

Onderhandelend bestuur

Een innovatieve strategie voor de ontwikkeling van automobiliteitsbeleid

R-95-22

Dr. B. de Vroom & drs. R. van de Ent (Recht & Beleid, Onderzoekscentrum Juridische Faculteit
Rijksuniversiteit Leiden)

Dr. Ch. Goldenbeld & drs. R.D. Wittink (SWOV)

Leidschendam, 1995

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV



Stichting
Wetenschappelijk Postbus 1090
Onderzoek 2260 BB Leidschendam
Verkeersveiligheid Duindoorn 32
SWOV telefoon 070-3209323
 telefax 070-3201261

Samenvatting

In opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV en het Onderzoekscentrum Recht & Beleid van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Leiden een studie uitgevoerd, onder de projectnaam: 'Innovatieve Beïnvloedingsstrategieën Automobilititeit'. De doelstelling van het project is het aandragen van een innovatieve strategie waarmee het beleid om het autogebruik terug te dringen meer vanuit de perceptie van de burger ontwikkeld kan worden.

Aan deze opdracht ligt de constatering ten grondslag dat de maatregelen die de overheid nodig acht om de automobilititeit te reduceren, niet of onvoldoende aansluiten bij de behoeften van de individuele burger. De problematiek die samenhangt met het autogebruik dient beter vertaald te worden naar de eigen ervarings- en belevingswereld van de automobilist. Daarom hebben we ons in deze verkenning laten leiden door de idee dat een nieuwe aanpak van dit beleidsonderwerp, meer dan nu het geval is, uit zou moeten gaan van communicatie en uitwisseling tussen overheid en burger. Meer in het bijzonder hebben we de nadruk gelegd op processen van ruil en onderhandeling tussen overheid en burger om beoogde beleidsdoelen te realiseren.

In hoofdstuk 1 van het rapport wordt de vraagstelling en de aanpak van het project behandeld op algemeen niveau. We gaan ervan uit dat, gezien de aard van het beleidsonderwerp, een abstracte ruil tussen overheid en het micro-niveau van individuele burgers weinig effectief zal zijn. Daarom hebben we hier uitdrukkelijk gekozen voor beleidsvorming op het meso-niveau, waar uiteenlopende overheidsinstellingen onderhandelen en ruilen met diverse 'georganiseerde burgers' en andere maatschappelijke organisaties. Pas vanuit een dergelijk meso-niveau kunnen in onze ogen zinvolle ruilrelaties tussen burgers en overheid tot stand komen. In die zin sluiten we aan op een recente wetenschappelijke discussie onder de noemer 'onderhandelend bestuur', waarmee naar nieuwe, horizontale vormen van overheidsbestuur wordt verwezen.

Gezien de kenmerken van dit specifieke beleidsprobleem, hebben we ons in de uitwerking laten leiden door inzichten en onderzoeksresultaten uit de bestuurskunde, organisatie-sociologie, psychologie en sociale marketing. Met behulp van bestuurskundige en organisatie-sociologische inzichten wordt inhoud gegeven aan de vraag hoe ruil- en onderhandelingsstructuren in de gegeven beleidscontext eruit zouden kunnen zien, ofwel ontwikkeld kunnen worden. Met behulp van de psychologie is nagegaan welke relevante gedragsdeterminanten, rekeninghoudend met een veronderstelde ruil- en onderhandelings situatie, een rol spelen. Een aantal inzichten uit de sociale marketing is gebruikt om aan te geven hoe binnen een context van onderhandelend bestuur tegemoet kan worden gekomen aan uiteenlopende individuele behoeften en voorkeuren.

De benadering mondt uit in een stappenplan voor het opzetten van een platform waarin onderhandelend bestuur vorm krijgt. Een algemene schets van het stappenplan wordt gegeven in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 volgt een verdere toelichting op de werkwijze volgens het stappenplan aan de hand van de toepassing van het stappenplan op de casus regio Rijnmond.

Ten slotte wordt het rapport afgerond met een eindbeschouwing in hoofdstuk 4.

Summary

Innovative Strategies to Influence the Mobility of Motorists

The Netherlands Transport Research Centre (AVV) of the Directorate-General of Public Works and Water Management asked the SWOV Institute for Road Safety Research and the Leyden Institute for Law & Public Policy to conduct a study under the project name: 'Innovative Strategies to Influence the Mobility of Motorists'.

The objective of the project was to describe an innovative strategy on the basis of which a policy can be developed, to reduce the use of motor vehicles, with emphasis on the perception of the citizen.

This assignment is based on the observation that those measures which the government deems necessary to reduce the mobility of motorists do not correspond, or correspond insufficiently, with the needs of the individual citizen. The problems associated with motor vehicle use should concur with the personal experience and perception of the motorist. That is why we have been guided in this exploration by the notion that the new approach to this policy subject should be based - more than is the case at present - on communication and exchange between government and citizen. More specifically, we have emphasized the processes of exchange and negotiation between government and citizen, in order to realise the envisaged policy objectives.

Chapter 1 of the report presents the question and the approach to the project at a general level. We assume that, given the nature of the policy subject, an abstract dialogue between government and the individual citizen at micro-level will have little effect. Therefore, we explicitly have chosen for policy making at meso level, where diverse government organisations negotiate and exchange with various 'organised citizens' and other social organisations. In our opinion only at such a meso level a worthwhile exchange agreement can be established between citizen and government. In this sense, we join a recent scientific debate entitled 'negotiated government', which refers to new, horizontal forms of government administration.

In view of the characteristics of this specific policy issue, we have allowed ourselves to be led by the insights and study results derived from public administration science, organisational sociology, psychology and social marketing. Using public administration and organisational sociology insights, the question is answered how exchange and structures of negotiation could work or could be developed within the given policy context. Using principles of psychology, it was investigated what relevant behavioural determinants are important, given an hypothesized exchange and negotiation situation. Various insights from social marketing were used to indicate how, within the context of negotiated government, different individual needs and preferences can be met.

The approach led to a plan that describes step by step how to organize a platform in which negotiated government can be formed. A general outline of the stepwise plan is given in Chapter 2.

Chapter 3 offers a further explanation of the method as described in the stepwise plan, based on the application of this plan to an actual case,

namely the region of Rijnmond, that contains the large mainport of Rotterdam.
Finally, the discussion and conclusions are offered in Chapter 4.

Inhoud

<i>Voorwoord</i>	8
1. <i>Centrale vraagstelling en aanpak</i>	9
1.1. Individueel autogebruik en collectieve lasten	9
1.2. Het verschoven perspectief van het overheidsbeleid	10
1.3. Top-down versus bottom-up: het sturingsprobleem van de overheid	12
1.4. Onderhandelend bestuur	14
1.5. Het meso-niveau van onderhandelend bestuur	15
1.6. Verschuiving van sectoraal naar probleemgericht beleid	16
1.7. Sturing door structurering: het macro-niveau	17
1.8. Meso-micro ruil	17
1.9. Centrale vraagstelling	18
1.10. Innovatie	19
2. <i>Een platform voor onderhandelend bestuur</i>	21
2.1. Het platforming-proces	21
2.2. Het algemene stappenplan	22
2.2.1. Fase 1: Start en vormgeving van het platform	25
2.2.2. Fase 2: Ruil en onderhandeling	33
2.2.3. Fase 3: Terugkoppeling	45
3. <i>Een illustratieve case: Rijnmond</i>	46
3.1. Inleiding	46
3.2. Stap 2a: Aanwijzing werkgebied	46
3.3. Stap 3: Inventarisatie van collectieve problematiek, sociale differentiatie en institutionele structuur	47
3.3.1. De probleemkaart	48
3.3.2. De sociale kaart	50
3.3.3. De institutionele kaart	53
3.4. Stap 5: Eventuele inperking van het platformdomein	60
3.5. Fase 2: Ruil en onderhandeling	61
3.6. Stap 7: Toespitsing en concretisering van problematiek	61
3.7. Stap 8: Inventarisatie van motieven en gedragalternatieven	61
3.8. Stap 9: Naar een integratieve probleemoplossing	63
3.9. Stap 10: In te zetten middelen	64
3.10. Fase 3: Evaluatie en feedback	65
4. <i>Slotbeschouwing</i>	66
4.1. Terugblik en evaluatie	66
4.2. Effectiviteit en acceptatie	67
4.2.1. De theoretische verwachting: Acceptatie door middel van consensus	67
4.2.2. Maatschappelijke voortekenen	68
4.2.3. Proces en acceptatie	69
4.3. Aanbevelingen voor beleid	72
<i>Literatuur</i>	73

Voorwoord

In opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV en Onderzoekscentrum Recht & Beleid van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Leiden een studie uitgevoerd, onder de projectnaam: 'Innovatieve Beïnvloedings-strategieën Automobilititeit'. De doelstelling van het project is het aandragen van een innovatieve strategie waarmee het beleid om het autogebruik terug te dringen meer vanuit de perceptie van de burger ontwikkeld kan worden.

Aan deze opdracht ligt de constatering ten grondslag dat de maatregelen die de overheid nodig acht om de automobilititeit te reduceren, niet of onvoldoende aansluit bij de behoeften van de individuele burger. De problematiek die samenhangt met het autogebruik dient beter vertaald te worden naar de eigen ervarings- en belevingswereld van de automobilist. Daarom hebben we ons in deze verkenning laten leiden door de idee dat een nieuwe aanpak van dit beleidsonderwerp, meer dan nu het geval is, uit zou moeten gaan van communicatie en uitwisseling tussen overheid en burger. Meer in het bijzonder hebben we de nadruk gelegd op processen van ruil en onderhandeling tussen overheid en burger om beoogde beleidsdoelen te realiseren.

De inhoud van dit rapport berust op gegevens verkregen in het kader van een project, dat in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en vervoer van Rijkswaterstaat is uitgevoerd. Het onderzoek is bij AVV begeleid door mevr. drs. J.M. Koolen en de heer drs. H. Welles van de afdeling Verkeer en Leefbaarheid Personenvervoer.

1. Centrale vraagstelling en aanpak

Dat automobilititeit in Nederland problemen veroorzaakt, lezen we met regelmaat in de krant of ondervinden we persoonlijk tijdens de spitsuren. De overheid heeft zich deze problematiek aangetrokken, maar slaagt er tot op heden onvoldoende in deze aan te pakken. Hoe komt dat nu eigenlijk? Om hierop een antwoord te kunnen geven, wordt allereerst inzicht gegeven in de vraag waarom de burger eigenlijk zo veelvuldig de auto gebruikt om van A naar B te komen. Verder komt kort aan bod tot welke problemen het grote autogebruik eigenlijk leidt. Deze kennis wordt vervolgens geconfronteerd met recente bestuurswetenschappelijke literatuur over sturingsmechanismen voor de overheid. Betoogd wordt dat de overheid niet de juiste strategie hanteert om het vraagstuk aan te pakken: de overheid heeft niet alleen een beleidsprobleem, maar ook een sturingsprobleem. Ten slotte wordt een eerste stap gemaakt naar een alternatieve strategie die in het volgende hoofdstuk zal worden ontwikkeld. Dit hoofdstuk eindigt met de centrale vraagstelling van dit rapport.

1.1. **Individueel autogebruik en collectieve lasten**

De mobiliteit van de Nederlandse bevolking is de afgelopen twintig jaar onder invloed van de sub-urbanisatie en de hogere welvaart sterk toegenomen. De sterke groei van de mobiliteit is voor een groot deel toe te schrijven aan de auto. Het bezit en gebruik van de personenauto is in deze periode ongeveer verdubbeld. Tot ver in de negentiende eeuw waren de meeste mensen gebonden aan hun woonplaats. Voor vervoer waren zij aangewezen op de benenwagen; hun bereik was dan ook beperkt. Sindsdien is er veel veranderd. De opmars van de fiets en de trein aan het begin van deze eeuw maakten het mogelijk steeds sneller grotere afstanden af te leggen. En vanaf de jaren vijftig volgde een enorme opbloei van de auto. De gemiddelde reisafstand per persoon per dag is sindsdien enorm toegenomen. Verwacht wordt dat het totaal aantal verreden kilometers van 78 miljard in 1985 zal toenemen tot zo'n 120 miljard in 2010 (RIVM, 1990). Mede debet daaraan is de verdubbeling van het wagenpark tussen 1970 en 1985 van 2,4 miljoen tot circa 5 miljoen. De verwachting is dat dit aantal zal toenemen tot bijna 8 miljoen in 2010. Daarmee kent Nederland de hoogste ruimtelijke autodichtheid ter wereld, namelijk 128 auto's per km².

De vraag is nu waarom de burger op zo'n grote schaal kiest voor de auto om aan zijn mobiliteitsbehoeften te voldoen. De keuze voor de auto is ingebed geraakt in een complex geheel van sociaal-economische, culturele en psychologische afwegingen en afhankelijkheden en is bovendien nauw verbonden met waarden als autonomie, individuele vrijheid en zelfstandigheid. De auto neemt een belangrijke plaats in het leven van mensen in, met name in de wijze waarop zij hun leven organiseren. Er is sprake van een wisselwerking. De auto verruimt de mogelijkheden om het leven inhoud te geven en bepaalt vervolgens activiteitenpatronen. Mede door het gebruik van de auto leert men nieuwe reisdoelen kennen die voorheen niet overwogen werden, waardoor het autogebruik weer toeneemt, enzovoort. Tegelijkertijd ervaart men dat binnen hetzelfde tijds-

bestek meerdere activiteiten gecombineerd kunnen worden met een auto (werken, gezin en recreatie). De waarden die automobilisten koppelen aan de beschikbaarheid en het gebruik van de auto zijn vooral: onafhankelijkheid, vrijheid, tijdwinst, comfortabel leven en veiligheid. Kortom, de auto sluit goed aan bij de algemene consumententrends die de huidige samenleving kenmerken: meer individualiteit, meer gemak, meer comfort en aan vele activiteiten mee willen doen. Uiteindelijk kunnen dergelijke factoren leiden tot gewoontegebruik of zelfs verslaving, waarbij men het gevoel heeft niet zonder de auto te kunnen.

De sterke opkomst van de auto heeft echter geleid tot uiteenlopende collectieve respectievelijk maatschappelijke lasten. Viel de individuele keuze voor het autogebruik aanvankelijk op maatschappelijk niveau samen met een toenemend welvaarts- en welzijnsniveau, in de afgelopen decennia wordt de uitkomst van dit individuele keuzegedrag steeds meer als problematisch ervaren. Vier categorieën collectieve of maatschappelijke lasten worden hier aangestipt.

Door de enorme toename aan autobezit en autogebruik raken de wegen steeds voller, niet zelden uitmondend in kilometers lange files. Deze verkeersdrukte leidt ertoe dat de bereikbaarheid van het bedrijfsleven in het geding is; en dat kost geld. Files veroorzaken ongeveer 1,2 miljard gulden aan economische schade.

Vervolgens veroorzaakt de auto een groot deel van de verkeersonveiligheid. Hoewel het aantal verkeersongevallen met dodelijke afloop het laatste decennium flink is afgenomen, blijft verkeersonveiligheid een ernstig collectief probleem.

Verder is het enorme autogebruik een van de voornaamste bronnen van luchtverontreiniging, hetgeen een bedreiging vormt voor de volksgezondheid. Zo zijn lood en benzeen kankerverwekkend en leiden de diverse oxyden tot een aantasting van de luchtwegen (denk aan smog en het broeikas-effect).

De uitlaatgassen zijn ook schadelijk voor het fysieke milieu (denk aan zure regen). Andere milieuproblemen zijn onder meer (sloop)afval, versnippering van landschappen door wegen en uitputting van fossiele brandstoffen.

Gezien vanuit deze collectieve problematiek wordt de individuele keuze voor autogebruik steeds meer als 'verwijtbaar' of 'vermijdbaar risicogedrag' beschouwd. Er kan dan ook met recht geconcludeerd worden dat er een kloof is ontstaan tussen de behoeften van de individuele burger en de hierdoor veroorzaakte collectieve lasten.

1.2. Het verschoven perspectief van het overheidsbeleid

De overheid is deze kloof tussen individueel gedrag en collectieve uitkomst in toenemende mate gaan (h)erkennen als een maatschappelijk probleem en beleidsprobleem. Om deze kloof te overbruggen heeft de overheid de laatste vijftien jaar uiteenlopende beleidsmaatregelen ontwikkeld. In de periode hieraan voorafgaand heeft de overheid het autobezit en -gebruik echter als vanzelfsprekend aanvaard of zelfs aangemoedigd. De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1965 stelde:

"Het verkeer is een dynamische exponent van de moderne samenleving. De mogelijkheid van snelle verplaatsing van personen en goederen vormt een belangrijk sociaal en economisch gegeven, maar bovenal een

verrijking van het menselijk bestaan. Vooral het gebruik van een eigen auto biedt grote voordelen boven dat van andere vervoermiddelen."

De jaren zeventig kenmerkten zich door een tempering van het auto-enthousiasme vanwege het streven naar behoud van grondstoffen en bescherming van het milieu. Dit was echter vooral gebaseerd op pragmatische overwegingen zoals de oliecrisis.

In de jaren tachtig werd een serieuze ommekeer zichtbaar. In toenemende mate is de overheid van mening dat enerzijds een goede bereikbaarheid van economische centra en anderzijds een duurzame kwaliteit van de leefomgeving, het afdwingen van minder autogebruik rechtvaardigt. De belangrijkste nota's waarin de Rijksoverheid de groei van het autogebruik tracht te beperken, stammen dan ook uit midden jaren tachtig: in de Vierde Nota Extra voor de Ruimtelijke Ordening (VINEX), het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) worden uiteenlopende maatregelen geformuleerd. Sommige maatregelen die het autogebruik onaantrekkelijk maken, berusten op economische principes. Denk aan het variabel maken van autokosten, zoals verhoging van parkeergelden of benzine-accijns. Verder zijn er infrastructurele en ruimtelijke maatregelen die gewenst gedrag bevorderen, zoals het aanleggen van een carpoolstrook of locatie-beleid. Ander ruimtelijk beleid moet ongewenst gedrag juist bemoeilijken, zoals het opheffen van parkeerplaatsen.

Voorts zijn er juridische maatregelen die bepaalde gedragsmogelijkheden aan banden leggen zoals snelheidsbeperking of parkeerverbod. Ten slotte zijn er communicatieve maatregelen die deels een fundament leggen onder het beleid en deels door middel van voorlichting de burger tot gewenst gedrag moeten overtuigen.

Al deze beleidsmaatregelen lijken echter niet erg effectief te zijn. Nog steeds groeit het wagenpark en het aantal vervoersbewegingen fors, terwijl de gestelde normen om de collectieve lasten te reduceren lang niet worden gehaald. Het bestaande beleid loopt vast op de andere kant van het automobilitetsverschijnsel: de toegenomen individuele autonomie, vrijheid en mondigheid van de burger die zich op meer maatschappelijke terreinen in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Bovendien is autogebruik steeds meer deel gaan uitmaken van de particuliere leefsfeer of leefstijl. Deze factoren hebben voor bovengenoemde typen maatregelen consequenties. Een juridisch-hiërarchisch beleid waarin met behulp van geboden, verboden, gedetailleerde regels, sancties, controles, enzovoort, het gedrag van burgers in een gewenste richting gedwongen wordt, komt al gauw in botsing met de principiële norm in onze rechtsstaat, die inmenging in de particuliere leefsfeer nauwelijks toelaat; het zou een handhavingsapparaat vereisen die zowel om financiële als om genoemde principiële redenen onwenselijk wordt geacht.

Het toepassen van economische principes, zoals verhoging van de benzine-accijns of de invoering van het rekeningrijden lijkt een simpel en effectief alternatief. Maar de autorijdende burger is niet gemakkelijk af te schrikken door hogere kosten. De praktijk wijst uit dat verhoging van autokosten vooral een herschikking van het individuele huishoudbudget oplevert.

Ook de communicatieve benadering door middel van 'moralistische postbus-51 boodschappen' lijkt niet erg effectief. Kenmerkend voor deze benadering is dat automobilitet vooral als een 'verwijtbaar risicogedrag' wordt gezien. Enerzijds wordt het gedrag veroordeeld. Anderzijds wordt in

de informatie sterk de nadruk gelegd op de toekomstige negatieve effecten van het 'risicogedrag'. Uit diverse studies blijkt dat deze benadering weinig invloed heeft op het gedrag van de burger (Tertoolen, 1994).

1.3. Top-down versus bottom-up: het sturingsprobleem van de overheid

Uit het voorgaande bleek dat de overheid de kloof tussen individueel gedrag en collectieve uitkomst (h)erkent als maatschappelijk probleem en beleidsprobleem. Tevens bleek dat het door de overheid geformuleerde beleid niet de gewenste resultaten oplevert. De vraag is nu welke oorzaak hiervoor aan te dragen is. Hieronder wordt betoogd dat de kloof niet alleen een beleidsprobleem is maar ook een sturingsprobleem.

Een opvallend kenmerk in alle genoemde maatregelen is de nadruk op externe gedragsbeheersing, hetgeen past bij de klassieke 'verticale' ofwel top-downbenadering. De burger wordt in dit model niet bij het beleid betrokken, maar is primair doelwit van beleid. De overheid is de 'control agent' die moet zorgen dat de doelwitorganisaties en/of burgers zich volgens de door het bestuur opgestelde beleidsdoelen gaan gedragen. De laatste twintig jaar is men echter steeds meer tot het inzicht gekomen dat de overheid zonder een extreme toepassing van haar autoriteit niet in staat is de samenleving eenzijdig te sturen. Een aantal overwegingen is hiervoor aan te dragen.

De eerste overweging is normatief van aard en gaat uit van de veronderstelling dat enerzijds het algemeen belang te kennen is, en dat anderzijds een optimaal beleidsprogramma bestaat dat het algemeen belang dient. Het is een fictie te veronderstellen dat volledige informatie beschikbaar is, laat staan dat blauwdrukken van beleidsuitvoering gemaakt kunnen worden die van toepassing zijn op de *gehele* maatschappij en die vervolgens de gewenste sturing tot gevolg hebben. De vraag rijst dan ook of het in deze context wenselijk is dat de overheid degene is die autonoom bepaalt wat het algemeen belang vergt en dat vervolgens eenzijdig aan de samenleving oplegt.

Maar waarom werkt zo'n instrumentele aanpak door middel van blauwdrukken eigenlijk niet? De samenleving is zeer complex, pluriform en dynamisch. Bovendien is de overheid niet dé centrale beleidsbeslissende als enige sturingsimpulsen uitvaardigt.

Dat is de tweede overweging. In de samenleving doen tal van organisaties en individuen datzelfde, al dan niet in netwerkachtige verbanden. Het te sturen object is om deze redenen ten eerste niet goed vast te stellen en ten tweede nogal aan verandering onderhevig. Dit verklaart waarom overheidsbeleid haar doel voorbij kan schieten.

Door het 'eenrichtingsverkeer' van verticale sturing mist de overheid niet alleen veel essentiële informatie en medewerking van betrokkenen, maar zal van een internalisering van nieuwe gedragsnormen ook niet veel terecht komen.

De derde overweging is dan ook dat internalisering van nieuwe gedragsnormen veel meer een betrokkenheid veronderstelt van de burger zelf bij de formulering en uitvoering van beleidsdoelen. Een dergelijke aanpak lijkt meer tegemoet te komen aan de eisen van de moderne (democratische en geëmancipeerde) samenleving. Hirschman is een van de eersten geweest die in de context van overheidsbeleid en individueel gedrag op deze ingang heeft gewezen. Hij stelt dat de overheid er te veel van uitgaat dat gedrag in 'risico situaties' gebaseerd is op risico-verwachtingen en

corrigeert het beeld dat mensen hun gedrag vooral wijzigen door externe factoren zoals informatie. Hij heeft de vraag opgeroepen of risico-ervaringen niet veel meer verantwoordelijk zijn voor gedragswijziging. Kritische evaluaties van de eigen ervaringen, voorkeuren en keuzes kunnen veel betere aanknopingspunten zijn voor nieuwe en andere gedragskeuzes (Hirschman, 1982). Daarmee plaatst Hirschman tegenover de top-downbenadering van gedrag een bottom-upbenadering. Ook in de recente politieke discussie zien we een pleidooi voor een dergelijke benadering. Zo kenmerkt de motie-Willems (20-12-1993) zich tot een streven naar een horizontale of bottom-upstructuur. De motie stelt dat het betrekken van burgers, in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling, kan bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur, en aan de kwaliteitsverhoging van het overheidsbeleid. Voorgesteld wordt te experimenteren met:

"...op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers, dan wel anderszins in het beginstadium van beleidsontwikkeling een raadplegende en inventariserende interactie met de burger te bewerkstelligen".

In tegenstelling tot het top-downperspectief beogen dergelijke, gematigde bottom-upperspectieven meer uit te gaan van de positie van het individu. De meer extreme variant binnen het bottom-updenken gaat uit van de concurrentie van de markt. Het belangrijkste sociale mechanisme is hier de directe ruil tegen marktprijzen. De autonomie van de actoren uit het veld is het uitgangspunt. Individuen hebben hier voldoende autonomie om als marktpartijen met elkaar te concurreren. De sturingsinstrumenten die de overheid in deze benadering ter beschikking staan, gaan uit van de markt en betreffen het privaatrecht zoals contracten, en overeenkomsten en financiële instrumenten zoals heffingen en subsidies.

Er is in Nederland inmiddels een tendens waarneembaar om meer aan de markt over te laten. Ten aanzien van automobiliteitsbeleid is deze trend eveneens te bespeuren: de parkeertarieven vormen een voorbeeld. Er hangt echter een drietal bezwaren aan deze benadering.

De eerste is pragmatisch. Een van de voornaamste kenmerken van de doelgroep is de extreme pluriformiteit. Er is sprake van miljoenen individuele beslissers ('de' automobilist) met sterk uiteenlopende motieven, wensen en belangen. Dat betekent dat een overheid onmogelijk met elke individuele burger afzonderlijk kan onderhandelen, ruilen en een contract afsluiten, of in termen van Hirschman 'risico-ervaringen' uitwisselen. Ruil, op dit micro-niveau van de samenleving, is dan alleen mogelijk via de 'markt'.

Daarmee komen we op het tweede bezwaar dat principieel van aard is. Eén van de kerntaken van de overheid is het beschermen van belangrijke uitgangspunten van een democratische rechtsstaat, te weten controle, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en verantwoordelijkheid. Wanneer de beleidsvaststelling geheel overgelaten wordt aan de markt, is de overheid niet langer in staat deze principes te bewaken, behalve dan door zeer indirecte financiële instrumenten.

Ten derde gaat het bottom-upperspectief uit van de fictie dat de optelsom van alle nagestreefde individuele belangen die op de markt tot uiting moeten komen, leidt tot het maatschappelijk wenselijke belang, het collectieve belang. Er is echter sprake van een sociaal dilemma; de collectieve

nadelen blijven voor het individu een abstractie. Daarom prevaleert het eigen belang.

Tot internalisering van nieuwe gedragsnormen blijkt ook het marktmechanisme dus niet goed in staat. Behalve het bewaken van de democratische spelregels, zou het juist de overheid moeten zijn die als hoeder van het algemeen maatschappelijk belang, collectieve problemen kan aanpakken door het niveau van de individuele belangenstrijd te overstijgen. Op deze punten komen we in § 1.4 nog terug.

De conclusie van deze paragraaf is dat de overheid niet zozeer kampt met een beleidsprobleem maar met een sturingsprobleem. De klassieke top-downbenadering biedt geen uitkomst, omdat zij enerzijds stuit op politiek-maatschappelijke grenzen en anderzijds geen rekening houdt met de complexiteit, dynamiek en pluriformiteit van de samenleving. De bottom-upbenadering komt tegemoet aan deze feiten maar lijkt ook haar doel voorbij te schieten, omdat de tegenstelling tussen individuele belangen of voorkeuren en het maatschappelijke (collectieve) nadeel steeds groter wordt. Een overheid die tot een minimum wordt beperkt, is dan evenmin een oplossing.

De overheid worstelt dus met een dilemma. De doelstelling van dit rapport is dan ook om een alternatieve sturingsstrategie te ontwikkelen om dit dilemma te doorbreken. Uitgangspunt daarbij zal een samenvoeging van de bruikbare kanten van beide benaderingen zijn; een synthese. Het gaat niet langer om de vraag of de overheid zich moet richten op het collectieve probleem *of* op het individuele gedrag, maar om de vraag in hoeverre de relatie tussen het collectieve probleem en het individuele gedrag mogelijkheden biedt voor een innovatieve beleidsstrategie.

