

# **De cultuurtheorie als koningstheorie?**

*Over bestuursculturen en wereldbeelden*

**Prof.dr. A.F.A. Korsten**

## Inhoudsopgave

### A Inleiding

#### 1 Inleiding

### B Algemeen overzicht

#### 2 Nationale culturen, politieke stelsels, politieke culturen

#### 3 De cultuurtheorie van Hofstede en integratie van migranten

#### 4 Beleidsvergelijking in internationaal perspectief

#### 5 Naar een cultuurtheorie

#### 6 Wat kan met de cultuurtheorie

#### 7 De cultuurtheorie van Thompson, Ellis & Wildavsky

#### 8 Toepassingen van de cultuurtheorie

#### 9 De culturele basis van probleemstructurering

#### 10 Commentaar op de cultuurtheorie van Wildavsky c.s.

#### 11 Politieke culturen als lenzen: Nederlandse studies

#### 12 Cultuurtheorie en beleidsuitvoering

### C Uitwerking

#### 13 Toepassing cultuurtheorie (1): beleidsculturen vergeleken

#### 14 Toepassing cultuurtheorie (2): LNG-casus

#### 15 Toepassing cultuurtheorie (3): milieubeleid als cultuurtype

#### 16 Toepassing cultuurtheorie (4): vergaderculturen vergeleken

#### 17 Toepassing cultuurtheorie (5): de rol van entrepreneurs

#### 18 Toepassing cultuurtheorie (6): geweld en conflict

#### 19 Toepassing cultuurtheorie (7): management in culturen

#### 20 Toepassing cultuurtheorie (8): cultuurtheorie en probleemdefiniëring

#### 21 Toepassing cultuurtheorie (9): wereldbeelden van topambtenaren en hun strategische keuzen

### D Balans

#### 212 Balans: cultuurtheorie en beleid

# De cultuurtheorie als koningstheorie?

## *Over bestuursculturen en wereldbeelden*

Prof.dr. A.F.A. Korsten

### A Inleiding

#### 1. Inleiding: Cultuur doet ertoe!

De vraag die in besluitvorming over beleid aan de orde is, is 'wie krijgt wat op welk moment gedaan?'. Men noemt dit ook wel de politieke (belangen) benadering. Deze vraag kan echter worden aangevuld, of zo men wil verrijkt, met de vraag 'waarom wil men wat men wil?' en 'waarom willen sommigen wat anders dan anderen?'. De veel geciteerde cultuuronderzoeker Geert Hofstede (1991) maakt in *'Allemaal andersdenkenden'* duidelijk dat wat mensen in landen nastreven of niet nastreven veel van doen heeft met de heersende cultuur, en dat kadert de mogelijkheden voor politiek-bestuurlijke ambities in. Een regering kan in bepaalde landen het starten van een bedrijf niet goed aanjagen en in andere beter; dat heeft veel met cultuur te maken. Een subsidie van de Europese Unie komt niet in elk land op dezelfde wijze 'aan' en slaat niet overal gelijk aan, en ook dat heeft iets met cultuurverschillen tussen landen te maken. Niet alles, maar wel iets. Cultuur doet er dus toe.

De cultuur van een samenleving, opgevat als het geheel van normen, waarden, opvattingen en houding, is *de achterkant van de beleidsinhoud*, die weer het directe resultaat van agendering, ontwerp en besluitvorming is. Voor die achterkant van beleid vraagt de zgn. cultuurbenadering (of culturele theorie) aandacht. Onder meer Schwarz wijst hierop (zie 't Hart e.a., 1995).

#### *Culturele lenzen als aanvulling op de beleidstheorie*

De theorievorming over cultuur behandelen we hier allereerst in relatie tot normatieve opvattingencomplexen, zogenaamde *culturele lenzen*. Sommigen spreken van *wereldbeelden*, 'world views' (Douglas, 1986).

We vullen het denken over *beleidstheorie* (uitgewerkt door Hoogerwerf, Leeuw, Van de Graaf), waarin aandacht wordt besteed aan de oorzaken als aangrijpingspunten voor beleid, en doelen in relatie met middelen worden bekeken, aan door te wijzen op normatieve uitgangspunten als factoren die op een beleidskeuze van invloed zijn.

#### *Achtergrond: Politici en waarden*

Aandacht voor de cultuurtheorie is relevant want deze kan de achterkant van beleid duidelijk maken. Daar zijn politici zelf niet erg op uit. Daar staan ze niet om te springen.

Politici in de Nederlandse maatschappij, waarin consensus een groot goed is, hebben een hekel aan waardenproblemen. Verstoring van de consensus is slecht voor het eigen imago en dat van de partij. Als het maar even kan worden waardenproblemen dan ook voorgesteld dat middelen-problemen (Hoppe, 1989; Oldersma, 1996: 198).

### *Cultuur: oud en nieuw*

We gaven eerst de betekenis van het gebruik van cultuur aan, zoals al in 'oude' vorm in de bestuurskunde voorkwam. Verderop komt dan het nieuwe van de cultuurtheorie (ook wel culturele theorie) van Thompson c.s. naar voren.

- Theorievorming over cultuur maakt het mogelijk om *individuen*, zoals ambtenaren, of categorieën individuen te plaatsen binnen verschillende culturen en te laten zien welke de betekenis hiervan is. Denk aan studies naar stijlen van regeltoepassing van ambtenaren.

We memoreren studies die zijn behandeld in *'Uitvoering van overheidsbeleid'* onder redactie van Korsten en Derksen (1986, eerste druk). Denk aan de afzonderlijke onderzoeken van Lipsky (1980), Ekkers (1984), Knecht (1986), Aalders (1987), Terpstra (1985), van Monfort (1991), Wilthagen (1993), Minderhoud (1993), Engbersen (1990).

- Ook *organisaties* zijn te bekijken vanuit het gezichtspunt van de dominante cultuur of de gewenste cultuur in relatie tot de uitvoering van beleid. Studies naar de regeltoepassing van frontlijn-ambtenaren, zoals van sociale diensten, zijn hierbij doorgaans van dienst.

- Een 'cultuurtheorie' is te hanteren in verband met vergelijking van *beleidsstijlen* tussen landen, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de Europese Unie (verg. Vogel, 1986; Huitema en Snellenberg, 1997).

- Een cultuurtheorie kan ook anderszins inspireren, bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar *wetsfamilies*. Is het zo dat departementen een traditie en zodanige wijzen van werken kennen dat sprake is van *wetsfamilies*? Er is wel een onderscheid gemaakt in veertien *wetsfamilies* (Polak, 1977). Hieraan ligt ons inziens een redenering ten grondslag die op het volgende neerkomt:

1. er bestaan wetten die op elkaar lijken (er bestaan families);
2. wetten over een zelfde onderwerp verschillen (de ene jongen van een familie verschilt van een jongen van een andere familie);
3. wetten over verschillende onderwerpen hebben iets gemeenschappelijks (jongens en meisjes zijn samen herkenbaar als behorend tot de ene familie, en andere jongens en meisjes tot een andere familie).

Het denken in termen van *wetsfamilies* is wel gekritiseerd. Waarom zouden er evenveel *wetsfamilies* zijn als departementen? Dat neemt niet weg dat verschillende rechtstradities tot verschillen in wetsoptiek kunnen leiden. De cultuurtheorie zou van betekenis kunnen zijn om verschillen te verklaren (verg. Van der Veen, 1991).

Aat Peterse (1987) maakt een onderscheid in *stijlen in planning* op het gebied van industriepolitiek: een strategische en corporatieve stijl. Zou cultuurtheorie een verschil kunnen verklaren?

- Ten slotte, cultuur is in verband te brengen met kaders voor handelingen die mensen in organisaties verrichten. Het houden van *vergaderingen* door projectgroepen, managementteams, adviesraden, arbitragecommissies, raden van beroep, colleges van B&W, parlementaire commissies en bijvoorbeeld kabinetten is te bezien vanuit het perspectief van vergadercultuur (De Vree, 1994).

We moeten in het oog houden dat het begrip cultuur een gelaagdheid kent. We moeten onderscheiden in macro-, meso- en micro-aspecten. Denk aan het onderscheid tussen een nationale politieke cultuur, een nationale beleidscultuur, een beleidscultuur van een sector of organisatie, een organisatiecultuur, en een ambtelijke stijl of gedragcultuur (verg. Frissen, 1989).

In het navolgende bedoelen we met cultuur iets anders. Maar we stippen verderop wel studies naar nationale politieke culturen als opmaat voor de cultuurtheorie aan.

### *Wat de cultuurtheorie is*

De cultuurtheorie van Thompson, Ellis en Wildavsky staat hier centraal. Deze drie auteurs traden in de voetsporen van Douglas. Zij pretenderen een Echte theorie opgesteld te hebben. Met name de in 1993 overleden Aaron Wildavsky trok als pleitbezorger van deze theorie veel aandacht en maakte school. Wildavsky schreef ook samen met May Douglas, de antropologe die de aanzet gaf.

De kern van de cultuurtheorie van Thompson c.s.:

- *Zienswijzen en zijnswijzen*

De cultuurtheorie van de culturele lenzen houdt volgens Thompson c.s. in dat *zienswijzen* (voorkeuren, preferenties) verbonden zijn met *zijnswijzen* (de manier waarop mensen hun betrekkingen in een samenleving organiseerden), die weer verbonden zijn met '*myths of nature*'.

- *Vier zienswijzen*

In elke samenleving komen niet meer dan vier zienswijzen (egalitarisme, hiërarchie, individualisme en fatalisme) en wijze van zijn en daarmee verbonden *natuurmythen* voor. Die zienswijze hebben (verklarende) invloed op de beleidsinhoud. Verderop wordt het verband uitgelegd.

- *Institutionele bepaling*

Het idee is dus dat de preferenties niet uit het luchtledige komen maar verbonden zijn met instituties, zoals bijvoorbeeld de Grondwet. Onze voorkeuren worden institutioneel bepaald, ze zijn het resultaat van betrekkingen die mensen onderhouden (Oversloot, 1998: 4).

Daarmee wordt duidelijk dat de cultuurtheorie geassocieerd wordt met institutionele benadering. We vinden dat ook terug in bepaalde studies zoals die van Frank Hendriks *'Beleid, cultuur en instituties'*.

#### ***Achtergrond: studie van Hendriks naar cultuur***

In *'Beleid, cultuur en instituties'* gaat Hendriks na hoe twee steden, Birmingham en München, na 1945 met automobilititeit zijn omgegaan. Hoe kan de keuze van stadsbestuurders op vlakken als doorstroming versus overlast, bereikbaarheid versus leefbaarheid, dynamiek versus duurzaamheid worden verklaard? Op dieper liggend niveau ging het om de keuze tussen functionele en substantiële waarden. Hendriks betoogt dat het *beleidscultureel regime* een *mélange* is van *concurrerende beleidsculturen*. Hij ging vervolgens na hoe de wisselwerking tussen beleidsculturen beïnvloed werd door instituties van het bestuursstelsel. Die institutionele invloed kan twee vormen aannemen.

De eerste vorm is de vormende invloed. Bestuurlijke instituties dragen bij aan de cognitieve en normatieve oriëntaties in het beleidsproces.

De tweede vorm is de beperkende invloed. Bestuurlijke instituties omvatten regels, barrières en afhankelijkheden die van invloed zijn op 'de articulatie en aggregatie van beleidsculturen', aldus Hendriks (1996: III).

Hendriks vindt een bevestiging van de betekenis van de institutionele factor voor de richting die politiek en bestuur in beide steden inslaan. De instituties die ertoe doen zijn stedelijke, statelijke en constitutionele arrangementen. Uiteindelijk maakt de Grondwet bij wijze van spreken dus indirect voor een stuk uit voor wat in een stad aan beleid gevoerd wordt.

Dat inzicht leidt er niet toe dat we dan weten of een stadsbestuur een probleem oplost, *daarover leert de cultuurtheorie niets*. De cultuurtheorie maakt alleen begrijpelijk waar iets gebeurt, zoals het gebeurt. Natuurlijk niet alleen de cultuur. Ook situationele en individuele factoren doen ertoe, zoals de lokale kracht van actiegroepen, agenderingsprocessen, enz.

#### ***Auteurs***

De cultuurbenadering wordt geassocieerd met namen van Douglas, Thompson, Ellis, Wildavsky, Schwarz, Coyle, Selle, Grendstad. Uit de lijst met namen moet een persoon naar voren gehaald worden. Dat is Aaron Wildavsky, een intellectuele gigant, en een van de meest geciteerde bestuurskundigen en politicologen in de Verenigde Staten in de periode 1975-1997. Zijn werk is beschreven in *'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's'* (Korsten en Toonen, 1988)

In Nederland hebben Hoppe en Peters (1993), Van Gunsteren (1994) en Hendriks (1996) en Breed (2007) onderzoek in deze traditie gedaan. We mogen niet vergeten dat er ook een belangrijke studie bestaat over politieke culturen die inspirerend was

voor Aaron Wildavsky c.s.. Het betreft *'The civic culture'* van twee fameuze onderzoekers Gabriel Almond en Sidney Verba. Dat is een studie die lange tijd hoog aangeschreven heeft gestaan, onder meer omdat op grote schaal data waren verkregen en geanalyseerd. Deze studie komt verderop even ter sprake.

### ***Koningstheorie?***

De cultuurtheorie is wel een Koningstheorie genoemd (Coyle, 1994b; Oversloot, 1998: 3). Volgens Thompson, Ellis en Wildavsky is hun culturele theorie een grote sprong voorwaarts.

### ***Relatie met nieuw institutionalisme***

Met het behandelen van de cultuurtheorie komen we ook op het terrein dat in de zgn. institutionele benadering (Ostrom, March en Olsen e.a.). Immers, instituties kennen een culturele component. De auteurs die behandeld worden, staan doorgaans echter in een iets andere traditie. Dat de cultuurtheorie geassocieerd kan worden met het nieuwe institutionalisme is onderkend. Het is:

*'a very promising version of the new institutionalism'* aldus Grenstad & Selle (1995: 5).

### ***Praktisch belang***

De cultuurtheorie kan dienst doen om bestaande toekomstscenario's te benoemen en nieuwe te ontwerpen (Janssen, 1996; Oversloot, 1998: 8). De cultuurtheorie is dus niet alleen empirisch relevant maar ook praktisch.

Peterse en Hoppe (1998) laten zien dat in een argumentatief-beleidsanalytische gerichte ontwerpaanpak (ABA) een plaats voor een door de cultuurtheorie geïnspireerde pluriformiteitstoets is ingeruimd. Zij laten in een analyse van het Schiphol-debat zien dat in de discussie een van de posities uit de cultuurtypologie ontbreekt. Wat gebeurt er in de politieke discussie als die positie door 'een advocaat' wel zou zijn ingenomen? De cultuurtheorie heeft zekere heuristische waarde (Oversloot, 1998: 8).

### ***Indeling***

- Nationale culturen, politieke stelsels, politieke culturen
- De cultuurtheorie van Hofstede
- Beleidsvergelijking in internationaal perspectief
- Naar een cultuurtheorie
- Wat kan met de cultuurtheorie
- De cultuurtheorie van Thompson, Ellis & Wildavsky
- Toepassingen van de cultuurtheorie
- Commentaar op de cultuurtheorie van Wildavsky c.s.
- Politieke culturen als lenzen: Nederlandse studies
- Cultuurtheorie en beleidsuitvoering
- Toepassing cultuurtheorie (1): beleidsculturen vergeleken
- Toepassing cultuurtheorie (2): LNG-casus
- Toepassing cultuurtheorie (3): milieubeleid als cultuurtype

- Toepassing cultuurtheorie (4): vergaderculturen vergeleken
- Toepassing cultuurtheorie (5): de rol van entrepreneurs
- Toepassing cultuurtheorie (6): geweld en conflict
- Toepassing cultuurtheorie (7): management in culturen
- Toepassing cultuurtheorie (8): cultuurtheorie en probleemdefiniëring
- Toepassing cultuurtheorie (8): wereldbeelden van topambtenaren en hun strategische keuzen.

## B Algemeen overzicht

We gaan verderop in op de cultuurtheorie van Douglas, Wildavsky en Thompson. Verschil in (politieke) cultuur maakt uit voor beleid, is hun stelling.

### *Achtergrond: de kern van de cultuurtheorie van Thompson c.s.*

- *Zienswijzen en zijnswijzen*

De cultuurtheorie van de culturele lenzen houdt volgens Thompson c.s. in dat *zienswijzen* (voorkeuren, preferenties) verbonden zijn met *zijnswijzen* (de manier waarop mensen hun betrekkingen in een samenleving organiseerden), die weer verbonden zijn met '*myths of nature*'.

- *Vier zienswijzen*

In elke samenleving komen niet meer dan vier zienswijzen (egalitarisme, hiërarchie, individualisme en fatalisme) en wijze van zijn en daarmee verbonden *natuurmythen* voor. Die zienswijze hebben (verklarende) invloed op de beleidsinhoud. Verderop wordt het verband uitgelegd.

- *Institutionele bepaling*

Het idee is dus dat de preferenties niet uit het luchtledige komen maar verbonden zijn met instituties, zoals bijvoorbeeld de Grondwet. Onze voorkeuren worden institutioneel bepaald, ze zijn het resultaat van betrekkingen die mensen onderhouden (Oversloot, 1998: 4).

Daarmee wordt duidelijk dat de cultuurtheorie geassocieerd wordt met institutionele benadering. We vinden dat ook terug in bepaald studies zoals die van Frank Hendriks 'Beleid, cultuur en instituties'.

Alvorens hierop in te gaan, behandelen we eerst het klassieke denken over de betekenis van verschil in nationale culturen (Hofstede), politieke culturen (vgl. Almond & Verba; Gabriel) en politieke stelsels (Lijphart). Ze zijn de opmaat voor de kern: de cultuurtheorie of culturele theorie.

## 2 Nationale culturen, politieke stelsels, politieke culturen

Regeringen en overheidsorganisaties in verschillende landen vertonen nogal uiteenlopende gedragingen en functioneringswijzen. Dat kan men al vaststellen op basis van indrukken, die men opdoet tijdens reizen of bij lezing van buitenlandse kranten. Bij bestudering en rubricering van meer wetenschappelijke literatuur worden deze verschillen helderder. De Noordamerikaanse bestuurskundige James



Wilson laat in zijn boek *'Bureaucracy'* (1989) zien hoever men kan komen met het aangeven van hoofdlijnen in nationale verschillen louter en alleen aan de hand van gefragmenteerde onderzoekspublikaties.

Maar de sociale wetenschappen hebben meer kennis over nationale verschillen opgeleverd dan dat. Met name in de jaren zestig en zeventig is er op verschillende fronten onderzoek verricht met als doel om nationale culturen en politieke stelsels in empirisch onderbouwde typologieën onder te brengen. Opvallend is dat twee Nederlanders hierin een toonaangevende rol hebben gespeeld. Dat zijn de Arend Lijphart en Geert Hofstede. Om met de laatste te beginnen.

### ***Nationale culturen: Hofstede***

De voormalige Maastrichtse hoogleraar Geert Hofstede (1980; 1991) heeft op basis van een database van ruim 100.000 respondenten uit meer dan vijftig landen, onderzoek naar nationale culturen gedaan. De respondenten, die via de klassieke survey-methode werden ondervraagd over waarden en doelen in het leven, waren allen personeelsleden van de Noordamerikaanse multinational IBM. Uit dit bestand van empirische gegevens heeft Hofstede vier culturele dimensies gedestilleerd. Dat zijn achtereenvolgens:

- 1 de machtsafstand in een samenleving,
- 2 de mate van individualisme/collectivisme,
- 3 de mate van onzekerheidsvermijding en
- 4 de mate van feminiteit/masculiniteit.

De bevolkingen van landen blijken ten aanzien van deze vier statistisch onafhankelijke dimensies aanmerkelijke verschillen te vertonen.

1 Machtsafstand verwijst naar de mate van sociale ongelijkheid in een samenleving. In maatschappijen met een relatief grote machtsafstand ervaren en accepteren de mensen een grotere afstand tussen chefs en ondergeschikten, politici en burgers, rijk en arm, gewone mensen en 'mediasterren' et cetera. Bij een geringe machtsafstand is er minder 'autoriteitenvrees', wordt er minder op-gekeken tegen 'hoger geplaatsten'.

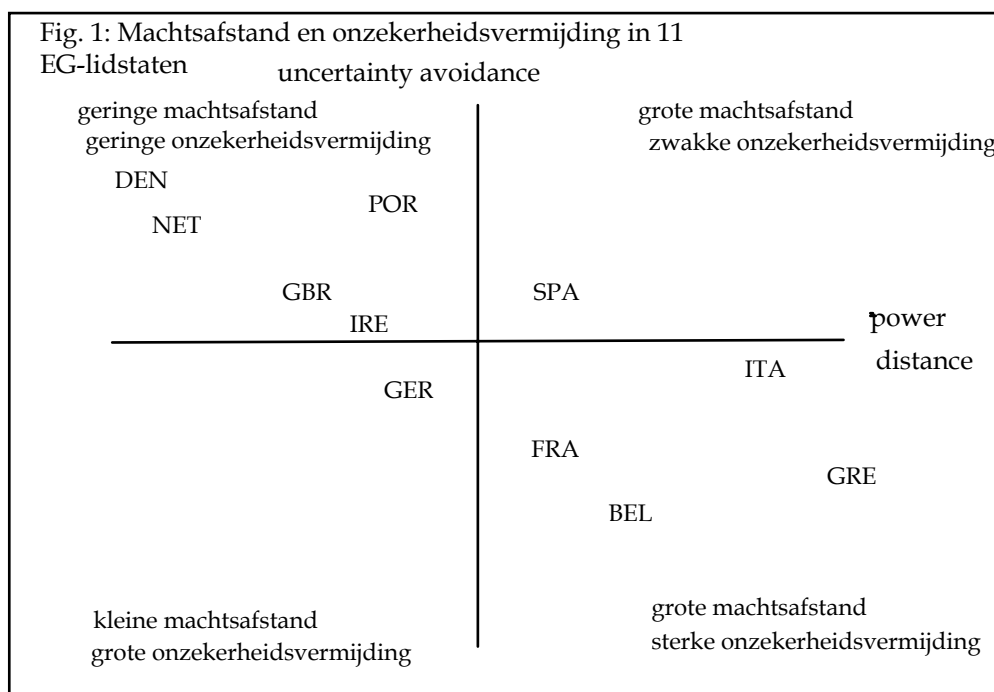
2 De dimensie individualisme/collectivisme verwijst naar de mate waarin de mensen in een samenleving meer of minder op zichzelf aangewezen zijn en in hun gedrag minder of meer rekening met anderen (moeten) houden. In collectivistische samenlevingen gaan individuen op in hechte groepen, zoals de ('extended') familie, de organisatie, stabiele netwerken van vriendenclubs en dergelijke. Ook ondergaan mensen in collectivistische culturen veel meer dan in individualistische culturen de uniformerende werking van culturen op abstractere niveaus, zoals die van de eigen regio of volk en vaderland. In individualistische culturen telt vooral de invloed van de familieleden uit het eigen kerngezin, bestaande uit ouders en kinderen.

3 Onzekerheidsvermijding heeft te maken met de onrust die ontstaat wanneer men geconfronteerd wordt met nieuwe, onbekende situaties. Wanneer de onzekerheidsvermijding gering is, beschouwt men iets onbekends als iets spannends

of iets interessants. Wanneer de onzekerheidsvermijding relatief groter is, beschouwt men iets vreemds als gevaarlijk. In het laatste geval streeft men er naar de problemen te lijf te gaan door onder andere veel regels uit te vaardigen. Intolerantie ten opzichte van het onbekende is een andere bekende uiting in dit verband.

4 Masculiniteit ('hard') versus feminiteit ('zacht') ten slotte, verwijst naar de mate waarin gestreefd wordt naar prestaties en materiële zaken in het leven, dan wel gezorgd wordt voor de zwakkeren en achterblijvers in de samenleving. Een bijkomend kenmerk met betrekking tot deze dimensie betreft de verdeling van de geslachtsrollen. In masculine samenlevingen zijn er grote maatschappelijke verschillen tussen mannen en vrouwen, in feminine samenlevingen is er in dit opzicht meer overlap.

Om een indruk te geven van de culturele verschillen tussen de landen van de Europese Gemeenschap is hieronder een schema weergegeven. Dit schema is afkomstig van het onderzoek van Michael Hoppe (1990), gehouden onder afgestudeerden van het zogenaamde 'Salzburg-seminar'. De resultaten van deze replicatie van het Hofstede-onderzoek zijn opvallend vergelijkbaar met de oorspronkelijke IBM-gegevens. Dit geeft aan dat culturele verschillen tussen Europese naties behoorlijk bestendig zijn. Schema 1 betreft de mate van onzekerheidsvermijding en machtsafstand in 11 van de 12 lidstaten. Voor Luxemburg zijn geen gegevens beschikbaar.



Bron: Hoppe, 1990

Dit schema geeft duidelijk aan dat er grote verschillen zijn tussen de Latijnse en Germaanse culturen in Europa. De Latijnse culturen (tot en met België) tonen een gemiddelde tot grote machtsafstand en een gemiddelde tot sterke

onzekerheidsvermijding. De Germaanse culturen tonen kleinere machtsafstanden en een zwakke tot gemiddelde onzekerheidsvermijding. In de Latijnse cultuur is de pyramide de dominante organisatievorm, in de Germaanse culturen zijn de markt en de machine de beste metaforen om management- en organisatiepraktijken te beschrijven.

De relevantie van met name de dimensie onzekerheidsvermijding voor vraagstukken op het gebied van openbaar bestuur, is omstandig beschreven in Hofstede (1991). Het zou te ver voeren om hier in extenso op in te gaan. Saillant is dat burgers in landen met een geringe onzekerheidsvermijding sterker het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen op de (lokale) politiek en dat zij meer protesteren tegen hen onwelgevallige besluiten van overheden. Algemener gesteld blijkt een geringere onzekerheidsvermijding significant samen te gaan met een grotere politieke competentie van burgers ten opzichte van overheden en bestuurders (Hofstede, 1980; 1991).

### *De nationale cultuur van landen getypeerd*

Op basis van vier dimensies zijn landen qua overheersende cultuur te onderscheiden: machtsafstand, individualisme, masculiniteit, onzekerheidsvermijding (Hofstede, 1992). Een machtsafstand is groter naarmate minder machtige leden van een samenleving het normaler en acceptabeler vinden dat macht ongelijk verdeeld is. Een grote machtsafstand leidt tot een score 100 en een afwezige machtsafstand tot 0. In Nederland is sprake van een geringe machtsafstand, met de score op de machtsafstandindex van 38, omdat in Nederland nauwelijks wordt geaccepteerd dat er maatschappelijke ongelijkheid bestaat. Dat weten we ook. De machtsafstand is daarentegen veel groter in landen als België, Brazilië, Frankrijk.

We komen bij de tweede dimensie. Een samenleving kan individualistisch zijn of collectivistisch. In collectivistische samenleving ontvangen individuen veel 'geborgenheid' doordat ze onderdeel zijn van 'hechte groepen', waaraan ze loyaal zijn of worden. Nederland heeft met een score van 80 weinig collectivisme en een hoge score op individualisme. De score richting individualisme is ook hoog in landen als België, Schotland, Engeland, Frankrijk maar laag in landen als Nigeria, Brazilië, Spanje. Nederland lijkt in dit opzicht dus veel meer op België en Frankrijk dan op het vlak van het accepteren van ongelijkheid. Individualisme mag in Nederland maar burgers accepteren veel minder dat iemand zo veel geld verdient en dat ook voor zichzelf mag houden.

De derde dimensie slaat op onzekerheidsvermijding. Durven burgers risico's aan en zoeken ze uitdagingen. De verwachting is Nederland hier niet bijzonder hoog op scoort. Die verwachting komt ook uit. Nederland bevindt zich met de score van 53 op deze index in de middenmoot. In landen als Spanje is het vermijdingsgedrag groot, maar ook in Frankrijk en in België. Samenlevingen waarin de burgers risico's durven nemen zijn Denemarken en Schotland.

De vierde dimensie heeft betrekking op masculiniteit versus feminiteit. In een masculiene samenleving is geld, succes, ambitie en competitie belangrijk. Winnaars doen ertoe. Nederland scoort hier laag: doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg, of wie zijn kop boven het maaiveld uitsteekt, krijgt die afgehakt. *'De Nederlandse cultuur is extreem feminien'*, zegt onderzoeker Geert Hofstede (EW, 210996). Landen als de Verenigde Staten, Italië, Duitsland en Schotland scoren ook hoog qua masculiniteit. In die landen moet gepresteerd worden.

### *De praktische hanteerbaarheid van de theorie van Hofstede*

Valt met deze dimensies te werken? Ja, het blijkt dat ..... voetbaltrainers in de omgang met voetballers en clubbestuurders er veel aan hebben (EW, 060698). Dick Advocaat had, toen hij trainer van PSV was, dit onvoldoende in de gaten in de omgang met de Braziliaanse stervoerballer Ronaldo. Ronaldo was enige tijd geblesseerd geweest en leek nagenoeg hersteld. Advocaat stelde hem in een bepaalde wedstrijd niet op maar liet hem op de reservebank plaats nemen. Dat geldt in die cultuur als tamelijk vernederend. Toen Advocaat hem vervolgens warm liet lopen gedurende de wedstrijd, was dat voor de snelle, veel scorende spits het teken dat hij in mocht vallen, en dus zijn rentree mocht maken. Toen dat niet gebeurde, heeft Ronaldo dat als vernederend ervaren. Hij weigerde ooit nog voor Advocaat te spele en werd getransfereerd naar Barcelona. Is dit voorval begrijpelijk vanuit de score op de vier dimensies? Het is een kwestie van cultuur, meent cultuuradviseur Huib Wursten (EW, 060698). Op individualisme scoort Brazilië niet bijzonder hoog (score 38) maar wel gemiddeld qua masculiniteit (geld, succes, ambitie, competitie). Naar ons gevoel overtuigt deze casus, op basis van de vier dimensies, nog niet helemaal. Op naar een andere.

Moet Van Gaal als trainer van Barcelona in 1998-2000 de machtige voorzitter accepteren, die bij herhaling met Cruyff in de clinch lag en duidelijk laat merken wie bij de club de baas is? Spanjaarden accepteren in redelijke mate machtsafstand (score 57), kennen wat minder individualisme (score 51) als in Nederland, mijden risico's (score 86) en zijn meer prestatief dan Nederlanders (score 42). Dat betekent dat de Spanjaarden (we vegen hier Catalanen even op een hoop met Spanjaarden) een voorzitter erkennen (machtsafstand), en waarderen als hij presteert met de club (masculiniteit). Daar wil een voorzitter dan ook voor uitkomen. Daar komt bij dat de socio's, de aanhangers, een stemming over (continuïteit van) het clubvoorzitterschap kunnen afdwingen. Dat betekent dat een trainer een clubvoorzitter zeker niet moet kleineren. Van Gaal moet dus enige afstand houden tot de voorzitter en hem niet kleineren; hij moet zijn rol erkennen. Omgekeerd, zal een clubvoorzitter goed in de gaten houden hoe de vlag er qua populariteit van de trainer en prestaties bijhangt. Zijn eigen presidentschap van de club wordt sterk beïnvloed door de clubresultaten. We zagen ditzelfde in 1998 bij Real Madrid, waar trainer Joep Heynckes na een matig prestatief seizoen van de club het veld moest ruimen, hoewel hij op het laatste moment nog de Europacup voor landskampioenen veroverde. Voorzitter Sanz stuurde hem de laan uit. Hij had dat al veel eerder aangekondigd.

Trainer Advocaat van PSV verruult in 1998 PSV voor de Schotse club Glasgow Rangers. Bevat de cultuurtheorie van Hofstede nog adviezen voor Advocaat over hoe om te gaan met het team, bijvoorbeeld met de sterren van het team? Schotland is extreem masculien: er moet gepresteerd worden. De cultuur is verder individualistisch en de machtsafstand is niet groot. De onzekerheidsmijding is gering. De Schotse cultuur is er een van zelfbewustheid, lef om risico's te nemen en te presteren. Dat betekent dat Advocaat contact moet zoeken met de sterren en vooral met hen moet communiceren.

Trainer Guus Hiddink deed hetzelfde met het Nederlandse voetbalelftal op het WK in Engeland maar dat bleek 'niet te kunnen'. De Nederlandse cultuur verschilt wezenlijk van de Schotse op één punt: de Nederlandse cultuur is sterk feminien en de Schotse masculien, dat wil zeggen dat Schotten waardering hebben voor geld, succes, ambitie en competitie. Een geringe machtsafstand die samengaat met een sterk feminiene cultuur van beperkte ambitie, leidt er blijkbaar toe dat sterren geen aparte behandeling mogen hebben in Nederland. Dat zou mede een voedingsbodem kunnen zijn voor het verwijt van Davids dat Hiddink teveel met bepaalde toppers uit het elftal communiceerde. Maar ook andere factoren speelden een rol die niet direct met de cultuur te maken hebben.

Tabel: Waardenscores op vier cultuurdimensies

landen	machtsafstand	individualisme	masculien	onzekerheidsmijding
Argentinië	49	46	56	86
België	65	75	54	94
Brazilië	69	38	49	76
Denemarken	18	74	16	23
Duitsland	3	67	66	65
Engeland	35	89	66	35
Frankrijk	68	71	43	86
Italië	50	76	70	75
Nederland	38	80	14	53
Nigeria	80	30	60	55
Schotland	35	89	66	35
Spanje	57	51	42	86
Ver. Staten	40	91	62	46
Bron: Gegevens in Hofstede, 1992; EW, 060698				

De cultuurtheorie van Hofstede kan niet alles verklaren en ook de uitslag van een WK-voetbal niet voorspellen. Maar valt er te begrijpen of een overheid in Griekenland jonge ondernemers moet stimuleren? Zou een subsidie van de Europese Unie in verschillende EU-landen anders kunnen aanslaan?

### ***Kan de cultuurtheorie van Hofstede voorspellen? Een bedrijf beginnen***

De Grieken zijn het meest ondernemende volkje van Europa. Ook Italianen en Spanjaarden beginnen graag een eigen bedrijf maar Finnen zijn daarvoor niet te porren. Aldus de vaststelling van Geert Hofstede, oud-hoogleraar internationaal

management aan de Universiteit Maastricht in 'Observant' van 7 mei 1998. Hofstede deed onderzoek voor het Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf (EIM). Hij onderzocht welke factoren er voor zorgen dat dat in bepaalde landen *meer mensen een eigen bedrijf starten dan elders*. Hij kon daarvoor gebruik maken van de databank van het EIM met gegevens van 23 westerse landen. Opvallend is dat de zwakke Europese 'broertjes' goed scoren in het onderzoek. Hoewel boerenbedrijven niet zijn meegeteld, scoren Grieken, Spanjaarden en Italianen hoog. Zou het alleen om marginale bedrijven gaan? Nederlanders eindigen in de middenmoot, op ongeveer gelijke hoogte met de Amerikanen. Men denkt vaak dat Amerikanen zoveel ondernemender zijn dan 'wij', maar dat blijkt dus tegen te vallen.

Om verklaringen te vinden, koppelde Hofstede de economische gegevens aan zijn data over culturen. Wat hij vervolgens vond, waren bijna allemaal 'push'-factoren en geen 'pull'-factoren. Mensen blijken een eigen zaak te beginnen als ze werkloos zijn of in het algemeen ontevreden over hun samenleving. Dat zijn 'push'-factoren volgens Hofstede. Hofstede ziet dat complex als een cultureel fenomeen, iets dat de burgers uit die landen al vanaf de wieg meekrijgen. Het vaak een bedrijf starten in een zuidelijk land van Europa betekent ook dat er een verbinding is met emotionele culturen, meent Hofstede. Wie emotioneel is, is eerder gestresst en stress is niet prettig.

Welke 'pull'-factoren vond hij? Invloed op starten van bedrijven heeft de omstandigheid dat winsten sneller stijgen dan lonen, en de factor dat het voor ondernemers makkelijker wordt gemaakt om te starten.

Wordt gekeken naar de onderlinge verhouding tussen 'push'- en 'pull'-factoren dan blijkt dat de 'push'-factoren belangrijker zijn. Wat is de implicatie hiervan? Overheden kunnen niet zo veel uitrichten om het zelfstandig ondernemerschap te stimuleren, aldus Hofstede. *Het compenseren van culturele tendenzen blijkt een heel moeilijke opgave!*

#### ***Literatuur over de cultuurtheorie van Hofstede***

- Hofstede, G., *Culture's consequences*, Sage, Londen, 1980.
- Hofstede, G., *Allemaal andersdenkenden - Omgaan met cultuurverschillen*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1991.
- Buevink, J., *Mensen beginnen voor zichzelf uit ontevredenheid*, in: *Observant*, 7 mei 1998.
- Soeters, J., *Culture and conflict: an application of Hofstede's theory to the conflict in the former Yugoslavia*, in: *Peace and Conflict - Journal of Peace Psychology*, 1996, pp. 233-244.

#### ***Politieke culturen: Almond, Verba, Gabriel***

Het werk van Hofstede vertoont wat dit betreft een relatie met een andere belangrijke traditie op het gebied van landenvergelijkend onderzoek, te weten het onderzoek naar politieke culturen. Hier moeten de namen genoemd worden van de

Noordamerikaanse politicologen Gabriel Almond en Sidney Verba (1965). Zij hebben met hun boek *'The civic culture'* baanbrekend werk geleverd inzake de verhouding tussen burgers en overheden. Dit werk - gebaseerd op een onderzoek in vijf landen - heeft veel navolging gekregen. Wat de landen van de EG betreft is de recente studie van Gabriel in dit opzicht relevant (1992).

Gabriel heeft in navolging van Almond en Verba de twaalf lidstaten van de EG bestudeerd. Hij baseerde zich hierbij op Eurobarometer-gegevens. Het blijkt dat de twaalf landen zich goed laten rubriceren naar de mate waarop zij het ideaal van de zogenaamde *'staatsburgercultuur'* benaderen. Een *'staatsburgercultuur'* duidt op een grote mate van politieke betrokkenheid onder burgers, identificatie met bestaande politieke partijen, politieke competentie en vertrouwen in politieke instellingen, tevredenheid over de democratie en een algehele preferentie voor een democratisch stelsel. Ofschoon geen enkele lidstaat binnen de Europese Gemeenschap het ideaal volledig benadert, komen enkele landen toch in de buurt ervan. Denemarken, het land van de *'opstand'* tegen het Verdrag van Maastricht, blijkt het meest te voldoen aan de indicatoren van de *'staatsburgercultuur'*. Dan volgt een groepje landen, bestaande uit Duitsland, Nederland en Luxemburg, waar eveneens sprake is van een redelijk uitgewerkte *'staatsburger-cultuur'*. Duidelijk is dat met deze gegevens nagenoeg hetzelfde beeld ontstaat dat uit figuur 1 naar voren kwam: een verschil tussen de Noordwesteuropese ('Germaanse') landen en de Zuideuropese ('Latijnse') landen. Dat beeld wordt bevestigd door de volgende twee groepen van EG-landen, zoals door Gabriel beschreven. De groep bestaande uit Engeland, Ierland, Griekenland en Portugal, toont een ietwat hybride signatuur. Maar heel helder is het beeld dat uit de Latijnse groep naar voren komt. Dat zijn de landen België, Italië, Frankrijk en Spanje. Deze landen zijn het verst verwijderd van het ideaal van de *'staatsburgercultuur'*. In deze groep van landen wordt de verhouding tussen de bevolking en de sociaal-politieke elite door wantrouwen gekenmerkt. Alle andere indicatoren van het model van de *'staatsburgercultuur'* zijn in deze landen duidelijk minder ontwikkeld dan in de andere Westeuropese landen in het algemeen, en de landen in Noordwest-Europa in het bijzonder (Gabriel, 1992). De relatie met de grotere machtsafstand en de sterkere neiging tot onzekerheidsvermijding in de terminologie van Hofstede is daarmee duidelijk.

