



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden

Hendriks, Frank

Citation

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

Version: Corrected Publisher's Version

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

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

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

Proloog

1

Probleemstelling en methode van onderzoek

1.1 Oude vragen en nieuwe antwoorden

Het begrip *institutie* staat sinds enige tijd sterk in de belangstelling van bestuurskundigen. In de periode dat de voorliggende studie werd verricht, werd het belang van instituties onderstreept in een reeks van bestuurskundige oraties (Bekke, 1990; Toonen, 1990; Derksen, 1990; Lehning, 1991; Frissen, 1991). In 1994 richtten de Universiteiten van Leiden, Rotterdam en Twente zelfs een gemeenschappelijke onderzoeksschool op met als hoofdthema 'institutionalisering binnen het openbaar bestuur'. De eerste onderzoeksconferentie rond dit thema leidde tot de volgende conclusie: "Hoewel het thema (...) veel deelnemers aanspreekt, bestaat er onduidelijkheid over wat er nu precies onder dit thema moet worden verstaan".¹ De Nederlandse bestuurskundigen hoeven zich zeker niet te schamen voor hun verwarring. Ook buitenlandse (bestuurs)wetenschappers tasten op dit vlak in het duister. Dit proefschrift is geschreven om de verwarring omtrent het begrip *institutie* te verminderen en het inzicht in de werking en betekenis van bestuurlijke instituties te vergroten.

De hernieuwde en groeiende belangstelling voor instituties beperkt zich niet tot de bestuurskunde. Er is sprake van een opkomend '*neo-institutionalisme*' over de gehele breedte van de sociale wetenschappen: in de politicologie, het recht, de sociologie, de economie en de geschiedenis (DiMaggio en Powell, 1991: 3; Jepperson, 1991: 143). De verschillende 'new institutionalisms' hebben met elkaar gemeen dat zij menselijk (keuze)gedrag in de eerste plaats vanuit de sociale context beschrijven en verklaren. Het opkomend neo-institutionalisme in de politicologie en bestuurskunde vormt logischerwijs het primaire aanknopingspunt voor deze studie. March en Olsen hebben de centrale stelling van deze benadering kort samengevat als: "*simply an argument that the organization of*

political life makes a difference" (March en Olsen, 1984: 747). Dit betekent, vrij vertaald, dat de wijze waarop de besluitvorming geïstitutionaliseerd is – in duurzame structuren gegoten is – verschil uitmaakt voor het verloop en het resultaat van collectieve keuzeprocessen.

Volgens March en Olsen werden politieke en bestuurlijke instituties heron-dekt in de jaren tachtig, na tientallen jaren van relatieve verwaarlozing. Het boek waarin zij dit beweren heet niet voor niets *"Rediscovering Institutions"* (March en Olsen, 1989). De jaren vijftig, zestig en zeventig waren volgens March en Olsen de hoogtijdagen van de 'moderne' politicologie, waarin een atomistische en 'harde' benadering van politiek keuzegedrag centraal stond,² terwijl de context en de 'zachte' kant van de politiek – de politieke instituties en culturen – veronachtzaamd danwel geringgeschat werden. In Duitsland noemt men dit de periode van *"die vergessenen Institutionen"* (Göhler, 1987:7). In de periode die aan de hoogtijdagen van de moderne politicologie vooraf ging stonden instituties duidelijk meer centraal, niet alleen in de politieke wetenschappen maar in de sociale wetenschappen als geheel. Bij deze periode zoeken de neo-institutionalisten opnieuw aansluiting. De neo-institutionele theorievorming is in feite niet meer dan een poging om nieuwe antwoorden te formuleren op oude vragen.

Het klassieke thema waar deze studie op gebaseerd is staat in de literatuur bekend als *"the mobilisation of bias"*. Dit thema werd door de Amerikaanse politicoloog Schattschneider expliciet in een institutioneel kader geplaatst. In 1961 schreef Schattschneider, in zijn tijd een fel tegenstander van de opkomende behavioristische politicologie:³ *"All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out"* (Schattschneider, 1961: 71). Met het begrip 'bias' doelde hij op een preoccupatie met bepaalde strijdpunten en een gelijktijdige verwaarlozing van andere strijdpunten. Schattschneiders idee van *bias* wordt in dit proefschrift verbreed tot het begrip 'cultural bias', dat behalve op het keuzegedrag van actoren ook op de achterliggende waarden en denkbeelden doelt. De cultuurtheorie van Douglas, Wildavsky en anderen, waar dit begrip op stoelt, wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid behandeld. Deze theorie wordt door sommigen gezien als *"a promising typological version of the new institutionalism"* (Selle, 1991: 122; Grendstad en Selle 1995: 5).

Het begrip 'organization' is bij Schattschneider synoniem aan de term 'institution'.⁴ Wat organisaties en instituties zijn wordt echter niet geheel duidelijk in zijn werk. Wat voor soort organisaties en instituties zijn het die *bias* kunnen mobiliseren? Hoe moeten we ons de mobiliserende werking van organisaties en instituties voorstellen? Op deze vragen biedt ook de recente (neo-)institutionele literatuur geen duidelijk antwoord: er bestaat nog steeds grote verwarring omtrent de inhoud en betekenis van instituties (Jepperson, 1991: 143, Jordan, 1990: 478, Windhoff-Héritier, 1991: 36). Om die reden is dit onderzoek opgezet als een ver-

kennende studie naar het belang van instituties voor collectieve besluitvorming. Het te verkennen terrein is in deze studie beperkt tot het bestuursstelsel waarin collectieve besluitvorming plaatsvindt. Het gaat daarbij om de bestuurlijke instituties van de overheid alsook om de duurzame relaties tussen bestuur en bestuurd. In het theoretisch deel van deze studie zal gezien worden hoe men dergelijke instituties kan beschrijven en wat men van dergelijke instituties kan verwachten. In het empirisch deel zullen deze beschouwingen en verwachtingen geconcretiseerd en verfijnd worden. Daarbij zullen beleidsprocessen in twee Europese steden cultureel geanalyseerd worden en in verband gebracht worden met de bestuurlijke instituties die de besluitvorming in deze steden inkaderen.

In het vervolg van dit eerste hoofdstuk bespreek ik eerst de keuze voor het te onderzoeken beleidsterrein en de te onderzoeken steden, waarna ik de thematiek van deze studie nader omschrijf (paragraaf 2). Vervolgens behandel ik de probleemstelling en de daarin besloten doelen en beperkingen (paragraaf 3). Voorts ga ik in op de discussie over vergelijkend onderzoek en bepaal ik mijn keuze voor een specifieke onderzoeksaanpak (paragraaf 4). In de slotparagraaf biedt ik een overzicht van de komende hoofdstukken (paragraaf 5).