We sluiten daarbij aan bij het recente wetenschappelijke debat over de onderhandelende overheid. Een van de belangrijke inzichten die deze theorieën heeft voortgebracht, betreft de mogelijkheid van ruilprocessen in een publiek-private mix van organisaties op een intermediair niveau. Niet alleen worden de verschillende overheidsorganisaties, georganiseerde burgers en overige particuliere organisaties, maar ook de individuele leden van specifieke doelgroepen met behulp van uiteenlopende 'goederen' (selectieve, sociale en gezagsgoederen) bij het proces van collectieve probleemdefinitie en -oplossing betrokken¹. Deze inzichten worden in de de volgende paragraaf nader uitgewerkt onder de noemer 'onderhandelend bestuur'.

1.4. Onderhandelend bestuur

Onderhandelend bestuur is een uitwerking van de synthese van beide perspectieven. Het synthetisch perspectief levert meer op dan de som der delen. Enerzijds toont het perspectief dat beleid niet alleen is toe te schrijven aan een autonome overheid, noch aan autonome maatschappelijke actoren. Anderzijds wordt erkend dat de overheid wel beleid voert, maar dat degenen op wie de sturing zich richt, niet als marionetten aan een touwtje zitten. Dit impliceert dat de actoren weinig kunnen bereiken zonder samenwerking. De synthese combineert de coördinatieprincipes uit

¹Zie de inmiddels uitgebreide literatuur over *collective action*, met als startpunt het klassieke werk van M. Olson: *The logic of collective action; public goods and the theory of goods*. Harvard University Press.

beide benaderingen, respectievelijk de hiërarchie en de ruil. Dat wil zeggen dat aan het anarchistische marktmechanisme een vorm van regie toegevoegd wordt, of: aan de centrale overheidsregulering worden marktelementen toegevoegd. Waar in de top-downbenadering de belangrijkste sociale mechanismen dwang, gezag en macht zijn en in de bottom-up benadering directe marktruil (door middel van geld), zijn in de synthese-onderhandeling, overleg, compromis en ruil de belangrijkste mechanismen. Om een dergelijke onderhandeling mogelijk te maken, moeten zich relaties ontwikkelen tussen partijen. Dit wordt wel aangeduid met de term 'netwerken', waarin actoren niet langer boven- of ondergeschikt maar neven-geschikt ten opzichte van elkaar zijn. Er is, met andere woorden, sprake van horizontale coördinatie door middel van onderhandeling tussen organisaties. De bepalende actoren zijn niet langer de overheid (top-down) of het afzonderlijke individu (bottom-up), maar de *vervlechting* tussen beide. Deze vervlechting tussen overheid en individu komt in onderhandelend bestuur tot uiting op het intermediaire of meso-niveau van de samenleving, alwaar intermediaire organisaties van wisselende pluimage elkaar ontmoeten. Dit niveau zal dan ook het vertrekpunt van de nader te ontwikkelen strategie vormen. Baakman et al. merken op dat de sociale verkeerskunde op dit niveau terrein braak heeft laten liggen. Veel empirisch onderzoek en theorievorming naar automobiliteit, die voornamelijk zijn gevoed door technische, economische en sociaal-psychologische wetenschappen, hebben zich gericht op het micro-niveau (het niveau van de individuele verkeersdeelnemer). Daarom is volgens hen het meso-niveau het gebied waar de sociale verkeerskunde en de bestuurswetenschappen tot een vruchtbare samenwerking kunnen komen (Baakman, et al., 1994).

In § 1.3 is reeds aangegeven waarom een bottom-upbenadering problemen oplevert. Onderhandelend bestuur op het meso-niveau komt hieraan tegemoet. Ten eerste wordt de extreme pluriformiteit gereduceerd doordat het onderhandelend bestuur op het meso-niveau vertegenwoordigd kan worden door uiteenlopende organisaties. Ten tweede zal de overheid in een onderhandelend verband de spelregels van de democratische rechtsstaat kunnen, bewaken omdat de processen niet geschieden door de 'onzichtbare hand' van de markt. Ten slotte behoudt de overheid de mogelijkheid zelf actief te participeren in het veiligstellen van collectieve belangen.

1.5. Het meso-niveau van onderhandelend bestuur

Onderhandelend bestuur² veronderstelt dat overheden, maatschappelijke organisaties en georganiseerde burgers een gemeenschappelijk verband vormen waarin zij met elkaar moeten onderhandelen over zowel de uitvoering als de vaststelling van beleid (Hoekema, 1994). Die groepen georganiseerde burgers kunnen gevormd worden naar functionele (denk aan bijvoorbeeld taakgerichte organisaties, zoals overheden), structurele (belangenorganisaties zoals werkgevers- en werknemersorganisaties of de ANWB) of culturele (leefstijlorganisaties zoals een natuurvrienden- of wandelorganisatie) dimensies. Op deze wijze kunnen aspecten als sociaal-

²Het concept 'onderhandelend bestuur' zou de indruk kunnen wekken dat een enge definitie van onderhandelen wordt gehanteerd. In dit rapport echter hanteren wij een vrij ruime definitie van onderhandelen; hieronder moeten ook begrippen als coöperatie, ruil, overleg, informatieverstrekking, enzovoort worden geplaatst.

economische, regionale en leefstijlverschillen ingebracht worden in het gemeenschappelijk verband. Het kenmerk van onderhandelend bestuur zou het probleemoplossend vermogen kunnen zijn; door middel van coöperatie - dat wil zeggen overleg, onderhandeling, compromis en ruil - wordt gestreefd naar horizontale coördinatie. Een dergelijk onderhandelend verband duiden we in het vervolg aan met de term 'platform'. Een aantal veronderstellingen liggen ten grondslag aan het probleemoplossend vermogen. Ten eerste veronderstelt het de aanwezigheid van georganiseerde groepen burgers of de mogelijkheid dat burgers rond automobiliteit georganiseerd kunnen worden. Het concept van ruil en onderhandeling veronderstelt voorts dat dergelijke groepen in de ruil iets te bieden hebben en tevens dat zij iets van de ander nodig hebben; men duidt dit wel aan met 'wederzijdse afhankelijkheid'. Het bestaan van wederzijdse afhankelijkheden leidt ertoe dat de onderhandelingen binnen zo'n platform een win/win-situatie kunnen opleveren, met andere woorden, een situatie die wederzijds voordelen biedt. Er zal gestreefd worden naar een zo groot mogelijke totale opbrengst. Dit in tegenstelling tot een win/verlies-situatie waarin de winst van een actor automatisch leidt tot verlies voor een andere actor, hetgeen betrokkenen huiverig maakt hun medewerking te verlenen. In de ideale vorm zal onderhandelend bestuur moeten leiden tot een 'dubbele handelingsoriëntatie': dat wil zeggen dat individuele voordelen kunnen worden verbonden met netwerkvoordelen (de Vroom, 1994). Belangen zijn niet per definitie òf tegengesteld òf gelijkgericht, maar kunnen tegelijkertijd zowel op collectieve als op individuele doelen gericht zijn. In het ideale geval ontstaat zo een 'gemeenschappelijke probleemoplossing' waarin het systeembelang - hier reductie van de collectieve problematiek - samenvalt met de individuele belangen van de actoren. We spreken dan van georganiseerde zelfbeheersing, hetgeen de klassieke externe gedragsregulering zou moeten vervangen. In deze processen schuilt het probleemoplossend vermogen waarmee onderhandelend bestuur zich onderscheidt van andere sturingsmechanismen.

1.6. **Verschuiving van sectoraal naar probleemgericht beleid**

Uit de focus op problemen volgt dat de idee van onderhandelend bestuur zich niet goed leent voor sectoraal georganiseerde beleidsnetwerken. Zo moet niet zozeer gedacht worden aan neo-corporatistische sectorale netwerken met gevestigde en uitgekristalliseerde belangen (bijvoorbeeld de landbouwsector). Veel meer is het model geschikt om bepaalde maatschappelijke problemen gezamenlijk op te lossen: dit noemen we probleemgericht beleid. Het vertrekpunt voor de vorming van een platform is niet de gevestigde sectorale structuur, maar een nog nader af te bakenen beleidsprobleem. Het loslaten van sectorale beleidsstrategieën is nodig omdat problemen veelal niet sectorgebonden maar juist sectoroverstijgend zijn.

Deze 'probleemoriëntatie' van onderhandelend bestuur is een mogelijk antwoord op de complexe en vooral dynamische samenleving. De aan te pakken problemen zijn navenant. Dat betekent dat de bestuurlijke structuren (platforms) flexibel en in principe tijdelijke constructies dienen te zijn. Zij hebben niet alleen een korter leven, zij hebben ook een steeds wisselende samenstelling en zijn minder geworteld in bestaande institutionele kaders.

Tevens zijn, in tegenstelling tot sectoraal beleid, de grenzen van de problematiek veelal niet afgebakend. Daarom kan het vooraf niet vaststaan welke actoren zullen gaan participeren. Zo ontstaat een open netwerk met lage toe- en uitredingsbarrières. Vanuit deze probleemgerichtheid zouden dus relatief gemakkelijk, flexibele platforms kunnen ontstaan waarin de belangen in de 'georganiseerde samenleving' elkaar ontmoeten.

1.7. Sturing door structurering: het macro-niveau

De sturingsambities van de overheid zouden meer bescheiden mogen zijn dan nu het geval is. Snellen bepleit dat overheidsbestuur een 'bestuur op afstand' zou moeten zijn en dat ook kan zijn (Snellen, 1987). Het móet zo zijn, omdat het relatief gesloten karakter van organisaties en sociale systemen het onmogelijk maakt effectief 'van bovenaf' in het reilen en zeilen van die organisaties en systemen in te grijpen. Een organisatie of systeem is volgens hem alleen gevoelig voor stuursignalen vanuit de omgeving, als deze aansluiten bij haar identiteit of 'referentiekader'. Het kán ook zo zijn, omdat er in de samenleving voldoende zelfsturend vermogen aanwezig is. Deze gedachte sluit aan bij onderhandelend bestuur. Snellen vertaalt zijn theoretische redenatie in praktische aanbevelingen en noemt dat 'sturing door structurering'; de overheid structureert de relaties tussen de partijen in het beleidsveld. Zij creëert en stimuleert netwerken door juridische kaders te scheppen of samenwerking of overkoepeling te subsidiëren. Op deze wijze kan de overheid de samenleving indirect (op afstand) trachten te sturen. Dit kan met 'platforming' worden aangeduid. De invloed van de overheid kan hier aanzienlijk zijn. De overheid kan ten eerste als geen ander het initiatief nemen tot netwerkvorming. Vervolgens kan uit de rol van initiator zich mogelijk de rol van procesbegeleider ontwikkelen: het beïnvloeden van de samenstelling, de relaties, de cultuur en de omvang van de problematiek. Ten slotte is de overheid gewoon een van de betrokken actoren en kan dus ook inhoudelijk het proces sturen. In hoofdstuk 2 worden deze drie elementen nader uitgewerkt.

1.8. Meso-micro ruil

Dat in dit onderzoek het meso-niveau als vertrekpunt wordt gekozen, betekent geenszins dat het micro-niveau van de individuele burger veronachtzaamd wordt. Hier voorafgaand ging het om ruil op meso-niveau tussen overheden en maatschappelijke organisaties. De in de onderhandelingsresultaten vastgelegde probleemoplossingen moeten vervolgens tot uiting komen in de relatie tussen het meso-niveau (het onderhandelingsnetwerk) en de specifieke groepen burgers. Ook in deze relatie (micro-niveau) vindt ruil en onderhandeling plaats. Het is vooral in deze relatie dat een meer toegespitste en doelgroep-gerelateerde vorm van sociale marketing een grote rol kan spelen. Daar waar de marketing haar strategieën en instrumenten commercieel gebruikt om het koopgedrag van individuen te sturen, middels producten en diensten die voorzien in een behoefte, gebruikt de sociale marketing dezelfde uitgangspunten en methodieken voor sociale verandering (Kotler & Roberto, 1989).

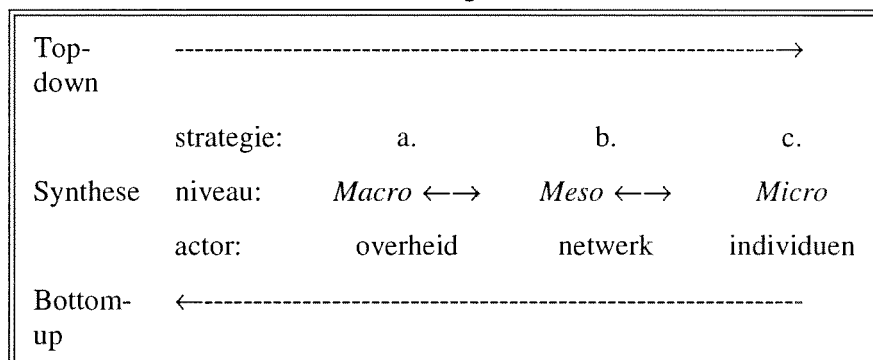
1.9. Centrale vraagstelling

Resumerend kan de vraag naar mogelijke beïnvloedingsstrategieën op een drietal niveaus worden beantwoord:

- a. *macro-niveau* (overheid): op dit niveau gaat het om de vraag of de overheid in staat is (en ook van plan is) om onderhandelingsplatforms in het leven te roepen. Op dit niveau is niet zozeer sprake van ruil, als wel van randvoorwaarden scheppend en initiërend overheidsbeleid. (strategie: sturing door structurering/platformmanagement)
- b. *meso-niveau* (netwerk): op dit niveau gaat het om de vraag of het onderhandelingsnetwerk in staat is tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie en vervolgens tot een probleemoplossing te komen. Niet langer staat de overheid centraal, maar juist het onderhandelingsnetwerk. Op dit niveau vindt dus concrete (inter-organisatorische) ruil plaats. Hier wordt ingezet op het inwisselen van autogebruik tegen andere vormen van behoeftebevrediging van de burger. Dat geschiedt doordat hier het nader gedifferentieerde collectieve probleem in relatie moet worden gebracht met de uiteenlopende individuele voorkeuren en individuele gedragsmotieven van burgers. Georganiseerde groepen burgers, maatschappelijke organisaties en particuliere instellingen hebben hier enerzijds de functie om de voorkeuren en belangen van hun achterban of doelgroep in te brengen en anderzijds deze verschillende ‘standpunten’ uit te wisselen en af te stemmen op de standpunten van de andere deelnemende partijen en op de gemeenschappelijk vastgestelde collectieve probleemoplossing. Omdat dit proces niet vanzelf gaat is een netwerkstrategie nodig (zie hoofdstuk 2). (strategie: onderhandeling/platformmanagement)
- c. *micro-niveau* (doelgroepen): vervolgens moeten de resultaten die op het meso-niveau zijn bereikt weer terug naar de groepen burgers die de voorkeuren en belangen in de eerdere fase hebben aangeleverd. Afhankelijk van de afgrenzing van het onderhandelingsplatform, de aard van de gemeenschappelijke probleemdefinitie en de heterogeniteit van individuele voorkeuren, belangen en leefstijlen, zullen verschillende ‘toepassingsstrategieën’ aangewend moeten worden. Daarbij gaat het niet om een keuze voor één van de eerder genoemde economische, infrastructurele, juridische of communicatieve instrumenten, maar om een specifieke mix. Er zijn twee verschillen met de huidige overheidsstrategie. Ten eerste worden deze instrumenten in een concrete, herkenbare beleidscontext aangewend. Ten tweede is de in te zetten mix van instrumenten hier onderwerp van ruil en onderhandeling, waarbij de burgers direct en indirect betrokken zijn. (strategie: sociale marketing/ruilgoederen)

Omdat de hier geschetste ruilrelaties sterk afhankelijk zijn van de specifieke doelgroepen en hun context, zullen daarmee naar verwachting niet alleen de definitie van het automobilitieitsprobleem en de probleemoplossingen, maar ook de toepassingsstrategieën sterk variëren. Het is in dit kader dat we kunnen spreken over verschillende beïnvloedingsstrategieën.

Schematisch ziet die relatie er als volgt uit:



Afbeelding 1. *Indirecte relatie overheid-individu*

In de praktijk zijn op uiteenlopende terreinen verschijnselen waarneembaar die als onderhandelend bestuur kunnen worden betiteld. Zo zijn er bijvoorbeeld op het terrein van AIDS soortgelijke platforms ontstaan die redelijk goed functioneren (de Vroom, 1991). Een ander voorbeeld is het inmiddels grote aantal produktgerichte milieuconvenanten dat de overheid heeft gesloten met vertegenwoordigers van bepaalde branches en belangenverenigingen (Klok, 1989). De vraag hier is echter of deze strategie ook toepasbaar is op het terrein van de automobilititeit. De centrale vraagstelling vloeit hieruit voort:

"In hoeverre kan, enerzijds op basis van de bestuurswetenschappelijke literatuur over onderhandelend bestuur en anderzijds op basis van empirische gegevens over het automobilititeitsdomein, een concrete op automobilititeit toegespitste innovatieve strategie ontwikkeld worden?"

De beantwoording van de centrale vraag zal langs twee wegen geschieden. Ten eerste wordt in hoofdstuk 2 de theoretische benadering zoals die is verwoord in dit hoofdstuk, nader geconcretiseerd tot een alternatieve beleidsstrategie. Daartoe wordt allereerst uiteengezet wat een platform nu eigenlijk inhoudt en hoe het kan bijdragen aan de reductie van automobilititeit. Vervolgens zal een algemeen 'stappenplan' worden ontwikkeld waarin de randvoorwaarden voor het opstarten en functioneren van een platform tastbaar worden gemaakt.

Ten tweede zal in hoofdstuk 3 op basis van dit algemene stappenplan een empirische verkenning worden gedaan van een mogelijk concreet werkgebied. Daarvoor is de keuze gevallen op de regio Rijnmond. In hoofdstuk 4 zal ten slotte een terugblik worden gegeven en enkele concluderende opmerkingen worden gemaakt.

1.10. Innovatie

Tot slot zal nog kort worden ingegaan op de vraag in hoeverre het hier gepresenteerde perspectief afwijkt van de gangbare benaderingen. Op vier punten kan de aanpak als innovatief worden genoemd:

Het eerste innovatie-element is dat we niet eenzijdig de nadruk leggen op het collectieve probleem of op de individuele keuzes en vrijheden, maar op een verbinding van collectieve problemen en individuele keuzes. Een zinvolle verbinding is echter alleen mogelijk als enerzijds het collectieve

probleem dicht bij de burger wordt gebracht en anderzijds uiteenlopende individuele voorkeuren, belangen en leefstijlen bij elkaar worden gebracht. Dit leidt tot het tweede innovatie-element, namelijk de nadruk op een institutioneel kader - platforms - waarbinnen overheden, georganiseerde burgers en maatschappelijke organisaties op basis van hun relatie met specifieke groepen burgers (achterbannen en doelgroepen) door middel van ruil en onderhandeling tot formulering en implementatie van nieuw beleid komen. Hiermee samenhangend onderscheidt deze benadering zich op twee punten van de gangbare corporatistische overlegstructuren: de overheid wordt een sterker initiërende en participerende rol toegedicht en de nadruk ligt niet op gevestigde sectorale belangen, maar op een specifiek beleidsprobleem.

Ten derde wijkt onderhandelend bestuur af van veel gangbare platformpraktijken, die in de literatuur niet ten onrechte bekritiseerd worden. De kritiek richt zich daarbij op onder andere de ondergeschikte rol van de overheid en/of het feit dat dergelijke platforms leiden tot een onderschikking van rechtsstatelijke aspecten aan de eisen van effectief beleid. Tevens is er de kritiek dat deze slechts 'haalbaar beleid' zouden produceren en niet tot algemene normstelling zou kunnen leiden (Hisschemöller, 1993).

In onze benadering zijn daarentegen in de eerste plaats randvoorwaarden voor een voortdurend leer- en bijstellingsproces geformuleerd. In de tweede plaats behoudt de overheid de mogelijkheid om het proces voortdurend op haar beleidsmatige en rechtsstatelijke effecten te beoordelen en waar nodig bij te sturen. Met name deze dimensie lijkt in veel van de 'moderne' ruil- en onderhandelingsprocessen verloren te zijn gegaan. Het vierde innovatieve element betreft het niet op voorhand kiezen voor één dominante beïnvloedings- en acceptatiestrategie, hetzij juridisch, economisch, communicatief of infrastructureel. Evenmin wordt een bepaalde mix van deze instrumenten in de juiste doseringen op een aangeboden. In dit onderzoek kiezen wij ervoor de betrokken actoren *zelf*, door middel van overleg, onderhandeling en ruil, deze mix van instrumenten te laten bepalen. Dit project beoogt met andere woorden niet een inhoudelijk concrete beleidslijn aan te reiken, maar een 'meta-strategie' te ontwerpen *waarbinnen* concreet beleid kan worden ontwikkeld.

2. Een platform voor onderhandelend bestuur

2.1. Het platforming-proces

Wat behelst een platform voor onderhandelend bestuur? Een onderhandelingsplatform brengt in concreto overheden, maatschappelijke organisaties en groepen burgers bij elkaar. Het fungeert als ‘tastbaar’ medium om actoren, die ten aanzien van de oplossing voor een collectief probleem van elkaar afhankelijk zijn, direct met elkaar in contact te laten treden. Hoe kan een dergelijk contact nu leiden tot probleemoplossingen?

In een klassieke top-downbenadering geschiedt beleidsvorming door het rationeel naast elkaar plaatsen van oplossingsalternatieven, om daaruit vervolgens de beste te kiezen. Deze benadering miskent echter het feit dat beleid altijd een politieke lading heeft. Politieke voorkeuren, waarden en normen, belangen, strategisch gedrag, enzovoort hebben allemaal invloed op de uitkomst en de effectiviteit van beleid. Het platformmodel gaat echter uit van de gedachte dat beleid een resultante is van interacties tussen diverse actoren. Zeker waar het zogenaamde ‘complexe problemen’ betreft, beschikken actoren vaak niet over kant-en-klare probleemdefinities en -oplossingen. Evenmin zijn de eigen belangen, motieven en voorkeuren in dergelijk situaties niet op voorhand volledig gegeven, maar ontstaan pas in een communicatief proces. Een van de belangrijke uitgangspunten is dan ook dat er geen objectieve werkelijkheid is, die los van de participanten te kennen is en waaruit objectief doelstellingen kunnen worden geformuleerd (positivisme). Juist datgene dat de werkelijkheid wordt genoemd, wordt gevormd door de percepties van de actoren (constructivisme); een inter-subjectieve werkelijkheid dus. Elke actor handelt op basis van ‘zijn eigen werkelijkheid’.

De oplossing van een complex beleidsprobleem zal vooral gezocht moeten worden in de samenvoeging en integratie van deze verschillende percepties en de verschillende kennis. Dit is een belangrijke functie van het platform. Immers, in het platform worden zeer verschillende actoren bij elkaar gebracht. Het betreffen groepen die afkomstig zijn uit uiteenlopende sectoren of taakvelden, met allen een eigen cultuur en interpretatiekaders respectievelijk percepties. Zo kijken organisaties die zich bevinden rondom het thema verkeersveiligheid anders tegen automobilititeit aan dan bijvoorbeeld de milieubeweging, het bedrijfsleven, de lokale overheid, de politiek of de burger.

Niet alleen kijkt elke organisatie met de eigen bril naar de werkelijkheid, er leeft bij elke organisatie bovendien veelal een stereotype beeld van de ander, soms zelfs uitmondend in verstarrende vooroordelen: "Het is de politiek alleen te doen om stemmenwinst", of "Het bedrijfsleven is alleen uit op geld" en "Die geitesokken van de milieubeweging zijn per definitie overal op tegen". De erkenning van het bestaan van deze perceptieverschillen en vooroordelen, toont niet alleen dat top-downbeleid veelal grote hindernissen zal ontmoeten bij zowel de acceptatie als uitvoering ervan. Zij wijst er ook op dat inter-organisatorische samenwerking niet slechts een kwestie is van elkaar even op de hoogte stellen van wat men van plan is. Hier blijken adviesorganen ook nogal eens ontoereikend te zijn. Bovendien kunnen de afstandelijke debatten die groeperingen niet

zelden ook via de media met elkaar voeren, polariseren. Zij zijn daarmee een bron van patstellingen.

In het platform zullen de diverse organisaties met elkaar inter-acteren, waardoor actoren gedwongen worden datgene wat ze precies willen, te concretiseren, te verwoorden en te actualiseren.

Als eerste biedt het platformproces de organisaties dus de mogelijkheid om de *eigen* doelen te leren kennen en deze vervolgens zo te definiëren dat andere partijen bereid zijn daar medewerking aan te verlenen.

Ten tweede leidt de interactie tot het leren kennen van de percepties en doelen van *anderen*. Hieruit ontstaat begrip over de beweegredenen van anderen. Bovendien kunnen leerprocessen ontstaan op grond waarvan actoren hun werkelijkheidsdefinities en/of doelen kunnen aanpassen.

Op deze wijze verschaft een platform een mogelijkheid om door middel van communicatie en informatie-uitwisseling een zekere consensus tussen uiteenlopende partijen te bewerkstelligen, zonder dat men meteen vervalt in starre onderhandelingsprocessen op basis van onwrikbare ingenomen standpunten. Desalniettemin zal duidelijk zijn dat er na deze verkenningsfase nog genoeg percepties en doelen zijn die uiteenlopen.

Nadat men elkaars standpunten verkend heeft, begint de eerste onderhandelingsfase; gezamenlijk moet worden vastgesteld wat de concrete probleemdefinitie is. Er wordt onderhandeld over zowel de elementen als de deelnemers die als relevant voor de vaststelling van de probleemdefinitie worden gezien. Pas wanneer een gezamenlijke probleemdefinitie is geformuleerd en geaccepteerd, start het onderhandelings- en ruilproces over de probleemoplossingen. De vraag is dan, wie wat voor zijn rekening neemt en wat deze er dan als tegenprestatie van anderen voor terugkrijgt.

2.2. Het algemene stappenplan

Zoals in het voorafgaande benadrukt, hebben wij ons model ontwikkeld vanuit de stelling dat de overheid een belangrijke rol dient te behouden bij de ontwikkeling van beleid dat gericht is op een collectief belang. We zien de overheid in dit verband dan ook als degene die het initiatief dient te nemen om tot een bepaalde invulling van een onderhandelingsplatform te komen. Vanuit dit perspectief van een 'initiërende overheid' kan het proces van platforming vervolgens in een aantal specifieke stappen worden beschreven. In totaal hebben wij hier dertien verschillende stappen, verdeeld over drie fasen onderscheiden:

1. De opstartfase;
2. De fase van ruil en onderhandeling;
3. De fase van terugkoppeling (zie overzicht § 2.1).

In de eerste fase worden de beleidsmatige, procesmatige, normatieve en rechtsstatelijke randvoorwaarden geformuleerd op basis waarvan het platform in het gekozen beleidsdomein moet functioneren. In concreto dient de overheid in deze fase een aantal initiërende en ondersteunende stappen te nemen of te coördineren teneinde:

- a. Een platform in het leven te roepen;
- b. De gewenste beleidsmatige en normatieve randvoorwaarden vast te leggen.

Dit laatste aspect hebben we aangeduid als 'mandaat'.

De tweede fase betreft het feitelijke platformproces. In deze fase moeten de uiteenlopende participerende actoren in het platform komen tot:

- a. Een gemeenschappelijke probleemoriëntatie en de formulering van een oplossingsrichting;
- b. Een concretisering van in te zetten middelen gericht op specifieke doelgroepen.

De tweede fase is - gegeven de oorspronkelijke doelstelling van terugdringing van de collectieve problematiek - de kernfase.

De derde fase is gericht op een evaluatie en terugkoppeling. Deze fase biedt de overheid de mogelijkheid om de uitkomsten van het platformproces te toetsen aan de oorspronkelijke beleidsmatige en normatieve uitgangspunten en maakt het mogelijk het proces op punten weer bij te stellen.

In de nu volgende paragrafen zullen de verschillende stappen per fase worden toegelicht. Per stap zal, waar nodig, worden ingegaan op vijf verschillende aspecten:

1. De actie;
2. De uitkomst
3. De coördinatie;
4. De aard van het proces;
5. De participanten.

In *Afbeelding 2, 3 en 4* worden de belangrijkste punten per stap nog een keer schematisch samengevat.

