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).

Deel II
Institutionele vergelijking

5

Beleidsvorming in Birmingham en München: *A tale of two cities*

"The centre of England's second city (...) is a hybrid of 1960s planning with gloomy walkways and urine-soaked underpasses brushing alongside striking Victorian buildings and modern shopping complexes. The Great God Motor Car ruled the minds of Birmingham's developers, leaving the befuddled pedestrian to scuttle and delve through subways and underpasses, popping up for air and daylight like a startled mole" *(The Raw Guide to Birmingham and the Black Country).*[1]

"Next to Berlin, Munich is Germany's most popular city. Everyone wants to study here, the rich and jet-set like to live here, as do writers, painters, musicians and film-makers - all creating a vibrant cultural life that is hard to beat. The city has everything you would expect in a cosmopolitan capital" *(The Rough Guide to West Germany).*[2]

5.1 Inleiding en plaatsbepaling

In de naoorlogse periode groeide het autobezit en het autogebruik in de verstedelijkte gebieden van Europa spectaculair. Zo ook in de Münchense en de Birminghamse regio's. In 1950 telde de Münchense regio nog 70.100 auto's. Veertig jaar later was het wagenpark in deze regio uitgegroeid tot 1.332.500 auto's.[3] In dezelfde periode groeide het aantal auto's in de Birminghamse regio van circa 100.000 in 1950 tot 1.030.000 in 1990.[4] Tegenover het laatstgenoemde getal stonden 2,6 miljoen inwoners (per honderd inwoners waren dus 39 geregistreerde auto's aanwezig). Tegenover de 1,3 miljoen auto's in de Münchense regio stonden 2,3 miljoen zielen (per honderd inwoners stonden dus niet minder dan 58 geregistreerde auto's paraat). Niet alleen de omvang van het wagenpark

nam grote vormen aan. Ook het gebruik van de gemotoriseerde vierwielers nam alsmaar toe. Dit leverde vooral veel problemen op in de centra van de grootstedelijke gebieden, die het meeste verkeer te verstouwen kregen en tegelijkertijd de minste speelruimte hadden. In de naoorlogse periode was zowel in Birmingham als in München de voorspelde groei van het autoverkeer telkens groter dan de bestaande wegcapaciteit. Een 'autoinfarct' lag dus voortdurend op de loer.

Wanneer men Birmingham en München met elkaar vergelijkt, valt op dat de twee steden verschillend met de toenemende autodruk zijn omgegaan. Birmingham heeft relatief lang aan een autovolgende koers vastgehouden, terwijl München relatief vroeg van een autovolgend op een autobeperkend/alternatiefbevorderend beleid is overgestapt. De verschillen manifesteren zich in kwantitatieve en in kwalitatieve zin. Hoewel de verzameling van verkeersstatistieken in de twee steden op verschillende manieren georganiseerd is, wijzen de beschikbare statistieken op een duidelijk contrast. In 1989 was het aandeel van de auto in het woon-werkverkeer richting binnenstad in München 24% en in Birmingham 54%. Degenen die niet met de auto kwamen, waren in München als volgt verdeeld: 67% kwam met het openbaar vervoer;[5] 5% op de fiets en 4% lopend. In Birmingham kwam slechts 46% van het woon-werkverkeer richting binnenstad voor rekening van het openbaar vervoer. Het aantal mensen dat 's ochtends op de fiets of te voet naar het werk in de Birminghamse binnenstad ging was verwaarloosbaar.[6]

Normaliter is het aandeel van de auto in de ochtendspits richting binnenstad aan de lage kant, terwijl het aandeel van het openbaar vervoer in deze verkeersstroom aan de hoge kant is. Deze tijd en deze bestemming zijn voor de auto relatief ongunstig, terwijl ze voor het openbaar vervoer juist betrekkelijk gunstig zijn. Het aandeel van de auto in de *modal split*[7] voor alle dagelijkse verplaatsingen in München (dus in alle richtingen, op alle mogelijke tijdstippen) is dan ook geen 24% maar 40%.[8] Het is opmerkelijk dat dit aandeel nog altijd kleiner is dan het aandeel van de auto in de ochtendspits richting Birmingham centrum (dit aandeel was zoals gezegd 54%).[9]

Het contrast tussen Birmingham en München manifesteert zich onder meer in de verhouding tussen voorzieningen voor het autoverkeer aan de ene kant en voorzieningen voor het openbare en langzame vervoer aan de andere kant. De voorzieningen voor het autoverkeer nemen in het stedelijk landschap van Birmingham een prominente plaats in. Op de wegenkaart treft men een indrukwekkend stelsel van rondwegen en radiale (stervormig op het stadscentrum gerichte) wegen aan. Het gaat hier om hoofdwegen die op sommige plaatsen worden verbonden via enorme rotondes en op andere plaatsen boven- en onderlangs worden geleid via opvallende 'fly-overs' en 'underpasses'. Rond het stelsel van stedelijke rondwegen – de Inner Ring Road, de Middle Ring Road en de Outer Ring Road – ligt in feite nog een vierde ringweg: de Motorwaybox, die de rijkswegen rond Birmingham aan elkaar koppelt. Het stadscentrum heeft aan de noordkant een direkte verbinding met deze snelwegring via de Aston

Expressway, die uitkomt op wat in de volksmond Spaghetti-Junction heet. Op luchtfoto's is te zien hoe een kluwen van snelwegen – inderdaad als een hap spaghetti – midden in het stedelijk gebied ligt.

De genoemde Inner Ring Road doet als civieltechnisch hoogstandje niet voor Spaghetti Junction onder. Vlak om het vroegere stadscentrum ligt een keten van 'urban highways', waarvan de schakels gevormd worden door zeven enorme rotondes. De Inner Ring Road maakt het fietsers vrijwel onmogelijk om in het stadscentrum te komen, tenzij ze met hun fiets de trappen van de vele voetgangerstunnels trotseren. De gemeente Birmingham had ooit een uitgebreid tramnet, maar dat is in de vijftiger jaren volledig ontmanteld. Het openbaar vervoer is grotendeels aangewezen op bussen (die geen 'right of way' hebben) en voor een deel op de sterk verouderde voorstadslijnen van British Rail. Birmingham is anno 1993 de grootste Westeuropese stad zonder een metro of enig ander 'licht' railsysteem.[10]

In München zijn de voetgangers, de fietsers en de gebruikers van het openbaar vervoer (deze noemt men tezamen het 'Umweltverbund') aanzienlijk beter af dan in Birmingham. Als één van de eerste gemeenten in Duitsland begon de gemeente München met het autovrij maken van centrale winkelstraten. Deze zijn thans zodanig met elkaar en met de permanente marktplaats verbonden dat er in feite een sektorenmodel is onstaan.[11] De aantrekkingskracht van de Münchense 'Fußgängerzone' is zeer groot. Uit onderzoek blijkt dat 3 op de 10 passanten in de Münchense binnenstad van buiten de gemeente komt.[12] Voor een niet-Nederlandse stad kent München opvallend veel fietspaden. In 1991 beslaan zij een totale lengte van 850 kilometer.[13] Van alle ritten in de stad wordt 12% op de fiets afgelegd.[14] In de binnenstad is de fiets thans zo populair dat sommige voetgangers maatregelen eisen ter bescherming van 'hun' autovrije gebieden. München heeft volgens kenners het meest indrukwekkende openbaar vervoersnet in de Bondsrepubliek (Hall & Hass-Klau, 1985 62). De voorzieningen waarmee München Birmingham in de schaduw stelt zijn vooral die voor de U-Bahn (de bestaande 65 km zullen uitgebouwd worden tot ca. 110 km),[15] de tram (in totaal 107 km) en de S-Bahn (in totaal 435 km).

Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat de auto in het Münchense stadsverkeer minder domineert dan in het Birminghamse stadsverkeer. Dit is overigens een relatief oordeel en geen absoluut oordeel. In absolute termen is het autoverkeer ook in München zeer omvangrijk. Faciliteiten voor het autoverkeer zijn ruimschoots aanwezig. Vooral de brede negentiende eeuwse boulevards – zoals de Ludwigstraße en de Maximilianstraße – bieden veel wegcapaciteit. Toch had het wegennet in München nog veel uitgebreider kunnen zijn. Een fors aantal wegenbouwprojecten is ergens in het plannings- en uitvoeringsproces blijven steken. Langs de rivier de Isar en op enkele andere andere plaatsen in de stad kan men de aanzet vinden van wegenbouwprojecten die uiteindelijk nooit zijn afgemaakt. Evenals in Birmingham, had men in München een snelwegring rond de stad en een ringweg rond het stadscentrum gepland. Beide zijn onafgerond gebleven, hetgeen de nodige gevolgen heeft gehad voor de tussenliggende rondweg, zoals we straks zullen zien.

Naar een culturele beleidsanalyse

De verschillende wijzen waarop München en Birmingham na de oorlog met het groeiend autoverkeer (en de gevolgen daarvan voor de publieke ruimte en de andere verkeersmodes) zijn omgegegaan worden uitgebreid beschreven in de komende twee paragrafen. Verdeeld over een aantal samenhangende perioden, wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de beleidsissues, de beleidsvoornemens en de beleidsdaden in beide steden. Beleid wordt in dit proefschrift benaderd als cultureel fenomeen, als kristallisatiepunt van waarden en normen. Dat betekent dat de beleidsanalyse tegelijk een culturele analyse is. Uitgaande van de in hoofdstuk twee behandelde cultuurtypologie, wordt bezien in hoeverre de onderscheiden cultuurtypen te herkennen zijn in het naoorlogs automobiliteitsbeleid van Birmingham en München. Het is dus de vraag in hoeverre typisch individualistische, hiërarchische, egalitaire en fatalistische patronen van denken en doen tot uitdrukking komen in het beleid. Aan het eind van iedere periode wordt kort samengevat beschreven hoe de verschillende beleidsculturen zich tot elkaar verhouden. Deze momentopnames worden in de laatste paragraaf in elkaars verlengde geplaatst en in een breder perspectief bezien. De mate van culturele pluriformiteit wordt hier in verband gebracht met het vermogen tot beleidsgericht leren. Deze twee aspecten – culturele pluriformiteit en beleidsgericht leervermogen – komen samen in het begrip beleidscultureel regime (zie ook hoofdstuk 3).

5.2 Birmingham: het naoorlogs beleid ten aanzien van de auto

WOII – 1957: grootse wegenplannen

Het Birminghamse stadscentrum van 1945 is compact en dichtbevolkt, afgezien van de gaten die door de Duitse Luftwaffe zijn geslagen. Ongeveer 12.000 huizen zijn door de Duitsers geraakt, evenals circa 1000 winkels, kantoren, fabrieken en openbare gebouwen (Heard, 1989:71). Ondanks de aanzienlijke oorlogsschade is het centrum niet zo zeer verwoest als dat van München. Het Victoriaanse stadshart – dat aan het eind van de negnetiende eeuw een architectonische impuls had gekregen door de bouw van chique arcades en de renovatie van monumentale straten – heeft het zwaar te verduren gehad maar het klopt nog steeds. Ook de vlak daaromheen gelegen sloppenwijken zijn grotendeels intact. Het centrale gebied is verbonden met de uitgestrekte buitenwijken door een uitgebreid openbaar vervoerssysteem bestaande uit trams en trolleybussen.

De stedelijke erfenis wordt door de Birminghamse stadsplanners en politici over het algemeen afgeschreven. Zij associëren de Victoriaanse erfenis met rook, roet en verstikking. Het einde van de oorlog wordt opgevat als het begin van een nieuwe fase waarin schoon schip gemaakt kan worden. Reeds voor de oorlog had een gemeentelijke delegatie, na een bezoek aan enkele Europese steden, gepleit voor "town planning principles so as to permit the full enjoyment of

sunshine and fresh air". Dit zou bereikt kunnen worden door een stelselmatige scheiding van stedelijke functies en de bouw van ruime suburbs. Tijdens de oorlog groeit de vastberadenheid om het Birminghamse stadscentrum drastisch te moderniseren volgens de principes van de internationale moderne beweging, neergelegd in het befaamde 'Chartre d'Athene' (Von Hilpert, 1984). Deze principes sluiten naadloos aan bij de hiërarchische beleidscultuur, waarin overzichtelijkheid, ordentelijkheid en beheersbaarheid centraal staan.

Ter voorbereiding op de reconstructie van Birmingham ontwikkelt Herbert Manzoni – City Engineer en hoogste planningsambtenaar – een organisatiestruktuur voor de stadsplanning. Onder de Public Works Committee (PWC) en het Public Works Department (PWD) – het politieke en het ambtelijke deel van de publieke werken sector – worden vier technische adviesp*anels* geschoven, waarvan één zich moet uitspreken over het verkeersvraagstuk. De andere drie panels dienen zich bezig te houden met de sloppenwijken, de volkshuisvesting en de ruimtenood. De Public Works Committee is binnen deze struktuur vrij om adviezen naast zich neer te leggen. Op instigatie van de City Engineer trekt de commissie in 1943 een belangrijke en opmerkelijke conclusie. "The completion of an Inner Ring Road forced itself on the Committee as an indispensible measure", schrijft ze (MacMorran, 1973: 92). Dit is een opmerkelijke conclusie, omdat het Traffic Advisory Panel er op gewezen had dat "a north-south tunnel would be much more effective than a ring road in diverting traffic from the centre".[16]

De door de Public Works Committee gewenste Inner Ring Road (IRR) is nagenoeg identiek aan de ringweg die reeds in 1917 door de toenmalige City Engineer, Stilgoe, was voorgesteld. In een rapport, dat achteraf gezien zeer bepalend is geweest voor het naoorlogse Birmingham ontvouwde Stilgoe een grootschalig plan, dat inhield dat "the eight arterial roads which come into the centre (...) together with the four which lead off these (...) should be widened until we arrive at certain streets near the centre, forming a kind of loop round the centre, which themselves should be widened for both ordinary and tramway purposes" (Heard, 1989: 57). Afgezien van de 'tramway purposes' lijkt het voorstel dat de Public Works Committee in 1944 omarmt veel op het plan uit 1917. Het grote verschil is dat nu alle kaarten gezet worden op het individuele gemotoriseerde verkeer. Deze aanpassing sluit in zekere zin aan bij de veranderende publieke opinie waarin de communautaire idealen uit de oorlogsperiode plaats maken voor materialisme en individualisme. Desalniettemin is de onderschikking van het openbaar vervoer in de nieuwe plannen opmerkelijk. Het Public Transport Department (PTD), dat voor de oorlog reeds uitgegroeid was tot het meest rendabele gemeentebedrijf, kent in de vroege naoorlogse periode een nog immer stijgende klandizie (Sutcliffe & Smith, 1974: 412).

