



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).

## 6

# De invloed van lokale omstandigheden

### 6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd uitgebreid beschreven hoe beleidsactoren in München en Birmingham na de oorlog met het alsmaar groeiende autoverkeer zijn omgegaan. De issues die zij naar voren brachten, de plannen die zij vormden en de daden die zij stelden werden in een historisch perspectief geplaatst, waardoor patronen in het beleidsmatig denken en doen zichtbaar werden. In Birmingham hielden de beleidsactoren lang vast aan een autovolgend beleidspatroon. In München maakten de beleidsactoren relatief vroeg een bocht in de richting van een autoremmend beleidspatroon. In de Birminghamse beleidsgemeenschap waren hiërarchische en individualistische waarden van meet af aan dominant. Deze beleidsgemeenschap bleef relatief lang steken in een functioneel leerproces, waarbij tussen doelen en middelen slechts een enkele lus werd gelegd. In de Münchense beleidsgemeenschap kregen egalitaire waarden relatief vroeg een gelijkwaardige positie naast hiërarchische en individualistische waarden. Deze beleidsgemeenschap bleek relatief vroeg in staat tot dubbele-lusleren, waarbij niet alleen de functionele maar vooral ook de substantiële rationaliteit van het beleid ter discussie werd gesteld.

In de komende hoofdstukken zal gepoogd worden om het contrast tussen de twee casus te begrijpen vanuit de bestuurlijke contexten waarbinnen beleidsactoren tot collectieve besluitvorming moesten zien te komen. De wisselwerking tussen bestuurlijke instituties en beleidsactoren kan tot op zekere hoogte een verklaring bieden voor de uiteenlopende beleidspatronen. De woorden 'tot op zekere hoogte' zijn hiervoor bewust gekozen. Op grond van het theoretisch kader mogen we verwachten dat factoren buiten het bestuursstelsel ook van invloed zijn op het beleidsmatig denken en doen. De wisselwerking tussen

beleidsactoren en bestuurlijke instituties vindt niet in het luchtledige plaats. Er is een externe omgeving die mogelijkheden biedt voor en beperkingen oplegt aan de beleidsvorming (Farr, 1985).

Met deze woorden neem ik afstand van Skocpol c.s. (1985) die een bestuurs-systeem als een autonoom systeem zien dat zich volgens de eigen logica ontplooit. Aanhangers van een extreem relativistisch standpunt zullen daaraan toevoegen dat de omgeving van een systeem niet meer is dan een sociale constructie, die naar believen gereconstrueerd en gedeconstrueerd kan worden. Deze studie gaat uit van een *beperkt relativistisch* standpunt, dat inhoudt dat een systeem haar omgeving slechts tot op zekere hoogte kan maken en breken. De externe wereld is weliswaar kneedbaar, doch niet tot in het oneindige. Een rivier die dwars door een stad loopt kan op verschillende manieren gewaardeerd en benoemd worden, maar kan niet zomaar 'weggedacht' worden. Hij dwingt de stadsbestuurders tot daden in het verkeersbeleid, waarbij hij slechts een beperkt aantal mogelijkheden openlaat.<sup>1</sup>

Het is waar dat de 'Sachzwang' zeker niet in alle gevallen zo duidelijk aanwezig is als in het geval van een rivier. Desondanks is het zinvol om situationele factoren in de beschouwing te betrekken voordat we de invloed van het bestuursstelsel gaan onderzoeken.<sup>2</sup> Hoewel ik conform Lijpharts 'Most Similar Systems Design' gezocht heb naar vergelijkbare casus, wist ik van te voren dat het ideaal van maximale controle over achtergrondvariabelen in de praktijk van internationaal vergelijkend stedenonderzoek onhaalbaar zou zijn. München en Birmingham hebben veel belangrijke achtergrondvariabelen gemeen, maar er zijn en blijven natuurlijk altijd substantiële verschillen. Deze verschillen worden hieronder behandeld voorzover ze een mogelijke verklaring kunnen bieden voor de uiteenlopende beleidspatronen in Birmingham en München. Ik laat me daarbij leiden door een aantal argumenten ontleend aan de sociaal-wetenschappelijke literatuur (paragraaf 2) en de ruimtelijke wetenschappen (paragraaf 3). De situationele analyse is inductief en selectief van aard. De beschrijving is volledig ondergeschikt aan de mogelijke verklaring van verschillen. Dit in tegenstelling tot de institutionele analyse, die niet alleen inzicht moet verschaffen in het gewicht van de institutionele factor, maar daarnaast ook gericht is op het vergroten van de bestuurskundige kaartkennis.<sup>3</sup>