1.2 Het veld van analyse

Het empirisch deel van deze studie spitst zich toe op het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van het gestaag groeiend autoverkeer in steden. Het automobiliteitsvraagstuk is om twee redenen interessant voor een vergelijkende institutionele verkenning. In de eerste plaats omdat het een prangend stedelijk vraagstuk is dat zich in verschillende steden op soortgelijke wijze voordoet. Bijna alle steden in het geïndustrialiseerde Westen (en vele steden daarbuiten) hebben sinds de Tweede Wereldoorlog te kampen met een groeiend autopark dat een toenemend beslag legt op een steeds schaarser wordende ruimte. De details van het automobiliteitsbeleid mogen van stad tot stad verschillen, maar de hoofdthema's zijn in wezen steeds dezelfde. Het gaat om doorstroming versus overlast, om bereikbaarheid versus leefbaarheid, om dynamiek versus duurzaamheid. Een niveau dieper stuit men telkens op de klassieke spanning tussen individuele en collectieve rationaliteit. Autorijden is één van die dingen waar ieder individu afzonderlijk grote voordelen van verwacht, maar waar de gemeenschap als geheel grote nadelen van kan ondervinden: de optelsom van individuele rationaliteiten kan leiden tot opstoppingen en files, maar ook tot milieubederf en vershraling van de publieke verblijfsruimte. In dit opzicht is het automobiliteitsbeleid exemplarisch voor een reeks collectieve keuzeproblemen.

Het centrum van de stad staat in het middelpunt van het automobiliteitsbeleid. Dit is de plek waar de meeste automobilisten zich naar toe bewegen. Tegelijkertijd is het de plek waar doorgaans de minste ruimte beschikbaar is. Als de inwoners van een willekeurige stad met een speld op de stadsplattegrond

zouden moeten aangeven waar volgens hen sprake is van een automobilitéitsprobleem, dan zou het stadshart ongetwijfeld zwart zien van de spelden. Dit betekent niet dat de beleidsanalyse zich eenvoudig tot dit gebied kan beperken. Auto's rijden het centrum in en uit, over wegen die de binnenstad verbinden met het ommeland. De publieke besluitvorming ten aanzien van die wegen heeft directe relevantie voor het autoverkeer in de binnenstad. Hetzelfde geldt voor het beleid ten aanzien van alternatieve vervoersmiddelen.⁵ Met het oog op de uitvoerbaarheid van het onderzoek moeten dan ook twee beperkende criteria in acht genomen worden. Om te beginnen dient het onderzoek beperkt te worden tot het beleid dat een duidelijk, door beleidsactoren bedoelde, band heeft met de automobilité in de (binnen)stad. Daarnaast is het wenselijk het onderzoeksgebied in geografische zin enigszins af te bakenen. De grens die ik aanhoud is enigszins arbitrair – zoals iedere grens zou zijn – maar wel duidelijk: hij valt samen met de ring van snelwegen rond de twee steden die ik onderzoek.

Het stedelijk automobilitéitsbeleid is in de tweede plaats interessant omdat het veel aanknopingspunten biedt voor het bestuderen van het bestuursstelsel als 'institutioneel ensemble' (vgl. Toonen, 1990). Spelers van verschillende bestuurlijke niveaus (van wijkraad tot nationale overheid) en uit verschillende bestuurlijke sectoren (denk aan de sectoren voor het wegverkeer, het openbaar vervoer, de ruimtelijke ordening, de architectuur, het milieu en alle gevestigde netwerken daaromheen) hebben belang bij de ontwikkeling van het beleid. Dit wetende is het interessant om te bezien welke rol deze actoren in werkelijkheid spelen, en in hoeverre ze daarbij geholpen of juist gehinderd worden door de manier waarop het institutioneel ensemble georganiseerd is.

Welke periode en welke plaatsen?

Nu duidelijk is op welk terrein de beleidsvorming wordt onderzocht, en waarom voor dit terrein is gekozen, is het de vraag in welke plaatsen en over welke tijdsperiode de beleidsvorming onderzocht wordt. Het onderzoek beslaat de naoorlogse periode tot 1994.⁶ De onderzochte plaatsen zijn Birmingham en München, die beide na de oorlog de reputatie hebben opgebouwd als zijnde 'de belangrijkste stad buiten de hoofdstad'. Birmingham staat bekend als de *second city* van Engeland (zie Newton, 1976). München werd voor de eenwording zelfs 'die heimliche Hauptstadt' van West-Duitsland genoemd. Deze steden zijn gekozen omdat ze naast de nodige overeenkomsten ook interessante verschillen vertonen. Juist deze verschillen zijn voor een verkennende institutionele vergelijking van grote waarde.

De overeenkomsten tussen Birmingham en München steken vooral in de beleidsmatige uitgangspunten. Vlak na de oorlog zijn in beide steden de materiële noodzaak en de politieke wil aanwezig om het stadscentrum (en dus ook het centrale wegennet) vanuit het niets opnieuw te bouwen. Het stadshart wordt in beide steden gezien als 'tabula rasa'. In München kan men niet veel anders want het centrum van de stad ligt vrijwel geheel in puin. In het stadshart van Birmingham is de verwoesting minder totaal, maar wordt het overgeblevene

evengoed afgeschreven en weggedacht. Het eind van de oorlog is voor de bestuurders van beide steden het begin van een nieuwe tijd – de klokken staan na de oorlog als het ware gelijk op 'uur 0'.

In het eerste naoorlogse decennium groeit München, evenals Birmingham, naar de magische grens van 1 miljoen inwoners toe.⁷ Tezelfdertijd wordt in beide steden een dramatische groei van het autoverkeer voorzien. Het beleid ten aanzien van het wassend autoverkeer loopt aanvankelijk parallel, maar gaat na verloop van tijd opvallend uiteenlopen. Men kan zeggen dat Birmingham het autovolgend beleid, waarbij de stad wordt aangepast aan de vereisten van het groeiende autoverkeer, voortzet, terwijl München haar 'Verkehrspolitik' ombuigt in een beleid waarin de publieke ruimte en het openbaar vervoer voorop komen te staan. Terwijl Birmingham te boek komt te staan als de grootste Europese stad zonder een metro- of sneltramnet (een titel die zij deelt met Manchester) wordt München volgens kenners "the showpiece of rail-investment and pedestrianisation in the Federal Republic" (Hall en Hass-Klau, 1985: 9-13). Terwijl München zich afkeert van het model van de 'autogerechte Stadt' wordt Birmingham een echte 'car city', met een infrastructuur die zelfs geschikt is voor het houden van formule-1 autoraces.⁸ Er ontstaat met andere woorden een beleidsmatig contrast.