### ***Politieke stelsels onderscheiden: Lijphart***

Van politieke cultuur naar politieke stelsels is maar een kleine stap. Over politieke stelsels bestaat uiteraard een omvangrijke internationaal-vergelijkende literatuur. Relevant is bijvoorbeeld een indeling van politieke stelsels naar a) de mate waarin zij democratisch dan wel juist autoritair georganiseerd zijn en b) de mate waarin burgers zelfbesturend en autonoom zijn dan wel bestuurd en gereguleerd worden door gespecialiseerde overheidsapparaten (Almond en Powell, 1990). De Sovjet-Unie tijdens het communistisch regime bijvoorbeeld, kende een autoritaire regeringsvorm met sterk uitgewerkte en allesoverheersende overheidsstructuren. Nederland kent evenzogoed sterk gespecialiseerde en alles doordringende overheidsarrangementen, maar met een democratisch stelsel. Derde Wereldlanden kennen doorgaans niet

zulke uitgewerkte en overal penetrerende overheden; hun stelsel kan daarbij een meer democratische (India) dan wel een meer autoritaire vorm (China) aannemen.

Beperken wij ons hier echter tot een meer specifieke vergelijking van democratische stelsels. Hiervoor is enig ouder werk van Arend Lijphart (1968) relevant. Lijphart heeft een theoretische poging gedaan om typen van democratische systemen te onderscheiden. Hij maakte daarbij gebruik van twee onderscheiden:

- 1) de mate waarin de politieke elites elkaar beconcurreren dan wel de neiging hebben om onderling (regerings-)coalities te vormen, en
- 2) de mate waarin de politieke cultuur gefragmenteerd dan wel homogeen is. Bij een gefragmenteerde cultuur is er sprake van duidelijke scheidslijnen in de samenleving rondom thema's als ras, taal, religie of regionale tegenstellingen. Wanneer men beide combineert, ontstaat een 2x2-matrix, die als figuur 2 is afgebeeld.

Figuur 2: Typen van democratische stelsels

Fig. 2 Typen van democratische stelsels

	geïntegreerd	gefragmenteerd
coalitie	gedepolitiseerde democratie	consociationele democratie
concurrentie	middelpuntzoekende democratie	middelpuntvliedende democratie

Bron: Lijphart, 1968

In de *gedepolitiseerde democratie* vormen de *politieke elites* onderlinge coalities en is de samenleving niet verdeeld in groepen die fundamenteel van elkaar verschillen en elkaar eventueel zelfs bestrijden. Ten tijde van de ontwikkeling van *Lijphart's typologie* voldeden vooral de Scandinavische landen aan deze kenmerken.

Nederland, België, Zwitserland en Oostenrijk konden, aldus Lijphart, beschouwd worden als '*consociationele democratie*'. In deze samenlevingen is er meer sprake van een *gefragmenteerde politieke cultuur*. Voor België is deze indeling goed te begrijpen. De fragmentatie tussen taalgroepen in dat land heeft momenteel zelfs geleid tot een verregaande vorm van federalisering. Wat Nederland betreft had Lijphart de verzuiling in gedachte. Gelet op de sterke deconfessionalisering en ontzuiling in de jongste decennia lijkt Nederland tegenwoordig echter eerder tot de categorie der *gedepolitiseerde democratieën* te behoren (zie ook Peters et al., 1977).



In de Angelsaksische landen is er sprake van elkaar fors bekempende politieke elites. Maar, aldus Lijphart, de politieke cultuur is (relatief) homogeen, hetgeen de VS en het Verenigd Koninkrijk tot een middelpuntzoekende democratie bestempelt. Er is dan sprake van een zogenaamde pluralistische democratie. Het lijkt er overigens op dat de politieke cultuur in die landen de laatste jaren meer gefragmenteerd is geraakt, met name gelet op de toename van rassentegenstellingen en de in die landen sterk gegroeide kloof tussen arm en rijk. Dat zou deze landen momenteel meer in de richting brengen van het type van de middelpuntvliedende democratie; dit is een type dat door Lijphart in 1968 gereserveerd werd voor de Weimar-republiek en het Frankrijk van de Vierde Republiek.

Het is belangrijk te beseffen dat deze typologie in eerste instantie theoretisch ontwikkeld is en in *mindere* mate - zoals het werk van Hofstede en Almond en Verba en hun epigonen - empirisch onderbouwd. Ten tweede lijken de typeringen vandaag de dag niet meer altijd even actueel zoals zojuist met een aantal kanttekeningen aangegeven is. Desalniettemin biedt deze indeling ook mogelijkheden tot beleidsvergelijkingen tussen landen.

#### ***Literatuur over vertrouwen in de overheid***

- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), *Why people don't trust government*, Cambridge, 1997.

### **3 De cultuurtheorie van Hofstede en integratie van migranten**

#### *De korte en de lange termijn bij politici*

Politici denken vaak in termen van de politieke cyclus en richten zich dus wel op de *korte termijn* maar niet op de lange. Ze richten zich op de periode tussen de verkiezingen want dan kan en moeten voornemens uit verkiezingsprogramma's omgezet worden in een regeerakkoord en in afzonderlijke beleidsprogramma's. De nadelen van ene horizon van vier jaar zijn evident. Tot sommige beleidszaken kan in vier jaar, tenminste als een kabinet niet eerder valt, wel besloten worden maar het effect wordt eerst later zichtbaar. Het gaat in essentie om gewenste effecten van beleid maar daar letten politici traditioneel minder op. De interesse in beleidsevaluatie is bij politici dan ook beperkt. Liever schuiven ze nieuw beleid weer over oud daarbij niet gestoord door de vrees voor kiezersonbehagen. Dat is echter een misrekening. Kiezers kunnen wel degelijk ontevreden zijn. Op 15 mei 2002, toen verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvonden die grote winst opleverde voor de lijst Pim Fortuyn, bleek dat ook. In het onderwijs is de laatste vijfentwintig jaar beleid over beleid geschoven, tot grote irritatie van veel docenten die reorganisatiemoe werden. En de afspraken met politieregio's heeft in de periode 1998-2002 weinig positief effect gehad, gezien de lage ophelderingspercentages in vergelijking met Noordrijn-Westfalen. De les hieruit is: politici moeten zich ook op de langere termijn richten. Ze moeten bijvoorbeeld denken in termen van generaties en dus *generatiebewust beleid* voeren. Wie zo kijkt, krijgt er zicht op dat bepaalde vraagstukken niet zomaar even zijn op te lossen maar dat daarvoor juist een 'langere

adem' nodig is. Soms is zelfs een systeemwijziging nodig omdat de kleine stapjes tot niks leiden. Integratiebeleid is een voorbeeld van een terrein waarvoor een ruimere blik nuttig is. Integreren van allochtonen duurt in Nederland een paar generaties. Dat wordt hier toegelicht en daarbij betrek ik, met een wijde blik, de landsculturen. Mijn stelling is dat dan ook het denken in termen van waarden, normen en gewoonten(WNG), en dus over inburgering, helderder wordt. Deze door premier Balkenende gestimuleerde WNG-discussie was namelijk in 2002 verwarrend.

### *Wat zijn waarden en wat is cultuur?*

Cultuur verwijst naar alle overgedragen vormen van menselijk denken, voelen en handelen. Hofstede (2002: 9) gebruikt deze en de volgende definitie van cultuur. Cultuur is 'de collectieve mentale vóórprogrammering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van andere'.

Nederland kent meerdere (sub)culturen. Zo verschillen juristen in hun denken en handelen gemiddeld genomen van artsen. En er bestaan verschillen tussen regio's. Er bestaat in Nederland naast zekere *culturele homogeniteit* ook *culturele diversiteit* doordat mensen die elders geboren en getogen zijn in hun denken, voelen en handelen een andere culturele bagage meenemen dan zij die op een andere plek zijn geboren en getogen of in Nederland opgroeiden. Er bestaan *andersdenkenden* (Hofstede, 1991). Turken, Marokkanen, Senegalezen, Surinamers, Antillianen, Bosniërs, Angolezen, Wit-Russen en andere vreemdelingen zonder Nederlands paspoort, die zich in Nederland vestig(d)en, worden samen allochtonen genoemd worden. Deze allochtonen hebben onderling een verschil in cultuur. Voor hen zijn trouwens de gevestigde Nederlanders andersdenkenden.

### *Nationale culturen bestaan*

Hier wordt ervan uitgegaan dat *nationale culturen* bestaan en dat er dus nationaal verschillende min of meer gedragen eenheid van denken, voelen en handelen bestaan. Nationale culturen zijn 'vooral verankerd in diepgewortelde waarden' (Hofstede, 2002: 10). Verschil in waarden houdt in dat wat de een recht vindt, voor de ander onrecht is, dat wat de een normaal vindt de ander abnormaal vindt, dat wat de een goed vindt volgens de ander slecht is, en dat wat de een schoon vindt volgens de ander vies is. Onderzoek heeft dat ook bevestigd (Hofstede, 1991, 2001). Er bestaan reële cultuurverschillen tussen landen, en dus verschillen in waardenoriëntatie. Dat er ook verschillen binnen landen bestaan, is hier niet direct van belang, maar dat wordt hier niet ontkend. Hoe dan ook, een land kent een zekere mate van gelijkheid in cultuur waardoor inwoners van dat land zich onderscheiden van inwoners van andere landen.

Dergelijke cultuurverschillen zijn historisch gezien behoorlijk *stabiel* omdat ze bevestigd worden door kerk en staat en meestal ook door de 'civil society'. Ze worden gereproduceerd. Fransen vonden eeuwen terug dat Nederland een ijverig volkje was en dat vinden ze twee eeuwen later nog. Nederland spreken op hun beurt van 'de Franse slag'. Terwijl de Fransen en Nederlanders veranderd zijn door

welvaartsgroei, technologie, opleiding en mobiliteit bleven deze en andere verschillen bestaan (Hofstede, 2002: 10).

### *Onderscheid in cultuur op basis van wat?*

In het geheel van culturen blijken *vijf dimensies van waarden* onderscheidend. Deze gaan terug naar vijf manieren van denken, voelen en doen ten aanzien van het omgaan met maatschappelijke problemen. Het zijn vijf onderscheidende manieren van samenleven, die samen iets zeggen over met wat voor land, bestuur en bevolking we van doen hebben. Zoals zal blijken, maken die verschillen uit als mensen zich elders gaan vestigen en zich willen thuis voelen in een ander land. Als Noren zich willen vestigen in Marokko of Italianen in Turkije, valt aan te geven tegen wat voor problemen ze aanlopen uitgaande van de meerderheidscultuur in Marokko en Turkije. Je zou kunnen zeggen: niets is zo praktisch als de cultuurtheorie van Hofstede want daarover hebben we het.

### *Immigratie-onderzoek leert: de tijd doet zijn werk*

Onderzoek in immigratielanden als Nieuw-Zeeland en Australië geeft sterke indicaties dat migrantenfamilies gemiddeld *drie generaties* nodig hebben om zich bij het waardenpatroon van de meerderheid in een land van vestiging aan te sluiten (Hofstede, 2001: 430). De eerste generatie die is opgegroeid in het land van herkomst, handhaaft in hun nieuw vaderland grotendeels de oude waarden, normen en gewoonten. De tweede generatie, geboren in het land waar de eerste generatie naar migreerde, wordt thuis, in het gezin, nog grotendeels vanuit de oude waarden, normen en gewoonten opgevoed maar maakt ook kennis met nieuwe waarden, normen en gewoonten. Dat gebeurt op straat, via school, winkelen, uitgaan, zorgverlening, werk en contact met instanties. De tweede generatie migranten spreekt de nieuwe taal maar neemt nog niet alle waarden, normen en gewoonten over. Daarmee zit deze categorie migranten tussen twee culturen in, zeg *tussen twee vuren*. Opgroeien op de grens van twee culturen geeft bij uitstek een grote kans op problemen. Welke problemen dat zijn, hangt sterk samen met de samenlevingscultuur van het land van vertrek en het land waar men heentrekt. Dat werken we wat nader uit. Was de oude samenleving een collectivistische cultuur of een individualistische en de nieuwe gelijk daaraan? *Paralelliteit in culturen tussen het vertrek- en ontvangend land maakt het acclimatiseren in een nieuw land voor de eerste generatie migranten makkelijker en zeker voor de tweede*. Laten we enkele cultuurdimensies langs lopen omdat duidelijk te maken.

### *Cultuurdimensies van nationale culturen*

Er zijn vijf cultuurdimensies (Hofstede, 1991, 2001, 2002) te onderscheiden:

- Individualisme versus collectivisme;
- Masculiniteit versus feminiteit ;
- Grote versus kleine machtafstand ;
- Gerichtheid op korte of lange termijn;
- Onzekerheidsvermijdende cultuur versus cultuur waarin met onzekerheid geleefd wordt.

De *eerste* dimensie van een landscultuur betreft de mate van *individualisme versus collectieve oriëntatie* in het dagelijks leven. Individualisme staat voor een samenleving met losse onderlinge banden tussen individuen. Iedereen zorgt voor zichzelf en voor de eigen (naaste) familie. Men hebben een persoonlijke bankrekening, een eigen studeerkamer, enz.. In een collectivistische cultuur worden individuen opgenomen in hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit. Deze cultuurdimensie bepaalt of burgers na migratie vooral alleen optreden of samen. Wie migreert vanuit een land met een individualistische cultuur naar een land met een collectivistische cultuur heeft in cultureel opzicht *minder aanpassingsproblemen*. Concreter, Turken en Marokkanen komen niet uit een individualistische cultuur maar uit een meer collectivistische. Derhalve is verklaarbaar dat ze meer als groep optreden en groepen vormen, als ze de kans hebben. Ze botsen met de Nederlandse cultuur die meer individualistisch is. Nederlandse jongeren neigen niet tot bendevoering, voor sommige Marokkanen is groepsvorming niet ver weg van hun cultuur.

Een *andere* dimensie van de landscultuur is *masculiniteit en feminiteit*. Masculiniteit verwijst naar een samenleving waarin de 'emotionele' rollen van de seksen sterk gescheiden zijn: mannen zijn hard en assertief en gericht op materieel succes terwijl vrouwen meer bescheiden en teder zijn. Feminiteit staat voor een samenleving waarin de sekserollen elkaar overlappen, en dus waarbij zowel mannen als vrouwen geacht worden onder omstandigheden bescheiden en teder te zijn, en beiden gericht zijn op de kwaliteit van het bestaan. Masculiene culturen zijn als geheel hard. Daarin bestaat sympathie voor de sterksten. Feminiene culturen, zoals die van Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken en Nederland tonen meer sympathie voor de zwakken (Hofstede, 2002: 16). Nederland is sterk individualistisch en feminien maar Turkse en Marokkaanse migranten komen uit een meer collectieve en masculiene cultuur. Het man-vrouwbeeld van de eerste en ook nog van de tweede generatie migranten uit die landen botst dus met de in Nederland dominante cultuur. Kennisname van de Nederlandse cultuur door vrouwen uit landen met een masculine cultuur, brengt het in een potentieel conflict met hun mannelijke partners. Dat kan ertoe leiden dat vrouwen niet accepteren dat ze geslagen worden, huis en haard ontvluchten en hun heil zoeken in 'blijf van mijn lijf'-huizen. Deze opvangcentra zitten momenteel vol met vrouwelijke migranten uit masculine culturen. Daarin speelt ook de factor machtafstand een rol.

De rolverdeling in gezinnen en de manier van omgaan met kinderen uit de leeftijd van 1-10 jaar is van groot belang vanwege de zeer grote, vormende invloed op gedrag van jongeren op latere leeftijd in *andere* situaties dan het gezin of het onderwijs. In gezinnen bestaat een zekere machtafstand. Een *derde* dimensie van een cultuur (na individualiteit/collectiviteit; masculiniteit/feminiteit), die behulpzaam is om een schets te geven van de wijze van omgaan met problemen in een land, verwijst daarom naar *machtafstand*. Machtafstand heeft betrekking op de manier waarop minder machtige leden van organisaties, zoals gezinnen en

onderwijsorganisaties, *verwachten en erkennen* dat de macht ongelijk verdeeld is. In culturen met een grote machtafstand ligt in de opvoeding het accent op *gehoorzaamheid*, op aanvaarding van aanwijzingen. Een gevolg is de grote betekenis van *respect* van de ondergeschikte voor de superieur, maar ook respect van de superieur voor de ondergeschikte in de rol van ondergeschikte. Iedere 'stand' heeft een *eigen eer* (Hofstede, 2002: 12). Is de machtafstand in een cultuur daarentegen gering, dan ligt meer het accent op de grondregel van *gelijkheid*. In het onderwijs in een dergelijke cultuur komt dat tot uiting in 'makkelijk' contact van docenten met ouders maar het blijkt ook in andere professionele contexten. In Nederland, met een geringe machtafstand, spreken artsen en ambtenaren met elkaar als collega's. *Hiërarchie en statusverschil* worden gerelativeerd. Het gaat om de argumenten en niet om de positie, zeggen we al gauw. De *eisen* aan docenten, ambtenaren, artsen en andere categorieën verschillen dan ook tussen culturen met een verschil in machtafstand. Een docent in een cultuur met een grote machtsafstand moet een goed docent zijn, en in een cultuur met een kleine machtafstand moet het (ook) iemand zijn die tweerichtingverkeer tussen leerling en docent op gang brengt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit verschillen in docentoptreden tussen Duitse en Nederlandse universiteiten. Duitse universiteiten kennen een grotere machtsafstand tussen professoren en studenten en daarom gaan docenten er minder makkelijk over tot discussie, merkte een Nederlandse hoogleraar op die aan een Duitse universiteit ging doceren. Hij kreeg kritiek omdat hij discussie toeliet.

Als een migrant van de tweede generatie vanuit een cultuur met een grote machtsafstand, waarvan hij of zij thuis kennis neemt, leeft in een land met een kleine machtafstand, dan heeft die migrant daar problemen mee en weet hij of zij zich niet goed raad. Er ontstaat verwarring. Migranten uit veel landen verschijnen dan ook niet op school op ouderavonden. Dat is een cultuurvreemd element voor hen. In culturen met een grote machtafstand ligt het accent op gehoorzaamheid, in gelijkheidsculturen op andere waarden, zoals het tonen van initiatief, het geven van een spreekbeurt en het discussiëren. Een ander voorbeeld over wat een verschil in machtafstand betekent voor verkeer met migranten, is het volgende. Omdat Turkije een grote machtafstand kent, is begrijpelijk als een Nederlandse politieagent zegt over een ontmoeting met enkele Turkse migranten: 'Turken moet je aanwijzingen geven; je moet grenzen stellen. Je moet niet met ze gaan overleggen of discussiëren'. De reden is dat dit overleg voor deze migranten een cultuurvreemde factor is. In culturen met een kleine machtafstand mag discussie, in een cultuur met een grote afstand niet (Hofstede, 2002: 12).

Een *vierde* dimensie betreft *de gerichtheid op de korte en lange termijn*. Hier gaat het om het nastreven van deugden uit het verleden, zoals respect voor traditie, of deugden uit het heden, zoals respect tonen en je gezicht niet verliezen, of deugden uit op lange termijn gericht zijn en die in de toekomst beloond worden, zoals spaarzaamheid en doorzettingsvermogen. Nederland is als samenleving van oudsher gericht op de langere termijn. Denk aan de spaarzin van het volk. Marokkanen zijn meer gericht op de korte termijn.

Een *vijfde* dimensie betreft het *omgaan met onzekerheid*. In bepaalde culturen is onzekerheid en onbekendheid een bedreigend iets. Sterk onzekerheidsvermijdende culturen zijn star en intolerant. Onzekerheidsaccepterende culturen zijn soepel en tolerant. In het autochtone deel van Nederland wordt onzekerheid geaccepteerd. Weinigen hangen de stelling aan dat 'wat anders is, gevaarlijk is'. Nederland heeft altijd al moeten leven met een scala van religieuze en politieke minderheden. Alle politieke partijen zijn qua aanhang minderheden. Dat betekent dat Nederlanders over het algemeen goed met onzekerheid kunnen omgaan, beter dan Duitsers. 'Wat anders is, is bij ons niet zo gauw gevaarlijk'. Maar Nederland is toch meer star dan Engeland of Denemarken (Hofstede, 2002: 16).

### *Nederland in de wereld*

Vergeleken met de rest van de wereld springt Nederland er uit qua feminiteit en individualistische oriëntatie (2002: 16). Nederlanders zijn dus zowel *zachtaardig* als *ik-gericht*. De zachtheid komt tot uiting in hulpvaardigheid. De ik-gerichtheid blijkt uit 'ik vind dit', 'ik wil dit' en 'ikke, ikke, ikke'. Advocaten hebben we weinig nodig, we komen wel voor onszelf op, maar des te meer adviseurs. We zijn beter in aanbevelen aan anderen dan hulp kopen (Hofstede, 2002: 16).

Dat we feminiene individualisten zijn vinden we overal terug in de Nederlandse samenleving, bij de ondernemers, winkeliers, journalisten, wetenschappers (Hofstede, 2002: 16). Als allochtonen geïntegreerd raken in Nederland, worden ze ook 'aangeraakt' door de heersende waarden en normen. Generaties andersdenken hebben dat voor hen bezwezen. Al degenen die ooit in Nederland zijn opgenomen, zoals de nazaten van de families Hirsch Ballin, Moszkovics, Da Costa, D'Ancona, Cohen zijn het allemaal geworden. Culturen zijn dus *geen bijkomstigheden* voor gedrag. Culturen zijn essentieel omdat fundamentele waarden voor het tiende levensjaar worden aangeleerd en daarna vrijwel niet veranderen. De rolverdeling in gezinnen en de omgang met schoolkameraadjes is dus essentieel voor vorming, en daar komt dan nog de rol van docenten bij. Vanwege de vroege vorming in waardenoriëntatie is het ook zo moeilijk voor een eerste generatie migranten uit collectieve, masculiene culturen om te integreren. Je moet bij voorkeur geboren en getogen zijn in de Nederlandse cultuur om te integreren, om je de waarden eigen te kunnen maken. Het is een vorm van overvragen, de eis van een salto mortale stellen, om te verwachten van de eerste generatie migranten dat integratie volledig mogelijk is. Om *oudkomers* dus alsnog tot een inburgering te verplichten, twintig of dertig jaar na binnenkomst, is eigenlijk dwaas.

### *Migranten komen uit een andere cultuur*

De cultuurdimensies laten zien dat *vrijwel alle* allochtone minderheidsgroepen in Nederland uit een samenlevingscultuur stammen 'die gekenmerkt wordt door grote machtsafstand, masculiniteit en een meer collectivistische oriëntatie' (Hofstede, 2002: 11). Dat spoort niet met de meer geringe machtsafstand, feminiene en sterk individualistische autochtone meerderheidscultuur in Nederland. Dat verklaart voor

een groot deel integratieproblemen van de meesten uit de eerste generatie allochtonen. Allochtone leerlingen uit de tweede generatie zijn, ook al zijn ze in Nederland geboren, ook nog moeilijk benaderbaar voor discussie en overleg, voor openlijke reflectie op eigen gedrag, voor toegeven. Jongens en meisjes verschillen bovendien sterk door de rol van mannen en vrouwen in het gezinsbeeld van hun eigen oorspronkelijke cultuur (van de ouders). Allochtone jonge mannen hebben maar beperkt aansluiting op de feminine, individualistische cultuur met geringe machtsafstand waarin autochtone jonge mannen opgroeien, maar willen ze integreren dan zullen ze aansluiting zoeken bij de feminie individualistische cultuur. *Dat is een ijzeren wet.* Dat lukt de derde generatie allochtonen aardig of ze willen of niet. De discussie over *behoud van de identiteit* van migranten is dus grotendeels een schijndiscussie. Als vanzelf nemen allochtonen na zekere tijd de kleur van de Nederlandse cultuur over.

### ***Wat politici moeten aanvaarden***

'Politiek Den Haag' moet dus accepteren dat eerste generaties migranten door cultuurverschillen mentaal grote problemen hebben met integratie, en dat ook voor hen die in Nederland geboren zijn – de tweede generatie - er een *culture clash* bestaat die integratie sterk bemoeilijkt. Het is echt te eenvoudig om te denken dat als men de Nederlandse taal spreekt, het probleem is opgelost. Dat blijkt ook wel met tweede generatie migranten, die immers de Nederlandse taal al machtig zijn maar desondanks problemen veroorzaken of erin verzeild raken. Naast deze overeenstemming bestaat er natuurlijk diversiteit binnen de migrantenpopulatie. De machtsafstand in Turkije is minder groot dan in veel andere buitenlanden, en Surinamers zijn minder collectivistisch dan migranten uit vele andere landen. Ook op de drie andere dimensies bestaan er verschillen.

### ***Zijn er nog tegenwerpingen tegen de cultuurtheorie mogelijk?***

We kijken naar twee zaken: cultuurdynamiek en cultuurconvergentie.

Is het mogelijk dat de landsculturen snel veranderen door bijvoorbeeld een grote toeloop van masculien en collectivistisch gerichte allochtonen waardoor zij zich niet hoeven aan te passen maar Nederlanders hun cultuur (moeten/zullen) gaan bijstellen in meer masculiene en collectivistische richting? Dat is niet aannemelijk omdat ten eerste *culturen niet makkelijk veranderen*. Dat komt mede omdat culturen in gedragspatronen van instituties *gereproduceerd* worden. Het is niet alleen zo dat Nederlanders individualistisch zijn maar ook het Nederlanderschap is individualistisch. Elke Nederlander heeft een sofinummer, elke Nederlander die inkomsten verwerft krijgt met de staatsbelasting te maken, wie auto wil rijden moet individueel een rijbewijs hebben, wie zelf een bedrijf start kan zich niet beroepen op de rijkdom van zijn familie, enz. Nederlanders worden voortdurend individueel aangesproken en dus ligt een meer collectivistische cultuur niet in de rede. .

Als culturele oriëntatie moeilijk veranderen, is de kans op *cultuurconvergentie* tussen landen klein. Belgen en Nederlanders zijn burens maar er bestaan nog duidelijke

cultuurverschillen. Dat geldt ook voor Nederlanders en Duitsers. Als Belgen, Duitsers en Nederlanders in politiezaken moeten samenwerken blijken dan ook verschillen en botst het. Dat ligt niet alleen aan een verschil in rechtssysteem.

Tot nu toe blijkt ook weinig van cultuurconvergentie *op het niveau van fundamentele waarden* tussen landen. Wel bleken convergentietendensen in de mode en in voeding. Maar Nederlanders kijken toch naar de televisieseries uit de V.S. en Engeland en in Nederland geproduceerde en uitgezonden programma's van Endemol worden toch uitgezonden in delen van Westeuropa en Australië? Dat is wel zo maar bepaalde programma's slaan vanwege cultuurverschillen niet aan, bepaalde programma's worden geweigerd of van te voren aangepast, en veel kijkers uit land a hebben vaak andere gevoelens bij een programma dan die uit b, c en d en laten zich in hun gedrag niet wezenlijk beïnvloeden door wat ze zien (Hofstede, 2002: 17). Kijken naar de in het Nederlands ondertitelde Arabische tv-zender Al Jazeera leidt er – bij wijze van spreken - niet toe dat Nederlandse katholieken hun kerk daardoor meer gaan mijden.

Convergentie van waarden voltrekt zich over het algemeen over periode van 50-100 jaar (Hofstede, 2002: 17).

### ***Samenvatting en gevolgtrekkingen***

De Nederlandse cultuur wordt gekenmerkt door een sterk individualisme, geringe machtafstand (veel horizontaal overleggen), een sterk feminie culture (zacht, redelijk, bescheiden), geringe neiging tot onzekerheidsvermijding (tolerant, flexibel). Welke consequenties hieraan voor integratiebeleid te verbinden? Ik noem er enkele.

1 *Tijd doet werk*. De eerste, onvermijdelijke gevolgtrekking van dit betoog is dat *hoofdzakelijk de tijd het integratiewerk moet doen*. Dat relativiseert pogingen van de overheid om integratie op korte termijn via bepaalde maatregelen te forceren. En het maakt begrijpelijk dat de integratie van allochtonen in Duitsland, met een veel beperkter integratiebeleid, niet slechter is dan die in Nederland met meer en uitgewerkter integratiebeleid (Koopmans, 2002). Het kost allochtonen uit de meeste 'vreemde' culturen in Nederland enige generaties van contact met waarden, normen en gewoonten van de meerderheidscultuur alvorens men zich echt volop thuis voelt en zonder additionele problemen, bovenop de berg bestaande problemen, functioneert. Elke volgende generatie na de tweede is meer vertrouwd met Nederland, aannemend dat niet elke allochtoon een gezinsrelatie start met een allochtoon uit het buitenland die het Nederlands niet beheerst en de waarden en normen niet kent en uit een collectivistische cultuur met grote machtafstand komt. Allochtonen realiseren zelf inburgering door zich te bekwamen in de taal en dat kan door contacten met medeburgers via het werk en participatie in vrijwilligersorganisaties zoals sportverenigingen. Dat verlamt de Nederlandse overheid niet want die kan proberen te bevorderen dat burgers maatschappelijk participeren.



2 *Kiesrecht*. Dat Nederland bij gemeenteraadsverkiezingen stemrecht gaf aan alle ingezetenen, ongeacht nationaliteit, is internationaal gezien betrekkelijk uniek maar past bij de individualistische, feminieene cultuur met een geringe machtafstand van Nederland. Dat bewijst het nut van toepassing van de cultuurtheorie voor het begrijpen van integratievraagstukken.

3 *Knuffeleffect*. Wordt door de verschillen tussen de Nederlandse cultuur (feminien, individualistisch) en die van veel allochtonen (veelal masculien en collectivistisch) begrijpelijk dat sommige minderheidsvertegenwoordigers Nederlanders verwijten de minderheden soms dood te knuffelen 'door ze de mogelijkheid tot zelfwerkzaamheid te ontnemen', aldus Hofstede (2002: 17). De Nederlandse cultuur is zachtaardig en op overleg gericht.

4 *Reageren vanuit de andere, allochtone cultuur*. Zijn er in correctieve zin ook gevolgtrekkingen mogelijk? Er is wel gesteld dat Nederlandse docenten en politiemensen bijvoorbeeld Marokkaanse jonge mannen na een vergrijp of misdrijf harder zou moeten aanpakken dan thans veelal het geval is omdat ze uit een cultuur komen waarin dat terecht wijzen acceptabel gevonden wordt en 'praten' niet een cultuurinherente handeling is. Die redenering is begrijpelijk. Allochtone jonge mannen uit een masculiene, collectivistische cultuur met grote machtafstand hebben maar inderdaad beperkt aansluiting op de feminine, individualistische cultuur met geringe machtsafstand waarin autochtone jonge mannen opgroeien. Toch is krachtiger terechtwijzen niet de goede lijn omdat het uitgaat van de waarden en normen van de oude cultuur van het herkomstland. Dan leren deze betreffende allochtonen nog niet omgaan met de Nederlandse meerderheidscultuur. De migranten van de derde generatie en volgende generatie zullen dat wel doen omdat de oude cultuurinvloed in Nederland geleidelijk 'verdunt'. Dat leert het onderzoek uit Australië en Nieuw – Zeeland. De derde generatie migranten heeft voornamelijk nog een probleem als ze bij opa en oma op bezoek gaan of via contact met de niet-begrijpende familie of trouwt op basis van uithuwelijking met een buitenlandse uit een andere cultuur.

5 *Territoriale homogeniteit op kleine schaal mogelijk*. Als een gezin uit een collectivistische cultuur naar de meer individualistische samenleving van Nederland migreert, zal dit gezin zich makkelijker aanpassen in een buurt van landgenoten (ter gedachtenbepaling: een buurt is een gebied van 20-150 mensen), waar onderlinge steunverlening mogelijk is. Een *homogene buurt* in een veel grotere gemengde wijk (van pakweg 400-2000 mensen) is geen probleem. In een latere fase van wat wel acculturatie genoemd wordt zullen geslaagde immigranten juist graag naar een gemengde wijk verhuizen (Hofstede, 2002: 15). Er is dus wat te zeggen voor zowel homogeen als gemengd wonen. Deze gedachte is overigens niet overal gemeengoed. Minister van Boxtel zette in het tweede kabinet-Kok veel kaarten op 'gemengd wonen' als integratiedoel. Gemengd wonen is een zinvol doel voor immigranten uit een individualistische cultuur en maar niet voor net gearriveerde immigranten uit een collectivistische cultuur. Dat miskende de bewindsman.

6 *Hereniging wel of niet gewenst*. Een zesde aanbeveling betreft de vraag: is het goed dat migranten van de tweede generatie, die in Nederland geboren zijn hun *bruid of bruidegom halen* uit het oorspronkelijke herkomstland? Dat zou uitgaande van bevordering van integratie verboden moeten worden omdat een (al of niet uitgehuwelijkte) bruid gehaald uit een land met een vreemde cultuur rechtstreeks in de problemen komt in Nederland. Een bruid of bruidegom van elders impliceert dat een tweede generatie man of vrouw trouwt met een migrant uit de eerste generatie. Uit het oogpunt van integratie is dat een stap terug. Gezinsherenigingsoperaties van betrokkenen uit landen met een andere samenlevingscultuur vergroten in het algemeen de integratieproblemen in een meerderheidscultuur als de Nederlandse. Maar de waarde integratie botst met andere waarden, zoals vrijheid van keuze van een huwelijkspartner. Een vervolgvraag is dan of er eisen te stellen zijn aan een huwelijk van een Nederlander met een buitenlandse? Deze discussie voeren we hier niet maar deze is in 2002 wel actueel. Bijvoorbeeld Dittrich meent dat de leeftijdseis van 21 jaar realistisch is voor een partner uit het buitenland.

#### ***Literatuurover de cultuurtheorie van Hofstede***

- Cliteur, P.B., *Moderne Papoea's – Dilemma's van een multiculturele samenleving*, De Arbeiderspers, Amsterdam, 2002.
- Ester, P & L. Halman (red.), *De cultuur van de verzorgingsstaat – Een sociologisch onderzoek naar waardenoriëntaties in Nederland*, Tilburg UP, 1994.
- Hofstede, G., *Allemaal andersdenkenden*, Contact, Amsterdam, 1991.
- Hofstede, G., *Culture's consequences*, Sage, Londen, 2001.
- Hofstede, G., *Culturele diversiteit in de Nederlandse samenleving*, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 28, 2002, nr. 5, pp. 9-18.
- Hofstede, G., e.a., *Measuring organizational cultures*, in: *Administrative Science Quarterly*, jrg. 35, 1990, pp. 286-316.
- Koopmans, R., *Zachte heelmeesters*, in: *Migrantenstudies*, 2002, nr. 3, pp. 87-92.
- Twuyver, M. van, *Culturele diversiteit in organisaties*, Scriptum, Schiedam, 1995.

#### **4 Beleidsvergelijking in internationaal perspectief**

Typen van beleidsvoering in verschillende democratische stelsels

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd vermeld, is veel landenvergelijkend onderzoek gericht op het analyseren en vergelijken van beleid dat door overheden wordt gevoerd. In aansluiting op de typologie van Lijphart inzake verschillende typen democratische stelsels, hebben Peters et al. (1977) getracht deze indeling te verrijken met typen van beleidsvoering. Zij onderscheiden daarbij in navolging van eerdere publikaties *vier typen beleidsvoering die passen bij de vier typen van democratische stelsels*.

Fig. 3: Typen democratische stelsels en typen van overheidsbeleid

gedepolitiseerde democratie  (redistributief beleid)	consociationele democratie  (regulerend beleid)
middelpuntzoekende democratie  (zelf-regulerend beleid)	middelpuntvliedende democratie  (distributief beleid)

Bron: Peters e.a., 1977

Bij het type van de gedepolitiseerde democratie behoort beleid gericht op herverdeling van inkomens en welvaart ('redistributive policies'); in landen met een dergelijk stelsel bestaan uitgebreide systemen gericht op inkomensoverdracht en subsidiëring. Inkomstenbelasting is daarbij een belangrijk belastinginstrument. De Scandinavische landen, maar ook Nederland voldoen aan dit profiel.

De consociationele democratieën kennen vooral regulerend beleid, daarmee via wet- en regelgeving bepalend wat acceptabel en niet-acceptabel is en welke maatschappelijke effecten wel en niet beoogd worden. De inhoud van dergelijk 'technocratisch' beleid is niet altijd even doorzichtig. Het aantal ambtenaren en 'planningsdeskundigen' vormt een indicator voor deze stijl van beleidsvoering. In de oorspronkelijke gedachtengang van Lijphart (1968) is dit type onder andere van toepassing op Nederland.

Middelpuntzoekende democratieën kennen vooral beleid gericht op zelfregulering. Groepen en instellingen in de samenleving die met overheidsregulering te maken hebben, krijgen het recht het overheidsbeleid zelf te implementeren en nader in te vullen. De maatschappelijke orde krijgt vorm via arbeidsconflicten en geschillen die via de rechtbank worden uitgevochten. Ook is de zelfstandigheid van de lagere overheden in dit stelsel groter. De Verenigde Staten vormen een prototype in dit opzicht. Dientengevolge is het proces van beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering in de VS 'never over' (Wilson, 1989). Altijd zijn er wel belangengroeperingen die overheidsbesluiten via politieke kanalen dan wel de rechter kunnen tegenhouden.

De middelpuntvliedende democratieën ten slotte, kennen verdelend beleid, dat net als het herverdelend beleid economisch gericht is. Nu gaat het echter niet om inkomensoverdracht van 'arm' naar 'rijk', maar om een evenredige verdeling van middelen over geografische gebieden (bijvoorbeeld regio's) of functionele sectoren in

de samenleving. Daarbij worden bijvoorbeeld accenten gelegd op de landbouw, het onderwijs en infrastructurele werken. De BTW is een belangrijk belastinginstrument in een dergelijk stelsel. Frankrijk vormt een goed voorbeeld van dit type van beleid.

Tot zover de combinatie van vier typen democratieën en dominante stijlen van beleidsvoering. Uit het empirisch onderzoek van Peters et al. (1977) blijkt overigens dat in de gedepolitiseerde en de consociationele democratie zowel herverdelend als regulerend beleid voorkomen. Dit spoort met de eerdere kanttekeningen ten aanzien van de positie van Nederland in dit verband. Aldus lijkt het er op dat er in democratische stelsels eerder drie dan vier beleidsstijlen zijn. Dat laat onverlet dat buiten de westerse wereld mogelijk nog hele andere typen van beleidsvoering te identificeren zijn.