Het IRR-plan wordt door de gemeenteraad aangenomen, nadat eerst een amendement verworpen is dat vroeg om uitstel van de beslissing teneinde de mening van andere (externe) stedebouwkundigen te kunnen vragen. Een 'second-opinion' wordt echter niet op prijs gesteld. Dit zou alleen maar tot tijdverlies leiden. Om speciale bevoegdheden te verkrijgen wordt in 1945 een

Corporation Bill opgesteld, die vervolgens verwelkomd wordt door een Town Meeting – waaraan ongeveer 1500 mensen deelnemen – om daarna goedgekeurd te worden door het Britse Lagerhuis. De bevoegdheden krijgen om te onteigenen en te bouwen is één ding; de middelen verwerven om dat te doen is weer iets anders. Daarvoor is de instemming van de Treasury en het Department of Transport (DoT) nodig. De eerste geeft in 1950 toestemming om geld te lenen voor de onteigening in het stadscentrum. De tweede stemt pas in 1957 toe om 75 procent van de constructiekosten te financieren. Het DoT ziet aanvankelijk op tegen dit mega-project vanwege de hoge kosten (de geschatte totale kosten van de IRR zijn ongeveer 15 miljoen pond), de verdringing van andere projecten en de mogelijke precedentwerking in de richting van andere steden.

Tegenover de aarzeling van het DoT staat een grote vastberadenheid bij de gemeente Birmingham. Zowel Labour als de Conservatieven sluiten de gelederen en proberen iedere schijn van binnengemeentelijke twijfel te vermijden: "any suggestion by the city council that the road might not provide a complete solution to Birminghams current traffic problems could well have given the Minister of Transport an excuse to postpone the work still further" (Sutcliffe & Smith, 1974: 407). In 1954-55 bereikt de fixatie op de IRR een hoogtepunt. Een conferentie van betrokken raadscommissies benadrukt nogmaals "that it wanted the road and nothing but the road" (Sutcliffe & Smith, 1974: 407). Een delegatie van bestuurders, ambtenaren en private ondernemers bezoekt vervolgens de Minister of Transport in Londen, om hem te overtuigen van de verkeerskundige noodzaak en het economisch belang van de ringweg. Klassieke instrumenteelhiërarchisch argumenten worden daarbij gecombineerd met typische competitief-individualistische argumenten. Uiteindelijk slaagt Alderman Price, de voorzitter van de Public Works Committee, er in 1957 in de laatste restjes twijfel bij de nieuwe MoT, Watkinson, weg te nemen. Een doeltreffend argument van de Birminghamse lobbyisten is dat de IRR een logische aanvulling vormt op het geplande nationale rijkswegennet, waarvan Birmingham het centrale knooppunt zou worden.

In de vroege naoorlogse periode wordt de auto over het algemeen gezien als hét vervoermiddel van de toekomst, in tegenstelling tot de ouderwetse 'Victoriaanse' vervoersmiddelen als het spoor en de fiets. Het gewenste toekomstbeeld beïnvloedt de kosten-baten analyses die in deze fase gemaakt worden. Er zijn wel personen, binnen en buiten de gemeenteraad, die een lans breken voor ondergrondse of bovengrondse (snel)tramlijnen of metroverbindingen,[17] maar voor positieve besluitvorming over dergelijke projecten blijken de barrières telkens te hoog.

In 1948 verwerpt de PWC het idee van enkele raadsleden voor een ondergrondse in het noordoosten van Birmingham.[18] De stad zou voor enorme lasten komen te staan omdat een dergelijk project niet in aanmerking komt voor subsidie van het DoT en omdat men voorspelt dat deze vorm van vervoer te weinig mensen zal trekken. De eerste overweging is van bestuurs-politieke aard. De

tweede overweging is voor een deel gebaseerd op het gegeven dat de bevolkingsdichtheid in dit gebied relatief laag is – hetgeen ongunstig is voor het openbaar vervoer – maar voor een goed deel ook op de stedebouwkundige filosofie die een lage bevolkingsdichtheid en een scheiding van stedelijke functies voorstaat. In 1950 vraagt raadslid Griffin om een onderzoek naar de mogelijkheden van ondergrondse metro's, maar de PWC ziet geen reden om haar vorige standpunt te wijzigen en vindt het dan ook niet nodig om een gedetailleerd rapport op te stellen (Sutcliffe & Smith, 1974: 405). In het midden van de jaren vijftig zoekt Alderman Bowen tot twee maal toe steun voor het idee van een noord-zuidlijn die door een tunnel onder het centrum door zou worden geleid. Het voorstel wordt in 1955 door verkeersspecialisten uit de raad verworpen, omdat men vreest dat het de voortgang van het Inner Ring Road project zal vertragen. Twee jaar later vangt Bowen bot bij de gemeenteraad als geheel die stelt dat "a decision on rapid transit should be postponed until it becomes clear what sort of a traffic problem would remain after the ring roads's completion".[19]

Men verwacht kennelijk veel goeds van de IRR. Zo veel zelfs dat men het uitgebreide tramnet van de stad stap voor stap gaat ontmantelen. In 1953 rijdt in Birmingham de laatste reguliere tramdienst. Het openbaar vervoer, eens de trots van de gemeente, wordt langzaamaan een zorgenkind. De busdiensten van de gemeente Birmingham en de voorstadslijnen van British Rail komen in een negatieve spiraal terecht waarin dalende klandizie, dalende opbrengsten en desinvesteringen elkaar versterken. Het langzame verkeer – voetgangers en fietsers - vormt in tegenstelling tot het snelle verkeer – auto's en openbare verkeersmiddelen - nauwelijks een issue. Als er al over gediscussieerd wordt, dan is het als sluitstuk van de grootschalige wegenplannen. Zo worden er 52 voetgangerstunnels gepland onder de Inner Ring Road, om te voorkomen dat het autoverkeer door voetgangers gehinderd wordt. Voor fietsers worden in het geheel geen voorzieningen getroffen.

Aan het einde van deze eerste periode is het Birminghamse verkeersbeleid eenzijdig gericht op grootschalige wegenbouw. Terwijl men wacht op goedkeuring van het IRR-project gaat de wegenplanning in bredere zin volop door. De gedachte van een Outer Ring Road wordt nieuw leven ingeblazen en het idee van een Middle Ring Road – vlak na de oorlog verworpen als alternatief voor de IRR – wordt als aanvulling van de IRR in ere hersteld. Deze verkeersplannen worden in het begin van de vijftiger jaren opgenomen in het Development Plan, waarvan de hoofddoelstelling de scheiding van functies is. Dit bestemmingsplan wordt in 1954 na een korte Public Inquiry door de gemeenteraad vastgesteld. Ministeriële goedkeurig volgt in 1960. Inmiddels zijn City Engineer Manzoni en enkele leden van de Public Works Committee op werkbezoek in de Verenigde Staten geweest. Gezien hun verslag zijn ze erg onder de indruk van de vele 'fly-overs' en 'underpasses' in Amerikaanse steden, alsook van het verkregen advies: "always keep ahead of the traffic problem". Dit is een typisch instrumenteel-hiërarchische stelregel, die naadloos aansluit bij de in Birmingham gekozen benadering.

In deze eerste periode wordt de beleidsarena gedomineerd door de positieve diagonaal, die de hiërarchische met de individualistische beleidscultuur verbindt. In de grootscheepse wegenplannen domineert de instrumenteel-hiërarchische logica, aangevuld met individualistische argumenten. Een goede illustratie hiervan vormt de lobby voor de Inner Ring Road. De culturele coalitie heeft een gesloten karakter. Tegenargumenten en alternatieve oplossingen, hoe spaarzaam ook, worden buiten de deur gehouden. Van een krachtige tegencultuur langs de negatieve diagonaal is weinig te merken. Het communautarisme uit de oorlogstijd maakt plaats voor groeiend materialisme en individualisme. Voor kritisch egalitarisme is in de politieke cultuur van Birmingham nauwelijks een rol weggelegd. Behalve in de retoriek is de stadspolitiek van Labour moeilijk te onderscheiden van de stadspolitiek van de Conservatieven, die in lijn met de Chamberlain-traditie geloven in geplande vooruitgang en publiek ondernemerschap. De socialisten, van hun kant, zijn geneigd om het economisch belang van Birmingham te laten prevaleren (...) "even to the point of expansionism" (Sutcliffe & Smith, 1974: 106). Voorzover gemeentelijke verkeersplanners zich laten adviseren door burgers, is het via het kanaal van de traditionele Civic Societies die een elitair karakter hebben. De 'grassroots' van Birmingham spreekt zich slechts eens in de drie jaar, in algemene verkiezingen, uit over stadsplanning en automobiliteitsbeleid.

1957–1972: één grote bouwput

Van eind jaren vijftig tot begin jaren zeventig is het centrum van Birmingham het toneel van "the march of the bulldozers and the dance of the tower cranes."[20] In het middelpunt van alle werkzaamheden staat de Inner Ring Road, waaromheen een modern en functionalistisch stedelijk landschap wordt gevormd. Enerzijds worden de overgebleven sloppenwijken aan de buitenkant van de ring 'gesaneerd'; anderzijds wordt het gebied binnen de ring 'gerationaliseerd'. Daarbij gaat men nogal rigoureus te werk. "Goering never did to Birmingham what the bulldozer has done", aldus Vivian Bird (1970 224). De bulldozer maakt in deze jaren nauwelijks onderscheid tussen gehate sloppen en geliefde landmarks. Enkele voorbeelden van markante gevels of straathoeken die afgebroken worden zijn: het Cobden Hotel (1957); de Market Hall (1958); de hoek Ethel Street-New Street (1961); Easy Row (1962); the Exchange Bank (1965); Galloways Corner en Christ Church Passage (1970).[21] In de plaats hiervan komen wegen en rotondes, of moderne panden die een jaar of vijftien moeten blijven staan om daarna weer gesloopt te kunnen worden. City Engineer Manzoni stelt weinig belang in esthetische of cultuurhistorische waarden: "I have never been very certain as to the value of tangible links with the past. They are often more sentimental than valuable (...) As for future generations, I think they will be better occupied in applying their thoughts and energies to forging ahead, rather than looking backward" (Heard, 1989: 96). Onder zijn bewind zijn de centrale stedebouwkundige normen functionaliteit en rendement, hetgeen duidt op een vermenging van hiërarchische en individualistische waarden.[22]

De positieve diagonaal treedt duidelijk naar voren in het bouwbeleid voor het stadscentrum, een beleid dat stringent is met betrekking tot de hoofdstruktuur en opvallend flexibel met betrekking tot de ruimte daaromheen. Dit wil zeggen dat de Inner Ring Road en alle daarmee verbonden hoofdwegen vastliggen en dat de ruimte daaromheen open staat voor projectontwikkelaars die het vertrouwen genieten van het Public Works Department en die in staat zijn om snel resultaten te leveren. In 'The Politics of Mass Housing' beschrijft Patrick Dunleavy (1981) de nauwe relaties tussen een kleine groep van projectontwikkelaars en

vertegenwoordigers van gemeentewerken, een belangenverstrengeling die uitloopt op regelrechte corruptie tot zeer hoog in de bestuurlijke hiërarchie.[23]

Terwijl de wegenbouw in Birmingham vordert, gaat de planning van nog meer wegen gestaag voort. In 1958 wordt besloten om de M6 niet langs Birmingham te laten lopen, maar dwars door de stad heen. Twee jaar later stemt het DoT in met een grootscheeps programma voor de komende twaalf à vijftien jaar, waarin de Aston Expressway (de snelweg die de IRR met het rijkswegennet moet verbinden) naast een aantal 'fly-overs' en 'underpasses' is opgenomen. In 1961 is de gemeenteraad zo overtuigd van haar wegenprogramma dat zij een investering van 3,5 miljoen pond in de uitbouw en verhoging van Coventry Road (een radiale weg in oostelijke richting) tegen de wil van de omwonenden en de politici uit de buurt doordrukt. In 1966 geeft het DoT nadrukkelijk prioriteit aan de Aston Expressway en aan de zogenaamde Midland Links (de knooppunten tussen de M1 en de M6 en de M6 en de M5). In 1969 verschijnt de nota 'Roads for the Future', waarin het DoT pleit voor nog meer nieuwe snelwegen, onder andere in de West Midlands. In aansluiting hierop bepleit de British Road Federation (BRF) de bouw van vijf snelwegen en de uitbouw van twaalf hoofdwegen in het rapport 'Road Needs In The Midlands'.

De zestiger jaren zijn slechte jaren voor het openbaar vervoer. In deze jaren daalt het aantal passagiers steeds sneller: in 1968 worden slechts 334 miljoen ritten geleverd, in vergelijking met 544 miljoen in 1950. De Conservatieven in de gemeenteraad vrezen extra tekorten bij het openbaar vervoer en Labour durft geen algemene prijssubsidie voor te stellen (Sutcliffe & Smith, 1974: 414). Het resultaat is dat de tarieven verder stijgen en de concurrentiekracht van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto verder afneemt. In de loop van de jaren zestig beknibbelt British Rail op de frequentie van de dieseltreinen die ze kort daarvoor had geïntroduceerd voor het suburbane verkeer. Aan het eind van het decennium voert BR drastische sluitingen uit van lijnen en stations. De gemeenteraad reageert op dit alles in 1964 met de vraag naar een 'comprehensive survey of conurbation traffic problems'. Kort daarop legt ze zonder veel discussie het pleidooi van gemeenteraadslid Bevan (Conservatives) voor een ondergrondse metrolijn naast zich neer (Sutcliffe & Smith, 1974: 406). De geringe inspanning voor snel en goed openbaar vervoer is opmerkelijk, daar in deze periode nog ongeveer driekwart van de mensen 's ochtends met het openbaar vervoer naar de binnenstad reist.[24]

Het contrast is groot met het wegenbouwprogramma, dat aan het eind van de jaren zestig naar een climax toewerkt. Het stadscentrum krijgt in 1969 een snellere verbinding in zuidwestelijke richting door de opening van de Five Ways Underpass. De Birmingham Post toont een foto van twee gemeenteraadsleden die, temidden van het asfalt, lachend aanwijzen waar vroeger hun lagere school stond.[25] De feestelijke opening van de Inner Ring Road volgt op 4 januari 1971 in aanwezigheid van de koningin (de IRR heet officieel 'Queensway'). De koningin roemt de gemeente om de snelle uitvoering; in plaats van de geplande twintig jaar is de IRR in veertien jaar gereed gekomen. Wat ze niet zegt is dat de

uiteindelijke kosten van 33 miljoen pond ruim twee keer zo hoog zijn als de oorspronkelijke raming. Het resultaat is hoe dan ook indrukwekkend: de totale lengte van de weg is 3,5 mijl; de afzonderlijke wegdelen zijn verbonden door zeven reusachtige rotondes; onderlangs lopen 52 voetgangerstunnels. De aanwezigheid van een verkeerstunnel valt op, daar metroplannen in het verleden onder andere vastliepen op de vermeende onhaalbaarheid van ondergrondse tunnelbouw (MacMorran, 1973: 116). Het resulterende stadsbeeld wordt gekenmerkt door monofunctionaliteit. Heard (1989: 90) noemt het IRR-project een typisch 'ingenieurs plan': "giving greater priority to the needs of traffic than pedestrians who were channelled in subterranean warrens below street level (...) the road broke up old street patterns and vistas and often exposed the backside of buildings to the view of traffic passing around the city centre".