Afbeelding 2. Platforming: een stappenplan						
fase I	stap	actie	uitkomst	coördinatie	proces	participanten
opstarten platform	1	opstellen van randvoorwaarden voor inrichting en bevoegdheden platform	mandaat	rijksoverheid	inter-departmentale onderhandeling over rechtsstatelijke en effectiviteitsnormen	ambtenaren van V&W, justitie
	2	aanwijzing van werkgebied platform en aanstelling van coördinator/procesbegeleider	platformdomein, platformcoördinator	rijksoverheid		ambtenaren
	3	inventarisatie van collectieve problematiek, sociale differentiatie en institutionele structuur	probleemkaart, sociale kaart, institutionele kaart	platformcoördinator	interdisciplinaire afstemming	onafhankelijke experts
	4	opstelling van een richtinggevende norm gelet op de aard van de collectieve problematiek	norm	platform	interdisciplinaire afstemming	onafhankelijke experts
	5	(eventuele) inperking platformdomein gelet op de uitkomsten stap 3	afgegrensd platformdomein	platform	interdisciplinaire afstemming	onafhankelijke experts en ambtenaren
	6	selectie en uitnodiging van relevante groepen en organisaties gelet op uitkomsten stap 3	platformsamenstelling	platformcoördinator		maatschappelijke organisaties, georganiseerde burgers, lagere overheden

Afbeelding 3. Platforming: een stappenplan						
fase II	stap	actie	uitkomst	coördinatie-niveau	proces	participanten
ruil en onderhandeling	7	toespitsing concretisering van problematiek	integrale probleemdefinitie	platform	communicatie en afstemming tussen 'problemfacers' en 'veroorzakers'	maatschappelijke organisaties, georganiseerde burgers, lagere overheden
	8	inventariseren van: -motieven en omstandigheden die tot individuele gedragskeuzes leiden; -mogelijke gedragsalternatieven en oplossingsmogelijkheden	-individuele motieven, belangen, omstandigheden -individuele gedragsalternatieven en oplossingsmogelijkheden	maatschappelijke organisaties en/of aanvullend onderzoek	ruil en onderhandeling tussen organisaties en achterban	achterbannen, individuele burgers, maatschappelijke organisaties
	9	aggregatie van uitkomsten uit stap 7, binnen de grenzen van het mandaat (1) en de richtinggevende norm (4)	-integratieve probleemdefinitie en- oplossing	platform	inter-organisationale ruil en onderhandeling	maatschappelijke organisaties, georganiseerde burgers, lagere overheden
	10	concretisering van in te zetten middelen ten einde de gewenste uitkomst te produceren	mix van: -sociale goederen -selectieve goederen -monopoliegoederen -gezagsgoederen	platform en deelnemende organisaties	-interorganisatorische ruil en onderhandeling -ruil en onderhandeling tussen platform en centrale overheid	maatschappelijke organisaties, georganiseerde burgers, lagere overheden

Afbeelding 4. Platforming: een stappenplan						
fase III	stap	actie	uitkomst	coördinatie-niveau	proces	participanten
feedback	11	-evaluatie van uitkomsten gelet op de vastgestelde norm -evaluatie van proces en uitkomst gelet op de rechtsstatelijke normen als rechtszekerheid, -gelijkheid, algemene belangen, e.d.	-effectiviteitstoets -juridische toets	rijksoverheid	inter-departementale afstemming	ambtenaren van justitie en relevante beleidsdepartementen
	12	terugkoppeling van uitkomsten uit 6, 8, 9 en 10 naar begin procedure	eventuele bijstelling: -mandaat -> stap 1 -norm -> stap 4 -platformafbakening -> stap 5 -platformsamenstelling -> stap 6	rijksoverheid en platform	inter- en intra-departementale afstemming	ambtenaren
	13	vervolg proces vanaf stap 7, etc.				

2.2.1. *Fase 1: Start en vormgeving van het platform*

Voordat de verschillende stappen van deze fase aan de orde komen zal eerst nog worden stilgestaan bij een relevante randvoorwaarde waaraan het overheidshandelen in deze zou moeten voldoen opdat het platformproces ook een levensvatbare kans krijgt. Er wordt gedoeld op de eis dat het handelen van de uiteenlopende departementen zowel intern als onderling consistent moet zijn. Wat dat betreft zien we echter een dubbelzinnig beleidspraktijk. Men kan in de laatste decennia in Nederland een verschuiving waarnemen van een verticale naar een meer horizontale sturingsoptiek. Zo is er een ontwikkeling naar meer intergemeentelijke, -provinciale en -regionale samenwerking. Waar voorheen de hiërarchische structuur bepalend was voor wat lagere overheden dienden uit te voeren, wordt nu beleid steeds vaker door middel van interbestuurlijke overeenkomsten, contracten, convenanten, enzovoort tussen betrokken overheden ontwikkeld. Bovendien kunnen - getuige de Wet gemeenschappelijke regelingen - de huidige bestuurlijke vernieuwingen eveneens in dit kader worden geplaatst. Zo bestaat regiovorming (BoN) bij de gratie van het eigen initiatief van betrokken gemeenten tot samenwerking (Derksen, et al., 1994).

Voorop milieugebied is een trend waarneembaar waarin gepoogd wordt de klassieke sector en facetlijnen te overstijgen, hetgeen resulteert in interbestuurlijke projectorganisaties. Binnen dit nieuwe organisatorische verband werken publieke - en steeds vaker ook private actoren - op vrijwillige en in principe tijdelijke basis mee aan een integraal beleidsplan of andersoortige vormen van beleid. Het grote aantal projecten dat inmiddels is opgestart, lijkt te wijzen op een nieuwe bestuurlijke trend (Van der Veen & Glasbergen, 1992).

Ook op het terrein van de automobiliteit ontstaan dergelijke inter-organisatorische projecten. Sinds enige tijd wordt gewerkt aan Vervoerregio's waarin lagere overheden samenwerken. Tevens zijn de Regionale Organen Verkeersveiligheid (ROV's) een - al langer bestaand - voorbeeld van multi-actoriale platformen waarin zowel publieke als private organisaties op het terrein van de verkeersveiligheid samenwerken.

Ten slotte ontpopt Veilig Verkeer Nederland zich hoe langer hoe meer tot een inter-organisatorisch forum aangaande verkeer en vervoer.

Hoewel deze trend op verschillende terreinen waargenomen kan worden, kan nog niet worden geconstateerd dat de overheid hier al een duidelijke keuze heeft gemaakt: behalve 'horizontale' mechanismen, past de overheid tegelijkertijd sterk regulerende ('verticale') mechanismen toe. Ten Heuvelhof wijst erop dat degenen die bestuurd worden zeer moeilijk kunnen inschatten of de overheid gaat sturen vanuit de klassieke hiërarchische of de meer horizontale gedachte (Ten Heuvelhof, 1993).

Ook op het beleidsterrein van de automobiliteit is sprake van tegenstrijdig overheidshandelen. Enerzijds worden horizontale structuren ontwikkeld waarin 'street-level' partijen moeten samenwerken, maar anderzijds willen hogere overheden wel de macht in handen houden. Dit is ook een van de oorzaken van het recente mislukken van de Vervoerregio.

Het beleid dat zich de afgelopen jaren heeft gericht op het autogebruik is zeker niet een voorbeeld van eenduidigheid. Zoals eerder geschetst is lange tijd de toename van autobezit en autogebruik als vanzelfsprekend aanvaard en gestimuleerd, terwijl milieuvervuiling, verkeersonveiligheid en congestie nog niet als (collectieve) problemen werden gezien. Toen

eenmaal het probleem van de groeiende automobilititeit werd onderkend leidde dat nog niet zonder meer tot een integraal en onderling afgestemd beleid. Pas eind jaren zeventig zijn pogingen tot coördinatie waar te nemen, waarin ruimtelijk en economisch beleid werd gekoppeld aan milieubeleid. Pas sinds de drie beleidsprogramma's Structuurschema Verkeer en Vervoer II, 1988 (SVV II), Vinex (1990) en het Nationaal Milieu Plan, 1990 (NMP) tracht men het beleid te integreren. Maar de serieuze pogingen het beleid te coördineren en te integreren zijn nog niet allemaal succesvol. Zo concludeert de Raad voor Verkeer en Waterstaat dat de:

"... besluitvorming over de uitvoering van het SVV II nog te veel wordt gefrustreerd door het ontbreken van voldoende harmonisatie van en coördinatie tussen de verschillende sectornota's van de rijksoverheid. Het duidelijkst is dit waarneembaar in de relatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer (...)".

Deze ambiguïteit veroorzaakt niet alleen grote onzekerheid en een gevoel dat de overheid onbetrouwbaar is, maar ze is bovendien ineffectief. Zo komt het regelmatig voor dat het beleid van een overheid die horizontaal tracht te sturen, gefrustreerd wordt door een andere overheid (of ander overheidsbeleid) die uitgaat van de klassieke verticale aanpak. Wil, met andere woorden, een horizontale aanpak succesvol zijn dan is het noodzakelijk dat er een ondersteunend en op het juiste niveau afgestemd en elkaar aanvullend overheidsbeleid gevoerd wordt. Pas in een dergelijke context kunnen de volgende stappen zinvol worden uitgewerkt.

stap 1: de overheid als initiatiefnemer

Gegeven het uitgangspunt dat de overheid de algemene beleidsmatige doelen en rechtsstatelijke randvoorwaarden dient veilig te stellen zal de eerste stap van een specifiek platformproces gericht moeten zijn op de vastlegging van een aantal essentieel geachte randvoorwaarden in een *mandaat*. Met mandaat bedoelen we hier een richtlijn op basis waarvan de verschillende actoren aan de slag gaan³. In het mandaat zouden ten minste drie zaken vastgelegd moeten zijn:

- a. De uiteindelijke doelstelling; in dit geval terugdringing van de collectieve last die het gevolg is van automobilititeit. Teneinde de richting van het proces al enigszins te bepalen zal een eerste streefnorm in het mandaat opgenomen moeten worden (stap 4), die voortdurend bijgesteld kan worden (stap 12).
- b. Degenen die tot de besluitvorming toegelaten worden; ook dit zal weer voortdurend bijgesteld kunnen/moeten worden;
- c. De procedure om tot resultaten te komen.

Het mandaat wordt onder verantwoordelijkheid van de overheid vast- en bijgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om een aantal ongewenste effecten van onderhandelend bestuur onder controle te houden. In de eerste plaats bestaat hierdoor de mogelijkheid om het onderhandelingsproces niet te

³Zie voor een theoretische uitwerking van het mandaatbegrip onder andere, L. Salter, 1988. *Mandated Science; Science and Scientists in the Making of Standards*.
Zie voor een empirische toepassing in de Nederlandse context: R. Bal & B. de Vroom, 1993. *Grenzen stellen. De sociale productie van technische normen*.

laten verzanden in uitsluitend zogenaamd 'haalbaar' beleid waarbij alles min of meer bij het oude blijft. Ten tweede geeft het mandaat de overheid de mogelijkheid om de uitkomst en het proces te toetsen aan zowel een aantal belangrijke beginselen van onze democratische rechtsstaat als aan de normatieve doelstellingen van het beleid.

Wat het eerste betreft speelt in onderhandelingsprocessen vaak het probleem van de 'derde belanghebbende'. Bepaalde actoren hebben er een zeker belang bij om andere actoren of gezichtspunten 'buiten te sluiten', teneinde een voor hen meer acceptabele probleemdefinitie en -oplossing te produceren. Door middel van de mandatering en voortdurende terugkoppeling kan de overheid op dit punt het mandaat, waar nodig, bijstellen. Ook biedt de streefnorm het aanknopingspunt om de uitkomst te toetsen aan de normatieve doelstelling van het beleid. Hoewel niet expliciet genoemd in *Afbeelding 2*, zal duidelijk zijn dat deze centrale rol en verantwoordelijkheid van een specifieke rijksoverheid tevens de mogelijkheid in tact laat van een parlementaire controle op de uitkomsten (en eventueel vormgeving) van het onderhavige beleidsproces.

Zoals in *Afbeelding 2* is weergegeven, ligt de verantwoordelijkheid voor deze stap bij de initiërende rijksoverheid, waarbij ambtenaren uit de relevante departementen in een gemeenschappelijke besluitvorming tot de opstelling van het mandaat moeten komen. Behalve 'probleem-georiënteerde' ambtenaren gaat het tevens om regel-georiënteerde ambtenaren die het mandaat in een juridisch acceptabele vorm kunnen omzetten.

Stap 2a: De bepaling van een platformdomein

De tweede stap uit het stappenplan betreft de aanwijzing van een werkgebied voor het platform. Bij het opstarten van een nieuw platform zal in eerste instantie op basis van de door onafhankelijke experts verschaft empirische gegevens een domeinafbakening gemaakt moeten worden. In een later stadium kan deze afbakening nog bijgesteld worden (stap 5). Het is mogelijk het werkgebied lokaal, regionaal, bovenregionaal, nationaal en internationaal af te bakenen. Om een aantal uiteenlopende overwegingen is het veelal niet wenselijk om een platform voor een erg groot geografisch gebied (nationaal, internationaal of soms bovenregionaal) in te stellen.

Een eerste reden betreft de eis van beheersbaarheid. Wanneer op bijvoorbeeld landelijke schaal een sectoroverstijgend platform wordt geïnitieerd waarin de individuele motieven en gedragingen gekoppeld moeten worden aan de collectieve uitkomsten, dreigen zoveel potentieel relevante organisaties in beeld te komen, dat de praktische uitvoerbaarheid in het geding komt. Een nationaal platform zal dan ook alleen zin hebben wanneer de thema's op de agenda een nationaal karakter hebben; dat wil zeggen bovenregionaal of -provinciaal. De Betuwelijn kan hiervan een aansprekend voorbeeld zijn. De theoretische reden hangt hiermee samen. Gezien de eis dat wensen, motieven, belangen (...) van de burger meer dan in de huidige beleidsstrategieën tot uiting moeten komen, is een nationaal platform minder geschikt. Immers, het platform moet in staat zijn concrete ruilmogelijkheden tussen burger, organisaties en overheid te creëren. Dat betekent dat de problematieken en eventuele oplossingen een zekere mate van herkenbaarheid dienen te hebben.

Het ligt meer voor de hand om de regionale afbakening als uitgangssituatie van het platformmodel te nemen. Vanwege sociaal-maatschappelijke verschuivingen in de laatste decennia lijkt het gerechtvaardigd het lokale niveau niet als initiële situatie te doen gelden. In deze periode heeft de toegenomen welvaart en daarmee het relatief goedkoper worden van de automobilititeit namelijk een fundamentele wijziging in het leefpatroon mogelijk gemaakt. Werken, winkelen, sociale activiteiten en recreatie zijn nauwelijks meer afhankelijk van de woonplek of vice versa. Vanuit oogpunt heeft de auto de wereld 'verkleind'.

Deze wijziging van mobiliteitspatronen in de samenleving heeft tot de gevolgen dat niet langer de woonkern, maar de regio als basis voor de verkeersbewegingen moet worden gezien.

Vervolgens is het de vraag waaraan zo'n regionale afbakening dan moet voldoen. Hiertoe wordt een tweetal typen criteria onderscheiden: theoretische en pragmatische criteria.

Theoretische criteria

Gezien de doelstelling om de negatieve collectieve uitkomst van automobilititeitsgedrag terug te dringen, ligt het voor de hand om een platform op te richten in een gebied dat wordt gekenmerkt door een hoge negatieve collectieve uitkomst als gevolg van automobilititeit. Een platform opstarten in een gebied waar nauwelijks of geen collectieve last is en/of waar nauwelijks of geen aantoonbaar verband is tussen automobilititeit en collectieve uitkomst, ligt niet erg voor de hand, tenzij men de nadruk op preventie wil leggen. Vooralsnog gaat het hier echter vooral om de terugging van een aanwezig collectief probleem als gevolg van automobilititeit. Behalve de mate van negatieve collectieve uitkomst kan een domein theoretisch ook variëren naar de mate van automobilititeit.

In *Afbeelding 5* worden vier verschillende situaties geschetst. Situatie I en IV vormen de twee uitersten, die tevens door twee concrete regio's zijn geïllustreerd. Situaties II en III zijn vooral theoretische situaties. Indien geval II zich zou voordoen, zou een platform niet nodig zijn, ofwel het zou het resultaat zijn van een beleidsproces waarbij een hoge automobilititeit is gehandhaafd met een gelijktijdige oplossing voor de verschillende negatieve collectieve uitkomsten. Mogelijkheid III zou een situatie kunnen zijn waarbij bijvoorbeeld een kleine groep automobilisten een onevenredige overlast veroorzaakt (autoracebaan, zwaar verkeer route, enzovoort). In dat geval kan een proces van platforming een mogelijke oplossing bieden, maar kan het probleem wellicht ook bilateraal (tussen overheid en de desbetreffende groep veroorzakers) worden aangepakt. In de praktijk zal het vooral om situatie I gaan. In hoofdstuk 3 zal om die reden een nadere verkenning plaatsvinden in de Regio Rijnmond.

		collectieve problematiek als gevolg van automobilititeit	
		<i>hoog</i>	<i>laag</i>
auto-mobilititeit	<i>hoog</i>	<p>I</p> <p>wel een platform</p> <p><i>voorbeeld: Rijnmond</i></p>	<p>II</p> <p>geen platform</p>
	<i>laag</i>	<p>III</p> <p>eventueel een platform</p>	<p>IV</p> <p>geen platform</p> <p><i>voorbeeld: Ameland</i></p>

Afbeelding 5. *Initiëren van een platformdomein*

Pragmatische criteria

Bij de afbakening van het platformdomein kan echter niet worden volstaan met de variabelen automobilititeit en collectieve problematiek. Een platform functioneert namelijk niet in het luchtledige, maar in een gegeven sociale en politieke setting. Bij de vaststelling van het domein zal daarom tevens rekening moeten worden gehouden met de bestaande bestuurlijke structuur, gezien de veronderstelling dat een belangrijk deel van de platform-uitkomsten uiteindelijk in een bestuurlijke context bekrachtigd zullen moeten worden. In dat verband kan wellicht worden aangesloten op eerder gevormde regio's voor de verkeersveiligheid. In het daadwerkelijk functioneren van een platform zal uiteindelijk de meest optimale domein-afbakening gevonden moeten worden (onder andere stappen 5, 7, 12).

Stap 2b: Platformcoördinator en -management

Een belangrijke rol is weggelegd voor de platformcoördinator. Een dergelijke coördinator zal extern geworven moeten worden. Een vertegenwoordiger van het beleidsdepartement zal zeer waarschijnlijk te veel 'ingebed' zijn in de bestaande beleidscultuur en -praktijk. Het zal iemand moeten zijn die in staat is om te gaan met zowel de sociale complexiteit als de beleidscomplexiteit. Bovendien moet het iemand zijn die in staat is het platformproces op een vruchtbare wijze te sturen. Nadat het platform is geïnitieerd is de voornaamste taak van de platformcoördinator het stroomlijnen van de inter-actieprocessen. Voorkomen moet worden dat blokkades ontstaan waardoor het proces vastloopt. We noemen dat 'platformmanagement'. Platformmanagement betekent sociale en cognitieve veranderingen tussen de partners tot standbrengen: dat wil zeggen het veranderen van de formatie of omvang van participanten,

respectievelijk het veranderen van percepties van zowel de individuele participanten als de 'platformperceptie' als geheel. Daartoe staat de platformcoördinator een tweetal typen mogelijkheden ter beschikking (Termeer, 1992). Ten eerste is het verschaffen van condities voor processen van doorgaande interactie noodzakelijk, of met andere woorden het voorkómen van blokkades. Ten tweede heeft de coördinator mogelijkheden om blokkades die niet konden worden vermeden te doorbreken.

Het voorkómen van blokkades

1. Het creëren van een gemeenschappelijke taal

Het platform brengt actoren uit zeer uiteenlopende taakgebieden en dus dito 'talen' bij elkaar. Actoren uit het bedrijfsleven gebruiken heel andere woorden dan actoren uit de milieusector. Een eerste procestaak van de coördinator betreft aldus het creëren van een gemeenschappelijke taal. Voorkomen moet worden dat de debatten over werkelijkheidsdefinities die voorafgaan aan onderhandelingen over probleemdefinities en probleemoplossingen, vastlopen omdat men elkaar niet verstaat.

2. Het definiëren van inter-actieregels

In situaties met zeer uiteenlopende werkelijkheidsdefinities is het noodzakelijk om regels overeen te komen om de interactie te organiseren. Voorbeelden van inter-actieregels kunnen onder meer de wijze van toe- en uittrading betreffen, de omgang met de media, de wijze van interactie en onderhandeling en de mogelijke interventieprincipes.

3. Het bewaken van toegang van derden

De coördinator dient de toegang van derden te bewaken en zo nodig te activeren. Buitensluiting van actoren vergroot immers de kans op blokkades, of andersom: blokkades kunnen in sommige gevallen worden geslecht door het betrekken van derden. De coördinator dient zich er rekenschap van te geven dat actoren nogal eens geneigd zijn de 'boodschappers van het slechte nieuws' buiten te sluiten.

4. Het bevorderen van reflectie

Actoren moeten bereid zijn oog te hebben voor andere percepties, maar ook - en dat is belangrijker - de eigen percepties ter discussie te stellen. Daartoe dient de coördinator een assertieve rol te spelen. Zo kan deze een klimaat scheppen waarin betrokkenen het uiten van twijfels of het vragen om bedenktijd niet langer afdoen als lastig, zwakte, tijdverspilling, schade aan carrière, enzovoort.

5. Botsingen ombuigen in functionele conflicten

Bij interacties tussen diverse actoren zijn botsingen onvermijdelijk. Die botsingen kunnen functioneel zijn wanneer ze leiden tot een aanpassing van percepties.

Doorbreken van blokkades

Deze eerste vijf managementtechnieken voor de platformcoördinator betreffen in eerste instantie het voorkómen van patstellingen. Desalniettemin kunnen patstellingen niet altijd worden voorkomen. Wanneer doorgaande interactie wordt geblokkeerd doordat fixatie van perceptie optreedt of doordat de toegang aan derden wordt ontzegd, kan besloten worden tot het actief interveniëren in de processen. De coördinator staat dan de volgende mogelijkheden ter beschikking.

6. Reframing

Reframing is een interventie die de betrokkenen prikkelt om voorbij het eigen referentiekader te gaan en zo een probleem vanuit een ander denkkader te beschouwen. Een mogelijke techniek daarvoor is het simulatiespel. Ook kan het nuttig zijn de discussie op een ander abstractie-niveau te plaatsen.

7. De introductie van derden

Bij een patstelling van percepties moet de coördinator proberen deze cognitieve blokkade op te heffen door in het sociale proces te interveniëren. Dit kan door een derde toe te laten. Deze zal andere werkelijkheidsdefinities inbrengen, wat tot een reflectie op de patstelling kan leiden.

8. De introductie van alternatieve percepties

Wanneer deelnemers geen derden toelaten in het platform, moet de coördinator een alternatieve werkelijkheidsdefinitie in brengen en bewerkstelligen dat men de eigen definitie ter discussie stelt. Hierdoor verandert de context van de interactie, waardoor weer de mogelijkheid wordt gecreëerd derden te betrekken.

Stap 3: De probleemkaart en de sociale en institutionele kaart

Een van de eerste echte taken van het platform is:

1. Een eerste schets van de collectieve problematiek binnen het gekozen werkgebied geven (*probleemkaart*);
2. Een eerste schets opstellen van groepen en gedrag die als ‘verantwoordelijk’ kunnen worden gezien voor de collectieve problematiek (*sociale kaart*);
3. Een overzicht maken van de relevante publieke en particuliere organisaties gelet op de collectieve problematiek en de onderscheiden groepen (*institutionele kaart*).

Met betrekking tot de ‘probleemkaart’ gaat het om een inventarisatie van die collectieve problematieken waarvan aangenomen wordt dat ze door automobilititeit zijn veroorzaakt. Teneinde een vruchtbare aanzet te vormen voor een meer gedetailleerde probleemdefinitie in fase 2, zal hier een zo ‘objectief’ mogelijke schets gegeven moeten worden; dat wil zeggen een schets door niet-direct betrokkenen. In dit geval denken we vooral aan zogenoemde ‘onafhankelijke deskundigen’. Deze experts hebben de taak om een eerste inventarisatie van de collectieve problematiek en de daarbij behorende richtinggevende norm (stap 4) te ontwikkelen. Dit geeft het kader voor de globale doelstelling van het proces en de selectie van de relevante maatschappelijke actoren voor deelname in de eerste fase.

De keuze van dergelijke experts dient vooral om dreigende patstelling als gevolg van bijvoorbeeld het ‘nimby-effect’ te doorbreken.

Met betrekking tot de ‘sociale kaart’ dienen relevante doelgroepen te worden afgebakend op basis van de probleemkaart. In dit verband kan een onderscheid worden gemaakt tussen groepen die zich op de collectieve problematiek - zoals milieuschade, veiligheid en gezondheid, bereikbaarheid - oriënteren (‘problemfacers’), en groepen individuele verkeersdeelnemers (die in deze context als ‘probleemveroorzakers’ getypeerd zouden kunnen worden), zoals deelnemers aan het woon/werk-verkeer, winkelverkeer, recreatief verkeer, bepaalde leeftijdsgroepen, enzovoort.

Op grond van bovenstaande ‘kaarten’ kan per doelgroep- problematiek- en achtergrondkenmerk een typologie gemaakt worden van (typen)

organisaties die mogelijk een bijdrage kunnen leveren in het platforming-proces.

Stap 4: De 'richtinggevende norm'

Op basis van een deskundige analyse van de collectieve problematiek zal vanuit het verantwoordelijke departement een eerste aanzet voor een richtinggevende norm gegeven moeten worden. Wanneer de collectieve problematiek vooral bepaald wordt door bijvoorbeeld de uitstoot en concentratie van schadelijke stoffen in de lucht, is het denkbaar dat een voorlopige drempelwaarde wordt geformuleerd waar een invulling gegeven dient te worden, in de volgende stappen van het platformproces. Behalve deze door deskundigen en (politiek verantwoordelijke) ambtenaren neergelegde richtinggevende norm kan het zinvol zijn dat door deskundigen al een voorzet wordt gegeven voor een aantal mogelijke scenario's om de genoemde norm te realiseren. De uiteindelijke keuze en invulling zal echter deel uitmaken van het onderhandelingsproces in de tweede fase van het platform.

Stap 5: Inperking platformdomein

Wanneer uit de analyse van een gekozen platformdomein zou blijken dat het werkgebied wordt gekenmerkt door een zeer gecompliceerde en heterogene probleemstructuur en sociale structuur, met zeer veel verschillende groepen, gedragingen en problemen (uitkomsten uit stap 3), dan is gezien de functionele levensvatbaarheid van het platform een inperking van het werkgebied (taak- en doelstelling) gewenst. De mate en richting van deze inperking kan alleen in een concrete situatie worden ingevuld. Bij deze inperking dienen uiteraard de algemene randvoorwaarden voor een zinvol platformproces in acht genomen te worden (zie hiervoor).

Stap 6: Platformsamenstelling

Nadat de voorgaande stappen een beeld hebben opgeleverd van de grenzen van het werkgebied, de aard en omvang van de collectieve problematiek, de verschillende groepen 'problemfacers' en 'verkeersdeelnemers' en de mogelijke vertegenwoordigende organisaties van die groepen in het afgebakende platformdomein, zullen vervolgens de relevante organisaties en georganiseerde groepen geselecteerd en uitgenodigd moeten worden. Gelet op hetgeen eerder is betoogd over de noodzakelijke samenvoeging van collectieve problemen en individueel verkeersgedrag, is het essentieel bij de selectie van relevante groepen en organisaties zowel relevante 'problemfacers' als 'verkeersdeelnemers' te betrekken. Vaak wordt om pragmatische redenen slechts één van de twee groepen bij elkaar gebracht, voortvloeiend uit de (impliciete) veronderstelling dat 'probleemveroorzakende' deelnemers door een te sterke belangenoriëntatie een zinnige probleemoplossing kunnen blokkeren. Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, veronderstellen we dat het platform - mits aan een aantal eisen is voldaan - een kader kan zijn om juist uit een dergelijke belangenoriëntatie te ontsnappen en dat deelnemers zich vooral zullen richten op de oplossing van een collectief onderkend probleem.