Daarnaast is het denkbaar dat landen in de loop van de tijd opschuiven van het ene naar het andere type. Zo kent Nederland eigenlijk geen consociationeel stelsel meer in de pure vorm zoals Lijphart dat in 1968 bedoelde; de Nederlandse politiek is eerder opgeschoven naar het gedepolitiseerd stelsel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederland een mixture van *beleidsstijlen* kent die tot beide typen behoren. Maar voor de nabije toekomst wordt juist voorzien dat Nederland zich ontwikkelt tot een zogenaamde '*zelfverzorgingsstaat*' met trekken van zelfregulerend beleid naar Noordamerikaans model (Van Dam, 1993). Typologieën, zoals die van Lijphart, hebben met andere woorden een attenderende, heuristische waarde; maar zij vormen zeker geen instrument om naties en hun beleid eens en voor altijd van een etiket te voorzien.

### ***Determinanten van overheidsbeleid***

Internationaal beleidsvergelijkend onderzoek van een geheel ander karakter betreft de vraag naar de determinanten van beleid. Met name het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat heeft de aandacht van onderzoekers getrokken. In het voetspoor van Wilensky (1975) hebben de Nederlandse onderzoekers Bertrand (1981) en Van Snippenburg (1986) internationaal-vergelijkend indicatoren-onderzoek gedaan. Zij waren geïnteresseerd in de determinanten van de verschillen tussen landen in overheidsuitgaven voor bepaalde beleidsterreinen (zoals sociale zekerheid, huisvesting en onderwijs). Hun onderzoek - gebaseerd op gegevens van zeer veel landen - is niet bedoeld om typologieën te ontwikkelen. Veeler werken zij met pad-analytische modellen, gericht op het vinden van significante causale beïnvloedingsmogelijkheden in termen van verklaarde variantie. Hun data bestaan uit indicatoren, afkomstig uit statistische jaarboeken.

Uit deze onderzoeken blijkt onder meer dat de graad van economische ontwikkeling, de duur van de modernisering van de samenleving en de opkomst van belangengroepen zoals vakbonden een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming en uitbouw van overheidsuitgaven voor sociaal beleid. Politieke participatie via liberaal-democratische kanalen blijkt daarentegen geen invloed op het ontstaan van sociaal beleid te hebben. Ook economische afhankelijkheid van het buitenland blijkt

niet van betekenis voor de binnenlandse inrichting van de overheidsuitgaven (Van Snippenburg, 1986). Een van de fundamentele implicaties van dergelijke resultaten is dat de betekenis van de politieke factor nogal gerelativeerd wordt. Het ontstaan van overheidsuitgaven voor sociaal beleid lijkt eerder een onderdeel van autonome maatschappelijke processen dan het resultaat van gerichte invloed van de factor 'politiek'. Tot een vergelijkbare conclusie komt de socioloog De Swaan in zijn historisch-sociologische landenvergelijkende studie naar het ontstaan van de moderne welvaartsstaat (De Swaan, 1989). Kwantitatief en kwalitatief internationaal-vergelijkend onderzoek kan klaarblijkelijk heel goed bij hetzelfde eindpunt terechtkomen.

Een en ander is op een lager abstractieniveau terug te vinden in het gegeven dat er tussen landen grote verschillen bestaan in de wijze waarop sociaal-economisch beleid, zoals de vormgeving van de verzorgingsstaat, tot stand komt. Met name het zogenaamde *corporatisme-debat* heeft in dit verband geleid tot een aantal interessante landenvergelijkende studies (bijvoorbeeld Lehmruch en Schmitter, 1982; Crouch, 1993). De wijze waarop maatschappelijke belangengroeperingen zoals werkgeversverenigingen en vakbonden, betrokken worden bij sociaal-economische besluitvorming, verschilt van land tot land en binnen één land van tijd tot tijd. De relatie hiervan met nationale economische prestaties leidt tot interessante beleidsvergelijkende bevindingen.

De zojuist besproken onderzoeken hebben vooral een fundamenteel-wetenschappelijke achtergrond. Het onderzoek dat gericht is op de praktische beleidsvergelijking, is echter minstens zo belangrijk. Gelet op de toenemende internationale vervlechting van overheden en hun beleid mag men aannemen dat internationale beleidsvergelijking alleen nog maar aan belang zal winnen (Feick, 1983; Bressers en Honigh, 1986; Johnson, 1992). Het gaat hier om een tak van bestuurskundig onderzoek die nauw aansluit op, maar duidelijk verder gaat dan de vergelijking van wetten en regels in verschillende landen. Dat type onderzoek behoort tot de rechtsvergelijking, een discipline die vanwege de toenemende internationalisering natuurlijk ook steeds belangrijker wordt. Comparatieve beleidsanalyse is een proces van minutieus onderzoek.

In de traditie van de beleidsanalyse wordt een gedetailleerd onderscheid gemaakt tussen verschillende typen variabelen:

- 1) contextuele variabelen zoals doelstellingen, beschikbare middelen, tijdsgewricht, politieke cultuur;
- 2) onafhankelijke variabelen zoals organisatiestructuur, private versus publieke uitvoering en financiële structuur en
- 3) afhankelijke variabelen zoals beleidsinstrumenten en hun effectiviteit.

Door elk land op dergelijke variabelen te laten scoren, is het mogelijk om relevante verschillen op te sporen. Maar dat gaat niet zonder problemen.

Ten eerste doen zich methodologische kwesties voor bij het waarnemen en registreren van de gegevens. Men moet duidelijk verder kunnen gaan dan de officiële beleidsdocumenten om de gewenste data te verzamelen. Het geijkte instrument daartoe, het interview, biedt de ondervraagden echter de mogelijkheid om de zaken 'al te mooi voor te stellen', om aan 'window dressing' te doen derhalve (Feick, 1983). Daarnaast is er een ander belangrijk probleem bij dit soort onderzoek. Er zijn in dergelijk onderzoek namelijk veel relevante variabelen, terwijl het aantal constante factoren gering is. Met name wanneer het aantal landen waarvoor het onderzoek verricht wordt niet al te groot is, is dit een ernstig probleem. Toch is het mogelijk om een substantieel gedeelte van de beleidseffectiviteit vast te stellen met een relatief beperkt aantal variabelen. Wanneer onderzoekers er in slagen om de effecten van juist de manipuleerbare variabelen boven water te krijgen, is dat louter winst (Ellemers, 1976). In dat geval is dit type comparatief onderzoek behoorlijk waardevol, zeker ook voor de beleidsmakers zelf.

Via de comparatieve beleidsanalyse komt de complexiteit van het bestuurskundig onderzoeksveld in zijn volle omvang in beeld. Duidelijk is dat de institutionele en organisatorische vormgeving van de beleidsontwikkeling en -implementatie, een belangrijke intermediaire rol speelt bij het onderzoek naar beleidsvergelijking. Internationaal-vergelijkend onderzoek gericht op structuur en functioneren van overheidsorganisaties is daarom op zichzelf al zinvol.

### *Intermezzo*

Tot zover een introductie op de theorie van Hofstede, de theorie van Almond & Verba, en de theorie van Lijphart. We gaan nu de overstap maken naar de theorie van Wildavsky c.s. Die theorie is een hulpmiddel om opvattingen van beleidsmakers te reonstrueren. We beginnen met aandacht voor 'beleidstheorie'.

#### *Literatuur over waarden*

- Moore, M., Creating public value – Strategic management in government, Harvard UP, Cambridge, 1995.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), Why people don't trust government, Cambridge, 1997.
- Jorgensen, T.B., The public sector in an in-between time: searching for new public values, in: Public Administration, vol. 77, 1999, nr. 3, pp. 565-585.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Public sector performance – An international comparison of education, health care, law and order and public administration, Den Haag, 2004.

## **5 Naar een cultuurtheorie**

### *De beleidstheorie*

Wie een conceptueel kader wil vinden voor het opsporen van opvattingen van beleidsmakers over beleid, kan 'de beleidstheorie' kiezen zoals door Hoogerwerf (1984) geformuleerd. Een beleidstheorie is de verzameling opvattingen van

beleidsmakers die ten grondslag liggen aan beleid. Deze opvattingen zijn te onderscheiden in opvattingen op het vlak van

- a. oorzaak-gevolg,
- b. doel-middel, en
- c. normatieve relaties.

Deze normatieve relaties zijn van belang omdat een beleidsprobleem is te zien als een discrepantie tussen waarden en feiten. Maar niet iedereen hanteert dezelfde waarden. Daarom bestaan er ook verschillen in probleemperceptie en -definitie.

- In de bestuurskunde zijn technieken ontwikkeld om de *causale relaties* in kaart te brengen. Denk aan de causale graphentheorie van Frans Leeuw (1984, 1986, 1995).

- Het *doel-middeldenken* is in kaart te brengen met de beroemde doelboommethode van Gijs Kuypers (1980). Wie inzicht in een beleidsprobleem wil krijgen kan de methode-Joldersma toepassen. Cisca Joldersma (1992, 1993) gebruikte een combinatie van de causale graphenanalyse en doelboommethode om inzicht te krijgen in verschillende definities van beleidsmakers van een beleidsprobleem.

Hierover bestaat duidelijkheid, aldus Hoppe (1993: 175) die wij hier volgen.

- Maar hoe staat het met de *normatieve relaties*? We kunnen wel doelen en middelen in kaart brengen en ook opvattingen over oorzaken en gevolgen, maar dan blijft toch een bijzonder verschijnsel optreden. Dat is dat waarden en feiten niet goed te scheiden zijn en dat onderzoekers partij kiezen, soms heel bewust en soms zonder zich steeds hiervan bewust te zijn. Over hun analyse ligt als het ware een normatief interpretatiekader. De een hanteert dit, de ander dat. Experts verschillen van mening, en politieke vertegenwoordigers doen dat ook. Welk zicht hebben we op interpretiekaders? De vraag die in het rondemodell bij besluitvorming over beleid aan de orde was, was 'wie krijgt wat op welk moment gedaan?'. Men noemt dit ook wel de politieke (belangen) benadering (Schwarz).

Deze vraag kan worden aangevuld of zo men wil verrijkt, met de vraag 'waarom wil men wat men wil?'

De *culturele benadering* van Schwarz, Douglas en van Thompson c.s. vraagt daarvoor aandacht, dus voor de achterkant van een belang. We passen die verderop toe op onder andere de LNG-casus.

### ***De cultuurtheorie: Douglas***

De cultuurtheorie: van wie is die eigenlijk? Van Mary Douglas. Deze antropologe ontwikkelde in de jaren zeventig de idee van *group grid*. Die grid is de basisidee.

De ideeën die tezamen als de culturele theorie, of cultuurtheorie, worden aangeduid zijn uitvoerig en volledig beschreven in het boek '*Cultural theory*' van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990).

Wildavsky, bij wiens werk we stilstaan, kan dus niet gezien worden als de grondlegger hoewel hij wel een grote bijdrage leverde aan introductie en gebruik van deze theorie in de bestuurskunde en politieke wetenschap (Wildavsky, 1984,

1987, 1989; Douglas & Wildavsky, 1982; Eberg, 1998: 273). Het is dus onjuist om de cultuurtheorie volledig op het conto van Wildavsky te schrijven.

Douglas spreekt overigens van wereldbeelden, waar Wildavsky spreekt van culturen.

### *Mary Douglas en de cultuurtheorie*

- Douglas, M., *Natural symbols - Explorations in cosmology*, Barrie & Rockliffe, Londen, 1970, pp. 54-64. Een bewerking en meer heldere uiteenzetting in Collins (1994).
- Collins, R. (ed.), *Four sociological traditions - Selected readings*, Oxford University Press, Oxford, 1994., pp. 271-280.
- Douglas, M. en A. Wildavsky, *Risk and culture*, University of California Press, Berkeley, 1982.

#### *Overige publicaties:*

- Douglas, M., *Cultural bias*, Royal Anthropological Institute, Londen, 1978.
- Douglas, M., *How institutions think*, Syracuse University Press, Syracuse, 1986.
- Douglas, M., *Implicit meanings*, Routledge and Kegan Paul, Londen, 1975.
- Douglas, M., *Purity and danger- An analysis of the concepts of pollution and taboo*, Londen, 1966.
- Douglas, M., *Risk and blame*, Routledge, Londen, 1992.
- Douglas, M., *Thought styles*, Sage, Londen, 1996.
- Douglas, M., *Governability: a question of culture*, in: *Millennium*, jrg. 22, 1993, nr. 3, pp. 436-481.

### *De aanloop naar een cultuurtheorie bij Wildavsky*

Douglas schreef een boek met Wildavsky: 'Risk and culture'. Hoe komt een auteur als Wildavsky, die schreef over begrotingen en belastingen, bij een cultuurtheorie? We doen hier een poging om daar achter te komen.

Aaron Wildavsky, overleden in 1993 in Berkeley, was een fameus (veel geciteerd) en een eigenzinnig man. Hij verbleef in 1992 in Nederland. Toen was hij bezig met milieuvraagstukken. Eerder had hij zich al bezig gehouden met energie en technologievraagstukken.

#### *Politiek van wantrouwen*

In 1981 verscheen een boek dat hij schreef met Ellen Tenenbaum. Het ging over de schatting van de olie- en gasvoorraad in de V.S. In dat boek komt het gevecht om cijfers aan de orde. Er liggen massa's data, maar toch is er sprake van een controverse. Het schatten van een voorraad aan gas gaat met onzekerheid gepaard. Beide auteurs zeggen: 'energy estimates can only be energy guesses'. Groepen verschillen van mening over de voorraad. Iedereen heeft zijn *eigen* feiten die iedereen *zelf* wil gebruiken.



*'No one group trusts any other group to give data that are "valid", "reliable", "accurate", or "consistent" - and their data most certainly are not "objective" (achterflap van hun boek), aldus Wildavsky & Tenenbaum (1981).*

De titel van hun boek luidt dan ook *'The politics of mistrust'*. Er is gebrek aan overeenstemming en vertrouwen. In plaats van een proces van gegevensverstrekking op gang te brengen om elkaar te informeren en informatie voor besluitvorming te gebruiken, wordt informatie gezien en gebruikt om elkaar te kritiseren en wordt informatie als steun voor een eigen standpunt gebruikt.

In hun boek laten Wildavsky en Tenenbaum zien hoe informatie verzameld wordt en groepen elkaar hiermee bestoken. *'Every party in the system influences the information, and "little" is accepted as "true" by all'*. Wildavsky en Tenenbaum: *'offer ways to find (and make) information which is at least useful for energy decision-making'*.

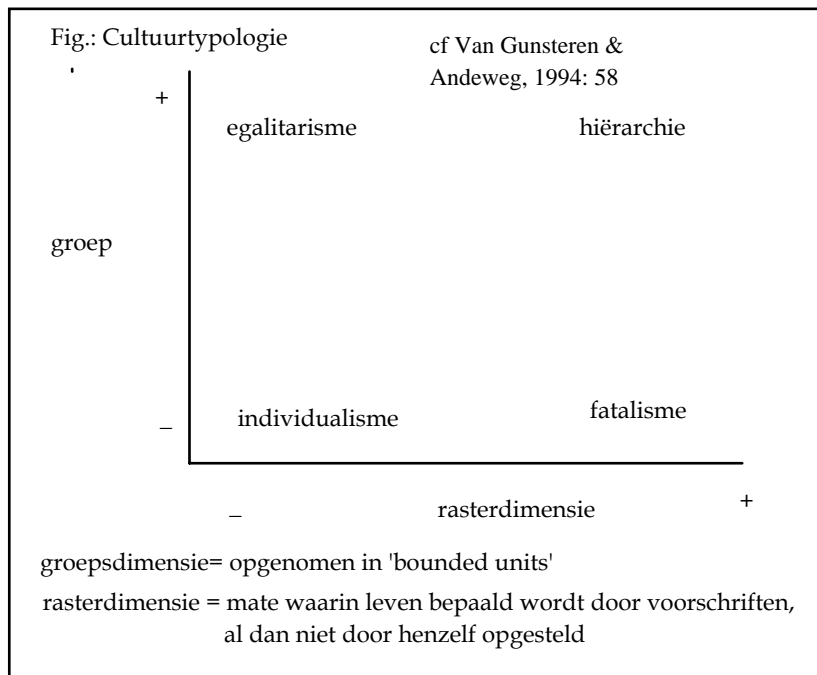
Bruikbare kennis is nodig.

#### *Risico's van technologie verschillen per cultuur*

Wildavsky richt zich vervolgens niet alleen op 'resources' maar ook op het gebruik van gas, olie en andere middelen. Zijn aandacht gaat uit naar riskante technologie. In 1982, een jaar na het verschijnen van *'The politics of mistrust'*, komt Wildavsky met een met de antropologe Mary Douglas geschreven boek *'Risk and culture'*. Daarin ontwikkelen zij de gedachtengang dat de perceptie van risico's verschilt van cultuur tot cultuur. *'Mensen kiezen wat ze vrezen'* (Elsevier, 121292: 89). We komen daarop terug.

#### *Vier regimes, vier kwadranten*

Wildavsky had de vier kwadranten van cultuur in het begin van de jaren tachtig al ontdekt: hiërarchie, egalitarisme, individualisme en fatalisme. Deze indeling in kwadranten of regimes (Wildavsky, 1984) ontstond op basis van groepsbinding (opgenomen zijn in 'bounded units' en de rasterdimensie (mate waarin het leven bepaald wordt door al of niet zelf opgestelde voorschriften).



- 'Bewoners' van het *hiërarchisch* kwadrant of *regime* kenmerken zich door een sterke mate van groepsbinding en een 'hoge' rasterpositie (veel voorschriften). Groep heeft betrekking of de mate waarin een burger is ingelijfd in eenheden van mensen. Raster staat voor de mate waarin de burger keuzevrijheid heeft of de alternatieve beperkt zijn of worden door voorschriften en gegevenheden. hoe meer voorschriften er zijn, hoe minder armslag een burger heeft om het eigen leven vorm te geven, om zelf te onderhandelen en keuzen te maken. In de hiërarchie wordt een groepslid geconfronteerd met regels van de hiërarchie. 'De baas bepaalt'. In een hiërarchie hebben alle mensen en dingen een plaats. De koningin of koning kan gezag uitoefenen in een hiërarchie als iedereen de spelregels volgt.
- Het *egalitaire* kwadrant of regime kent een sterke groepsbinding maar de regeldeterminatie is beperkt. Regels van buiten de groep worden niet geaccepteerd. Wat wel geaccepteerd wordt, zijn regels vanuit de eigen groep zelf. Regels van buiten kunnen de groep zelfs hechter maken en verzet van de groep oproepen.
- De 'leden' van een *individualistisch* kwadrant moeten niks hebben van voorschriften en de groepsbinding is ook laag. Alleen het individu telt. Individuen willen hun verhouding tot andere individuen dus niet opgelegd krijgen door groepsbinding of groepsvoorschriften. Wat van buiten toegelaten wordt, maken ze zelf uit.
- *Fatalisten* willen ook niks met een groep te maken hebben, maar ze laten hun leven wel bepalen door voorschriften. De fatalist is het subject van het van buitenaf opgelegde voorschrift. Fatalisme wordt in bepaalde versies van de cultuurtheorie ook wel *despotisme* genoemd (Oversloot, 1998: 4).

Thompson, Ellis & Wildavsky (1990) spreken van een type als 'a way of life'.

Dit schema komen we op vele plekken in de literatuur tegen (Schwarz & Thompson, 1990: 9; Coyle, 1994: 227; Van Gunsteren en Andeweg, 1994: 58; Hendriks, 1996: 55).

Hendriks noemt de vier typen een *cultuur - structuurcombinatie*. Hij spreekt ook van ideaaltypen. Oversloot (1998) vindt het woord '*ideaaltype*' minder geslaagd.

#### *Vier natuuropvattingen*

Later zouden Thompson, Ellis & Wildavsky (1990: 27) naast deze vier ziens- en zijnswijzen ook nog vier '*myths of nature*' onderscheiden. Vier verschillende opvattingen over natuur, die noemen we hier om duidelijk te maken dat er door de kwadranten gereisd kan worden en hoe Wildavsky dat voor Mozes zag.

- De bewoners van het hiërarchisch kwadrant menen dat de natuur tegen een stootje kan en dat natuurlijk herstel optreedt bij doorbreking van het evenwicht, tenzij te ver doorgeslagen wordt.
  - De egalitaristen zien de natuur als een zeer kwetsbaar iets. Behoedzaamheid in de omgang met de natuur is gevraagd. Maar de andeen iets voorschrijven, dat doen de egalitaristen niet. Ze binden alleen zichzelf als groep.
  - De individualisten menen dat de natuur heel veel kan hebben.
  - De fatalist wet niet echt wat de natuur kan hebben. Het kan mee- en tegenvallen.
- Er was ook nog een vijfde opvatting maar die laten we hier terzijde (zie Oversloot, 1998: 5).

Vanuit deze vier regimes wordt de werkelijkheid waargenomen. De culturele lenzen impliceren een opvatting over natuur en dus ook over risico's. Denk aan het boek van Douglas & Wildavsky uit 1982 '*Risk and culture*'. Een ander cultuurrégime impliceert een andere risicoperceptie. Individualisten zien geen gevaar waar egalitaristen vanuit schrik de 'adem inhouden' en hiërarchisten zich afvragen of een fatale norm wel of toch niet wordt overschreden. Natuur dient zich dus niet neutraal aan. Het is maar hoe je de natuur waarneemt.

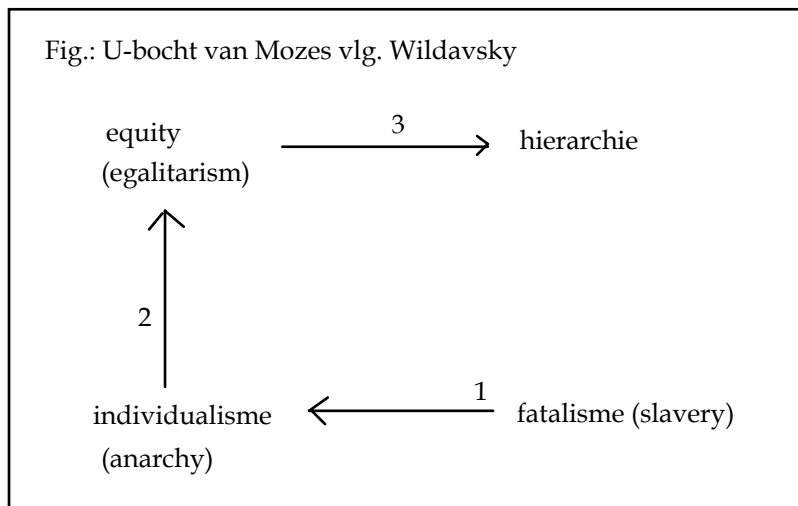
In werkelijkheid komen deze vier regimes in één samenleving voor. Ze hebben aanhangers. Ze botsen. Er zijn coalities denkbaar (zie Sabatier; Hajer).

Als de natuur bijvoorbeeld in de vorm van een Tsernobyl-ramp wordt waargenomen, kan een individu de zaak ernstiger inschatten dan daarvoor. Zo'n individu kan van kwadrant wisselen. Een egalitarist kan menen dat er nu toch echt wat moet gebeuren (de eigen groep volstaat niet meer) en kan daarom een verbond aangaan met de hiërarchisten. Kwadranten zijn dus geen statisch iets.

#### *Mozes reist door de kwadranten*

Wildavsky legt uit wat dit betekent voor Mozes en zijn volk. In 1984 komt Wildavsky met '*The nursing father*', een boek over Mozes als politiek leider. Daarin laat de schrijver zien dat Mozes een reis door de kwadranten maakte. Een Godsidee is daarin het met cultuur verbonden natuurconcept dat het gedrag van Mozes beïnvloedt, zoals dit later zal belanden in het boek van Thompson, Ellis en Wildavsky.

Wildavsky zegt dat Mozes een soort 'U-turn' maakte. Tijdens de reis van Egypte naar Israel maken de joden volgens Wildavsky een reis door de kwadranten, door de cultuurregimes. Mozes c.s. komen vanuit de 'slavery' (later fatalisme genoemd). Mozes is een passieve leider van een passief volk dat achter hem staat. Geleidelijk maakt dit regime plaats voor 'anarchy' (later individualism) en 'equity' (egalitarism) naar 'hierarchy'. Dan institutionaliseert Mozes zijn leiderschap. De U-bocht ziet er als volgt uit.



Het boek is de moeite van het lezen waard. Een 'prachtig boek' zegt Hans Oversloot (1998: 13).

#### *Wildavsky over de westerse cultuur*

We komen nu bij 'But is it true?', het postuum, in 1995 uitgegeven, boek van Wildavsky. Het effect van de variëteit van vier natuurregimes, van de vier culturele lenzen, wil Wildavsky nu beperken (cf Oversloot, 1998: 13). Hij wijst op de noodzaak van kennisname van natuurwetenschappelijk en ander onderzoek over de gevaren van onder andere verzuring. Wildavsky heeft zijn standpunt ook in interview toegelicht. We vatten samen.

Veel westerse burgers breken zich het hoofd over de keerzijde van de vooruitgang in de vorm van angst voor kernenergie, genetische manipulatie, pesticide, broeikaseffect en het gat in de ozonlaag. Welke milieurampen hangen westerlingen boven het hoofd? Wildavsky begint dan aan 'een zwerftocht langs kommer en kwel'. Hij krijgt oog voor de ontruiming van het Amerikaanse plaatsje Love Canal, voor asbest, pcb's, dioxine. Moet al die informatie geloofd worden? Luisteren naar experts is volgens Wildavsky niet genoeg. Hij ging zich verdiepen in wetenschappelijke literatuur van (natuurlijk) experts over deze verschijnselen. Daaruit moest een antwoord volgen op de vraag welke experts hij moest geloven.

Het lezen van die artikelen van deskundigen was niet eenvoudig. De taal is zijn inziens 'afschuwelijk' en meestal staan er in die artikelen maar enkele zinnen die je begrijpt, liet hij in een interview dat gepubliceerd werd in Elsevier (121292) weten.

Maar daardoor moet men zich niet laten afschrikken, bemoedigt hij. De geïnteresseerde leek moet zich niet laten afschrikken door de weinige leesbare passages. 'Ik heb mezelf aangeleerd hoe ik dat soort artikelen moet lezen en leer dat nu ook aan mijn studenten. Iedereen die geen analfabeet is, kan zich zelf een oordeel vormen over gecompliceerde onderwerpen als het broeikaseffect of dioxine. Mensen hoeven niet afhankelijk te zijn van experts' (Elsevier). Regel een is egosterkte: geloof in jezelf. Zet door. Regel twee: negeer de zinnen die je niet begrijpt en omcirkel wat je wel begrijpt. Regel drie: de lijst van gewichten en andere maten is belangrijk. Want: wat doet een theelepeltje zout in een zwembad van 4 bij 7 meter?

Na twintig tot dertig artikelen gelezen te hebben is een leek redelijk op de hoogte. Je begrijpt dan waar de controverses over gaan. Daarmee gewapeld kan men uitmaken of men de beweringen van de milieubeweging, experts, journalisten volgt of niet. Zo'n kritische houding van burgers is belangrijk in een politieke democratie. Burgers moeten niet alles geloven wat gezegd wordt.

Volgens Wildavsky hebben de meeste milieudreigingen in westerse landen iets gemeen.

1 Er bestaat een grote kloof tussen de claims en het werkelijke bewijs (Elsevier, 121292).

2 Wildavsky meent ook dat er vaak een jacht ontstaat op verschijnselen, waardoor ook het onschuldige eraan moet geloven. Zo is asbest in een lage concentratie totaal ongevaarlijk. De reactie is in de V.S. evenwel geweest om *overall* asbest in scholen weg te halen. Dat is fout.

3 Veel milieudreigingen vallen in de loop der tijd mee. Hij noemt als voorbeeld dioxine. Dat blijkt minder gevaarlijk te zijn dan men een jaar daarvoor dacht. Op de afnameregel bestaat een uitzondering, meent hij. Dat is het gat in de ozonlaag. De berichten daarover worden steeds alarmerender.

Wildavsky mag graag ontmaskeren. Een van de meest opvallende verschijnselen was dat de ozonlaag helemaal niet gemeten wordt door ozon te meten. De stelling dat er iets met de ozonlaag aan de hand is, is gebaseerd op *andere* metingen dan op meting van de ozonlaag, zegt hij in 1992. 'Over het broeikaseffect is Wildavsky al even sceptisch. Er is maar een hard feit, dat de concentratie aan kooldioxide in de atmosfeer stijgt. De rest is allemaal theorie, schattingen en speculatie' (Elsevier, 121299: 92). Hij acht het broeikaseffect wel een fantastische '*science teacher*'. Nadenken over het verschijnsel leert ons veel over ... de aarde en het klimaat. Hij betwijfelt of de stijging van het CO<sub>2</sub>-gehalte het klimaat ingrijpend negatief beïnvloedt.

Wildavsky meent dat de westerse cultuur teveel verzekeringspolissen kent. Als je leeft, loop je risico's en die moeten vooral niet uitgebannen worden. Als men geen risico durft te lopen, raakt men verlamd. Tegenwoordig is vaak een rechtvaardiging nodig om iets te doen. '*Trial and error*' is nodig en niet '*trial without error*'.

Kortom, geloof niet alles wat de milieubeweging of een werkgeversorganisatie zegt en hou er ook rekening mee dat westers milieubeleid geldverspilling is. Wildavsky koos op het einde van zijn leven dus partij. Hij had niet langer behoefte aan het scheppen en analyseren van variëteit.

### *Enkele publicaties van en over Wildavsky*

*van*

- Wildavsky, A., *Budgeting*, Transaction, New Brunswick, 1986.
- Wildavsky, A., *Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation*, in: *American Political Science Review*, jrg. 81, 1987, pp. 3-21.
- Wildavsky, A., *Craftways*, Transaction, Piscataway 1993.
- Wildavsky, A., *Federalism and political culture*, Transaction, Piscataway, 1997 (ed. Schleicher & Swedlow).
- Wildavsky, A., *Frames of reference come from cultures*, in: Freilich, M. (ed.), *the relevance of culture*, Bergin and Garvey, South Hadley, Mass., 1989.
- Wildavsky, A., *Planning and budgeting in poor countries*, Transaction, New Brunswick, 1980.
- Wildavsky, A., *Political culture and political preferences*, in: *American Political Science Review*, jrg. 82, 1988, nr. 2, pp. 593-596.
- Wildavsky, A., *Searching for safety*, Transaction, New Brunswick, 1988.
- Wildavsky, A., *Speaking truth to power*, Transaction, New Brunswick, 1988.
- Wildavsky, A., *The beleaguered presidency*, Transaction, Piscataway, 1991.
- Wildavsky, A., *The nursing father- Moses a a political leader*, University of Alabama Press, Birmingham, 1984.

*over*

- Jones, L.R., *Aaron Wildavsky: a man and scholar for all seasons*, in: *Public Administration Review*, vol. 55, 1995, nr. 1, pp. 1-16.
- Korsten, A. en Th. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.

## **6 Wat kan met de cultuurtheorie?**

### *Douglas en Wildavsky: vier contexten*

Mary Douglas en Aaron Wildavsky (1982) ontwikkelden in *'Risk and culture'* een typologie van vier *manieren van leven*, door de variatie aan betrokkenheid van burgers bij het sociale leven in te delen op de dimensies 'groep' (behoort de mens tot een kleine groep?) en 'raster' of 'grid' (wordt het leven van een individu begrensd door alternatieven/voorschriften die van buiten worden opgelegd?). Dat leidt tot vier typen sociale context. Het gaat om de volgende.

- Hiërarchische relaties: sterke sociale relaties en sterke externe binding.
- Egalitaire sociale relaties: er is hier sprake van een sterke groep met zwakke externe bindingen.
- Een individualistische context: hier is sprake van een zwakke sociale groep en weinig externe binding, en dus veel vrijheid.

- Een fatalistische context slaat op een zwakke sociale groep en een sterke externe binding.

Met dit onderscheid treden Douglas en Wildavsky in het voetspoor van eerder werk van de antropologe Mary Douglas (1970, 1975, 1978). Douglas had eerder dit onderscheid in context waarin mensen leven ook gemaakt. Zij sprak in dat verband van *wereldbeelden*. Haar stelling was dat het denken van mensen een produkt is van de sociale verhoudingen waarin ze leven. Zij illustreerde dat met het Indiase kasteesysteem. De maatschappelijke ordening bepaalt dus het denken, of anders gesteld 'institutions do the thinking'. Haar boek uit 1986 heet dan ook *'How institutions think'*.

Deze vierdeling is een opmaat geweest voor de opstelling van vier culturele lenzen, vier culturele regimes in latere werk van Wildavsky (o.a. Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990). Er was ook een vijfde maar dit blijft nog even buiten beschouwing.

### *Nogmaals de vier cultuurtypen*

Wat als risico's van nieuwe technologie gepercipieerd wordt, verschilt van cultuur tot cultuur. De cultuurtheorie helpt verklaren *waarom* door personen en door organisaties bepaalde keuzen worden gedaan (Douglas en Wildavsky, 1982; Douglas, 1986; Wildavsky, 1987, 1988, 1989; Thompson, Ellis en Wildavsky, 1990).

Vanuit de cultuurtheorie zijn vijf culturele lenzen te onderscheiden: fatalisme, hiërarchie, egalitarisme en individualisme, autonomie. We noemden er in het voorgaande vier. Er worden er ook wel vier onderscheiden, waarbij 'autonomie' afgevoerd worden.

We formuleren ze nu wat vrijer.

- 'Bewoners' van het *hiërarchisch* kwadrant of *regime* kenmerken zich door een sterke mate van groepsbinding en een hoog raster (veel voorschriften). In de hiërarchie wordt een groepslid geconfronteerd met regels van de hiërarchie. 'De baas bepaalt'.
- Het *egalitaire* kwadrant of regime kent een sterke groepsbinding maar de regeldeterminatie is beperkt. Regels van buiten de groep worden niet geaccepteerd. Wat wel geaccepteerd wordt, zijn regels vanuit de eigen groep zelf. Regels van buiten kunnen de groep zelfs hechter maken en verzet van de groep oproepen.
- De 'leden' van een *individualistisch* kwadrant moeten niks hebben van voorschriften en de groepsbinding is ook laag. Alleen het individu telt. Individuen willen hun verhouding tot andere individuen dus niet opgelegd krijgen door groepsbinding of groepsvoorschriften. Wat van buiten toegelaten wordt, maken ze zelf uit.
- *Fatalisten* willen ook niks met een groep te maken hebben, maar ze laten hun leven wel bepalen door voorschriften. De fatalist is het subject van het van buitenaf opgelegde voorschrift. Fatalisme wordt in bepaalde versies van de cultuurtheorie ook wel *despotisme* genoemd (Oversloot, 1998: 4).

Schema: De vijf culturen van Wildavsky

		group	group	group
		-	0	+
grid	-	individualisme		egalitarisme
grid	0		autonomie	
grid	+	fatalisme		hiërarchie

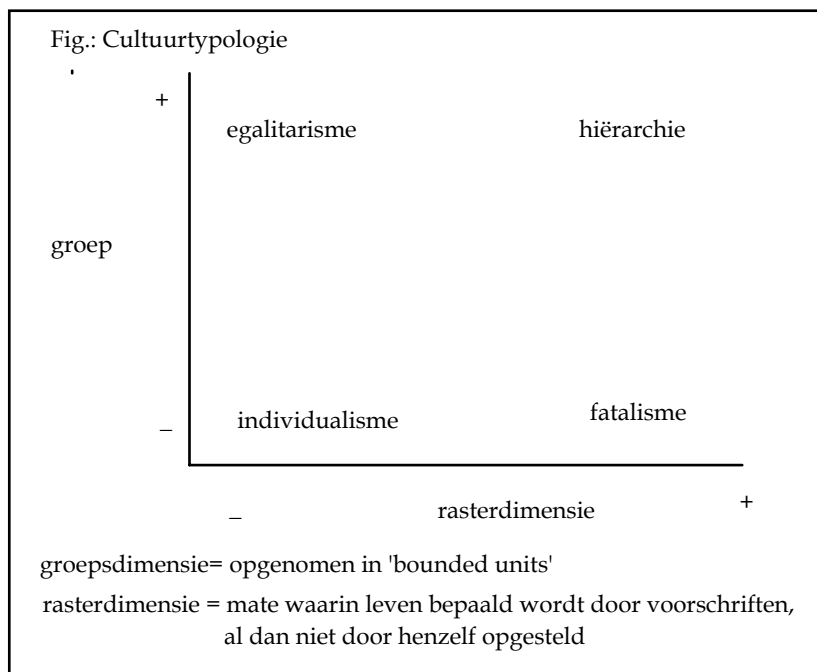
Kan iemand zich een fatalistische cultuur voorstellen in Nederland? Frissen (in: Facta, 1997) meent van niet.

Bij nader inzien gelden de volgende drie cultuurtypen als 'viable': de egalitaire, hiërarchische en individualistische cultuur (verg. Van Heffen, Klok en De Vries, 1996: 47). Met deze drie werkt een auteur als Hoppe ook. Vanuit de ontwikkeling van het milieubeleid sinds 1970 blijkt er niet veel over het fatalistisch type te zeggen (zie Bressers en Klok, 1996: 453).

**Achtergrond: Komt fatalisme of despotie nergens voor?**

Oversloot (1998) is geïntrigeerd hierdoor. Hij wijst op de bekende studie van Robert Putnam 'Making democracy work - Civic traditions in modern Italy'. In dat boek komt de 'non-civic culture' voor als een door despotie bestempelde cultuur, 'een cultuur met sterk fatalistische kenmerken' (Oversloot, 1998: 7). Het gaat om wat wel wordt aangeduid met politiek cynisme.

Een ander voorbeeld is volgens Oversloot het boek van Banfield uit 1958 'The moral basis of a backward society', waarin deze de cultuur van het Zuid-Italiaanse Montegrano beschrijft. Die cultuur wordt door Edward Banfield getypeerd als 'amoral familism' of 'amoral individualism'. Het beeld is dat welvaart en welzijn gedetermineerd worden door omstandigheden buiten het individu.





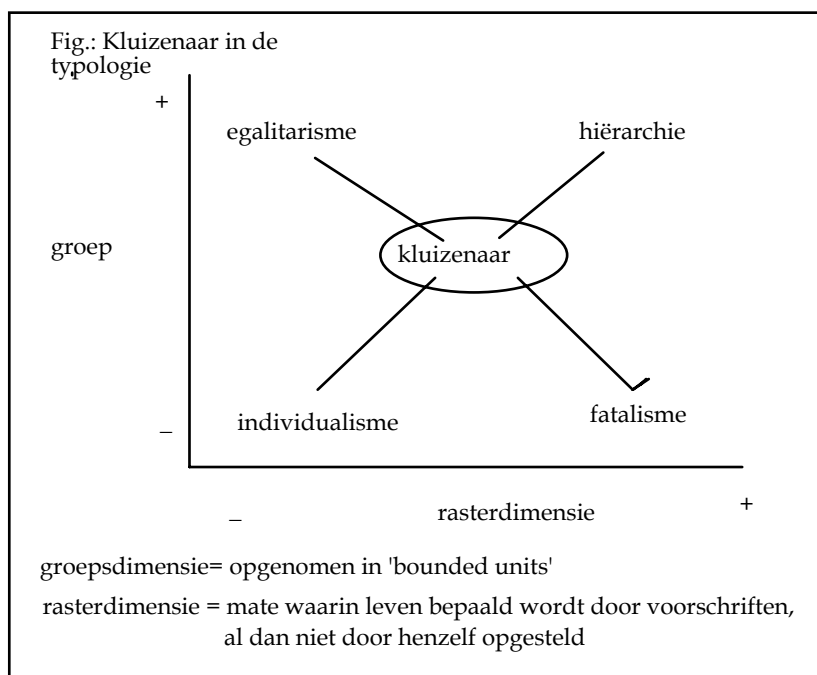
Wildavsky heeft geprobeerd duidelijk te maken dat bepaalde culturen bepaalde preferenties impliceren. Hij werkte dat uit voor bepaalde vraagstukken, zoals risico (wat is bedreigend?), schaarste, rechtvaardigheid, informatie (wat wordt als informatief gezien?).