## 6.2 Enkele situationele factoren uit de sociaal-wetenschappelijke literatuur

De Douglassiaanse *cultuurtheorie* brengt de wording en ontwikkeling van culturen (ook die welke gelden voor politiek en beleid) primair in verband met de instituties die het sociaal systeem vormen. Exogene omstandigheden komen slechts ter sprake in de door Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 86) gelanceerde verrassingsthese. Deze auteurs vertrekken vanuit een positie van *constrained relativism*: zij veronderstellen dat buiten de veronderstelde wereld van een cul-

tuur ('the stipulated world') ook zoiets bestaat als een reële wereld ('the actual world'). De reële wereld kan en zal door verschillende culturen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Binnen de individualistische cultuur ziet men de wereld als een hoorn des overvloeds, aanhangers van de egalitaire cultuur zien de mensheid dansen op de rand van een vulkaan, in de hiërarchische cultuur staat het beeld centraal van een systematische en beheersbare wereld, terwijl de aanhangers van een fatalistische cultuur zich voor een volstrekt grillige en onvoorspelbare wereld zien geplaatst.

De reële wereld laat volgens Thompson c.s. veel voorstellingen van zaken toe. Maar op sommige plaatsen en tijdstippen kan de ene 'myth of nature' een natuurlijk voordeel hebben ten opzichte van de andere. Een gebied dat voortdurend bedreigd wordt door onvoorspelbare overstromingen (met alle gevolgen voor de behuizing, de voedselvoorziening, etc) biedt in beginsel een betere voedingsbodem voor een fatalistisch wereldbeeld dan voor een individualistisch wereldbeeld. De reële wereld kan ook als correctief werken ten aanzien van het wereldbeeld dat in een bepaalde cultuur gehuldigd wordt. Hoewel mensen in eerste instantie geneigd zijn om vast te houden aan de voorstelling van zaken die door hun cultuur wordt aangereikt, kunnen sommige situaties zo indringend zijn dat men door twijfels bevangen wordt en soms zelfs van zijn geloof afvalt. Daarmee zijn we bij de verrassingstheorie van Thompson c.s. aangekomen: als mensen ingrijpend en langdurig verrast worden door een wereld die zich anders gedraagt dan men altijd gedacht had, kan er een verschuiving van de ene cultuur naar de andere cultuur plaatsvinden (zie ook Coyle & Ellis, 1994: 9).

Als men deze lijn doortrekt mag men verwachten, dat de reële omstandigheden in een stad mede bepalend zijn voor de aantrekkings- en overtuigingskracht van een beleidscultuur. Het feit dat de egalitaire beleidscultuur in München meer succes heeft gekend dan in Birmingham zou men dus in verband kunnen brengen met situationele factoren. Dat verband blijkt in de praktijk echter niet zo duidelijk aanwezig. Het egalitaire beeld van een door technocratie en individualisme bedreigde leefwereld krijgt in Birmingham meer bevestiging dan in München, waar 'planning disasters' en 'tragedies of the commons' minder in het oog springen. Ook wanneer men de stedelijke regio's op onderdelen analyseert is het verband tussen reële voedingsbodem en beleidscultureel succes moeilijk te leggen. De egalitaire actiecultuur bloeide niet op de plaatsen waar men het situationeel gezien het meest zou verwachten: nauwelijks in het centrum van Birmingham waar de kolonisering van de leefwereld door het systeem tamelijk ver gevorderd is; niet aan de westkant van de stad, in de Black Country, waar de gevolgen van mijnbouw en zware industrie overduidelijk aanwezig zijn; opvallend zwak in de Münchense buurten die direct aan de verkeersrijke Mittlere Ring grenzen. De egalitaire beleidscultuur bloeide daarentegen sterk in buurten die objectief gezien weinig kenmerken van een ecologische catastrofe vertoonden: in de ruim opgezette, vriendelijk ogende wijken in het zuiden van Birmingham waar de nadelen van de moderne tijd nog redelijk te overzien zijn; in Münchense wijken als Schwabing en Maxvorstadt waar het leven volgens

trotse bewoners en jaloerse buitenstaanders rijk en goed is. Het beeld van een aan de afgrond hangende mensheid werd door het dagelijks leven in deze wijken nauwelijks bevestigd.