Een jaar later worden nog drie majeure wegenbouwprojecten afgerond. De tot dan toe ontbrekende schakel in de M6 wordt in 1972 opgeleverd, alsmede de verbinding tussen de M6 en het stadscentrum – de Aston Expressway, die vanwege zijn enorme 'flyovers' een technische hoogvlieger in het stedelijk landschap genoemd mag worden. Het knooppunt waar de M6 en de Aston Expressway samenkomen wordt in dat jaar ook geopend. Voor de gebruikers is dit aanvankelijk een schier onontwarbare knoop. De lokale kranten geven een roerend verslag van automobilisten en taxichauffeurs die de weg volkomen kwijtraken op wat al snel door een journalist Spaghetti Junction wordt genoemd (EH:106).

In deze tweede periode is Birmingham een compleet andere stad geworden dan het 20 à 25 jaar geleden was. Sutcliffe en Smith (1974 479) maken de balans op: "Modernity was the most striking feature of Birmingham 1970. Aesthetic and architectural standards were not consistently high, but Birmingham's gleaming new buildings and roads made a striking contrast with many less prosperous cities (...) Some in Birmingham, it is true, shook their heads at the disappearance of familiar landmarks, at a rate of physical change which reached frenetic heights in the later 1960s". Als je een stad wilt veranderen moet je het snel en doortastend doen, was de leuze van City Engineer Manzoni: "if you plan something, but are not prepared to carry it out immediately, then your plan will never be carried out at all".[26]

Egalitaire waarden als gelijkberechtiging van uiteenlopende verkeersmodes, herbergzaamheid, genietbaarheid en duurzaamheid van het publiek domein komen in deze periode in het gedrang. In dit licht is het opmerkelijk dat zich in Birmingham nauwelijks een egalitaire protestcultuur ontwikkelt. Enkele individuele architecten en stedebouwkundigen oefenen kritiek uit, maar zij vormen geen blok tegenover de dominante en robuuste cultuurcoalitie langs de positieve diagonaal. Terwijl actiegroepen in vele Europese steden als paddestoelen uit de grond schieten, blijft het in het omgeploegde Birmingham veelal bij hoofdschudden en bij beschaafde kanttekeningen. Birmingham Civic Society – in 1918 opgericht met het doel 'to unite all citizens who desire to stimulate a deeper concern in the beauty of their city' – adviseert een aantal malen om gebouwen van cultuurhistorische waarde niet af te breken, hetgeen telkens genegeerd wordt. Zoals veel van de traditionele conservation societies is deze organisatie te zeer verwant met het 'establishment' om er radicaal tegenin te gaan. "Accustomed to work with the Corporation, not against it, it made almost no effort to stir up public opinion in favour of better plan-

ning, and by 1970 it was almost totally moribund" (Sutcliffe & Smith, 1974: 287). Bij gebrek aan een effectief tegenwicht kunnen de grootschalige wegenplannen in hoog tempo gerealiseerd worden. Omdat een cultuur van 'tegels lichten' zwak ontwikkeld is kan de corruptie binnen de sector gemeentewerken lange tijd welig tieren.

1972 – 1984: groeiende twijfel

De groep mensen die de modernisering van hun stad hoofdschuddend aanschouwen wordt in de zeventiger jaren groter en ook luidruchtiger. Zij vinden langzaamaan meer gehoor bij de gemeente, waar sommigen toegeven dat de Inner Ring Road op weinig subtiele wijze door het stedelijk landschap is gebaand. De druppel die de emmer heeft doen overlopen is, achteraf gezien, de geplande sloop van Colmore Row. Deze monumentale boulevard – volgens velen de mooiste straat van Birmingham – had ten behoeve van het verkeer verbreed moeten worden. Ingezonden brieven in de lokale nieuwsbladen en lobbyactiviteiten van de Victorian Society maken de gemeenteraad duidelijk dat deze ingreep te ver gaat. Om de kwaliteit van de publieke ruimte in de toekomst beter te beschermen wordt een Conservation Areas Advisory Committee opgericht waarin drie leden van de Public Works Committee zitting nemen naast vertegenwoordigers van the Victorian Society, the Georgian Group, the Civic Society en enkele andere traditionele instellingen. Korte tijd later richt men een Conservation Trust op, van waaruit subsidies verstrekt worden voor het behoud en het beheer van waardevolle gebouwen.

Met deze maatregelen wordt de rigoureuze 'face-lift' van de afgelopen decennia natuurlijk niet ongedaan gemaakt. De mogelijkheden om kritiek te spuien en alternatieven aan te dragen worden echter wel verruimd. Egalitaire waarden, als de herbergzaamheid van de publieke ruimte, worden langzamerhand bespreekbaar. De Conservation Areas worden uitgebreid, een driehoek van winkelstraten in het centrum wordt tot voetgangersgebied verklaard, Victoria Square en Chamberlain Square worden opgeknapt (Heard, 1989: 123). Onder de bevolking bestaat veel steun voor een attractiever stadsbeeld met een menselijker maat (Heard, 1989: 107). Wanneer het op de praktijk aankomt, beslist de overheid echter vaak anders. In 1973 keurt het Department of the Environment, onder luid protest, de afbraak goed van een tweetal geliefde postkantoren; het DoE voorkomt nog wel dat de gemeente het markante hoofdpostkantoor afbreekt. Nog veel controversiëler is de afbraak, een jaar later, van de Central Reference Library en het Midland Institute omdat zij in de weg staan van een nieuw verkeersplein (Paradise Circus).[27] In de beleidspraktijk gaan de vereisten van het autoverkeer nog steeds voor op de vereisten van een leefbare publieke ruimte. Deze afweging wordt onveranderlijk op hiërarchische wijze in daden omgezet. In deze jaren neemt het burgerprotest toe tegen wegenplannen die de direkte leefomgeving bedreigen. Veel protest is wijk- of streekgebonden (bijvoorbeeld de acties tegen de 'improvement' van de Moseley Road in Kings Heath of tegen de aanleg van de M42 ten zuidwesten van Birmingham) en ontstijgt het NIMBY-isme doorgaans niet. Men verzet zich tegen een specifieke weg, niet tegen autoverkeer en autowegen als zodanig.[28] Men bereikt soms uitstel van projecten, zel-

den definitief afstel en nog minder vaak heroverweging van de achterliggende filosofie (de M42 was bijvoorbeeld één van de meest controversiële rijkswegen van Engeland, maar werd uiteindelijk toch volgens het oorspronkelijke plan gebouwd). Friends of the Earth Birmingham (FOEB), een actiegroep die midden jaren zeventig het stedelijk toneel betreedt, komt aanmerkelijk dichter in de buurt van het egalitaire ideaaltype dan de traditionele Civic Societies of de genoemde NIMBY-groepen.[29] De groep zal zich echter pas halverwege de jaren tachtig actief met het automobiliteitsbeleid gaan bemoeien.

De communicatie tussen de nieuwe groepen, die zich opwerpen als spreekbuis van de bewoners, en de Birminghamse planners en ingenieurs, die er altijd van uitgingen dat zij het algemeen belang vertegenwoordigden, verloopt moeizaam. Bij de gemeente beseft men dat de consultatie zich niet meer kan beperken tot het traditionele 'establishment' van Civic Societies en publieke kopstukken. In 1973 experimenteert de gemeente met een Public Participation Excercise in het kader van de vaststelling van het Structure Plan (de globale ruimtelijke strategie van de stad). De gemeente laat een tentoonstelling rondgaan, verspreid een informatiebrochure, organiseert een Public Examination en doet een enquête-onderzoek naar de preferenties van de burgers (MacMorran, 1973: 99). De gewenste communicatie tussen burger en bestuur komt echter niet tot stand. De publieke bijeenkomsten worden slecht bezocht en de respons op de enquête is laag; slechts 10 % van de huishoudens reageert (Heard, 1989: 118). Met de reacties die men wel krijgt kan de gemeente niet goed uit de voeten. De planners van de gemeente Birmingham geven toe dat "the support of the interview sample for the strategy actually chosen was by no means overwhelming" (Fujishin, 1975: 104). Het uiteindelijke Structure Plan is zowat identiek aan het eerder door de gemeenteraad vastgestelde ontwerp.[30] Hierin ligt opnieuw de nadruk op de bereikbaarheid over de weg. Men bepleit de voltooiing van de Middle Ring Road en het 'opschalen' van de hoofdwegen die naar het centrum leiden. Daar staat tegenover dat de 'quality of life' voor het eerst als leuze in een belangrijk planningsdocument wordt opgenomen en dat meer aandacht besteed wordt aan het openbaar vervoer. In de beleidsvoornemens worden enkele egalitaire waarden vermeld naast de nog immer dominerende hiërarchische en individualistische waarden.

In het tweede deel van de jaren zeventig krijgt het openbaar vervoer meer aandacht. De West Midlands Public Transport Authority is in 1974 overgenomen door de West Midlands County Council, die zowel het aanbod van openbaar vervoer wil verbeteren als de vraag ernaar wil stimuleren. Afgezien van de opwaardering van de Cross-City Line komen de investeringen in infrastruktuur echter nauwelijks van de grond. Alle aandacht gaat uit naar het tarievenbeleid - niet alleen in Birmingham maar ook in andere steden met een overkoepelend regionaal bestuur zoals Londen ('fares fair' beleid) en Sheffield ('low fares' beleid). Ondanks de populariteit bij de gebruikers van het openbaar vervoer, komt dit beleid tegen het eind van de zeventiger jaren onder bezuinigingsdruk

te staan. De Birminghamse Conservatieven beloven in hun verkiezingsprogramma van 1977 een eind te maken aan de tekorten bij het openbaar vervoer. Hiertegenover staan de op dat moment nog machtige vervoersbonden en de Labour Party die hun achterbannen een 'eerlijke behandeling' in materialistische zin voorspiegelen.

Op nationaal niveau neemt de ontvankelijkheid voor een dergelijk beleid sterk af met de komst van de Thatcher-regering. De Conservatieven stellen individueel bezit en individuele (bewegings)vrijheid voorop. 'De eigen auto' wordt evenals 'het eigen huis' gezien als een groot goed. Het gebruik daarvan moet zo min mogelijk door overheidsinterventie beperkt worden. De sociale subsidiëring van het openbaar vervoer verstoort de marktwerking en wordt dan ook verboden. Als het openbaar vervoer klanten aan zich wil binden dan moet zij zich sterk maken op de 'vervoersmarkt'. De privatisering van de busmaatschappijen in 1986 is het logische gevolg van deze radicaal individualistische filosofie. De opheffing van de Greater London Council en de Metropolitan County Councils, die volgens de Conservatieven waren uitgegroeid tot hinderlijke bemoeials in de regionale economie, past daar ook in.

Aan het eind van haar institutionele leven probeert de WMCC nog een sneltramproject (van het centrum naar het noordoosten van de stad) door te drukken, maar de haast en de onhandigheid waarmee dit gebeurt maximaliseert de weerstand bij de omwonenden die met behulp van de lokale Members of Parliament goedkeuring van het voorstel in het Lagerhuis weten te voorkomen. Omdat de wil en de tijd ontbreekt bij de WMCC om tegemoet te komen aan de lokale bezwaren, verliest zij de steun van de gemeente Birmingham. De laatste is niet bereid om het voorstel opnieuw te beproeven als ze in 1986 de strategische verantwoordelijkheid voor verkeer en vervoer terug krijgt.

In vergelijking met de voorafgaande periode vordert het wegenbouwprogramma in de jaren zeventig in een duidelijk lager tempo. Dit hangt samen met het beleid van de WMCC, die het autoverkeer minder hoge prioriteit toekent, en met het bezuinigingsbeleid van de Treasury in Londen. Nu het autovolgend beleid minder vanzelfsprekend begint te worden, ziet de autolobby (het conglomerataat van actoren met materiële belangen bij autobezit en autogebruik) zich voor het eerst genoopt tot een publiek tegenoffensief. "Birmingham is warned: don't spurn the car", laat de Birmingham Junior Chamber of Commerce aantekenen in een regionale avondkrant.[31] Tezelfdertijd doet de pressiegroep Pro Roads Speed-Up van zich spreken, met daarin vertegenwoordigers van de Chamber of Commerce, de Freight Transport and Haulage Industry, de British Road Federation, de Automobile Association en de Royal Automobile Association. Deze organisaties huldigen vanouds een 'laisser-aller' visie op autoverkeer. Omdat informele netwerkstrategieën in deze fase niet meer volstaan, zijn deze actoren genoodzaakt om hun spel ook via de band van de publieke opinie te spelen.

Als gevolg van de financiële krapte moeten de gemeentelijke verkeersingenieurs een deel van hun projectenlijst achterhouden. Deze worden in de bureaula-

de gelegd, in afwachting van gunstiger tijden. De meest prioritaire projecten, die in het Structure Plan van 1973 uiteengezet zijn, komen wel aan bod. Slechts op anderhalve mijl afstand van de IRR wordt de Middle Ring Road uitgebouwd tot een volwaardige ringweg. De Outer Ring Road, hoewel minder hoog op de prioriteitenlijst, krijgt ook steeds meer het karakter van een gesloten ring. De radiale wegen worden stukje bij beetje uitgebouwd en een enkele keer radicaal omgeleid (een berucht voorbeeld van het laatste is de Small Heath Bypass, aangelegd ten behoeve van de inmiddels al weer overbelaste Coventry Road). De incrementele aanpak vordert gestaag, maar dit neemt niet weg dat er volgens de verkeersingenieurs in de loop van de tachtiger jaren nog veel 'improvements' noodzakelijk zijn.

Met de komst van de radicaal individualistische Thatcher-regering in London en het aantrekken van de economie in de loop van de jaren tachtig stijgt de kans op goedkeuring van 'road improvement schemes' op nationaal niveau aanzienlijk. Daar staat tegenover dat de ontvankelijkheid van de lokale politiek voor nieuwe wegenbouwprogramma's langzamerhand lijkt af te nemen. Voortekenen van een omslag in het denken over en het omgaan met autoverkeer kondigen zich aan.