Eerder onderzoek in het verkeersdomein inzake verhoging van de verkeersveiligheid leverde een geschakeerd geheel van uiteenlopende relevante publieke en private organisaties op, die zich vanuit verschillende invalshoeken met vervoer en/of de daaruit voortvloeiende collectieve problematiek bezighouden. Reyn & de Vroom (1993) laten in hun verken-

nend onderzoek *Theo en de chihuahua; Zelfregulering van verkeersgedrag* zien hoe een groot aantal uiteenlopende organisaties in een inter-organisatieel verband bij automobilitieitsbeleid is betrokken. Weliswaar staat in dit onderzoek de verkeersveiligheid centraal, maar er is gebleken dat de organisaties zich ook met kostenbeheersing, energiebesparing, milieubescherming, bereikbaarheid en automobilitieitsreductie bezighouden. Tevens werd geconcludeerd dat inter-organisatiele afstemming in netwerken nog niet echt goed is ontwikkeld en dat de uitkomsten vooralsnog meestal niet verder gaan dan vrijwillige richtlijnen en vrijblijvende voorlichting. Toch is ook een aantal ruil- en onderhandelingsresultaten waar te nemen die ‘veelbelovend’ lijken in het licht van het hier bepleitte onderhandelingsplatform.

Zo treffen we organisaties aan die expliciet de verkeers- en vervoergerelateerde belangen van groepen verkeersdeelnemers behartigen.

Te denken valt aan organisaties van:

- a. Individuele verkeersdeelnemers, zoals KNAC voor automobilisten, ENFB voor fietsers en Voetgangersvereniging VBV of ANWB die bijna alle groepen omvat;
- b. Vervoersondernemingen, zoals transportbedrijven, taxibedrijven, busondernemingen, zoals NOB-wegtransport, Taxivervoer Nederland;
- c. Verkeerderelateerde ondernemingen, zoals verhuurders, verkopers, producenten, verzekeraars, garagehouders en rijsscholen (VNA, BOVAG, RAI, ABAN, Bond van Verzekeraars);
- d. Publieke en particuliere werkgevers met een relatief omvangrijk aandeel woon/werkverkeer.

Behalve deze ‘georganiseerde verkeersdeelnemers’ treffen we uiteenlopende organisaties aan die vooral de collectieve problemen als gevolg van de groeiende verkeersstromen als uitgangspunt hebben. Voorbeelden van dergelijke ‘problem-facers’ zijn Veilig Verkeer Nederland (aandacht voor de verkeersveiligheid) en NOVEM (aandacht voor energie en milieu in relatie tot verkeer). Ook zijn er uiteenlopende lokale en regionale overheidsinstanties, door de overheid ingestelde coördinerende organen en adviesorganisaties, die in de categorie ‘problemfacers’ zijn onder te brengen. Een aantal specifieke voorbeelden zijn de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) en de Regionale Organen Verkeersveiligheid (ROV’s), alsmede de Vervoerregio’s en ROM-gebieden.

2.2.2. Fase 2: Ruil en onderhandeling

In de eerste fase ligt het accent in het platformproces vooral ‘top-down’: vanuit de overheid en een aantal gemandateerde experts is een kader voor het platform ontwikkeld. In deze fase wordt het proces in belangrijke mate van onder af (vanuit georganiseerde burgers, maatschappelijke organisaties) gevoed. Relevante ‘problemfacers’ blijven in deze fase ook actief betrokken. Met name het eerder aangeduide proces van ‘horizontaal’ ofwel ‘onderhandelend bestuur’ zal in deze fase ontstaan. De belangrijkste doelen van deze tweede fase zijn:

- a. Te komen tot een scherper omschreven en gemeenschappelijk geaccepteerde probleemdefinitie voor het vastgestelde domein;
- b. Een aanpak te formuleren om tot de oplossing van het probleem te komen;
- c. De beoogde aanpak in de praktijk te brengen.

We hebben voor deze fase een viertal relevante stappen onderscheiden om genoemde doelen te realiseren. Voor de invulling van deze stappen hebben we ons ondermeer laten leiden door inzichten uit de sociale marketing en uit de theorie over collectief gedrag en collectieve goederen (Kotler & Roerto, 1989).

Stap 7: Gemeenschappelijke probleemdefinitie

In deze stap vindt een eerste onderhandelingsproces tussen de verschillende organisaties van verkeersdeelnemers en 'problemfacers' plaats over een gemeenschappelijke, aanvaardbare probleemdefinitie. In dit geval gaat het erom dat alle deelnemers het collectieve probleem, veroorzaakt door automobilititeit, herkennen en erkennen en indien nodig concreter inhoud geven. Een dergelijke gemeenschappelijke probleemdefinitie is cruciaal om in de volgende stappen tot een gemeenschappelijke probleemoplossing te komen en om concreet beïnvloedingsstrategieën te kunnen uitwerken. In eerste instantie zullen partijen die geacht worden de belangen van groepen verkeersdeelnemers te verdedigen zich waarschijnlijk sterk op de eigen belangen richten. Op basis van ervaringen uit ander onderzoek mogen we echter veronderstellen dat gezien de specifieke randvoorwaarden waarbinnen dit onderhandelingsproces plaatsvindt, een verschuiving van een 'enge' belangenoriëntatie naar een gemeenschappelijke probleemoriëntatie zal plaatsvinden. De drie belangrijke randvoorwaarden hier zijn:

- a. De aanwezigheid van de zogenoemde 'problemfacers', die de collectieve problematiek inbrengen;
- b. Het gegeven dat eventuele beleidsmaatregelen niet per definitie van 'boven-af' worden opgelegd, maar in een onderlinge afstemming ingevuld kunnen worden;
- c. De aanwezigheid van een 'procesdeskundige' (platformcoördinator), die in staat is over de sectorale belangen heen te kijken. Mayntz (1993) ziet de professionele identificatie met de specifieke opgave van een beleidsveld als een mogelijkheid om het niveau van de simpele belangenruil te overstijgen en de aandacht te vestigen op de collectieve problematiek. Daarbij komt dat onder andere onderzoek van Putnam & Jones (1982) heeft laten zien dat bij een procesanalyse van onderhandelingen, verschuivingen zijn waar te nemen van vooringenomen standpuntverdediging naar een gemeenschappelijke probleemoplossing.

In deze fase van het onderhandelingsproces is het noodzakelijk dat alle deelnemers de oplossing van het probleem als een 'gemeenschappelijk goed' zien en niet meer uitsluitend in samenhang met een beperkt eigen belang. Pas als iedereen ervan overtuigd is dat de oplossing van het collectieve probleem niet alleen een 'goede daad voor de gemeenschap' is, maar ook tegemoet kan komen aan het eigen belang, zal in de volgende stappen een concreter proces van ruil en onderhandeling kunnen starten over een manier om het collectieve probleem terug te dringen. Juist het bijeenbrengen van verschillende typen kennis in dit platformproces (zie ook fase 1) kan een belangrijke rol spelen bij de erkenning van de complexiteit van het probleem en dat een bepaalde vorm van samenwerking wellicht het enige alternatief is om het probleem op te lossen (Alter & Hage, 1993). Alter & Hage gaan ook in op de combinatie van eigen belang en 'altruïsme' die bij de oplossing van complexe problemen een rol kunnen spelen.

Binnen het bestek van dit rapport past het niet om te uitvoerig op de vele mogelijke varianten van coöperatie in te gaan die zich in een dergelijk inter-organisatie proces kunnen voordoen. Zie voor een verdere uitwerking van de verschillende samenwerkings- en onderlinge afstemmingsvormen Alter & Hage (1993).

Stap 8: Individuele motieven, voorkeuren en alternatieven

Nadat de oplossing van het collectieve probleem als een 'gemeenschappelijk goed' is geaccepteerd, zal in deze stap elke vertegenwoordigende organisatie onder haar achterban een inventarisatie moeten houden van motieven en alternatieven.

Als eerste is het van belang te weten welke motieven en omstandigheden tot individuele gedragskeuzes leiden. Vervolgens moet inzicht verkregen worden in de mogelijke alternatieven van gedrag en van eventuele oplossingsmogelijkheden. Ten slotte wordt gezocht naar voorbeeldwerking, zogenaamde 'good practices'. Hieronder verstaan we die voorbeelden van reeds bestaande praktijken of plannen die we als geïntegreerde probleemoplossingen kunnen typeren, gelet op het collectieve probleem in kwestie. Het inventariseren en inbrengen van dergelijke 'good practices' blijkt veelal het zoeken naar alternatieven te stimuleren.

De inventarisatie van individuele motieven en alternatieven kan langs twee wegen plaatsvinden. De eerste en meest geëigende weg is dat de participerende organisaties deze kennis inbrengen. Aangenomen mag worden dat zij het meeste zicht hebben op bovengenoemde drie punten ten aanzien van de eigen achterban. Een inventarisatie door de participerende organisaties heeft bovendien het voordeel dat de organisaties in geval van zeer uiteenlopende of heterogene voorkeuren en motieven al een zekere samenvoeging tot stand kunnen brengen. Bovendien biedt raadpleging via de organisaties, de individuele leden de mogelijkheid om mogelijke ruilopties aan te bieden, die de vertegenwoordigende organisaties in het platformproces kunnen inbrengen: bijvoorbeeld het laten staan van de auto in ruil van een beter openbaar vervoeraanbod (door de overheid), of in ruil voor een call-a-car aanbod (door een particuliere organisatie), of in ruil voor een financiële tegemoetkoming (belasting). Deze 'dubbele ruilrelatie' tussen enerzijds de intermediaire organisatie en haar achterban en anderzijds (en in directe samenhang met de eerste ruilrelatie) tussen de intermediaire organisatie en de overheid of andere organisaties is in de literatuur beschreven als respectievelijk de 'logic of membership' en de 'logic of influence' (Schmitter & Streeck, 1981).

Voor zover de vertegenwoordigende organisaties niet of onvoldoende in staat zijn zo'n inventarisatie te maken dan kan hiernaar onderzoek worden gedaan. De sociale marketing biedt een aantal mogelijkheden om dergelijk onderzoek te verrichten. Om behoeften en voorkeuren van de burgers te onderzoeken kunnen leefstijl-, betrokkenheids- en belevingsstudies ingezet worden. Dergelijk onderzoek zou langs de volgende weg kunnen geschieden.

Allereerst wordt onderscheid gemaakt tussen autobezit en autogebruik omdat beide verbonden zijn met verschillende categorieën waarden. Het autogebruik is verbonden met concrete ervaringen in het verkeer die de mate van tevredenheid of ontevredenheid van het autogebruik bepalen. Het autobezit herbergt idealistische en pragmatische aspecten. Volgens een bekende psychologische theorie (Rokeach, 1973) zijn er de volgende idealistische aspecten of centrale levenswaarden: een comfortabel

welvarend leven, een opwindend leven, een wereld in vrede, gelijkheid, vrijheid, geluk, veiligheid, plezier, sociale erkenning, vriendschap, wijsheid, een mooie wereld, geborgenheid, liefde, zelfrespect, iets bereiken, en innerlijke harmonie. De meer pragmatische aspecten betreffen onder andere de waargenomen noodzaak van het autogebruik, het recht op autobezit, de noodzaak de tijd effectief te gebruiken. *Afbeelding 6* toont het geheel aan mogelijke positieve en negatieve waarden dat verbonden is aan het autogebruik en het autobezit.

duurzaamheid		milieubesef anti-auto		soberheid	
verkeersdrukte				competentie	
kosten				flexibiliteit	
files				comfort	
milieubesef		ontevredenheid		tevredenheid	
onveiligheid				privacy	
gebrek aan beweging				veiligheid	
mentaliteit andere weggebruikers				snelheid, tijd	
pro-auto					
<i>idealistisch</i>			<i>pragmatisch</i>		
vrijheid, onafhankelijkheid			noodzaak, recht, nut		
plezier, prestige			comfort, veiligheid		

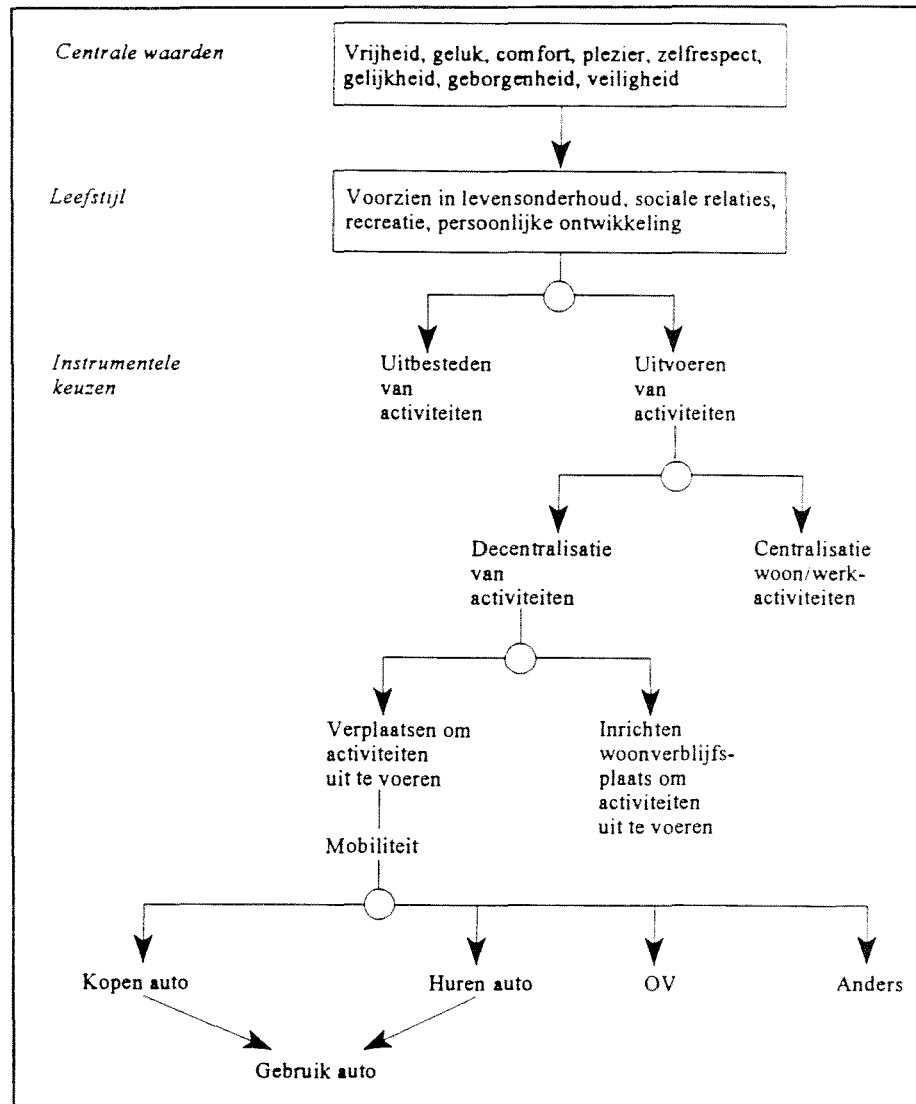
Afbeelding 6. Positieve en negatieve waarden verbonden met autogebruik (horizontale dimensie) en autobezit (verticale dimensie)

Tot nu toe is beargumenteerd dat autogebruik nauw samenhangt met de leefstijl van een persoon. Welke consequenties heeft dit voor onze benadering die uitgaat van onderhandeling en ruil tussen overheid en burgers?

De keuze voor een leefstijl is niet een constante. Veranderingen in de huishoudsamenstelling, het arbeidsproces of vrije-tijdsbestedingen zijn momenten waarop het autogebruik het meest gevoelig is voor beïnvloeding. Enkele fasen in de levenscyclus zullen dan ook belangrijke perioden zijn om invloed op uit te oefenen, zoals het verlaten van het ouderlijk huis, het vormen van een gezamenlijke huishouding, het vinden van een (andere) werkplek en het terugtrekken uit het arbeidsproces. Het autogebruik is in het leven van de meeste burgers sterk verankerd, omdat mobiliteit en vervoerswijzen een belangrijk onderdeel uitmaken van de leefstijl. Mogelijke alternatieven zullen daarom ook vervlochten moeten worden in een leefstijl.

Afbeelding 7 geeft een overzicht van de verschillende psychologische niveaus die de keuze voor een auto bepalen. Op het eerste, meest

elementaire niveau, staan de waarden en behoeften die burgers trachten te vervullen. Hiertoe ontwikkelen zij een leefstijl, een geordend patroon van activiteiten dat moet voorzien in de vervulling van waarden en behoeften. De individuele leefstijl is vervolgens mede-bepalend voor een aantal instrumentele strategische keuzen die uiteindelijk kunnen uitmonden in (een vast patroon van) autogebruik.



Afbeelding 7. Automobilité ontleed in keuzemomenten

Uit Afbeelding 7 volgt dat er op verschillende niveaus aanknopingspunten zijn voor gedragsbeïnvloeding door middel van ruil. Uitgangspunt moet zijn dat aansluiting plaatsvindt op centrale waarden en behoeften. De burger moet in zijn waarde worden gelaten en zijn behoeften moeten serieus worden genomen. Daarmee is zijn gedragsrepertoire niet volstrekt vastgelegd. Er kunnen verschillende uitwerkingen aan waarden worden gegeven, er kunnen ook verschuivingen optreden, behoeften kunnen veranderen en er kunnen latente behoeften zijn. Waar het om gaat is dat de burger zich niet altijd andere waarden en behoeften laat opdringen. Hij heeft ruimte nodig voor een eigen - andere - invulling.

Een eerste aangrijpingspunt om mobiliteit terug te dringen is vermindering van activiteiten waarvoor een verplaatsing nodig is. Dit hangt uiteraard af van de behoefte aan activiteiten en de voldoening die het geeft om in de levensbehoefte op andere wijze, of binnenshuis in plaats van buitenshuis, te voorzien.

Een tweede mogelijkheid om mobiliteit terug te dringen is om het vervoer dat nodig is, efficiënter te maken door bijvoorbeeld diensten te laten verrichten door meerderen in plaats van enkelen. Van belang hierbij is het aanbod aan diensten en voorzieningen dat ter beschikking staat voor de burger. Welke diensten kan de burger in zijn directe omgeving voor zich laten verrichten? Is het bijvoorbeeld mogelijk boodschappen aan huis te laten brengen, of om het dagelijks vervoer van kinderen naar school te regelen? Wat zijn de mogelijkheden voor kinderopvang thuis?

De derde mogelijkheid om mobiliteit terug te dringen is om activiteiten en de woonlocaties meer te centraliseren. Van belang hierbij zijn de strategische keuzen van overheden (macro-niveau), bedrijven (meso-niveau) en burgers (micro-niveau). Overheid en bedrijven kunnen centralisatie van activiteiten wel of niet stimuleren. Burgers kunnen bij de keuze voor een baan of huis ook rekening houden met de mate waarin centralisatie van activiteiten mogelijk is. Van invloed op het laatste zal onder andere zijn het woongenot en de mate waarin een werkplek of voorziening die dichterbij is, voldoende aantrekkelijk is om gebruik van te maken. Er zijn echter economische ontwikkelingen die doelstellingen op dit niveau tegenwerken. De arbeidsmobiliteit is groot en er is veel schaalverkleining in bedrijvigheid.

De vierde mogelijkheid om de problemen terug te dringen is om een alternatieve vervoerswijze te kiezen. Bovendien is er de mogelijkheid om samen te reizen zodat van minder auto's gebruik hoeft te worden gemaakt. Van invloed hierop is uiteraard de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van alternatieve vervoerswijzen. Er zal voldoende aangeboden moeten worden om het uitgebreide scala aan motieven voor autogebruik het hoofd te bieden, zoals de snelheid en efficiency van verplaatsingen, het comfort, de vrijheid en de status.

Gedragsaanvaardingsmodellen

De vraag is, hoe deze aangrijpingspunten zijn om te zetten in gedragsverandering. In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat noch van eenzijdige top-downinstrumenten, noch van pure bottom-up instrumenten veel vruchtbare resultaten kan worden verwacht. Dat komt omdat laatstgenoemde ten onrechte veronderstelt dat de optelsom van alle individuele gedragingen leidt tot dat wat collectief gewenst en omdat de eerstgenoemde de gewenste normen oplegt. In beide gevallen zal van een internalisering van het gewenste gedrag niet veel terechtkomen. Als mogelijke oplossing hebben wij een synthese voorgesteld onder de noemer 'onderhandelend bestuur'. Door middel van ruil en onderhandeling in een platform zal zowel bottom-up- als top-downbeleid vermeden moeten worden. Maar ook het platform kan in de valkuil treden als zij beleid, dat dan weliswaar in het platform uitonderhandeld is, alsnog oplegt aan de doelgroepen. Dit is nu precies wat we willen voorkomen. Hoe kan dat nu?

De sociale marketing biedt ons hiertoe de nodige inzichten. Zij maakt gebruik van (sociaal-) psychologische gedragstheorieën om na te gaan hoe gedrag tot standkomt, hoe het structureel wordt, welke aanpassingen plaatsvinden en waar mogelijke veranderingen te vinden zijn. Kotler & Roberto (1989) onderscheiden vier gedragsaanvaardingsmodellen:

- Het 'leren-voelen-doen' model;
- Het 'doen-voelen-leren' model;
- Het 'leren-doen-voelen' model;
- Een combinatie van deze modellen.

In het 'leren-voelen-doen' model zal aanvaarding van een doelstelling niet eerder plaatsvinden nadat men de betekenis ervan heeft geleerd en vervolgens een afweging heeft gemaakt van de voor- en nadelen. Daarna vinden de gedragingen pas plaats. Deze volgorde past in de lijn om mensen eerder bewust te maken van een bepaald probleem door bijvoorbeeld mediacampagnes.

We hebben reeds betoogd dat deze weg voor het terugdringen van het autogebruik al lange tijd wordt bewandeld en dat de effectiviteit marginaal is.

In het 'doen-voelen-leren' model is gedrag aangrijpingspunt voor verandering. Men kan worden uitgelokt iets uit te proberen of gedrag kan worden opgedrongen of afgedwongen. Op basis hiervan gaat men voor- en nadelen afwegen en een attitude ontwikkelen. Daarbij kan men kennis opdoen over de beleidsdoelstellingen. Dit model heeft twee theoretische gronden. De eerste is dat mensen op basis van gedrag naar argumenten zoeken. De tweede is dat mensen hun gedragskeuzes rechtvaardigen door zo nodig de voordelen te overdrijven en de nadelen te bagatelliseren. In dit model spelen eigen motivaties dus nog geen rol voordat gedrag plaatsvindt.

Het nemen van 'push' maatregelen, zoals betere faciliteiten voor het openbaar vervoer en de fiets, past in deze lijn. Het is echter wel nodig om meer te doen dan alleen nieuwe voorzieningen te treffen. Er zal eerst beter moeten worden nagegaan welke voorzieningen in welke vorm passen in de wijze waarop mensen en organisaties hun bestaan hebben ingericht of zouden willen inrichten.

Bij het 'leren-doen-voelen' model aanvaardt men een doelstelling op basis van bekendheid. Men neemt bijvoorbeeld anderen als voorbeeld. Leefstijl kan vooral hier een belangrijke invloed hebben. De ervaring kan weer aanleiding geven tot het toekennen van voor- of nadelen. Hier is met name van belang om te laten zien wat er sociaal gebeurt. Mensen hebben snel de neiging de sociale werkelijkheid te vertekenen om eigen gedrag te verdedigen. De sociale omgeving moet aangewend worden om van een verandering een sociaal proces te maken.

Een combinatie van de modellen vindt plaats wanneer er een herhalingspatroon optreedt. Wanneer men iets leert, vervolgens een attitude ontwikkelt en daarna gedrag uitvoert, kan het gedrag stof tot verder leren geven, enzovoort. Hetzelfde geldt voor de andere modellen.

De verschillende aanvaardingsmodellen hebben verschillende aangrijpingspunten voor gedragsvorming of -verandering. Gemeenschappelijk hebben ze, dat een proces in gang wordt gezet dat het denken, voelen en handelen op elkaar kan betrekken. De vraag langs welke weg gedragsverandering het best mogelijk is, houdt onder meer verband met de betrokkenheid die mensen hebben bij een onderwerp. Een hoge betrokkenheid geeft aanleiding tot het 'leren-voelen-doen' adoptiemodel. Bij een lage betrokkenheid zal een aangrijpingspunt moeten liggen in het 'doen-voelen-leren' of het 'leren-doen-voelen' model. Wanneer gedragspatronen doorbroken moeten worden, zal een sterk nieuw aanbod moeten worden gedaan om een 'doen-voelen-leren' model op gang te brengen. Het gebruik van deze modellen bij de vraag welke instrumentenmix ingezet zal moeten worden,

levert inzicht op in de mogelijkheden van de diverse instrumenten. Het is in die zin dat ook gesproken kan worden van acceptatiestrategieën.

Stap 9: Aggregatie

Nadat een gemeenschappelijke probleemdefinitie en een oplossingsrichting (stap 7) is vastgesteld, en een inzicht is verkregen in de motieven, keuzen en mogelijke alternatieven van individuele burgers (stap 8), moeten in deze stap de verschillende uitkomsten bijeen worden gebracht en afgestemd worden op de richtlijnen en richtinggevende norm zoals vastgelegd in het mandaat (zie fase 1). Van hieruit zal moeten worden bekeken wat elk van de partijen heeft aan te bieden om het gewenste doel te bereiken (zie verder stap 10).

Stap 10: In te zetten middelen

Tot zover hebben we het vooral gehad over het opstarten van een platform en over ruil en onderhandeling tussen betrokken collectieve actoren. Nu gaat het om de realiseerbaarheid van de geformuleerde gemeenschappelijke probleemoplossing. In een intermediair onderhandelingsnetwerk is het de vraag of en in hoeverre dit netwerk over adequate middelen beschikt om de verschillende doelgroepen (achter-bannen) aan de geformuleerde oplossing te binden. Het gaat om de relatie tussen het meso- en micro-niveau; dat wil zeggen de relatie tussen het onderhandelingsnetwerk en de diverse specifieke doelgroepen (clusters individuen). De vraag is of en in hoeverre het onderhandelingsnetwerk middelen kan genereren waarmee de diverse doelgroepen tot gedragswijziging zijn te bewegen. De vraag welke middelen ingezet moeten worden hangt af van de vraag of en in hoeverre het verkeersdomein door zogenaamd non-coöperatief gedrag wordt gekenmerkt. We zullen daarom eerst ingaan op dit aspect en daarna een overzicht geven van de verschillende in te zetten middelen ('goederen').

Het probleem van het non-coöperatieve gedrag

Het voorafgaande proces van overleg en communicatie heeft als het goed is een concreet ingevuld collectief belang opgeleverd (de gemeenschappelijke probleemdefinitie en -oplossing). Daarmee is weliswaar vastgesteld wat collectief als gemeenschappelijk belang kan worden gezien, maar dat wil nog niet zeggen dat wat in het belang van de groep is ook zondermeer in belang is van elk lid van die groep. Olson (1965) heeft erop gewezen dat als iedereen zijn strikte eigenbelang nastreeft het gemeenschappelijke doel nauwelijks gerealiseerd zal worden. Dit wil overigens niet zeggen dat we veronderstellen dat individuen altijd en zondermeer alleen maar vanuit een beperkt eigen belang zouden handelen. Alter & Hage (1993) verwijzen naar uiteenlopend onderzoek en verschillende experimenten die laten zien dat sommige individuen bereid zijn collectieve doelen na te streven, zelfs als zij daar persoonlijk geen direct voordeel uit behalen. Behalve eigenbelang lijkt er dus zeker ook nog steeds sprake van een moreel engagement (Alter & Hage, 1993). Ze wijzen op het onderzoek onder collectieve actie-organisaties waaruit blijkt dat collectieve doelen en morele verplichtingen niet alleen in staat zijn leden aan te trekken, maar dat degenen die zich aansluiten ook meer geneigd zijn tijd en geld aan de collectieve doelen te besteden als deze doelen altruïstisch zijn (Knoke, 1988).

Dit inzicht is van belang om ook binnen het verkeersdomein niet alleen ruilgoederen aan te bieden die inspelen op de individuele belangen en op de individuele kosten-baten afweging. Bovendien blijft een aanbod van

zogenaamde 'collectieve en sociale goederen' die een appèl doen op de 'altruïstische' ondersteuning van het gemeenschappelijke belang, relevant. Onderzoek leert echter ook dat een aanbod van uitsluitend collectieve en sociale goederen niet voldoende is om coöperatief gedrag te bewerkstelligen, zeker niet in een domein dat gekenmerkt wordt door een sterke mate van individualistisch gedrag. Exemplarisch is onderzoek naar collectief gedrag van ondernemers. Eenerzijds staan ze als concurrenten tegenover elkaar, wat non-coöperatief gedrag stimuleert. Anderzijds is er een duidelijk collectief belang om op cruciale punten samen te werken, bijvoorbeeld in situaties van moordende onderlinge concurrentie. Onderzoek onder ondernemersverenigingen laat zien dat dergelijke verenigingen een scala aan uiteenlopende 'goederen' ontwikkelen teneinde op dit punt coöperatief gedrag te bewerkstelligen (Van Waarden, 1989).