Het verband tussen culturen en omstandigheden komt ook aan de orde in de *sociale bewegingsliteratuur*. Hierbinnen zijn verschillende verklaringen te vinden voor de opkomst van nieuwe sociale bewegingen (waaronder milieugroeperingen en wijkgebonden actiegroepen) sinds het eind van de jaren zestig (Klandermans c.s., 1988; Klandermans, 1989; Huberts & Van Noort, 1989; Kriesi c.s., 1992).

De New Social Movement benadering, die vooral veel aanhangers heeft in Europa, biedt het sterkste aanknopingspunt voor een verkenning van situationele factoren. Deze benadering zoekt de verklaring voor de opkomst van nieuwe sociale bewegingen primair in technologische ontwikkelingen en moderniseringsprocessen, die na de oorlog een hoge vlucht nemen en een algemeen gevoel van onbehagen veroorzaken. Men spreekt van een *crisis of modernity* (Klandermans & Tarrow, 1988: 7-8). De nadere verklaring van het onbehagen valt uiteen in twee varianten. De eerste variant – de ‘need defence’ these – legt de nadruk op behoeftenverdediging: de met grootschalige ingrepen gepaard gaande vooruitgang bedreigt bepaalde basisbehoeften van mensen, die zich vervolgens teweer stellen. De tweede variant – de ‘rising demands’ these – zoekt de verklaring eerder in toenemende eisen: technologische en onderwijskundige vernieuwingen hebben bij mensen verwachtingen en behoeften geschapen die moeilijk allemaal tegelijk bevredigd kunnen worden; dit veroorzaakt ontevredenheid (zie ook Nelissen, 1989: 78).

Hoe sterk zijn deze verklaringen in het geval van Birmingham en München? De relatief zwakke opkomst van nieuwe sociale bewegingen in Birmingham is moeilijk te verklaren uit een geringere noodzaak tot behoeftenverdediging. Het is immers moeilijk vol te houden dat de naoorlogse modernisering van Birmingham minder stormachtig is geweest en minder negatieve gevolgen heeft gehad dan de modernisering in München. Bovendien wordt de ‘need defence’ verklaring ondergraven door mijn eerdere vaststelling dat de gebieden waar basisbehoeften objectief gezien het meest in de knel kwamen, niet de gebieden waren waar de mensen zich het sterkst afzetten tegen de vooruitgang. Deze constatering is meer in overeenstemming met de ‘rising demands’ verklaring. De nieuwe sociale bewegingen groeiden vooral sterk in de wijken waar de verwachtingen van het leven hooggespannen waren. Betrekkelijk jong, hoog opgeleid en tamelijk bemiddeld zijn de typische kenmerken van de ‘nieuwe sociale activist’ – niet alleen in Birmingham en München, maar in moderne industriestaten in het algemeen.

De tegenhanger van de New Social Movement benadering is de Resource Mobilisation Approach, die vooral veel aanhangers heeft in de Verenigde Staten (Klandermans & Tarrow, 1988: 2-3). In deze benadering wordt de groei en bloei van bewegingen niet zozeer verklaard uit het ongenoegen op zich, alswel uit het

vermogen van actoren en instituties om grieven te bundelen en te kanaliseren. Grieven zijn er volgens de auteurs uit deze stroming altijd wel. Het is volgens hen veel belangrijker om te kijken naar de manier waarop actoren met deze grieven omgaan; naar de wijze waarop zij hulpbronnen mobiliseren en inspelen op institutionele mogelijkheden. Eén variant binnen deze stroming kiest nadrukkelijk voor een institutioneel uitgangspunt. Auteurs als Eisinger (1973), Kitschelt (1986) en Tarrow (1989) brengen het succes van nieuwe sociale bewegingen primair in verband met de politieke mogelijkhedenstructuur waarmee deze bewegingen te maken hebben. Omdat de situationele factoren bij deze auteurs ver op de achtergrond raken, zal ik in deze paragraaf niet verder op deze variant ingaan; in de institutioneel vergelijkende hoofdstukken kom ik evenwel op deze variant terug. In de contemporaine sociale bewegingsliteratuur wordt overigens veel waarde gehecht aan integratie van de twee hoofdbenaderingen. Dat betekent dat situationele factoren (leidend tot een 'crisis of modernity') steeds meer in relatie worden gebracht met institutionele en persoonlijke factoren ('political opportunity structures' en 'movement mobilisers').

### 6.3 Enkele situationele factoren uit de ruimtelijke wetenschappen

In de ruimtelijke wetenschappen wordt vanzelfsprekend veel aandacht geschonken aan de situationele factor. De uiteenlopende disciplines (geografie, planologie, ruimtelijke-economie, stedenbouwkunde, verkeerskunde) leggen evenwel verschillende accenten.