Het groep-rastermodel is ook in Nederland toegepast door L. Boon en K. Schuyt. Men raadplege van Boon (1983; hoofdstuk 6 en 7) *'De list der wetenschap'*, door Schuyt *'Arbeidstijdverkorting en maatschappelijke orde'*, in: Von Grumbkow en Gottschalk (1984) en door Hendriks (1996).

### *De vijfde cultuur: de kluzenaars*

Wat is er toch met die vijfde cultuur aan de hand, dat die steeds wordt afgedaan als minder belangrijk?

In de typologie van Thompson, Ellis & Wildavsky (1990) wordt een vijfde cultuur of 'way of life' onderscheiden. Het gaat om de 'hermit', de kluzenaar, die zich onttrekt aan groep en raster, die zich losmaakt van welke groep dan ook en ook niets te maken wil hebben met voorschriften, noch van binnen een groep noch van buiten opgelegd. De kluzenaar leeft zijn eigen leven. De kluzenaar leeft slechts fysiek in de samenleving. Daarmee houdt het op. De plek die Thompson c.s. voor de 'hermit' reserveren is die op het snijpunt van de vier posities.



Hoe die kluzenaarspositie te beoordelen?

### *Argument contra handhaving van het kluzenaarstype*

Mary Douglas (1996) heeft meegedacht. Ze vindt deze vijfde positie minder geslaagd. Zij is niet de enige (Oversloot, 1998: 6).

Wat zijn de argumenten contra positie vijf? De kluizenaar is te voegen bij de individualist. Ook de individualist ziet immers van interactie af.

Er is ook wat te zeggen voor plaatsing van de kluizenaar in het fatalistisch type. Waarom? Omdat de fatalist zich onttrekt aan voorschriften en daarbij zichzelf zijn handelingsvrijheid ontnemt. De kluizenaar wordt autonoom als de fatalist. Maar de fatalist komt nauwelijks voor in Nederland wordt wel beweerd, dus hoe ver komen we dan met de kluizenaar? Dat is geen argument, omdat de typologie niet alleen voor de analyse in een land, in dit geval Nederland, bedoeld is. Fatalisten kunnen elders wel voorkomen. Fatalisme als cultuurtype is een mogelijkheid. Daarmee lijkt ook de kluizenaar weer in beeld.

Blijft positie vijf houdbaar als we kijken naar het aan de kluizenaar gekoppelde natuurbeeld? De 'hermit' heeft uiteraard niks op met een opgedrongen natuurbeeld want van een groep of hiërarchie moet de kluizenaar niets weten. Thompson c.s. stellen dan ook dat de kluizenaar de bekende vier natuurbeelden ('myths of nature') transcendeert. Hoe we ons die transcendentie voor moeten stellen, wordt niet duidelijk.

#### *Argument pro handhaving van het kluizenaarstype*

Wie uitgaat van het absolute onderscheid tussen vier typen in de typologie, kan de kluizenaar moeilijk anders plaatsen dan op een middenstip. Als 'men zich het onderscheid tussen de kwadranten vloeiend voorstelt' is plaatsing van de kluizenaars 'weg van het midden, aan de randen van de individualistische en fatalistische kwadranten zo raar nog niet', aldus Oversloot (1998: 6).

#### *Conclusie*

Laten we ons voor het begrip van de functie van de cultuurtypologie niet vastbijten in dit vijfde type, de kluizenaar. In het door Coyle en Ellis (1994) geredigeerde boek '*Politics, policy and culture*', waarin wordt gerapporteerd over pogingen tot operationalisatie, blijven de fatalisten ook afwezig (ook Coyle, 1994a; Jenkins-Smith & Smith, 1994).

Daar staat tegenover dat niet uit te sluiten is dat in empirie meer dan vier of vijf typen voorkomen. 'Het postulaat van cultural theory dat er vijf en niet meer dan vijf levensvatbare "ways of life" bestaan, berust, onder andere, op een te rigide interpretatie van de "grid-group"-typologie van Mary Douglas', aldus stelling drie bij het proefschrift van Peter Maassen (1996) '*Governmental steering and the academic culture*'.

#### *Van context naar politieke cultuur*

Deze vier contexten staan niet op zich. Men kan ze doortrekken naar een *politieke cultuur*. In een hiërarchische politieke cultuur is sprake van veel gesuggereerde zekerheid. Hier hoort hiërarchische sturing bij en veel 'top-down'-denken.

Culturen zijn in werkelijkheid niet volledig homogeen volgens Wildavsky maar *altijd pluralistisch*. Ze zijn een mengvorm van de vier genoemde culturen.

Daarmee zet hij de deur open naar de empirische mogelijkheid van een verfijnd geheel aan culturen in de wereld, en tegelijk wordt de cultuurtheorie zo gerelativeerd. Onzinnig is het niet om te spreken van mengvormen. Het is immers niet plausibel dat de wereld in de kern slechts drie, vier of vijf culturen zou kennen.

### ***Menging van cultuur bepaalt vitaliteit***

De stelling dat een cultuur altijd pluralistisch is, is door Thompson, Ellis & Wildavsky (1990) uitgewerkt op het vlak van politieke culturen. Zij wijken af van de cultuurtheorie van Almond & Verba doordat het trio auteurs oog heeft voor variatie de er *binnen* een nationale politieke cultuur bestaat. De aard van de menging bepaalt de vitaliteit van een politieke cultuur.

### ***Dynamiek opsporen***

Wat kan met de cultuurtheorie? De cultuurtheorie is

- een middel om de mix aan culturen in een samenleving vast te stellen (dominantie van een type?) en
- een middel om in internationaal-vergelijkend opzicht de achtergrond in de preferenties die achter beleid schuil gaan vast te stellen (zie Hendriks), en
- een middel om lange termijnontwikkeling in een beleid vast te stellen (zie Bressers en Klok; Van Gunsteren en Andeweg, 1994).

### ***Achtergrond: cultuurtypologie middel voor analyse van beleidsdynamiek***

Als een cultuur een zekere mix is van de botsing van de vier cultuurtypen van Thompson c.s. (1990), kunnen er in een dynamiek ook verschuivingen optreden en kan de typologie een hulpmiddel zijn om verschuivingen in kaart te brengen.

### ***Onthiërarchisering bijvoorbeeld?***

De volgende passage van Van Gunsteren en Andeweg (1994: 59) illustreert dat het mogelijk is de cultuurkwadranten tot uitgangspunt te nemen voor een schets van dynamiek.

'Bij onthiërarchisering lukt het de verantwoordelijke stuurders, de bewaarders van de orde, niet om ze weer op hun plaats te zetten. Dit onvermogen om te "plaatsen", deze mislukte pogingen om te sturen en het stelsel van samenhandelen te herzien, verergeren de dislocatie. Interventies die hiërarchische sturing veronderstellen, maar er niet in slagen deze in de huidige context gestalte te geven, versterken zelf de voortgaande onthiërarchisering. Bevonden vroeger zowel stuurder als leden van de (verzuilde) samenleving zich hoofdzakelijk in het hiërarchisch kwadrant, thans zien we meer en meer dat de te besturen mensen en mensen uit dit kwadrant verdwijnen. Dit hangt samen met een tweetal ontwikkelingen. In de eerste plaats neemt de mate van inlijving van individuen in begrensde eenheden af. De groepsdimensie wordt zwakker. Dit komt tot uiting in een toename van een

individsualistische cultuur in de samenleving (yups, calculerende burger, enzovoort). Ten tweede neemt het aantal dwingende bindingen die het individu met de samenleving heeft af; het leven van het individu wordt in steeds mindere mate beperkt door van buitenaf opgelegde voorschriften'.

## 7 De cultuurtheorie van Thompson, Ellis & Wildavsky

De enige jaren terug overleden Aaron Wildavsky heeft in zijn werk uit de jaren tachtig willen laten zien dat bepaalde culturen bepaalde *preferenties* met zich brengen. Hij werkte dit uit voor een aantal classificaties, zoals rechtvaardigheid (wanneer wordt iets als onrechtvaardig beoordeeld?), risico's (wanneer wordt iets als bedreigend ervaren en als een risico?), rechtvaardigheid, schaarste, informatie (wat wordt gepercipieerd als informatief?), enz. (zie Wildavsky, 1987, 1988, 1989; Thompson, Ellis en Wildavsky, 1990).

In 1990 verschijnt het intrigerende boek '*Cultural theory*' van Thompson, Ellis en Wildavsky. Het boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel geeft een uiteenzetting van de cultuurtheorie. Het tweede deel bevat een bespreking van alternatieve cultuurtheorieën. Namen passeren de revue als van Weber, Parsons, Merton en Elster. Het derde deel gaat over politieke culturen. Een secundaire analyse op het materiaal van G. Almond en S. Verba uit 1963 leidt tot classificatie van landen als Duitsland, Verenigde Staten en Groot-Brittannië.

Het boek '*Cultural theory*' is een boek uit een drieluik. Dat delen Michiel Schwarz en Michael Thompson mee in het voorwoord van '*Divided we stand*' (1990). Het drieluik bestaat uit

- '*Dilemmas of presidential leadership*', de studie over leiderschap van Ellis & Wildavsky (1989),
- '*Divided we stand*' van Schwarz en Thompson, en
- '*Cultural theory*' van Thopson, Wildavsky & Ellis (1990).

De cultuurtheorie van het driemanschap Thompson, Ellis & Wildavsky is gebaseerd op de dimensies '*groep*' en '*raster*', die we noemden en die zijn ontleend aan werk van Mary Douglas, aan wie het boek is opgedragen. Hoewel de auteurs verschillende definities geven van groep en raster komen de dimensies neer op het volgende. Groep en raster betrekking op de betrokkenheid van een individu bij het sociale leven. '*Groep*' staat voor de mate waarin een individu is opgenomen in begrensde eenheden. Hoe sterker de betrokkenheid, hoe meer de individuele keuze onderhevig is aan normen of besluiten van de eenheid. Denk bij voorbeeld aan een kloostergemeenschap, een leger, een ziekenhuis, een trimgroepje, een architectenbureau, een krantenredactie, een politieke fractie. '*Raster*' heeft betrekking op de mate waarin het individueel leven beperkt wordt door van buitenaf opgelegde regels of normen. Hoe uitgebreider de voorschriften zijn en hoe meer bindend, des te kleiner de keuzevrijheid voor het individu is.

Deze combinatie leidt tot in dit boek tot vijf(!) patronen van sociale relaties: hiërarchisch, egalitair, individualistisch, en fatalistisch, en een restcategorie (kluizenaars). De auteurs menen dat burgers hun cultuur, dat wil zeggen hun denken, kijken, normeren en doen, in overeenstemming proberen te brengen met het patroon in sociale zin. Cultuurpatronen zullen worden gekenmerkt door een begrensde rationaliteit.

Wildavsky betreft de stelling dat culturen altijd *pluralistisch* zijn. Ze zijn een *mengvorm* van de genoemde cultuurpatronen. Ook *individuele mensen* kennen een mengvorm, een 'multiple self'. Het wereldbeeld van mensen is variabel. Het wordt beïnvloed door de omstandigheden waarin we verkeren.

De functie van de cultuurtheorie is dat die in culturele vertekening die een bepaalde ordening legitimeert. Milieuvraagstukken beschouwen ze vanuit dit perspectief van culturele vertekening. Zo zullen egalitaristen vooral de ernstige gevolgen van het kapitalisme voor het milieu verwoorden. Ze zullen de markt aanwijzen als veroorzaker. De oplossing wordt derhalve gezocht in terugdringing van marktelementen. enzovoorts.

Dat culturen pluralistisch zijn, is door Thompson e.a. (1990) uitgewerkt voor *politieke* culturen. De auteurs doen dat door de vier typen te nemen en vervolgens vier ideaaltypen 'politieke cultuur' te benoemen. Vervolgens komen ze tot de waarneming van politieke culturen in de werkelijkheid. Daarbij uiten zij kritiek op de beroemde analyse van politieke culturen door Gabriel Almond and Sidney Verba. Thompson e.a. leggen een grotere nadruk op de variatie die binnen een politieke cultuur optreden (zie over politieke cultuur ook Righart, 1989). Elke cultuur is daarom een mengvorm van de vier typen, zoals gesteld. De kenmerken van deze mengvorm werken in op het democratisch karakter van een politieke cultuur.

De cultuurregimes zijn ook als verschillend op te vatten in termen:

- a het mensbeeld
- b het beeld van hoe de wereld in elkaar zit
- c de kijk op informatie
- d de managementstijl
- e een opvatting over interactie.

Hendriks (1996: 65) pakt dat op voor zijn analyse van cultuurtypen in het automobilitybeleid in twee steden.

Schwartz & Thompson (1990: 66-67) geven de verschillen tussen de vier politieke culturen in 'divided we stand' veel gedetailleerder weer.

Schema: Vier politieke culturen volgens Schwarz & Thompson (1990: 66-67)

	Hierarchical	Egalitarian	Individualistic	Fatalistic
Preferred way of organizing	Nested bounded group	Egalitarian bounded group	Ego-focused network	Margins of organized pattern

Certainty (myth of nature)	Nature/perverse	Nature ephemeral	Nature benign	Nature capricious
Rationality	Produral	Critical	Substantive	Fatalistic
View of resources	Scarce	Depleting	Abundant	Lottery
Scope of knowledge	Almost complete and organized	Imperfect but holistic	Sufficient and timely	Luck
Learning style	Anticipation	Trial without error	Trial and error	Luck
Social context	Positive group/positive grid	Positive group/negative grid	Negative group/negative grid	Negative group/positive grid
Desired systems properties	Controllability (through inherent orderliness)	Sustainability (through inherent fragility)	Exploitability (through inherent fluidity)	Copability (through inherent chaos)
Ideal scale	Large	Small	Appropriate	--
Energeering aesthetic	High-tech virtuosity	Frugal and environmentally benign	Appropriate (as cheap and cheerful as possible)	--
Ideal of fairness	Equality before law	Equality of result	Equality of opportunity	Not on this earth
Cultural bias	Ritualism and sacrifice	Fundamentalism/millennarianism	Pragmatic materialism	Inconsistent eclecticism
Preferred economic theory	Bureaucratization through increasing transaction costs (Williamson)	'Buddhist' and 'thermodynamic' economics (Schumacher and Georgescu-Roegen)	Neo-Austrian competition without equilibrium (Hayek, Alchian)	Marginalization through structural imbalance (neo-Marxist)
Energy future	Middle of the road (technical fix)	Low growth (radical change now)	Business as usual	What you don't know ...
Perception of time	Balances distinction between short and long term	Long term dominates short term	Short term dominates long term	Involuntary myopia
Preferred form of governance	Leviathan	Jeffersonia	Laissez-faire	It doesn't matter who you vote for ....
Salient risks	Loss of control (i.e. of public trust)	Catastrophic, irreversible and inequitable developments	Threats to the functioning of the market	--
Method of consent	Hypothetical consent	Direct consent	Implicit consent	Non consent
Method for applying model of consent	Natural (or other ideal) standards	Expressed preferences	Revealed preferences	--
Risk-handling style	Rejection and absorption	Rejection and deflection	Acceptance and deflection	Acceptance and absorption
Latent strategy	Secure internal structure of authority	Survival of the collectivity	Preservation of the individual's freedom to contract	Survival of individual
Commitment to institutions	Correct procedures and dominated statuses are supported for own sake <i>Loyalty</i>	Collective moral fervour and affirmation of shared opposition to outside world <i>Voice</i>	Only if profitable to the individual. If not, than <i>Exit</i>	--

### *Kritische literatuur over cultuurtheorie en toepassingen*

- Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), *Politics, policy and culture*, Westview Press, Boulder, 1994.

- Ellis, R. & M. Thompson (eds.), *Culture Matters- Essays in honour of Aaron Wildavsky*, Westview Press, Boulder, 1997.

- Grendstad, G. & P. Selle, Cultural theory and the new institutionalism, in: Journal of Theoretical Politics, jrg. 7, 1995, nr. 1, pp. 5-27.
- Grendstad, G., Culture, in: Journal of Comparative Policy Analysis, vol. 3, 2001, nr. 1, pp. 5-30.
- Grenstad, G., Grid-Group Theory and Political Orientations – Effects of Cultural Biases in Norway in the 1990s, in: Skandinavian Political Studies, vol. 23, 2000, nr. 3, pp. 217-244.
- Gunsteren, H. van, Culturen van besturen, Boom, Meppel, 1994.
- Jenkins-Smith, H.C. & W.K. Smith, Ideology, culture and risk perception, in: Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), Politics, policy and culture, Westview Press, 1994, pp. 17-32.
- Selle, P., Culture and the study of politics, in: Scandinavian Political Studies, jrg. 14, 1991a, nr. 2, pp. 97-124.
- Selle, P., It must have something to do with 'Logic' - A rejoinder to Aaron Wildavsky, in: Scandinavian Political Studies, jrg. 14, 1991b, pp. 361-364.
- Schwarz, M. & M. Thompson, Devided we stand - Redefining politics, technology and social choice, Harvester Wheatsheaf, Londen, 1990.
- Thompson, G. Grenstad & P. Selle, Cultural theory as political science, Routledge, Londen, 1999.
- Wildavsky, A., What other theory would be expected to answer such profound questions? A reply to Per Selle's critique of 'Cultural theory', in: Scandinavian Politicl Studies, jrg. 14, 1991, nr. 4, pp. 355-364.

## 8 Toepassingen van de cultuurtheorie

### *Jensen*

Lotte Jensen heeft de 'cultural theory' toegepast. 'In the last decade experiments with decentralized democratic governance and citizen involvement have been launched throughout Europe in functional domeins as varied as housing, environmental planning, primary schools and care for the elderly'. Het artikel van Jensen 'analysies such democratization processes through the lense of cultural theory as formulated by Thompson, Ellis and Wildavsky (1990). It argues that cultural theory provides a framework for understanding why formal democratic rights and rules are not necessarily matched by democratic images among actors. It draws on empirical material from the Danish social housing sector, which is widely recognized for its decentralized governance system and extensive tenant involvement'. 'The article explores the possible consequences of dismantling hierarchy in public governance systems through the spectacles of cultural theory' (Jensen, 1998: 117).

### *Literatuur*

- Jensen, L., Cultural theory and democratizing functional domains: the case of Danish housing, in: Public Administration, vol. 76, spring 1998, pp. 117-139.

### *Cultuur en gedeelde macht tussen bestuurslagen: Wildavsky*

Wildavsky heeft geschreven over *centralisatie* en *decentralisatie* in de wereld, en ook over federalisme. Een aantal artikelen die hij hierover in de periode 1976-1985

schreef, is door Schleicher & Swedlow (1997) postuum gebundeld. De opvattingen van Wildavsky over deze thematiek zijn de moeite waard omdat ze origineel zijn. Algemener gesteld: de meeste publicaties van Wildavsky zijn de moeite waard.

Wildavsky is niet stil blijven staan in het denken over dit onderwerp. Was hij in de jaren vijftig een nationalist, in de jaren zeventig en tachtig wordt hij een federalist. Dat blijkt uit de gebundelde artikelenreeks. De centrale notie van Wildavsky luidt dat *federalisme* het optimum is tussen centralisatie en decentralisatie. Wildavsky zelf spreekt van *non-centralisatie*. Non-centralisatie behelst de verdeling van de macht tussen bestuurslagen in plaats van een samenballing hiervan. Door de spreiding van de macht ontstaat er beweging in een bestuursstelsel. Federale staten treden in competitie met elkaar en er ontstaat zo ook variëteit in beleid tussen staten. Dat moet niet negatief worden beoordeeld, eerder positief. Maar competitie is niet genoeg. Ook gedeelde verantwoordelijkheid is in een bestuursstelsel nodig. Door de mix aan verantwoordelijkheden, dus de gedeelde verantwoordelijkheid, is geen organisatie continu verantwoordelijk. Deze opvatting sluit aan bij het overheersende denken in de Verenigde Staten, *de dominante cultuur*.

Wildavsky meent dat kleinschaligheid de voorkeur heeft boven grootschaligheid. Onderzoek bevestigt hem in dat idee. De stelling dat grootschalige organisaties efficiënter zijn dan kleinschalige organisaties verwerpt Wildavsky vanuit het argument dat 'economies of scale' in het openbaar bestuur op de meeste gebieden afwezig zijn en voorzover ze er wel zijn ze ook regelmatig in het voordeel van kleinschaligheid uitvallen.

Hij komt met een tweede argument. Van kleinschalige organisaties wordt wel gezegd dat ze tot verschillen in uitkomsten van beleid kunnen leiden. Volgens Wildavsky is hier weinig op tegen. Het gelijkheidsdenken (geen diversiteit van kleinschalige organisaties toestaan) dat zou leiden tot grootschalige organisaties impliceert machtsconcentratie en een vermindering van participatiemogelijkheden voor burgers. In grootschalige organisaties met een gelijk regiem voor grotere gebieden ontstaat een grotere afstand tot burgers.

Federalisme bewerkstelligt de juiste mix tussen individualisme en collectivisme dat congruent is met de Amerikaanse cultuur. Volgens Wildavsky is de cultuur het belangrijkste argument voor non-centralisatie.

#### ***Literatuur over Wildavsky***

- Ellis, R. & M. Thompson (eds.), *Culture Matters- Essays in honour of Aaron Wildavsky*, Westview Press, Boulder, 1997.
- Schleicher, D. & B. Swedlow, *Aaron Wildavsky: federalism and political culture*, Transaction Books, New Brunswick, 1997.
- Vries, M.S. de, *Bespreking van Schleicher & Swedlow 'Wildavsky: federalism and political culture'*, in: *Openbaar Bestuur Internationaal*, 1998, nr. 5.



- Lane, J.E., Is federalism superior?, in: Steunenbergh, B. en F. van Vught (eds.), Political institutions and public policy, Kluwer, Dordrecht, 1996, hst. 5.

### ***Culturele lenzen om de geschiedenis van overheidsfinanciën te interpreteren***

Is het bereik van de politieke-cultuurlenzen beperkt tot hedendaagse beleidsproblemen? Het antwoord is negatief. Deze theorie is bijvoorbeeld ook te hanteren voor de analyse van veranderingen over een lange reeks van jaren. Webber en Wildavsky (1986) hebben de geschiedenis van de belastingheffing en overheidsuitgaven in westerse landen bescheven. Hun boek begint zo'n vijfduizend jaar terug aan de Tigris en de Eufraat. Als de auteurs arriveren in Rome is eenvijfde van het boek 'uit'. Een deel handelt over Europa ten tijde van de Middeleeuwen en de Renaissance. Een deel gaat over de industriële revolutie en een deel over de 'new deal' in de Verenigde Staten en daarna. Dat betekent dat het einde van het begrotingsevenwicht ook aan de orde komt. Het boek eindigt bij president Reagan.

De auteurs tonen zich verontrust over het verdwijnen van een van de erfgoederen uit de vorige eeuw: de begrotingsnormen, die zowel betrekking hadden op de inrichting van de begroting, de budgetprocedure en het begrotingsevenwicht. Onbeheersbaarheid is troef. Open einde-regelingen enzo voort. De jongste verbeteringen vinden ze geen echte verbeteringen.

Webber en Wildavsky laten allerlei 'grote' theorieën die het proces willen verklaren de revue passeren. We noemen de stagnatietheorie van Mancur Olson (pressiegroepen leiden tot verkalking), de wet van Pelzman (hoe meer gelijkheid, hoe meer druk in de richting van een grotere overheid), en de fiscalisatietheorie van Reischauer. De auteurs gaan *ook* in op de cultuurtheorie. Een interessant boek, en volgens de econoom Jan Pen een 'indrukwekkende prestatie' (Pen, 1987: 21).

### ***Achtergrond: Recent werk van Wildavsky***

Wildavsky is enkele jaren terug overleden. Sun-Ki Chai en Brendon Swedlow hebben werk van Wildavsky verzameld dat ze postuum uit gaan geven. Het eerste boek is: Chai, S.K. en B. Swedlow (eds.), Culture and social theory - Aaron Wildavsky, Transaction Books, Londen, 1997. 'The essays in this volume exemplify cultural theory's potential contributions to three seemingly disparate, but related areas: the social construction of meaning, normative/analytical political philosophy, and a theory of rational choices. This book is the first in a series of Aaron Wildavsky's collected writings being published posthumously by Transaction. Wildavsky selected, sequenced and grouped all but three of the essays included in 'Culture and social theory' prior to his death. Some are presented here for the first time. Wildavsky's central objective is to strip away the camouflage and reveal varying domains of social life as fields of cultural competition. 'Culture and social theory' will be a necessary addition to the libraries of political scientist, economists and policy makers, not to mention all those who admire Wildavsky and his work.

### ***Institutes scheppen een denkwereld: andere invalshoek mogelijk?***

Wie de rol van bepaalde denkpatronen en werkwijzen bij beleid wil begrijpen kan door een cultuurtheorie begrijpen dat instituties, en dus organisaties, een denkwereld scheppen. Beleidsproblemen worden nogal eens benaderd vanuit een gegeven denkkader, vanuit vastgestelde categorisering, die beïnvloed zijn door tradities, en wijzen van werken in een organisatie of een netwerk (zie Douglas, 1987; Van der Veen, 1991).

Frank Fischer (1990) benadrukt in *'Technocracy and the politics of expertise'* een andere weg waarlangs we de vraag naar het ontstaan of dominantie van een bepaalde manier van denken en werken kunnen begrijpen. Hij richt zich op de aanpak van de federale overheid en dus op Washington.

In Washington heeft zich rondom de federale overheid een netwerk van instituten gevormd. Yehezkel Dror sprak in 1979 nog van 'think thanks', die hij aanduidde als 'a new invention'. Maar daar is het niet bij gebleven. Dit netwerk is gegroeid en heeft steeds meer invloed heeft gekregen op de agendering en het verloop van andere beleidsprocessen. Experts vervullen een grote rol in de probleemdefiniëring en opstelling van agenda's (zie ook Meltsner: *'Rules for rulers - The politics of advice'*, 1990; Smith: *'The idea brokers- Think thanks and the rise of the new policy elite'*, 1991).

Waren het aanvankelijk, rond de 'war on poverty' instituten als Brookings Institute, met liberale intellectuelen in hun midden, die de trom roerden, later ontstonden daar reacties op, en gingen ook meer conservatieve instituten zich roeren. Er trad een spiraal-effect op: steeds meer instituten en lobbyisten trokken naar Washington. Dat leidde niet tot een ideologische strijd en politisering maar tot dominantie van 'het expert model'. Men spreekt van 'domestic policy analysis'.

We zien hier dat het (institutionele) expert-netwerk grote invloed heeft op het denken. De rol van denktanks als 'Brookings' en de 'Heritage Foundation' is niet zozeer depolitisering maar overheersing van bepaalde wijzen van denken.

Het is niet alleen Fischer die hier op wijst, maar ook in de bundel onder redactie van Carol Weiss (1992) *'Organizations for policy analysis'* komen we hierover meer aan de weet. Daarin wordt ook door Alice Rivlin uitgelegd hoe het 'Brookings Institute' en door Patrick Ford hoe het 'American Enterprise Institute' beleidsanalyse beoefent. Ook de 'Rand Corporation' en enkele anderere instituten komen aan bod.

Wie vanuit de aanpak van Fischer naar Nederland zou kijken zou de rol van de Sociaal-Economische Raad (SER), van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en van planbureaus als het Centraal Planbureau (CPB), de Rijksplanologische dienst (RPD) en van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in beschouwing moeten nemen. Daarover bestaat ook allerlei literatuur (zie Andeweg e.a., 1993, hst. 8; dissertatie Hirsch Ballin). Ook in Nederland is de interesse gegroeid in werkwijzen van adviseurs (zie bijvoorbeeld Van Eekelen en De Caluwé, 1996). Te bezien zou zijn of voor Nederland weer een andere conceptueel kader nodig is om

denk- en werkwijzen te begrijpen. Een neo-corporatistisch kader, zoals Van der Veen (1991: 308) suggereert?

Wie een vergelijking wil maken van de rol van expertise tussen verschillende Westeuropese landen kan terecht bij een studie van B. Guy Peters & A. Barker (eds.) 'Advising West European governments- Inquiries, expertise and public policy' uit 1993. Daarin wordt ook ingegaan op Nederland.

#### ***Literatuur over cultuurtheorie: enkele toepassingen, commentaar***

- M. Bovens en P. 't Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction books, New Brunswick, 1996.
- Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), Politics, policy and culture, Westview Press, Boulder, 1994.
- Ellis, R. & M. Thompson (eds.), Culture Matters- Essays in honour of Aaron Wildavsky, Westview Press, Boulder, 1997.
- Engbersen, G., Publieke bijstandsgeheimen - Het ontstaan van een onderklasse in Nederland, Stenfert Kroese, Leiden, 1990.
- Heffen, O. van, Review of Frank Hendriks, Beleid, Cultuur en Instituties - Het verhaal van twee steden, DSWO Press, Leiden, 1996, in: Acta Politica, Spring 1997, 1, pp. 86-90.
- Hoppe, R. & A. Peterse, Handling Frozen Fire - Political culture and risk management, Westview Press, Boulder, 1993.
- Maassen, P.A.M., Governmental steering and the academic culture - The intangibility of the human factor in Dutch and German universities, De Tijdstroom, Utrecht, 1996.
- Oversloot, J., De culturele theorie welwillend belicht door een agnosticus, in: Beleid en Maatschappij, 1998, nr. 4, pp. 229-240.
- Selle, P., Culture and the study of politics, in: Scandinavian Political Studies, vol. 14, 1991, nr 2, pp. 97-124.

### **9 De culturele basis van probleemstructurering**

De studie van beleid kent een deelterrein en dat betreft onderzoek naar probleemdefiniëring en structurering. Wat beschouwen we als vraagstukken of thema's die in de politiek-bestuurlijke arena aan bod komen en hoe denken en praten we daarover? Dat is het terrein van onderzoek van Cobb & Elder, Hisschemöller, Hoppe, Van Heffen, maar ook zoals zal blijken van de culturalisten. We gaan hier in op de relatie tussen culturele (basis)verschillen voor probleemstructurering die doorwerken in stijlen van beleidsambtenaren en politici. Anders gesteld, bestaan er hiërarchische en cultuuroptieken op probleemstructurering? Nog anders gesteld, heeft het werk van Wildavsky, Thompson e.a. ons iets te zeggen voor het omgaan met problemen? We betrekken hier de stelling dat dat inderdaad zo is.

***Weinig alternatieven: waarom?***

Kijken we naar de feitelijke politiek-bestuurlijke discussies dan blijkt dat er vaak opmerkelijk weinig alternatieven ter discussie staan. Waarom?

- De oorzaak daarvoor kan gezocht worden in agenderingsprocessen die bepaalde thema's en alternatieven in dat verband laten afvallen (denk aan de studies van Rochefort & Cobb).
- Ook in ineffectieve lobby en pressie waardoor bepaalde voorstellen niet op de agenda komen.
- De oorzaak kan ook zijn dat een vraagstuk taboe is in een bepaalde periode of in kringen van het heersende regiem. Denk aan het schrappen van de belastingaftrek van hypotheekrente.
- Een andere verklaring is te vinden in de cultuur die impliciet ervoor zorgt dat veel alternatieve probleemdefinities onderdrukt worden. Daarop gaan we hier in. Dat brengt ons bij Wildavsky, Thompson, Schwarz e.a.

### *Cultuur doet ertoe*

Wildavsky heeft ooit gezegd, op een EIPA-bijeenkomst in Maastricht: alle vraagstukken die ergens in de wereld een zaak van een overheid zijn, zijn elders in de wereld een vraagstuk van private aandacht. Dat is te verbreden naar culturen. Binnen een cultuur kunnen er ook nog verschillen van mening zijn. Als er geen overeenstemming is over waarden op het vlak van veiligheid, economie en ecologie in relatie tot het debat over mainportontwikkeling van bijvoorbeeld Schiphol dan is sprake van een controverse en zelfs misschien van politiek conflict.

### *Beleidsproblemen als constructie*

Zowel in het wereldwijze perspectief van verschil in kijk en behandeling van beleidsvraagstukken als binnen de context van een (dominante) cultuur zijn beleidsproblemen onderhevig aan processen van culturele en politieke constructie, zelden als objectief gegeven. In aansluiting op Eckstein is cultuur te zien als de variabele en cumulatieve stapeling van geleerde patronen van oriëntatie op acties in samenlevingen. Vanuit een cultuur ontstaat *interpretatie* alvorens al of niet tot actie wordt overgegaan.

De culturele benadering, die geassocieerd wordt met namen als die van Thompson, Wildavsky, Ellis en Douglas is door te trekken naar probleemdefinitie. Deze benadering claimt dat beperkingen in de rationaliteit, regels om bepaalde probleemdefinities uit te sluiten, het zoeken en vinden van alternatieven, de optiek op kosten en baten van alternatieven primair cultureel bepaald is.

### *Wat is een beleidsprobleem?*

Een beleidsprobleem is te omschrijven als een discrepantie tussen normatieve idealen of aspiratieniveaus enerzijds en actuele en toekomstige situaties anderzijds. Er zijn drie elementen in het spel: a een ethische standaard (ideaal, waarde, norm, principe, doel, criterium); b een situatie (verbeelde, geobserveerde, verwachte situatie); de constructie van de verbinding tussen een standaard en een situatie.

Politieke vertegenwoordigers en beleidsanalisten kunnen over elk van de drie elementen van mening verschillen. Er kan verschil van mening bestaan over de standaarden. Het is ook mogelijk om het over de situatie oneens te zijn in termen van kennis en onzekerheid. Een derde verschil kan optreden over of een discrepantie tussen standaard en situatie niet acceptabel is.

De manier waarop politieke vertegenwoordigers en beleidsambtenaren beleidsproblemen zien impliceert altijd politieke subjectiviteit. Probleemstructurering is dus geen neutrale activiteit. We wisten dit eigenlijk al. Immers, Herbert Simon sprak al over 'bounded rationality'. Anderen spraken over strategische en incrementele 'thinking'.

Die subjectiviteit gaat niet zover dat elke politieke vertegenwoordiger eigen afwegingen maakt en tot een eigen hoogst persoonlijke probleemstructurering komt. Nee, er bestaan typen probleemstructurering.

#### *Vier probleemttypen, vier cultuurtypen*

Het werk van Hoppe, Hirschmüller en Van Heffen maakt duidelijk dat er niet een maar vier soorten beleidsproblemen bestaan. Voor de hand ligt om ervan uit te gaan dat er vier typen beleidsproblemen zijn op basis van de twee gedichotomiseerde variabelen:

- 'onzekerheid over de kennis' van een probleem, en
- al of niet bestaande consensus over een probleem.

We volgen hier de indeling van Hoppe. Dat leidt dus tot vier typen beleidsproblemen. De simpele problemen zijn de 'structured problems'. In dat geval is de consensus groot alsmede de kennis over een vraagstuk. Denk aan het organiseren van een straatnamenplan in een wijk. Daar tegenover staan de 'unstructured problems' of wicked problems'. Dat zijn weerbarstige problemen of brandende kwesties. De consensus overeen dergelijk probleem is gering of afwezig en de kennis evenzeer. Denk aan het vraagstuk van de automobilité als voorbeeld. Enkele decennia beleid hebben pakweg twintig voorstellen opgeleverd, zoals tolwegen, extra rijstroken, meer openbaar vervoer, zweeftreinen, maar het mobiliteitsvraagstuk is niet opgelost. Daarnaast bestaan de matig gestructureerde problemen die in twee soorten voorkomen. Enerzijds de moderately structured problems waarbij de overeenstemming over doeleinden (standards) groot is maar 'politicians and policy representatives' het oneens zijn over de beschikbare kennis. Denk aan verkeersveiligheid bevorderen. Over de noodzaak van iets doen aan verkeersveiligheid zijn velen het eens maar over de effectiviteit en efficiency van de middelen niet. Beleidsexperimenten resulteren niet in overeenstemming over een definitieve oplossing. Hier tegenover staan de andere matig gestructureerde problemen waarbij overeenstemming bestaat over de kennis terzake middelen maar niet over de standaarden. Denk hierbij aan het euthanasiedebat. Hoe het einde van een mens naderbij te brengen weten medici maar de samenleving en de politici zijn het niet eens over de standaarden.

Vraag:

There are problems where both the knowledge and ethical support remain hotly contested. Welke type is hier volgens de vierdeling van Hoppe bedoeld? Het gaat om wicked problems. Ze zijn 'ill-structured'. Ze heten ook wel ongestructureerde problemen.

Schema: Typologie van beleidsproblemen volgens Hoppe

		(on)zekerheid over kennis	
		Onzekerheid klein	Onzekerheid groot
Consensus over waarden en normen	Consensus groot	Eenvoudig te structureren problemen Bijv. Wegonderhoud Toewijzing van woningen	Moderately structured/ problemen over doelen Bijv. verkeersveiligheid
	Consensus klein (= veel verschil van mening)	Moderately structured/ problemen over middelen Bijv. abortus; euthanasie; stemrechten voor immigranten	Ongestructureerde problemen ('unstructured problems' or wicked problems) Bijv. automobilititeit

### *Hoe een verbinding te leggen tussen culturen en beleidsproblemen?*

Zou nu de indeling in beleidsproblemen te combineren zijn met een indeling in vier culturen? Hoppe heeft dat geprobeerd. Daarbij onderscheidt hij de volgende cultuurtypen:

- Hierarchisten;
- Individualisten;
- 'Enclavists';
- Isolationisten.

Beleidsanalisten en politici behoren tot een bepaalde 'way of life or solidarities', zegt Hoppe in de Engelstalige versie van zijn artikel. Zij 'framen' op een bepaalde manier. Van deze vier typen is de hiërarchist de bekendste terwijl de isolationist 'least-studied and frequently overlooked' is, aldus Hoppe.

De vraag is of politici en beleidsanalisten voor hun probleemdefinitie te plaatsen zijn in een van de vier cultuurtypen. Hoppe meent dat zulks mogelijk is.

Zijn vragen worden vervolgens:

1. zijn politici en beleidsanalisten (of breder: beleidsvoerders) te plaatsen in een van de vier cultuurcategorieën?;
2. zullen bepaalde politici en beleidsanalisten de voorkeur geven aan een bepaalde definitie van een probleem, dus aan een bepaalde probleemstructureringsaanpak, terwijl andere een andere aanpak voorstaan?;
3. doet zich een combinatie voor doordat in een cultuurtype politici en beleidsanalisten het accent leggen op een bepaald type probleemstructurering en actoren uit een ander type zoeken naar een andere aanpak?