Het verkeersdomein lijkt in dat opzicht een klassiek voorbeeld van non-coöperatief gedrag. Het automobiliteitsgedrag is niet een homogeen, eenduidig af te bakenen fenomeen, maar valt uiteen in talloze groepen, uiteenlopende gedragingen en verschillende en tegengestelde belangen. Het gaat niet alleen om verkeersdeelnemers in algemene zin, maar om zeer uiteenlopende groepen (rollen) die op een of andere manier met automobilititeit zijn verbonden: jongeren (18-20 jaar), ouderen (60+), leaseautorijders, vervoersondernemingen, rij-instructeurs, autodealers, beroepschauffeurs, verzekeringnemers, bromfietzers, voetgangers, fietsers, werknemers, verzekeringsmaatschappijen, enzovoort. Elke groep of rol heeft haar eigen gedragskenmerken (inzake verkeer) en heeft veelal verschillende belangen of preferenties.

Veel als problematisch ervaren automobiliteitsgedrag kan worden getypeerd als non-coöperatief gedrag, dat wil zeggen dat de individuele keuzes niet worden afgestemd op het collectief probleem of belang. Duidelijke voorbeelden zijn snelheidsovertredingen, dronken rijden, rijtijdenoverschrijding en onnodig gebruik van auto, die haaks staan op collectieve doelen als verkeersveiligheid, milieubescherming en energiebesparing.

De regulering van dergelijk non-coöperatief gedrag stelt specifieke eisen aan de organisaties die zich daarmee willen inlaten. De vraag welke middelen hier ingezet moeten worden, hangt echter in hoge mate af van de achtergrond van het non-coöperatieve gedrag. In de speltheorie wordt een drietal verschillende gedragssituaties onderscheiden – het *prisoner's dilemma*, de *chicken game* en de *assurance game*, (Elster, et al., 1986; McLean, 1987) die elk aparte eisen stelt aan een bepaalde beïnvloedingsstrategie.

Het 'prisoners's dilemma' slaat op die situaties waarbij de keuze voor een bepaald gedrag mede wordt ingegeven door het ingeschatte gedrag van de ander uit dezelfde groep, waarbij een individuele actor het meeste voordeel kan behalen als alle anderen in de groep wel coöperatief zijn en hijzelf niet. Dergelijke situaties doen zich in het verkeer bijvoorbeeld voor als verkeersgedrag onderdeel is van de economische concurrentie, zoals in dat deel van de vervoerssector waar bijvoorbeeld snelheid een grote economische waarde heeft: denk onder andere aan taxivervoer, de versgoedsector en koeriersdiensten (Reyn & de Vroom, 1993). Ook de keuze tussen autogebruik met risico van filerijden of het gebruik van het openbaar vervoer met risico van privacyverlies, vertoont vaak de kenmerken van een 'prisoner's dilemma'. Vanuit het perspectief van bijvoorbeeld de individuele automobilist behaalt hij het grootste voordeel als alle anderen de keuze voor openbaar vervoer maken en hij niet: geen file-

rijden en hoge privacy. Coöperatief gedrag zal in dergelijke situaties niet automatisch ontstaan, ook al onderschrijft elk lid van de groep het collectieve doel. Alleen als elk lid van de groep de zekerheid heeft dat de ander zich niet aan het collectieve doel onttrekt, dan zal het dilemma worden opgeheven en coöperatief gedrag het resultaat zijn. Dit veronderstelt dat naast zogenaamde 'selectieve goederen' vaak ook 'gezagsgoederen' ingezet moeten worden.

Een bijzondere gedragssituatie is de 'chicken game', dat haar naam direct aan een specifieke verkeerscultuur heeft ontleend. De aanduiding verwijst naar een spel uit de Amerikaanse jeugdcultuur, waarin auto's met grote snelheid op elkaar inrijden en waarbij degene die het eerste uitwijkt, de lafaard (chicken) is. Hoewel 'chicken games' in deze zin zich waarschijnlijk niet zoveel voordoen, heeft een aantal gedragssituaties wel kenmerken van een bewust gevecht tussen 'winners' en 'losers', zoals het braniegedrag van jongeren op brommers en in auto's, het dronken rijden (Reyn & de Vroom, 1993). Het probleem voor organisaties van verkeersdeelnemers is dat dit soort situaties zelf nauwelijks aanknopingspunten bieden voor regulering in bovengenoemde zin. Het individuele gedrag hangt hier sterk samen met een specifieke collectieve cultuur en leefstijl. Automobilititeit is hier slechts een uitingsvorm. In dit soort gevallen zal aansluiting gezocht moeten worden met die organisaties die deze cultuur vertegenwoordigen en in staat zijn alternatieven aan te dragen. Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van intraveneus druggebruik en het daarmee verbonden gevaar van de verspreiding van het HIV-virus. Ook hier bleek een effectieve benadering vooral te liggen bij een aansluiting bij de cultuur van druggebruikers middels de eigen organisaties. Dit heeft onder andere geleid tot een keuze van een spuitomruilsysteem, in plaats van een repressie van drugsgebruikers.

De derde situatie is die van de 'assurance game'. Het gaat hier om situaties waarin afzonderlijke actoren een voordeel behalen door zich coöperatief op te stellen, mits alle anderen uit de groep zich ook als zodanig gedragen. In tegenstelling tot een 'prisoner's dilemma' situatie kan de individuele actor geen extra voordeel behalen als alle anderen zich wel aan het collectieve doel houden en hij niet, in tegendeel. Toegepast op het verkeer is dit bijvoorbeeld de situatie waarin een keuze moet worden gemaakt aan welke kant van de weg te rijden. Welke kant doet er niet, als iedereen maar dezelfde kant aanhoudt. Degene die zich niet aan deze afspraak houdt kennen we als de spookrijder, die uit die 'keuze' in het algemeen weinig voordeel zal behalen. Regulering van dergelijke situaties is vooral een kwestie van afstemming, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de normalisatie bij technische produkten. Men moet het gedrag op elkaar afstemmen, en moet ook de verzekering hebben dat iedere deelnemer zich daaraan zal houden.

Afstemmingssituaties vereisen andere capaciteiten van de regulerende instantie dan in de andere twee situaties. Het gaat hier niet zozeer om bewust non-coöperatief gedrag, in tegendeel, er is juist een sterke behoefte aan gemeenschappelijkheid. Hier is niet zozeer dwang en strakke controle noodzakelijk, maar gaat het vooral om effectieve communicatie: alle belanghebbenden moeten tot een gemeenschappelijke afspraak komen en/of moeten van deze afspraak op de hoogte worden gesteld. Deze regulering stelt dus vooral eisen aan de coördinatie en informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek tot nu kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat de meeste als problematisch automobilitieitsgedrag aangeduide situaties

vooral in de eerste twee categorieën lijken te vallen en dat afstemmings-situaties zich betrekkelijk weinig voordoen. Voor een belangrijk deel zijn deze al institutioneel verankerd (zoals het rechts rijden en dergelijke). Een probleem dat zich wellicht leent voor een dergelijke benadering is de file. Door in georganiseerd verband (tussen bijvoorbeeld werkgevers en vertegenwoordigers van automobilisten en werknemers) rijtijden in een regio te spreiden zou het probleem van filevorming aangepakt kunnen worden.

Type activiteiten (goederen)

In het verlengde van de collectieve-actietheorie kan een aantal typen activiteiten - aangeduid als goederen - worden onderscheiden. In het voorgaande zijn deze al impliciet aan de orde geweest. Hier willen we deze nog een keer expliciet samenvatten.

In de eerste plaats hebben we onderscheid gemaakt tussen collectieve en morele goederen. Onder dergelijke goederen verstaan we hier met name algemene voorzieningen die een bepaald automobiliteitsgedrag zouden moeten verminderen. Te denken valt aan bepaalde infrastructurele voorzieningen zoals beter openbaar vervoer en wonen en werken dicht bij elkaar brengen. Deze voorzieningen vormen een belangrijke randvoorwaarde voor mogelijke gedragsveranderingen, maar bieden nog geen garantie dat non-coöperatief gedrag wordt uitgesloten, zoals hierboven al betoogd.

Morele goederen leggen vooral de nadruk op de gemeenschappelijke zorg voor het collectieve probleem uit en op verantwoordelijk individueel gedrag. Zonder inbedding in een reeks van andere maatregelen hebben dergelijke activiteiten vooral een symbolische waarde. Meestal gaat dit in de vorm van algemene voorlichting en publiciteit. Zoals gezegd is een dergelijke symbolische functie niet zinloos en blijkt het tegemoet te komen aan zogenaamd 'altruïsme' bij burgers. Dergelijke collectieve doelen en morele aspiraties kunnen door intermediaire organisaties nog worden versterkt door het aanbieden van zogenaamde 'sociale goederen'. Dit zijn activiteiten waar leden bijeengebracht worden en via onderlinge uitwisseling, lezingen, enzovoort de oriëntatie op het collectieve en morele vlak versterken. Voor organisaties van de door ons onderscheiden 'problemfacers' (VVN, Milieuorganisaties, enzovoort) zal dat minder een probleem zijn omdat hun doelstelling vaak al per definitie samenvalt met het hier bedoelde collectieve belang. Voor organisaties van verkeersdeelnemers betekent het dat zij expliciete bijeenkomsten gericht op dit doel zouden moeten organiseren.

Afgezien van dergelijke collectieve, morele en sociale goederen zullen vooral zogenaamde 'selectieve' en waar nodig 'gezagsgoederen' ontwikkeld moeten worden. Met selectieve goederen worden burgers gestimuleerd tot gedragswijziging, waarbij het collectieve doel of belang maar het individuele voordeel de doorslag moet geven.

Ten aanzien van het verkeersdomein is het de vraag welke ruilgoederen in het geding zijn voor de individuele automobilist aan wie gevraagd wordt eigen autogebruik te minderen. In abstracte zin zijn ruilgoederen de waarden die mensen met een bepaalde leefstijl nastreven. In concrete zin kunnen de volgende ruilgoederen worden aangewezen: materiële goederen, tijd, gedrag en activiteiten, en geld. Deze ruilgoederen moeten niet uitsluitend worden gezien als direct zichtbare, objectief meetbare zaken. Persoonlijke subjectieve waarden vormen eveneens een referentiekader tegen welke gedrag, tijd en geld hun betekenis voor het individu

verkrijgen. Voorbeelden van ruilgoederen zijn een bepaalde financiële beloning of een gratis dienstverlening. Binnen het verkeersdomein zijn voorbeelden bekend waarop in dit kader aangesloten kan worden. Zo valt te denken aan een aantrekkelijke kortingen op autoverzekeringspremies naarmate het aantal gereden kilometers sterk afneemt; een beloning voor werknemers die carpoolen of voor openbaar vervoer kiezen; een voorkeursbehandeling bij uiteenlopende dienstverlenende organisaties op vertoon van een openbaar vervoersabonnement, enzovoort. De inventarisatie in stap 8, aangevuld met sociale marketing kan hier een vruchtbare bron bieden voor de ontwikkeling van relevante selectieve ruilgoederen.

Gezagsgoederen zijn bindende afspraken en zogenaamde dwangmaatregelen en negatieve sancties. Voorbeelden zijn bindende afspraken tussen werkgevers en vakbonden over het terugdringen van automobiliteit in ruil voor selectieve goederen, zoals hierboven genoemd. De aard, omvang en wenselijkheid van dergelijke goederen zal ook uit de voorgaande stappen afgeleid moeten worden.

Uit eerder onderzoek blijkt dat uiteenlopende organisaties binnen het verkeersdomein een reeks van activiteiten hebben ontwikkeld die zijn aan te merken als bovengenoemde typen goederen (Reyn & De Vroom, 1993). Sommige organisaties proberen bijvoorbeeld de doelgroep te beïnvloeden door middel van cursussen (KNAC, ANWB) of voorlichtingscampagnes (ANWB). Tevens werken organisaties samen om hun doelen te realiseren. De mogelijkheden van organisaties worden gekoppeld opdat een keten van prikkels naar de doelgroep wordt uitgezonden. Zo werken de ANWB en de NOVEM samen bij de verzorging van de cursus energiebewust rijden. Met de verzekeringsmaatschappij Unigarant worden gesprekken gevoerd om het te behalen certificaat te koppelen aan premiehoogte. Een ander voorbeeld is de samenwerking van de BOVAG met de RAI, ANWB, Streekvervoer en NS om door middel van voorlichting automobilisten aan te sporen in het woon/werkverkeer gebruik te maken van het openbaar vervoer en carpooling met als doel de congestie terug te dringen. Het NOB-wegtransport gaat het 'handboek-Milieu' een speciaal op managers van vervoersbedrijven gericht handboek publiceren ten aanzien van verkeersveiligheid. Plan is om in samenwerking met verzekeringsmaatschappij TVM de meewerkende bedrijven te certificeren. Er is zelfs een plan ISO-kwaliteitsnormen hieraan te koppelen. Een soortgelijk mechanisme lijkt voor automobiliteitsreductie eveneens mogelijk. Centraal Beheer is een verzekeringsmaatschappij die tracht - vanuit eigen belang (klantenbinding) - vorm te geven aan maatschappelijke doelstellingen. Zo heeft zij de introductie van de katalysator gestimuleerd door kortingen op premies. Dergelijke acties zijn ook met veiligheids gordels, keuring en verkeersknelpunten gedaan. AMEV hanteert als onderneming een actief vervoersmanagement binnen het bedrijf dat is gericht op het terugdringen van het aantal auto-kilometers in het woon/werkverkeer van hun werknemers. Dat gebeurt door middel van het stimuleren van carpooling (voorlichting, voorkeursbehandeling), het aanbieden van een gratis OV-kaart voor nieuwe werknemers, het stimuleren van fietsgebruik, vervoercoördinatie met omliggende bedrijven alsmede door de vestigingkeuze. Ten slotte is de Vereniging Veilig Verkeer Nederland noemenswaardig. VVN heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een verlengstuk van de overheid. Maar de zowel lokaal, regionaal als landelijk georganiseerde

vereniging wil in toenemende mate als intermediair optreden tussen overheid en burger. Streven is de taakgerichte functie (verzorgen van voorlichting, educatie van overheidswege) plaats te laten maken voor een groepsbenadering waarin rond verschillende doelgroepen, op basis van vervoerswijze en levensfase, activiteiten worden ontwikkeld. VVN streeft daarbij naar samenwerking met ROV's en andere organisaties om zo een 'denk-tank' te vormen. Ten slotte behoort tot de veranderde strategie van VVN dat zij naast haar leden ook het gedrag van anderen wil beïnvloeden waaronder de overheid.

2.2.3. Fase 3: Terugkoppeling

In deze derde fase worden de resultaten uit de tweede fase geëvalueerd tegen de achtergrond van de richtlijnen uit fase 1. Vanuit deze fase kan weer een verbinding worden gelegd met het beoogde overheidsbeleid. In tegenstelling tot het klassieke top-downbeleid waarbij de coördinatie van beleidsonderdelen en beleidsinstanties planmatig tot standkomt, is coördinatie hier gebaseerd op *feedback*, waarbij voortdurend relevante en nieuwe informatie over concrete doelen en alternatieven wordt ingebracht.

Van wezenlijk belang voor deze benadering is dat de genoemde fasen voortdurend worden doorlopen.

3. Een illustratieve case: Rijnmond

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het proces van platforming ontleed in dertien stappen. In dit hoofdstuk wordt geïllustreerd hoe het stappenplan zou kunnen functioneren in een concreet werkgebied. De regio Rijnmond wordt daarbij gebruikt als case. Een belangrijke kanttekening is hier op zijn plaats. Wij wijzen erop dat in de exercitie die hieronder volgt geen volledigheid wordt beoogd, laat staan dat wij vanaf deze plaats het platformingsproces voor Rijnmond willen opleggen. De empirische schets dient louter opgevat te worden als illustratie van het stappenplan.

Behalve de pragmatische reden dat het in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk is een dergelijke analyse uit te voeren, is de reden hiervan voornamelijk principieel van aard. Het model van onderhandelend bestuur is gebaseerd op de centrale gedachte dat de essentiële stappen/uitkomsten in het totale proces het resultaat zijn van het onderhandelings- en ruilproces. Dat betekent onder andere dat de probleemdefinitie en concrete probleemoplossingen niet op voorhand zijn vast te leggen. Datzelfde geldt voor de vraag wie bij dit proces betrokken moeten worden: ook de samenstelling van het platform is inzet van onderhandelingsproces.

Vanaf deze plaats kan dus nooit een gedetailleerd beeld van de participanten, het proces en haar uitkomsten in de geselecteerde regio worden geschetst. Dit wil overigens niet zeggen dat de uitkomst - vanuit het perspectief van de overheid - volledig onvoorspelbaar zou moeten zijn.

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal randvoorwaarden opgenomen dat de mogelijkheid biedt het onderhandelingsproces en uitkomst binnen bepaalde grenzen te houden. Daartoe hebben we de nadruk gelegd op onder andere het 'mandaat', de scheiding tussen 'belangen' en 'deskundigen', de mogelijkheden van 'platformmanagement' en een constante procesmatige 'feedback'.

Een en ander leidt tot twee conclusies. Ten eerste moeten de hierna volgende paragrafen vooral gelezen worden als een 'als-dan' illustratie van de mogelijkheden die zich - ten aanzien van onderhandelend bestuur en automobilititeit in het gekozen werkgebied - lijken voor te doen.

Ten tweede blijkt een aantal stappen op dit moment niet empirisch te illustreren. Behandeld worden die stappen die zich hiervoor wel lenen.

3.2. Stap 2a: Aanwijzing werkgebied

Ter illustratie van het stappenplan is de regio Rijnmond gekozen als werkgebied. De vraag is hoe de ambtenaren van de rijksoverheid tot een dergelijke keuze zijn gekomen.

In eerste instantie moet gezocht worden naar een regio die hoog scoort op de twee theoretische dimensies: hoge automobilititeit en hoge mate van collectieve problematiek (zie *Afbeelding 6*). De Randstad scoort hoog op beide dimensies en valt dan ook in het eerste kwadrant. De Randstad is echter ook een regio waar de sociale complexiteit zeer groot is. Het betreft een gebied waar niet alleen miljoenen mensen wonen, maar waar de relatie tussen individuele automobilititeit en collectieve problematiek ook nog steeds erg abstract en complex is (herkenbaarheid). Bovendien zijn de

automobiliteitsproblemen in dit relatief grote gebied ook zeer heterogeen. Zo zijn problemen rond Schiphol niet vergelijkbaar met die rond Den Haag. Doordat de problematieken te zeer uiteenlopen is een onderhandelend platform in deze regio onbeheersbaar. Bovendien voldoet de Randstad niet aan de pragmatische voorwaarde van bestuurlijke eenheid: de 'Randstad' is niet meer dan een geografische aanduiding.

We zullen daarom moeten afzakken naar een lager regionaal niveau. De regio Rijnmond voldoet aan de twee dimensies. Tegelijkertijd heeft Rijnmond een kleinere sociale complexiteit en is de heterogeniteit van de problemen sterk gereduceerd. Bovendien is Rijnmond niet alleen een geografische maar ook een bestuurlijke eenheid. Sinds 1986 is in de regio Rijnmond veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van een Stadsprovincie-Rotterdam, waarmee deze regio voorop loopt in de BoN-vernieuwingen. De Stadsprovincie Rotterdam wordt een regionaal, democratisch gekozen bestuur, waarin Rotterdam als gemeente wordt gesplitst en opgedeeld tezamen met de andere deelnemende gemeenten tot één stadsprovincie. Voor de automobilititeit is van belang dat de op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gebaseerde Vervoerregio in de Stadsprovincie zal worden geïntegreerd. Dit terwijl andere Vervoerregio's sinds de komst van het kabinet-Kok op losse schroeven zijn gezet of dreigen gezet te worden. Bovendien speelt een rol dat behalve de Vervoerregio ook andere functionele taken reeds zijn georganiseerd volgens de Wgr waarbij een platform eventueel zou kunnen aansluiten. Voorbeelden hiervan zijn ondermeer de regionale politie Rijnmond en de milieudienst Rijnmond. Ten slotte is Rijnmond tevens 'ROM-gebied': Ruimtelijke Ordening en Milieu (+ economische) -belangen worden hier geïntegreerd afgewogen. Andere 'vuile' ROM-gebieden zijn: 2. Schiphol en omstreken, 3. Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen, 4. Gelderse Vallei, 5. De Peel, 6. IJmeer. 'Schone' ROM-gebieden zijn: 7. Groene Hart, 8. Mergelland, 9. Midden-Brabant, 10. Zuidoost-Friesland en 11. Drenthe. Dit is van belang in de automobiliteitsdiscussie omdat het sectoroverstijgende voornamelijk het milieu, de economie en ruimtelijke ordening betreffen. Samengevat kan worden gesteld dat regio Rijnmond als aanvangswerkgebied een geschikte regio kan zijn omdat zij voldoet aan de twee dimensies, de heterogeniteit er enigszins is af te bakenen en omdat er een hoge organisatiegraad heerst waarbij aangesloten kan worden. In stap 5 komt aan de orde of de inventarisatie van collectieve problematiek, sociale differentiatie en institutionele structuur (stap 3) danwel de opstelling van een richtinggevende norm (stap 4) nog aanleiding geeft om het platformdomein in te perken of juist uit te breiden.

3.3. Stap 3: Inventarisatie van collectieve problematiek, sociale differentiatie en institutionele structuur

Om tot een functionerend platform te komen, is een van de eerste taken de verkenning van het aangewezen werkgebied. Er moet inzicht verkregen worden in de samenstelling van de collectieve uitkomsten, de gedragingen en motieven van automobilisten zijn en organisaties zich binnen of rondom dit domein bevinden. In andere bewoordingen, we zijn op zoek naar respectievelijk de probleemkaart, de sociale kaart en de institutionele kaart. Dit zou moeten geschieden door onafhankelijke experts op de respectievelijke terreinen. In deze paragraaf hebben wij plaatsgenomen op de stoel van deze onafhankelijke experts door een globale verkenning van

de kaarten te maken. De analyses zijn voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek, aangevuld met individuele gesprekken en enkele groepsgesprekken.

3.3.1. *De probleemkaart*

Er zijn weinig regio's in Europa waar de bestemmingen van plannen zo vaak met elkaar in conflict zijn als in de regio Rijnmond. De regio Rijnmond bestaande uit de Stadsprovincie-gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk, Brielle, Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen a/d IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Spijkenisse, Schiedam, Vlaardingen en West-Voorne, is één van de meest dichtbevolkte regio's van Nederland. Het inwonertal benadert de 1,2 miljoen terwijl het een oppervlakte heeft van minder dan 600km². Tegelijkertijd geldt Rijnmond als één van de meest geïndustrialiseerde gebieden van Nederland. De regio genereert bijna 10% van het Bruto Nationaal Produkt.

Temidden van dit dichtbevolkte woongebied ligt Nederlands grootste concentratie van zware industrie en chemische bedrijven, handel en dienstverlening. Dit brengt een enorme verkeersstroom op gang, iedere dag weer; er rijden in de regio zo'n 380.000 personenauto's rond. Behalve het woonmilieu staat het fysieke milieu - in de regio bevinden zich tal van landelijke, recreatie- en natuurgebieden -, dan ook continu onder zware druk door uitstoot van rookgassen, geluid, stank, stof en afval.

Samengevat verenigt de regio wonen, werken, recreatie en natuur. In het ROM-project Rijnmond heeft men geprobeerd tegemoet te komen aan deze conflicterende bestemmingen door een zogenaamde 'dubbeldoelstelling' te formuleren:

"Het versterken van het Rotterdamse haven- en industriegebied als Mainport alsmede het verbeteren van het woon- en leefmilieu (...)."
(DG-milieubeheer, 1992/93)

Zeker twee factoren leiden ertoe dat het aantal en de lengte van de verplaatsingen toenemen. Ten eerste hebben we eerder gewezen op het veranderde leefpatroon (regionalisering en individualisering) en ten tweede blijkt uit prognoses dat de omvangrijke, tevens groeiende economische activiteiten het aantal vervoerbewegingen zal laten toenemen. Indien deze groeiende tendens van de afgelopen decennia zich doorzet - hetgeen bij ongewijzigd beleid de verwachting is - zal het autogebruik tussen 1986 en 2010 in de zuidelijke vleugel van de Randstad (waartoe Rijnmond behoort) toenemen met 85% (Provincie Zuid-Holland, 1993). Dit zal leiden tot een ernstige overschrijding van de milieudoelstellingen uit het NMP. Tevens heeft het grote gevolgen voor de bereikbaarheid van economische activiteiten en voor een gezond en veilig leefmilieu.

De provincie meent dan ook dat terugdringing van de groei van het autoverkeer onvermijdelijk is. Landelijk geldt de taakstelling dat de voorspelde groei van het autokilometrage van 70% beperkt moet blijven tot 35% in 2010. Om dit te kunnen bereiken moet in de Randstad de groei aanzienlijk meer beperkt worden. Voor de regio Rijnmond geldt daarom een taakstelling van niet meer dan 15% groei! (Stadsregio Rotterdam, 1994)

De Rotterdamse haven is, met alle bedrijvigheid erom heen, van grote importantie voor de nationale economie. Maar vanwege sterke buiten-

landse concurrentie is zij niet onbedreigd. Om het verstevigen van de 'mainportfunctie' mogelijk te maken, streeft men daarom naar hoogwaardige (internationaal concurrerende) vestigingscondities (Provincie Zuid-Holland, 1993). Een goede bereikbaarheid is daarvan één van de belangrijkste; immers, files veroorzaken ongeveer zo'n 1,2 miljard gulden economische schade. Dat maatregelen nodig zijn toont recent onderzoek. Daaruit blijkt dat Delft, Den Haag en Rotterdam de top-drie vormen van steden die goed bereikbaar zijn. De steden scoren echter alleen goed als wordt gekeken naar de mogelijkheden om er te komen. Wanneer wordt gecorrigeerd met files, dan zakt Delft naar nummer drie, Den Haag naar tien en Rotterdam zelfs naar plaats dertien! (Economische Statistische Berichten, 1994). Behalve de bereikbaarheid zijn er in dit gebied enkele waardevolle natuur- en recreatiegebieden die worden bedreigd, hetzij door aanleg van infrastructuur, hetzij door verontreinigende stoffen. We spreken over het fysieke milieu. Enkele van die gebieden zijn de gebieden op Voorne-Putten/Rozenburg, de Rhoonse grienden en de gebieden rond het Haringvliet. Vervolgens is het verkeer een van de voornaamste bronnen van luchtverontreiniging.