In de *verkeerskunde* en de *planologie* wordt vanouds veel aandacht geschonken aan de *verkeersdruk* als bepalende factor voor het bestaan van infrastructuur. In hoofdstuk 5 hebben we gezien dat de groei van het autoverkeer inderdaad sterke druk uitoefende op de besluitvorming omtrent infrastructuur. Toch bleek het verband tussen deze stimulus en de respons niet éénduidig te zijn. De planning van de Inner Ring Road in de vroege naoorlogse periode is bijvoorbeeld minder afgedwongen door een reële verkeersdruk dan meestal wordt gedacht. Nog in 1965 bleek 72 procent 's ochtends met de bus naar het centrum te reizen, tegen 25 procent met de auto.<sup>4</sup> Gezien deze verhouding was het niet onlogisch geweest – volgens sommigen zelfs veel logischer – om te investeren in (ondergrondse) metrolijnen. In de zeventiger jaren bleef de groei van het autoverkeer hét argument waarmee de Birminghamse bestuurders voor de uitbouw van het wegennet pleitten: de groei moest geacomodeerd worden. Tegelijkertijd gaf de groei van het autoverkeer in München aanleiding tot een tegenovergestelde reactie: de groei moest afgeremd worden en de trend omgekeerd. De verkeersdruk vroeg in beide steden om een reactie, maar die druk bleek niet dwingend in één bepaalde richting.

Een andere factor die in de planologie veel aandacht krijgt is de *spreiding en dichtheid* van de stedelijke bevolking. In een versnipperd stedelijk gebied met lage bevolkingsdichtheden ontwikkelt zich minder makkelijk een redelijk alternatief voor individueel autoverkeer dan in een stedelijk gebied met duidelijke clusters en hoge bevolkingsdichtheden. In München wonen 1,3 miljoen mensen op 310 km<sup>2</sup>; de bevolkingsdichtheid is 4200 inwoners per km<sup>2</sup> – in Birmingham wonen 1,006 miljoen mensen op 260 km<sup>2</sup>; de bevolkingsdichtheid is 3900 per km<sup>2</sup>.<sup>5</sup> De hogere bevolkingsdichtheid van München biedt een relatief voordeel voor het openbaar vervoer: trams, bussen en metro's kunnen per halte meer mensen oppikken. Het verschil in bevolkingsdichtheid tussen Birmingham en München wordt groter naarmate men dichterbij het centrum komt. In het Central Business District van Birmingham en de ring van wijken daaromheen wonen relatief weinig mensen, in vergelijking met de Münchense Altstadt en de Innenstadtrandgebiete. Dit verklaart deels waarom in München zoveel meer mensen te voet of op de fiets naar het centrum komen. In de Münchense wijken die buiten loopafstand liggen doet het openbaar vervoer zeer goede zaken. Wanneer men München in zijn regionale context bekijkt (dus samen met het relevante ommeland) valt het relatieve voordeel van de bevolkingsdichtheden weg. In de Planungsregion München leven 2,3 miljoen mensen verspreid over 1983 km<sup>2</sup>, terwijl in de West Midlands Conurbation 2,6 miljoen mensen samenwonen op 950 km<sup>2</sup>.<sup>6</sup> Het relatieve nadeel dat het openbaar vervoer in de West Midlands heeft vanwege de meer polycentrische structuur (Birmingham is wel de grootste, maar niet de enige trekker; de verkeersstromen lopen dus meer uiteen dan in de Münchense regio) wordt dus gecompenseerd door een voordeel vanwege de grotere bevolkingsdichtheid.