De schema's illustreren de stappen en de hypothesen die Hoppe geeft

Schema: Culturele vertekening bij probleemstructurering volgens Hoppe

	Gestructureerde problemen	Matig gestructureer de problemen/ doelen	Matig gestructureer de problemen/ middelen	Wicked problemes/ ongestructureerde problemen
Hierarchisten				
Individualisten				
'Enclavisten'				
Isolationisten				

De hoogleraar bestuurskunde Rob Hoppe betoogt in het tijdschrift *Beleidswetenschap* dat inderdaad politici en beleidsanalisten uit een *hiërarchisch cultuurtype* de voorkeur geven aan probleemstructurering alsof beleidsproblemen eenvoudige problemen zijn (waarover de kennis en consensus groot zijn). Hiërarchisten zijn goed in het omgaan met en aanpakken van gestructureerde problemen. Nemen we de ongestructureerde problemen. Voor *isolationisten* is dit type probleem gesneden koek. Isolationisten onder de beleidsvoerders gaan problemen vaak te lijf alsof het betrof ongestructureerde problemen. *Individualisten* hebben een broertje dood aan problemen en *'enclavists'* zien wardenconflicten als het centraal aspect van beleidsproblemen.

De typische aanpak per cultuurtype is in schema gezet. Dat leidt tot vier cultuurtypen en vier probleemtypen. Opvallend is dat er geen zestien cellen gevuld zijn.

Schema: Culturele vertekening bij probleemstructurering, volgens Hoppe

Cultuurtype/ probleemtype	Gestructureerde problemen	Matig gestructureer de problemen/ doelen	Matig gestructureer de problemen/ middelen	Wicked problemes/ ongestructureerde problemen
Hierarchisten	<b>Focal strategy: goed in het behandelen van deze problemen</b>			
Individualisten		<b>Focal strategy: Moderately structured /ends</b>		
'Enclavisten'			<b>Focal strategy: Moderately structured /means</b>	
Isolationisten				<b>Goed in het omgaan met ongestructureerde problemen</b>

*Elke beleidsvoerder in een cultuurtype met een favoriete probleemaanpak*

Hoppe komt tot de volgende one-liner:

Hierarchists: structure it, for heaven's sake!. De hiërarchist gaat bij een probleem op zoek naar de oorzaken, wil vervolgens graag weten welke van de relevante

variabelen manipuleerbare variabelen zijn en probeert zo een vraagstuk te beheersen. Wat het probleem is, blijkt uit de gekozen oplossing. De hiërarchist is de persoon die graag beleidsproblemen als eenvoudige beleidsproblemen ziet. De hiërarchist kiest graag voor de helicopterview van het systeemperspectief.

Heeft de hiërarchist ook oog voor de drie andere probleemttypen uit de typologie van Hoppe? De hiërarchist ziet elk probleem als een 'structured problem' tot het tegendeel bewezen is.

Schema: Culturele vertekening bij probleemstructurering volgens Hoppe

	Gestructureerde problemen	Matig gestructureer de problemen/ doelen	Matig gestructureer de problemen/ middelen	Wicked problemes/ ongestructureerde problemen
Hierarchisten	<b>Focal strategy: goed in het behandelen van deze problemen</b>	Zwak	Zwak	Slecht
Individualisten	Fair in structured problems	<b>Focal strategy: Moderately structured /ends</b>	Vermijding van dit type	Vermijding van dit type
'Enclavisten'	Vertekening in aanpak hiervan	Weerstand om deze aan te pakken	<b>Focal strategy: Moderately structured /means</b>	Matig
Isolationisten	Secundaire strategie			<b>Goed in het omgaan met ongestructureerde problemen</b>

Voor de isolationist geldt de slogan: 'It's a mess, and shit happens!'. De isolationist neigt ertoe om elk beleidsprobleem als een ongestructureerd probleem te zien. Voor isolationisten is de wereld een loterij en de sociale wereld een onstabiel casino.

Natuurlijk hebben de vier posities nadelen. De isolationist maakt van elk beleidsprobleem een ongestructureerd vraagstuk. Zelfs een straatnamenplan ontwikkelen, voor ons een toonbeeld van een eenvoudig probleem, zal dit type politicus en beleidsanalist te lijf gaan als ware er geen voldoende kennis over en is consensus niet aanwezig. Dit type zal doorslaan in interactieve, op leren gerichte beleidsvorming, de geëigende aanpak om met 'unstructured problems' om te gaan.

#### ***Literatuur over de culturele basis van beleidsproblemen***

- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1998.
- Hoppe, R., *The cultural roots of policy problem definition*, in: *Beleidswetenschap*, 2000 (concept).

#### **10 Commentaar op de cultuurtheorie van Wildavsky c.s.**

Deze cultuurtheorie van Wildavsky c.s. is interessant. Ze biedt namelijk de mogelijkheid om schetsmatig en toch ook systematisch te begrijpen welke (cultuur)patronen zich voordoen in *de normatieve posities* rond een 'issue'. Diverse



auteurs blijken er ook goed mee te kunnen werken. Bijvoorbeeld Engbersen (1990) en Van Gunsteren en Van Ruyven (1995: hst. 2). De cultuurtheorie is ook een hulpmiddel om de denkpatronen van burgers met betrekking tot verschijnselen te groeperen en de verschillende *sociale constructies* van een verschijnsel te achterhalen (zie ook 'The construction of social reality' van Berger en Luckmann, 1967; Samson en South, 1996; Granovetter, 1992).

De theorie roept echter ook vragen op.

- Ten eerste, de theorie door de wijze van gebruik, het gevaar een *etiketteermachine* met geringe verklaringskracht te worden, stellen Van der Veen en Van der Krogt (1996: 48).

- Ten tweede, zijn er maar *vijf cultuurpatronen*? De auteurs kunnen op dit punt repliceren dat elke cultuur een mengvorm is en dat er dus meer culturen zijn.

'Het postulaat van cultural theory dat er vijf en niet meer dan vijf levensvatbare "ways of life" bestaan, berust, onder andere, op een te rigide interpretatie van de "grid-group"-typologie van Mary Douglas', aldus stelling drie bij het proefschrift van Peter Maassen (1996) '*Governmental steering and the academic culture*'.

- Ten derde, zijn er wel ondubbelzinnige *indicatoren* te vinden voor de cultuurtypen? Onderzoekers krijgen niet veel suggesties voor verder onderzoek. 'Het gevaar dreigt van pseudo-wetenschap, het zoeken van illustraties bij vooronderstellingen zonder een kritische toets van model en verzamelde data', aldus Van Leeuwen (1994: 341).

Het door Dennis Coyle en Richard Ellis geredigeerde boek '*Politics, policy and culture*' doet verslag van onderzoek waarbij gepoogd is om de kwadrantjes, de cultuurtypen, te operationaliseren.

- Ten vierde valt op dat de auteurs niet direct *dynamiek in de cultuurpatronen* zelf veronderstellen. Vernieuwing van de cultuurpatronen is maar beperkt mogelijk (zie Thompson e.a., 1990: 70 e.v.). Indien een individu (of een aantal individuen) zich niet langer kan vinden in een patroon, zal het patroon waarin hij zich bevindt niet veranderen, maar zal hij of zij een nieuw patroon kiezen. Wie past in een hiërarchisch patroon zal, als het niet lukt om centraal te sturen en zo de dingen op hun plaats te houden of krijgen, wellicht de positie van fatalist kiezen. Daardoor kan hij realistisch zijn en zijn wensen aan het mogelijke aanpassen. 'Adaptieve preferentiewijziging' heet dat. De onbereikbare drijven laat men hangen, omdat ze verondersteld worden te zuur te zijn (Elster, 1983).

- Houdt de cultuurtheorie geen rekening met *macht en machtsverhoudingen*? Deze kritiek is onterecht. De theorie maakt duidelijk dat in verschillende culturen verschillende sturingsvormen en beïnvloedingsmanieren gelegitimeerd zijn (Hendriks, 1996: 65). De individualist gebruikt middelen waarmee hij het eigen belang van anderen kan beïnvloeden. De hiërarchische leider wijst de groep op

gemeenschappelijke regels en benut ook de mogelijkheid om regels uit te vaardigen. De 'egalitarian' wil geen onderwerping aan opgelegde regels maar stelt er indirecte vormen van beïnvloeding zoals morele druk en voorlichting tegenover. Voor communicatieve sturing is de 'egalitarian' ontvankelijk. De fatalist is gewend om gestuurd te worden.

- Tenslotte, er is nog veel *te weinig* hard empirisch onderzoek gedaan naar de cultuurtheorie, meent Oversloot (1998: 8). Daar kan tegenover gesteld worden dat er meer is dan Oversloot blijkt te kennen, althans vermeld heeft in zijn bespreking.

#### ***Commentaar op de cultuurtheorie***

- Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), *Politics, policy and culture*, Westview Press, Boulder, 1994.
- Grendstad, G & P. Selle, *Cultural theory and the new institutionalism*, in: *Journal of Theoretical Politics*, jrg. 7, 1995, nr. 1, pp. 5-27.
- Selle, P., *Culture and the study of politics*, in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991a, nr. 2, pp. 97-124.
- Selle, P., *It must have something to do with 'Logic' - A rejoinder to Aaron Wildavsky*, in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991b, pp. 361-364.
- Wildavsky, A., *What other theory would be expected to answer such profound questions? A reply to Per Selle's critique of 'Cultural theory'*, in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991, nr. 4, pp. 355-364.
- Oversloot, J., *De culturele theorie welwillend belicht door een agnosticus*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1998, nr. 4, pp. 229-240.

#### **11 Politieke culturen als lenzen: Nederlandse studies**

Men kan de politieke cultuurtheorie naar de Nederlandse beleidscontext halen. Wat levert dat op? Hoppe (1993) is ons behulpzaam.

Men kan, zo stelt hij, niet alleen spreken van werledbeelden (Douglas) of culturen maar ook spreken van vier lenzen *of perspectieven*. Iedere lens kan volgens Hoppe (1993: 177) voor elk beleid tot in detail worden uitgewerkt. Elke culturele lens kent een kern die bestaat uit een mensbeeld en een ecosysteem-mythe. Hoppe (1993) beperkt zich tot drie lenzen die in westerse culturen betekenis hebben. Hij laat fatalisme terzijde.

aanuit *het hiërarchisch beeld* wordt orde als hoogste waarde gezien, aldus Hoppe (1993). Personen die dit beeld aanhangen zien 'de mens als ten kwade geneigd, maar beheersbaar mits opgenomen in een omvattende sociale ordening. Mensen interacteren met een ecosysteem dat tegelijk pervers en tolerant is. Opdat de natuurlijke tolerantiedrempels niet bij voortduring worden overschreden, berekenen wetenschappelijke getrainde deskundigen de risico's; en ontwerpen zij technologieën die het ecosysteem tot aan de (kenbare) maximale draagkracht exploiteren. Dit impliceert een tamelijk groot repertoire van praktische antwoorden op risico's op langere en kortere termijn' (Hoppe, 1993: 178).

Een tweede beeld is omschreven als een *individualistische politieke cultuur*. Vanuit dit beeld is zelfontplooiing de belangrijkste waarde. 'Het mensbeeld is gebaseerd op op de wedijver tussen ieders eigenbelang en de zegeningen van de markt. Het ecosysteem is vergeveningsgezind. Technologie staat de onbegrensde exploitatie van de natuur tot voordeel van de mens toe. Risico's worden beleefd als kansen om competitievoordeel te halen. Daarom zijn zij gemakkelijk te aanvaarden. Als risico's onaanvaardbaar worden, moeten zij die aan risico's bloot staan een vergoeding ontvangen.

Anders dan de individualisten, denken *egalitaristen* dat het ecosysteem broos en berekenbaar is: iedere extra olielozing, gaswolk, of afvaldump met chemische lekkage draagt onmiddellijk en rechtstreeks bij aan de instorting van het ecosysteem. De gulzige houding tegenover de natuur kan slechts beteugeld worden door een gelijkheidsstreven en een solidariteitsethiek die alleen bloeit in kleine gemeenschappen. Risico's behoort men te mijden of te voorkomen. De (huidige) technologie is niet de oplossing, maar het probleem' (1993: 178).

#### ***Culturele lenzen gericht op infrastructuur***

De Vries (1997) probeert te verklaren waarom de voorstanders van nieuwe infrastructuur bij het besluitvormingsproces over grote infrastructuurprojecten voortdurend aan het langste eind trekken, in het midden van de jaren negentig. Daarvoor gebruikt hij de theorie van Thompson e.a.

#### ***Literatuur over infrastructuur***

- Vries, J. de, Infrastructurele projecten komen zelden alleen, maar bijna altijd in bataljons - Politiek-bureaucratische besluitvorming over infrastructuur, in: De inrichting van Nederland, Arbeiders, Amsterdam, 1997, pp. 64-94.

#### ***Culturele lenzen gericht op een probleem: afvalstoffen***

Deze hier beknopt weergegeven cultuurtheorie is toe te passen bij een normatieve analyse van definities van beleidsproblemen. Hoppe (1993) doet dat met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan afval van kernenergiecentrales.

Vanuit een hiërarchisch, etatistisch beeld wordt de oplossing van het probleem 'gevaarlijke afvalstoffen' vooral gezocht in meer regels, meer deskundigheid en meer inzet van ambtelijke capaciteit voor de uitvoering van overheidsbeleid. De mens doet verkeerde dingen en wetten en andere regels moeten daar paal en perk aan stellen. Tot deze wetten wordt besloten in een democratie waarin een elite de dienst uitmaakt en experts adviseren. Deze experts kunnen met hun normen grenzen bepalen die niet overschreden moeten worden. Voor participatie van burgers in een brede maatschappelijke discussie is weinig ruimte.

Vanuit een individualistisch perspectief wordt minder gekeken in de richting van de overheid maar eerder naar versnelling van industriële innovatie gericht op schonere technologie. De kern van het probleem wordt het innovatief vermogen van de industrie, meent Hoppe (1993) die wij hier volgen. Deugzaam handelen wordt hier niet afgedwongen door wetten en regels. Tegenover macht moet een tegenmacht gesteld worden en dat is bij de individualisten de markt. Bedrijven kunnen wel oplossingen bedenken voor opslag van afval. Bedrijven die met elkaar concurreren hebben dat vaker bewezen. Het milieu beschikt nog over veerkracht; van onherstelbare schade is geen sprake. Er is dus tijd om aan oplossingen te werken. Ook in dit beeld is er niet echt noodzaak om burgers te betrekken bij de discussie.

We komen bij de visie van de egalitaristen. Volgens hen is het probleem terug te voeren op industriële produktiemethoden, die door overheid en samenleving in naam van economische groei en werkgelegenheid zijn toegelaten. Burgers moeten meer macht en invloed krijgen over de keuze van produktiemethoden. De oplossing ligt hier dus in een andere hoek. Schone technologie is in dit beeld een positieve uitdaging. Maar de oplossing moet uiteindelijk niet van de overheid komen, noch van de experts, noch van bedrijven die op markte opereren. Lokale gemeenschappen met politieke macht moeten zoeken naar oplossingen. Want daar is verantwoording af te leggen en te controleren of mensen hun daden met woorden in overeenstemming brengen.

Hoppe (1993) stelt dat deze drie probleemopvattingen zijn terug te voeren op drie politieke culturen. Illustraties van toepassing van de cultuurtheorie zijn verschenen in het jubileumnummer van *Beleidswetenschap*, 1996 (Hoppe, 1996).

Een toepassing van de cultuurtheorie met betrekking tot afvalstoffen vinden we bij Eberg (1997).

## **12 Cultuurtheorie en beleidsuitvoering**

### ***Uitvoeringspraktijken***

De cultuurtheorie is ook in ander opzicht te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van beleid in gemeenten.

Beleid wordt wel door gemeenten uitgevoerd. Die gemeenten beschikken over beleidsruimte en soms leidt dat tot aanvullend gemeentelijk beleid. Ambtenaren die beleid uitvoeren, met name individualiserend beleid (zoals woningtoewijzing, uitkeringen of vergunningen verstrekken), beschikken over zekere beleidsvrijheid. Men noemt dat ook wel 'discretionaire ruimte'. Daar kunnen goede redenen voor zijn. De regels moeten geïnterpreteerd worden en dat gebeurt in het licht van door een individu verstrekte gegevens. Denk aan de verstrekking van een uitkering op aanvraag. De ambtelijke vrijheid kan beïnvloed worden door allerlei factoren, zoals politiek-bestuurlijke controle, nadere regels in handboeken, jurisprudentie, de eigen opvatting van een ambtenaar over de juistheid en volledigheid van de aanvraag, de

vergelijking van gelijke gevallen en de beslissing terzake, opvattingen over werkdrukregulering (Korsten en Derksen, 1986). Het is meestal niet zo dat in een sector, zoals de bijstandverlening, grote verschillen in individueel ambtelijk gedrag bestaan. Er ontstaan gestolde ambtelijke praktijken. Men noemt deze wel 'semi-autonome sferen'. Dat wordt wel aangeduid met woorden als 'wij doen dat zo, in dit huis'. Deze praktijken groeien. Deze praktijken, men kan het ook ambtelijke culturen noemen, zijn een barrière tegen verandering.

Deze benadering, het opsporen van semi-autonome sferen, biedt een verklaring voor het slechts langzaam doordringen van gewenste beleidsveranderingen. Maar wat bedoelen we precies? In feite kunnen er verklaringen gezocht worden in individueel handelen en in de cultuur van de groep.

Onderzoekers zijn onderzoek gaan doen naar individuele uitvoerende ambtenaren. Dat leidde tot *typologieën*. Denk aan een onderscheid in bureaucraten (strikte regeltoepassers), zelfgenoegzame ambtenaren (niet goed ingevulde aanvragen gaan retour afzender), pleitbezorgers (cliëntgerichte behulpzame ambtenaren), bewogen ambtenaren (behulpzamen die als het even kan proberen een vergunning of uitkering te verstrekken, eventueel de regels ruim interpreteren), de controleur (alleen een uitkering als de feiten kloppen). Daarmee wordt duidelijk dat 'de' uitvoerende ambtenaar niet bestaat. Bovendien kan zo'n hier bij wijze van voorbeeld gegeven indeling al duidelijk maken dat in de kenmerken van bepaalde typen ambtenaren een verklaring te vinden is voor geringe effectiviteit van een beleidsverandering. Als een overheid heeft verordonneerd dat een fraudebestrijdingsbeleid en een sanctiebeleid gewenst is, zullen berustende zelfgenoegzame ambtenaren hiervoor niet hard lopen, terwijl het beleid bij een controleurstype onmiddellijk aanslaat.

Er is niet alleen onderzoek gedaan naar typen ambtenaren maar ook naar wat ze moeten uitvoeren en naar wat ze doen. Het 'wat' in de uitvoering is wel uiteengelegd in soorten uit te voeren beleidsprogramma's. Gaat het om conditionele programma's of om doelprogramma's of om een mix? (zie Korsten en Derksen, 1986: 139 e.v.) Doelprogramma's geven meer ambtelijke beleidsvrijheid. Zuivere conditionele programma's, van het type 'als aan voorwaarde x en y is voldoende dan kan actie k- bijvoorbeeld een uitkering van een bepaalde hoogte- volgen', komen in de praktijk weinig voor.

Onderzoek naar wat ambtenaren doen richt zich ook op *ambtelijke stijlen van regeltoepassing*. Aalders (1987) bekeek de uitvoeringsstijlen op een Bouwtoezichtafdeling en een Hinderwetafdeling. Ook hij komt tot de vaststelling van patronen in actie en belicht tevens de dynamiek in stijlen. Vrijere stijlen wisselen af met meer gebonden stijlen, in samenhang met de mate van (semi-)autonomie van de ambtenarengroep, die weer afhankelijk is van invloeden van het wettelijk programma. Ekkers (1984) lichtte de woningtoewijzing in Nijmegen door. Hij stelt vast dat de stijl afhankelijk is van de regelgeving, van de ambtelijke inrichting en

organisatie, van de beroepscultuur en van hun confrontatie met de cliënten, de woningzoekenden.

De Bijstandswet is uitvoerig bekeken. Zo deed Robert Knecht (1986) onderzoek naar regeltoepassing in de bijstandsverlening. Hij onderscheidt drie stijlen van regeltoepassing en belicht het 'subjectieve' in de beleidsuitvoering. Romke van der Veen (1990) stelde vast dat de uitvoering varieert tussen de pool van een rechterlijke wijze van uitvoering en de pool van 'retreatism', waarbij regels en doelen worden verwaarloosd. Deze stijlen zouden zijn terug te voeren op *de cultuur* van de sociale dienst, een verzamelterm.

Er is ook een verbinding te leggen met de cultuurtheorie van Douglas en Wildavsky (1982), Thompson en Wildavsky (1985) en Thompson, Ellis en Wildavsky (1990). Deze auteurs maken, evenals Knecht e.a. duidelijk dat werknemers niet altijd geïnteresseerd zijn in volledige informatie en informatie ook manipuleren. Thompson en Wildavsky (1985) onderscheiden vier manieren van informatieverwerping ('information rejecting styles') die samenhangen met de vier cultuurtypen.

- Hiërarchische relaties/hiërarchische cultuur: sterke sociale relaties en sterke externe binding. In deze cultuur is volgens hen sprake van 'paradigmabescherming'.
- Egalitaire sociale relaties/egalitaire cultuur: er is hier sprake van een sterke groep met zwakke externe bindingen. Een sekte of kloostergemeenschap is een voorbeeld hiervan. Hier signaleren zij uitsluiting van bedreigende informatie.
- Een individualistische context/individualistische cultuur: hier is sprake van een zwakke sociale groep en weinig externe binding, en dus veel vrijheid. Een journalistieke organisatie kan als voorbeeld dienen. Hier is sprake van 'networking'.
- Een fatalistische context/fatalistische cultuur: deze slaat op een zwakke sociale groep en een sterke externe binding. Hier is volgens Thompson en Wildavsky sprake van risicomijding.

### ***Cultuurtheorie en Bijstandswet***

Godfried Engbersen (1990, 1995) heeft deze cultuurtheorie toegepast op de uitvoering van de Bijstandswet. Er bestaan volgens hem twee dominante culturen bij die uitvoering: een individualistische en een fatalistische. De twee stijlen van regeltoepassing die Van der Veen signaleerde, blijken in te passen.

De *individualistische cultuur* is een pragmatische selectiecultuur waarin netwerkactiviteiten een plaats hebben. Gemotiveerde klanten worden positief tegemoet getreden. Hun schuld wordt kwijt gescholden of er wordt gewerkt aan een mogelijkheid voor scholing. Op verdachte klanten wordt echter controle uitgeoefend. Andere klanten krijgen hun uitkering zonder mankeren. De wijze van informatieverzameling geschiedt op basis van typologieën van klanten en het toepassen van regels. Wat de behandelend ambtenaar niet weet, wordt niet zonder meer opgezocht in instructies of handboeken maar men raadpleegt collega's. Aan dossiervorming wordt weinig aandacht besteed. Dat betekent dat ambtenaren zich

niet echt veel aan externe binding gelegen laten liggen (zwak raster), en wel wat aan colleg-ambtenaren (zwakke groep).

De *fatalistische cultuur* is er meer een, het woord zegt het al, van onverschilligheid. Dit type is gebaseerd op zwakke groepsrelaties en een sterk raster, dus sterke externe binding. Dat zien we terug in de werkwijze van ambtenaren. Regels worden door ambtenaren nadrukkelijk toegepast, veelal op ritualistische wijze (Engbersen, 1995: 53). Bij collega's gaat men weinig te rade. De wijze van informatievergaring is er een van risicomijding. Heeft de klant veel vragen dan verschuilt men zich al gauw achter regels, die toegepast moeten worden (zie Engbersen, 1990: 185 e.v.). In de fatalistische organisaties komt van het sanctie- en fraudebeleid weinig terecht.

De twee andere cultuurtypen worden nauwelijks in sociale diensten aangetroffen omdat van een sterke groepsbinding amper sprake is.

De betekenis van de cultuurtheorie voor het begrijpen van de wijze van werken van sociale diensten is groot. Wie het rapport van de Onderzoekscommissie Toepassing ABW '*Het recht op bijstand*' (1993) leest, kan niet echt verrast zijn want de slordige dossiervorming, geringe professionele kennis en beperkte effectuering van beleidsveranderingen sluiten sterk aan op dat wat door de cultuurtheorie aan het licht wordt gebracht, meent Engbersen (1995: 52).

Deze ervaringen met de toepassing van de cultuurtheorie leren dat ook andere uitvoerende organisaties vanuit dit perspectief te bekijken zijn (verg. Terpstra, 1985; van Montfort, 1991). We nemen aan dat de uitvoeringsstijlen beïnvloed worden door de oprukkende informatisering, in casu toepassing van expertsystemen voor de uitvoering van de Bijstandswet, als Tessec (zie Nieuwenhuis, 1989; Scheepers, 1991; Zuurmond, 1994).

#### ***Literatuur over beleidsstijlen en uitvoeringsstijlen***

- Engbersen, G., De institutionele factor: over sociale diensten en de praktijk van het sanctie en fraudebeleid, in: Aarts, L., Ph. de Jong e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Amsterdam, 1995, pp. 37-56.
- Engbersen, G., *Publieke bijstandsgeheimen - Het ontstaan van de onderklasse in Nederland*, Stenfert Kroese, Leiden, 1990.
- Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en Frans van Waarden, *Cultures of unemployment - A comparative look at long-term unemployment and urban poverty*, Westview Press, Boulder, 1993.
- Knegt, R., *Het 'subjectieve' in de bijstandsverlening*, in: *Bestuur*, maart 1985, pp. 16-21.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening- Participerende observatie bij een sociale dienst*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1986a (diss. UvA).
- Knegt, R., *Regeltoepassing in de bijstandsverlening*, in: Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986, pp. 167-177.

- Richardson, J. (ed.), *Policy styles in Western Europe*, Allen & Unwin, Londen, 1982.

### ***Politieke cultuur en dienstverlening in twee steden***

Politieke cultuur is een belangrijke factor om de overheidssteun aan (sociale) dienstverlenende instellingen te begrijpen. Het gaat om 'human service delivery systems', zoals - in Nederland - instellingen in de eerste lijnsgezondheidszorg. Bielefeld en Corbin (1996) bestudeerden twee steden met een verschillende politieke culturen en leidden daaruit verwachtingen af over het ontwerp en het functioneren van dienstverlening. De politieke culturen die ze onderscheiden zijn: een moralistische politieke cultuur versus een traditioneel-individualistische cultuur. In een moralistische politieke cultuur spenderen staatsorganisaties en gemeentebesturen meer aan hulpverlenende non-profitorganisaties, terwijl gemeentebesturen bezuinigingen van staatsorganen meer compenseren dan in een individualistische cultuur. In een traditioneel-individualistische politieke cultuur blijkt de private sector een veel belangrijkere bron van ondersteuning voor de hulpverlenende non-profits en ondersteuning bij adaptief gedrag ten opzichte van centrale bezuinigingen. Dit heeft wel gevolgen voor omvang en niveau van de beschikbare voorziening 'and for the changes that can be expected in communities over time', aldus de onderzoekers (1996: 362).

### ***Literatuur over politieke culturen en non-profits***

- Bielefeld, W. en J.J. Corbin, *The institutionalization of nonprofit human service delivery: the role of political culture*, in: *Administration and Society*, vol. 28, nov. 1996, nr. 3, pp. 362-390.

## **C Uitwerking**

In Nederland zijn diverse toepassingen van de genoemde cultuurtheorie aan te treffen. We wijzen op een al genoemde studie van Engbersen naar de bijstand, een studie van Hendriks naar automobilitieitsbeleid, een van Schwarz naar besluitvorming, een van Hoppe en Peterse naar besluitvorming over een groot project, en een van Maassen naar overheidsturing en de academische cultuur. We gaan hier in op de rol van cultuurtheorie bij de analyse van beleidsculturen en bij de analyse van een 'groot project': kunnen we met de cultuurtheorie begrijpen waarom actoren een positie innemen die ze innemen? Verderop geven we een alternatief perspectief voor het begrijpen van vergaderculturen: de civilisatietheorie van Norbert Elias.

## **13 Toepassing cultuurtheorie(1): beleidsculturen vergeleken**

De cultuurtheorie is gebruikt voor een vergelijkend onderzoek, met name voor de vergelijking van gemeentelijke ontwikkelingen.

### ***Mobiliteitsbeleid: studie van Frank Hendriks***

In de dissertatie '*Beleid, cultuur en instituties: het verhaal van twee steden*' neemt Frank Hendriks (1996) de typologie van Mary Douglas als vertrekpunt voor het benoemen van beleidsculturen. Hij past het denken over cultuur vervolgens toe op



automobiliteitsbeleid in twee steden, München en Birmingham. Hendriks legt een link tussen de cultuurtheorie en neo-institutionalisme. Centrale begrippen zijn: beleidscultuur en administratieve instituties (onder andere het bestuurlijk stelsel).

Hij vat het begrip *beleidscultuur* enger op dan politieke cultuur. Beleidscultuur verwijst naar waarden, normen en gewoonten die in het overheidsbeleid ten toon worden gespreid. Dat is nog vaag. Het gaat hem ten eerste om de duurzame patronen in de aspiraties en preferenties, en ten tweede om de handelingspatronen. Hij kijkt daarmee naar het voorgenomen en het gerealiseerde beleid.

Een beleidscultuur wordt empirisch vastgesteld op het niveau van individuen en op het niveau van de beleidsarena. Op het arenaniveau spreekt hij van '*beleidscultureel regime*'.

De mogelijke oriëntaties op het mobiliteitsbeleid worden gekenschetst vanuit de typen van Douglas. Die kenschetst lukt Hendriks wat makkelijker op het niveau van individuen dan op het niveau van de beleidsarena. Waarom? Het antwoord is begrijpelijk voor wie het voorgaande las. In de beleidsarena is sprake van een mengvorm van cultuurtypen. In elk stad waar sprake is van een automobiliteitsbeleid zal, in lijn met het denken van Thompson e.a., een mengvormvorm zijn aan te treffen.

Hendriks maakt onderscheid tussen 'groep' en 'grid' en onderscheidt zo vijf patronen van sociale relaties. 'Groep' verwijst naar de inbedding van een individu in een groep. Hoe sterker die inbedding is, hoe meer individuele keuzen bepaald worden door het normen- en waardenpatroon van de groep. 'Grid' verwijst naar de regels die de individuele keuzen structureren. De volgende typen ontstaan: fatalisme (lage groepsscore/ hoge grid); collectivisme of hiërarchie (sterke groepsscore/ hoge grid); individualisme (lage groepsscore/ lage grid); egalitair sectarisme (hoge groepsscore/ lage grid). Hij noemt ook nog een vijfde categorie, een variant op een lage groepsscore en een lage grid. hier doet hij weinig mee.

Hendriks ziet de groeps- en gridscores als kenmerken van instituties maar zegt er ook bij dat ze verwijzen naar slechts een dimensie van instituties, namelijk het 'formatieve' aspect. Instituties kunnen ook een faciliterende en een restrictieve kant hebben. Die overheidsregels ('administrative institutions') promoten of hinderen in feite de beleidsculturen, dus de individualistische cultuur, de hiërarchische enz..

In een fatalistische cultuur zijn problemen met de automobilititeit slechts vaag aangeduid en er is daarom ook weinig oog voor oplossingen. De fatalist voelt zich overgeleverd aan krachten buiten hem en processen die niet goed te doorgronden zijn. De hiërarchische positie behelst veel opvattingen die in de richting gaan van controle en surveillance. Het autoverkeer moet gereguleerd worden. In een individualistische cultuur kijkt men positief tegen de auto aan. De auto verruimt de keuzemogelijkheden voor het individu en moet dus vooral positief tegemoet

getreden worden. De discussie wordt onder meer gevoerd in termen van bereikbaarheid. In een egalitaire cultuur staan waarden voorop als leefbaarheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid. automobiliteit is problematisch. Het autoverkeer moet beperkt worden. Milieuvriendelijke oplossingen moeten gezocht worden en bevordering van openbaar vervoer.

In Birmingham was het beleid gekenmerkt door elementen van een individualistisch en hiërarchische cultuur, met zekere fatalistische trekjes. Daarom was er weinig oog voor de bevordering en uitbreiding van openbaar vervoer. In München was sprake van een meer uitgebalanceerde beleidscultuur, met meer egalitaire kenmerken. In deze stad had het gemeentebestuur meer oog voor leefbaarheid en milieu.

### *Commentaar op de studie van Hendriks*

Op de studie zijn commentaren geleverd. Hendriks heeft een goed leesbare, interessante studie geschreven maar er is ook kritiek (Van Heffen, 1997a: 89). Volgens een criticus blijft onduidelijk wat precies de relatie tussen de instituties en de cultuurtypen is (Van Heffen, 1997a: 88). Een tweede daarop aansluitend kritiekpunt is dat het conceptueel model meer een reflectie is op de cultuurtheorie en het neo-institutionalisme dan een 'integrated framework of analysis'. Een derde punt: de institutionele context is de onafhankelijke variabele en de beleidscultuur is de afhankelijke variabele (te verklaren verschijnsel) maar deze twee zijn niet duidelijk gescheiden van elkaar (contaminatie-effect). in beide begrippen is sprake van 'regels' (Hendriks, 1996: 92; Van Heffen, 1997a: 89). Ten vierde, de centrale begrippen zijn maar beperkt geoperationaliseerd. De waarde van de studie ligt niet zozeer in de empirische kwaliteit of in de verkenning van de relatie tussen cultuur en instituties maar eerder in het feit dat het aandacht vraagt voor bijzondere thema's in de bestuurskunde, meent Van Heffen.

In een commentaar stelt Snellen dat het onderscheid tussen politieke en beleidscultuur dat Hendriks maakt zijn inziens terecht is. Ook meent hij dat het terecht is dat op het niveau van de beleidsarena een mengvorm van cultuuroriëntaties en daarmee van waardenoriëntaties wordt vastgesteld (Snellen, 1996: 38).

De cultuurtypologie van Douglas en Wildavsky c.s. kan men geschikt achten voor interpretatie van beleid. Het lijkt mogelijk om individuele beleidsoriëntaties met betrekking tot een beleid door middel van een beleidscultuurtypologie van vier typen te verhelderen. Maar de benadering kent ook *grenzen*. Op arenaniveau lukt het niet meer goed om een beleid alleen of voornamelijk als mengvorm van vier typen voor te stellen omdat er diverse factoren in de arena inwerken op beleid. In een gemeente is te denken aan de mate van autonomie ter ontwikkeling en uitvoering van beleid, de plaats van een beleidsprogramma in relatie tot geldende wet- en regelgeving, de gemeentelijke geschiedenis van een beleid, de betrokkenheid van een specifieke politieke coalitie bij het beleid, specifieke beleidsproblemen, politieke meerderheidsvorming en daarmee het sluiten van compromissen, enz.. Dergelijke

factoren bewerkstelligen dat de 'impact' van een beleidscultuur sterk gerelativeerd moet worden.

### *De postindustrialiserende stad*

Veel steden in westerse landen maken een transformatieproces door dat wel getypeerd wordt als een overgang van een industriële naar een postindustriële stad. Die transformatie gaat gepaard met grote onzekerheid, die vanuit verschillende perspectieven anders geduid kan worden, volgens Frank Hendriks (1997). Hij noemt: institutioneel perfectionisme, neoliberalisme, communitarisme en radicalisme. Deze benadering blijken de nodige blinde vlekken te vertonen. Volgens Hendriks zijn steden niet gebaat met dominantie van een van de vier benaderingen. Ze zijn eerder gebaat bij kruisbestuiving en wederzijdse correctie. op die manier kan ingespeeld worden op kansen en risico's, die inherent zijn aan het transformatieproces.

De auteur gebruikt de cultuurbenadering om 'de culturele vooringenomenheid achter de vier politieke oriëntaties op postindustrialisering te analyseren en tegen elkaar af te zetten.

Schema: Vier benaderingen van het stedelijk transformatieproces in westerse landen

	groepsdimensie	groepsdimensie
rasterdimensie	fatalisme	hiërarchie (institutioneel perfectionisme)
rasterdimensie	individualisme (neoliberalisme)	egalitarisme (radicalisme)
Bron: Hendriks, 1997: 236		

### *Van Heffen over 'Cultuur en instituties' van Hendriks*

Hoe dit boek van Hendriks te waarderen? Van Heffen toont zich in een bespreking in Bestuurskunde (1998, nr. 4) enthousiast.

Van Heffen: 'De meest interessante ontwikkeling op het terrein van de bestuurskunde is mijns inziens de opkomst van de culturele theorie van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990). Deze theorie kan ondanks allerlei theoretische en methodologische voetangels worden beschouwd als het voorlopige hoogtepunt van een bredere institutionele benadering. Diverse recente Nederlandse studies maken gebruik van deze culturele theorie (Bovens en 't Hart, 1996; Hendriks, 1996; Maassen, 1996). Deze theorie is echter ook al eerder toegepast (Coyle en Ellis, 1994; Engbersen, 1990; Hoppe en Peterse, 1993). In deze bespreking richt ik me vooral op het boek *Cultuur en instituties - Het verhaal van twee steden* van Hendriks.

De culturele theorie is voor bestuurskundig onderzoek van belang, omdat zij de mogelijkheid biedt om actoren te categoriseren en hun opvattingen over beleid te verklaren aan de hand van vier 'culturele ideaaltypen'. De culturele theorie is deel van een institutionele benadering die volgens haar aanhangers een aanvulling is op

of een alternatief is voor de klassieke rationele actorbenadering. In algemene termen gesteld lijkt de culturele theorie aanknopingspunten te bieden voor de oplossing van twee belangrijke sociaal-wetenschappelijke problemen. Tot nu zijn bestuurskundigen en politicologen niet goed in staat waarden en gedrag met elkaar in verband te brengen. Zo is het niet duidelijk of een bepaald waardepatroon in bepaalde omstandigheden per definitie tot een bepaalde vorm van gedrag leidt. Daarnaast kan met name de meer rationalistische en economische benadering in de bestuurskunde en de politicologie de oorsprong en de samenhang van preferenties niet verklaren. De culturele theorie heeft de pretentie deze problemen overwonnen te hebben.

De betekenis van de culturele theorie voor de bestuurskunde wordt vooral duidelijk in het proefschrift van Frank Hendriks. In deze studie wordt de meer algemene typologie van verschillende culturen, te weten de egalitaire, de fatalistische, de hiërarchische en de individuele cultuur, toegesneden op beleidsculturen en beleid gericht op het autoverkeer in Birmingham en München. Vervolgens vraagt Hendriks zich af welk verband er bestaat tussen de institutionele vormgeving van het bestuur, de beleidscultuur en het beleid inzake automobilititeit. De empirische evaluatie van de theoretische noties brengt Hendriks tot onder meer de volgende conclusies:

- De vormgeving van de bestuurlijke instituties in Birmingham bevorderde een individueel, hiërarchisch getinte beleidscultuur met enige fatalistisch trekken. Gevolg hiervan was dat een beleid werd gevoerd dat zich eenzijdig richtte op het wegnemen van belemmeringen voor het autoverkeer en dat andere oplossingen, zoals uitbreiding van het openbaar vervoer, negeerde.
- In München stond de institutionele context een meer evenwichtige beleidscultuur met meer egalitaire elementen toe. Dat leidde ertoe dat er een beleid tot stand kwam waarin zowel de doorstroming van het autoverkeer, het milieu en de leefbaarheid van stad aandacht kregen.