Luchtverontreiniging is niet alleen schadelijk voor het fysieke milieu, maar tast ook gebouwen aan (denk aan monumenten) en is zeer schadelijk voor de volksgezondheid. Vooral in de jaren 1990 en 1992 zijn veel milieu-klachten van bevolking en bedrijven uit de regio Rijnmond geregistreerd. Het ging met name om hinder als gevolg van stof, stank, smog en lawaai. Uit metingen in de gemeente Rotterdam is gebleken dat de lucht bij doorgaande wegen binnen de bebouwde kom te vuil is (Gemeente Rotterdam, 1993). De stikstof-oxydenorm wordt op tal van wegen overschreden, waarvan sommige zelfs de benzeennorm overschreden hebben (Slavenburg, 1994). Ook langs rijkswegen in IJsselmonde, Overschie en het Kleiwegkwartier is hiervan een te hoge concentratie aangetoond. Bovendien zijn de wegen van de 'ruit' rond Rotterdam gewogen en te licht bevonden (Rotterdams Dagblad, 1994). Ook geluidshinder is één van de aspecten die van invloed is op de leefsituatie respectievelijk het woonmilieu. In 1991 meent 34% van de nationale bevolking van achttien jaar en ouder geluidshinder te ondervinden van auto's, motoren en brommers. Dit is zo'n vijf procent meer dan in 1985. Ter vergelijking: 27% heeft geluidshinder van de burens (CBS, 1992). Als gevolg van verkeer hebben 65.000 woningen in de provincie Zuid-Holland een geluidsbelasting die hoger is dan de kritische grens van 65 DB(A) (Provincie Zuid-Holland, 1992). Dit kan leiden tot slaapstoornissen en beïnvloeding van welzijn en sociaal gedrag. Bij dieren zijn effecten op broedgedrag aangetoond. Ten slotte blijkt de verkeersveiligheid in Rijnmond nog te wensen over te laten. In 1993 was het aantal ongevallen in de stadsregio relatief hoger dan in de provincie Zuid-Holland of Nederland als geheel. Het aantal slachtoffers in de stadsregio was in dat jaar echter relatief lager (zie *Afbeelding 8*).

aantallen per 1000 inwoners	Stadsregio Rotterdam	Provincie Zuid-Holland	Nederland
Aantal ongevallen	20,69	19,43	18,75
Aantal slachtoffers	2,98	3,16	3,19

Afbeelding 8. *Verkeersveiligheid in de Rotterdamse regio*

Geconcludeerd kan worden dat tenminste vier categorieën problematieken kunnen worden onderscheiden:

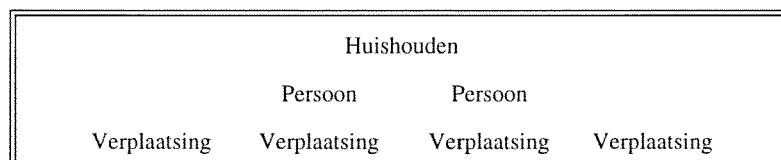
- a. Bereikbaarheid en economie;
- b. Fysieke milieuverontreiniging en natuurwaarden;
- c. Volksgezondheid en leefbaarheid;
- d. Verkeersveiligheid.

3.3.2. *De sociale kaart*

Bronnenmateriaal

Om de sociale kaart samen te stellen is gebruik gemaakt van drie bronnen. Het Onderzoeksverplaatsingsgedrag OVG bevat gegevens over mobiliteit, uitgesplitst naar persoonlijke kenmerken en leefstijlkenmerken van automobilisten en naar ritmotieven.

Basis voor het OVG is een enquête bij een a-selecte steekproef uit de Nederlandse bevolking. Per huishouden wordt een aantal gegevens verzameld en van alle personen van 12 jaar en ouder binnen het huishouden is vervolgens een aantal persoonskenmerken bekend (leeftijd, beroep, inkomen, opleidingsniveau, enzovoort). Elk van deze personen heeft gedurende een dag een dagboekje bijgehouden waarin men alle verplaatsingsgegevens heeft geregistreerd (aanvangstijdstippen van verplaatsingen, motief, vervoermiddel, enzovoort). De steekproef heeft een hiërarchische structuur:



Afbeelding 9. *Hiërarchische structuur steekproef OVG*

Vervolgens is literatuuronderzoek gedaan naar motieven voor autogebruik. Hier worden verbanden gelegd tussen autogebruik, persoonskenmerken en ritmotieven. De bestaande literatuur is voornamelijk landelijk georiënteerd. Er zijn weinig studies verschenen naar motieven voor autogebruik in Rijnmond alleen. Daarom is men ervan uitgegaan dat voor zover gebruik gemaakt moest worden van nationaal onderzoek, de conclusies min of meer van toepassing zijn op Rijnmond. Deze constatering leidt tot de belangrijke aanbeveling naar de wenselijkheid van het verrichten van meer regionaal georiënteerde automobilitiestudies.

Ten slotte hebben twee groepsgesprekken in Rijnmond plaatsgevonden.

Algemene resultaten

Verplaatsingen met de auto in de regio Rijnmond zijn voor een belangrijk deel verplaatsingen naar het werk (28%) en naar de winkel (19%). Meer dan de helft van de verplaatsingen met de auto in deze regio (55%) duurt minder dan 20 minuten, en bijna éénderde van de verplaatsingen (33%) is over een afstand van minder dan 5 kilometer.

Verschillen mannen en vrouwen

De mannen voeren tweemaal zoveel verplaatsingen met een auto uit (67%) dan de vrouwen (32%). De oververtegenwoordiging van de mannen in het aandeel verplaatsingen met de auto komt met name naar voren bij verplaatsingen naar het werk (77%), naar zakenrelaties (89%), en bij verplaatsingen die langer dan een half uur duren (79%) en verplaatsingen over meer dan 20 km (83%). De veelal scheve verdelingen van de autoverplaatsingen over beide seksen zijn duidelijk minder scheef bij verplaatsingen naar de winkel (58%/42%) en verplaatsingen over een afstand van minder dan 5 kilometer (55%/45%). Dit betekent dat vrouwen in de regio Rijnmond, in vergelijking met mannen, de auto relatief vaker gebruiken voor verplaatsingen naar de winkel en verplaatsingen over korte afstanden.

Bewoners binnen en buiten Rotterdam

Het aandeel autobezit is nagenoeg gelijk bij beide groepen bewoners in de regio Rijnmond. Maar de bewoners buiten Rotterdam (58% van de steekproef) hebben een relatief hoger aandeel in de autoverplaatsingen (64%) dan de bewoners van Rotterdam. De bewoners buiten Rotterdam zijn met name meer vertegenwoordigd bij verplaatsingen die minder dan twintig minuten duren (67%) en verplaatsingen met de auto over een afstand van minder dan 5 km (70%).

Verschillen tussen leeftijdsgroepen en gebruik verschillende vervoersmogelijkheden

Met name de leeftijdsgroep 30-49 jarigen levert een hoge bijdrage aan de totale omvang van de autoverplaatsingen in de regio Rijnmond. Deze groep beslaat minder dan één derde van de steekproef, maar is wel verantwoordelijk voor de helft van alle autoverplaatsingen in de regio Rijnmond. Worden de autoverplaatsingen naar het werk apart beschouwd, dan is de hoge bijdrage van de groep 18- tot 29-jarigen aan deze verplaatsingen opvallend te noemen.

Zoals te verwachten is, in verband met verschillen in aanbod, wordt in Rijnmond meer gebruik gemaakt van bus, metro en tram voor verplaatsingen dan in de rest van Nederland. Met name jongeren (18- tot 25 jaar) en bejaarden (ouder dan 65 jaar) maken gebruik van tram, metro en bus. Maar opvallend is de zeer sterke terugloop van het gebruik van bus, tram en metro bij de jongeren, in Rijnmond maar ook in de rest van Nederland. In Rijnmond maken jongeren in de leeftijd van 18- tot 19 jaar voor 22% van alle verplaatsingen die zij maken, gebruik van bus, tram of metro. De iets oudere leeftijdsgroep tussen de 20 en 24 jaar maakt voor 13% gebruik van deze vervoersmiddelen, de groep bijna dertigers (25- tot 29 jaar) nog slechts voor 4% van de verplaatsingen. Ook neemt het aandeel van het gebruik van de fiets voor verplaatsingen sterk af. In Rijnmond wordt in vergelijking met de rest van Nederland minder gebruik gemaakt van de fiets voor verschillende verplaatsingen. Een voor de hand liggende verklaring hiervoor is het ruimer gedifferentieerde aanbod aan

tram, metro- en busverbindingen in Rijnmond vergeleken met de rest van Nederland. Ook de grotere kans op fietsdiefstal in de Randstad vergeleken met de rest van Nederland zou hierbij een rol kunnen spelen. Voorts remt sociale onveiligheid het gebruik van de fiets af, met name in de grote steden.

Automobiliteit en inkomen

Het autobezit - zowel enkel bezit als in combinatie met andere voertuigen - is relatief hoog bij de hoge inkomensgroepen. Bij een categorisering in vijf groepen vormen de twee hoogste inkomensgroepen tezamen iets meer dan een kwart van de totale steekproef (26%), maar ze zijn wel verantwoordelijk voor bijna de helft van de autoverplaatsingen in de regio Rijnmond (48%). De hoogste inkomensgroep in de regio Rijnmond vormt één tiende deel van de steekproef, maar neemt één derde deel van alle verplaatsingen die langer duren dan dertig minuten voor haar rekening, en tevens één derde deel van alle verplaatsingen over een afstand van meer dan twintig kilometer.

Automobiliteit en huishoudgrootte

Personen uit grotere huishoudens (drie of meer) zijn relatief vaak betrokken bij verplaatsingen die minder dan twintig minuten duren en verplaatsingen over een afstand van minder dan vijf kilometer. Personen uit twee-persoonshuishoudens zijn relatief weinig betrokken bij autoverplaatsingen die korter duren dan twintig minuten en verplaatsingen over lange afstanden. Wellicht hebben personen uit grotere huishoudens meer voorzieningen op korte afstand, maar ze zullen ook vaak kinderen vervoeren over korte afstanden. Het blijkt dat met name de personen uit de huishoudens van drie of meer personen gemiddeld meer autoverplaatsingen per dag afleggen dan personen uit één- of twee-persoons-huishoudens.

Conclusies van de analyse

Er zijn in de regio Rijnmond een aantal doelgroepen te onderscheiden die een grote *absolute* bijdrage hebben in de automobiliteit:

1. Mannen;
2. Bewoners buiten Rotterdam;
3. Bestuurders in de leeftijd 30-49 jaar;
4. Bestuurders met een inkomen van meer dan f 37.000,- per jaar.

Bovendien zijn er groepen die een grote *relatieve* bijdrage hebben in de automobiliteit:

1. Bestuurders in leeftijd 18-29 voor verplaatsingen naar het werk;
2. Bestuurders in de leeftijd van 30-49 jaar voor verplaatsingen naar het werk;
3. Bestuurders met een jaarinkomen van meer dan f 37.000,- voor verplaatsingen naar het werk;
4. Bestuurders met een jaarinkomen van meer dan f 51.000,- voor zakelijke verplaatsingen;
5. Bewoners buiten Rotterdam voor korte of kortdurende verplaatsingen.

Wanneer persoonskenmerken worden gecombineerd, onderscheidt zich een groep die de auto gebruikt om naar het werk te gaan. Het betreft relatief veel mannen, zowel op jonge als op middelbare leeftijd, en het inkomen is relatief vaak hoger dan f 37.000,- per jaar. In een hogere inkomens-

categorie, boven f 51.000,- wordt de auto verhoudingsgewijs ook veel voor zakelijke verplaatsingen gebruikt. Tevens valt op dat de auto voor korte verplaatsingen relatief veel gebruikt wordt door personen die buiten de gemeente Rotterdam wonen. Grotere huishoudens zijn hierin ook oververtegenwoordigd.

Bovenstaande beknopte analyse bevestigt het beeld dat een grote schakering naar doelgroepen niet erg zinvol is. Hoewel het motief voor de *aanschaf* van de auto weliswaar redelijk eenduidig is, zijn de motieven voor het *gebruik* van de auto beduidend minder eenkennig; mensen gaan de auto voor meerdere doelen gebruiken. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de auto het combineren van verschillende activiteiten op een dag vergemakkelijkt. Tijdwinst speelt hierbij een voornamelijk afwegingsfactor voor de keuze voor vervoerswijze. Desondanks is wel een globaal beeld te schetsen van bepaalde specifieke gedragingen die een relatief grote bijdrage leveren aan een bepaalde problematiek. De uitkomst van bovenstaande analyse is dat ondanks verschillen naar persoonskenmerken en motieven, twee duidelijk te onderscheiden doelgroepen te segmenteren zijn; het blijkt dat de meest voorkomende automobilitateitsgedragingen tot uiting komen in het woon/werk-verkeer en het korte rittenverkeer.

a. Woon/werk-verkeer

Veel woon/werk-verkeer in de regio Rijnmond heeft Rotterdam als bestemming. Er wordt - bij ongewijzigd beleid - een aanzienlijke groei van het autoverkeer naar de Rotterdamse binnenstad verwacht. Behalve de reeds gememoreerde centrum-functies van de centrale kernen in de regio en het feit dat de grotere toegankelijkheid van mobiliteit resulteerde in een regio-focus in plaats van een woonkern-focus, heeft de verdeling van arbeidsplaatsen over de regio hierin ook een grote plaats. Dat blijkt ook uit het feit dat de pendelstromen in de regio de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen (Vervoerregio Rijnmond, 1993). Het woon/werk-verkeer naar de Rotterdamse binnenstad wordt als niet-noodzakelijk verkeer gecategoriseerd, met name ook vanwege de goede bereikbaarheid van de Rotterdamse binnenstad zowel wat betreft het openbaar vervoer als de infrastructuur. Desalniettemin blijkt de feitelijke bereikbaarheid gering door de enorme congestie. Dit levert economische schade op voor zowel het bedrijfsleven in de binnenstad als die in het industriegebied.

b. Korte-rittenverkeer

De tweede grootste leverancier van automobilitateit blijkt het korte-rittenverkeer. Hieronder kan ondermeer het winkelverkeer en recreatief verkeer (toeren, uitgaan, visite) worden verstaan. Uit bovenstaande analyse blijkt dat deze categorie een enorme vervoersstroom op gang brengt. De auto-overlast ten gevolge van het winkel- en recreatieverkeer laat zich in de binnenstad van Rotterdam sterk voelen (Elmendorp, 1993). Niet alleen heeft zij een bijdrage in de congestie van de binnensteden, deze categorie verkeer leidt als geen ander tot enorme schade voor de volksgezondheid (Gemeente Rotterdam, 1993).

3.3.3. *De institutionele kaart*

De schets van de institutionele kaart is gebaseerd op gegevens die zijn verkregen uit de probleemkaart en de sociale kaart. Aan het eind van de vorige paragraaf zijn twee verbanden waargenomen. Er is gesteld dat:

- a. Bereikbaarheidsproblemen voor een groot deel worden veroorzaakt door het woon/werk-verkeer;
- b. Er een relatie bestaat tussen de volksgezondheid en het korte-ritten-verkeer (zoals winkelen, recreatie/visite).

Voor deze twee verbanden wordt in deze paragraaf de institutionele kaart opgesteld. Duidelijk zal zijn dat dit slechts twee van de mogelijke verbanden zijn. Zoals eerder is opgemerkt, is het op deze plaats vanwege zowel pragmatische als principiële redenen onmogelijk een volledig beeld te geven (zie § 3.1).

Het opstellen van de institutionele kaart geschiedt langs twee wegen. Ten eerste wordt de vraag gesteld welke organisaties zich geconfronteerd zien en/of zich bezighouden met deze problematieken: de zogenaamde 'problem-facers'. Ten tweede wordt nagegaan in hoeverre de op basis van de sociale kaart gesegmenteerde doelgroepen zich laten vertegenwoordigen door maatschappelijke organisaties: de zogenaamde (vertegenwoordigers van) 'verkeersdeelnemers'. De mix van publieke en private organisaties (de 'problem-facers' en 'verkeersdeelnemers') die hiervan het resultaat zal zijn, betreft potentiële platformparticipanten die gezamenlijk in staat zouden moeten zijn de collectieve problematieken te verbinden aan de individuele gedragingen.

Om de overlevingskansen van de platformbenadering op onderhavig terrein te tonen zal ten slotte een verkenning worden gegeven van welke initiatieven er reeds op de betreffende terreinen gaande zijn. Daartoe wordt eerst gekeken naar bestaande netwerken waarbij het platform wellicht aansluiting kan vinden. Vervolgens wordt een aantal 'good practices' beschreven.

a. Bereikbaarheid en woon/werk-verkeer

In § 3.3.1 bleek dat de bereikbaarheid een groot knelpunt vormt in de regio Rijnmond. Het feit dat het Rijnmond-havengebied van grote importantie is voor de economische en sociale ontwikkeling van zowel de regio als Nederland als geheel, betekent dat de potentiële platform-organisaties enerzijds gezocht moeten worden in organisaties die zich met dergelijke bedrijfsbelangen bezighouden en anderzijds in netwerken en (semi-) overheden die zich inzetten voor de regionale ontwikkeling in brede zin. Maar al eerder bleek dat de relatie tussen de economische bedrijvigheid in de regio en de automobilititeit paradoxaal is. Enerzijds wordt in het Rijnmond-havengebied gestreefd naar een economische groei. Daarbij is congestie een grote remmende factor. Tegelijkertijd roept een toegenomen economische activiteit extra vervoersstromen op. Dit heeft de gedachte opgeworpen dat 'noodzakelijk' verkeer daarom voorrang moet krijgen boven 'niet-noodzakelijk' verkeer. Niet-noodzakelijk verkeer is ondermeer woon/werk-verkeer. Uit de sociale kaart kan afgeleid worden dat het woon/werk-verkeer een groot aandeel heeft in de filevorming en de bereikbaarheidsproblematiek. De organisaties moeten dus gezocht worden in de sfeer van belangenbehartiging van deze doelgroep.

Aan welke organisaties zou hierbij in concreto kunnen worden gedacht? Een eerste groep problem-facers zijn de overheden die zich de taakstelling hebben toegeëigend om het economisch klimaat in de regio zo goed mogelijk te doen laten zijn. Eén van de randvoorwaarden voor een goed economisch klimaat is een goede bereikbaarheid. Daarvoor hebben behalve centrale overheden (VROM, V&W) ook regionale overheden

verantwoordelijkheden. Het gaat ondermeer om infrastructuur in de meest ruime zin, vestigingsbeleid en ruimtelijke ordening en andere voorzieningen waarbij ook een rol is weggelegd voor de provincie Zuid-Holland en de vijftien Rijnmondgemeenten en in de toekomst de Stadsprovincie Rotterdam. Bovendien zijn die organisaties relevant die de bedrijfsbelangen vertegenwoordigen. Het bedrijfsleven is eveneens 'problem-facer'; zij heeft immers belang bij een goede bereikbaarheid (de collectieve last). In concreto valt te denken aan de Kamer van Koophandel en de Fabrieken van Rotterdam en Benedenmaas, de Stichting Havenbelangen, de Stichting Europoort-Botlek Belangen (namens tachtig merendeel (petro-)chemische ondernemingen) en de Havenondernemersvereniging Scheepvaart Vereniging Zuid (SVZ is de koepelorganisatie van 138 ondernemingen en branche-organisaties, zoals cargadoors, rederijen, expediteurs en overslagbedrijven). Het betreffen allen intermediaire organisaties die tezamen een zeer groot deel van het Rijnmonds bedrijfsleven vertegenwoordigen ⁴.

Maar, zoals hierboven bleek, is het bedrijfsleven ook de *oorzaak* van de bereikbaarheidsproblematiek. Als vertegenwoordigers van werkgevers trekken zij forensenstromen aan (werknemers) hetgeen leidt tot woon/werk-verkeer. In verband hiermee kunnen ook werkgevers- en werknemersbonden een rol spelen. Te denken valt aan het betrekken van personeelsverkeer in de cao-onderhandelingen, zoals de ANWB heeft bepleit. De vakbonden zijn bij uitstek organisaties om woon/werk-forensen (de eigen achterban, namelijk de werknemer) te bereiken. De bonden behoren dan ook in de rechter kolom van afbeelding 8 thuis; zij kunnen immers (ten dele) fungeren als 'vertegenwoordigers van de verkeersdeelnemers'.

Op het terrein van personeelvervoer is reeds sprake van enig particulier initiatief, ofwel 'good practice'. Een voorbeeld is het Vervoer Coördinatie Centrum-Rijnmond. Het Vervoer Coördinatie Centrum is een stichting die in het leven is geroepen door bedrijven en instellingen en ze ondersteunt bedrijven en instellingen bij het opstellen en onderhouden van vervoerplannen: het zogenaamde 'vervoermanagement'. Hierbij valt te denken aan het opzetten van carpoolsystemen, fietslease-programma's en grootverbruikcontracten met OV-bedrijven, maar ook vestigingsbeleid en bedrijfsvervoer kunnen hieronder worden gerekend. Bij de VCC-Rijnmond zijn onder meer de volgende bedrijven aangesloten: Nedloyd, Pakhoedt, Van Ommeren, de douane, diverse verpleeginstellingen, de belastingdienst en diverse kleinere bedrijven. In het verlengde hiervan kan het 'Handboek Wegwijzer Woon/werk-verkeer' ook als 'good practice' worden aange-merkt. In het Handboek geeft Bureau Goudappel Coffeng in samenwerking met COB/SER een stappenplan om te komen tot het opstellen van vervoersplannen in bedrijven. Het projectteam dat de ontwikkeling van dit Handboek begeleidde, bestond uit vertegenwoordigers van ondernemersorganisaties (NCOV, VNO, NCW, KNLC, KNOV), werknemersorganisaties (FNV, CNV, MHP) en ministeries (V&W, VROM, SZ&W) (COB/SER, 1994). In een poging vervoersbewegingen in woon/werk-verkeer en zakelijk verkeer te reduceren heeft COB/SER tevens in samenwerking met Platform Telewerken Nederland een soortgelijke handleiding

⁴Deze organisaties zijn bovendien betrokken zijn bij het ROM-Rijnmondproject (zie onder).

geschreven voor werkgevers en -nemers bij de invoering van telewerken (COB/SER, 1994).

Hierboven zijn reeds werkgevers- en werknemersbonden genoemd als voorbeelden van organisaties die 'verkeersdeelnemers' van de collectieve last zouden kunnen vertegenwoordigen. Andere organisaties die in deze categorie vallen zijn organisaties die zich richten op individuele verkeersdeelnemers in het algemeen, zoals de ANWB en de VVN. De KNAC richt zich specifiek op automobilisten. Bovendien zijn er organisaties die zich daarbinnen weer speciaal richten op een speciale groep automobilisten, zoals de EVAC (vrouwen) en NRF (rittenport). Ten slotte zijn er organisaties die zich richten op de wijze van vervoeren, zoals verhuurders (NVL, VNA, BOVAG), verkopers (BOVAG, RAI), rijsschoolhouders (ABAN, FAM, BOVAG) of organisaties die zich richten op bepaalde diensten zoals garagehouders (BOVAG, FOCWA) en verzekeraars (NVVA).

Wellicht kan ten behoeve van het platform aansluiting worden gevonden bij een aantal bestaande 'netwerken' die zich in de regio bezighouden met de relatie tussen bedrijvigheid en mobiliteitsproblematiek. Enkele voorbeelden.

- De Kamer van Koophandel (KvK) heeft in 1989 de Werkgroep Mobiliteitsbeperking opgericht waarin naast de KvK zelf, Koninklijk Nederlands Vervoer (de belangenvereniging van beroepspersonen en -goederenvervoer), Stg Europoort-Botlekbelangen, VNO en NCW, RWS Directie Zuid-Holland, VROM en de RET (Rotterdams vervoerbedrijf) zitting hebben (TNO/INRO, 1990).
- Een ander samenwerkingsverband vindt men in de Stuurgroep Mobiliteitsplan Zuidvleugel Randstad (MZR). De doelstelling van MZR is om middels overleg, het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten en het verrichten van studie, te komen tot een integraal maatregelenpakket (wegen, openbaar vervoer en flankerende maatregelen zoals parkeerbeleid, prijsbeleid) voor de Zuidvleugel van de Randstad, zodanig dat de mobiliteitstaakstelling gehaald kan worden en een voldoende bereikbaarheidsniveau in de Randstad verzekerd is.
- In 1989 is het Convenant Bereikbaarheidsplan Randstad, dat een interprovinciaal werkingsgebied heeft, in werking getreden. De doelstelling van het convenant is het verbeteren van de bereikbaarheid van de economische centra van de Randstad, mede getoetst aan de bijdrage van de gewenste ruimtelijke inrichting, de kwaliteit van het milieu en de verkeersveiligheid.
- Het Rijnmondgebied is in 1988 aangewezen als ROM-gebied. Het betreft een 'innovatieve vorm van regionale omgevingsplanning' en is gericht op het ontwikkelen van een geïntegreerde aanpak van complexe vraagstukken betreffende de kwaliteit van de fysieke omgeving, ruimtelijke ordening en economie. Gestreefd wordt naar een versterking van een internationaal aantrekkelijk vestigingsklimaat waartoe wat betreft automobilititeit een tweetal projectgroepen zijn opgezet (Glasbergen, et al., 1993).

Een voorbeeld van 'good practice' voortvloeiend vanuit het ROM-project is de werkgroep 'Verlaging rijssnelheden'. Het streven is de maximumsnelheid voor personenauto's op snelwegen in Rijnmond van 100 naar 80 km/uur terugbrengen (bijvoorbeeld op de Ring rond Rotterdam). Het doel

hiervan is een afname van de geluidshinder, een vermindering van de uitstoot van NOx en CO2, een beperking van verkeersongevallen (al dan niet risico bij vervoer van gevaarlijke stoffen), maar vooral een verhoging van de capaciteit van het wegennet; het verlagen van de snelheid leidt tot minder opstoppingen (bereikbaarheid) en daarmee tot minder uitstoot, omdat auto's minder stationair behoeven te draaien.

In onderstaande tabel wordt de institutionele kaart voor het probleem-domein 'bereikbaarheid & woon/werk-verkeer' samengevat.

'Problem-facers'	'Vertegenwoordigers verkeersdeelnemers'	'Good practice'
Overheden - De 15 Rijnmond-gemeenten - Stadsprovincie Rotterdam - EZ, VROM, V&W Belangenbehartigers bedrijfsleven - KvK - Stg Havenbelangen - Stg Europoort-Botlek-belangen - SVZ Belangenbehartigers verkeer - ANWB - VVN	Werkgevers en -nemers - VNO/NCW - FNV/CNV Sexe - EVAC Vervoerwijze - Verhuurders: NVL,VNA,BOVAG - Verkopers: BOVAG - Garagehouders - Verzekeraars - Rijschoolhouders Belangenbehartigers verkeer - ANWB - VVN - KNAC	Car-sharing - Stg Autodelen Nederland - Stg Call-a-car Vervoermanagement - Vervoer Coördinatie Centrum Rijnmond - Ondernemingen, zoals EMO, ICI, RWS, AMEV - Goudappel Coffengism COB/SER - Projectgroep Verlaging Rijsnelheden - Bewonersgroep BTV

Afbeelding 10. Bereikbaarheid en woon/werk-verkeer

b. Volksgezondheid en korte-rittenverkeer

Het gevaar van autogebruik voor de volksgezondheid speelt voornamelijk op het niveau van de woon- en leefomgeving. Met name de inwoners uit de steden, in het bijzonder die van de stadscentra, zijn het slachtoffer van de uitstoot van de diverse oxyden, aerosolen en zware metalen. Wanneer het weer aan bepaalde criteria 'voldoet' hebben zij zelfs te maken met zomer- of wintersmog. De stadscentra hebben een grotere aantrekkingskracht op de consument dan niet-stedelijke gebieden omdat zij een centrumfunctie vervullen. Behalve allerlei culturele evenementen en recreatieve voorzieningen verschaft de stad een keur aan uiteenlopende winkels. Daarom wordt hier het winkelverkeer als een voornamelijk verantwoordelijke gezien voor de collectieve last van de stedelijke volksgezondheid. In totaliteit wordt van alle autokilometers in Nederland circa 9% afgelegd voor het bezoeken van winkels.

De detailhandel levert een belangrijke bijdrage aan het voorzieningenniveau van steden en dorpen. Meer dan in enig andere bedrijfstak is de omzet van detailhandelsbedrijven afhankelijk van de omvang van bezoekersstromen (Hoofdbedrijfschap Detailhandel, 1993). Hiermee neemt de detailhandel een bijzondere positie in binnen het bedrijfsleven. In winkelgebieden is zowel het tijdstip als de samenstelling van vervoersstromen afwijkend van het met andere bedrijfstakken samenhangende

woon/werk-verkeer. Hier ligt dan ook een rechtvaardiging van de gesegmenteerde doelgroep van 'winkelverkeer'. Ook hier is dus het element van bereikbaarheid van belang. Maar het winkelverkeer is, vooral op zaterdagen en koopavonden, ook een van de voornaamste oorzaken van de slechte luchtkwaliteit in de binnensteden. We zien hier twee elementen die voor een goed woon- en leefklimaat van steden van belang zijn, tegenover elkaar staan: bereikbaarheid van winkels en de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in binnensteden.

Bij de beschrijving van de sociale kaart zijn kenmerken naar voren gekomen van autobestuurders die veel korte ritten maken. Het autogebruik om te winkelen behelst relatief veel korte ritten.

