door sommigen Marxisten wordt deze kritiek als een steek in de rug ervaren. Zie P. Cammack (1989), Review Article: Bringing the State Back In?, In: *British Journal of Political Science*, 19: p. 261-90.

10 March en Olsen gaan minder ver in hun kritiek op de 'moderne politicologie' dan Skocpol c.s. Dit komt onder andere tot uitdrukking in hun omschrijving van het neo-institutionalisme "as blending elements of an old institutionalism into the noninstitutionalist styles of recent theories of politics" (March & Olsen, 1984: 138).

11 Economisme wordt hier opgevat als een vorm van economisch imperialisme in de politieke wetenschappen, waarbij eenzijdig economisch denken in termen van nutsmaximalisatie boven alles wordt gesteld.

12 Aldus de politicoloog Coker in 1943 (Encyclopedia of the Social Sciences, Pluralism, New York: Macmillan). Coker wordt met instemming aangehaald door Almond (1988: 861).

13 Het institutionele perspectief van March en Olsen is primair gericht op de klassieke wetgevende,

uitvoerende en rechtsprekende machten (zie March en Olsen, 1989: 18).

14 In Putnams studie komt het 'sociale kapitaal' (dat in het Noorden veel ruimer voorhanden is dan in het Zuiden) als bepalende factor naar voren. De bestuurlijke instituties zijn in Putnams studie constant gehouden (de regionale besturen waren in het Noorden en het Zuiden hetzelfde georganiseerd). Deze kunnen de ruimtelijke verschillen dus logischerwijze niet verklaren. Ze bieden echter wel degelijk een verklaring voor de in de tijd optredende verschillen in het bestuurlijk functioneren.

15 Het is overigens niet gezegd dat institutionele factoren en situationele factoren altijd even zwaar wegen. Wade heeft er op gewezen dat de vervulling van basisbehoeften veel meer bepaald wordt door economische omstandigheden dan door politiek-bestuurlijke factoren. Een basisvoorziening als afvalverwerking is niet zozeer afhankelijk van de aanwezigheid van politieke wil en bestuurlijk vermogen, alswel van de aanwezigheid van financieel-economische hulpbronnen: als de middelen er zijn is afvalverwerking één van de zaken die bijna automatisch geregeld wordt. Wanneer de welvaart groeit – en er dus meer gedaan kan worden dan het strikt-noodzakelijke – neemt het belang van politieke wil en bestuurlijk vermogen toe. De krachtsverhouding tussen de institutionele factor en de situationele factor kan dus door de tijd heen veranderen. Geen van beide factoren zal echter ooit volledig afwezig zijn (zie L.L. Wade (1972) *The Elements of Public Policy*, Columbus Ohio: Ohio State University Press).

16 Als men collectieve keuzeprocessen vergelijkt met stromen van aspiraties, overtuigingen, interventies en middelen, dan kan zeggen dat bestuurlijke instituties invloed uitoefenen op de inhoud en samenstelling van die stromen en op de loop en de kracht van die stromen.

17 In de beleidswereld gaat het vooral om de tegenstellingen tussen de actieve (individualistische, hiërarchische en egalitaire) manieren van denken en doen.

18 De suggestie dat hogere overheden per definitie hiërarchischer zijn dan lagere overheden is tamelijk karikaturaal, evenals het idee dat lagere overheden egalistischer zijn omdat ze ogenschijnlijk met beide voeten in de lokale gemeenschap staan. Gemeenten zijn soms aanmerkelijk hiërarchischer in hun houding ten aanzien van de lokale bevolking dan nationale departmenten zijn in hun houding ten aanzien van het brede publiek. Nationale overheden zijn in de regel meer gericht op herverdelingskwesties dan lokale overheden, die op dit vlak meestal geen bevoegdheden hebben. De culturele benadering van het binnenlands bestuur zal aan kracht winnen wanneer het uitgebreide bestuurskundige onderzoek naar verticale bestuursverhoudingen (in het binnenlands bestuur als geheel, maar ook in het regionaal bestuur) serieus genomen wordt.