De studie van Hendriks maakt duidelijk dat de culturele theorie ons inzicht in het verloop en de afloop van beleidsprocessen kan vergroten. Met het oog op de theoretische en methodologische problemen die zowel aan de oorspronkelijke en de aangepaste versie van de culturele theorie (Selle, 1991) als ook aan het proefschrift van Hendriks kleven (Van Heffen, 1996), is het noodzakelijk dat de culturele theorie in conceptuele zin systematisch wordt uitgewerkt en dat vervolgens de concepten van de culturele theorie systematisch worden geconfronteerd met het verloop en de afloop van politieke en beleidsprocessen op verschillende (beleids-)terreinen.

Voor de beleidspraktijk zijn de culturele theorie en het proefschrift van Hendriks interessant, omdat helder en overtuigend wordt betoogd dat de daadkracht en het lerend vermogen van organisaties en beleid samenhangt met de mix van bepaalde culturen, die afzonderlijk allemaal hun zwakke punten en blinde vlekken hebben. Zo bleek de institutionele context in Birmingham geschikt voor een adequate en snelle beleids(uit)voering, maar minder toegesneden voor een kritische reflectie op het beleid (leren) en het creëren van consensus. De institutionele context in München gaf

wel mogelijkheden voor het zoeken naar consensus en het leren van het beleid en de beleids(uit)voering, maar zorgde wel voor langdurige, stroperige beleidsprocessen. Aan het voorafgaande verbonden biedt de culturele theorie verklaringen voor het succes en falen van beleid, zoals dat vanuit verschillende culturen wordt gepercipieerd. Daarmee worden de mogelijkheden tot leren van beleidsorganisaties in principe vergroot, omdat inzicht wordt geboden in de succes- en faalfactoren die in de eigen cultuur en de daarmee in verband staande handelingen liggen besloten'. Einde citaat.

### *Afvalbeleid*

Ook Jan Eberg (1997) behandelt het Nederlandse en Beierse beleid ten aanzien van gevaarlijke afval en gemeentelijk afval. Het gaat dus om internationaal vergelijkend onderzoek. Eberg laat de ontwikkeling van beleid zien. Hoe zou hij de cognitieve, inhoudelijke ontwikkeling in beleid over een periode van vijftien jaar kunnen schetsen? Eberg maakt gebruik van het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) van Sabatier. Dat model leent zich goed voor de analyse van beleidsveranderingen.

Beleid is volgens het ACF een kwestie van coalitievorming gebaseerd op zekere overeenstemming over bepaalde waarden (*deep core beliefs*), specifieke opvattingen over het betreffende beleidsterrein (*policy core beliefs*) en afgeleide kwesties (*secondary aspects*). Sabatier meent dat zich binnen en tussen coalities leerprocessen kunnen afspelen. Eberg gebruikt ook de cultuurtheorie.

Het Nederlandse beleid inzake afval is volgens de auteur laat op gang gekomen. Er bestonden ook verschillen tussen de drie coalities op dit gebied, maar die zijn in de loop der tijd verminderd. Het Nederlandse beleid was betrekkelijk *rusteloos*. Daar stond het *stabiele* Beierse beleid tegenover. Dat was betrekkelijk stabiel. Er bestonden in dat Duitse gebied twee coalities rondom huishoudelijk afval en één rond de verwerking van gevaarlijk afval. Er zijn nog andere verschillen. De afvalverwerkingscapaciteit in Nederland is grootschaliger maar in Beieren werd nieuwere en milieuvriendelijker technologie gebruikt.

Eberg maakt in zijn dissertatie gebruik van *de cultuurtheorie* van Wildavsky voor een verklaring van overeenkomst en verschil in afvalbeleid in Nederland en Beieren. Eberg laat zich optimistisch uit over het gebruik van de theorie. De centrale theorie voor zijn onderzoek is overigens de leertheorie van Sabatier. Hij gebruikt de cultuurtheorie dus als ondersteuning.

Grondslag van de cultuurtheorie van Wildavsky is dat 'what matters most to people is how they would like to relate to other people and how they would like others to relate to them. The causal mechanism driving Cultural Theory predictions (..) is that people organize themselves into patterns that enable them to do this'. Er bestaan verschillende culturen en Eberg typeert ze in zijn studie op grond van de manier waarop beleidsvraagstukken worden georganiseerd, met onzekerheden wordt omgegaan en op basis van het aangehangen type rationaliteit. Hij concludeert dat

een *mix van culturen* verantwoordelijk is voor het ontstaan van verschillende coalities en verschillende beleidsprocessen in beide gebieden. Eberg schetst de cultuur binnen Nederland als hiërarchisch, terwijl de Beierse cultuur meer elementen van gelijkheid en individualisme kent

### ***Bespreking***

Het proefschrift van Eberg is gedegen en helder. De keuze voor de ACF is terecht. Maar sinds de ACF door Sabatier ten doop werd gehouden, zijn er ook vragen gerezen over de operationalisatie van het begrippenkader (afbakening van het subsysteem; onderscheid tussen policy core en secondary aspects). Hajer is een van de auteurs die hier tegenaan liep. Eberg heeft met dit commentaar vrijwel niets gedaan. Verwerking van het commentaar had niet hoeven te leiden tot verwerping van het ACF maar had wel een verbetering kunnen brengen (Pestman, 1998: 90).

De koppeling tussen ACF en culturele theorie (CT) wordt als vernieuwend beschouwd (Pestman, 1998: 90). Eberg zelf meent dat de toegevoegde waarde van de koppeling ligt in de beschrijving van de evenwichten tussen politieke culturen in een bepaald gebied. De studie doet wel de vraag rijzen of de typering van de culturen van Nederland en Beieren juist is (Pestman, 1998: 90).

### ***Repliek***

Eberg heeft gereageerd op de bespreking van zijn dissertatie door Pestman (Eberg, 1998: 273-275). Dat geeft aanleiding om enige vragen te stellen en daarop het antwoord te geven van Jan Eberg.

- *Ligt in het ACF de nadruk op de cognitieve kant van beleidsvormingsprocessen?* Volgens Eberg (1998: 273) is dat 'niet louter' zo. Hij stelt dat de ACF van Sabatier een model is voor de beschrijving en analyse van beleidsverandering. De ACF is een actor-structuurmodel 'waarin constructivistische aspecten van het beleidsproces (interactie, leerprocessen) en institutionele aspecten (sociale structuur, culturele achtergronden) met elkaar worden verbonden' (1998: 273).

Zie over afvalbeleid een themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde uit 1998.

- Met behulp van de ACF kunnen advocacy coalitions worden gevormd van actoren die beleidsopvattingen delen en gelijkgericht handelen. Bij gedeelde opvattingen wordt wel gesproken van 'policy core beliefs'. Is het juist om te veronderstellen dat zich in werkelijkheid ook coalities voordoen of daadwerkelijk die welke zijn gevonden op basis van analyse? Neen, een beleidscoalitie in de zin van Sabatier wordt niet per se in de werkelijkheid gevonden. Het is een constructie op basis van analyse door de onderzoeker.

- Er deden zich wel verschuivingen in de tijd voor in de coalities op afvalgebied in Beieren en in Nederland. Zijn daarmee de verschillen in posities tussen Nederland en Beieren ook verdwenen? Geenszins. De verschillen zijn blijven bestaan. De verschuivingen in de tijd waren slechts beperkt. Dus geen convergentie tussen de geografische gebieden, of harmonisatiethese. Wat is de uiteindelijke verklaring van

Eberg? 'Uiteindelijk verklaar ik het verschil in aantallen coalities in Nederland en Beieren op grond van een combinatie van de verschillende *nationale beleidsstijlen* en *de verschillende mixen van politieke culturen* op nationaal en beleidssectoraal niveau' (Eberg, 1998: 273).

#### **14 Toepassing cultuurtheorie (2): LNG-casus**

In 1973 was de energievoorziening door de grote afhankelijkheid van olie kwetsbaar geworden. De Nederlandse regering besluit daarom het energiebeleid meer op diversificatie van energiedragers en -leveranciers te richten. De NV Nederlandse Gasunie wil zich in dit kader richten op een sterkere positie op de gasmarkt. Daarin past de invoer van vloeibaar aardgas. De Gasunie neemt contact op met een Algerijns bedrijf (Sonatrach) over de levering, en ook met het Rotterdams havenbedrijf over de aanlanding van het gas op de Maasvlakte. Veiligheidsaspecten zijn in het geding. Op initiatief van het ministerie van Sociale Zaken wordt hiervan studie gemaakt. En er komt een studie naar de nautische aspecten. Een interdepartementale stuurgroep, STUNET, bekijkt de aanleg van een kunstmatig eiland in zee waar de aanlanding eventueel ook zou kunnen plaatsvinden. Andere opties voor aanlanding zijn de Sloehaven en de Eemshaven. In 1977 krijgt de Gasunie van de regering toestemming om een contract af te sluiten met Sonatrach voor de levering van aardgas. Dit alles mits binnen een jaar de lokatie voor aanlanding bekend is.

Veel organisaties en groepen mengen zich in de discussie. Ze beschouwen de aanlanding elk vanuit hun eigen perspectief en hun verantwoordelijkheid. De ministeries van Sociale Zaken, en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) letten vooral op veiligheid, Economische Zaken op de energievoorziening en VROM op de ruimtelijke consequenties. Wetenschapsbeleid schenkt veel aandacht aan de onderbouwing van de beleidsvorming.

Het Sloegebied valt als te onveilig af, een kusteiland raakt uit zicht vanwege de hoge investeringskosten. Resteren de twee andere alternatieven. Het Openbaar Lichaam Rijnmond (OLR) wijst aanlanding op de Maasvlakte af vanuit het perspectief van milieubescherming en veiligheid. Het provinciaal bestuur is wel positief over de Maasvlakte. De Eemsoptie wordt sterk verdedigd door de vakbeweging en de provincie Groningen, die zich beroept op regionaal-economische ontwikkeling. De regering kiest tenslotte in 1978 voor de Eemshaven. Maar in 1980 ziet Algerije af van levering van LNG; Sonatrach verbrak het contract om financiële en binnenlandse politieke redenen. Problematisch is dat voor Nederland niet want de aardgasvoorraad blijkt groter dan gedacht.

Er is dus sprake van *probleemverschuiving*, en een verschuiving in de sfeer van de oplossingen; een oude oplossing, aardgas, blijkt actueler dan aanvankelijk voorzien. De *tijdsdruk* heeft een grote rol gespeeld omdat binnen een jaar na het positief besluit over aanlanding over de lokatie beslist moest zijn.

Het onderbouwingsargument van Wetenschapsbeleid is geen zware factor in de besluitvorming over LNG geweest, maar de veiligheidsstudies waren zeker van belang in de besluitvorming. Veel onenigheid ontstond over de interpretatie van de onderzoeksresultaten. Aan een doorzichtige besluitvorming heeft onderzoek van de veiligheidsaspecten niet bijgedragen. Het trekken en duwen rond onderzoek doet zich overigens bij veel grote projecten voor.

Diverse partijen in de LNG-casus vormden coalities. Wat de wenselijkheid van aanlanding betreft kan een *stuwend* en een *remmend netwerk* worden onderscheiden. Het hechte stuwend netwerk bestond uit de Gasunie, EZ en Verkeer en Waterstaat, met in het verlengde daarvan STUNET. Het kwam tot stand rond de optie 'NLG in de Rijnmond'. Van het remmend netwerk maakten deel uit: OLR, Sociale Zaken, VoMil, en milieugroepen.

In deze casus valt verder op dat de posities van actoren zich centreren rond twee 'lifters' voor oplossingen:

- de veiligheid is een krachtig thema dat is verbonden aan de lokatievraag en leidt naar de Eemshaven als oplossing;
- het regionaal-economisch argument dat wordt aangehangen door VROM en Groningen is niet erg krachtig omdat de werkgelegenheidseffecten beperkt zijn maar heeft wel duidelijke politieke betekenis gehad, omdat in 1977 een verkiezingsbelofte gedaan is: 'iets voor Noordoost Groningen doen'.

De besluitvorming kende door de aan de orde gestelde thema's, lopend van gasdistributie, via energievoorziening en veiligheid naar regionaal-economisch beleid, een tamelijk 'grillig' verloop met 'een niet verwachte wending nadat een besluit was genomen' (Van Houten en Van der Linden, 1984).

### ***Besluitvormingsronden: de politieke benadering toegepast***

We hebben in het voorgaande drie besluitvormingsmodellen op een rij gezet en aangegeven dat het *zgn. rondenmodel* geschikt was voor het begrijpen van technisch-complexe projecten. De NLG-casus moet zich dus ook in die termen laten beschrijven. Dat blijkt ook het geval (zie Schwartz, 1987). We geven die kort weer om verderop op de cultuurtheorie in te gaan.

De LNG-casus kende drie besluitvormingsrondes, en daarin deden zich in totaal 15 belangrijke gebeurtenissen voor: acties en/of beslispunten. De eerste ronde loopt van het begin van de zeventiger jaren tot 1977. Deze ronde heeft betrekking op de activiteiten van de Gasunie en de activiteiten van departementen in verband met de eventuele invoer van LNG. Deze ronde kent 'key events', belangrijke gebeurtenissen. De tweede ronde omvat de periode na het afsluiten van een invoercontract voor LNG met de Algerijnse firma (key event 5), in de tweede helft van 1977. In deze periode was de discussie aan de orde over de vraag of de Maasvlakte een geschikte aanlandingsplaats was. De derde ronde werd ingeluid toen eind 1977 een nieuwe lokatie, de Eemshaven, zich aandeed. Deze *opschuiving in de beleidsagenda*, met



nieuwe spelers in de arena zoals de provincie Groningen, was het gevolg van tegenstand in het Rijnmondgebied. De beslissende factor in de LNG-controverse was het lokale verzet in Rijnmond. Het ging om verschillen in evaluatie van de veiligheid in de regio's en wat dat betekende voor de aanvaardbaarheid van LNG. De tegenstanders stelden dat de gevaren voor de plaatselijke bevolking in Rijnmond onaanvaardbaar waren. De oppositie dreigde het tijdschema voor de lokatiekeuze in gevaar te brengen. Het Eemsgebied zag geen veiligheidsprobleem. Deze ronde eindigde in oktober 1978 toen het parlement accoord ging met de keuze van de ministerraad voor de Eemshaven.

Merkwaardig genoeg heeft het kabinet bij de keuze voor de Eemshaven de grotere veiligheid in dat gebied voor de bevolking *niet* als argument gebruikt ter onderbouwing van het kabinetsvoorstel. Het kabinet heeft juist wél regionaal-economische overwegingen aangevoerd. Dat moet achteraf als volgt begrepen worden: het kabinet dat is geweken voor de veiligheidskritiek vanuit de Rijnmond voor een lokatie in het Rijnmondgebied. Het kabinet had bovendien veiligheidsoverwegingen gerelativeerd. Het kan niet een snelle, geloofwaardige draai maken door vervolgens juist aan veiligheid van de Eemshaven de meeste waarde toe te kennen, en dat als argument gebruiken voor de keuze van het Eemshavengebied.

Vanuit de culturele analyse gezien was het veiligheidsdebat vóór de beslissing pro Eemshaven gesloten (cf Schwarz, 1987: 57). Blijkbaar slijten argumenten gedurende een besluitvormingsproces.

### *De achterkant van belangen: de culturele benadering toegepast*

Schwarz (1983) analyseerde de LNG-casus ook, maar niet vanuit de vraag: wat is de uitkomst en hoe is de besluitvorming in rondes te begrijpen? Hij vindt dergelijke vragen en reflectie op de vraag wie welke positie in het politieke strijdgewoel inneemt, niet het eerste punt van interesse. Zodanige analyses brengen wel in kaart in welke termen de discussie is gevoerd, welke partijen voor en tegen waren en welke argumenten zijn gebruikt. Veel beschrijving ook. Maar wat ontbreekt is analyse in conceptuele termen naar de herkomst van tegenstrijdige beleidsposities en probleemdefinities. Voorzover er wel gekeken wordt naar verschillende probleempercepties worden die gezien als kenmerken van voor- en tegenstanders, en - helaas - niet als een geheel van kenmerken van een conceptie, een wijze van denken (Schwarz, 1987: 15).

Schwarz bekeek waarom partijen belangen verdedigen die ze verdedigen. Hij is dus op zoek naar de achterkant van het belang of anders gesteld, naar de afkomst van belangen. Hoe komt het dat 'partij' x staat voor belang zus en zo? De vraag is niet alleen of mensen krijgen wat ze willen, maar ook: waarom willen mensen wat ze willen? Om daarop een antwoord te kunnen geven, ontwikkelt hij in het voetspoor van de antropologe Mary Douglas de cultuurtheoretische benadering. Daarin neemt aandacht voor het proces van 'cognitieve lenzen', van probleemdefiniëring en

preferentievorming een grote plaats in. *'Framing'* dus (zie voor het belang hiervan ook Korsten, 1988; Braspenning, 1992; Rein en Schön, 1994).

Schwarz geeft aan dat verschillende typen culturen in een samenleving zich van elkaar onderscheiden door achterliggende visies over hoe de wereld eruit ziet en welke rol overheidsbeleid speelt bij het omgaan met maatschappelijke vraagstukken. Het zijn vier ideaaltypische visies; dat zijn vier posities of cultuurtypen. De onderzoeker kan nagaan of deze vier visies, deze cognitieve 'definities', rond een bepaald project zijn terug te vinden, en als een of meer visies ontbreken kan hij/zij de onevenwichtigheid verklaren. Schwarz is overigens niet de enige die dergelijke visies formuleert. Van den Heuvel en Hoppe (1993) noemen, zoals aangegeven, drie politiek relevante culturele lenzen van hem over: een individualistische, een hiërarchische en een egalitaire visie. Schwarz (1995: 99) voegt de vierde visie een fatalistische visie weer toe.

Het blijkt dat deze culturele lenzen, deze interpretatiekaders of 'frames' vaak bij nieuwe riskante technologische systemen en processen, zoals afvalverwerking en kernenergie, een rol spelen, dus in elk geval bij een bepaald type 'grote projecten'. In de controverse over de aanlanding van aardgas was de cognitieve definitie van de veiligheidsrisico's een politiek omstreden kwestie. Experts verschilden, zoals we aangaven, van mening over de feiten en over de waardering van de feiten. Elke lens geeft een verschillende kijk op risico. Een kwestie als 'hoe veilig is veilig?' is vrijwel nooit onomstreden. Consensusvorming hierover is buitengewoon moeilijk maar men moet beseffen dat lenzen stevig 'vastzitten' en er dus niet eenvoudig van geven en nemen sprake kan zijn. Als risico sterk cultureel bepaald wordt kan een risico ook zelden of nooit aan een technologie worden toegeschreven. Het risico van een technologie is geen gegeven. Het lijkt minder gewenst om te spreken van een risico en beter van een risico voor of volgens iemand.

De LNG-casus laat zien dat de culturele benadering toe te passen is (Schwarz, 1987: 51-53). Dit bleek ook uit een analyse van de percepties van verschillende 'partijen' in de discussie over kernenergie in Oostenrijk. De verschillende standpunten bleken terug te voeren tot verschillende socio-cognitieve posities, en dan met name tot de definitie van kernenergie, namelijk als een intrinsiek gevaarlijke of een noodzakelijke zaak. Aan kernenergie wordt dus een verschillende betekenis toegekend. Verschillen op dit punt werkten door in andere onderdelen van de controverse, zoals het vertrouwen in technische oplossingen, de risicoschattingen, de toekomstverwachtingen, de beleidscriteria.

### *Opnieuw de cultuurtheorie: Hoppe en Peterse*

Rob Hoppe en Aat Peterse (1993) analyseerden in *'Handling frozen fire'* het besluitvormingsproces rond de aanlanding van LPG en de vestiging van een fabriek in het Rijnmondgebied. LPG moest vanuit veiligheidsoverwegingen in bevroren staat en onder hoge druk worden vervoerd en worden opgeslagen. Men sprak wel

van koud vuur ('frozen fire'). Ook volgens deze auteurs zijn de posities van de verschillende partijen te beschrijven vanuit de cultuurtheorie.

Een rol speelden: het bedrijfsleven (o.a. Shell en BP), de rijksoverheid (diverse ministeries), en de gemeente Rotterdam. Deze 'partijen' sloten coalities en probeerden zo hun belangen te verdedigen. Met behulp van de cultuurtheorie zijn die posities in kaart te brengen. Vanuit het bedrijfsleven werd gedacht dat de tucht van de markt wel tot een acceptabel risiconiveau zou leiden. De ministeries van Verkeer en Waterstaat, en van Economische Zaken, kozen voor de *hiërarchische* route. De wet- en regelgeving moest worden toegepast. Het directoraat-generaal voor Milieuhygiëne volgde de 'aangepaste' *egalitaire* weg, die impliceerde dat onderzoek naar risicoperceptie nodig was. In de discussie over LPG werd een beleidsvenster gezien om een al langer bestaande wens voor een zelfstandig veiligheidsbeleid te vervullen. Dit beleid zou, onderbouwd met risico-analyses, meer zicht op en inzicht zou geven in risico's op slachtoffers als gevolg van nieuwe risicolle activiteiten.

Het boek verschaft niet alleen inzicht in de mogelijkheden om de cultuurtheorie bij een analyse in dit specifieke geval te gebruiken, maar meer in het algemeen in mogelijkheden en onmogelijkheden. De auteurs gaan wat ver in de toepassing van de theorie in een tweetal hoofdstukken, meent een criticus (Van Duin, 1996: 194).

### **15 Toepassing cultuurtheorie (3): milieubeleid als cultuurtype**

Is een beleid als het werkgelegenheidsbeleid van een kabinet te typeren in termen van de vier culturen? Is *de ontwikkeling* van een beleid ook in die termen te vangen. Volgens Thompson e.a. (1990: 75-81) kan dat.

Het milieubeleid sinds 1970 is door Bressers en Klok (1996) ook gezien in deze termen, uitgaande van de vier cultuurtypen van Schwarz en Thompson (1990) uit '*Divided we stand*': het type van de hiërarchist, fatalist, individualist en egalist. Smit en Van Gunsteren (1997) doen dat voor het recentere milieubeleid, en spitsen hun analyse toe op geluidhinder rondom Schiphol. Zij gaan uit van de genoemde vierdeling, op basis van Douglas en Wildavsky (1982), Schwartz en Thompson (1990) en Thompson, Ellis en Wildavsky (1990). Lukt het om het beleid te typeren in cultuurtermen en is er overeenstemming tussen beide auteurskoppels? Inderdaad blijkt het milieubeleid in die termen te typeren, maar niet zonder slag of stoot.

#### ***Ontwikkelingen in het milieubeleid***

Men kan de culturen typeren in hun relatie tot de natuur. Dat geeft het volgende beeld. We parafraseren de auteurs.

- De individualist zal de natuur zien als overvloedig, een overvloed om ten nutte te maken. Ondernemingsgewijze produktie is niet verderfelijk voor de natuur; de markt kan haar werk doen. De natuur beschikt over zelfreinigend vermogen. Na tijdelijke druk op de natuur zal een nieuw evenwicht ontstaan. De natuur biedt geen beperkingen maar risico's verbonden aan milieuproblemen kunnen een concurrentievoordeel opleveren voor wie er mee om kan gaan of het probleem kan

oplossen of onder controle houdt. Als de natuur 'uitgeput' wordt doordat bijvoorbeeld grondstoffen op raken, wordt de ondernemer gedwongen naar nieuwe bronnen te zoeken. Ingrijpen door de overheid verstoort dit zoekproces. Een milieubeleid dient slechts beperkt inhoud te krijgen. zo'n beleid dient zo veel mogelijk een vrijwillig karakter te hebben en de producentenrol en consumentensouvereiniteit zo weinig mogelijk aan te tasten.

- De egalitaire denker ziet de natuur als kwetsbaar en vergankelijk. Verstoringen zijn ernstig en kunnen volgens de egalitarist op een catastrofe uitlopen. Ze moeten dus worden voorkomen. Milieurisico's moeten zo beperkt mogelijk gehouden worden. 'Duurzaamheid' kan daarom een richtingwijzer zijn. Dat is wat anders dan het milieu ondergeschikt maken aan groei. Tegen groei moet kritisch worden aangekeken, want groei gaat ten koste van het milieu. Achter groei zit het marktdenken en dat is verderfelijk want het is oorzaak van veel van de milieuproblemen. Het milieubeleid moet zo worden aangezet dat ingegrepen wordt in 'milieubedreigende economische processen' (1996: 454).

- De hiërarchist beschouwt de natuur als belastbaar binnen grenzen. Daarmee neemt de hiërarchist een middenpositie in tussen de individualist en de egalitarist. Er kan sprake zijn van evenwicht in de milieuprocessen en in dat kader is het vrije marktdenken geen probleem. Maar het evenwicht kan ook worden verstoord. Om daar zicht op te krijgen en houden moet en experts onderzoek doen. Onderzoek kan aanleiding zijn voor normering en 'strikte' beleidsmaatregelen om daar 'onder' of 'binnen' te blijven.

- Voor de fatalist zal de natuur onvoorspelbaar zijn, aldus de auteurs. Milieuproblemen ziet de fatalist als zaken die hem overkomen, en waar hij weinig aan kan doen.

De auteurs gaan er wel vanuit dat de vier cultuurtypen in elke samenleving voorkomen maar 'kunnen' niet uit de voeten met het fatalistisch type.

Bressers en Klok (1996) duiden het milieubeleid vanaf 1970 aan als *hiërarchisch*. Hun argumentatie luidt als volgt: 'Bij de overheid was in de jaren zeventig de belangrijkste rol weggelegd voor het Directoraat-generaal Milieuhygiëne (DGMH) (.). De "organisatiecultuur" van dit directoraat werd in deze periode gedomineerd door opvattingen die men hiërarchisch kan noemen. De wortels van deze opvattingen lagen vooral in de progressieve opvattingen in de jaren zestig en zeventig omtrent de voortrekkersrol die de overheid zou dienen te vervullen bij de vormgeving van de samenleving' (1996: 456). Wetgeving was de grondslag voor directe regulering. Er waren toen geen relaties met de individualistische cultuur.

Geleidelijk is het scherpe hiërarchische er een beetje vanaf gegaan. Beleid is opgeschoven in de richting van een op consensus gerichte benadering: 'een vermindering van de grid (=verplichtingen), bij een gelijktijdige versterking van de normen met een 'groep'-karakter' (1996: 456). De auteurs voorzien die constatering van allerlei nuances.

De auteurs tonen zich uiteindelijk kritisch over de theorie: 'De veranderingen in de richting van een consensuele benadering laten zich met behulp van de cultuurtheorie alleen begrijpen indien wordt uitgegaan van een verschuiving in oriëntaties binnen de verschillende subculturen. Dit is echter strijdig met de theorie. Volgens de theorie zijn zulke situaties immers niet "levensvatbaar"' (1996: 459).

### *Geluidshinder rond Schiphol*

Smits en Van Gunsteren zijn minder kritisch over de cultuurtheorie. Zij willen ook geen ontwikkeling in het milieubeleid schetsen maar de theorie productief aanwenden. Wat leert de theorie hen over geluidshinder rondom Schiphol, waar men 'normaal' niet goed aan zou denken? Voor hen is de theorie een middel om zaken in het zicht te krijgen die nog niet goed op een andere wijze, via een andere theorie, in beeld komen, zoals de wijze van optreden van de overheid na besluitvorming over een overlast veroorzakende uitbreiding van een vliegveld. Die overheidsaanpak bevalt allerlei burgers niet. Hoe komt dat toch en wat is er aan te doen?

Schiphol kan uitbreiden. Na allerlei studies is besloten binnen welke grenzen die uitbreiding kan plaatsvinden. Er is een politiek compromis uit de bus komen rollen, waarin milieu-overwegingen, bedrijvigheid en leefbaarheid verbonden zijn in een besluit. Het compromis bevat normen waaraan 'actores' zich moeten houden. De besluitvormingsprocedure is die van de PKB, de planologische kernbeslissingsprocedure. Na de besluitvorming komt de uitvoering. Hoe gaan de betrokkenen, waaronder de bewoners rondom Schiphol en overheden, vervolgens met elkaar om? Smit en Van Gunsteren (1997) hebben dit uitgewerkt. Zij gebruiken daarvoor begrippen als *lotsverbondenheid*, *constitutie*, *cultuur* en 'comprehensiveness'.

In het gebied rond Schiphol is sprake van zekere *lotsverbondenheid*. Men is verbonden door de geluidshinder. De wijze waarop men daaraan gestalte geeft verschilt. De een vergadert, de volgende vecht, enz. Dit met elkaar omgaan op zo verschillende wijzen binnen een *lotsverbondenheid*, noemen de auteurs een *constitutie*.

Binnen die *constitutie* krijgen burgers van alles 'voorgeschied' door de beslissende overheid. Voor de wijze waarop dat gebeurt, zijn burgers gevoelig. De procedure en wijze van met elkaar omgaan, doen ertoe. Wordt in de wijze waarop burgers benaderd worden respect getoond? Of ruimer: in welke cultuur worden handelingen betekenis verleend? De cultuurtheorie van Douglas e.a. is behulpzaam om dit in kaart te brengen. In elk samenlevingsverband zijn vier typen van cultuur te vinden die overeenstemmen met de herkenbare sociale betrekkingen tussen mensen. De auteurs stellen dat het verkeer tussen die culturen rondom Schiphol te analyseren is. De cultuurtheorie is relevant omdat 'deze theorie in het algemeen de verwachtingen over de diversiteit aan maatschappelijke opvattingen structureert' (Smit en Van Gunsteren, 1997: 65). Bekeken kan worden binnen welke cultuur de overheid haar

beleid ontvouwt en of er voldoende rekening gehouden wordt met de andere culturen.

De twee auteurs maken ook gebruik van een derde begrip: '*comprehensiveness*', dus omvattendheid. Het omvattende denken kreeg gestalte in een geloof in grote plannenmakerij, gericht op het maken van een maakbare samenleving. Dit denken is niet uit beeld. Het milieudenken zit vol met dit c-denken. Er moet van allerlei geneesmiddelen worden aangetoond dat er niet van schade sprake is. Zo is het ook bij allerlei milieuvraagstukken. Voorzorg lijkt een nimmer uit te drogen bron van nader onderzoek, normbijstellingen, nieuw onderzoek, enz.

Tot zover de kernbegrippen. De twee onderzoekers gaan vervolgens de vier culturen in relatie tot milieu in kaart brengen: de hiërarchische, egalitaire, individualistische en fatalistische. Zij kijken daarna wat de overheersende aanpak van de overheid is, in het bijzonder met betrekking tot geluidhinder en *welke culturen verwaarloosd worden*. Zij richten zich in het bijzonder op *geluidsisolatie*. Door bepaalde culturen niet voldoende te verwerken in beleid maakt de overheid *onnodig hoge kosten*, is een van de stellingen. Pikant!

Een illustratieve passage: 'De overheid heeft per definitie een hiërarchische missie. Ten behoeve van het algemeen belang worden wij allen geacht iets in te schikken. Daarin komt de lotsverbondenheid tot uiting van de leden van een gemeenschap. Het onontbeerlijke rechtsgehalte van de gemeenschap houdt in dat dat inschikken volgens regels verloopt, waarbij evenredigheid een grote rol speelt. In dit hiërarchisch basispatroon incorporeren overheidsinstanties vaak doelstelling en redeneringen, die nu eens appelleren aan individualistische (19-de eeuwse liberalisme), dan weer aan hiërarchische (verzuiling) en dan weer aan egalitair-moralistische (jaren '60-'70) wereldbeelden. Momenteel zien we een individualiseringsgolf: méér markt. Het huidige milieubeleid is echter een typisch produkt van de jaren '70 en is een hybride van hiërarchie en egalitarisme' (1997: 67). Waarom? Het volgende wijst op hiërarchie: Milieu wordt beschouwd als een collectief goed en de overheid beschouwt zich als vrijwel de enige waarborger van de leefmilieukwaliteit. De overheid stelt de kritische belasting van het milieu vast en ontwikkelt daarvoor normen. De wetenschap is daarbij behulpzaam. De hiërarchist heeft in het algemeen de hulp van 'onderzoekers' nodig. Zij moeten worden gevolgd. Volgens de auteurs is een egalitair element dat de grenswaarden zijn bereikt en de belasting niet mag toenemen. De huidige milieubelasting is op de duur te veel. Ook in dit beeld is de onderzoeker nodig want hij is de onheilsboodschapper. De wetenschapper ziet de ramp aankomen. De wetenschap verbindt dus de hiërarchische en egalitaire cultuur (1997: 67). Vanwege de ethiek van de preventie verdienen de wetenschappelijke uitkomsten in het milieubeleid respect, aldus het politiek-correcte denken in de cultuuralliantie van twee 'perspectieven'.

De heersende cultuur die de overheid met betrekking tot milieu, in het bijzonder geluidhinder, 'aanhangt' is de hiërarchische, menen zij (1997: 68). De perspectieven

van de *individualistische en fatalistische cultuur zijn amper te herkennen* (1997: 67). Dat heeft tot gevolg dat de burger betrekkelijk weerloos is. Kort gesteld, studies naar geluidsbelasting van individuen leiden tot zonering en dergelijke, en daaruit volgen indicaties voor geluidsisolatie van ruimtes waar niemand die met een woning binnen 'cirkels' valt, zich aan kan onttrekken of erover kan onderhandelen. De overheid beschikt en wel gelijk voor gelijke gevallen. De auteurs: 'Het resultaat is een hiërarchische normstelling met een egalitair-moralistische bekostiging en verantwoordelijkheidsstelling. De individualistische en fatalistische invalshoeken (..) ontbreken zo goed als geheel. Dit zijn potentiële oorzaken van wrijving' (1997: 70). Is het *nodig* om met *één* pakket aan maatregelen te komen? Dat betekent kolonisering van de leefomgeving. Moet een organisatie dat pakket 'regelen', of zouden ook twee concurrerende ieder kunnen proberen een pakket aan te bieden, zoals de individualist zal beweren? Dit soort vragen zijn om meerdere redenen van belang. Uit kosten oogpunt zou concurrentie nuttig kunnen zijn (1997: 72). Ten tweede, een technisch perfecte geluidsisolatie neemt blijvende geluidhinder niet weg, betogen de auteurs. Wat als burgers willen slapen met het raam open? Wij voegen toe: geluidhinder is ook een psychisch vraagstuk en staat open voor een 'sociale constructie', een gedeeld besef dat geluidhinder bestaat en toeneemt, zelfs al zou die er volgens vergelijkbare 'objectieve' metingen in mindere mate zijn dan vroeger.

### *Een praktisch advies?*

Is sprake van een praktisch advies op grond van de toepassing van de cultuurtheorie? Wel degelijk. De overheid moet het eigen culturele perspectief niet verabsoluteren maar ook andere visies erkennen. De overheid kan ook leren van andere culturele lenzen omdat elke cultuur zijn sterkten en zwakten heeft. Een mogelijkheid is om van de individualistische cultuur te leren dat meer marktelementen de prijs van geluidisolatie kunnen drukken: meer concurrentie op kwaliteit, dienstbetoon, eigen bijdragen, enz. In deze cultuur is de *consumentenzeggenschap* relatief groter dan in andere culturen. Bovendien is het mogelijk om de lasten van geluidhinder ongelijk te verdelen, bijvoorbeeld door de lasten bij luchtvaart-personeel het grootst te doen zijn omdat zij ook de meeste lusten hebben.

### *Resumé*

Daarmee hebben we gezien dat de cultuurtheorie te gebruiken is om een beleid te typeren, ontwikkelingen in een beleid (bijvoorbeeld het milieubeleid) in kaart te brengen en ook om te zien wat in een beleid ten onrechte wellicht gemist wordt aan cultuurinvloeden uit diir beleidsvoerders verwaarloosde perspectieven. Kan het voorkomen dat er een alternatieve theorie is om een zelfde verschijnsel te typeren, met andere woorden is er *concurrentie* mogelijk voor de cultuurtheorie of heeft die theorie niets te duchten omdat bepaalde verschijnselen *alleen* maar door de cultuurtheorie begrepen kunnen worden? In het volgende geven we een voorbeeld van concurrentie.

## **16 Toepassing cultuurtheorie (4): vergaderculturen vergeleken**

Om een verschijnsel met een cultuurcomponent of vanuit een cultuurperspectief te bestuderen, is het ook mogelijk vanuit *de civilisatietheorie* van Norbert Elias te werken. De civilisatietheorie is een gereedschapskist gebleken, die inspireert. Wilbert van Vree (1994), die zichzelf wel eens spottend 'vergaderkundige' noemt, wilde de vraag beantwoorden of vergaderen te zien is als een aspect van een langetermijnontwikkeling van sociale vervlechting, zoals Elias verdedigt. Zijn promotor was Johan Goudsblom, ook een bewonderaar van Elias.

Elias constateert in zijn studie van het civilisatieproces een omslag door de verhoofsing van het gedrag. Dat houdt in dat de gewoonten van de edelen aan het hof in een concurrentiestrijd, onder druk van de toename van middengroepen, steeds verfijnder worden. De hoofse norm sijpelt in het beschavingsproces langzaam door naar andere geledingen in de samenleving. Welke plaats heeft vergaderen in deze ontwikkeling? Kan vergaderen opgevat worden als een middel tot sociale integratie? Hoe is de opmars van het vergaderen in Nederland, wel de *vergaderlijking* genoemd, te verklaren? Is er ook verhoofsing?

### *Van Vree over vergaderlijking*

Om tot een antwoord te komen heeft Van Vree (1994, 1996) het proces van staatsvorming in Nederland bekeken. We geven geen integrale samenvatting, maar halen enkele inzichten uit zijn studie naar voren.

In de vroege middeleeuwen was nog sprake van een voornamelijk boerensamenleving. De boeren-krijgers, vrij om wapens te dragen, overheersten. Ook toen al konden de boeren niet zonder bijeenkomsten op vaste plaatsen en tijdstippen. In '*dingen*' vond rechtspraak plaats. Op deze bijeenkomsten was sprake van maatschappelijke regulering. Er was sprake van zowel bestuur als rechtspraak maar het onderscheid daartussen was nog niet steeds duidelijk.

Bijeenkomsten waren nog niet formeel gereguleerd. Er vielen wel ongeschreven regels aan te treffen, zoals over de datum van bijeenkomst, over de uitnodiging (voor wie de bijeenkomst open stond), over de agenda, over de opening, over de volgorde van spreken, enzovoorts. Boeken over de regionale geschiedenis geven meer informatie over dergelijke en andere bijeenkomsten.

Op het einde van de zestiende eeuw ontstonden de eerste vergaderreglementen.

Het soort bijeenkomsten is in de loop der tijd gedifferentieerd. Er ontstonden bijvoorbeeld buurtspraken, kerspelgemeenten, gemeenteraden, heemraadschappen en waterschappen. Van Vree legt het allemaal uit. Hij stelt vast dat vergaderen niet iets was dat uitsluitend met 'een overheid' te maken had. Ook kerken gingen vergaderen. Op de synode van Embden in 1571 werden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de bestuurlijke organisatie van de Nederlands Hervormde Kerk. Het gevolg van die synode was dat predikanten en leken op verschillende niveaus met



elkaar moesten gaan vergaderen. Voor een ordelijke verloop daarvan werden reglementen gemaakt.

Wat we in Nederland aan vergaderingen tegenkomen in de geschiedenis, heeft veel te maken met de kenmerken van dit land en zijn inwoners. We wezen al op het geloof. De grondeigendom en het veroveren van grond op het water speelden uiteraard ook een rol in het soort vergaderingen die in Nederland gehouden zijn. Maar dat niet alleen. Er was ook sprake van beroepsuitoefening en de vorming van aan ambachten gebonden gilden met specifieke organisatiestructuren.