De 'problem-facers' zijn ten eerste de verantwoordelijke overheden op provinciaal en lokaal niveau. Te denken valt aan ruimtelijk ordening (verkeersgeleiding, autoluwe binnensteden), vestigingsbeleid van zowel winkels als verkeer- en parkeervoorzieningen en openbaar vervoer, enzovoort. Tevens kan gedacht worden aan de medische hoek, zoals gezondheidsinstellingen als de GG & GD. De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), een op de Wgr-regeling ingestelde dienst, verricht niet alleen regelmatig onderzoek op het gebied van geluid, bodem- en luchtverontreiniging, maar fungeert ook als centraal meldingspunt voor milieuklachten van burgers. Daarom heeft de DCMR niet alleen een taak op het terrein van het fysieke milieu, maar ook op het terrein van de zorg voor het leefmilieu. Met parkeeraangelegenheden heeft ook het Parkeerbedrijf te maken. Voorts zijn bewonersorganisaties 'problem-facers'. Te denken valt aan het Rotterdams Instituut voor Bewonersondersteuning (RIO) dat streeft naar een koepelfunctie voor georganiseerde bewonersgroepen en -organisaties op wijk- en deelgemeenteniveau, zoals de Bewonersorganisatie Spangen (BOS) en de Bewonersorganisatie Overschie (BOOS). Bovendien zijn hier tal van natuur- en milieuorganisaties actief. Behalve de Zuidhollandse Milieufederatie houden onder meer de Vereniging Lucht en de Nederlandse Stichting Geluidshinder zich bezig met een gezond woon- en leefklimaat. Niet alleen (leef-)milieu-organisaties, maar ook 'sectorale' organisaties (het verkeersdomein) delen zich hier een taak toe. Te denken valt aan de voetgangersvereniging VBV en de fietsersbelangengroep ENFB.

Organisaties die de verkeersdeelnemers zouden kunnen vertegenwoordigen, kunnen ondermeer worden gezocht in sfeer van de detailhandel. Daarbij valt te denken aan consumentenorganisaties maar ook bedrijfsschappen, zoals het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD). Voorts zijn er belangenbehartigende verenigingen op het terrein van de detailhandel, zoals het Instituut Midden- en Kleinbedrijf en de Koninklijke Vereniging Midden- en Kleinbedrijf. Dergelijke organisaties kunnen een rol spelen omdat het winkelverkeer afkomt op de diensten die hun achterbannen aanbieden. Mede in verband hiermee kan gedacht worden aan de Stichting Wijkbelangen Scheepvaartkwartier/Het Nieuwe Werk dat de belangen behartigt van de 380 bedrijven die in het Scheepvaartkwartier zijn gevestigd (binnenstad). De Stichting meent, naar aanleiding van de nota 'Stilstaan bij bewegen', dat tientallen bedrijven Rotterdam de rug toe zullen keren wanneer de plannen om de binnenstad verkeersluw te maken inderdaad worden doorgevoerd (Rotterdams Dagblad, 1994).

Een 'good practice' is dat de ENFB en de Zuidhollandse Milieufederatie de armen ineen hebben geslagen om het autoverkeer in Rotterdam te beperken ten gunste van het fietsverkeer. Met het plan 'Verkeren in de

binnenstad' reageren zij op de in hun ogen onvoldoende beleidsnota van de gemeente Rotterdam 'Stilstaan bij Bewegen'. De ENFB-Rotterdam heeft een plan ontwikkeld dat de groei van autoverkeer moet beperken. De Rotterdamse wethouder van Verkeer toonde zich hierover positief. Een andere vorm van 'good practice' is te vinden in de auto-branche, alwaar de organisatie Citélec zich bijvoorbeeld inzet voor de ontwikkeling en promotie van de elektrische en dus minder vervuilende auto. Ook worden in sommige gemeenten experimenten uitgevoerd met nieuwe technologie. Zo is Dordrecht een project gestart met 'hybride' stadsbussen. In het stadscentrum rijdt de bus elektrisch, terwijl voor grotere afstanden de dieselmotor ingeschakeld kan worden. Ook de Nederlandse Maatschappij voor Energie en Milieu (NOVEM) houdt zich bezig met energiezuiniger en milieubewuster rijden. Door middel van campagnes tracht men vermindering van milieuschade, afname van geluidshinder, kostenbesparing en afname van de verkeersonveiligheid te bewerkstelligen. Een belangrijke taak hierbij is het betrekken van maatschappelijke organisaties op het verkeers- en vervoersterrein. De NOVEM is met V&W, EZ en VROM een van de partijen in het Interdepartementaal Overleg Rationeel Gebruik van Energie in Verkeer en Vervoer. In samenwerking met de ANWB heeft de NOVEM een cursus energiebewust rijden ontwikkeld. Deze cursus is gericht op bedrijven en het algemene publiek en wordt bij goede resultaten afgesloten met een certificaat, die bij verzekeringsmaatschappij Unigarant garant staat voor een premiekorting. De afdeling auto's van de Nederlandse Vereniging Rijwiel- en Automobiellndustrie RAI heeft in 1990 een gedragscode voor haar leden ontwikkeld die erop gericht is de uitingen in advertenties af te stemmen op het overheidsbeleid inzake verkeersveiligheid, milieu en energiebesparing. Dealers wordt verzocht hun medewerking hieraan te verlenen. Ten slotte heeft Verzekeringsmaatschappij Centraal Beheer zich de afgelopen jaren met tal van acties rondom verkeersveiligheid en energiebewust rijden beziggehouden. Zo stimuleerde zij het hebben en gebruiken van de autogordel en de katalysator door een korting op de verzekeringspremies aan te bieden. Behalve bovengenoemde acties, waarbij soms diverse organisaties (al dan niet ad hoc) samenwerken, kan een aantal netwerken worden genoemd. Ten eerste kan het in de vorige paragraaf beschreven ROM-Rijnmond project worden genoemd. Op deze plaats is het dan relevant te wijzen op de projectgroep nummer zes, waarin gestreefd wordt naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in landelijke en natuurgebieden van de regio. Tevens kan ook hier het project 'Verlaging Rijnsnelheden worden genoemd (zie ad a.). Vervolgens is de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) van belang. De dienst die in 1987 onder goedkeuring van de Wgr-regeling is opgezet, heeft een interlokaal werkingsgebied. De Dienst voert in opdracht van de provincie en de Rijnmondgemeenten milieutaken in het Rijnmondgebied uit. Hieronder moet worden verstaan; het adviseren en het uitvoeren van de diverse milieuwetten en verordeningen en met name de controle op de naleving ervan. De deelnemende partijen zijn alleen publiekelijk van aard: de Provincie Zuid-Holland, de Gemeenten Albrandswaard, Bernisse, Barendrecht, Brielle, Krimpen a/d IJssel, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam en Spijkenisse. *Afbeelding 11* beschrijft de institutionele kaart voor het probleemdomein 'volksgezondheid en korte ritten'.

'Problem-facers'	'Vertegenwoordigers van verkeersdeelnemers'	'Good practice'
<ul style="list-style-type: none"> - De centrumgemeenten - Stadsprovincie Rotterdam - GG&GD - DCMR - Parkeerbedrijf - Bewonersorganisaties - Natuur- en milieuorganisaties - Vereniging Lucht - Nedse Stg Geluidhinder - ANWB - VVN - ENFB (-Rotterdam) - VBV (-Rotterdam) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consumentenorganisaties - Bedrijfsschappen - IMK - MKB - Stichting Wijkbelangen Scheepvaartkwartier - Verhuurders: NVL, VNA, BOVAG - Rijschoolhouders Belangenbehartigers verkeer - ANWB - VVN - KNAC 	<ul style="list-style-type: none"> - ENFB ism ZMF - Stg Autodelen NL - Stg Call-a-car - Projectgroep Verlaging Rijsnelheden - Bewonersgroep BTV

Afbeelding 11. Volksgezondheid en korte-rittenverkeer

3.4. Stap 5: Eventuele inperking van het platformdomein

Na de inventarisatie van de drie 'kaarten' zullen de onafhankelijke experts een richtgevende norm moeten opstellen (stap 4), die het kader vormt waarbinnen de uitkomsten van de volgende stappen zouden moeten blijven (zie hoofdstuk 2). Na analyse van de drie betreffende kaarten zouden de onafhankelijke experts tot de conclusie kunnen komen dat inperking wellicht gewenst is. Is er nog een nadere toespitsing te maken van het werktein?

In feite hebben we in § 3.3.2 reeds een inperking van het domein gemaakt. Eerst is een probleemverkenning gemaakt. Dit leidde tot een zeer beknopte weergave van het enorme spectrum aan collectieve problematieken. Vervolgens zijn de gedragingen en achtergrondmotieven van de individuele automobilist bestudeerd. Ook dat leverde geen eenduidig beeld op. Aan het eind van deze paragraaf concludeerden wij dan ook dat we ons zouden toeleggen op twee relaties: de bereikbaarheidsproblematiek waarvoor met name woon/werk-verkeer verantwoordelijk is en de volksgezondheid waarvoor met name bestuurders die veel korte ritten maken verantwoordelijk zijn. Hiermee is een inperking van het domein reeds gemaakt.

Een andere mogelijkheid om het platformdomein in te perken zou kunnen zijn: het platform activiteiten laten ondernemen die toegespitst zijn op specifieke trajecten en lokaties binnen het werkgebied. Binnen de regio Rijnmond kan een aantal kerntrajecten worden onderscheiden. Hoe lokaler de problematiek, des te beter 'problemfacers' en typen verkeersdeelnemers identificeerbaar zijn. Bovendien kan schaalverkleining van een probleem een mogelijkheid zijn om een sociaal dilemma te doorbreken; mensen zijn eerder geneigd om offers te brengen voor een oplossing als zij daadwerkelijk kunnen waarnemen dat die offers tot concrete resultaten leiden. Bij lokale problematiek is de relatie tussen individueel gedrag en collectieve oplossing eerder en gemakkelijker zichtbaar dan bij regionale of landelijke problematiek. Ervaringen in Utrecht met het autovrij maken

van woonwijken tonen dat een aanpak in kleine deelprojecten gericht op specifieke straten en pleinen, het grootste draagvlak creëert bij de burgers (Spapé, 1994). Een voorbehoud is hier echter op zijn plaats. Deze redenering is namelijk niet zonder meer op elk type problematiek toepasbaar. Zo zal de problematiek van bedrijfseconomische schade door congestie zich hiervoor minder lenen dan de problematiek van de volksgezondheid in de binnenstad.

3.5. **Fase 2: Ruil en onderhandeling**

Fase 1 heeft als resultaat dat een platform is samengesteld. De overheid heeft een initiatief genomen, een werkgebied aangewezen en extern een coördinator geworven. Er is geanalyseerd waaruit de problematiek bestaat, wie de veroorzakers zijn en wie mogelijke probleemoplossers zijn. Er is een normatieve doelstelling vastgesteld en nadat het werkgebied mogelijk is ingeperkt of uitgebreid, kunnen - gelet op de uitkomsten uit de voorgaande stappen -, de relevante groepen en organisaties worden geselecteerd en uitgenodigd (stap 6). Daarmee zijn we toegekomen aan het eind van de opstartfase; de fase van werkelijke ruil en onderhandeling kan nu worden ingegaan. In de volgende paragrafen wordt gepoogd een aantal vervolgstappen te illustreren.

3.6. **Stap 7: Toespitsing en concretisering van problematiek**

Wanneer de richtinggevende norm algemeen wordt onderschreven zal deze doelstelling nader gespecificeerd moeten worden, opdat ze vertaald kan worden op het niveau van doelgroepen en organisaties. Er kan bijvoorbeeld toespitsing plaatsvinden naar een industriegebied of een winkelgebied. De 'problemfacers' kunnen in het platform een toespitsing maken van de problemen die zij ervaren. Vertegenwoordigers van verkeersdeelnemers zullen op hun beurt aangeven welke behoeften zij hebben om hun leven te organiseren, welke waarden zij daarbij hanteren, wat hun belangen zijn en hoe zij hun handelswijze daarop zouden willen inrichten.

3.7. **Stap 8: Inventarisatie van motieven en gedragsalternatieven**

Methoden voor een inventarisatie

De inventarisatie van motieven en gedragsalternatieven kan langs een drietal wegen geschieden. Allereerst heeft de analyse van de sociale kaart al veel gegevens hieromtrent opgeleverd (zie § 3.3.2).

Ten tweede kunnen de participerende organisaties hierin een groot aandeel hebben. Verondersteld mag worden dat organisaties die hetzij 'problemfacers', hetzij 'verkeersdeelnemers' vertegenwoordigen, inzicht hebben of relatief gemakkelijk inzicht kunnen krijgen in de motieven en wensen van hun achterbannen. Zij dienen deze kennis dan in te brengen in het platform. Zoals duidelijk zal zijn, kan hiervan geen illustratie worden gegeven vanaf deze plaats.

Ten derde kan de inventarisatie van de motieven en gedragsalternatieven geschieden door aanvullend onderzoek. Een van de methoden hiervoor betreft de 'groepsgesprek-methode': groepen burgers uit (een bepaalde locatie in) het werkgebied wordt gevraagd naar de achtergrondkenmerken van hun autogebruik.

Ten behoeve van de illustratie van het stappenplan zijn voor de regio Rijnmond twee van deze 'groepsgesprekken' gehouden. Eén platform-

domein betrof de volksgezondheidsproblematiek als gevolg van de auto-verplaatsingen over korte afstand. Om nader inzicht te verkrijgen in de achterliggende motieven voor korte autoverplaatsingen werden op 20 en 29 maart 1995 twee groepsgesprekken gevoerd met leden van de bewonersorganisaties van de Rotterdamse wijken Afrikaanderwijk en Ommoord.

Uit de groepsgesprekken bleek dat de auto voornamelijk om pragmatische redenen wordt gebruikt. Voor deze groep mensen is de auto vooral handig, met name voor gezinnen met kinderen. Deels blijkt de auto ook noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat goede faciliteiten voor het openbaar vervoer ontbreken of omdat het openbaar vervoer sociaal onveilig is. Deze redenen dienen verder als argument om het gebruik van de auto voor andere doeleinden te rechtvaardigen. Het onderstreept dat men de auto niet alleen gebruikt voor de soort ritten waarmee zij zich als doelgroep onderscheiden. Pragmatische redenen lijken een veel grotere rol te spelen dan ideologische, ondanks dat autogebruikers in het algemeen weten van bijvoorbeeld milieuproblemen. De overheersing van dit pragmatisme moet tot uiting komen in de ruilrelaties. Het moet niet (veel) meer tijd kosten en niet (veel) extra overlast geven wanneer men de auto laat staan.

Uit de groepsgesprekken kan worden geconcludeerd dat er weinig aanleiding is om te veronderstellen dat de autogebruikers regelmatig bewust de collectieve problemen meewegen in hun mobiliteitskeuzen. Files lijken ondanks de ergernissen toch te worden geaccepteerd, snelheden lijken moeilijk beïnvloedbaar door milieu-argumenten en mensen houden zich niet voor dat zij op de ene type weg eerder een ongeval kunnen krijgen dan op een ander type weg. Daarom is voor de intermediaire organisaties een grote rol weggelegd.

Collectieve problematieken blijken inderdaad nog steeds een abstractie voor het individu en zijn een reden waarom top-downbeleid veelal ineffectief zal blijken te zijn. De organisaties zijn bij uitstek degenen die de vertaalslag van collectieve problematieken naar het individu (hun achterbannen) kunnen maken. Er moet worden ingespeeld op een grote verscheidenheid aan pragmatische argumenten. Zoals in § 3.3.3 wordt aangetoond, is de potentie wel aanwezig: er zijn diverse voorbeelden van 'good practices' gegeven die hierop inspelen, zoals vervoersmanagement, een parkeergeleidingssysteem, een cursus voor energiebewust rijden gekoppeld aan premieverlichting en car-sharing.

Ruilen met georganiseerde burgers

Onderzoek naar achtergrondkenmerken door de groeps-gesprekmethode kan geschieden door het platform, maar wellicht ook door de deelnemende organisaties zelf. In beide gevallen dient echter niet de ruil tussen organisaties, maar de ruil tussen de organisaties en achterban centraal te staan. Daarbij is het volgende van belang.

Ruilen met groepen van georganiseerde burgers biedt meer mogelijkheden dan met individuen, omdat burgers zich gesteund kunnen voelen in hun gedrag en ook eerder het besef hebben dat het gedrag resultaat heeft. Dit komt omdat de ruil op het terrein van automobilititeit een specifiek karakter heeft. Immers, in de ogen van de burger is een beperking van het eigen autogebruik een 'offer' dat gevraagd wordt, terwijl de burger zelf sterk twijfelt aan de zin van zijn offer (waarom moet het eigenlijk?), aan het nut van zijn offer (wat helpt het?) of aan het persoonlijke nut van het collectieve goed (wat heb ik eraan?). De ruil lijkt dus voor de burger onrechtvaardig, als 'persoonlijk offer' versus 'collectief goed' of als 'ik'

versus 'anderen'. De ruil krijgt meer gewicht als de maatschappelijke organisaties via bemiddeling in het platform direct zichtbare voordelen kunnen aanbieden aan de burger.

Maar louter en alleen het feit dat mensen lid zijn van een organisatie maakt ze in psychologische zin nog niet tot een saamhorige 'groep' waardoor ze ook als 'groep' aanspreekbaar zijn over automobilititeit. Zo lopen de leden van de ANWB uiteen van verstokte automobilisten tot mensen die nog nooit auto hebben gereden. Georganiseerde burgers die het meeste tegemoet komen aan psychologische groepen - dat wil zeggen, mensen die voelen dat ze behoren tot een bepaalde groep en die het gedrag van andere groepsleden kunnen sturen - zijn waarschijnlijk te vinden op wijk- en buurtniveau. Het is het niveau waarop mensen nog dagelijks contact met elkaar hebben, elkaar van gezicht of naam herkennen, en ervaringen en waarnemingen van de eigen omgeving met elkaar delen.

In de stad Utrecht is het inrichten van auto-arme en autovrije gebieden gekoppeld aan het doel van het verbeteren van het stedelijk leefmilieu (Spapé, 1994). Daarbij bleek dat het auto-arm maken van een hele wijk niet in één keer gedaan kon worden. Het te nadrukkelijk aanpakken van de auto had voor bewoners en met name de middenstand een te negatieve impact en klank. De nieuwe aanpak die goed bleek te werken, beruiste op een zogenaamd 'piepsysteem': verzoeken, klachten of signalen vanuit bewoners of middenstand dienden als startpunt voor activiteiten op specifieke proeflocaties die bijdragen aan het autovrij maken van een straat, gebied of plein. De nieuwe aanpak beruiste dus op concrete, overzichtelijke deelprojecten die worden uitgewerkt op het moment dat ze actueel zijn. Die deelprojecten kunnen uiteenlopende activiteiten omvatten (vervoersmanagement, call-a-car, verbetering fietsvoorzieningen, speelvoorzieningen, parkeren, uitwerking groenstructuurplan). De deelprojecten kennen eigen doelstellingen en een centrale projectgroep toetst de deelprojecten aan het projectkader.

Volgens de literatuur over sociale dilemma's en marketing (Wiener & Doescher, 1991, 1994; Scholder et al., 1991) zijn mensen meer bereid een collectief offer te leveren, indien:

1. Zij zich identificeren met de groep die wordt aangesproken tot medewerking;
2. Zij weten dat ook anderen meewerken: het gaat om een sociaal proces;
3. Zij ervan overtuigd zijn dat hun bijdrage een belangrijk verschil kan uitmaken: het belang van een concrete doelstelling;
4. Zij ervan overtuigd zijn dat het te realiseren doel bereikt kan worden: het belang van een haalbare doelstelling;
5. De grootte van het sociale dilemma wordt teruggebracht tot overzienbare proporties (bijvoorbeeld het redden van een enkele boom in plaats van een geheel bos): het belang van het toespitsen van het probleem;
6. De perceptie van de gemaakte kosten wordt geminimaliseerd.

3.8. Stap 9: Naar een integratieve probleemoplossing

Deze stap is een van de meest cruciale. Nu dient met alle beschikbare materiaal inter-organisationeel onderhandeld te worden over een mogelijke probleemoplossing. In hoofdstuk 2 is onder de noemer 'platformmanagement' een aantal technieken besproken waarmee deze stap te beïnvloeden

is, mogelijk tot een bevredigend resultaat. Deze stap zal in de praktijk waarschijnlijk niet losstaan van de volgende stap: de onderhandeling over de in te zetten middelen.

3.9. Stap 10: In te zetten middelen

Het effect van instrumenten op de achterban

De ruil tussen burgers en maatschappelijke organisaties is een continu proces dat zich over de tijd ontwikkelt. Daarbij is van belang dat continu kleine stappen in de goede richting worden gezet en dat deze kleine stappen ook tot feitelijke successen leiden. De betrokkenen bij de ruil moeten voortdurend het idee hebben dat hun handelen zin heeft voor de eigen omgeving.

Het is van belang dat het gekozen beleid de burger niet afschrikt door hetzij de aard, hetzij de omvang van dat wat gevraagd wordt.

De Vereniging Milieudefensie heeft bijvoorbeeld de terugdringing van het autogebruik sterk gekoppeld aan de milieubelangen die zij vertegenwoordigt, door de in 1990 gehouden actie 'Halveer het autoverkeer' (Noyon, 1992). Deelnemers aan deze actie verplichten zich om het aantal kilometers dat ze normaal in de auto afleggen, te halveren of in ieder geval drastisch te beperken. De actie verloopt echter erg moeizaam; bijna de helft van de deelnemers slaagt er niet in de eigen doelstellingen te halen. De redenen zijn: tijdverlies door wachten op openbaar vervoer, slechte aansluitingen, onveiligheid en hoge kosten wanneer men een auto voor de deur heeft staan en toch met de trein gaat. Ook het ontbreken van steun uit de sociale omgeving ontmoedigt de actiebereidheid.

De conclusies over de voorwaarden om een ruil tot stand te brengen zijn:

1. Van de deelnemers aan de ruil moet een relatief bescheiden bijdrage worden gevraagd wat betreft de inperking van hun autogebruik. In dat geval wordt het voor mensen gemakkelijker om de intenties tot terugdringing van het autogebruik feitelijk om te zetten in gedrag en zullen ze niet al in een vroeg stadium ontmoedigd raken, doordat ze er niet slagen al te optimistische voornemens uit te voeren.
2. Indien in de ruil sprake is van een collectief na te streven doel, dan is belangrijk dat dit doel geen negatieve bijklank heeft voor de groep die deelneemt aan de ruil. Terugdringing van autogebruik zonder meer is geen aantrekkelijk doel op zichzelf.
3. Doelen dienen bij voorkeur te zijn teruggebracht tot overzienbare proporties.
4. Mensen worden aangemoedigd een bepaald gedrag voort te zetten indien zij waarnemen dat het gedrag ook door anderen wordt overgenomen.
5. De ruil moet ondersteund worden door de sociale omgeving, bijvoorbeeld door voorbeeldfunctie van belangrijke gezagdragers. Als onderdeel van de ruil zouden belangrijke personen uit de sport- en zakenwereld of politieke wereld kunnen verklaren dat zij op bepaalde tijdstippen zeker niet de auto zullen gebruiken. De zichtbaarheid van de groep mensen die bewust de auto laat staan zou vergroot moeten worden.

Belangrijke ruilgoederen

Hieronder worden twee belangrijke ruilgoederen kort aangestipt, te weten:

- a. Sociale veiligheid;
- b. Voorzieningen in de buurt.

a. Sociale veiligheid

In de deelgemeente Charlois maken rond de vijftigduizend voetgangers en fietsers gebruik van de Maastunnel (Stichting Sociale Dynamo, 1994). Een aantal jaren geleden waren dat er nog geen duizend per week. Het toegenomen gebruik van de Maastunnel is te danken aan de inzet van bewaking. Datzelfde geldt ook voor tramlijn 2. Door de bewaking van drie 'enge plekken' op de route en door wagenbegeleiders op lijn 2 te zetten is het vervoer toegenomen. Maar de financiering van de bewaking op lange termijn (door de RET of politie) kan een probleem opleveren.

b. Voorzieningen in de buurt

Winkels waar dagelijkse artikelen kunnen worden gekocht dienen voor autoloze huishoudens op loopafstand van de woning te liggen. Het regeringsbesluit uit augustus 1993 dat de vestiging van perifere detailhandel mogelijk maakt (denk aan supermarkten), is in dat licht gezien ongunstig voor autoloze huishoudens.

Voor winkels met semi-dagelijkse artikelen (bijvoorbeeld kleding) en duurzame goederen is ligging op loopafstand van de woningen geen noodzaak. Wel belangrijk is dat deze winkels bereikbaar zijn via goede fiets- en openbaar-vervoerbindingen. Een voorbeeld van een wijk met relatief goede voorzieningen is de Afrikaanderwijk in Rotterdam. Voor veel bestemmingen kunnen de bewoners in de buurt op loopafstand terecht: markten, winkels, postkantoor, park, voetbalplein, twee metrostations en bushaltes, zwembad en bibliotheek, alles binnen een straal van 500 tot 1.000 meter.

3.10. **Fase 3: Evaluatie en feedback**

Na het inzetten van concrete instrumenten, vindt evaluatie van de uitkomsten plaats. Die evaluatie richt zich op drie vragen:

1. Is alles verlopen zoals gepland? (proces-evaluatie)
2. Zijn geconstateerde veranderingen in overeenstemming met verwachting en met de normatieve doelstelling? (effect-evaluatie)
3. Zijn proces en uitkomsten te verdedigen in termen van rechtsstatelijke normen als rechtszekerheid, gelijkheid enzovoort? (juridische evaluatie)

De terugkoppeling van de uitkomsten kan leiden tot bijstelling van het mandaat, aanpassing van de richtinggevende norm en/of veranderingen in de domeinafbakening en platformsamenstelling, waarna het proces opnieuw gestart kan worden. Zo ontstaat een soort cyclisch proces. Bovendien zal duidelijk zijn dat gedragingen en opvattingen van mensen voortdurend aan bepaalde veranderingen onderhevig zijn, deels op grond van beleid, deels 'autonoom'. Hierop moet uiteraard worden ingespeeld, zodat het beleid ook daadwerkelijk een vervolg is op ontwikkelingen en niet een kopie van eerder geformuleerde maatregelen.

4. Slotbeschouwing

4.1. Terugblik en evaluatie

De doelstelling van het project luidde:

"Het aandragen van een innovatieve strategie waarmee beleid om het autogebruik terug te dringen meer vanuit de perceptie van de burger ontwikkeld kan worden."

Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, is allereerst de auto-mobiliteitsproblematiek aan een beschouwing onderworpen. Er is geconstateerd dat er een kloof is tussen de voorkeuren en gedragingen van de individuele automobilist en de collectieve uitkomst die het resultaat is van de optelsom van alle individuele gedragingen. De vraag die we ons gesteld hebben is hoe deze kloof overbrugd kan worden. De overheid heeft deze kloof (h)erkend als maatschappelijk probleem en vervolgens als beleidsprobleem. Maar in het eerste hoofdstuk is betoogd dat er in eerste instantie niet zozeer sprake is van een beleidsprobleem, maar dat de overheid kampt met een *sturingsprobleem*. Vanuit deze optiek is getracht te voldoen aan de doelstelling van het project.

Dat de overheid een sturingsprobleem heeft, komt tot uiting in haar ambigue sturingspraktijk. Extreme top-downstrategieën lijken soms nogal pragmatisch te worden afgewisseld met meer bottom-upbenaderingen. Deze ambiguïteit veroorzaakt niet alleen onzekerheid bij burgers en organisaties, maar het roept ook een tegendraads handelen op. Burgers en organisaties blijken veelal zeer goed in staat overheidsbeleid te omzeilen wanneer men bepaalde maatregelen niet accepteert. Een aanzienlijk deel van dergelijke acceptatieproblemen wordt veroorzaakt doordat de degenen waarover bestuurd wordt niet de mogelijkheid is geboden mee te denken over beleid. Enerzijds roept het dergelijk ontwijkingsgedrag op, anderzijds mist de overheid zo essentiële informatie van de te sturen doelgroep. De door beleidmakers en politici veel gehanteerde methode van 'draagvlak creëren' duidt erop dat de overheid inderdaad een optiek hanteert waarbij betrokkenen niet bij het proces van beleidvorming worden betrokken. In tegenstelling tot wat veelal wordt gesuggereerd, impliceert 'draagvlak creëren' in het algemeen een top-downaanpak; er wordt pas om steun gevraagd nadat het beleid 'en detail' is ontworpen.