Hoewel de twijfel en de kritiek in deze periode groeit wordt de dominante cultuurcoalitie noch doorbroken, noch verbreed. De Public Participation Exercise had daartoe in beginsel mogelijkheden geboden, maar deze worden onvoldoende benut. De meeste protestgroepen weten de Not In My Back-Yard gedachte (NIMBY) niet te ontstijgen. NIABY-groepen (Not In Anyone's Back-Yard) zoals Friends of the Earth Birmingham zijn nog erg 'low profile' en spelen in de vorming van verkeersbeleid een onopvallende rol. Het openbaar vervoersbeleid van de zeventiger jaren is egalitair in de traditionele materialistische zin. Via een verlaging van de tarieven wil Labour de portemonnee van de lagere inkomens ontzien en de mobiliteit van deze groep meer in evenwicht brengen met die van de autobezitters. 'Iedere arbeider een auto' zou nog mooier zijn geweest, maar gezien de economische omstandigheden is een dergelijk beleid niet haalbaar. Postmaterialistische 'quality of life' waarden spelen in de argumentatie een ondergeschikte rol. Desalniettemin stokt het autovolgende beleid, hetgeen een opvallend (tegen)offensief uitlokt van de wegenlobby die een sterk individualistisch geluid laat horen. Dit geluid zwelt verder aan met de opkomst van de radicaal individualistische Conservatieven van Margareth Thatcher. Het nieuwe conservatisme is niet alleen anti-egalitair, maar ook anti-bureacratisch. In feite kan alleen de technisch-rationele component binnen de hiërarchische cultuur op genade rekenen. Voor de rest is alles wat naar regulering zweemt uit de gratie. Dit biedt openingen in het grensvlak tussen de hiërarchische en de egalitaire cultuur.

1984 – 1994: Zoeken naar een nieuw evenwicht

In de tweede helft van de jaren tachtig tekent zich een wijziging in de stedebouwkundige filosofie af. Het begrip 'quality of life' dringt zich langzaamaan op de voorgrond, ten koste van het begrip 'functionaliteit'. In 1984 doet een City Center Study Team, dat zich buigt over de economische malaise in het stadscentrum, suggesties voor een visueel attractiever stadshart. Ook het Central Area Local Plan van 1984, de Economic Strategy van 1985 en de City Center Strategy van 1987 bevatten veel egalitair aandoende argumenten voor een herbergzame en breed toegankelijke openbare ruimte. Deze argumenten zijn echter niet

zozeer ingegeven door fundamentele (cultuur)kritiek op het voorheen gevoerde beleid, alswel door het besef dat de Birminghamse economie gediversificeerd zal moeten worden wil deze stad een rol blijven spelen in het 'postindustriële' tijdperk.[32]

De neergang van de basisindustrieën, die in de jaren zeventig nog van conjuncturele aard leek, is in de tachtiger jaren een structureel verschijnsel geworden. Wil Birmingham zijn welvaart niet verliezen, dan zal zij een uitnodigend en aantrekkelijk klimaat moeten bieden aan 'kenniswerkers'[33] uit de dienstensektor, aan toeristen (bij voorkeur 'business tourists') en aan (koopkrachtige) voetgangers. Of het naoorlogse Birmingham zo'n uitnodigend en aantrekkelijk klimaat kent wordt in deze jaren alom betwijfeld: "The brave new world of 1960's architecture that left such a decisive mark on Birmingham city center is now totally out of favour. Today, the concrete buildings that changed the image of Birmingham are regarded as impractical as well as unattractive. And the Inner Ring Road that reinforced the image of a City dedicated to the concrete industry and the motor car is also out of favour", aldus de Birmingham Post.[34]

Het nieuwe denken over de lokale economie culmineert in het City Center Symposium van 1988. Binnenlandse en buitenlandse deskundigen concluderen dat de Inner Ring Road een fysieke en psychologische barrièrre is geworden, die de voetgangers hindert en de City gevangen houdt in een relatief klein gebied. De IRR zou omgebouwd moeten worden tot een normale weg op de begane grond waar voetgangers relatief makkelijk kunnen oversteken; zijn functie als 'by-pass' zou overgeheveld moeten worden naar de Middle Ring Road. Met deze ingreep wil men ook bereiken dat het stadshart in de perceptie uitgebreid wordt met een zestal wijken die vroeger tussen de IRR en de MRR ingeklemd zaten. De weg die in de jaren vijftig met zoveel vastberadenheid is gepland, die in de jaren zestig met zoveel slagvaardigheid is gebouwd en die daarna door zoveel auto's is benut, wordt achteraf verfoeid als "the concrete collar around the city's neck".[35]

In vervolg op de conferentie schrijven externe adviseurs een rapport getiteld 'Pedestrian Movement', waarin allerlei verbeteringen vanuit het perspectief van de voetganger worden voorgesteld. De Planning Committee gaat hier in 1989 mee akkoord, hoewel zij een ruimere toegang voor auto's in het winkelgedeelte toestaat dan in de aanvankelijke voorstellen is voorzien (Heard, 1989: 145). De uitvoering laat traditiegetrouw niet lang op zich wachten. Paradise Circus wordt in *no time* verlaagd, zodat men thans via een loopbrug ongehinderd van het ene paradepaardje (Centenary Square-new style) naar het andere (Chamberlain Square-new style) kan lopen. Met evenveel daadkracht wordt New Street opgeknapt en autovrij gemaakt. In de City Center Strategy schrijft het Department of Planning & Architecture: "Birmingham has Europe's fastest improving City Centre".[36] Competitiedrang, met een bijpassende hang naar records en superlatieven, blijft een belangrijke component in de Birminghamse beleidscultuur.

Een andere in het oog springende ontwikkeling is de uitwerking van de zogenaamde Balanced Strategy, voortkomend uit de 'Birmingham Integrated

Transport Study' (BITS).[37] Hierin worden autoverkeer en openbaar vervoer als integrale onderdelen van het verkeersvraagstuk bestudeerd. Een betrokken ambtenaar vat de studie als volgt samen: "Basically, we concluded that we could not go on building roads (...) The study said we needed at least equivalent levels of investment in both private transport and public transport. What we really needed was improvement of rail-services: both improving the existing 'heavy' rails and filling the gaps with new 'light' rail – the metro".[38] De BITS inspireert de buurgemeenten tot het schrijven van eigen Integrated Transport Studies. De groeiende aandacht voor openbaar vervoer sterkt CENTRO (de uitvoeringsorganisatie van de West Midland Transport Authority) in haar plannen om in de komende twintig jaar drie metrolijnen te bouwen, vrije busbanen te reserveren, P&R faciliteiten te ontwikkelen en de Cross City Line te electrificeren.[39] Wat er met het autoverkeer moet gebeuren is minder duidelijk: verminderen, gelijk blijven of minder hard groeien? CENTRO schrijft vrij voorzichtig over de (theoretische) mogelijkheden van 'road pricing', 'parking pricing' en 'car pooling'.[40]

Bij de gemeente Birmingham heerst eveneens onduidelijkheid over het aandeel van het autoverkeer in de Balanced Strategy. In 1988 en in 1991 komt de evenwichtsdefinitie van de gemeente in conflict met het evenwichtsgevoel van een aanzienlijk deel van de lokale bevolking. De aanleiding van het conflict is de voorziene afronding van de M40, waarmee de snelwegring rondom Birmingham een nieuwe verbinding met het zuidwesten en dus met Londen krijgt. Leidende personen in de gemeenteraad zijn van mening dat de stad de mogelijkheden die deze verbinding biedt letterlijk en figuurlijk 'binnen' moet halen: "the motorway-box must not become the Birmingham bypass".[41] Na enig onderzoek komen de City Engineers met het voorstel om de Moseley Road (A435) tussen het stadscentrum en de zuidelijke snelwegen te verbreden en deels te ondertunnelen, hetgeen een groot aantal huizen alsook het lokale winkelcentrum van Kings Heath in gevaar brengt. Dit compromis tussen competitief-individualistische en instrumenteel-hiërarchische waarden wordt binnen de kortste keren aangevochten door de actiegroep SOBRAG (South Of Birmingham Road Action Group), die door middel van ingezonden brieven, petities en publieke bijeenkomsten massale steun in het zuiden van Birmingham verwerft en op die manier druk uitoefent op de gemeenteraad. Na een massale protestbijeenkomst bij de lagere school in Kings Heath, waarbij het autoverkeer geblokkeerd wordt en vertolkers van het gemeentestandpunt massaal uitgefloten worden, laat de gemeenteraad het plan vallen. Sir Richard Knowles, Labour Leader in de gemeenteraad, verklaart: "Engineers are sometimes wrong. The box should not be breached by juggernauts taking a shortcut, but that means that other roads will have to be upgraded".

De opmerkingen van Knowles maken duidelijk dat de gemeenteraad in 1988 een tactische stap terug doet, zonder dat de achterliggende strategie verandert. In 1991 stellen de City Engineers opnieuw een reeks 'road improvements' voor in het zuiden en westen van Birmingham. In reactie op deze plannen vormt zich

een coalitie van een viertal groepen, die deels afzonderlijk en deels gezamenlijk campagne voeren. De A34-Action Group vecht primair de uitbouw van de Stratford Road aan. Birmingham United Against Motoring Plans (BUMP), hoewel opgericht uit woede over de hernieuwde uitbreidingsplannen voor Moseley Road (A435), wil alle uitbreidingen in het zuiden van Birmingham verhinderen. Friends of the Earth Birmingham (FoEB) en het in 1989 opgerichte Birmingham for People (BFP) bestrijden de plannen uit het oogpunt van milieuhygiëne, verantwoorde stedebouw en democratische planning. Binnen deze coalitie ontstijgen de groepen gezamenlijk het NIMBY-isme. Ze maken de City Engineers duidelijk dat ze de uitbreidingen in 'niemands achtertuin' zullen accepteren. Ze proberen alternatieven te ontwikkelen vanuit een visie die duidelijke egalitair genoemd kan worden: vierkant tegen de beleidscultuur van 'bigger-higher-faster' en sterk voor een radicale ommekeer ten gunste van het langzame verkeer, het openbaar vervoer en de leefbaarheid van de stad als geheel.[42]

De groepen zorgen voor actie-posters, voor voorlichtingsstands en voor een stroom van petities en ingezonden brieven. De actievoerders krijgen steun van de lokale Methodist Church, van meerdere lokale journalisten en van de traditionele, wat ingeslapen Conservation Societies in het zuiden van de stad. Van groot belang is ook de steun die de actiegroepen krijgen van alle in zuidelijke wards gekozen Labour-gemeenteraadsleden én, zeer opmerkelijk, van twee in zuidelijke kiesdistricten gekozen Conservatieve Lagerhuisleden. Vanuit een egalitaire kern wordt, cultureel gezien, een brede tegenbeweging gevormd. De Labourtop ziet in dat dit onderwerp een 'vote-loser' kan worden. Vooral de flirt van de Conservatieven met het progressieve deel van de bevolking komt hard aan. In oktober 1991 kondigt Sir Richard Knowles aan dat de plannen van de baan zijn. Kort daarop pleit een ander Labourlid per amendement voor een alternatief verkeersbeleid, met als hoofdpunten: rail-investeringen, vrije busbanen, P&R-voorzieningen, 'traffic calming' en een efficiënter gebruik van het wegennet.

Na deze frontale botsingen tussen bestuur en bestuurden neemt de gemeenteraad zich voor de genoemde actiegroepen van voor af aan te betrekken bij de oplossing van het verkeersvraagstuk in het zuiden van de stad. Binnen de daartoe in het leven geroepen overlegstruktuur, de Birmingham Focus Group, ontwikkelt zich een draagvlak voor 'traffic calming'. Uitbreidingen van de wegcapaciteit lijken van de baan, maar of dit tijdelijk of definitief is blijft de vraag. De Birmingham Post acht het denkbaar dat het 'M40 link road idea' binnen vijf jaar weer de kop op zal steken.[43] De City Centre Strategy uit 1991 kent immers nog steeds hoge waarde toe aan de bereikbaarheid over de weg.[44] Een verkeersingenieur vertelt in alle eerlijkheid: "our city is not ready to really constrain mobility. We are still trying to attract people in rather than put people out."[45]

De City Engineers concentreren zich aan het eind van deze vierde periode op een Strategic Highwaynetwork: een beperkt aantal wegen dat in ieder geval op orde moet worden gebracht en gehouden. Wat de verkeersdeskundigen beperkt vinden, vinden de lokale en regionale actiegroepen echter niet beperkt. Zij stel-

len vast dat de planning van majeure wegen in de nabije omgeving van Birmingham doorgaat en dat de gemeente daar weinig of niets tegen doet. Op de tekentafel is ten noorden van de stad de Birmingham Northern Relief Road (BNRR) en ten westen de Western Orbital Relief Road (WORR) getraceerd. "And there is no doubt there is more motorway madness lurking in the Department of Transport, with relief roads to relieve relief roads", schrijft een wantrouwige activist van Friends of the Earth.[46] De cultuurkloof, die binnen de stad overbrugd lijkt te worden, is aan de rand van de stad onverminderd breed en diep. Omdat inmiddels gevestigde milieugroeperingen als Friends of the Earth weinig succes boeken krijgen extreem egalitaire elementen – zoals de Earth First Movement! – steeds meer vat op de anti-wegenlobby.[47] Mede hierdoor wordt de neiging versterkt bij het Department of Transport om zich eenzijdig te richten op de marktsektor, die een deel van het nationele wegenprogramma voor haar rekening neemt (als aannemer, maar in sommige gevallen ook als uitbater).

In de tweede helft van de tachtiger jaren sijpelen egalitaire denkbeelden door in het beleid van de gemeente Birmingham ten aanzien van de relatie autoverkeer–publieke ruimte. Op de keper beschouwd is het vooral de internationale trend naar een 'postindustriële' economie, die de toegenomen waardering voor postmaterialistische waarden en multifunctionaliteit heeft afgedwongen. Openbaar vervoer en langzaam verkeer krijgen meer aandacht omdat ze punten schijnen op te leveren in de internationale stedenstrijd – competitiedrang blijft een belangrijk aspect binnen de Birminghamse beleidscultuur. Desalniettemin krijgen de lokale critici van de Inner Ring Road via deze omweg, en met een vertraging van vele jaren, hun gelijk. In het zuiden van de stad behaalt een egalitaire tegenbeweging voor het eerst in het naoorlogs automobiliteitsbeleid een grote overwinning. Een coalitie van actiegroepen houdt een reeks 'road improvements' tegen en dwingt daarmee af dat zij van voor af aan betrokken zullen worden bij de ontwikkeling van een meer restrictief automobiliteitsbeleid. Van interculturele samenwerking is aan de rand van de stad voorlopig nog niets te merken. Daar staan de positieve diagonaal en de negatieve diagonaal nog immer gekruist als houwdegens, waarmee op het scherpst van de snede gevochten wordt.[48]

5.3 München: het naoorlogs beleid ten aanzien van de auto

WOII – 1963: herbouw of modernisering?