Vergaderingen vormen historisch gezien geen stabiel fenomeen. Volgens Elias was dat ook niet te verwachten. Aan de vergaderingen veranderde wel degelijk wat. Combineerden gilden aanvankelijk 'morgenspraken' met 'drinkgelagen', later werden de zakelijke bijeenkomsten belangrijker. Er veranderde ook het een en ander aan de besluitvorming op bijeenkomsten; niet alleen eenparigheid van stemmen maar ook invoering van een meerderheidsregel.

Van Vree heeft de vergaderingen van de Staten nader bekeken, aan de hand van een van de geschriften van Erasmus, de samenspraken. 'Senatulus' zegt iets over deze vergaderingen, met name over de uitnodigingen, de deelname, de rangorde van plaatsen, de sprekers, de besluitvorming. Van Vree (1994, 1996) constateert dat kerkelijke vergaderregels de vergadercultuur van stadsbesturen, Provinciale Staten en Staten-Generaal beïnvloedden.

De deelname aan vergaderingen heeft vrijwel nooit voor iedereen open gestaan. Vergaderen is in allerlei opzichten een eliteverschijnsel geweest.

Vergaderen is geen beperkt verschijnsel geweest, want vergaderen is in de loop van de geschiedenis toegenomen. In Nederland kennen we speciale vergadercentra; 'Hoog Catharijne' in Utrecht is een bekend ontmoetingspunt, een symbool van vergaderend Nederland. Het aantal vergaderingen nam in allerlei maatschappelijke sectoren toe, in overheidsorganisaties, in bedrijven, in dienstverlenende organisaties, in verenigingen. Het vermogen om samen te kunnen spreken, over verbale vermogens te beschikken, vergaderingen te kunnen leiden, notulen of besluitenlijsten te kunnen maken, is een criterium geworden voor het verwerven van een functie en van betekenis voor het carrièreverloop. 'Vergaderen' is een onderwerp voor cursussen geworden. Specifieke ambtelijke en bestuurlijke zaken worden verknoopt met vergaderen, zoals 'onderhandelen' voor, tijdens of na vergaderingen.

Vergaderen kan in een vechtcultuur, maar er moet ook samengewerkt worden. Dat brengt ons bij zaken als 'productieve vergaderingen', teamwork, productieve teams, groepsbesluitvorming en dergelijke.

Het vergaderen is natuurlijk veranderd. Tegenwoordig kennen we bijvoorbeeld het telefonisch vergaderen en combinaties van vergaderen en congresseren ('video

conferencing') (zie Heemstra e.a., 1996). Roken tijdens vergaderingen, vroeger een teken van hoffelijkheid en gezelligheid, is intussen vrijwel verboden maar koffie moet dreigende wanhoop over 'geleuter' en lange vergaderduur onder controle houden.

Vergaderen zit ook vol paradoxen.

- Vergaderen met werknemers ligt voor de hand, want werkoverleg is wenselijk en moet dus. Maar als er echt wat te bespreken is tussen werknemers is vergaderen niet de manier en kan het beter bilateraal.

- Wat is de status van vergaderingen? Vergaderingen worden gehouden en zullen dus 'impact' hebben. Ze hebben betekenis als ze beslissingsbevoegdheid hebben, maar vaak is dat juist niet het geval.

Volgen we Van Vree dan kan de Nederlandse geschiedenis zo ongeveer herverteld worden als het verhaal van een zich steeds uitbreidend geheel van vergaderingen, met steeds meer verfijning: in de vorm van vergaderingen in een steeds groter geheel van organisaties, in differentiatie naar soorten vergaderingen, en in vergadermanieren.

### *Hoofser*

Of vergaderen ook hoofser is geworden? Hij/zij moet het boek van Van Vree zelf maar lezen om tot een uitgebreid antwoord te komen. De Vree constateert dat sprake is van *parlementarisering* en *verzakelijking* van het vergaderen. De parlementarisering blijkt uit het veelvuldig gebruik van de uitdrukking 'zich parlementair uitdrukken'. De parlementaire vergadermanieren, die ook terecht zijn gekomen in veel juridisch georiënteerde boeken over vergaderen van na 1945 blijken doorgewerkt te hebben in de vergadercultuur van verenigingen. Formele omgangsvormen worden in acht genomen. Intussen heeft, pakweg sinds de jaren zeventig ook het sociaal-psychologisch perspectief op vergaderen een opmars doorgemaakt. De aandacht voor informele aspecten neemt toe. Daarbij is onder meer te denken aan uiteenlopende zaken als de vergadersfeer, de 'body language' van de voorzitter, de vorming van niet direct zichtbare coalities tijdens een vergadering, de groepsdynamiek, de vraag of de selectie van afgevaardigden naar vergadering uitmaakt voor het resultaat.

Het leidt volgens Van Vree geen twijfel, dat in de vergadermanieren verandering in het beschavingsproces tot uitdrukking komt. Van Vree stelt niet dat in het beschavingsproces voortgang is gekomen. De theorie van Elias laat zo'n stelling niet toe. Wel of er verandering is opgetreden. Veranderd is er inderdaad van alles. De krijgers van weleer zijn in Nederland althans, deelnemers aan vergaderingen geworden. Wie vergadert, vecht niet, hoogstens met woorden. Beschaafde mensen bewerken elkaar met woorden, niet met wapens. Wat niet wegneemt dat in de hedendaagse vergadering nog wel elementen zijn terug te vinden die verwijzen naar het middeleeuwse zwaardgevecht. De voorzittershamer schijnt rechtstreeks 'af te stammen' van de Germaanse strijdbijl. Acclamatie en applaus zijn waarschijnlijk

gedemilitariseerde versies van wapengekletter, waarmee krijgers vroeger instemden met een signaal tot aanval. Ook de vergader-opstelling zegt iets over strijd. De partijen in het Britse parlement zitten tegenover elkaar. Ze worden gescheiden door een gangpad dat twee degens en vijftien centimeter breed is. Dat maakt begrijpelijk waarom bij vredesonderhandelingen tussen twee partijen een derde neutrale partij bij voorkeur geen tafel kiest waarbij de strijdende partijen tegenover elkaar zitten.

### *Achtergrond: Vergadertijgers*

Het werk als gemeenteraadslid bestaat momenteel voor het grootste deel uit het lezen van stukken en het bijwonen van vergaderingen van de raad en van de fractie. Aan contacten met burgers en organisaties in de gemeente besteden gemeenteraadsliden veel minder tijd. Hetzelfde geldt voor statenleden en parlementariërs.

Mensen blijken in de loop der geschiedenis 'vergaderdieren' te zijn geworden. Er zal en er moet vergaderd worden. Ministers beginnen de werkweek op maandag meestal met een vergadering.

Vergaderen vervuld allerlei functies. Vergaderen is de rituele bezegeling van 'wie bij elkaar hoort', van contact. Zo gezien is saaiheid en geleuter niet erg. Een moderne vorm van 'Gemeenschap' binnen een organisatie. Vergaderen is onder meer ook een manier geworden om de toegenomen sociale vervlechting hanteerbaar te maken.

Dit onderzoek van Van Vree lijkt niet erg beleidsrelevant. Maar onderzoek in het 'kielzog' hiervan is wel directer relevant. Daarover gaat het navolgende.

### *'Productie' in vertegenwoordigde organen*

Het thema vergaderingen en vergadercultuur is inspirerend voor verder onderzoek, bijvoorbeeld naar vergaderreglementen, naar besluitvorming, enz. Dat is ook al gebleken.

Zo is er bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar stemgedrag van fracties en fractieleden tijdens vergaderingen van gemeenteraden. Een voorbeeld is een onderzoek om te zien hoe de steunverlening vanuit de Tilburgse gemeenteraad aan het college in de tijd verloopt (Tops en Wolters, 1986) of om de compromis- en profileringsgeneigdheid bij het naderen van verkiezingen in Roermond en Sittard in kaart te brengen (Quanjel, 1991). Uit dit soort onderzoek zijn voorspellingen af te leiden. Het is onderzoek is beleidsrelevant.

Een ander voorbeeld is een onderzoek van oud-minister Van Kemenade en Berends (1981) naar het stellen van vragen door parlementariërs. En er ligt onderzoek naar moties en interpellaties, naar het verschijnsel commissievergaderingen, enz.

### *Productieve teams*

Er bestaat intussen een omvangrijke voor managers relevante literatuur over kleine groepen die veelvuldig vergaderen over beleidsvraagstukken: over soorten groepen,

kenmerken, processen, problemen en oplossingen ter verbetering van groepsresultaten (zie 't Hart e.a., 1991; Van Zanten, 1996a, b).

Als teams in professionele en andere organisaties belangrijker worden, in een tijd dat de krachtbron van medewerkers meer gezien wordt, leiders overbelast zijn of lijken en hun grenzen van management duidelijker worden, rijst natuurlijk de vraag hoe leden van een team te motiveren en hoe groepen productief of productiever te krijgen. Teveel of te lang vergaderen is ongewenst. Training van deelnemers en voorzitters helpt (zie publicaties van W. Mastebroek).

Er zijn ook speciale methodieken ontwikkeld om groepen productief te maken. Te wijzen is op gamingtechnieken en bijvoorbeeld op de workshop-benadering. Deze workshop-vorm van vergaderen is bijvoorbeeld toegepast om te brainstormen over de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg (Vennix en Gubbels, 1988; Vennix, 1996).

Recent wordt er veel gepubliceerd over de benutting van nieuwe technologie door en in groepen, zoals over 'group decision support systems' (Boersma, 1989; Van Zanten, 1996; Vennix, 1996). Ook vallen woorden als teamleren en lerende teams (Vennix, 1996). We verwijzen in dit verband naar de beschouwing over beleidsgericht leren.

#### ***Enige literatuur over GDSS***

- Boersma, S.K., Beslissingsondersteunende systemen, Academic Service, 1989.
- Scheper, W.J., Group decision support systems, KUB, Tilburg, 1991 (diss.).
- Sprague & H.J. Watson, Decision support for management, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1996.
- Zanten, W.P.C. van, Groepsbesluitvorming in management en bestuur, Nelissen, Baarn, 1996a.
- Zanten, W.P.C. van, Technische hulpmiddelen bij groepsbesluitvorming- Group decision support systems, Nelissen, Baarn, 1996b.

#### ***Groepsdenken***

Groepen, die onder druk komen te staan, zoals colleges van burgemeester en wethouders, kabinetten, stuurgroepen of crisisteam, kunnen te kampen krijgen met 'groupthink'. Daaronder wordt volgens de psycholoog Irving Janis (1982, 1989) zwakke besluitvorming verstaan, die drie symptomen kent:

- zelfoverschatting door geloof in de eigen morele standaard en het gevoel van onkwetsbaarheid;
- conformeringsdruk, door zelfcensuur (er mag niet alles gezegd worden'), druk op dissidenten om zich binnen de groepsmening te scharen, het aanstellen van oppassers ('mindguards');
- collectieve vernauwing, door stereotypering van een 'out'group.

Dit groepsdenken komt ook in Nederland voor, volgens 't Hart, De Jong en Korsten, (1991) in hun, door het boeiende werk van Janis geïnspireerde, boek 'Groepsdenken in het openbaar bestuur'.

## *De rol van een voorzitter*

### *Achtergrond: Vergaderen*

Vlak voor het zomerreces is het druk in de Tweede Kamer. De agenda raakt overvol. CDA'er Hillen wenst en krijgt nog een debat in de voltallige Tweede Kamer over het Securitel-arrest. Dat leidt tot een verzuchting: 'Ik zal proberen van de niet beschikbare tijd nog enige tijd toe te voegen aan de vergadertijd', aldus Piet Bukman, voorzitter van de Tweede Kamer, eind juni 1997.

De rol van voorzitters in vergaderingen doet ertoe, zeker om te voorkomen dat 'groupthink' optreedt. Van der Dussen (1994) onderscheidt vier typen voorzitters in het openbaar bestuur. Menting (1976) publiceerde een dissertatie met de titel '*Hij is in vergadering ...*'. Hij deed ook onderzoek naar hoe mobiele rijksambtenaren in hun nieuwe organisatie in vergaderingen worden ontvangen. Het blijkt dat ze er goed aan doen zich in het begin even koest te houden.

### *Het topoverleg tussen Clinton, Netanyahu en Arafat*

Bij internationaal topoverleg moet ook worden nagedacht over de tafelschikking. Dat is niet alleen een item voor iemand die het protocol moet regelen maar ook een kwestie van proberen resultaat te bereiken. Dus ... niemand voor het hoofd stoten. Bij onderhandelingen zijn hierbij onder meer protocollaire chefs van de betrokken partijen van belang.

Neem het overleg in oktober 1998 tussen president Clinton, premier Netanyahu van Israël en de Palestijnse leider Arafat. President Clinton heeft de twee leiders uitgenodigd voor een maaltijd. Clinton is dus de gastheer. De maaltijd vindt in de openlucht plaats, wat heel informeel is. Welke opstelling te kiezen en wie krijgt welke plaats? Clinton neemt drie eigen mensen mee, Netanyahu een en Arafat een. Dat veronderstellen we.

### *De geschiedenis van protocollaire zaken*

De regels van het tafelschikkingsprotocol zijn ontstaan aan de koninklijke hoven, waar de monarchen onderling internationale politiek bedreven tijdens etentjes. De 'placering' verliep op grond van die traditie volgens een hiërarchische structuur.

De hiërarchie is historisch gezien hier en daar wel bepaald door geboorte. Geboorte was belangrijker dan functie. Dat is na de Franse revolutie veranderd. Toen ging functie de boventoon voeren.

Bij koninklijke families was het mogelijk om bij de tafelschikking met hiërarchie naar functie rekening te houden door een streng systeem van functie naar hiërarchie én van titels naar stand. Met functie komt men er niet helemaal uit in geval van aanwezigheid van koninklijke families en van adel. Passen en meten is in de twintigste eeuw in het westen dan ook nodig gebleken.

De hiërarchie naar functie is er bij de geestelijkheid, bij militairen, bij regeringsfunctionarissen en in de wetenschap. Dus daar is nog uit te komen, hoewel de onderlinge hiërarchie een lastige is. Gaat een hoogleraar voor een generaal of andersom? Gaat een kardinaal voor een minister en die weer voor een generaal? Dat kan bepaald worden door de aard van de bijeenkomst. Een feestelijke bijeenkomst ter ere van een huwelijk van een kroonprins is iets anders dan een diner ter gelegenheid van een wijding van iemand tot kardinaal.

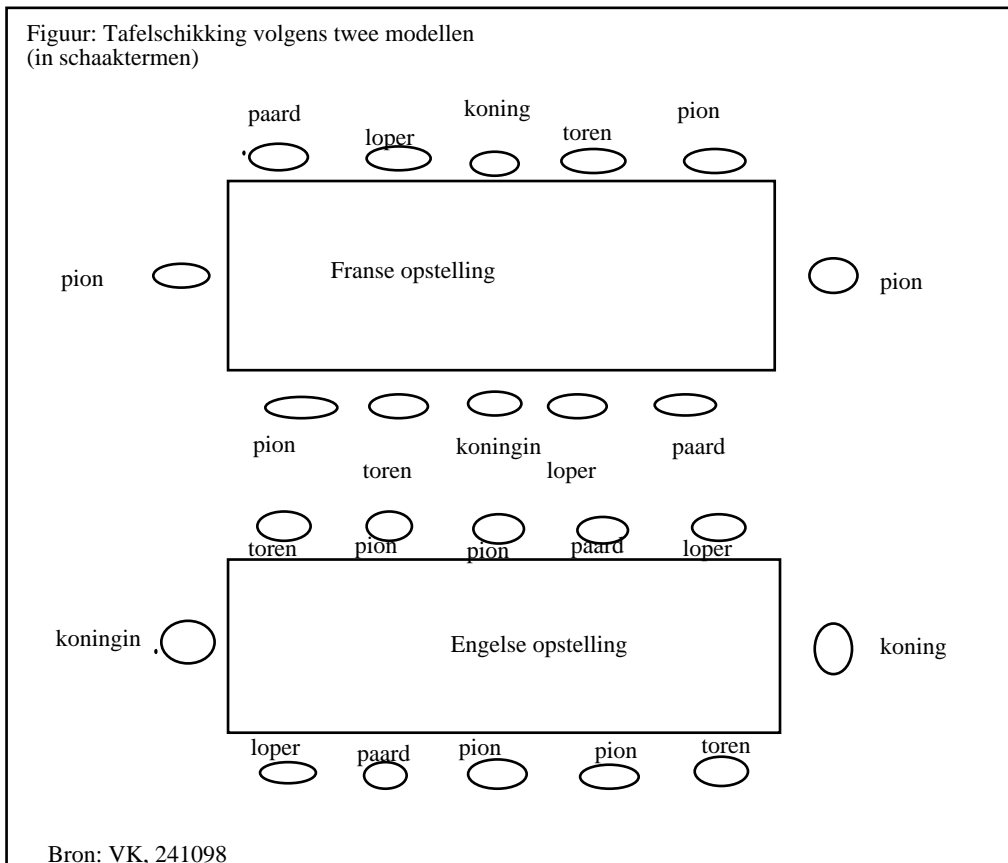
Een lastig punt waren in de negentiende eeuw de industriëlen. De negentiende eeuwse gewoonte om industriëlen te rangschikken naar persoonlijk vermogen is later niet geschikt meer gebleken, ondrr meer omdat de eigenaar van een winkelketen veel meer eigen geld kan hebben dan een topmanager van een multinational.

Op grond van de aanwezigheid van vertegenwoordigers uit diverse sectoren, zoals regeringsfunctionarissen, geestelijken, militairen en wetenschappers kan een protocollaire lijst worden aangelegd. Zo'n lijst bestaat in Nederland ook, maar ze is staatsgeheim. Dat komt omdat een lijst arbitrair is en soms aan de omstandigheden moet worden aangepast. Er is dan geen behoefte om de aanpassing zichtbaar te maken.

#### *Franse en Engelse opstelling*

Op basis van hiërarchie is een tafelschikking mogelijk. Daarbij is te kiezen uit twee grondpatronen: de Franse of de Engelse tafelschikking.

- Bij de Franse opstelling zitten de gastheer en gastvrouw in het midden van de langwerpige rechthoekige tafel tegenover elkaar. De hoogste gasten zitten direct naast de koning en koningin. In volgorde van afnemende protocollair belangrijkheid schuiven de gasten naar de uiteinden van de rechthoekige tafel. Aan de twee koppen van de tafel zitten om in schaaktermen te spreken pionnen. Pionnen zijn in schaaktermen minder belangrijke stukken. Ze symboliseren daarmee wie volgens de protocollaire hiërarchie daar mag zitten.
- Bij de Engelse opstelling zitten koning en koningin, om opnieuw in schaaktermen te blijven zijn dit de belangrijkste stukken, aan de kop van een langwerpige, rechthoekige tafel. Een belangrijke gast zit aan tafel dicht bij de koning, resp. de koningin.

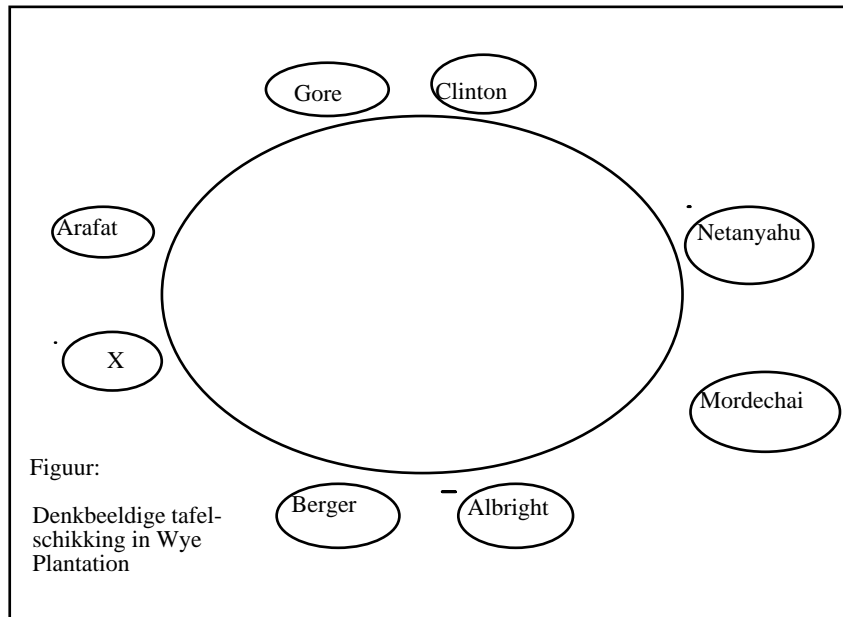


Uit de twee opstellingen blijkt dat de positie van de vrouw ertoe doet. Vaak worden bij diners man en vrouw afwisselend geplaatst. De vrouw van de eregast mag dicht in de buurt zitten van de gastheer. De eregast zelf zit dan verder weg, in de Engelse opstelling bij de gastvrouw.

In de praktijk is sprake van allerlei complicaties. Daardoor is een strikte hiërarchie niet meer vol te houden. Maar duidelijk zal zijn dat willekeur uit den boze is, zeker bij onderhandelingen.

#### *Vredesoverleg in Wye Plantation*

Terug naar Wye Plantation, waar Clinton, Netanyahu en Arafat in oktober 1998 aan tafel gingen. Laten we aannemen dat ze aan tafel gingen toen een positieve uitkomst bijna bereikt was. Wat te doen bij een diner, waarbij Clinton de gastheer en hoogste in 'rang' is en ook vice-president Gore van de VS aanwezig is, alsmede Albright, de vrouwelijke minister van Buitenlandse Zaken van de VS, en Berger, de adviseur van de veiligheidsdienst? Netanyahu wordt vergezeld door zijn minister van Defensie Mordechai. Arafat wordt vergezeld door X. Hoe zou u ze plaatsen zonder een partij te kwetsen en dus protocollaire problemen te krijgen?

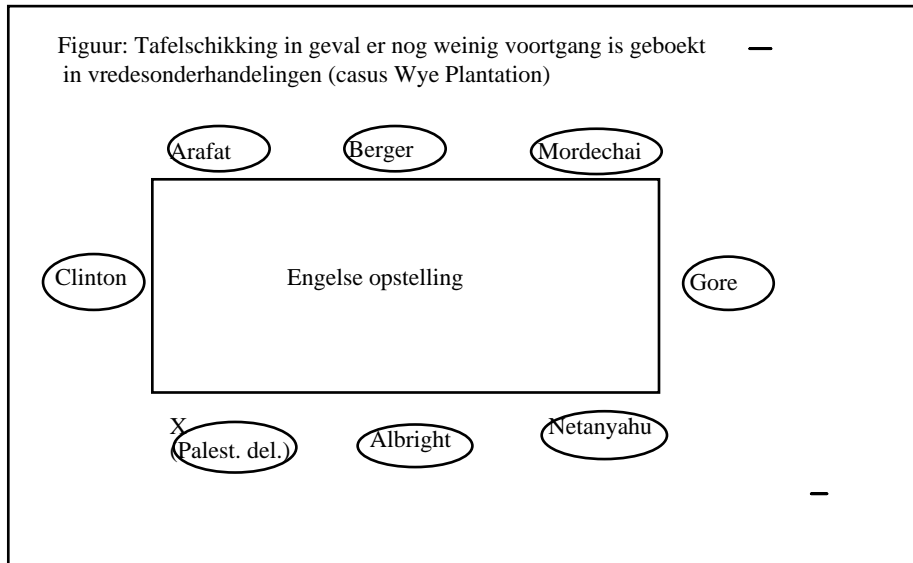


We bevelen een ronde tafel aan. De belangrijkste gastheer is Clinton, die drie personen uit de 'eigen gelederen' laat aanschuiven, namelijk zijn vice-president (omdat die veel operationeel werk gedaan heeft in het kader van de besprekingen), de minister van Buitenlandse Zaken Albright, en de veiligheidsman Berger die het overeengekomen toezicht op de uitvoering van vredesregelingen via de Amerikaanse CIA moet verzorgen (dat nemen we even aan; een dergelijke regeling kwam er ook uit). De opstelling heeft drie voordelen:

- 1 De delegatie van Israël en de Palestijnse delegatie nemen elk aan een zijde plaats. Er is geen hiërarchie tussen de Israël-delegatie en de Palestijnse delegatie. De ene delegatie heeft geen 'hogere' positie ten opzichte van de gastheer dan de andere.
- 2 De twee 'kemphanen' zitten niet naast elkaar.
- 3 Netanyahu en Arafat zijn zo geplaatst dat ze kunnen spreken met Clinton en Gore. De vier Amerikanen naast elkaar aan tafel plaatsen zou dat bemoeilijken.

Er zijn daarom bij deze opstelling geen protocollaire problemen te verwachten. De Franse opstelling is minder geschikt omdat er sprake is van drie 'partijen' en Clinton zijn rechterhand bij deze onderhandelingen, Al Gore, aan tafel bij zich in de buurt zal willen hebben. Bij de Franse opstelling zou Gore, als na Clinton de hoogste van de gastheren, tegenover Clinton komen te zitten. Dan zou Albright naast Clinton hebben kunnen plaatsnemen.





De Engelse opstelling lijkt ook niet geschikt. Ze symboliseert niet goed dat men een eind op weg is om eruit te komen. De Engelse opstelling lijkt meer iets voor het geval er wel gedineerd wordt maar ook elk van de partijen nog bewerkt moet worden om in de vredes onderhandelingen verder te komen.

### Literatuur

- Faas, P., Waar zit Arafat?, in: De Volkskrant, 24 okt. 1998.
- Vree, W. van, Nederland als vergaderland, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1994.

### 17 Toepassing cultuurtheorie (5): de rol van entrepreneurs

Verandering in beleid gaat chaotisch en is onvoorspelbaar. Tot die gedacht moet een bestuurskundige komen die kennis neemt van het werk van March & Olsen over 'garbage can'-processen. Hun werk is niet zomaar iets want zij deden empirisch onderzoek naar beleid. Veranderingen in beleid aanbrengen, is geen kwestie van het simpel aflopen van een stappenplan. Zo'n aanpak zou nog gaan bij verandering van beleid dat betrekking heeft op '*gestructureerde problemen*', maar dat soort uitdagingen is bij een overheid beperkt. Het gaat bij een overheid meestal om *matig gestructureerde problemen* (problemen waarover qua achterliggende waarden die een relatie hebben met de probleemperceptie en oplossingsrichting geen consensus bestaat en wel over de middelen; of omgekeerd: wel consensus over de middelen, niet over de waarden die een maatstaf zijn voor beoordeling van een probleem). Naast de *matig gestructureerde problemen* heeft een overheid vaak met *ongestructureerde problemen* van doen, zoals de bestrijding van aids, de drugsproblematiek, de vermindering van criminaliteit. toeval speelt een rol, maar er zijn momenten dat een beleidsverandering meer kans maakt, laat John Kingdon ons met zijn '*policy window*'-theorie zien.

De bouw van theorieën als '*garbage can*' (James March & Johan P. Olsen) en het *stromenmodel* (John Kingdon) heeft aanleiding gegeven tot het stellen van de vraag of individuele beleidsmakers er nog toe doen. Bestaan beleidsmakers die met hun

ideeën, hun verbeeldingskracht en werkwijze aanzetten kunnen geven tot beleidsontwikkeling of verandering? De literatuur over entrepreneurs schept ruimte voor de stelling dat bepaalde ambtenaren ertoe doen. Nancy Roberts en Paula King (1996) breken in hun boek *'Transforming public policy'* over beleidsverandering een lans voor entrepreneurs: mensen met innovatieve ideeën, die invloed hebben. De entrepreneurs die zij beschrijven zijn voorvechter. Op grond van een case study naar onderwijshervormingen in de Verenigde Staten belichten ze dat een dergelijke beleidsveranderingsproces cognitieve en politieke kanten heeft, die vooral uit de verf komen als betrokkenen het proces zelfstandig sturen. Aan een hervorming moet een goed doordacht idee ten grondslag liggen dat een respons is op een bepaald probleem. Een hervorming moet gefundeerd zijn op een 'goede' beleidstheorie, kan men ook zeggen. De beleidsentreneur, bij hen is het een beleidsmakelaar, moet dit hervormingsproces activeren en inspanningen bundelen. Wie wil uitgroeien tot een succesvol entrepreneur moet analytische en kritische vermogens paren aan intuïtie.

De auteurs geven na elk hoofdstuk hun conclusies in de vorm van hypothesen. Ze geven ook aan dat hun theorie verfijnd kan worden. Zij laten ook zien hoe hun theorie past bij de 'policy window'-theorie van John Kingdon, de consensustheorie over overeenstemming tussen verschillende culturen van Aaron Wildavsky, en de theorie over beleidsgericht leren van Paul Sabatier.

De vijfde toepassing is geen echte, maar er is wel een link.

### 18 Toepassing cultuurtheorie (6): geweld en conflict

Bij conflicten zijn het vaak ethnische of cultuurgebonden groepen die elkaar bevechten. Bosnië vormt een voorbeeld. Hier streeden Serviërs, moslims en Kroaten en menggroepen, zoals Boschnische Serviërs. In Rwanda viel een tegenstelling tussen tutsi's en Hutu's aan te treffen.

De typologie van Douglas is te gebruiken om de achtergrond van de tegenstellingen te schetsen. Hoogleraar Sjo Soeters (1997), werkzaam bij de KMA, komt met een daarop geïnspireerd model.

Figuur: Geweld en conflict in het groep-raster-model vlg. Soeters

	groep zwak	groep sterk
raster sterk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwakke of overlappende groepen</li> <li>• individu is geïsoleerd</li> <li>• sterke maatschappelijke roldifferentiatie en regelgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• op zichzelf staande groepen met duidelijke grenzen</li> <li>• individu is groepslid</li> <li>• sterke maatschappelijke roldifferentiatie en regelgeving</li> <li>• geaccepteerde afspraken en overeenkomsten tussen groepen</li> <li>• ritualistische stijl</li> </ul>

raster zwak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwakke of overlappende groepen</li> <li>• individu is geïsoleerd</li> <li>• beperkte maatschappelijke roldifferentiatie en regelgeving</li> <li>• concurrentie tussen individuen</li> <li>• pragmatische stijl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• op zichzelf staande groepen met duidelijke buitengrenzen</li> <li>• individu is groepslid</li> <li>• beperkte maatschappelijke roldifferentiatie</li> <li>• partijvorming</li> <li>• vetes tussen groepen</li> <li>• dogmatisch-vijandelijke stijl</li> </ul>
-------------	--	--

### **Literatuur**

- Soeters, J., *Geweld en conflict*, Sdu, Den Haag, 1997.
- Doorn, J.A.A. van, en W.J. Hendrix, *Ontsporing van geweld - Over het Nederlands-Indisch-Indonesisch conflict*, Universitaire Pers Rotterdam, Rotterdam, 1970.

Het groep-rastermodel is ook in Nederland toegepast door L. Boon en K. Schuyt. Men raadplege van Boon (1983; hoofdstuk 6 en 7) *'De list der wetenschap'*, en van Schuyt *'Arbeidstijdverkorting en maatschappelijke orde'*, in: Von Grumbkow en Gottschalk (1984).

### **19 Toepassing cultuurtheorie (7): management in culturen**

In de cultuurtheorie is het gebruik van de vier cultuurtype bekend: een hiërarchische, individualistische egalitaire en fatalistische cultuur. Hoe ziet publiek management er in elk van deze typen uit? Dat is een vraag die Hood (1998) probeert te beantwoorden.

### **Literatuur**

- Hood, C., *The art of the state*, Clarendon Press, Londen, 1998.

### **20 Toepassing cultuurtheorie (8): cultuurtheorie en probleemdefiniëring**

De definitie van beleidsproblemen heeft culturele wortels? Rob Hoppe (2002) behandelt op grond van het groep/raster model van de culturele theorie (grCT) en een typologie van beleidsproblemen vragen van de volgende soort: 'Waarom prefereren sommige beleidsmakers problemen te definiëren als overgestructureerd in plaats van als ondergestructureerd? Kun je voorspellen of beleidsmakers die verschillende culturen aanhangen ook verschillende vaardigheden aan de dag leggen in hun manier van omgaan met verschillende typen beleidsproblemen?

'Iedere cultuur, door Hoppe ook solidariteit genoemd, correspondeert met een bepaalde 'kernstrategie van probleemdefiniëring. Hiërarchisten pleiten voor een heldere probleemstructuur. Voor geïsoleerden is de sociale werkelijkheid een casino met veel instabiliteit waarin 'iedere vorm van bevoorrechte probleemstructurering overlevingskansen vermindert'. Enclavisten of egalitaristen structureren 'ieder beleidsprobleem alsof het altijd een kwestie van procedurele en/of verdelende rechtvaardigheid betreft. Individualisten gebruiken ieder beetje bruikbare informatie om een problematische situatie te verbeteren. Deze vier kernstrategieën vormen een

onderdeel van een heel repertoire aan definitiestrategieën, waarbij elk cultuurtype beschikt over een anders samengestelde verzameling van affiniteiten tot secundaire definitiestrategieën. Het artikel sluit af met de praktische suggestie dat het verband tussen grCT en de definitie van beleidsproblemen *practici* een analyse-instrument biedt voor actieve en (zelf)kritische probleemstructurering en beleidsverandering' (2002: 461).

### **Literatuur**

- Hoppe, R., *Stijlen in probleemdefiniëring: culturele theorie en probleemdefiniëring*, in: *Beleidsdwetenschap*, 2001, nr. 5, pp. 461-497.

### **21 Toepassing cultuurtheorie (9): wereldbeelden van topambtenaren en hun strategische keuzen**

Is er sprake van één *esprit de corps* onder ambtenaren of bestaan er verschillen in bestuursculturele oriëntaties – zeg *worldviews* of wereldbeelden - tussen topambtenaren? En, zijn er verschillen in de bestuursculturele voorkeuren van topambtenaren al naar gelang het departement waarin men functioneert? Deze vragen spelen een rol in de dissertatie van Kees Breed. Kees Breed promoveerde in november 2007 aan de Universiteit Lieden, met als promotor prof.dr.Theo Toonen en dr. Frits van der Meer, op een onderzoek naar de cognitieve kaart van Haagse topambtenaren, die onderdeel zijn van de Algemene Bestuursdienst, de ABD.

Bestuurskundigen hebben altijd wel aandacht gehad voor topambtenaren. We kennen het onderzoek van Van der Meer en Roborgh naar de samenstelling van de ambtelijke rijksdienst en onderzoek van Rosenthal. Bekend is dat veel topambtenaren wel degelijk een politiek kleur hebben en dat daar met een knipoog bij de aanstelling ook naar gekeken wordt. De topambtenaren vormen niet helemaal een afspiegeling van de Nederlandse kiezers. Maar in Nederland domineert dat voorkeursaspect bij aanstellingen niet.

Er is ook onderzoek van Menting naar mobiliteit van topambtenaren, waarover hij ook schreef in het in 2007 ter ziele gegaan tijdschrift *Beleidsdwetenschap*. Hij plaats kanttekeningen bij de roulatie van deze ambtenaren.

En we kennen studies van Mintzberg en Noordegraaf naar het gedrag van topambtenaren (zie het boek 'Grote Klasse' van Korsten). Die studies tonen dat topambtenaren geen grote planners zijn. Ze leven hun werkweek vaak in vergaderingen en geven daarin stuursignalen, feedback en verbinden. Ze checken vaak wat ze kort lezen en aan standpunt hebben bij anderen, in plaats van zich zwaar te verdiepen in stukken en zelf te studeren. Boeken lezen ze weinig. Topambtenaren onderhouden natuurlijk vele contacten met politieke verantwoordelijken, zoals geschilderd in boeken van 't Hart e.a.

Maar wat weten we van de *waardenoriëntaties* van ambtenaren? Nelissen c.s. deden onderzoek en stelden vast dat Haagse topambtenaren *waardengericht* zijn, maar welke waarden ze aanhangen weten we uit dat onderzoek niet echt. Breed (2007)

ging hiernaar enigszins op zoek. Wat voor *strategische keuzen* maken topambtenaren en welke *dilemma's* spelen daarbij een rol. Kees Breed deed daar onderzoek naar. Hij ontleent aan werk van Bob de Wit en Rob Meyer wat hij noemt negen strategische paradoxen, die in mijn ogen meer dilemma's zijn. Alvorens daarop in te gaan, beziet hij welke opvattingen bestaan in de respondenten onder de ambtenaren. Hij kiest voor een analyse van kenmerken in termen van wereldbeelden het werk van de antropologe Mary Douglas als vertrekpunt. Dat werk is uitgewerkt naar het openbaar bestuur door Thompson, Ellis en Wildavsky en daar refereert Breed vooral aan; Douglas komt niet voor in de literatuurlijst. In Nederland traden Hoppe en Hendriks in de voetsporen van Thompson c.s.. En we komen ook de Noor Grendstad tegen, waar hij de vragen vandaan haalt om de vier bestuursculturen te indiceren.

Fig.: Strategische perspectieven vlg. Breed

Nr.			
1	Maatschappelijke dienstbaarheid	Versus	Politiek-instrumentele benadering
2	Van binnen naar buiten	Versus	Van buiten naar binnen
3	Holding organisatie	Versus	Synergie
4	Zelfstandige organisatie	Versus	Samenwerkign met andere organisaties
5	Volgen van omgeving	Versus	Vormen van omgeving
6	Leiderschap top down	Versus	Organisatiedynamiek (bottom up)
7	Rationeel denken	Versus	Generatief denken
8	Strategische planning	Versus	Incrementele aanpak
9	Evolutionaire benadering	Versus	Revolutionaire benadering

Vijf van de negen strategische perspectieven blijken in de onderzoekspopulatie dominant aanwezig (Breed, 20067: 137):

- Gerichtheid van topambtenaren op maatschappelijke dienstbaarheid;
- Synergie binnen de organisatie, het departement;
- Samenwerkign met externe organisaties (versus de gerichtheid op zelfstandigheid in de relatie met externen);
- Het vormen van de omgeving (versus de benadering waarin het volgen voorop staat);
- De van buiten naar binnen-benadering waarbij de externe behoeften zwaarder wegen dan de reeds beschikbare competenties en middelen in de organisatie (versus een van binnen naar buiten benadering waarbij het omgekeerde wordt geaccentueerd).

De eerste vier voorkeursposities sluiten wonderwel aan bij het overheersende egalitaire wereldbeeld onder de topambtenaren. De voorkeur voor een benadering van 'buiten naar binnen' is niet strijdig met het egalitaire wereldbeeld, hoewel deze preferentie volgens de aannames van Breed eerder zou passen bij een individualistisch wereldbeeld. Zo gezien is er, volgens Breed, sprake van 'een samenhangend geheel van een overheersend bestuurscultureel type en een aantal dominante strategische preferenties' (2007: 137). Vrijwel alle ambtenaren zijn het erover eens dat meer (keten-)samenwerkign nodig is, iets dat Marten Oosting en zijn overige commissieleden in hun analyse al hadden vastgesteld, naar aanleiding van *de ramp in Enschede*. Deze opvattingen sluiten goed aan bij de opvatting van de samenleving als een *netwerkmaatschappij*. Over de vraag welk type leiderschap daar

bij hoort verschillen de topambtenaren van mening (2007: 138). Aanhangers van een sturende leiderschapsopvatting en van een meer organische opvatting houden elkaar ongeveer in evenwicht. Een organische leiderschapsopvatting en netwerkdenken sluiten overigens sterk aan op het egalitaire wereldbeeld.