Om een verbinding te maken van collectieve problemen en individuele keuzes is het noodzakelijk dat enerzijds de collectieve problematiek voor de burger geconcretiseerd wordt en dat anderzijds de uiteenlopende voorkeuren en leefstijlen geaggregeerd worden. Betoogd is dat beide klassieke perspectieven hiertoe niet goed in staat zullen zijn. Daarom is een model van onderhandelend bestuur ontwikkeld, hetgeen uitmondt in een concreet platform dat die verbinding zou moeten kunnen maken. Dit leidde in hoofdstuk 1 tot een tweeledige centrale vraag. Allereerst was het de vraag hoe het model van onderhandelend besturen er in concreto uit kan zien. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan en wat komt er bij de initiatie van een onderhandelend platform zoal kijken? De eerste vraag staat centraal in hoofdstuk 2 waar een stappenplan is ontwikkeld.

De tweede vraag was in hoeverre deze strategie zich leent voor het automobiliteitsdomein. Daarover handelt hoofdstuk 3; het algemene stappenplan wordt geïllustreerd met een globale empirische verkenning van een mogelijk werkgebied: de regio Rijnmond.

Evaluatie

Onderhavig rapport is het resultaat van een voornamelijk theoretische zoektocht naar een innovatieve wijze van maatschappelijke sturing, waarbij is aangesloten bij het actuele debat over de onderhandelende overheid. De waarde van dit rapport voor de hedendaagse bestuurspraktijk is dat een alternatieve visie wordt gepresenteerd die ingrijpend afwijkt van de bestaande wijze van overheidssturing.

De waarde voor het wetenschappelijke debat is dat is gepoogd de inmiddels ruime theoretische kennis omtrent 'horizontaal bestuur' verregaand te concretiseren en te vertalen in praktische termen. Hierbij moet vooral gelet worden op het verschil tussen hoofdstuk 1, dat de problematiek voornamelijk in abstracte en theoretische bewoordingen behandelt, en hoofdstuk 2 waar de theorie resulteert in een concreet stappenplan. Wellicht ten overvloede zij hier nogmaals opgemerkt dat dit overigens niet betekent dat het stappenplan als een blauwdruk moet worden opgevat. Enerzijds heeft dit een principiële grond: het model veronderstelt juist dat de participanten zelf zoveel mogelijk in de beleidsformulering voorzien. Het is dan ook per definitie onmogelijk dat wij van deze plaats het proces 'en detail' voorschrijven (zie § 3.1). Anderzijds heeft het een praktische grond.

Het onderzoek is immers vooral verkennend van aard. Dat geldt voor de uitwerking van het stappenplan, maar zeker ook voor de empirische analyse uit hoofdstuk 3. Om deze reden kan op basis van dit rapport dan ook niet met stelligheid worden geconcludeerd dat de strategie op het terrein van de automobilité succesvol zal zijn. Wel biedt de empirische schets in dit rapport, naast een voorbeeld van hoe het stappenplan zou kunnen werken, een aantal voortekenen die erop duiden dat deze strategie het op onderhavig terrein verdient om verder mee aan de slag te gaan. Hierna wordt nader ingegaan op de mogelijke effectiviteit van deze nieuwe benadering.

4.2. Effectiviteit en acceptatie

In deze paragraaf wordt een beschouwing gegeven over de effectiviteit van de benadering en de acceptatie ervan. Dat zijn immers belangrijke toetsingscriteria voor de overheid om beleidsalternatieven te beoordelen. Het antwoord op de vraag naar de effectiviteit van de strategie van onderhandelend besturen is te geven vanuit drie gezichtspunten. Wat is er *theoretisch* te verwachten? Zijn er *maatschappelijke voortekenen* die wijzen op een gunstige uitkomst van de benadering? Welke *procesmatige* mogelijkheden zijn er dat acceptatie van de aanpak en van nieuw gedrag toenemen en elkaar versterken? Deze vragen of gezichtspunten worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

4.2.1. De theoretische verwachting: Acceptatie door middel van consensus

Onderhandelend bestuur wordt gepresenteerd als een mogelijk antwoord op het falen van andere strategieën, ofwel op de ineffectiviteit van andere strategieën. Daarom veronderstellen we dat vanuit het theoretisch perspectief deze strategie per definitie effectiever zou moeten zijn dan

‘concurrenten’. Hieronder zetten we de voornaamste theoretische argumenten nog eens op een rij.

Onderhandelend bestuur is een antwoord op de kloof tussen individuele en collectieve belangen ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken. Het stapt over de beperkingen heen van maatregelen die uitgaan van externe gedragsbeheersing of van het vrije marktmechanisme. Externe gedragsbeheersing leidt tot pogingen van verzet of ontduiking, omdat individuele behoeften worden genegeerd. Het vrije marktmechanisme biedt onvoldoende garantie dat tegemoet wordt gekomen aan gemeenschappelijke belangen. De meerwaarde van onderhandelend bestuur is gelegen in de verbinding tussen het tegemoet komen aan individuele doelen en het behartigen van collectieve doelen.

Die verbinding is mogelijk vanwege de wederzijdse afhankelijkheid van de collectieve overheid en de individuele burgers. Om de kloof te dichten zijn doorgaans compromissen nodig. Die compromissen worden gezocht in een proces van overleg, onderhandeling en ruil. De oplossing van problemen wordt procesmatig gezocht in de samenvoeging en integratie van verschillende percepties en verschillende kennis. Er moet dus worden afgezien van het alleen maar opdringen van eigen percepties en oordelen. Maar doordat de actoren moeten verwoorden en concretiseren en zo nodig actualiseren wat zij willen, zal eerder consensus ontstaan dan dat starre posities worden ingenomen.

Belangrijke randvoorwaarden om tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie te komen zijn de aanwezigheid van vertegenwoordigers van groepen of organisaties die de collectieve problematiek inbrengen, het gegeven dat maatregelen in onderlinge afstemming worden ingevuld en de aanwezigheid van een platformcoördinator die over sectorale belangen heen kijkt. Als iedereen ervan overtuigd is dat een oplossing zowel het collectieve probleem vermindert, als tegemoet komt aan het eigen belang, kunnen ruil en onderhandelingen concreet gestalte krijgen. Met andere woorden, door niet eenzijdig maatregelen op te stellen en uit te voeren en door gebruik te maken van de wederzijdse afhankelijkheid van individuen en het collectief, zijn betere voorwaarden aanwezig voor consensus over maatregelen. Dat moet leiden tot een grotere acceptatie.

4.2.2. *Maatschappelijke voortekenen*

Behalve theoretische argumenten zijn er ook argumenten van meer empirische aard die suggereren dat de geschetste strategie in de praktijk effectief zal zijn. In deze studie hebben we het domein van automobilititeit globaal in kaart kunnen brengen. Zoals gezegd geeft deze empirische schets een voorzichtige indicatie dat deze strategie, toegepast op dit domein, wellicht vruchtbaar zou kunnen zijn.

Een eerste indicatie, over de strategie in het algemeen, is dat deze op andere terreinen succesvol blijkt te zijn. Hierbij valt te denken aan de totstandkoming van milieuconvenanten en het terrein van HIV/AIDS. Een tweede indicatie is dat de overheid in de loop der jaren ook zelf haar sturingsoptiek heeft bijgesteld. Dat is van belang omdat juist de overheid zich een andere rol moet aanmeten.

Die nieuwe rol impliceert niet dat de overheid haar macht uit handen geeft. Integendeel, de overheid wendt haar invloed slechts op een andere wijze aan. De overheid, die het initiatief neemt tot de instelling van een platform, legt in een mandaat vast wat de uiteindelijke doelstelling is, wie tot de besluitvorming kunnen worden toegelaten en wat de procedure is

om tot resultaten te komen. Daarmee houdt zij controle op de uitkomsten en de effectiviteit en blijft de mogelijkheid van parlementaire controle open.

De overheid stelt zich dus open voor opvattingen, voorkeuren, belangen en behoeften die afwijken van haar eigen analyses van de collectieve problematiek, zonder haar verantwoordelijkheid voor de oplossing van die problemen uit handen te geven. Het is goed dat de overheid zich dat realiseert.

Een derde indicatie voor het mogelijke succes van de strategie is gelegen in het bestaan van de vele 'good practices' die nu reeds worden ondernomen; deze tonen aan dat de samenleving in staat is zichzelf te mobiliseren om bepaalde collectieve doelen te bereiken. In hoofdstuk 3 wordt gewezen op de ontwikkelingen in het domein van de verkeersveiligheid. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat zeer uiteenlopende organisaties door het inzetten van allerlei ruilgoederen in staat zijn collectieve doelen te bereiken. In hoofdstuk 3 zagen we dat dat ook geldt op het terrein van automobilititeit. In het verlengde hiervan was geconstateerd dat nu reeds een aantal netwerken actief is, zoals ROV's, vervoerregio's, projectgroepen binnen het ROM-gebied en een aantal stuurgroepen. Maar een goed voorbeeld van een platform waarin zowel de 'problemfacers' als de 'verkeersdeelnemers' elkaar als partners hebben kunnen vinden, is er nog niet. Daar ligt dus een uitdaging.

In een samenleving die sterk centralistisch is georganiseerd, zal een strategie zoals onderhandelend bestuur niet effectief kunnen zijn. Maar onderhavige studie bevestigt de constatering van sommigen dat een tendens zichtbaar wordt dat de samenleving 'verhorizontaliseert' (Zijlstra, 1993; Van der Veen & Glasbergen, 1992). De maatschappelijke voor- tekenen voor een effectief platform voor onderhandelend bestuur blijken dan ook gunstig; wellicht zou het platform zelfs een extra impuls kunnen geven aan deze zich ontkiemende ontwikkeling.

4.2.3. *Proces en acceptatie*

Uiteindelijk is de effectiviteit van de strategie afhankelijk van de wijze waarop in de praktijk wordt vormgegeven aan het onderhandelingsproces. De processen en niet de uitingsvorm van de strategie zijn bepalend voor de effectiviteit ervan. Het instellen van een horizontaal platform is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Het gaat om de concrete ruilmogelijkheden die de actoren kunnen en willen inzetten en de wijze waarop de onderhandelingsprocessen in het platform vorm krijgen. Wanneer bijvoorbeeld een van de actoren zijn machtspositie laat gelden en anderen zijn wil oplegt, zal dat consequenties hebben voor de effectiviteit. Immers, de negatieve kenmerken van top-downsturing laten zich dan zien *in* het platform.

De effectiviteit wordt dus in het algemeen beïnvloed door de wijze waarop het stappenplan wordt doorlopen en meer in het bijzonder door de wijze waarop actief gewerkt wordt aan het verkrijgen van acceptatie van de nieuwe aanpak en de uitkomsten daarvan bij betrokkenen.

Acceptatie bij bestuurderen en organisaties

Uit de opstelling van potentiële betrokkenen in de media maar ook bijvoorbeeld uit een aantal automobilité-symposia⁵ die door ons is bijgewoond, blijkt dat standpunten soms niet alleen zeer gepolariseerd zijn, maar ook vrij onwrikbaar. Het zal aanvankelijk dan ook niet gemakkelijk zijn de diverse betrokkenen mee te voeren in de idee van onderhandelend bestuur. Het vereist immers dat de rollen van de participanten die in de loop der jaren zijn gevestigd en maatschappelijk geaccepteerd, gedeeltelijk moeten worden aangepast of bijgestuurd. Hierin heeft de coördinator een belangrijk aandeel. De taak van de platform-coördinator mag geenszins onderschat worden. De coördinator dient niet alleen vaardig te zijn in de sociale processen van onderhandeling, maar ook inhoudelijk kundig. In § 2.2.1 is ingegaan op de managementprincipes die een coördinator kan toepassen om acceptatie van de aanpak bij bestuurderen en organisaties te verkrijgen en te bestendigen.

Acceptatie bij burgers

Voor een belangrijk deel zal de effectiviteit afhankelijk zijn van het feit of de organisaties in staat zijn de wensen en voorkeuren van hun achterbannen te (leren) kennen en in te brengen, een mandaat van hun achterban te krijgen om te kunnen opereren in het platform en vervolgens de uitkomsten van het platform te vertalen voor de burger. Voor wat betreft het laatste is in § 2.2.2 een aantal acceptatiemodellen opgesteld. Tijdens het onderhandelingsproces hangen acceptatie en effectiviteit nauw samen: ze zijn voorwaarde voor elkaar. De overheid, de maatschappelijke organisaties en de burgers zullen concrete voordelen moeten ervaren om de onderlinge relatie te accepteren en ze zullen elkaars rollen moeten accepteren om effectief te kunnen opereren.

Individuele burgers kunnen algemene doelen meestal wel onderschrijven, maar ze volgen ook individuele doelen en zijn dan geneigd afwegingen naar zichzelf toe te redeneren. Ze wijzen ingrijpen door anderen deels af, met als reden dat dit ingrijpen niet past bij hun situatie of niet rechtvaardig is in vergelijking met wat anderen doen. Men moet kunnen inzien dat op een andere wijze aan hun doelen tegemoet kan worden gekomen of dat andere doelen ook passend zijn, hetgeen vaak een kwestie is van ervaring opdoen met een ander aanbod. Bovendien dient men inzicht te krijgen in de bijdrage die anderen ook leveren, om sociale dilemma's te doorbreken.

De wijze waarop tijdens het onderhandelingsproces acceptatiemechanismen worden vormgegeven, is voor een niet onaanzienlijk deel bepalend voor de effectiviteit van de strategie. Twee acceptatiemechanismen zijn van groot belang: het feitelijk inspelen op behoeften van burgers en het vergroten van inzicht in sociale processen van gedragsverandering.

Inspelen op behoefte leidt tot hogere acceptatie en effectiviteit

De mogelijkheden om met de individuele burgers tot overeenstemming te kunnen komen, hangen af van de mate waarin tegemoet kan worden gekomen aan hun behoeften en voorkeuren. In principe zijn er voor

⁵ *Symposium Mobilitédelijk*, gehouden op de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, 14 december 1994. *Nationale duurzaamheidsdebatten*, Platform Duurzame Ontwikkeling, 13 april 1995.

terugdringing van de automobilititeit mogelijkheden op verschillende keuzeniveaus: de keuze tot het zich gaan verplaatsen, de efficiëntie van het autogebruik, het verkleinen van de afstand tot een noodzakelijke bestemming en de keuze voor een ander vervoermiddel dan de auto. Er moet een concreet aanbod worden gedaan om tot een ruil met het autogebruik te komen. De gedragsaanvaardingsmodellen uit de sociale marketing laten zien dat opvattingen vooral veranderen als gevolg van een - incidentele of voorlopige - gedragsverandering, die is uitgelokt of waartoe men sterk is gestimuleerd. Alleen vertrouwen op dwangmatige maatregelen heeft geen zin. Een gevarieerder aanbod van goederen is nodig om gedragseffecten te bereiken. Wanneer mensen door gebruik van die goederen ervaring opdoen, is de kans aanwezig dat het andere gedrag wordt gerechtvaardigd. Daarmee wordt het gedrag bestendigd en zal het voor een langere termijn effectief zijn.

De goederen die in het ruilproces worden ingezet, hoeven niet alleen op eigen belang gericht te zijn om te worden geaccepteerd. Er is ook sprake van een moreel engagement, zodat ook collectieve en sociale goederen moeten worden aangeboden die een appèl doen op ondersteuning van het gemeenschappelijke belang. Maar het verkeer kenmerkt zich toch het meest door non-coöperatief gedrag, waarbij bovendien sprake is van zeer uiteenlopende groepen verkeersdeelnemers met eigen kenmerken en belangen. Een divers aanbod van goederen is dus nodig om tot ruil met automobilititeit te kunnen komen.

Goederen om de automobilititeit terug te dringen, lijken vooral gericht te moeten worden op de wijze waarop mensen hun levensactiviteiten organiseren en op de culturele en waardegebonden aspecten van het autorijden. De auto is zo sterk geïntegreerd in de wijze waarop mensen hun leven organiseren en wordt daarin zo efficiënt bevonden, dat alternatieven daarop moeten scoren. Deels in samenhang daarmee, deels onafhankelijk daarvan, is de auto van grote symbolische waarde geworden. Mensen zullen dus ook alternatieven moeten vinden om inhoud te geven aan de leefstijl naar hun voorkeur en de wijze waarop zij zich van anderen willen onderscheiden.

Bewustwording van sociaal proces leidt tot gedragsbestendiging

Acceptatie en bestendiging van nieuw gedrag treedt op wanneer men merkt of op de hoogte wordt gebracht dat de gedragsverandering een sociaal proces is. De problemen die automobilisten ervaren van het auto-gebruik, zijn een gemakkelijke voedingsbron voor het ontstaan van sociale dilemma's. Wanneer anderen minder de auto gebruiken, verminderen de problemen voor hen die de auto wel blijven gebruiken. Deels is dit op te lossen door gebruik te maken van sociale normen: men volgt anderen die hetzelfde doen. Rechtvaardigheid speelt ook een belangrijke rol, in de zin dat men niet het gevoel moet krijgen dat men onevenredige offers moet brengen. Communicatie is hier van groot belang. Verder moet men inzicht krijgen in de effectiviteit van de gedragsverandering, in de bijdrage tot het verminderen van de collectieve problematiek.

Kortom, overleg en onderhandeling bieden gelegenheid om procesmatig betrokkenheid te creëren, terwijl ruilgoederen die gedrag sturen, produktmatig betrokkenheid creëren. Op deze wijze zijn optimaal de voorwaarden aanwezig voor acceptatie en internalisering van nieuw gedrag, met andere woorden, voor de eigen motivatie van individuele burgers om dit gedrag te blijven volgen.

4.3. Aanbevelingen voor beleid

Indien de strategie van onderhandelend besturen tot uitgangspunt van beleid wordt gekozen, zijn de volgende aanbevelingen voor de overheid relevant.

- a. De overheid dient een geschikt werkgebied te selecteren waarbij niet alleen sprake is van hoge automobilititeit, maar waar ook de collectieve lasten van automobilititeit hoog zijn.
- b. De overheid moet afstappen van haar 'klassieke' rol in de samenleving. Allereerst moet het uitgangspunt van haar handelen zijn dat complexe problemen niet door één organisatie zijn op te lossen. Serieuze samenwerking met maatschappelijke organisaties is daarvoor onontbeerlijk (horizontaal perspectief). Tevens dient de overheid bij het zoeken naar oplossingen voor automobilititeitsproblemen, haar focus niet te beperken tot de sector verkeer en vervoer. De sleutel tot probleemoplossing ligt namelijk in het sectoroverstijgende. Belangrijk is daarom dat de problematiek centraal wordt gesteld en niet sectorale belangen (probleemoriëntatie).
- c. De overheid moet het aandurven het platform een ruim mandaat toe te kennen. Een te beperkte bewegingsruimte voor het platform zal de processen verlammen. Bovendien mag de overheid het mandaat niet doorkruisen (zie ook g.).
- d. De overheid moet op zoek naar een onafhankelijke platform-coördinator. Onafhankelijk betekent dat de coördinator niet een bepaald belang vertegenwoordigt. Omdat zijn rol een grote is, dient de rol van de coördinator geenszins onderschat te worden.
- e. Voorafgaand aan het feitelijke proces dient de overheid tezamen met onafhankelijke professionals tot een algemene en richtinggevende normstelling te komen voor het betreffende werkgebied.
- f. Na de opstartfase dient de overheid het platform de gelegenheid en de tijd te gunnen om tot ontwikkeling te komen. Voorkomen moet worden dat men te snel te veel verwacht van het platform. Dit kan funest zijn voor de onderhandelingsprocessen, omdat dan oplossingen geforceerd worden. Hoewel het best mogelijk is dat zeer snel concrete resultaten worden geboekt, moet de strategie van onderhandelend besturen gezien worden als een lange termijn strategie.
- g. De overheid moet waken voor ambiguïteit. Wanneer eenmaal de keuze is gemaakt deze strategie te volgen, mag de overheid niet tegelijkertijd beleidsmaatregelen nemen die hiermee in strijd zijn. De bereidwilligheid van maatschappelijke actoren om te onderhandelen verdwijnt wanneer de overheid buiten het platform regulerend optreedt.
- h. De overheid moet bereid zijn zelf middelen beschikbaar te stellen. Dit geldt niet alleen voor de facilitering van het platformproces. Ook moet de overheid bereid zijn om concrete ruilmiddelen in te zetten, zoals financiële tegemoetkomingen en infrastructurele voorzieningen.

5. Literatuur

Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Sage Library of Social Research, London.

Baakman, N.A.A. et al. (1994). *Sturing van verkeersgedrag*. In: Bestuurskunde (3)2.

Bal, R. & Vroom, B. de (1993). *Grenzen stellen; De sociale productie van technische normen*. Recht & Beleid WP43, Rijksuniversiteit Leiden.

CBS (1992). *Leefsituatie van de Nederlandse bevolking*. SDU-uitgeverij, 's-Gravenhage.

COB/SER (1991). *Handboek woon-werkverkeer*. SER, 's-Gravenhage.

COB/SER, Platform Telewerken Nederland (1994). *Telewerken, ook voor ons?*. 's-Gravenhage/Zoetermeer.

Derksen, W. et al. (1994). *BoN op Maat*. Recht en Beleid, Leiden.

DG-Milieubeheer (1993). *Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid deelstudie Rijnmond*. Publikatiereeks gebiedsgericht beleid, 's-Gravenhage.

Dynes, R.R. & Aguire, B.E. (1991). *Organizational adaptation to crises: mechanisms of coordination and structural change*. In: Disasters (3)1, p. 71-74.

Economische Statistische Berichten. ESB. Oktober 1994.

Elmendorp, R. (1993). *Elektronica en dwang tegen auto-overlast*. Rotterdam Magazine (9).

Elster, J. (ed.) (1986). *Rational choice*. Basil Blackwell, Oxford.

Ent, R. van der (1994). *Onderhandelend bestuur; Een bestuurskundige verkenning*. Recht & Beleid WP48, Rijksuniversiteit Leiden.

Gemeente Rotterdam (1993). *Luchtkwaliteit*. Rotterdam.

Glasbergen, P. & Driessen, P.P.J. (red) (1993). *Innovatie in het gebiedsgericht beleid; Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. SDU, 's-Gravenhage.

Hanf, K. & O'Toole, L.J. (1990). *Na de top-down versus bottom-up controverse*. In: Hufen J.A.M. & Ringeling A.B.; *Beleidsnetwerken*. VUGA, 's-Gravenhage.

Heuvelhof, E.F. ten & Bruijn, J.A. de (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Stenfert Kroese, Leiden.

- Heuvelhof, E.F. ten (1993). *Gedrag norms voor overheden in horizontale structuren*. Oratie TUD, VUGA, 's-Gravenhage.
- Hirschmann, A.O. (1982). *Shifting Involvements; Private Interest and Public Action*. Princeton University Press, Princeton.
- Hisschemöller, M. (1993). *De democratie van problemen; De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU, Amsterdam.
- Hoekema, A. (1994). *Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur*. In: Hoekema, A.J. & Stout, H.J. (red). *Onderhandelend bestuur*. NJB-reeks, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) (1993). *Bereikbaarheidstypologie van winkelcentra*. 's-Gravenhage.
- Klok, P.-J. (1989). *Convenanten als instrument van milieubeleid*. TU Twente, Enschede.
- Knoke, D. (1988). *Incentives in collective action organizations*. In: *American Sociological Review* (53), p. 311-329.
- Kotler, P. & Roberto, E.L. (1989). *Social marketing; Strategies for changing public behaviour*. Free Press, New York.
- Mayntz, R. (1993). *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*. In *PVS, Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Sonderheft 14.
- McLean, I. (1987). *Public choice; An introduction*. Basil Blackwell, Oxford 1987.
- Ministerie van VROM/DGM (1993). *Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid deelstudie Rijnmond*. Publikatiereeks gebiedsgericht beleid (2), 's-Gravenhage.
- Noyon, R. (1992). *Zonder auto... kan dat? Op zoek naar autoloze huishoudens in Nederland*. Projectbureau IVVS, Regioplan, Amsterdam.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action; Public goods and the theory of goods*. Harvard University Press.
- Provincie Zuid-Holland (1993). *Mobiliteitsplan Zuid-Holland; Deel 1: verstedelijkt gebied*. Provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage.
- Putnam, L.L. & Jones, T.S. (1982). *The Role of Communication in Bargaining*. In: *Human Communication Research* (8), p. 262-281.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (1994). *Naar een duurzaam SVV*. 's-Gravenhage.

- Reyn, L. & Vroom, B. de (1993). *Theo en de chihuahua; Zelfregulering van verkeersgedrag*. Recht & Beleid WP44, Rijksuniversiteit Leiden.
- RIVM (1990). *Zorgen voor morgen; Nationale milieuverkenning 1985-2010*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- RIVM (1992). *Nationale milieuverkenning; Deel 2*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- RIVM (1993). *Nationale milieuverkenning; Deel 3*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. Free Press, New York.
- Rotterdams Dagblad (a) (1994). *Lucht te vuil bij doorgaande wegen*. 22 september 1994.
- Rotterdams Dagblad (b) (1994). *Leegloop dreigt voor Scheepvaartkwartier*. 7 oktober 1994.
- Salter, L. (1988). *Mandated science; Science and scientists in the making of standards*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Scholder, E. et al. (1991). *The Role of Perceived Consumer Effectiveness in Motivating Environmentally Conscious Behaviours*. In: Journal Of Public Policy & Marketing (10), p. 102-117.
- Slavenburg, P. (1994). *Geur van benzeen is de geur van de dood*. Rotterdams Dagblad, 3 oktober 1994.
- Schmitter, P. & Streeck, W. (1981). *The Organization of Business Interests*. In: Discussion paper IIM/LMP 81-31, Wissenschaftszentrum Berlin, augustus 1981.
- Scholder Ellen P., et al. (1991). *The Role of Perceived Consumer Effectiveness in Motivating Environmentally Conscious Behaviors*. In: Journal Of Public Policy & Marketing (10), p. 102-117.
- Snellen, I.T.M. (1987). *Boeiend en geboeid; Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Oratie KUB, Alphen a/d Rijn.
- Spapé, C.L.C.M. (1994). *Votulast; Een oude wijk auto-arme*. In: Verkeerskunde (4), p. 24-28.
- Stadsregio Rotterdam (1994). *Ontwerp-Regionaal Verkeers- en Vervoers-Plan*. Rotterdam.
- Stichting Sociale Dynamo (1994). *Doorzet Document; Verslag van de werkconferentie over de 2de fase sociale vernieuwing Rotterdam 26-10-1994*. Rotterdam.

Termeer, C.J.A.M. (1992). *Configuratiemanagement*. In: Onderzoeksprogramma Beleid en sturing in complexe netwerken WP3, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tertoolen, G. (1994). *Uit eigen beweging...?! Een veldexperiment over beïnvloedingspogingen van het autogebruik en de daardoor opgeroepen psychologische weerstanden*. Proefschrift Universiteit Utrecht, Utrecht.

TNO-INRO (1990). *Vervoermanagement in de Rotterdamse Regio; Een inventarisatie van kansrijke bedrijven en locaties voor het opzetten van proefprojecten*. Delft.

Veen, J. van der & Glasbergen, P. (1992). *De consensusbenadering*. In: Bestuurskunde (5), p. 228-237.

Vervoerregio Rijnmond (1993). *Regionaal Verkeers- en Vervoersplan*. Rotterdam.

Vroom, B. de (1990). *Verenigde fabrikanten*. Wolters-Noordhoff, Groningen.

Vroom, B. de (1991). *Aids en gedragsregulering; Dilemma's en mogelijkheden van overheidsingrijpen en categorale zelfregulering*. Recht & Beleid WP34, Rijksuniversiteit Leiden.

Vroom, B. de (1994). *Onderhandelend bestuur; Een nieuwe vorm van maatschappelijke sturing?* In: Hoekema, A.J. & Stout, H.D. (red) (1994). *Onderhandelend bestuur*. NJB-reeks, Tjeenk Willink, Zwolle.

Waarden, F. van (1989). *Organisatiemacht van belangenverenigingen; De ondernemersorganisaties in de bouwnijverheid als voorbeeld*. Acco, Amersfoort/Leuven.

Wiener, J.L. & Doescher, T.A. (1991). *A Framework for Promoting Cooperation*. In: Journal of Marketing (55), p. 38-47.

Wiener, J.L. (1993). *What Makes People Sacrifice Their Freedom for the Good of the Community*. In: Journal of Public Policy & Marketing (12), p. 244-251.

Wiener, J.L. & Doescher, T.A. (1994). *Cooperation and Expectations of Cooperation*. In: Journal of Public Policy & Marketing (13), p. 259-270.

Zijlstra S.E. (1993). *De paradox van horizontalisering*. In: Van Ommeren, F.J. & Ru, H.J. de (red.). *Covenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. SDU, 's-Gravenhage.