De naam München is nauw verbonden met de opkomst en ondergang van het Nationaal Socialisme in Duitsland. Het was de plaats waar de NSDAP werd opgericht (in 1919), waar Hitlers mislukte Putch werd gepleegd (in 1923) en waar het beruchte Verdrag van München werd getekend (in 1938) – het laatste onder anderen door Neville Chamberlain, Brits premier en oud-burgemeester van Birmingham. Sinds het neerslaan van de commmunistische Räterepublik in 1918-1919 hadden de politieke kleuren rood en bruin in München om de voorrang gestreden. (Extreem)links had vanouds een brede en actieve aanhang. Nog bij de verkiezingen van 1933 wist de NSDAP in München niet boven het landelijk gemiddelde uit te komen. Desondanks werd München volledig door de Nazi's in bezit genomen. De stad werd uitgeroepen tot 'Hauptstadt der Bewegung', waar Berlijn hoofdstad van het Derde Rijk was. In beide steden werd een direkt

onder de Führer werkende Generalbaurat aangesteld: Speer in Berlijn en Giesler in München.

In München kende de Nazi-planning, waarin verkeer een belangrijke plaats had, twee gezichten. Enerzijds was de planning sterk toekomstgericht (het duizendjarig rijk lag immers in het verschiet), megalomaan, grootschalig, uniform en autoritair-technocratisch.[49] In dit gezicht overheersten extreem-hiërarchische trekken. Anderzijds waren historiserende, anti-modernistische en behoudende elementen in de planning opgenomen, elementen die appeleerden aan volkse gevoelens voor de reeds gegroeide stad. Hierbij paste het idee om individueel autoverkeer zoveel mogelijk te weren uit het oude stadscentrum, teneinde de band tussen het volk en het Germaanse verleden in stand te kunnen houden. Dit tweede gezicht, dat minder op de voorgrond trad, bleek verassenderwijs enkele egalitaire trekken te vertonen: kritiek op ongebreideld individualisme, skepsis ten aanzien van moderne technologie, behoud van het lokale erfgoed.[50] Met de nederlaag van de Duitsers en de verwoesting van München werd door de Nazi-plannen een dikke streep getrokken. Afgezien van de radiaal op de stad gerichte Autobahnen (vanuit Stuttgart, vanuit Nürnberg en vanuit Salzburg) en enkele losstaande gebouwen liet het Naziregime nauwelijks iets tastbaars achter in de openbare ruimte.

Na de oorlog kan het eerste gezicht van de Nazi-planning niet meer vertoond worden.[51] Enkele trekken uit het tweede gezicht zijn echter wel degelijk terug te herkennen in de naoorlogse planning van München. Dit geldt zeker voor het invloedrijke document 'Das Neue München', dat de scheidende Stadtbaurat Meitinger in 1946 afscheidt. In dit document zoekt Meitinger, die vanaf 1937 Stadtbaurat was geweest, een compromis tussen de vereisten van de moderne samenleving en de cultuur van de oude stad. Hoewel niets een totale modernisering van het stadscentrum in de weg staat – "es ist fast alles zerstört" – stelt Meitinger voor om de binnenstad volgens het oude patroon te herbouwen. Om de Altstadt in het vervolg te vrijwaren van doorgaand verkeer en geparkeerde auto's dient er een Verkehrs- und Parkring gebouwd te worden naar Weens voorbeeld. Het (inter)regionale verkeer moet volgens Meitinger om het stadsgebied heen geleid worden via een Autobahnring. Daarnaast ziet hij een belangrijke rol weggelegd voor ondergronds collectief verkeer.

Veel stedebouwers en verkeersplanners vinden het plan van Meitinger, dat door zijn opvolger Leitenstorfer grotendeels wordt overgenomen, te behoudend en te restrictief ten aanzien van de individuele mobiliteit. Menigeen wil een streep trekken door het verleden en München wederopbouwen in een moderne en neutrale vorm – een vorm waarin het individu zich vrijelijk kan bewegen. Tot diep in de vijftiger jaren is het concept van de 'autogerechte Stadt' – een stad waarin de omstandigheden voor autoverkeer optimaal zijn – populair. Gemeentelijke verkeersplanners, ingenieursbureaus en professoren van de Technische Universiteit houden zich intensief bezig met de vraag hoe een dergelijk concept infrastruktureel vormgegeven moet worden. Een keur aan varianten passeert de revue: 'Ringlösung', Tangentelösung', 'Sternlösung', 'Schnellstraßenlösung',

'Schale-und Kernlösung'. Kenmerkend voor deze plannen is dat ze een stormachtige groei van het autoverkeer aanvaarden en zo ingenieus mogelijk trachten op te vangen binnen nieuwe infrastrukturen. Het ene plan vereist nog meer afbraak en herinrichting dan het andere.[52] Gezien de aard en de hoeveelheid van de plannen kan men stellen dat de hiërarchische beleidscultuur in München op dit moment produktiever is dan die in Birmingham. Het verschil met Birmingham is echter dat de Münchense plannen veel minder beklijven.

De plannen voor een 'autogerechte Stadt' kunnen steevast rekenen op de skepsis van Thomas Wimmer, Oberbürgemeister namens de SPD van 1948 tot 1960 (en tweede burgemeester van 1945 tot 1948). Wimmer is een voormalige vakbondsman en politieke gevangene, die een sterke emotionele band heeft met het oude, kleinschalige en gemoedelijke München van voor de Nazi-periode. Hij is naar eigen zeggen 'een geleerde timmerman', die een welhaast instinctieve afkeer heeft van grootschalige, technocratische visioenen. Zijn deur staat altijd open voor de gewone man, die voor hem de menselijke maat bepaalt. "Zwar konnte er keine Alternativen anbieten, aber sein passiver Widerstand bewährte sich gegenüber den oft kurzlebigen Planungen schon deshalb, weil er den Raum für sinnvolle Lösungen lange genug offenhielt", schrijft Hanko (1989: 30). Terwijl Wimmer de goedkeuring van vele grootschalige wegenplannen tegenhoudt – of in ieder geval vertraagt – wordt in de praktijk doorgewerkt langs de lijnen van het Meitinger Plan: de historische binnenstad wordt stukje bij beetje wederopgebouwd. In 1958 keurt de Stadtrat (de gemeenteraad) een Generalverkehrsplan goed waarin Meitingers Altstadtring wordt overgenomen, naast een ringweg die de reeds aanwezige Autobahnen met elkaar moet verbinden (deze weg zal later bekend worden als de Mittlere Ring). Ondanks alle aandacht voor het autoverkeer wordt ook nog steeds serieus nagedacht over ondergronds openbaar vervoer. Men staart zich, in tegenstelling tot Birmingham tezelfdertijd, niet blind op één verkeersmiddel.

Wanneer Hans-Jochen Vogel (SPD) in 1960 het roer overneemt als Oberbürgemeister leeft bij velen het idee dat er voor het autoverkeer teveel is gepland en te weinig is gedaan. Men spreekt van een ernstige verkeerscrisis. In OB Vogel wordt het tegendeel van OB Wimmer gezien: de blik vooruit versus op het verleden gericht; rationele analyticus versus emotionele 'man van het volk'; kundig jurist versus 'geleerde timmerman' (vgl. Nöhbauer, 1992: 375-6). Hoewel beide uit de SPD stammen, helt het denken en doen van Wimmer in cultureel opzicht meer over naar het egalitaire type terwijl Vogel aanvankelijk meer naar het hiërarchische type lijkt over te hellen. Vogel wil aan de polonaise van verkeersplannen een einde maken door de oprichting van een ambtelijke werkgroep, die een Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplan moet opstellen welke minstens tot 1990 als richtsnoer kan dienen voor de strukturele ontwikkeling van de stad.

In 1963 wordt het 'Jensen-Plan' – genoemd naar de voorzitter van de ambtelijke werkgroep – door de gemeenteraad begroet als een compromis tussen historiserende en toekomstgerichte stedebouw en tussen autoverkeer en openbaar

vervoer. Wat men nastreeft is een "Metropole mit Weltstadtcharakter bei gleichzeitiger Erhaltung des überlieferten Stadtbildes". Aan de ene kant worden bij een miljoenenstad passende 'großzüzige Lösungen' niet uitgesloten. Aan de andere kant moet München ook een beetje een 'Millionendorf' blijven. Het stadscentrum wordt vooral gezien als "Stätte der Begegnung, Treffpunkt und Mittelpunkt".[53] München is dan ook de eerste Duitse stad waar centrale winkelstraten autovrij worden gemaakt. Het autoverkeer en het openbaar vervoer moeten volgens het plan gelijkberechtigd worden. Men voorziet een netwerk van U-Bahnen en S-Bahnen die een stervormige ontwikkeling van de stad mogelijk moeten maken. Daarnaast wordt een indrukwekkend wegennet gepland. Met het oog op het verkeer van de Autobahnen wordt een Autobahnring getekend alsmede een Schnellstraßenkreuz. Met het oog op het stedelijk verkeer voorziet men een Tangentenviereck in de ruimte tussen de twee eerder vastgelegde ringwegen: de Altstadtring; en de ringweg die met het intekenen van de snelwegring de Mittlerer Ring is gaan heten.

In de voorbereiding van het Stadsentwicklungsplan mogen 69 instellingen en organisaties hun zegje doen. Het gaat hier om mede-overheden en om organisaties als de ADAC, de Kamer van Koophandel, de vereniging van architecten en ingenieurs en andere lokale instellingen die over het algemeen gematigd positief zijn. De Naturschutzstelle laat zich kritisch uit over het Tangentenviereck dat het natuurschoon langs de rivier de Isar bedreigt, maar onderneemt verder geen stappen wanneer dit onderdeel toch door de gemeenteraad gebillijkt wordt. Over het algemeen is men van mening dat dit een evenwichtig stedebouw- en verkeerskundig plan is, waarin verschillende waarden tot zijn recht komen.[54] In de volgende periode zal deze opvatting nadrukkelijk ter discussie komen te staan.

Evenals in Birmingham is ook in München de hiërarchische beleidscultuur in de vroege naoorlogse periode nadrukkelijk aanwezig. Het grote verschil met Birmingham is echter dat in München meerdere hiërarchieën naast elkaar blijken te bestaan. Zij wedijveren met voorstellen die niet zozeer in de essentie alswel in de uitwerking van elkaar verschillen. Terwijl hiërarchische ideeën in Birmingham weinig weerwerk krijgen en vroegtijdig in gemeenteraadsbesluiten worden omgezet, zijn er in München van het begin af aan concurrerende waarden in het spel. In de weerstand tegen grootschalige modernisering en tegen ongebreidelde individuele mobiliteit zijn de grondtonen van een egalitaire cultuur te herkennen. Bovendien is de geijkte coalitie tussen de hiërarchische cultuur en de individualistische cultuur over de positieve diagonaal – die in Birmingham meteen al zeer sterk is – in München betrekkelijk zwak vanwege de relatieve achterstandspositie van de individualistische cultuur. Gevolg is dat het verkeersbeleid in München, culminerend in het Stadtentwicklungsplan 1963, cultureel gezien minder eenzijdig van karakter is dan het Birminghamse verkeersbeleid van de jaren zestig. Openbare en langzame vormen van voortbewegen worden veel minder verwaarloosd dan in Birmingham. De binnenstad – wederopgebouwd volgens het kleinschalige historische stratenplan – wordt niet in eerste instantie gezien als een verkeersknooppunt, maar als een publieke ontmoetingsplaats.

1963 – 1972: opkomst van de 'offene Planung'

De eerste rellen in naoorlogs Duitsland spelen zich af in München. In de zomer

van 1962 breken daar de Schwabinger Krawallen uit. Aanvankelijk ziet men deze onlusten als een uit de hand gelopen incident. In de loop van de jaren zestig zal evenwel blijken dat het ongenoegen veel dieper zit.

Een belangrijke twistappel in deze periode is de Altstadtring, die op de tekentafel steeds grootschaliger en uniformer is geworden. Waar Stadtbaurat Meitinger nog een soort Weense Ringstraße in gedachten had, wordt onder Stadtbaurat Leibrand en Tiefbaureferent Fischer meer aan het Amerikaanse en het Brusselse model gedacht.[55] De tracering levert niet veel problemen op in het westen – waar de weg het spoor van de vroegere stadswallen volgt – en in het noorden – waar de Nazi's al een verbreding van de Von-Der-Tann-Straße hadden doorgevoerd. Grote spanningen ontstaan daar waar de Altstadtring in de buurt van de centrale markt komt (in het zuiden), waar de ring twee culturele instellingen bedreigt (in het noordoosten) en waar de ring door een historische woonwijk heen is gepland (in het oosten).

De eerste schermutselingen doen zich voor rond de Viktualienmarkt. De gemeentelijke planners geven de voorkeur aan een tracé dat zo dicht langs deze marktplaats loopt dat een deel van de kraampjes opgedoekt zal moeten worden. Hiertegen zijn niet alleen marktkooplui fel gekant, maar ook buurtbewoners en andere bezoekers van de doorgaans zeer levendige marktplaats. In tegenstelling tot de Bull Market in Birmingham, wordt de centrale markt in München fel verdedigd tegen het oprukkend autoverkeer. Tijdens Bürgerversammlungen maken meer dan twintig inderhaast gevormde groepen hun ongenoegen kenbaar. Uiteindelijk gaat OB Vogel in 1964 mee met de kritiek op het ambtelijk voorkeurstracé. Hij dringt aan op een verder naar buiten liggend tracé, dat in een latere fase uitgebouwd zal moeten worden.[56]

Wanneer de rust aan de zuidkant van de Altstadtring weerkeert, verplaatst de aandacht zich naar het noordoostelijk deel, waar de ringweg moet uitkomen op een 600 meter lange tunnel onder het Prinz Carl Palais (PCP). De details van dit projekt zijn in 1965 door de gemeenteraad vastgelegd in het beruchte 'Bebauungsplan 280'. Hieruit blijkt dat de kelder van het Prinz Carl Palais en de ingang – inclusief de trappen – van het Haus der Kunst aan het verkeer opgeofferd zullen worden. Het aangezicht van deze gebouwen zal geschaad worden door de op- en afritten van de tunnel, die aldus ook bovengronds een scheiding aanbrengt tussen de beroemde parken van München: Hofgarten, Finanzgarten en Englischer Garten. Aanvankelijk is het verzet nog vrij elitair van karakter. Het Bürgerkommittee PCP – dat critici uit de wetenschappelijke sfeer en de kunstwereld samenbrengt – verzet zich vooral tegen de aantasting van de twee culturele instellingen. Na verloop van tijd wordt het initiatief evenwel overgenomen door het Münchner Bauforum – een collectief van kritische architecten en stedebouwkundigen – dat het protest een bredere basis weet te verschaffen. Het Münchner Bauforum brengt haar probleemdefinitie in de openbaarheid door de uitgave van brochures, door de organisatie van tentoonstellingen en discussies ("Städte für Autos oder Städte für Menschen?"). Bovendien, en dat was nog niet eerder vertoond, komt het Münchner Bauforum met concrete alternatieven,

waarin het autoverkeer beduidend minder ruimte krijgt toegewezen. Hoogtepunt van de PCP-acties vormt het publiek debat over stedebouw en verkeersplanning in München waaraan, naast vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en het Münchner Bauform, circa 1000 Münchner deelnemen (Heusinger, 1993: 10).