De spreiding en dichtheid van de stedelijke bevolking is zeker een belangrijke factor in het verkeersbeleid. Deze factor mag echter niet gezien worden als een natuurverschijnsel. Integendeel: spreiding en dichtheid worden sterk beïnvloed door het ruimtelijke ordeningsbeleid in het algemeen en het verkeersbeleid in het bijzonder. Het suburbane model – met ruime, dunbevolkte buitenwijken, rond een ontvolkt zakelijk centrum – is lange tijd een vanzelfsprekende waarde geweest in de Birminghamse planningscultuur (Sutcliffe, 1970). Het denken over planning in Birmingham werd sterk bepaald door de bijbel van de modernistische stedenbouw, het Chartre d'Athene. Door de reconstructie van het centrum, de uitbouw van het wegennet en de gelijktijdige desinvestering in openbaar vervoer (aanschaffing van de trams, sluiting van voorstadslijnen) hebben de Birminghamse beleidsvormers actief bijgedragen aan de ontvolking van het centrum, de trek naar de buitenwijken en daarmee aan de ontwikkeling van een autoafhankelijke stad. De genoemde ontwikkelingen werden in München bewust afgeremd, onder andere door de herbouw van het oude compacte stadscentrum en door de bouw van buitenwijken langs lijnen van openbaar vervoer (zie de lob-achtige uitbreidingen). Door deze en andere beleidsmaatregelen werd een stedelijk systeem nagestreefd dat minder structurele voordelen zou bieden aan het individuele vervoermiddel.<sup>7</sup>

De *ambiance* van de stad is een volgende factor die vooral in de *stedebouwkundige literatuur* veel aandacht krijgt. Om de *ambiance* te begrijpen moet men teruggaan in de geschiedenis van de steden. München was reeds in de 19e eeuw een cultuurstad met wereldfaam. Belangrijke schilders als Kandinsky, Klee, Marc en Javlenky waren groot geworden in Schwabing, het Montmartre van München. Niet alleen schilders, maar ook beeldend kunstenaars, artiesten, schrijvers en wetenschappers uit heel Europa werden aangetrokken door de stad aan de Isar. Dit werd sterk aangemoedigd door de vorsten van Beieren, die hun reputatie vooral op kunstzinnig en geestelijk gebied wilden vestigen. De naar hen verneemde monumentale Ludwigstraße en Maximilianstraße getuigen hiervan.<sup>8</sup> Na het échec van het Nazibewind – dat grootste plannen had met München, doch uiteindelijk niet meer dan puinhopen achterliet – dachten velen met heimwee terug aan de Stadt der Kunst und Lebensfreude die München ooit geweest was.

De negatieve ervaringen met grootse plannen en de positieve herinneringen aan de oude stad waren ontegenzeggelijk in het voordeel van hen die de stad volgens het negentiende eeuwse stratenplan wilden herbouwen en in het nadeel van hen die München drastisch wilden moderniseren (Nöhbauer, 1992: 339). De 'modernisten' hadden het aanzienlijk eenvoudiger in naoorlogs Birmingham. Er waren wel enkele 'romantici', die de Victoriaanse en Edwardiaanse gebouwen en arcades in het centrum wilden beschermen, maar de meeste planners waren toch van mening dat er weinig het beschermen waard was. Zij verwezen naar de ring van ongeplande achterbuurten rond het centrum, waar mensen onder slechte omstandigheden samenleefden (Heard, 1989: 60). Zij onderstreepten het gegeven dat Birmingham beroemd was geworden als een dynamische industriestad – een stad van bekende uitvinders en ondernemers (waaronder Watt en Boulton) en niet van kunstenaars en artiesten.<sup>9</sup> Esthetiek was nooit aan de 'Brummies' besteed geweest, dus waarom zou daar in de wederopbouw veel aandacht aan geschonken moeten worden.

De verschillen die voor de oorlog reeds bestonden in de stedelijk *ambiance* werden door de naoorlogse stedenbouw bevestigd en vergroot. In de modernisering van Birmingham-centrum speelden esthetische en cultuurhistorische criteria een ondergeschikte rol; het stadshart moest vooral een functioneel winkel- en zaken centrum worden; het was niet de bedoeling dat hier veel mensen zouden wonen; 'quality of life' diende elders gezocht te worden. In de wederopbouw van het Münchense centrum speelden esthetische en cultuurhistorische argumenten een centrale rol; het oude kleinschalige en multifunctionele stadscentrum diende te herrijzen; het centrum moest een plaats zijn waar mensen niet alleen werkten en winkelden, maar waar zij ook woonden en zich vermaakten. Het Birminghamse centrum werd een doorgangsgebied; het Münchense centrum bleef een verblijfs- en ontmoetingsplaats. Dit verklaart deels het uiteenlopend succes van de egalitaire actiecultuur.