Het bestuurlijk systeem rond deze steden vertoont eveneens een contrast. Wanneer men de politiek-bestuurlijke context oppervlakkig bekijkt, ziet men vele overeenkomsten. Men ziet gemeenteraden en parlementen, gespecialiseerde ambtenaren en verantwoordelijke politici, lokale verkeersafdelingen en nationale verkeersministeries, beleidssectoren en beleidsnetwerken, partijen pro-auto en partijen contra-auto. Als men de politiek-bestuurlijke instituties nader en in elkaars samenhang bekijkt, dan ziet men echter ook opvallende verschillen. De stedelijke bestuursystemen blijken op een andere manier te zijn georganiseerd: gemeenteraadsleden, politiek verantwoordelijken, ambtenaren en belanghebbende buitenstaanders blijken structureel andere relaties te onderhouden. Daarnaast blijkt dat de lokale systemen verschillende posities innemen in het gehele staatsbestel (Humes, 1993). Birmingham en München hebben te maken hebben met uiteenlopende verhoudingen en regels die horen bij, respectievelijk, Westminster Unitarisme en Coöperatief Federalisme (zie Toonen, 1990). Volgens sommigen nemen de Duitse en Britse⁹ bestuursystemen zelfs randposities in op het analytische speelveld (Salet, 1994: 32).

De vraag is nu of het beleidsmatige contrast tussen Birmingham en München verband houdt met het institutionele contrast. Met de stelling van Schattschneider en de (neo-)institutionele theorie in het achterhoofd kan men vermoeden dat 'biases' in de collectieve besluitvorming verbonden zijn met de institutionele context (zie Thelen en Steinmo, 1992: 10). Dit is echter een zeer globaal en ongespecificeerd vermoeden. In het empirisch onderzoek zal moeten blijken of dit vermoeden ook gegrond is – dat wil zeggen: of de vermoede relaties geconcretiseerd en gespecificeerd kunnen worden. De hamvraag is uiteindelijk of de bestuurlijke instituties *aantoonbaar* verschil hebben uitgemaakt.

1.3 Naar een probleemstelling

Dit onderzoek draait om het publiek domein van steden, waarbij twee betekenissen van het publiek domein tegelijk aan de orde zijn: een ruimtelijk-fysieke en een politiek-democratische.

In de eerste betekenis staat het publiek domein gelijk aan de openbare ruimte van het stedelijk gebied (vgl. Blauw, 1989; Hajer, 1990). In de openbare ruimte verblijven mensen om verschillende redenen (om te winkelen, te ontspannen, te flirten, om zaken te doen, etc.) en in die ruimte bewegen mensen zich ook op verschillende manieren voort (met de auto, via het openbaar vervoer, op de fiets en te voet). De publieke ruimte is in wezen de openbare huiskamer waar iedereen gebruik van wil maken en in beginsel ook mag maken (Ellis, 1986: 130). In de praktijk is de publieke ruimte echter niet voor iedereen in gelijke mate toegankelijk. Dit komt omdat de potentiële gebruikers meestal zeer talrijk zijn, terwijl de publieke ruimte in steden meestal krap bemeten is. Daar komt bij dat de publieke ruimte sinds de Tweede Wereldoorlog in toenemende mate opgeëist is door het autoverkeer. Omdat het autoverkeer bijna altijd sterker groeide dan er ruimte voor geschapen kon worden is de automobilititeit een constant probleem geweest voor naoorlogse beleidsmakers. Voor de één was het gebrek aan exclusieve ruimte voor de auto het probleem, voor de ander was de dominantie van de auto in het publiek domein het probleem. Dat er een spanningsverhouding bestaat tussen auto en publieke ruimte wordt doorgaans door iedereen erkend, maar hoe die spanning verminderd zou moeten worden, daarover verschillen de meningen nogal. In deze studie worden de uiteenlopende meningen samengevat in aantal basisopvattingen ten aanzien van het publiek domein en de juiste plaats van de auto daarin.

In de tweede betekenis staat het publiek domein voor de openbare sfeer waarin zaken van algemeen belang bediscussieerd en bepaald worden (vgl. Kreukels en Simonis, 1988; Ranson en Stewart, 1994). Deze opvatting van het publiek domein is minder makkelijk te concretiseren dan de eerste opvatting. Voor dit moment volstaat de metafoor van de arena waarin bestuurders, burgers en andere belanghebbenden vanuit uiteenlopende gezichtspunten met elkaar in debat gaan over de inhoud en uitwerking van publiek beleid. In een democratische staat is iedere actor in beginsel vrij om zich in de collectieve besluitvorming te mengen. In principe kan iedere actor aanspraak maken op gelijke betrokkenheid en gelijk respect (Lehning 1991: 32). In de praktijk staat de beleidsarena echter niet altijd voor iedere actor in gelijke mate open (Fleurke, 1982). Daarbij komt dat de rollen in het publiek domein niet zelden ongelijk verdeeld zijn. Het kan zijn dat sommige partijen constant de hoofdrol spelen, terwijl andere partijen continue vast zitten aan een bescheiden bijrol of soms het toneel helemaal niet opkomen. Kortom, iedereen heeft het recht om zijn ideeën uit te dragen, maar niet iedereen is in de gelegenheid om daadwerkelijk inbreng te hebben in het beleid. Die gelegenheid wordt onder andere bepaald door de politiek-bestuurlijke instituties, die tezamen de posities en de rollen van de verschillende beleids-

actoren op het strijdtoneel beïnvloeden.