Omdat de pers steeds meer aandacht schenkt aan de PCP-affaire neemt de druk op het stadsbestuur toe. Binnen een jaar ontvangt de stad 123 bezwaarschriften en petities. De aarzeling om met deze kritiek mee te gaan is echter groot. In 1966 heeft München de organisatie van de Olympische Spelen '72 toegewezen gekregen onder de belofte dat dit "die Spiele der kurzen Wege" zullen worden (Nöhbauer, 1992: 382). Verkeerscongestie is dus uit den boze. Daarnaast is München een uitermate aantrekkelijke vestigingsplaats geworden voor burgers en bedrijven. Het weekblad Der Spiegel noemt München in 1964 'Deutschlands Heimliche Haupstadt'.[57] De stedelijke verkeersplanners verwachten van deze ontwikkelingen een sterk toenemende verkeersdruk. Externe verkeersdeskundigen bevestigen bovendien dat de PCP-tunnel essentieel is voor het functioneren van de ringweg als verdeler van het binnenstedelijk verkeer en als buffer voor de Altstadt. Uiteindelijk kiest de gemeenteraad in februari 1967 voor een compromis: enerzijds billijkt zij de bouw van een "leistungsfähige PCP-tunnel"; anderzijds neemt zij een deel van de voorstellen van het Münchner Bauforum over. De op- en afritten worden versmald en verschoven. De visuele schade en de fysieke belemmering wordt daarmee verminderd, doch niet geheel voorkomen.

Het belang van de PCP-affaire moet echter niet alleen aan de technische kenmerken van het gevonden compromis worden afgelezen. Hans-Jochen Vogel schrijft in zijn autobiografie: "Wichtiger als die Sachentscheidung war das Verfahren. Zum ersten Mal hatte hier so etwas wie eine offene Planung stattgefunden. Bürger hatten sich nicht nur zu Wort gemeldet, sondern selbst Pläne ausgearbeitet. Und der Stadtrat hatte sich Teile der Pläne eigen gemacht (...) im Hintergrund hatte sich sogar eine Art Zieldiskussion stattgefunden, bei der die heilige Kuh 'Individualverkehr' einen empfindlichen Stoß erlitt" (Vogel, 1972: 138-9). OB Vogel trekt lering uit deze gebeurtenissen: "Ich werde nie wieder einen Plan der Verwaltung unterschreiben, der nicht vorher öffentlich diskutiert wurde" (Münchner Forum, 1993: 10). Daarom nodigt hij het Münchner Bauforum en allerlei maatschappelijke instellingen – kamers van koophandel, vakbonden, uitgevers en universiteiten – uit om een forum op te richten dat moet dienen "als Kommunikationszentrum (...) und als eine Art öffentliches Laboratorium zur Prüfung von Planungsideen der Stadt oder aus der Mitte der Bürgerschaft". Het Münchner Bauforum, dat niet ingekapseld of doodgeknuffeld wil worden, stelt harde eisen aan de onafhankelijkheid en het kritisch vermogen van deze instelling. Als deze zijn ingewilligd wordt het Münchner Forum – officieel het Münchner Discussionsforum für Entwicklungsfragen e.V. – in 1968 opgericht (Grauhan, 1972c: 30).

Door de strijd rond het Prinz Carl Palais hebben de initiatiefnemers van het Münchner Bauforum ondertussen ook een ideologische ontwikkeling doorgemaakt. Eén van de hoofdrolspelers in het Bauforum constateert achteraf: "Die Beschäftigung mit dem Problem PCP hatte letzlich die Konsequenz, daß wir erkannten daß es sich nicht um einen Einzelfall handelte den es zu korrigieren galt, sondern um eine Gedankenwelt, um eine Gesellschaftsphilosophie".[58] Kritiek op een specifiek project wordt verbreed tot kritiek op 'de consumptiemaatschappij' die gekenmerkt wordt door een steeds grotere vraag naar automobiliteit, en op 'de technocratie' die deze vraag klakkeloos volgt met het aanbod van steeds grotere infrastrukturen. "Die reale Stadtplanung wurde in erster Linie verstanden als Straßenbau (...) das oberste Gesetz war die These vom 'fließenden Verkehr', der sich alles andere unterzuordnen hatte".[59] De activisten van het Münchner Bauforum willen deze ontwikkeling omkeren: autoverkeer en wegenbouw dienen volgens hen ondergeschikt te zijn aan de vereisten van een leefbare en duurzame publieke ruimte. Cultureel gezien tendeert het denken en doen van deze groep naar het ideaaltype van de egalitaire tegencultuur. Deze cultuur treedt sowieso in München steeds meer op de voorgrond. Parallel aan het Münchner Bauforum wordt het initiatief Urbanes Leben gestart.[60] Studenten en andere jongeren betogen tegen de hoge tarieven in het openbaar vervoer, de 'uitverkoop' van de oude wijken, het autoritaire bestuur van de school en de universiteit, de misstanden in Vietnam, Griekenland en Spanje en – meer in het algemeen – tegen de macht van 'het kapitaal', 'het consumentendom', 'de bureaucratie' en de 'technocratie'. In het revolutiejaar 1968 zijn er in München bijna dagelijks bezettingen en demonstraties, die in mei '68 een absoluut hoogtepunt bereiken. "Das Ganze trug unverkennbar vorrevolutionäre, ein Teil der Aktionen zumindest in den Augen ihrer Urheber sogar Revolutionäre Züge", aldus Vogel (1972: 188).

In deze fase is het niet moeilijk om massaal verzet te mobiliseren tegen de gemeentelijke wegenplannen. Na de PCP-kwestie richt de aandacht zich allereerst op het projekt Isarparallele. Conform het Stadtentwicklungsplan 1963 is de gemeente begonnen met de uitbouw van de weg langs de rivier de Isar. Over een lengte van 10 km zou deze weg verbreed moeten worden tot acht rijstroken, hetgeen de bomen en het groen langs de rivier grotendeels zou wegvagen. De activist Karl Klühspies – van het Münchner Bauforum overgegaan naar het Münchner Forum – weet eerst de publieke aandacht op dit project te vestigen en vervolgens een storm van protest boven de hoofden van de gemeentelijke verkeersdeskundigen te ontketenen. In 1971 wordt het project afgeblazen. De Stadtbaurat laat bij dit besluit aantekenen dat nu een andere weg extra uitgebouwd zal moeten worden. De uitvoering van dit plan wordt echter door nieuwe protestacties voorkomen. Eind jaren zestig–begin jaren zeventig is de kritiek op stedelijke wegenbouw salonfähig geworden. Na een werkbezoek aan Amerikaanse steden doet OB Vogel de later nog vaak geciteerde uitspraak: "Mit jeder Milliarde die man im Straßenbau hineinsteckt, führt man sie ihrem Tode

näher".[61] Desalniettemin wijzen de gemeentelijke verkeersdeskundigen erop dat het autoverkeer alsmaar toeneemt, de Olympische Spelen voor de deur staan en de Altstadtring nog steeds niet gereed is.

Het gemeentebestuur staat voor een dilemma. Is de afronding van de Altstadtring nu wel of niet in het belang van de stad? Het dilemma tekent zich duidelijk af in de wijk Lehel, waar de Altstadtring grote veranderingen belooft te gaan brengen. In de geldende plannen wordt Lehel als 'Kerngebiet' bestempeld, hetgeen inhoudt dat rond de geplande Altstadtring vooral kantoren gevestigd zullen worden. Dit sluit aan bij het ene doel van het Stadtentwicklungsplan 1963 ("Metropole mit Weltstadtcharakter"). In deze fase verwijzen velen echter liever naar het andere doel ("Erhaltung der Lebensqualität und des überlieferten Stadtbildes") dat opgevat kan worden als een pleidooi voor het behoud van een multifunctioneel Lehel, waar mensen niet alleen werken en doorheen rijden, maar ook voor hun plezier vertoeven. De Süddeutsche Zeitung van 20 juni 1970 werpt een flinke steen in het water: "Das Lehel droht der Ausverkauf". Kort daarop komen de bewoners- en actiegroepen IGS (Interessengemeinschaft der Sanierungsbetroffenen, gedragen door de SPD-sectie Lehel) en PAL (Projektgruppe Aktion Lehel, gedragen door studenten van de TU) van de grond, niet lang daarna gevolgd door andere Bürgerinitiativen (Hoffmann & Patellis, 1971; Grauhan, 1972b: 90-1).

De gemeenteraad reageert met een procedurevoorstel. Ze besluit tot een 'Offene Planung Altstadtring Nord-Ost/Lehel'.[62] In aanvulling op de reeds bestaande Arbeitskreis ARNO (Altstadtring Nord-Ost), wordt een 'street-level' Projektgruppe ARNO opgericht, die dicht bij de burgers in de wijk besluitvormingsalternatieven gaat uitwerken. Door het Münchner Forum worden vervolgens twee Planungsbeauftragten aangesteld, die enerzijds de participatieve planning kritisch bestuderen en anderzijds opbouwwerk ten behoeve van de bewoners-en actiegroepen verrichten.[63] Hoogtepunten van de Lehel-acties zijn de Bürgerversammlung van september 1970 (achthonderd deelnemers, waaronder OB Vogel) en de grote publieke bijeenkomst van maart 1971, waar de inmiddels uitgewerkte alternatieven bediscussieerd worden. Deze variëren van 'Totales Kerngebiet' tot 'Reines Wohngebiet'. In juni 1971 bestemt de gemeenteraad Lehel "dem Tendenz nach zum allgemeinen Wohngebiet" (Grauhan & Linder, 1974: 132). In het gebied rond de Altstadtring Nord-Ost mogen weliswaar kantoren gevestigd worden, maar niet in die mate dat de multifuctionaliteit van de wijk volledig verloren gaat. Men wil in feite de situatie voorkomen die inmiddels al rond de Birminghamse Inner Ring Road is ontstaan. Een ander verschil met de Birminghamse IRR is, dat de Münchense Altstadtring niet afgerond wordt. Na alle commotie rond de Prinz Carl Palais-tunnel, de Isarparallele, de Tangente 3 Ost, het Englischer Garten-tracé en de Altstadtring Nord-Ost, is politieke besluitvorming over de zuidelijke Altstadtring onhaalbaar geworden. De ijskast, waar dit tracé in 1964 ingezet is, blijft dicht.

Een jaar na de feestelijke opening van de Inner Ring Road in Birmingham – waarbij het Engelse volk een modern stadscentrum getoond wordt – worden de Olympische Spelen in München geopend. Bij deze gelegenheid wordt de wereldbevolking een uit de as herrezen binnenstad getoond die sterk contrasteert met het centrum van Birmingham. Terwijl in Birmingham monofunctionaliteit – een éénzijdige gerichtheid op gemotoriseerd verkeer – op de voorgrond treedt, overheerst in München het beeld van een multifunctioneel stadscentrum. Een centrum met een kleurrijk autovrij voetgangersgebied (waar Hippie-kledij en Lederhosen zij aan zij gaan), een efficiënt openbaar vervoerssysteem (bestaande uit metro's, trams en bussen) en – inderdaad – ook een centrale ringweg. Vergeleken met de Inner Ring Road is de Altstadring echter relatief bescheiden, permeabel en bovendien onafgerond. De ring weerhoudt voetgangers niet om de weg op straatniveau over te steken[64] en ontzegt trams evenmin de toegang tot het stadscentrum.[65] Over het algemeen wordt de centrale ringweg in München minder ervaren als fysieke en psychologische barrière dan de centrale ringweg in Birmingham.

Dat het Münchense stadscentrum aan het begin van de zeventiger jaren minder afhankelijk is van gemotoriseerd wegverkeer dan Birmingham, hangt niet alleen samen met het grotere verzet tegen wegenplannen, maar ook met de grotere steun voor het openbaar vervoersalternatief. Met het oog op de Olympische Spelen worden de metroplannen in hoog tempo gerealiseerd. Hoewel er enige academische kritiek bestaat op de zogenaamde 'groeifilosofie' achter de metroplannen (Linder, 1972: 212), wordt er tegen de bouw van de opeenvolgende lijnen nauwelijks geprotesteerd.

De indruk moet overigens niet ontstaan dat wegenbouw in de hele Münchense regio onmogelijk is geworden. Terwijl alle aandacht van de actievoerders zich richt op de wegenplannen in het centrum van de stad, blijven de meer naar buiten gelegen wegenbouwprojecten relatief buiten schot. De stad worstelt nog steeds met de van de Nazi's geërfde, radiaal op de stad gerichte, Autobahnen. Terwijl het lange afstandsverkeer alsmaar toeneemt, ontbreekt een adequate snelwegring nog steeds. Dit leidt vooral in de vakantietijden, wanneer vele noorderlingen de zon opzoeken, tot grote opstoppingen. Aangezien de Freistaat Bayern en de gemeenten in de Münchense regio het lange tijd niet eens kunnen worden over de bouw van een Autobahnring,[66] wordt veel energie gestoken in de uitbouw van de Mittlere Ring. In 1972 wordt de bouw van de Mittlere Ring feestelijk afgesloten, maar de druk op deze weg blijft bestaan en zal de beleidsvormers ook in de volgende periode blijven achtervolgen.

Cultureel gezien is de opkomst van het egalitaire denken in deze periode de meest opvallende ontwikkeling. Er komt een stroming tot ontwikkeling die de kwaliteit van het stedelijk leven thematiseert en de plaats van de auto in de stad problematiseert. Deze stroming kan enerzijds meedeinen op de algemene protestgolf in München, die na het hoogtepunt in mei 1968 slechts langzaam wegebt. Anderzijds kan deze stroming gebruik maken van de kanalen die het Münchner Forum opent in de richting van de gemeente en het lokale bedrijfsleven. In beide sferen spelen zich ontwikkelingen af die, vergeleken met de ontwikkelingen in Birmingham, opmerkelijk zijn. Een deel van het lokale bedrijfs-

leven werkt bijvoorbeeld actief mee aan het autovrij maken van de binnenstad. Vooral de Einzelhandelszimmer is creatief in het verbinden van competitief-individualistische waarden (gericht op het scheppen van een gunstig verkoopklimaat) met egalitaire waarden (gericht op het scheppen van een leefbare en genietbare publieke ruimte).[67] Binnen de gemeente – vooral in de burelen van de Oberbürgemeister en van de Stadtentwicklungsreferent – zijn argumenten te horen die opvallend dicht in de buurt komen van het egalitaire ideaaltype, en die duidelijk afwijken van het meer hiërarchische geluid dat het Baureferat traditioneel laat horen. Dit Referat krijgt vooral veel tegenwicht als het gaat om wegenbouwprojecten in het stadscentrum: het ene project na het andere loopt averij op. Bij de uitbouw van de Mittlere Ring, die meer naar buiten ligt en door minder gevoelig terrein loopt, ontmoet het Baureferat aanmerkelijk minder verzet.