Overige conclusies:

- De egalitaire bestuurscultuur is dominant onder (rijks)topambtenaren. Breed stelt vast dat 59% van de topambtenaren uit zijn bestand er een egalitaire opvatting op na houden en 24% een individualistische. Samen vormen zij de grote meerderheid uit het bestaan, met 83%. Van ambtenaren met een andere opvatting, een fatalistische of hiërarchische is nauwelijks sprake. De topambtenaren die de vragenlijst invullen vormen dus een betrekkelijk *eenvormige* categorie, niet echt een pluriforme groep. Daar zegt Breed dat sprake is van een 'esprit de corps', een gedeelde set waarden en opvattingen die vrijwel door het geheel topambtenarencorps worden gedragen.
- Waaruit blijkt het egalitaire wereldbeeld of tewel die egalitaire bestuurscultuur? Dat blijkt zowel uit hun bestuursculturele voorkeuren (egalitaire) als de daarmee consistente voorkeur voor een reeks strategische perspectieven, met name de gerichtheid op samenwerking en een maatschappelijk betrokken rolopvatting. Ook de voorkeur voor 'een organische leiderschapsoriëntatie, bij de helft van de respondenten, is consistent met dit dominante wereldbeeld' (Breed, 2007: 197).
- Daarom heeft het denken in termen van een typologie van topambtenaren op grond van de vierdeling in bestuursculturen en sets van strategische voorkeuren weinig zin (Breed, 2007: 197).
- Er bestaat bijgevolg weinig onderscheid tussen de bestuursculturele voorkeuren van topambtenaren van verschillende departementen. Dat is verrassend omdat vaak wel een onderscheid wordt gemaakt en wel eens gesproken is van verschillende wetsfamilies.
- Het feit dat een egalitair wereldbeeld (en dito cultuur) domineert in de ambtelijke top van ons land, op rijksniveau, staat in een wat gespannen verhouding tot de neiging het individualistische wereldbeeld af te wijzen. Staat staat tegenover markt. Maar scherp afgebakende subgroepen zijn binnen de rijksdienst afwezig (2007: 138-139).

**Oppositionele vragen** bij het proefschrift (sommige gesteld tijdens de promotieplechtigheid) U hebt een interessant proefschrift geschreven. Eindelijk weer eens een analyse gebaseerd op data in de vorm van vragenlijsten e.d. U vertrekt vanuit de literatuur, zoals het hoort, en gaat dan systematisch te werk, stap voor stap. U neemt ons op een leesbare manier mee op een route die vertrekt vanuit het landschap van de cultuurtheorie, en die gaat via de heuvels van de strategische voorkeuren, door het dal van de vraag van 'hoe hard is het materiaal' naar het uitzicht op de ABD. Boeiend maar ik heb vragen.

**Vraag 1** over de kern van de analyse: *De titel luidt Bestuurscultuur en strategie. Wat blijft er uiteindelijk over van de veelbelovende culturele theorie als we kijken naar tabel 5.11 op blz. 125?*

De culturele theorie (of cultuurtheorie), die verbonden is met buitenlandse namen als Douglas, Thompson, Wildavsky en Ellis en bij ons met o.a. de namen van de hoogleraren Hoppe en Hendriks,

is een nuttig hulpmiddel voor analyse van uiteenlopende wereldbeelden van bestuurders en ambtenaren. Sommigen menen dat het *dé theorie* is en ik was en ben ook wel geraakt en positief aangedaan door deze theorie maar op basis van uw analyse heb ik wat twijfels.

De theorie bevat vier beelden op basis van twee dimensies. Dat levert op de hiërarchische bestuurscultuur, de egalitaire, de individualistische en de fatalistische cultuur. Op het einde van uw boek zegt de auteur dat 80% van de ambtenaren zich bekennen tot twee van de vier wereldbeelden of culturen: de egalitaire en de individuele. Eigenlijk zit de meerderheid van rond 60% zelfs in het egalitaire kader.

Dan gaat U vervolgens kijken naar de link tussen de bestuursbeelden en de strategische voorkeuren. Ik ging daarvoor terug naar tabel 5.11 op blz.125. Daar constateer ik dat slechts een variabele, gebaseerd op 1 vraag, significant correleert met de twee bestuursbeelden die er toe doen. Is de cultuurtheorie dan niet volstrekt verschrompeld, vroeg ik me af. En had u daarna dan niet moeten besluiten: of ik heb het alleen nog over de cultuurtheorie of alleen over de strategische voorkeuren. Maar de link lijkt afwezig. De cultuurtheorie differentieert niet erg in de voorkeuren: een aantal voorkeursposities clustert met het egalitaire wereldbeeld. Einde cultuurtheorie in dit kader, zo kwam het me voor.

Aan u om mij duidelijk te maken dat de cultuurtheorie in relatie tot strategische voorkeuren wel degelijk overeind blijft.

**Vraag 2:** *De analyse van cultuurtypen, is die niet wat dun. Vier dimensies, acht vragen. U sluit aan op de Noor Grenstad maar vergelijkt de uitkomsten niet.*

U zegt in het begin van uw boek dat u wilt aansluiten voor de analyse van de cultuurtypen bij een Noorse onderzoeker Grenstad. U wilt de vragen uit zijn vragenlijst overnemen. U vraagt zich af: moet ik niet meer vragen stellen of moet ik de antwoordmogelijkheden per vraag verruimen tot vijf? U besluit dit laatste. Naarmate ik echter uw studie verder doorlas, kreeg ik toch een wat ongemakkelijk gevoel. Laat ik zeggen, ik kreeg wat twijfels over *de validiteit van de begripsoperationalisatie*. Twee vragen om de egalitaire cultuur te meten en verder nog zes vragen. Is dat niet wat weinig om de hele ambtelijke top mee te typeren als hoofdzakelijk egalitair, ook al spoort dat enigszins met de sterke aanwezigheid van PvdA-ers, enkele Groenlinkers en linkse CDA-ambtenaren in de ambtelijke top, en dat te verbinden met het belang van ketensamenwerking.

Ik ben benieuwd wat u daar achteraf van vindt en tevens wil ik u vragen: waarom hebt u geen vergelijking gemaakt met de analyses van de Noor Grenstad.

**Vraag 3:** *Zijn de vier wereldbeelden van Douglas nog actueel?*

U begon uw studie over Cultuur en strategie met de vier bestuurscultuurbeelden van Douglas, eigenlijk Thompson c.s., want u verwijst helemaal niet naar een boek van Douglas in de literatuurlijst), toen kwam de factoranalyse met drie factoren en geen vier meer, vervolgens constateert u dat sprake is van twee wereldbeelden die door vier op de vijf respondenten uit de ambtelijke top worden aangehangen (het egalitaire en individualistische) en dan constateert u ook nog dat eigenlijk 60% zich met één wereldbeeld verbonden acht (blz. 136). Hoeveel wereldbeelden doen er eigenlijk echt toe om de strategische voorkeuren van topambtenaren te begrijpen, denk je dan? 4, 3, 2 of 1. Zeker als u die probeert te meten met niet meer dan acht vragen in totaal.

Ik vroeg me af of deze wereldbeelden van Douglas, Thompson e.a., die u noemt, nog *actualiteitswaarde hebben in een globaliserende wereld*, waar het gaat om goedkope productie, milieu en duurzaamheid. Zou bij een iets ander onderzoek een andere conceptualisering van wereldbeelden of bestuurscultuur niet meer differentiatie gebleken zijn in de wereldbeelden dan van waaruit u nu uit vertrok? Anders gezegd: kunnen we met de vier bestuursculturen de nieuwe tijd nog aan? Ik zie geen reflectie daarop in uw laatste hoofdstuk.

**Vraag 4:** *Ik mis in de lijst van negen strategische voorkeursparen een strategisch vraagstuk, dat van preventie versus afwachten/reactief handelen.*

Met de Maastrichtse burgemeester Gerd Leers schreef ik een boek *'Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij'*. Daarin betogen wij dat de huidige maatschappij in belangrijke mate in lijn met het werk van Ulrich Beck te typeren is als een *risk society*, een risicomaatschappij. Aan de orde zijn risico's op het vlak van water, lucht, bodem, energie, dierziekten, voedselveiligheid, terrorisme, DNA-experimenten. Denk aan crises op het vlak van salmonella, mkz, bse-problematiek, vogelpest, enz. Daarop wordt internationaal veelal *achteraf* gereageerd. De crisis komt en dan de reactie. Die reactie verloopt traag en is duur. We moeten proberen het anders te doen door meer *de voortekenen van verandering* op te sporen, door boorputten te slaan in onderstromen op het gebied van maatschappelijke voorkeuren, demografie, technologie, economie. Meer de manifeste ontwikkelingen voor zijn of misschien tegengaan of ombuigen of geleiden. Dat betekent meer preventief opereren als er aanleiding toe. Duitsers noemen dat het *Vorsorge prinzip* toepassen. Dat punt ontbreekt bij u.

Nu de vraag: is er niet *een lacune in uw lijst van negen strategische vraagstukken* en is dat niet preventief resp. pro-actief versus achteraf optreden/reactief? Had u dus niet meer met Korsten/Leers rekening moeten houden?

**Vraag 5:** *Door u gevonden planmatigheid van het topsegment contrasteert met uitkomsten uit observatieonderzoek. U negeert dat. Waarom?*

U schrijft aan het topniveau onder de topmanagers meer planmatigheid toe in denken en handelen. Ze zouden zich daarmee onderscheiden van anderen. Nou is er ander onderzoek dat dit relativeert of ontkent. Gedragsobservaties van Mintzberg en bij ons Noordegraaf laten zien dat topmanagers weinig plannen en veel praten, voornemens checken bij anderen. Een onderzoek van Govert Starling in de VS zegt dat managers zich erg laten leiden door analogie, door wat ze ooit hebben meegemaakt en dat hen succes bracht. Wat vindt u van die uitkomsten? Ze staan in contrast met wat u vindt. Ze valideren uw uitkomsten niet. U zegt van die observaties in het begin niet erg onder de indruk te zijn maar dat lijkt me wat te makkelijk.

Kortom, de vraag is: wat zijn uw *uitkomsten over planmatigheid waard op het vlak van onderscheid tussen het topsegment onder de topmanagers*. Wellicht hebt U niet veel op met deze uitkomst over planmatigheid want aan de ABD-leiding beveelt u in het laatste hoofdstuk niet aan hier veel mee te doen.

**Vraag 6:** *Kent u nu de topambtenaar nu of is het toch De Ongekende Ambtenaar?*

We leven in Nederland in de ongekende samenleving, zo schreef de Leidse hoogleraar Van Gunsteren ooit. Natuurlijk kunnen CBS en SCP de samenleving bevragen maar de samenleving is uit een oogpunt van beleidsvoornemens niet eenvoudig te kennen op basis van statistieken of onderzoek waaruit blijkt dat hoger opgeleiden meer dit en lager inkomensgroepen meer dat prefereren. Nee, burgers kennen in hun wijken en buurten en in hun arbeidsorganisatie eigen geschiedenissen. Dus als overheid moet je rekening houden met de noodzaak van dialoog. Je kunt beleid veelal niet zo maar opleggen, zeker niet bij wicked problems als m.b.t. leefbaarheid, veiligheid en integratie, en verkeersveiligheid. Burgers uit een wijk met veel rellen zullen anders reageren dan een wijk met ongeveer dezelfde samenstelling zonder rellen. Hoe zit dat nu met de ABD-leiding t.o.v. topambtenaren, laten die zich ook kennen door vragenlijstonderzoek? Of zou er zoiets kunnen bestaan als *de ongekende ambtenaar*. U spreekt niet in termen van de ongekende topambtenaar want u geeft de ABD in een hst. volop aanbevelingen. U denkt de topambtenaar nu wel te kennen. Zou echter de ABD er niet goed aan doen ook in dialoog te treden met de topambtenaren over onderwijsmogelijkheden en strategische vraagstukken zoals Van Gunsteren ook aanbeveelt n.a.v. de ongekende samenleving.

**Vraag 7:** *Het werk van Colin Eden.*



In Engeland is Colin Eden al jaren bezig met onderzoek naar *cognitive mapping*. Ik noem een artikel over Using cognitive mapping for strategic options development and analysis. Hij noemt dat de SEDA-methodiek uit 1989. En een artikel Cognitive maps as a visionary tool, in een boek van Dyson over Strategic planning.

Ik kom Colin Eden en zijn benadering helemaal niet tegen in de literatuurlijst. Verraste me wat te meer omdat u spreekt over een cognitieve kaart.

**Vraag 8:** *Vergelijking met Meyer.*

Ron Meyer is onlangs gepromoveerd op een studie naar 'strategic beliefs of executives'. U bedankt Meyer in uw voorwoord, u heeft met hem gepubliceerd. Wat me verrast is dat u nergens, voor zover ik kon zien in het boek naar zijn studie verwijst of een vergelijking maakt. Die studie is niet relevant?

### **Literatuur**

- Boyle, R.P. & R.M. Coughlin, Conceptualizing and Operationalizing Cultural Theory, in: Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), Politics, policy and culture, Westview Press, 1994, pp. 191-218.
- Bozeman, B. & J. Straausmann, Public Management Strategies- Guidelines for Managerial Effectiveness, Jossey-Bass, San Francisco, 1990.
- Breed, C.J.M., B. de Wit en R. Meyer en M. Brouwer, Het doel van overheidsorganisaties – De paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid, in: Holland Management Review, nr. 74, nov-dec. 2000, pp. 52-57.
- Breed, K., Bestuurscultuur en strategie – Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren, Sdu, Den Haag, 2007.
- Collins, R. (ed.), Four sociological traditions - Selected readings, Oxford University Press, Oxford, 1994., pp. 271-280.
- Coyle, D.J. & R. Ellis (eds.), Politics, Policy and Culture, Westview Press, Boulder, 1994.
- Douglas, M. en A. Wildavsky, Risk and culture, University of California Press, Berkeley, 1982.
- Douglas, M., Cultural bias, Royal Anthropological Institute, Londen, 1978.
- Douglas, M., Governability: a question of culture, in: Millennium, jrg. 22, 1993, nr. 3, pp. 436-481.
- Douglas, M., How institutions think, Syracuse University Press, Syracuse, 1986.
- Douglas, M., Implicit meanings, Routledge and Kegan Paul, Londen, 1975.
- Douglas, M., Natural symbols - Explorations in cosmology, Barrie & Rockliffe, Londen, 1970, pp. 54-64. Een bewerking en meer heldere uiteenzetting in Collins (1994).
- Douglas, M., Purity and danger- An analysis of the concepts of pollution and taboo, Londen, 1966.
- Douglas, M., Risk and blame, Routledge, Londen, 1992.
- Douglas, M., Thought styles, Sage, Londen, 1996.
- Ellis, R. & M. Thompson (eds.), Culture Matters- Essays in honour of Aaron Wildavsky, Westview Press, Boulder, 1997.
- Grendstad, G. & P. Selle, Cultural theory and the new institutionalism, in: Journal of Theoretical Politics, jrg. 7, 1995, nr. 1, pp. 5-27.

- Grendstad, G. & P. Selle, Cultural Theory and the New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7, 1995, nr. 1, pp. 221-243.
- Grendstad, G., Culture, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, 2001, nr. 1, pp. 5-30.
- Grendstad, G., Grid-Group Theory and Political Orientations – Effects of Cultural Biases in Norway in the 1990s, in: *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, 2000, nr. 3, pp. 217-244.
- Gunsteren, H. van, *Culturen van besturen*, Boom, Meppel, 1994.
- Hart, P. 't e.a., *Politiek-ambtelijke betrekkingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.
- Hood, C., *The Art of the State- Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon Press, Oxford, 2000.
- Hoppe, R., Cultures of Public Policy Problems, in: *Journal of comparative Politycy Ananalysis*, 2002, nr. 4, pp. 305-326.
- Hoppe, R., Stijlen in probleemdefiniëring: culturele theorie en probleemdefiniëring, in: *Beleidsdwetenschap*, 2001, nr. 5, pp. 461-497.
- Jenkins-Smith, H.C. & W.K. Smith, Ideology, culture and risk perception, in: Coyle, D.J. & R.J. Ellis (eds.), *Politics, policy and culture*, Westview Press, 1994, pp. 17-32.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse – Op zoek naar excellente ambtenaren en publiek leiderschap*, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.a. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Mamadouh, V., Grid-Group Cultural theory – An Introduction, in: *Geojournal*, 1999, nr. 47, pp. 395-409.
- Meyer, R., *Mapping the mind of the strategist- A Quantitative Methodology for Measuring the Strategic Beliefs of Executives*, Rotterdam, 2007 (diss.).
- Nelissen, N.J.M. e.a., *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat- Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001 (diss.).
- Noordegraaf, M., *Attention!- Work and behaviour of Public Managersamidst ambiguity*, Eburon, Delft, 2000.
- Oversloot, J., De culturele theorie welwillend belicht door een agnosticus, in: *Beleid en Maatschappij*, 1998, nr. 4, pp. 229-240.
- Schwarz, M. & M. Thompson, *Devided we stand - Redefining politics, technology and social choice*, Harvester Wheatsheaf, Londen, 1990.
- Selle, P., Culture and the study of politics, in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991a, nr. 2, pp. 97-124.
- Selle, P., It must have something to do with 'Logic' - A rejoinder to Aaron Wildavsky, in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991b, pp. 361-364.
- Swedlow, B. (ed.), *Cultural analysis Aaron Wildavsky*, Transaction Publ., New Brunswick, 2006.
- Thompson, G. Grenstad & P. Selle, *Cultural theory as political science*, Routledge, Londen, 1999.

- Thompson, M., R. Ellis & A. Wildavsky, *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder, 1990.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Rotterdam, 1995 (diss.).
- Wildavsky, A., What other theory would be expected to answer such profound questions? A reply to Per Selle's critique of 'Cultural theory', in: *Scandinavian Political Studies*, jrg. 14, 1991, nr. 4, pp. 355-364.
- Wit, B. de, R. Meyer en C. Breed, *Strategisch management van publieke organisaties – De oeverheid in paradoxen*, Lemma, Utrecht, 2000.

## D Balans

### 22 Balans: cultuurtheorie en beleid

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Klassiek auteur	Aspect van verandering
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditioes voor verandering
Agenda building	Cobb & Elder	Erkenning en verwerving plaats op agenda
Actors and ideas	Roberts & King	Initiatoren
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
ACF framework	Sabatier	Beleids Theorieverandering
Negatieve beleidsevaluatie	DeLeon/Pröpper/ Korsten	
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt
Sensitizing concepts/ ideologie	Yanow/DeLeon	Ideologie als ijsbreker voor verandering
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid organisaties
<i>Cultural theory</i>	<i>Thompson, Ellis &amp; Wildavsky</i>	<i>Verschillen in veranderingen tussen culturen</i>
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	

### *Cultuur in diverse opzichten*

De cultuurbenadering kan in verband gebracht te worden met theorievorming over *organisatiecultuur*. De studie van organisatiecultuur kent eigen theorievorming (zie

Frissen, 1989; Snijder en Bekman, 1995; Veenswijk, 1996). Het onderzoek naar nationale organisatieculturen is beperkt (zie wel Hofstede).

De cultuurtheorie kan duidelijk in verband gebracht worden met het begrip '*politieke cultuur*'. De politieke cultuur van een aantal landen is vergeleken door Almond en Verba. Welke de politieke cultuur van Nederland is en hoe die veranderde, is onder meer onderzocht door de internationaal bekende Nederlandse politicoloog Arend Lijphart (1992) in zijn fameuze studie '*Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*'. Hans Righart (1990) redigeerde een studie '*De zachte kant van de politiek*' waarin aandacht wordt besteed aan onder meer vijandbeelden, politieke rituelen en de symboliek van architectuur en inrichting van parlamentsgebouwen. Politiek cultuur is een begrip dat onder meer in verband gebracht wordt met de stabiliteit van politieke systemen.

De cultuur-benadering van *beleid*, die geassocieerd wordt met namen van auteurs als Douglas, Wildavsky, Thompson, Ellis, Schwarz en Thompson, stond hier centraal.

### ***Positief over cultuurtheorie***

De cultuurtheorie of -benadering wordt door adepten wel als een *konings*theorie, een heel 'goede' theorie beschouwd. De benadering heeft verschillende aantrekkelijkheden.

1 De cultuurtheorie is relevant omdat 'deze theorie in het algemeen de *verwachtingen* over de diversiteit aan maatschappelijke opvattingen structureert' (Smit en Van Gunsteren, 1997: 65).

2 Deze benadering is ook interessant om de *normatieve kant* van beleid te analyseren. Om die reden gaat De Beus (1990) hierop ook in in zijn artikel 'De morele dimensie van beleid'.

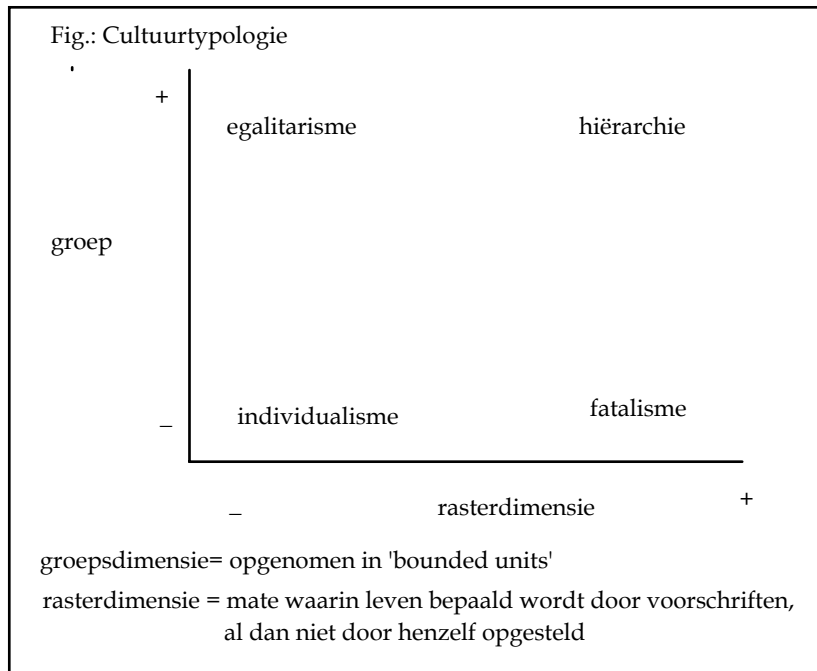
Denk aan vragen als: waarom willen individuen iets verschillends en wat is hun wereldbeeld waarin dat past?; waarom willen verschillende coalities rond een beleidstheorie wat anders en wat is de kern van hun verschillend denken?

3 De benadering geeft meer zicht op de *achterkant* van beleid en welke coalities daarachter zitten. Daarbij gaat het zoals gesteld, om vragen als: 'wat willen mensen en waarom willen ze wat ze willen?' De theorie is niet zozeer interessant om de vraag te beantwoorden: 'wie krijgt wat?' Daarmee is een eerste betekenis aangegeven. Ook andere betekenis zijn aangeduid.

4 De theorie is ook van betekenis om *beleidsveranderingen* te beschrijven en verklaren.

Klok en Bressers (1996) analyseerden het milieubeleid van de laatste decennia bijvoorbeeld vanuit dit perspectief. De cultuurtheorie is een manier om *posities rond en bij dit milieubeleid* te ordenen, maar er zijn ook andere manieren. De theorie is ook een manier om de posities bij een evaluatie van een fiasco te ordenen (Bovens en 't Hart, 1996).

5 De theorie is nuttig in internationaal- comparatief onderzoek. Hendriks (1996) liet dat zien. De theorie kan bijvoorbeeld van nut zijn om *nationale beleidsstijlen* te onderscheiden (zie Vogel, 1986; Huitema en Snellenberg, 1997).



### ***Beperkingen van cultuurtheorie***

Ons inziens is de theorie van Wildavsky c.s. ook beperkt. De volgende beperkingen zijn te noemen.

1 De theorie is ons inziens geen alternatief voor andere benaderingen.

De theorie is over het algemeen niet voldoende om het *hele* proces van trekken en duwen rond een project waarover besluitvorming plaatsvindt, in kaart te brengen (idem: Snellen, 1996).

2 Bovendien valt op dat diverse critici die de toepassing van de cultuurtheorie bespreken *methodische vraagtekens* plaatsen. Van de theorie naar de empirie wordt er steeds een sprong gemaakt. Met de herkenning van de cultuurtypen in de praktijk wordt vrijmoedig omgesprongen (Van Wijngaarden, 1990: 263; Van Leeuwen, 1994; Van Duin, 1996).

3 Het valt voorts op dat van de vier cultuurtypen (ook wel 'het kwadrantje' genoemd) *het fatalistische type* vaak niet uitgewerkt wordt. Vanuit de ontwikkeling van het milieubeleid sinds 1970 blijkt er niet veel over dit type te zeggen (zie bijv. Bressers en Klok, 1996: 453). Wellicht komt dit type denken in bepaalde oosterse maatschappijen meer voor.

4 De cultuurtheorie is 'bij uitstek relevant voor *gevestigde* beleidsterreinen waarop het proces van collectivisering tussen en binnen groepen politici, ambtenaren en cliënten al ver is voortgeschreden, zoals het landbouwbestel (De Beus, 1990: 14).

#### ***Cultuurtheorie: waarvoor geschikt?***

Gaan we uit van wat de cultuurtheorie van Wildavsky c.s. op zich zelf te bieden heeft, en voorkomen we 'overvraging van de theorie', dan kan deze theorie zeker van enig nut zijn, zoals studies van Peters en Hoppe, Engbersen e.a., Hendriks, Smits en Van Gunsteren aantonen. Aan de theorie is de naam van een wetenschappelijke gigant verbonden, Aaron Wildavsky, bij zijn leven al een legende (zie Korsten en Toonen, 1988).

De theorie lijkt vooral geschikt voor *comparatieve studies*, zoals blijkt uit het onderzoek van Hendriks, van Maassen en van Eberg. De theorie is te gebruiken in combinatie met beschouwingen over of in termen van beleidsdynamiek, beslissen over beleid en beleidsgericht leren. Dat blijkt ook uit het werk van Rob Hoppe en Jan Eberg (1997). Eberg gebruikt de theorie van Sabatier over beleidsgericht leren om afvalbeleid in Beieren en Nederland te vergelijken en de cultuurtheorie als ondersteuning.

De theorie is verder *praktisch relevant*. Deze is geschikt om eenzijdigheden in bestaand hiërarchisch beleid te detecteren zoals de studie van Smits en Van Gunsteren over geluidhinder leert. Er worden dan wel eisen aan de onderzoeker gesteld. Wie uit is op 'snelle' analyses en weigert stevig na te denken, komt van een koude kermis thuis.

#### ***Zijn er concurrerende theorieën voor de cultuurtheorie?***

We hebben voorts aangegeven dat een cultuurbenadering niet noodzakelijkerwijs hoeft aan te sluiten bij het denken van Douglas, Wildavsky c.s. Een verschijnsel als 'vergadercultuur' laat zich benaderen vanuit het perspectief van de civilisatietheorie van Norbert Elias, zoals een studie van De Vree toont. Wie een organisatieculturele doorlichting van bijvoorbeeld een sociale dienst verricht, kan ook putten uit *specifieke* literatuur over organisatiecultuur (zie Frissen, 1989).

#### ***Verbinding met andere theorie***

De cultuurtheorie houdt verband met het neo-institutionele benadering, aldus Gunnar Grenstad en Per Selle (1995: 5).

#### ***Cultuurtheorie en toekomstscenario's***

De cultuurtheorie kan dienst doen om bestaande toekomstscenario's te benoemen en nieuwe te ontwerpen (Janssen, 1996: Oversloot, 1998: 8). De cultuurtheorie is dus niet alleen empirisch relevant maar ook praktisch.

Een ander voorbeeld. Rob Hoppe en Aat Peterse (1998) laten in een analyse van het Schiphol-debat zien dat in de discussie een van de posities uit de cultuurtypologie

ontbreekt. Wat gebeurt er in de politieke discussie als die positie door 'een advocaat' wel zou zijn ingenomen? De cultuurtheorie heeft zekere heuristische waarde (Oversloot, 1998: 8).

De cultuurtheorie is 'rijk' maar alleen voor het begrijpen van bepaalde vraagstukken en het verbeteren van beleid vanuit bepaalde opzichten. De ambtenaar die de cultuurtheorie toepast, zal gaan morrelen aan beleid; het beleid komt fundamenteel ter discussie. De incrementalist kan waarschijnlijk niet met deze theorie uit de voeten.

### *Cultuurtheorie rol in het ontwerpen van beleid?*

Hoppe, Hisschemöller en Van Heffen noemden vier probleemtypen; dat zijn soorten maatschappelijke problemen waarmee een overheid geconfronteerd wordt. Een ontwerp-aanpak is niet gelijk voor elk type. Een eenvoudig probleem is een probleem waarover veel kennis bestaat en betrokken actoren het ook eens zijn over hoe het aan te pakken. Zo'n probleem is zonder veel interactie en argumentatie aan te pakken., De politici zullen er weinig drukte over maken. Maar daar blijft het niet bij. Een probleem als voetbalvandalisme is aanzienlijk complexer.

Van Heffen formuleerde vier probleemtypen en vier daarop geënte ontwerpstrategieën.

Aat Peterse en Rob Hoppe (1998) zetten een vervolgstap op de (beleids-) ontwerp-aanpak van Van Heffen en Hisschemöller. Ze komen in het boek *'Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse'* met een overzicht van vaardigheden voor argumentatieve beleidsanalyse (ABA) in de vorm van een stappenplan, dat ze toepasten op de discussie over het vluchtregime tussen 06.00 en 07.00 uur op Schiphol. Ze deden dat niet zo maar. Een van de auteurs werkt bij de Rijksluchtvaartdienst en moest beroepsmatig een beleidsanalyse verrichten. Wat houdt die ABA-aanpak kort gesteld in en waarvoor is die geschikt?

### *Schiphol in debat*

's Nachts wordt er volgens een ander regime van en naar Schiphol gevlogen dan overdag. 's Nachts zijn er minder banen ter beschikking en gelden andere landings- en vertrekprocedures dan overdag. De auteurs hebben de stappen in een argumentatieve beleidsanalyse toegelicht met een toepassing op het beleidsdebat over het vliegeregime op Schiphol tussen 06.00 uur en 07.00 uur. De toelichting is gebaseerd op een onderzoeksrapport van de Rijksluchtvaartdienst uit 1997, waarbij Aat Peterse die bij de RLD werkt, betrokken was.

Aanleiding voor de discussie was een motie uit 1995 tijdens het debat over de Planologische Kernbeslissing Schiphol, waarin de minister gevraagd wordt of tussen 6 en 7 uur in de ochtend gevlogen zou kunnen worden volgens het nachtregime. De minister zou moeten kijken naar geluidhinder en gezondheidseffecten, en naar de concurrentiepositie van mainport Schiphol.

*ABA volgens Peterse en Hoppe*

Hun aanpak behelst vier stappen, zoals het schema laat zien. In de eerste plaats moet een beleidsanalist natuurlijk bekijken of ABA bij een probleem een geschikte manier is om ermee om te gaan. De landingsproblematiek is uitgaande van de formulering van de motie van Kamerleden in 1995 vermoedelijk een *matig gestructureerd probleem op doelstellingsniveau*, waarvoor ABA vermoedelijk zeer relevant is. Debat is gewenst om verder te komen (Peterse & Hoppe, 1998: 223).

Rob Hoppe heeft in zijn Amsterdamse oratie, evenals Van Heffen, een onderscheid gemaakt in vier typen beleidsproblemen, op basis van twee dimensies: de dimensie 'zekerheid over kennis?' en de dimensie 'consensus over waarden en normen'. De indeling heeft veel weg van die van Van Heffen.

- Peterse/Hoppe formuleren allereerst een gestructureerd probleem als type. In zo'n geval is er sprake van consensus en een grote zekerheid over het probleem. In zo'n geval hoeft *geen* ABA overwogen te worden.
- Daar tegenover staan de ongestructureerde problemen, gekenmerkt door een lage score op de consensus- en op de kennisdimensie. Er heerst grote onzekerheid over de oorzaken van een probleem en er bestaat ook een debat met controversie-kenmerken. Kortom, veel onenigheid. In dit geval is een ABA 'zeer geschikt', aldus de twee auteurs.
- Resteren nog twee typen matig gestructureerde problemen. Een matig gestructureerd probleem *qua doel* impliceert een geringe kennis over het probleem maar wel consensus op waarden- en normenniveau. Met andere woorden: consensus over het doel van de aanpak, hoewel het voor een deel een sprong in het diepe is, omdat men niet weet of de doel-middel-combinatie adequaat is. Een ABA is 'soms' te overwegen, aldus Peterse en Hoppe (1998: 223).
- Een vierde probleemtype is een matig gestructureerd probleemtype op middelniveau. Er bestaat wel kennis over het probleem maar een controverse over de waarden en normen is er niet of nauwelijks. Er moet wat gebeuren over de richting zijn politieke acties het globaal eens. Maar langs welke route? Een ABA valt te overwegen en zal zich concentreren op de discussie over middeleninzet.

Tabel: Ontwerpaanpak bij verschillende probleemtypen volgens Peterse & Hoppe (1998: 223)

		consensus over	
		laag	normen en waarden hoog
zekerheid over	laag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ongestructureerd probleem</li> </ul> <i>ABA zeer geschikt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• matig gestructureerd probleem</li> </ul> <i>overweeg soms een ABA</i>
kennis?	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• matig gestructureerd probleem (middel)</li> </ul> <i>overweeg een ABA</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestructureerd probleem</li> </ul> <i>geen ABA</i>



De beide auteurs Peterse en Hoppe blijven de typologie hanteren in hun uitwerking van ABA. Een ABA is in het algemeen zeer geschikt als er een serieuze indruk bestaat dat een *politieke probleemconstructie niet gaat corresponderen met de probleembeleving in grote delen van de publieke opinie, uitvoerders en 'wezenlijke segmenten van de doelgroep'* (Peters en Hoppe, 1998: 223).

*Wat houdt ABA in?*

Het schema geeft de hooflijn.

In de eerste twee stappen van een argumentatieve beleidsanalyse (=ABA) zijn vier analysetechnieken aan de orde.

- De eerste techniek behelst een *netwerk- en issue-analyse*. Die moet resulteren in een *sociale en politieke kaart*. Het strijdpunt in de diverse politieke en beleidsarena's moet in kaart gebracht worden. Is er sprake van discussie in de parlementaire en partijpolitieke arena? Is sprake van bureaupolitiek tussen departementen? Wat leert een analyse van de media? Welke politieke participatievormen zijn benut? Komen bepaalde belangen niet (goed) naar voren? Deze analyse leidt tot een herformulering van de strijdvraag.
- De tweede techniek is een analyse van micro-argumentaties met behulp van het Toulmin-structuurmodel van een argumentatie (hoe: zie Van Zanten, 1992). Dat is een *kwaliteitstoets* die het basismateriaal levert voor de toepassing van de derde techniek, opnieuw een kwaliteitstoets, nu gebaseerd op inzichten van Frank Fischer (Peterse & Hoppe, 1998: 235).
- De derde techniek houdt in dat de beleidsanalist de politiek-bestuurlijke meso-argumentaties of argumentenclusters met behulp van de toespitsing van het Toulmin-model door Fischer op het politiek-bestuurlijk argumentatieveld onderneemt. Om alle argumenten van alle relevante betrokkenen die een rol kunnen spelen in het vellen van een politiek oordeel over het beleid *overzichtelijk* in beeld te brengen, levert Fischer (1980; 1985) een landkaart. Brandenburg (1998) heeft een vingeroefening met Fischer's vier lagen aanpak beknopt beschreven. Hier ontstaat een *volledigheidstoets*.
- De vierde techniek impliceert de analyse van systeemondersteunende en ideologiserende argumentaties met behulp van de cultuurtheorie zoals die door Douglas en Wildavsky (1982) en later door Thompson, Ellis & Wildavsky (1990). De cultuurtheorie biedt een groep-/rasterschema dat uitmondt in vier cultuurtypen. Dat mondt uit in een *pluriformiteitstoets*. De beleidsanalist kan door de vier cultuurtypen te gebruiken zichtbaar maken of sprake is van vertekeningen en omissies in een debat. Hoppe en Peterse (1993), Hendriks (1996) en Eberg (1997) hebben laten zien hoe dat moet.

Schema: Professionele vaardigheden voor argumentatieve beleidsanalyse (ABA) vlg. Peters en Hoppe (1998: 222)

0	<b>Axioma: schep wisselwerking tussen analyse en debat</b>
1	Stel vast of ABA op haar plaats in
2	<b>Analyseer een (lopend) debat: identificeer actoren en strijdpunten</b> a <i>netwerk- en issue-analyse</i> = sociale en politieke kaart van deelnemers aan het debat; b volledigheidstoets met <i>vierlagenmodel van beleidsargumentaties</i> (Fischer e.a.): zicht op omissies, lacunes en argumentatie-analytische eenzijdigheden; c pluriformiteitstoets met <i>cultuurtheorie</i> : zicht op vertekeningen en onevenwichtigheden.
3	<b>Organiseer interactieve en/of participatieve vormen van beleidsdebat.</b> Gebruik daarvoor: consensusconferenties, scenario-workshops, beslisconferenties, strategische conferenties of beleidsexercities
4	<b>Trek conclusies voor proces- en kennismanagement:</b> a conclusies voor overheidsbesluit(en); b conclusies voor sturing van het beleidsproces opdat het een <i>leerproces</i> wordt; c conclusies voor sturing van het onderzoeksproces: - welke methoden zijn nodig voor welk soort vragen?; - wie beschikt over de vaardigheden om wat wanneer tegen welke kosten te doen?

Voor een beschouwing over de volledige toepassing verwijzen we naar Peterse en Hoppe (1998). De pluriformiteitstoets wijst uit dat het cultuurtheoretisch model van Thompson c.s. toepasbaar is. Van de combinaties van culturele posities ontbreekt er een (1998: 251). Blijkbaar was sprake van zekere eenzijdigheid in het debat.

#### ***Literatuur over de ontwerpaanpak van Peterse en Hoppe***

- Brandenburg, M., Argumenteren over werkgelegenheid en werkloosheid in de drie kabinetten-Lubbers en het eerste kabinet-Kok, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 79-99.
- Brandenburg, M. en R. Hoppe, Dynamiek in de beleidstheorie: werken aan werk in drie kabinetten-Lubbers, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 10, 1996, nr. 5, pp. 429-444.
- Fischer, F., *Evaluating public policy*, Nelson-Hall, Chicago, 1995.
- Peterse, A.H. en R. Hoppe, Argumentatieve beleidsanalyse toegepast op het debat over Schiphols vluchtregime tussen 06.00 en 07.00 uur, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 221-263.
- Hendriks, F., *Instituten en de markt van ideeën en argumenten*, Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 147-160.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe, Weerbarstige beleidscontroversie: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 53-79.
- Mayor, I. en J.L.A. Geurts, De instrumentele mogelijkheden van de argumentatieve beleidsanalyse: participatieve methoden, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 187-204.

- Zanten, W. van, Argumentatie en openbaar bestuur, open Universiteit, Heerlen, 1992.