Het centrum van Birmingham werd in de loop van de jaren zestig sterker omgeploegd dan het centrum van München, maar er waren veel minder mensen



die zich er nog druk om konden maken. Het centrum was tijdens werkuren het toneel van zakenlui en huisvrouwen; buiten de werkuren was er weinig te beleven. In de wijken rondom het centrum woonden veel mensen uit sociaal-zwakke groepen, die wel wat anders aan hun hoofd hadden dan de stedenbouwkundige kwaliteit van de publieke ruimte. Jongeren en studenten, die elders in Europa voorop liepen bij acties in het stadscentrum, zagen het stadshart van Birmingham niet als hun favoriete plek. De universiteit lag op grote afstand van het centrum; de scholen waren de mensen gevolgd in hun vlucht naar de buitenwijken. In München waren veel meer mensen direct bij het stadscentrum betrokken. Deze personen waren bovendien vaker bereid en eerder in staat om zich tegen de autoriteiten te verzetten. De universiteiten en de culturele instituten in het centrum trokken veel studenten, intellectuelen, kunstenaars en artiesten. Deze konden tenslotte makkelijker door de egalitaire protestcultuur gemobiliseerd worden, omdat er in het stadscentrum waardevol geachte gebouwen en ontmoetingsplaatsen op het spel stonden. De Altstadttring was niet grootschaliger opgezet dan de Inner Ring Road, maar hij was door een gebied gepland waar velen zich mee verbonden voelden.

Wanneer men Birmingham en München vanuit de *ruimtelijke economie* benadert zal men ongetwijfeld aandacht schenken aan de uiteenlopende patronen van *bedrijvigheid*. In het licht van dit onderzoek springt de dominante plaats van de automobieliindustrie in de Birminghamse economie in het oog.<sup>10</sup> Hoewel München ook een gerenomeerde automobieliindustrie kent (BMW, MAN) is de economische structuur van deze stad veel diverser. De handel- en dienstensektor en de high tech industrie zijn sterk in de stad vertegenwoordigd (Riegger, 1990). De ontwikkeling in de richting van een postindustriële stad is in München decennia eerder en ook veel sterker op gang gekomen dan in München.

Men zou kunnen denken dat de dominantie van het autoverkeer in Birmingham gerelateerd is aan de dominantie van de automobieliindustrie. Deze gedachte stoelt echter niet op een sterke economisch-geografische redenering. Autofabrieken hebben niet per sé een uitgebreid wegennet nodig in hun thuisregio – dit in tegenstelling tot havenbedrijven die niet zonder een uitgebreide natte en droge infrastructuur kunnen functioneren. De aanleg van de IRR was voor de Birminghamse autofabrikanten niet zo belangrijk als bijvoorbeeld de aanleg van de Nieuwe Waterweg voor de Rotterdamse havenbaronnen. Het zijn in eerste instantie de kopers van auto's die wegen nodig hebben. In Birmingham steeg het autobezit echter niet sterker dan in München, hetgeen een redenering vanuit de consument ondergraaft. Daar komt bij dat de cliëntèle van een autofabriek zich uitstrekt tot ver buiten de stadsgrenzen. Als men via het wegeaanbod de vraag naar auto's zou willen stimuleren, moet men veel verder kijken dan de eigen stad.

Anderzijds doet het de automobieliindustrie natuurlijk geen kwaad als de eigen stad het goede voorbeeld geeft bij de planning en aanleg van wegen. Om die reden gaven de Birminghamse autofabrieken op zijn minst passieve steun aan de gemeentelijk wegenplannen. Actieve steun kwam vooral buiten de stad

van pas – bijvoorbeeld in de onderhandelingen met de centrale regering in Londen. Er zijn geen voorbeelden bekend van wegenplannen die door de automobiellindustrie in de gemeentepolitiek gelanceerd zijn en/of met behulp van die industrie door de gemeenteraad heen geloodst zijn. De invloed van de automobiellindustrie op de gemeentepolitiek was niet zozeer direct en objectief, als wel indirect en subjectief: ze droeg bij aan een algemeen autovriendelijk klimaat in de stad.