1972 – 1983: van 'umdenken' naar 'umschalten'

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1972 breken de radicale vertegenwoordigers van de Neue Linke en de Junge Sozialisten definitief door in de SPD en haar gemeenteraadsfractie. Eén van de eerste opvallende daden van de SPD-meerderheid is het besluit om de gemeentelijke wegenbouw tot zestig procent terug te dringen. Wat vervolgens opvalt is dat het beleid voor de wijk Lehel (zie de voorafgaande periode) uitgebreid wordt naar alle Innenstadtrandgebiete. Ook daar dient de woonfunctie, en niet de kantoorfunctie, de overhand te hebben.[68] Inmiddels is Hans-Jochen Vogel overgestapt van de lokale naar de landelijke politiek. Vooral de polariserende taktieken van de 'jonge honden' in de SPD zijn de behoedzame, op consensusvorming gerichte, Vogel te veel geworden. Georg Kronawitter (ook SPD) wordt gekozen als zijn opvolger. Wat betreft het automobiliteitsbeleid, zet de nieuwe Oberbürgemeister de lijn voort die Vogel eind jaren zestig reeds had ingezet. In een toespraak, kort na zijn ambtsaanvaarding, bepleit Kronawitter "ein stadtgerechtes, ein die Stadt schützendes Verkehrskonzept". Hiermee zet hij zich duidelijk af tegen het idee van een 'autogerechte Stadt': "Alles was wir im Zukunft für die Verkehrsbewältigung tun, muß vorrangig unter dem Zeichen des Umweltschutzes stehen. Unser Motto muß heißen 'Schutz dem Bürger' und nicht 'Freie Bahn dem Auto' (...) Innerhalb der Stadt freilich hat das Massenverkehrsmittel Vorfahrt".[69] Om onnodig doorgangsverkeer te vermijden acht Kronawitter een Autobahnring rond de stad absoluut noodzakelijk. Verder is hij van mening dat het nieuw op te stellen Stadtentwicklungsplan uit moet gaan van een gecontroleerde groei en een polycentrische opbouw van de stad.

De door Kronawitter aangegeven prioriteiten zijn grotendeels terug te vinden in het concept Stadtentwicklungsplan van 1974. De gewenste verhouding tussen collectief verkeer en individueel verkeer is 60:40 voor de gehele stad en 80:20 voor het stadscentrum.[70] Investeringen in openbaar vervoer krijgen voorrang boven investeringen ten gunste van autoverkeer: "Individuelle Verkehrswünsche müssen vor höherrangigen Interessen der Gemeinschaft zurückstehen".[71] De 'Originalität' en de 'Lebensqualität' van de publieke ruimte staan voorop. In het stadscentrum dient het autovrije gebied uitgebreid te worden en in de woonwijken dient 'Verkehrsberuhigung' bereikt te worden. Het democratisch gehalte van de planning wordt benadrukt: "Stadtentwicklungsplanung hat

die Interessen aller Bürger zu berücksichtigen (...) sie hat die Rechte der Fußgänger ebenso zu gewährleisten wie die der Kraftfahrzeughalter (...) Anzustreben ist eine Stadt im Gleichgewicht, in der die Interessen aller Bürger ausreichend berücksichtigung finden".[72] In culturele termen kan men zeggen dat het Stadtentwicklungsplan een nieuw evenwicht tussen verschillende waardenstelsels nastreeft en dat, om dat evenwicht te bereiken, egalitaire waarden extra gewicht toebedeeld krijgen. Men noemt dit 'umdenken'.

Tussen de toespraak van Kronawitter en de vaststelling van het Stadtentwicklungsplan '74 liggen twee jaar, waarin de gemeentelijke planners uitvoerig commentaar krijgen op de bestaande voornemens. Enerzijds vraagt de gemeente zelf om reacties van instellingen.[73] Anderzijds organiseert het Münchner Forum discussiebijeenkomsten en verzorgt het publicaties waarin verschillende reacties naast en tegenover elkaar worden gezet. Op deze manier ontstaat er een vorm van communicatie die sterk contrasteert met de mislukte Public Participation Exercise die de gemeente Birmingham in dezelfde periode beproeft. Niet alleen is de respons in München veel groter, ook de diepgang van het publiek debat onderscheidt zich in positieve zin van de participatie-oefening in Birmingham. De filosofie van het 'umdenken' wordt in het heersende culturele klimaat door zeer velen begroet en – in ieder geval zolang de concrete gevolgen hiervan nog niet zichtbaar zijn – door weinigen bestreden.[74] Het is vooral de uitwerking van deze filosofie die kritiek krijgt: het voorgestelde metronet zou slecht afgestemd zijn op de polycentrische gedachte; de beoogde bezuinigingen op het tramnet (die ten goede moeten komen aan het metronet) zouden de concurrentiepositie van het openbaar vervoer verslechteren in plaats van verbeteren. Of de kritiek terecht is of niet – het valt in ieder geval op dat de critici alert en vasthoudend zijn, zich niet door mooie voornemens in slaap laten sussen en zich niet door een hoog abstractieniveau laten afschrikken.

In de tweede helft van de jaren zeventig verplaatst de aandacht zich van het collectief keuzeniveau naar het operationeel keuzeniveau: de praktijk van het 'umschalten' komt meer in beeld. Het U-Bahnreferat draait in deze jaren op volle kracht; tussen 1972 en 1982 groeit het stedelijk U-Bahnnet uit van 16 tot 40 km. Het regionale S-Bahnnet groeit uit van 396 tot 412 km.[75] Het lokale tramnet staat echter onder sterke bezuiningsdruk. Het Münchner Verkehrs Verbund (MVV) wil een groot aantal tramlijnen sluiten. In reactie hierop wordt binnen het Münchner Forum de Arbeitskreis Attraktiver Nahverkehr (AAN) opgericht, welke tot diep in de tachtiger jaren zal pleiten voor behoud van het fijnmazige tramnet, dat volgens de AAN-activisten minder groeigericht is dan het metronet. De AAN maakt pamfletten en aanplakbiljetten ('Wir brauchen unsere Münchner Tram'), organiseert een Tramfest op de Marienplatz, bestookt politici uit de gemeenteraad en de deelraden met brieven en lastige vragen tijdens partijbijeenkomsten, verzamelt handtekeningen, mobiliseert ingezonden-brievenschrijvers, schakelt lokale beroemdheden in en haalt voortdurend de lokale pers. Doordat het AAN aanhoudend tegenkrachten mobiliseert, wordt het tramnet tussen 1972 en 1982 slechts met 11 km (van 112 tot 101 km) gekort. De plannen van het MVV gingen veel verder (Kübler, 1982).

Een ander praktisch onderwerp is de 'Verkehrsberuhigung'. In de Arbeitskreis Münchner Bürger für Verkehrsberuhigung werken bewoners-en actiegroepen uit vijf centrale woonwijken – samen met vertegenwoordigers van het Münchner Forum, van het stedelijk Planungsreferat en van de Bezirksauschüssen (deelraden) – aan de ontwikkeling van een verkeersconcept dat autoverkeer uit de wijken moet weren. "In jahrelanger Arbeit entsteht hier im Konsenz aller Beteiligten – nicht in Opposition zur Stadtverwaltung – ein umfassendes Verkehrsberuhigungskonzept, das im Laufe der Jahren, wenn auch in abgewandelter Form, zu ganz konkrete Maßnahmen führt, die den Bürgern dieser Stadtteile eine verbesserte Wohnumfeld- und Lebensqualität bringt", aldus een betrokkene (Drum, 1993: 68).

Het is in deze periode zeker niet altijd pais en vree tussen Bürgerinitiativen en overheden. Terwijl er voor het centrumgebied een zekere consensus bestaat over het te voeren automobiliteitsbeleid, duurt de dissensus over de bouw van de Autobahnring en de uitbouw van de Mittlere Ring nog steeds voort. De discussie over de Autobahnring wordt begin jaren zeventig heropend door externe verkeersdeskundigen, die voor een volledig gesloten ring pleiten. In 1973 huren de gemeenten en de Landkreis ten zuiden van München de inmiddels bekende anti-autoactivist Karl Klühspies in om een tegenadvies te schrijven. Deze gebruikt het schrikbeeld van Los Angeles om de bevolking in het welvarende en natuurrijke zuiden van München te activeren. Hij voorspelt een "Schrittweise Vertreibung aus dem Paradies" (titel van het tegenadvies) indien de regering van Beieren niet op andere gedachten wordt gebracht. Het gevolg is een intensieve lobby-campagne, die volgens insiders vooral langs individuele netwerken loopt.[76] Afgezien van de brief die de Landtagpräsident Hanauer aan zijn partijgenoot minister Streibl stuurt, komt deze lobby nauwelijks in de openbaarheid.[77] Het succes is er niet minder om: de zuidelijke Autobahnring wordt om milieuredenen uit de plannen gehaald. In 1975 roepen actiegroepen verenigd in de Vereinigte Bürgerinitiative Südlicher Erholungsraum München de burgemeesters van betrokken gemeenten op samen met hen te strijden tegen het zuidwestelijk deel van de Autobahnring.[78] Ook hier worden de plannen teruggenomen, zodat uiteindelijk alleen ten oosten van de stad aan een randweg kan worden gewerkt. In 1975 wordt het oostelijk tracé, dat mettertijd naar buiten is geschoven, voor het verkeer geopend.

Met het uitblijven van een adequate Autobahnring verplaats de toenemende verkeersdruk zich naar de reeds aanwezige Mittlere Ring. De weerstand tegen uitbouw van deze ringweg is echter aanzienlijk: in 1973 ondersteunt het Münchner Forum 23 Bürgerinitiatieven en meerdere betrokken deelraden in hun verzet tegen uitbouwplannen. Het Forum organiseert ook een hearing: 'Soll der Mittlere Ring ausgebaut werden?'. Het probleem voor degenen die deze vraag met 'nee' willen beantwoorden is, dat veel omwonenden geneigd zijn om 'ja' te antwoorden indien hen de bouw van een tunnel wordt beloofd. Aangezien de weg er al ligt – en het alternatief 'geen weg' onvoorstelbaar is – hebben velen liever een verbrede tunnel voor de deur dan een te smalle, chronisch verstopte weg.

Een ander punt is dat veel bedrijven zich reeds langs de Mittlere Ring hebben gevestigd (waaronder toppers als Siemens en BMW) en samen met forenzen uit de regio schreeuwen om uitbouw. Als het erop aankomt blijkt de Mittlere Ring telkens de weg van de minste weerstand. Hoewel de egalitaire actiecultuur zich hevig tegen uitbouw verzet, is het bij dit project moeilijk om een wig te drijven tussen de hiërararchische cultuur (gespitst op het voorkomen van een verkeersinfarct) en de individualistische cultuur (gericht op het behoud van individuele mobiliteit en economische bereikbaarheid). Veel bewoners langs de weg zijn geneigd om als fatalisten de kop in het zand te steken en de ogen te sluiten voor de mogelijkheid dat de ene tunnel de andere oproept en meer verkeer in de wijken om de ringweg heen creëert. Zij laten zich moeilijk verleiden tot een coalitie over de negatieve diagonaal. De positieve diagonaal krijgt daarentegen steun in de rug door de overwinning van de CSU in de gemeenteraads-en burgemeestersverkiezing van 1978. Onder de nieuwe Oberbürgemeister Kiesl wordt duidelijk weer vaart gezet achter de uitbouw van de Mittlere Ring.

In de loop van de zeventiger jaren dringen egalitaire waarden niet alleen door in het voorgenomen beleid, maar ook in het gerealiseerd beleid. Na een uitgebreid publiek debat komt het Stadtentwicklungsplan 1974 tot stand, dat via een opwaardering van egalitaire waarden een nieuw evenwicht wil bereiken tussen verschillende waardenstelsels. De publieke participatie onderscheidt zich in breedte en diepte van de Public Participation Exercise die tezelfdertijd in Birmingham wordt uitgevoerd. Het 'umdenken' gaat op een aantal gebieden merkbaar over in 'umschalten', bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, in de voetgangersgebieden en in de 'verkehrsberuhigte' wijken. Soms komt een autowerend beleid door eendrachtige samenwerking tussen bestuur en bestuurden tot stand (denk aan de 'Verkehrsberuhigung' in de wijken). Vaak is het echter een kwestie van strijd. De bouw van de Autobahnring en de afbraak van het tramnet worden verhinderd door zwaar tegenwicht vanuit de egalitaire protestcultuur, die veel steun krijgt van het Münchner Forum. In het geval van de zuidelijke Autobahnring worden egalitaire argumenten ingezet binnen een overwegend individualistische NIMBY-strategie. Bij de Mittlere Ring kan de egalitaire cultuur geen kritische massa vormen, omdat het de steun van een groot deel van de omwonenden mist. Die steken, gelijk fatalisten, de kop in het zand en steunen daarmee op passieve wijze een hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie.

1983 – 1994: naar een coöperatief verkeersbeleid

In 1984 neemt Georg Kronawitter de Ambtsketting weer over van Erich Kiesl, waarmee een oude SPD-traditie in ere hersteld wordt: na de oorlog heeft de SPD alle eerste burgemeesters geleverd, met uitzondering van Kiesl. Tezelfdertijd raakt de CSU de meerderheid in de gemeenteraad kwijt. In het automobiliteitsbeleid heeft het CSU-intermezzo op de keper beschouwd niet geleid tot een algemene trendbreuk, wel tot een andere toonzetting.

Het derde Stadtentwicklungsplan uit 1983 is grotendeels in overeenstemming met de doelstellingen van het tweede Stadtentwicklungsplan uit 1974, zij het dat het nieuwe plan meer rekening houdt met financiële en ruimtelijke grenzen. De gemeentelijke planners benadrukken wederom: "Konsolidierung des Wachstums; Qualität des Wachstums; Stadt im Gleichgewicht; Ueberschaubarkeit und Identifizierung der Bürger mit der Stadt".[79] In het verkeersbeleid kennen ze prioriteit toe aan: "Die verstärkte Förderung des öffentlichen Personenverkehrs,

die vordringliche Beruhigung von Wohngebieten hoher Einwohnerdichte sowie die Attraktivitätssteigerung billiger und umweltfreundlicher Fortbewegung zu Fuß oder mit dem Rad".[80] In de voornemens voor het gebied binnen de Mittlere Ring staan egalitaire beleidswaarden nog steeds voorop. Hier heeft het openbaar vervoer duidelijk voorrang; hier komt zelfs "die Rückbau von Straßen in Frage".[81] De middelste ringweg zelf moet echter worden uitgebouwd, evenals de Autobahnring. Vooral op dit vlak slaat het nieuwe plan een andere toon aan dan het tweede Stadtentwicklungsplan. Waar het plan uit 1974 de uitbouw van de twee ringwegen voorstelde als een bittere pil die nu eenmaal geslikt moet worden, geeft het nieuwe Stadtentwicklungsplan een positievere argumentatie voor uitbouw. De economische voordelen van de auto zouden in dit gebied optimaal uitgespeeld kunnen worden; de ecologische nadelen zouden beperkt blijven door de afstand tot het centrum en het gebruik van ecologische bouwmethoden.