De twee betekenissen van het publiek domein worden hier in elkaars verlengde beschouwd. Door te kijken naar de wijze waarop Birmingham en München zijn omgegaan met de spanningsverhouding tussen automobilititeit en openbare ruimte hoop ik iets te leren over de toegankelijkheid van de twee beleidsarena's en over de wijze waarop de bijbehorende bestuursystemen omgaan met uiteenlopende houdingen en rationaliteiten. Belangrijke vraag daarbij is of de verschillende systemen mogelijkheden bieden voor een waardenrationeel debat – of de systemen cultureel pluralisme op voorhand reduceren of juist koesteren en benutten. Cultuursociologen hebben er in navolging van Mannheim en Weber op gewezen dat het substantieel-rationele debat in moderne samenlevingen overwoekerd dreigt te worden door het functioneel-rationele denken. Voor het publiek beleid betekent dit dat de discussie over uiteenlopende waarden verdrongen dreigt te worden door een uniforme instrumentele logica (Zijdeveld, 1983a: 79). In hoeverre is dit proces in Birmingham en München voortgeschreden? In hoeverre hebben de bestuurlijke instituties daarbij een stimulerende danwel remmende invloed uitgeoefend? Dergelijke vragen gaan schuil achter de empirische onderzoeksvraag, die als volgt geformuleerd wordt:

- Welk verband bestaat er tussen de institutionele vormgeving van het bestuur en de wijze waarop steden als Birmingham en München omgaan met uiteenlopende houdingen ten aanzien van de plaats van de auto in de publieke ruimte?

Deze empirische vraag wordt gesteld om uiteindelijk een beter antwoord te kunnen geven op een theoretisch vraagstuk. Zoals ik eerder heb aangegeven is het mijn bedoeling om meer grip te krijgen op de betekenis van de institutionele factor in het bestuur. Hierover bestaat veel verwarring, die door een combinatie van empirisch en theoretisch onderzoek verminderd kan worden. Het tweede deel van de probleemstelling luidt dan ook:

- Wat is de betekenis van de institutionele factor in het bestuur en hoe kan deze factor bestuurskundig beschreven worden?

De grenzen en het bereik van de studie

De bovenstaande probleemstelling verdient enige uitleg. Allereerst wil ik erop wijzen dat in de empirische vraagstelling niet de beleidsactoren centraal staan, maar de houdingen of oriëntaties die ten aanzien van het automobilititeitsbeleid onderscheiden kunnen worden. Het klassieke actoronderzoek in de traditie van Lasswell en anderen is gericht op het succes van actoren in de collectieve besluitvorming: "who gets what when and how?" (Lasswell, 1936; 1958). Ik richt me daarentegen op de integratie van waardenpatronen in de beleidsvorming en volg daarbij eerder één van Schattschneiders centrale vragen: "*why do some ideas gain currency and others do not*" (Schattschneider, 1961: 74; zie ook Steinmo en

Thelen, 1992: 22-6). De reden daarvoor is van principiële en praktische aard. De actoren die zich met het verkeersbeleid in Birmingham en München hebben bemoeid zijn zeer talrijk en sterk uiteenlopend. De concrete wensen en eisen die zij naar voren hebben gebracht zijn schier oneindig en bovendien sterk tijd- en plaatsgebonden. De algemene waarden vanwaaruit deze actoren hun wensen en eisen hebben geformuleerd zijn echter veel minder talrijk en ook veel minder tijd- en plaatsgebonden. Voor een systematische vergelijking is het zinvol om de vele actoren en de talloze wensen en eisen samen te vatten in een overzichtelijke reeks van waardenpatronen en basisoriëntaties. Terwijl de concrete actoren en hun wensen vaak onvergelijkelijk zijn, bieden de algemene waardenpatronen een geschikte vergelijkingsbasis voor het empirisch onderzoek. In het theoretisch deel van deze studie zal die vergelijkingsbasis gezocht worden in een typologie van beleidsculturen, die op elk van de twee casus toegepast kan worden.

De probleemstelling is tweezijdig. De integratie van waardenpatronen in het beleid vormt de ene zijde, de institutionele vormgeving van het bestuur de andere zijde. Het onderzoek is erop gericht om beide zijden te verhelderen en met elkaar te verbinden. Neo-institutionalisten stellen dat bestuurlijke instituties een factor van belang vormen, maar waaruit bestaat deze factor eigenlijk? En op welke wijze werkt deze factor door in de beleidsvorming? De neo-institutionele theorievorming is nog niet zover gevorderd dat deze vragen gerelateerd kunnen worden aan een afgebakend, samenhangend stelsel van uitspraken. Simpelweg toepassen van een uitgekristalliseerde theorie is dus niet aan de orde. De institutionele factor zal eerst stukje bij beetje, gebruik makend van verschillende auteurs en uiteenlopende casus, in kaart gebracht moeten worden. Dit onderzoek kan dan ook een proeve van verkennende theorievorming worden genoemd (Yin, 1984: 133). Dergelijk onderzoek is niet zozeer gericht op het leggen en afbakenen van monocausale relaties, alswel op het tastend *verstehen* van een complex fenomeen in nog complexere context.

Een gunstig neveneffect van *verstehend* beleidsonderzoek is dat de bestuurskundige kaartkennis van bestuurssystemen – in dit geval van twee belangrijke buurlanden – vergroot wordt. De bestuurlijke instituties die formeel een functie hebben in de beleidsvorming zijn over het algemeen wel in kaart gebracht, maar over de feitelijke rol van deze instituties in beleidsvormingsprocessen is meestal weinig bekend (Dente, 1990: 57). Om hier meer inzicht in te krijgen onderzoek ik concrete beleidsvormingsprocessen, om vervolgens te bezien welke instituties in hoeverre van invloed zijn geweest op de beleidsvorming. De beleidsanalyse ondersteunt op die manier de institutionele analyse en begripsvorming (vgl. Toonen, 1993). Vergelijkend onderzoek naar het binnenlands bestuur van vreemde mogendheden heeft bovendien als voordeel dat de bijzonderheden van het eigen bestuurssysteem uiteindelijk beter begrepen kunnen worden (vgl. Jann, 1983: 68).

Bij de nadere omschrijving van de probleemstelling komen ook de beperkingen van het onderzoek in beeld. Het mag inmiddels duidelijk zijn dat de studie geen uitspraken zal opleveren over het verband tussen *de* beleidsontwikkeling en *de* institutionele context van *het* grootstedelijk gebied in Engeland en Duitsland. Het onderzoek heeft betrekking op één specifiek beleidsterrein. Verbanden die op het vlak van het automobiliteitsbeleid worden aangetroffen kunnen bijvoorbeeld niet zomaar overgeplaatst worden naar het stedelijk jeugd- of kunstbeleid. Bovendien wordt de beleidsontwikkeling slechts in één stad per land onderzocht, hetgeen inhoudt dat de politiek-bestuurlijke context slechts vanuit één plaatselijk gezichtspunt verkend wordt. Dit stelt zeker grenzen aan de generalisatie van uitspraken naar het niveau van hele landen.