Een omstandigheid die vaak genoemd wordt in *economische beleidsanalyses* is de *omvang van de te verdelen koek*. Het beleid van een stad staat niet los van de beschikbare hulpbronnen. Als er geen middelen zijn kan er ook geen beleid gemaakt worden. Als er wel middelen zijn kan er – en dat is belangrijk – beleid in verschillende richtingen gemaakt worden (tenzij de middelen gebonden zijn aan een bepaald doel, maar in dat geval betreden we het terrein van de bestuurlijke regels en arrangementen). Het punt is dat middelen in principe geen dwingende invloed uitoefenen op de besteding ervan – de besteding vloeit voort uit politieke keuzes. Het is wel zo dat een ruime voorraad middelen het keuzeprocess vergemakkelijkt. Men kan bijvoorbeeld stellen dat München thans beter dan andere steden in staat is tot het voeren van een meersporenbeleid (investeringen in openbaar en langzaam verkeer, naast investeringen in autoverkeer) omdat het een relatief welvarende stad is (Ude, 1990). De keuzes voor dit meersporenbeleid gaan echter terug tot de tijd dat München niet uitzonderlijk welvarend was. In de vroege naoorlogse periode stond München er zeker niet beter voor dan Birmingham. München likte de oorlogswonden en had gebrek aan van alles en nog wat. Birmingham was goed uit de oorlog gekomen en kende een bloeiende economie (Davies, 1989b: 80). Hoewel het Birminghamse stadsbestuur in deze fase net zo goed als het Münchense voor een meersporenbeleid had kunnen kiezen, deed ze dat niet. De keuze voor één dominant spoor werd op dat moment niet zozeer bepaald door een schaarstesituatie alswel door een diepgevoelde overtuiging dat het autoverkeer de toekomst zou hebben. De structurele neergang van de Birminghamse economie zou pas in de loop van de jaren zeventig volgen (Heard, 1989: 108-29). Het is zeker waar dat de 'sunk cost' van het wegnnet en de startkosten van een adequaat openbaar vervoerssysteem de stad in die fase parten gaan spelen.

De behandelde omgevingsfactoren hebben tot dusver een duidelijk structureel karakter. Toch zijn er ook *incidentele* omstandigheden die invloed op een stad en haar beleid kunnen uitoefenen. De Olympische Spelen van 1972 te München bieden een uitzonderlijk voorbeeld. De toewijzing van de Spelen, die in 1966 min of meer uit de lucht kwam vallen, oefende in de daaropvolgende jaren een enorme druk op de stad uit. Er moesten niet alleen faciliteiten voor de sporters gebouwd worden (waaronder een stadion en een atletendorp), de belofte dat dit 'die Spiele der kurzen Wege' zouden worden dwong de gemeente tot de versnelde aanleg van infrastructuur (onder andere van de ondergrondse Olympia Linie en de Altstadttring). Het vooruitzicht van miljoenen kijkers was een stimulans voor de realisatie van de centrale voetgangerszone, het pronkstuk van de

stad. De toewijzing van de Spelen bracht niet alleen verplichtingen met zich mee, maar ook kansen (Krieg, 1992: 417-21). Deuren gingen open en geldpotten kwamen beschikbaar. De deelstaat Beieren en de Bondsrepubliek Duitsland wilden het grootste evenement op eigen bodem na de oorlog een absoluut succes maken.<sup>11</sup> Evenementen met een vergelijkbaar grote invloed op de stadsontwikkeling kwamen in Birmingham na de de oorlog niet voor (de stad was beschikbaar voor de organisatie van de Olympische Spelen, maar werd door het IOC niet verkozen).

#### 6.4 Conclusie: geen situationeel dictaat

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat exogene factoren een zekere invloed hebben op het denken over en de omgang met het autoverkeer. Het in hoofdstuk 5 geschilderde contrast tussen Birmingham en München staat niet los van situationele verschillen. Van belang zijn vooral de verschillen in de stedelijke structuur en ambiance en (voor de latere fase) de verschillen in welvaart. Er is echter geen sprake van éézijdige en volledige 'Sachzwang'. De welvaartsverschillen beïnvloeden wel het uitgavenniveau maar niet per sé het uitgavenpatroon; de welvaartsverschillen staan ook niet los van beleidsmatige keuzes die na de oorlog gemaakt zijn. De stedelijke structuur en ambiance zijn evenmin natuurverschijnselen die zich aan de beleidsmakers opdringen. Ze zijn het resultaat van mensenwerk en van beleidsmatige beïnvloeding. De beoordeling van de stedelijke ambiance is bovendien sterk subjectief van aard. De omstandigheden kunnen een bepaalde interpretatie in de hand werken maar het oordeel ligt uiteindelijk bij de interpreterende subjecten, die daarbij teruggvallen op hun instituties.