19 Hoewel beleidsactoren zich daar niet altijd van bewust zijn oefent de constitutionele grondstructuur van het bestuurssysteem een fundamentele invloed uit op de posities die zij kunnen en moeten innemen en op de rollen die zij mogen en moeten spelen.

20 Veel organisatievormen in het bestuurssysteem zijn hierop terug te voeren. Tolbert en Zucker hebben de verspreiding van gemeentelijke reorganisaties in de periode 1880-1935 in verband gebracht met het kopiëergedrag van gemeentebestuurders. Ten onzent kunnen we denken aan het allure-denken, dat zich als een olievlek vanuit de Randstad naar de rest van het land lijkt te verspreiden. Het lijkt wel of het ene prestigeproject het andere prestigeproject uitlokt.

21 Wanneer instituties normatieve pressie uitoefenen doen ze meer dan een gebaand pad aangeven. De actor wordt door de instituties als het ware over het pad heen geduwd. Zijderveld gaat in zijn opvatting van instituties deze kant op: 'routinematige handelingsvormen of -patronen die een dwingende kracht op individuen uitoefenen'. Hij ziet instituties en instituten ook niet alleen als beperkende grenzen, doch tevens als voortstuwende krachtbronnen waar actoren op drijven (Zijderveld, 1983: 61, 73).

22 Men kan bijvoorbeeld denken aan de politieke partij D'66: ooit opgericht met het doel om het partijstelsel op te blazen, maar na verloop van tijd een geïnstitutionaliseerd onderdeel van datzelfde partijstelsel geworden.

23 Politieke systemen kunnen op verschillende niveaus worden waargenomen: de Nederlandse staat is een politiek systeem, maar de gemeente Rotterdam is dat ook.

24 Hupe doet van deze ontwikkeling verslag in het artikel 'Intenties en Interacties', In: Hufen en

Ringeling (red.) Beleidsnetwerken, 1990: 292.

25 Het belang van geïnstitutionaliseerde prikkels wordt onderstreept in het wrr-rapport 'Van de Stad en de Rand'. Volgens de opstellers van dit rapport zijn Nederlandse gemeentebestuurders sterk op Den Haag gericht omdat ze van de Haagse departementen specifieke uitkeringen krijgen waarmee ze hun eigen middelen kunnen aanvullen. Gemeentebestuurders moeten zich haast wel op de Haagse burelen richten, omdat de mogelijkheden om eigen middelen te verwerven institutioneel begrensd zijn (wrr, 1990).

26 Stel dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en enkele grote gemeenten het plan opvatten om lokale actoren meer macht te geven bij de uitvoering van grote bouwprojecten. Bij de vertaling van dit plan in bindende regels zijn de initiatiefnemers gebonden aan de algemene regels voor beleidsvorming die uit de constitutionele grondstruktuur voortvloeien. Afhankelijk van de bestaande beleidsruimte kunnen de initiatiefnemers regels ontwikkelen die wellicht zo duurzaam en krachtig zijn dat ze het projektmanagement op lokaal niveau fundamenteel veranderen.

27 Individuen kunnen actief zijn op alle drie de niveaus. Neem bijvoorbeeld de ambtenaar die met de bus naar het werk gaat, aldaar meewerkt aan de vaststelling van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en tegelijkertijd meehelpt aan de oprichting van vervoerregio's.

28 Lehning (1991) voegt nog een vierde nivea aan het model toe: het pré-constitutionele niveau.

29 Zie wat ik over March en Olsen opmerkte in het kader van de vormende invloeden (onder het kopje 'internalisering van bestuurlijke doelen, normen en plichten). Daar ging het over het formatieve aspect van de besluitvormingsstruktuur. Hier verschuift het accent naar het strategisch aspect.

30 Zie R. Brinks en T. Witteveen, Toegang tot de Rijksbegroting, Den Haag, SDU, 1988.

31 Bij verschillende posities passen verschillende aangrijpingspunten. Voor een kamerlid van Groen Links is de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat veel eerder een 'policy window' dan voor een milieuactivist buiten het parlement. De laatste zal liever een concreet project aangrijpen om zijn wensen en eisen voor het voetlicht te brengen.

32 In Nederland is deze benadering van macht terug te vinden in het werk van, onder andere, Bleker en Van de Bremen (1983).