Daarmee is niet gezegd dat het onderzoek een volstrekt particularistisch beeld op zal leveren. Allereerst gaat het hier niet om een extreem of uitzonderlijk collectief keuzeprobleem. Het automobiliteitsvraagstuk is in de kern van de zaak – daar waar het gaat om de spanning tussen private en publieke belangen en van functionele en substantiële rationaliteiten – exemplarisch voor een reeks van collectieve keuzeproblemen, zoals ik in paragraaf 2 reeds onderstreepte. Daarnaast is de institutionele omgeving van Birmingham en München niet volkomen uniek. In deze omgeving treffen we elementen aan die voor alle steden in Duitsland en Engeland gelden. De Duitse Basiswet geldt voor München evengoed als voor Frankfurt en Hamburg. Het Britse Verkeersministerie stelt voor een belangrijk deel dezelfde randvoorwaarden aan Birmingham als aan Manchester en Liverpool. Dit wil niet zeggen dat de Birminghamse ervaringen met dit ministerie automatisch gegeneraliseerd kunnen worden naar alle andere Britse steden, maar irrelevant zijn die ervaringen ook weer niet voor het begrijpen van beleidsvorming in stedelijk Engeland.

Nochtans is het verstandig om geen verwachtingen te koesteren omtrent de statistische generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Het streven is primair gericht op analytische of theoretische generalisatie (vgl. Yin, 1987: 39; Hutjes en Van Buren, 1992: 63; Rosenthal en 't Hart, 1994). Ik wil uiteindelijk uitspraken doen over de aard en de betekenis van een verschijnsel (de institutionele factor). Het is niet mijn bedoeling om algemene uitspraken te doen over de invloed van instituties op een reeks van empirische gevallen (bijvoorbeeld alle Britse en alle Duitse steden). Niet het zoeken naar statistische regelmaat is het doel van deze vergelijkende gevalsstudie, maar het zoeken naar eenheid in verscheidenheid. In de eerste plaats ter identificatie van typen van gevallen. In de tweede plaats ter identificatie van de uiteenlopende combinaties van factoren die van beslissende invloed zijn op het ontstaan of het veranderen van bepaalde verschijnselen in een verschillend type context (zie Hutjes en Van Buren, 1992: 65).

Om misverstanden te voorkomen wil ik tenslotte nog eens benadrukken dat dit in de eerste plaats een bestuurskundig en geen planologisch onderzoek is. De studie is niet gericht op het bieden van een sluitende verklaring voor de omvang en de impact van het autoverkeer in Birmingham en München. Het onderzoek

spitst zich toe op de invloed die bestuurlijke instituties uitoefenen op de wijze waarop beleidsactoren het automobilitéitsvraagstuk in hun stad tegemoet treden – op de voorwaarden die bestuurlijke instituties stellen aan het denken en doen in de beleidsarena. Niet-bestuurlijke variabelen komen in het onderzoek aan bod voorzover ze het beeld van de institutionele factor in het bestuur kunnen verscherpen. In planologische onderzoek naar het automobilitéitsbeleid staan de ruimtelijke variabelen meestal voorop en worden de bestuurlijke instituties doorgaans als randvoorwaarden meegenomen. In dit *bestuurskundig* onderzoek staan de bestuurlijke instituties centraal en worden de geografische variabelen als randvoorwaarden verdisconteerd.

1.4 De aanpak van vergelijkend onderzoek

De discussie over de aanpak van vergelijkend beleidsonderzoek is tot nu vooral in de politicologie gevoerd. Hoogerwerf heeft in deze discussie een pregnant standpunt ingenomen. Hij ziet de vergelijkende politicologie als “dat deel van de politicologie dat zich bezig houdt met de beschrijving en verklaring van overeenkomsten en verschillen tussen politieke verschijnselen op verschillende plaatsen en tijdstippen” (Hoogerwerf, 1984: 244). De vergelijkende politicologie kenmerkt zich volgens hem niet door een specifieke methode van onderzoek, maar door een grensoverschrijdend veld van onderzoek. Hij constateert en accepteert dat vergelijkende politicologen van verschillende – kwantitatieve en kwalitatieve – methoden gebruik maken.

Lijphart heeft zich van deze opvatting gedistantieerd. Volgens hem kenmerkt de ware vergelijkende politicologie zich door het gebruik van één van de vier basismethoden van empirisch onderzoek: de vergelijkende methode. Gerangschikt naar de mate waarin de vier methoden de *ceteris paribus* clause garanderen – dat wil zeggen garanderen dat de overige omstandigheden gelijk blijven – onderscheidt hij: de experimentele methode, de statistische methode, de vergelijkende methode en de case-study methode (Lijphart, 1975). Bij de experimentele methode is de controle over de omstandigheden waarin het onderzoek plaatsvindt het grootst, bij de case-study methode is die controle het kleinst. De vergelijkende methode biedt meer controle-mogelijkheden dan de case-study methode, maar biedt minder mogelijkheden dan de statistische methode voor het doen van generaliserende uitspraken. Dit komt omdat *n* – het aantal cases – in vergelijkend onderzoek meestal veel kleiner is dan in statistisch onderzoek, hetgeen systematische controle door middel van partiële correlaties ondergraaft.

Er staan volgens Lijphart twee wegen open om het generaliserend vermogen van de vergelijkende methode te vergroten: 1) het aantal cases aanzienlijk vergroten – hetgeen het onderscheid met de statistische methode doet vervagen 2) uitgaan van sterk op elkaar gelijkende cases, die zoveel omstandigheden gemeen hebben dat op die manier de controle vergroot wordt. Lijphart is voor-

stander van de tweede strategie, die ook wel de Comparable Cases Strategy of het Most Similar Systems Design (MSSD) wordt genoemd. Deze strategie is in wezen een herformulering van Mills klassieke Method of Difference (Lane en Ersson, 1994: 107). Geconfronteerd met ernstige kritiek heeft ook Lijphart moeten toegeven dat het MSSD niet meer kan opleveren dan partiële (statistische) generalisaties. De inzichten die langs deze weg verkregen worden zijn slechts overdraagbaar naar die gevallen die overeenkomen voor wat betreft de achtergrondvariabelen (vgl. Lijphart, 1975; 1994: 13).