Zelfs de belangrijkste exogene factoren laten, kortom, ruimte voor keuzes en interpretaties. Ze staan omgekeerd ook bloot aan beïnvloeding. Dit geldt eens te meer voor de situationele factoren die hierboven als minder belangrijk uit de bus kwamen. Bij sommige van deze factoren valt bovendien op dat ze een weinig eenduidige invloed uitoefenen. De toenemende druk van het autoverkeer, bijvoorbeeld, werd in Birmingham anders opgevat en aangepakt dan in München. *Op de keper beschouwd hebben de exogene factoren (de omstandigheden buiten het bestuursstelsel) onvoldoende kracht om het denken over en de omgang met het autoverkeer geheel en al te kunnen verklaren. De beleidsvorming werd niet gedicteerd door de omstandigheden.*

Het bestuursstelsel is geen 'black box' die objectieve omgevingsimpulsen op neutrale wijze omzet in beleid. De instituties van het bestuursstelsel leiden het omzettingsproces in banen. Individuen spelen daarbij – zoals we eerder gezien hebben – een actieve doch institutioneel begrensde rol. In de komende hoofdstukken worden de beleidsactoren en hun beslissingen dan ook nadrukkelijk in de institutionele context geplaatst.

## Noten

- 1 De beperkingen die een rivier aan het wegverkeer oplegt kunnen op een aantal manieren overwonnen worden. Men kan bruggen slaan, tunnels graven en, als kostbare noodgreep, de loop van een rivier beïnvloeden. Het aantal beleidsopties en de aard van deze opties wordt in sterke mate bepaald (en beperkt) door de reële kenmerken van een rivier.
- 2 De situationele factor verwijst in dit onderzoek naar contextuele omstandigheden die niet tot de politiek-bestuurlijke instituties gerekend kunnen worden. Deze omstandigheden kunnen van sociaal-geografische en fysiek-geografische aard zijn. Men moet denken aan ruimtelijke, klimatologische, technologische, economische, demografische en algemeen maatschappelijke omstandigheden.
- 3 Het vergroten van de geografische kaartkennis is in dit onderzoek geen apart doel. Het is hoogstens een positief neveneffect.
- 4 Voor meer informatie over de 'modal splits' in Birmingham en München, zie hoofdstuk 5.
- 5 Statistisches Taschenbuch 1993, München und seine Stadtbezirke; West Midlands Joint Data Team, 1990 Point Census.
- 6 Hall & Hass-Klau, 1985: 195. Planungsverband äußerer Wirtschaftsraum München, Die Region 1950-1990. Regionaler Planungsverband München, Informationsblatt, 1992. Van der Berg, van Klink & van der Meer, Bestuur in Grootstedelijke Gebieden, European Institute for Comparative Urban Research, 1991: 55. CENTRO, Annual Statistical Report, 1992-93: 4.
- 7 De spreiding van bedrijvigheid oefent een meer objectieve en directe druk uit op het verkeersbeleid. De Birminghamse regio kent vanouds een sterke spreiding van relatief kleine bedrijven die sterk van elkaar afhankelijk zijn. Dit genereert veel verkeer, hetgeen de druk op het wegennet doet toenemen. De Münchense regio is vanouds minder polycentrisch. Daar staat tegenover dat de 'transactiesector' veel groter is dan die van Birmingham, hetgeen ook veel verkeer genereert.
- 8 Voor een rijk overzicht van de verschillende aspecten van Münchens geschiedenis zie: Bauer (1992); Bauer & Piper (1986; 1993).
- 9 De Britse romanschrijver David Lodge, wiens fictieve stad 'Rummidge' op Birmingham geënt is, haalt in 'Nice Work' (Secker & Warburg, 1988: 16) een aantal ervaringen van bekende Britten op. Charles Dickens zag op zijn reis door de Birminghamse regio "miles of cinder-paths and blazing furnaces and roaring steam engines, and such a mass of dirt, gloom and misery as I never before witnessed". De schrijver Thomas Carlyle was getuige van "a frightfull scene (...) a dense cloud of pestilential smoke hangs over it forever (...) and at night the whole region becomes like a volcano spitting fire from a thousand tubes of brick". Koningin Victoria liet uit pure gêne de gordijnen van haar treincoupé dicht als ze door de regio reisde.
- 10 In de Birminghamse regio waren alle grote namen van de Britse automobiellindustrie vertegenwoordigd – Austin, Triumph, Morris, MG: namen die eerst nog zelfstandig voortleefden binnen de British Motor Corporation (BMC) en later werden opgeslokt door British Leyland, die op zijn beurt weer overging in de Rover Company. Rover is in 1994 overgenomen door BMW. Andere buitenlandse merken met fabrieken in de regio zijn: Ford, Chrysler, Renault, Peugeot, DAF.
- 11 Men was bijzonder gemotiveerd om met de Olympische Spelen van 1972 de slechte indrukken weg te wissen van de vorige Spelen op Duitse bodem (Berlijn 1933).