De kritiek op het Most Similar Systems Design was vooral afkomstig van positivistisch georiënteerde auteurs. In ons land heeft Lieshout een reeks bezwaren geformuleerd. In zijn ogen levert het MSSD veel te magere resultaten op om te kunnen spreken van een bijdrage aan de empirische wetenschap. Naar zijn mening is er pas sprake van zinvol empirisch onderzoek als dit onderzoek leidt tot algemeen geldende uitspraken en als daarbij een aantal methodologische regels in acht wordt genomen. Het MSSD voldoet niet aan deze voorwaarden en leidt daarom tot uitspraken die – volgens de genoemde auteur – slechts passen in een curiositeitenwinkel of in een televisiequiz. De vergelijkende politicologen – en met hen de vergelijkende bestuurskundigen – worden door Lieshout voor de keuze gesteld: “of ze aanvaarden, in navolging van vele historici dat hun werkzaamheden niet kunnen worden gerekend tot het terrein van de empirische wetenschap, of ze passen hun onderzoeken aan de regels aan” (Lieshout, 1983: 322).

Het is de vraag of de keuzesituatie zo zwart/wit is als zij in bovenstaand citaat wordt voorgesteld. Lieshout gaat er bij zijn evaluatie van het MSSD van uit dat statistische generalisatie het enig nastrevenswaardige doel van empirisch onderzoek is. Vanuit dit doel geredeneerd is het MSSD – dat nooit meer kan zijn dan een *quasi*-statistisch design – wellicht minder krachtig dan een puur ‘extensief’ onderzoeksdesign, gebaseerd op representatieve steekproeven en ondersteund door statistische technieken. Lieshout miskent echter het belang van analytische generalisatie voor de empirische wetenschap. Empirische aanscherping van een analytisch begrip (bureaucratisering, informatisering, institutionalisering, etc.) is minstens zo belangrijk als het empirisch vaststellen van statistische regelmaat en spreiding. Analytische generalisatie is minstens even belangrijk als statistische generalisatie. Analytische generalisatie is gebaat bij een ‘intensief’ onderzoeksdesign waarop het MSSD (maar dan als *niet*-experimenteel design) een waardevolle aanvulling kan vormen, zoals ik hieronder zal betogen.

Intensief vergelijkend onderzoek

Bij extensief en intensief onderzoek passen verschillende waarnemingsmethoden. In het eerste geval moet men vooral denken aan grootschalig, op enquetes gebaseerd survey-onderzoek naar een beperkt aantal variabelen. In het tweede geval gaat het om nauwkeurige waarneming van een complex verschijnsel in een nog complexere context (zie Van der Veen, 1988: 143). Het intensief te bestuderen verschijnsel is idealiter abstract gedefinieerd. Daarom richt ik me op de

institutionele mobilisatie van grondhoudingen en basisoriëntaties die abstraheren van tijd- en plaatsgebonden opvattingen en gedragingen. Om een dieper inzicht te krijgen in de mobiliserende werking van instituties worden twee uiteenlopende gevallen bestudeerd en met elkaar vergeleken. Interne doorlichting en externe spiegelwerking vullen elkaar daarbij aan. Een combinatie van 'within-case analysis' en 'cross-case analysis' kan het inzicht in een verschijnsel vergroten (vgl. George en McKeown, 1985: 30). Contrastwerking, zowel binnen als tussen de casus, is cruciaal voor het 'rationales Verstehen' van een verschijnsel in zijn context (zie ook Zijdeveld, 1988: 49).

Een vergelijkende studie volgens een intensief onderzoeksdesign kan men *intensief vergelijkend onderzoek* noemen. Intensief vergelijkend onderzoek volgt een andere logica dan extensief vergelijkend onderzoek, maar is daarom niet minder legitiem of minder waardevol. "Diese Vorgehensweise im Rahmen einer multi-case study entspricht im übrigen einer durchaus akzeptierten Vorgehensweise im Rahmen vergleichender Staats- und Verwaltungswissenschaft, die das 'Verstehen von Phänomenen und Konfigurationen' in das Zentrum der Analyse rückt", schrijven Hesse en Benz (1990: 18). Sommigen spreken in dit verband van een hermeneutische aanpak, die onderscheiden kan worden van een (overheersende) nomologische aanpak van empirisch onderzoek. Terwijl men bij een nomologische aanpak streeft naar empirisch onderbouwde wetmatigheden, is men bij een hermeneutische aanpak gericht op het begrijpen van een verschijnsel in relatie tot de omstandigheden waarin het voorkomt (Van Strien, 1986: 64). In het eerste geval gaat het om 'als-dan uitspraken', die altijd en overal opgaan, en in het tweede geval om 'wanneer-dan uitspraken', die tijd- en plaatsgebonden zijn. De laatste soort uitspraken zijn kenmerkend voor een culturele c.q. institutionele benadering van sociale verschijnselen (Zijdeveld, 1988: 27).

Extensief (vergelijkend) onderzoek naar beleid beperkt zich doorgaans tot de inputs en outputs van een beleidsproces, terwijl het proces zelf als 'black box' wordt benaderd. Intensief (vergelijkend) onderzoek naar beleid concentreert zich juist sterk op de processen die zich in de 'black box' afspelen – de zwarte doos wordt als het ware geopend. De klassieke procedure voor dergelijk onderzoek is de *process-tracing procedure*, die in historische (beleids)studies nogal eens gevolgd wordt (George en McKeown, 1985: 35). Dit is geen statistische of quasi-experimentele procedure voor het achterhalen van causale verbanden. De reconstructie van processen volgt veeleer het zogenaamde *pattern model of explanation*: "The researcher assembles bits and pieces of evidence into a pattern (...) The growth of the web orients the search for new pieces, just as the search of a jigsaw puzzle guides the search for pieces", aldus George en McKeown die in deze procedure de hand van Sherlock Holmes herkennen: "Holmes solves the case by weaving together all the bits of evidence into a plausible story" (George en McKeown, 1985: 35-38).

Een potentieel nadeel van de 'process-tracing procedure' is de omvang van de benodigde informatie. Hier kan de Comparable Cases Strategy echter voor verlichting zorgen. Bij deze strategie zoekt men naar casus die zoveel mogelijk op elkaar lijken, behalve voor wat betreft de variabelen waartussen men een verband vermoedt (Lijphart, 1975: 159). Indien de achtergrondvariabelen veel op elkaar lijken, kan men deze tegen elkaar wegstrepen en verder buiten beschouwing laten. Men moet van te voren echter beseffen dat het MSSD een ideaal is dat in de praktijk van onderzoek nooit helemaal bereikt zal worden (vgl. Jann, 1983: 63; King, Keohane en Verba, 1994: 201). Men kan de tijdsperiode gelijkschakelen, maar de geografische en alle daarmee samenhangende factoren zullen onvermijdelijk verschillen vertonen. Steden die op één dimensie samenvallen, blijken in de praktijk op andere dimensies uiteen te lopen. In het onderhavige onderzoek is het daarnaast onmogelijk om de variatie in de afhankelijke variabele (de *bias* in het automobilitéitsbeleid) *onder gelijkblijvende omstandigheden* te verbinden met de variatie in de onafhankelijke variabele (de institutionele context). Als het automobilitéitsbeleid gaat variëren (de ene stad investeert bijvoorbeeld in metrolijnen en de andere niet) dan variëren veel van de overige omstandigheden mee (denk bijvoorbeeld aan de ruimtelijke spreiding en dichtheid, aan patronen van bedrijvigheid, etc.).

Overigens moet men zich afvragen of het ideaal van maximale controle over achtergrondvariabelen even belangrijk is voor een onderzoek dat gericht is op verkennende analytische begripsvorming als voor een onderzoek dat gericht is op de toetsing van statistische verbanden. Door de variatie in de context te reduceren (voor zover dit lukt) sluit men factoren en verbanden uit die voor een statistisch-toetsend onderzoek wellicht storend en irrelevant zijn, maar die voor een analytisch-verkennend onderzoek juist van grote waarde kunnen zijn. Aangezien in dit vergelijkend onderzoek de heuristische, hypothese-genererende functie belangrijker is dan de hypothese-falsificerende functie, is niet op geforceerde wijze gezocht naar gelijke gevallen (vgl. Stretton, 1969: 245-7).

Desalniettemin is het van belang dat er tussen de verschillen de nodige overeenkomsten bestaan. Wanneer twee casus voldoende kenmerken met elkaar gemeen hebben, wordt de mogelijkheid geopend voor het soort 'counterfactual arguments' waar Zijderveld in zijn cultuursociologie voor pleit. Met behulp van de ene casus kunnen we dan op logische wijze doordenken wat in de andere casus "had kunnen zijn doch niet geworden is" (Zijderveld, 1991: 72). De casus München en de casus Birmingham laten deze mogelijkheid nadrukkelijk open. Hoewel over het predikaat 'most similar' altijd getwist kan worden is het overduidelijk dat München en Birmingham aanzienlijk *more similar* zijn dan – bijvoorbeeld – München en Madurai (een Indiase stad van hetzelfde formaat). Lane en Ersson (1994: 18) noemen een aantal klassieke omgevingsvariabelen die in het geval van München en Birmingham min of meer vergelijkbaar zijn: territoriale schaal (het zijn grote westeuropese steden); klimaat (gematigd); welvaart (relatief hoog); economisch systeem (modern, industrieel en gemengde

kapitalistisch); religie (christelijk met een relatief hoog percentage katholieken) familiestructuren ('nuclear families' met uiteenlopende activiteitenpatronen). In verband met het automobilititeitsbeleid kan daar aan toegevoegd worden dat het twee steden zijn die na de oorlog geconfronteerd werden met een omvangrijke wederopbouwtaak en een groeiend autobezit en -gebruik. De situationele overeenkomsten zijn echter niet van dien aard dat de situationele factor verder buiten beschouwing kan worden gelaten. Dit zal bij een internationaal vergelijkend stedenonderzoek zelden of nooit kunnen.

Informatieverzameling

Dit intensief vergelijkend onderzoek is gericht op de samenhang tussen een verschijnsel en zijn context (het intensieve element) en op de overeenkomsten en verschillen in de uiteenlopende gevallen van samenhang (het vergelijkend element). De kernwoorden hierbij zijn samenhang en contrast. Het hoofddoel van onderzoek is eenheid in verscheidenheid ontdekken. De methoden van informatieverzameling dienen hierop te zijn afgestemd.

Het interview is bij uitstek geschikt als informatieverzamelingsmethode bij intensief vergelijkend onderzoek naar de institutionele factor. De betekenis van bestuurlijke instituties wordt in eerste instantie door interpreterende subjecten bepaald. Het is aan de onderzoeker om de subjectieve interpretatieprocessen te achterhalen en te boekstaven. Het interview heeft daarbij als voordeel dat het (in tegenstelling tot de enquête bijvoorbeeld) een interactieve methode van informatieverzameling is. De onderzoeker kan zijn respondenten op verschillende manieren aansporen om relaties te leggen en vergelijkingen te trekken, inspannend op de specifieke gesprekssituatie en het gespreksverloop. De meest voor de hand liggende manier om erachter te komen in hoeverre bestuurlijke structuren de beleidsvorming in banen leiden, is het te vragen aan de actoren die de invloed van de institutionele omgeving aan den lijve ondervinden. De mening van één persoon zegt natuurlijk niet alles, maar die mening kan meer betekenis krijgen wanneer meer respondenten zich erbij aansluiten, zeker als vriend en vijand het eens zijn.

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt kan getoetst en aangevuld worden door gebruik te maken van andere methoden. Dit wordt ook wel methodische triangulatie genoemd (Hutjes en Van Buren, 1992: 97). Het intensief onderzoek is daarbij, in weerwil van wat velen denken, niet slechts aangewezen op zogenaamd kwalitatieve methoden als documentenanalyse (inhoudsanalyse van de nota's, notities en pamfletten die de verschillende beleidsactoren naar voren brengen) en observatie (bestudering van de zintuigelijk waar te nemen uitkomsten van beleid). Ook kwantitatieve gegevens en statistische bewerkingen daarvan kunnen het inzicht vergroten. Men kan in dit verband bijvoorbeeld denken aan kwantitatieve beleidsgegevens met betrekking tot het autoverkeer en de infrastructuur in een stad. Deze gegevens zijn niet altijd direct vergelijkbaar (meetpunten en meetmomenten lopen nogal eens uiteen) maar kunnen toch een nuttige aanvulling vormen op de kwalitatieve inschattingen.

Wat de kwalitatieve inschattingen betreft beperk ik me overigens niet tot die van direct betrokkenen. Observanten met een meer afstandelijke houding – historici, sociale wetenschappers en sommige journalisten – zijn ook een belangrijk bron van informatie voor intensief vergelijkend onderzoek. Van enige afstand kan men soms verschijnselen waarnemen die men in het midden van de beleidsarena niet ziet. Het onderzoek naar de institutionele factor in Birmingham en München wordt vergemakkelijkt door het feit dat een aantal personen intensief, langdurig en kwalitatief hoogwaardig onderzoek heeft gedaan naar de politiek-bestuurlijke verhoudingen in beide steden. In het geval van Birmingham moet ik daarbij de namen noemen van Upton (1993), Webman (1982) Newton (1976; samen met Morris, 1970) en Sutcliffe (1966, 1969, 1970, 1976; samen met Smith, 1974). In het geval van München mogen Grauhan (1972a, 1972b, 1972c; samen met anderen, 1971, 1974) Bauer (1982, 1990; samen met Piper, 1993) en Nöhbauer (1992) niet onvermeld blijven. De auteurs die inzicht verschaffen in de Duitse en Britse bestuursstelsels als geheel zijn te talrijk om hier te vermelden.¹⁰

1.5 Indeling van de studie

Na de introductie valt deze studie uiteen in twee delen: een theoretisch deel, onderverdeeld in drie hoofdstukken, en een empirisch deel, onderverdeeld in vier hoofdstukken. De studie wordt afgesloten met een epiloog, waarin de belangrijkste bevindingen nog eens op een rij worden gezet.

Het eerste deel richt zich op de algemene thematiek van het onderzoek en biedt een overzicht van theorieën die enig licht op deze thematiek kunnen werpen. In hoofdstuk 2 pak ik de draad op uit de introductie en ga ik dieper in op het maatschappelijk vraagstuk dat hier centraal staat: het automobilitéitsvraagstuk. Zowel de beleidsmatige als de bestuurlijke kant van dit vraagstuk komt uitgebreid aan de orde. In het daarop volgende hoofdstuk staat de Douglassiaanse cultuurtheorie centraal, alsmede haar betekenis voor vergelijkend beleidsonderzoek. Uit de taxonomie die in deze theorie centraal staat worden algemene analytische typen (ideaaltypen) van beleidsculturen afgeleid, die vervolgens toegespitst worden op het automobilitéitsbeleid. Met behulp van het aldus verkregen analysekader kunnen de culturele mengvormen in de beleidsarena ontleed worden. Op grond van de Douglassiaanse cultuurtheorie kunnen ook uitspraken worden gedaan over de leereffecten die mogelijk optreden wanneer verschillende beleidsculturen met elkaar in wisselwerking treden. Wanneer we een kader hebben om *biases* te typeren kunnen we de vraag stellen of en hoe *biases* door bestuurlijke instituties gevoed en geleid worden. Hoofdstuk 4 biedt een theoretische verkenning van de inhoud en de werking van bestuurlijke instituties. Daarbij ga ik in op het langdurige debat over de vraag of instituties verschil uitmaken, en zo ja, in welk opzicht ze verschil uitmaken.

In deel II wordt de institutionele factor langs empirische weg getraceerd. In hoofdstuk 5 wordt het naoorlogs automobilitéitsbeleid in Birmingham en

München beschreven, vergeleken en cultureel getypeerd. Met behulp van de eerder uitgewerkte ideaaltypen wordt een opvallend contrast tussen de twee beleidsculturele regimes geconstateerd. De overige hoofdstukken in het tweede deel zijn er op gericht om het ontstaan van dit contrast begrijpelijk te maken. In hoofdstuk 6 wordt het beleidscultureel contrast eerst in verband gebracht met omstandigheden buiten het bestuursstelsel. Deze blijken uiteindelijk niet krachtig genoeg om het denken over en de omgang met het autoverkeer geheel en al te kunnen verklaren. In de volgende twee hoofdstukken wordt het beleids-culturele contrast in verband gebracht met de bestuurlijke instituties die de beleidsvorming inkaderen. Deze instituties worden 'van onder naar boven' verkend. In hoofdstuk 7 worden de beleidsculturele patronen herleid tot de institutionele patronen binnen de twee stedelijke bestuursstelsels. In hoofdstuk 8 wordt de institutionele analyse doorgetrokken naar de twee binnenlandse bestuursstelsels. Birmingham en München worden, met andere woorden, geplaatst en begrepen binnen de kaders van Westminster Unitarisme en het Coöperatief Federalisme.

De epiloog van deze studie is te vinden in hoofdstuk 9. In dit hoofdstuk vat ik de centrale boodschap van het onderzoek samen en keer ik terug naar de centrale thema's die in de proloog geïntroduceerd zijn.

Noten

- 1 Citaat uit het eindverslag van de onderzoeksconferentie, pagina 18.
- 2 De moderne 'pre-institutionele' politicologie werd volgens March en Olsen beheerst door benaderingen die zich concentreerden op het individueel keuzegedrag van actoren (de 'behavioristische' politicologie en de rationele keuzetheorie), de strategische interactie tussen actoren (het pluralisme, de speltheorie) en de invloed van omgevingsfactoren op actoren (het kwantitatief beleidsonderzoek).
- 3 De moderne politicologie zou later door Schattschneider bekritiseerd worden als "a mountain of data surrounding a vacuum". Zie het voorwoord van D. Adamany in de tweede druk van 'The Semisovereign People', 1975.
- 4 Men kan evengoed lezen "institutionalization is the mobilization of bias" als "organization is the mobilization of bias", want vlak na deze beroemde uitspraak schrijft Schattschneider (1961: 72): "The function of institutions is to channel conflicts; institutions do not treat all forms of conflict impartially".
- 5 De aanleg van metro's of fietspaden is vaak nadrukkelijk gericht op het beïnvloeden van de automobiliteit.
- 6 In 1994 werd het empirisch onderzoek afgesloten. Over de periode daarna heb ik dus geen bruikbare systematische informatie.
- 7 Birmingham telt in 1951 1,1 mln. inwoners; München kan in 1957 de miljoenste inwoner in de boeken bijschrijven.
- 8 Deze races worden voor het eerst georganiseerd in 1986 (Davies, 1989b: 98).
- 9 Het Londense bestuurscentrum is formeel verantwoordelijk voor 'The United Kingdom of Great Britain (England, Scotland, Wales) and Northern Ireland'. Parlement en regering kunnen taalkundig echter niet 'Verenigd Koninkrijks' (of in het engels *UK-ish*) genoemd worden. Voor het gemak worden deze statelijke instituties dus 'Brits' genoemd. Instituties worden 'Engels' genoemd wanneer ze specifiek voor dit deel van het Verenigd Koninkrijk gelden (men kan denken aan de acht

‘Standard Regions’ of aan de zes ‘Metropolitan Counties’ die tussen 1974 en 1986 actief waren) of wanneer ze verwijzen naar Engeland als een aparte territoriale en culturele eenheid (de Engelse oriëntatie op politieke en constitutionele objecten wijkt in een aantal opzichten bijvoorbeeld af van de Schotse of de Noord-Ierse).

- 10 Zie hiervoor het tweede deel van de bibliografie (de beschrijvende en vergelijkende literatuur).