Het Münchner Forum zorgt tenminste vier keer voor 'feedback' op de vernieuwing van het Stadtentwicklungsplan.[82] De gemeente wordt gewezen op vaagheden, contradicties en lacunes in de planning. Daarnaast wordt zij gehouden aan eerder gemaakte afspraken en gewekte verwachtigen. Het beleid voor het gebied binnen de Mittlere Ring kan in grote lijnen op steun rekenen. Men kan op dit vlak ook al resultaten zien.[83] Er blijft echter kritiek bestaan op de onderwaardering van de trams in de binnenstad. Wanneer externe adviseurs in 1985 voorstellen om tramlijnen te sluiten ten gunste van nieuwe metroplannen barst een golf van protest los, die de gemeente dwingt om een 'second opinion' te vragen. De gemeente kan niet om de activist Karl Klühspies heen als lid van de nieuwe adviescommissie, die uiteindelijk pleit voor een nauwe samenwerking tussen metro's – voor het grofmazige, massale verkeer over langere afstanden – en trams – voor het fijnmazige, minder massale verkeer over kortere afstanden. In 1986 volgt een podiumdiscussie met de veelzeggende titel: 'Die Trambahn: ein Stück Münchner Lebensqualität'. Kort daarop besluit de gemeenteraad dat de tram voor München behouden moet blijven.

De herwaardering van de tram culmineert in het öV-2000 concept[84] waarin de tram – naast de bus, de U-Bahn en de S-Bahn – een belangrijke schakel in een geïntegreerd openbaar vervoerssysteem wordt genoemd. Wanneer de Grünen in 1990 een coalitie met de SPD aangaan staat een uitbreiding van het tramnet van 83 tot 100 km op de rol, hetgeen opmerkelijk is wanneer men bedenkt dat vijf jaar tevoren nog een volledige afschaffing aan de orde was. De rood-groene coalitie benadrukt de bijdrage van het openbaar vervoer aan egalitaire waarden door te verwijzen naar een zogenaamd 'Umweltverbund': een verbond tussen relatief milieuvriendelijke manieren van voortbewegen: collectief, te voet en op de fiets. Met deze retorische vondst worden een aantal historische ontwikkelingen onder één noemer gebracht.[85] Het retorisch effect zit hem vooral in de grens die het begrip impliciet trekt: autogebruikers behoren niet tot het Umweltverbund en worden daarmee afgezonderd en te kijk gezet als milieuvijandige eenlingen.

De voorgenomen uitbouw van de Mittlere Ring blijft tot aan het eind van de jaren tachtig een heet hangijzer. De loopgravenoorlog tussen de overheid en het actiewezen, die al sinds het begin van de jaren zeventig woedt, neemt in hevigheid toe door het offensief van het CSU-stadsbestuur in de aanloop van de tachtiger jaren. Het Stadtentwicklungsplan '83 bepleit een 'umweltfreundliche, kreuzungsfreie' uitbouw van de Mittlere Ring. Na een reeks van 'piecemeal' uitbreidingen stelt een verkeerstechnisch adviesbureau voor om in één klap een aantal grote bottlenecks weg te nemen door de bouw van drie tunnels. In 1987 wordt één van die tunnels door de gemeenteraad goedgekeurd; de andere twee zullen nader bestudeerd worden. Omdat twee jaar later nog geen van die tunnels gerealiseerd is, wordt de kruisingsvrije uitbouw van de Mittlere Ring inzet van de verkiezingen. De CSU voert volop campagne op dit thema: zij spiegelt de omwonenden voor dat grootscheepse ondertunneling een oase van rust zal doen ontstaan; in een reclamespot trekken de autodampen al weg, om plaats te maken voor een lieftallig meisje in bikini. In reactie hierop delen actievoerders in de betreffende wijken een vlugschrift uit getiteld 'Dichtung und Wahrheit – Zur Problematik des Mittleren Ringes'. Dit vlugschrift poogt de logica van de individualistisch-hiërarchische coalitie (ingenieuze tunnels maken het verkeer meer vloeiend en geven de omwonenden meer rust en vrijheid) te doorbreken met een betoog dat egalitaire beginselen paart aan een hiërarchische betoogtrant: het doel van een vloeiender autoverkeer zou niet alleen politiek incorrect zijn, het zou ook technisch onhaalbaar zijn. Uiteindelijk wordt de bouw van alle drie de tunnels door de nieuwe rood-groene coalitie stopgezet.

De uitbouwplannen voor de Mittlere Ring hebben nog steeds van alles te maken met de onafgeronde Autobahnring rond München. De ringweg (A99) verbindt de Nürnberger Autobahn in het noorden met de Salzburger Autobahn in het zuiden via de zogeheten Ostspange. Een Südspange wordt officieel niet meer nagestreefd. Het Stadtentwicklungsplan '83 stemt wel in met de plannen van de Beierse regering voor een Nordspange tussen de Nürnberger en de Stuttgarter Autobahn en een Westspange tussen de Stuttgarter en de Lindauer Autobahn. Door het verzet van de Bürgerinitiative gegen die A-99 wordt de bouw van de noordwest ring lange tijd uitgesteld. In 1989 lijkt echter toch de kogel door de kerk: de definitieve plannen van de Freistaat worden gesteund door de gemeente München, op wier grondgebied het aan te leggen tracé ligt. Tegen die tijd doet echter een nieuwe coalitie van bewonersgroepen van zich spreken, die zich selectief verzet tegen de A99 en niet – zoals de Bürgerinitiative gegen die A-99 – iedere uitbreiding van de Autobahnring verwerpt.

Het Bürgerforum im Münchner Westen e.V. verwerpt de Westspange, maar accepteert de aanleg van de Nordspange onder een aantal voorwaarden: de Stuttgarter Autobahn moet verkort worden (zodat er geen asfaltdriehoek ontstaat); de negatieve ecologische effecten van de Nordspange dienen geminimaliseerd en gecompenseerd te worden (het burgerforum ontwikkelt hiertoe zelf een zogenaamde Grünlösung); het autoverkeer moet op de rondweg, en dus ver van de stad, gehouden worden.[86] Het Bürgerforum brengt haar argumenten

naar voren via actiekranten, vlugbladen, tentoonstellingen en bewonersvergaderingen. Daarnaast schakelt het forum bewoners en deskundigen in, bestookt het de in het westen gekozen gemeenteraadsleden met eisen en verlangens en daagt het de verantwoordelijke autoriteiten voor het gerecht. In 1992 is een ruime gemeenteraadsmeerderheid van SPD, Grünen en FDP tegen de aanleg van een Autobahn over de Westspange. De besluitvorming over de Nordspange is op het moment van schrijven nog niet afgerond, maar tendeert naar de Grünlösung van het Bürgerforum.[87]

De Münchense autofabrikant BMW heeft de hiervoor beschreven ontwikkelingen met lede ogen aangezien. Twee dingen zijn duidelijk geworden: 1) het voertuig dat men maakt begint steeds meer een 'Stehzeug' te worden;[88] 2) de kopers van het produkt krijgen steeds vaker en steeds indringender te horen dat autogebruik asociaal is en dat zij het milieu en de kwaliteit van het bestaan in gevaar brengen. In 1987 lanceert BMW, in reactie op deze ontwikkelingen, het concept Kooperatives Verkehrsmanagement (KVM). Openbaar vervoer en autoverkeer zouden met behulp van moderne informatietechnologieën en geleidingssystemen beter op elkaar afgestemd moeten worden binnen één geïntegreerd verkeerssysteem. In het ideale verkeerssysteem van BMW kunnen automobilisten de stad binnen rijden totdat het informatiesysteem aangeeft dat de verkeersverhoudingen het niet meer toestaan. Op dat moment wordt de automobilist naar een P&R-plaats geleid, waar hij overstapt op een openbaar vervoersmiddel dat uitblinkt door stiptheid en comfort. In het openbaar vervoer wordt dus extra geïnvesteerd. Het wegennet wordt niet uitgebreid, maar wel veel efficiënter benut. In de binnenstad wordt een autoluwe Blaue Zone gecreëerd, waarin voetgangers en fietsers alle ruimte krijgen: autowegen worden omgezet in fietspaden, trottoirs, parkjes en singels. Als de verhoudingen op de weg het toestaan kan de automobilist zijn voertuig kwijt in één van de hypermoderne parkeergarages langs de rand van de Blaue Zone. Vandaaruit kan hij met minibusjes in de binnenstad komen. BMW voorspelt dat de modal split ten gunste van het Umweltverbund zal verbeteren. Het aandeel van het autoverkeer in de modal split neemt weliswaar af, maar het rijplezier van de automobilist zal toenemen.

De doelstelling van BMW's Kooperative Verkehrsmanagement is meerledig: "Erreichbarkeit und Wirtschaftkraft erhalten, Verkehrsverhältnisse verbessern, Aufenthaltsqualität verbessern". Het verwachte eindresultaat is: "mehr Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglicheit".[89] Het KVM-concept appeleert aldus aan individualistische waarden (snelheid, bereikbaarheid, economie), hiërarchische waarden (beheersbaarheid, stiptheid, zekerheid) én egalitaire waarden (toenemend aandeel van het Umweltverbund in de modal split en leefbaarheid van de publieke ruimte - "die Blaue Zone bringt Natur in die Innenstadt"). Het lijdt geen twijfel dat BMW vooral bezorgd is over de eigen marktpositie, die samenhangt met de rol die de auto in de toekomst kan spelen.[90] Daarnaast heeft BMW echter ook geprobeerd het concept acceptabel te maken in de ogen van eventuele skeptici. Mede daardoor heeft het idee niet alleen veel steun gekregen vanuit het bedrijfsleven (de andere Münchense gigant Siemens

is de gedoodverfde leverancier van de elektronica), maar ook vanuit de gemeenten en de deelstaat.[91] Inmiddels participeren meer dan vijftig publieke en private instellingen in het project KVM, dat ondertussen ook geld van de Europese Gemeenschap heeft ontvangen.[92]

Actoren die doorgaans egalitaire waarden benadrukken reageren ambivalent op deze ontwikkeling. Aan de ene kant is men blij verrast. Het is ook niet niks: een autofabrikant noemt het openbaar vervoer de ruggegraat van het verkeerssysteem, geeft in de binnenstad aan autoverkeer de laagste prioriteit en stelt groenvoorzieningen voor waar zelfs de plannen van de Grünen bleek bij afsteken. Aan de andere kant is men skeptisch: het openbaar vervoer zou voor het karretje van de automobielindustrie gespannen worden; het zou vooral de bedoeling zijn om de Volkswagens en de Opeltjes van de weg te krijgen, zodat de BMW's meer ruimte krijgen. In het rapport 'ökologische Städtumbau' laakt het Münchner Forum "das trügerische Bild einer trotz aller Prognosen und Warnungen in absehbarer Zukunft mit Hilfe faszinierender Elektronik doch noch herstellbaren unbeschränkten Freiheit auf unseren Straßen".[93] De schrijver van dit rapport, Karl Klühspies, betoogt dat individuele automobiliteit niet het beginpunt van de redenering moet zijn; alleen de absoluut noodzakelijke en niet vervangbare automobiliteit verdient aandacht. Egalitaire waarden vormen het startpunt van de door hem voorgestelde ecologische stedebouw en verkeersplanning. Daarnaast valt op dat hij in zijn betoog ook individualistische en hiërarchische gedachten verweeft. Hij pleit voor prijsregulatie in het autoverkeer én in het openbaar vervoer.[94] De parkeertarieven in het centrum moeten volgens hem de grondprijs weerspiegelen. De hiërarchisch denkenden komt hij tegemoet met een uitgekiend 'Ueberbelastungsschutzmodell' dat ervoor moet zorgen dat het autoverkeer teruggedrongen wordt zonder dat er een verkeersinfarct ontstaat. Wat BMW doet vanuit de individualistische cultuur, doet Klühspies vanuit de egalitaire cultuur: de eigen doeleinden acceptabel proberen te maken in het licht van andere waardenstelsels.

In deze laatste periode wordt het autoremmende en alternatiefbevorderende beleid voor het gebied binnen de Mittlere Ring gecontinueerd. De geplande afbouw van het tramnet wordt bij nader inzien niet doorgevoerd. De tram wint juist aan belang binnen het zogenaamde Umweltverbund van openbare en langzame verkeersmodes. Tijdens het CSU-interregnum (1978-1982) staat de uitbouw van de Mittlere Ring en de meer naar buiten gelegen Autobahnring hoog op de agenda. Ten aanzien van de Mittlere Ring blijft de gemeente in het loop van de jaren tachtig een 'stop-and-go' beleid voeren, waarbij ze nu eens toegeeft aan de enorme verkeersdruk en dan weer meegaat met de gemobiliseerde tegenkrachten (de rood-groene coalitie trapt vanaf 1990 weer op de rem). In het geval van de Autobahnring zijn vertegenwoordigers van de overheid en van verontruste burgers beter in staat tot het vinden van een wederzijds aanvaardbaar compromis. Het ontwikelen van alternatieven die verdedigbaar zijn vanuit verschillende waardenstelsels lijkt eind tachtiger jaren – begin negentiger jaren steeds beter te gaan in München. Vertegenwoordigers van het stadsbestuur, het actiewezen en het bedrijfsleven blijken meer dan eens in staat om hun eigen ideeën en argumenten te verweven met die welke voortvloeien uit andere waardenstelsels. Hierdoor wordt het publieke debat verrijkt met voorstellen die opvallen door hun creativiteit en hun kracht van argumenten.

5.4 De beleidsculturele regimes vergeleken

In de voorafgaande twee paragrafen zijn hier en daar 'momentopnamen' gemaakt van de beleidscultuur in Birmingham en München. In deze paragraaf worden de momentopnamen herleid tot patronen, die nogmaals tegenover elkaar worden gezet. De aandacht is daarbij gericht op de mate van culturele pluriformiteit in de beleidgemeenschap en de mate waarin het cultureel regime zich heeft aangepast aan veranderende omstandigheden en inzichten. Culturele pluriformiteit en beleidsgericht leervermogen moeten gezien worden als twee zijden van dezelfde munt (zie ook hoofdstuk 3).

Voor de goede orde zal ik de grondpatronen in het beleid van Birmingham en München nog even kort typeren. Refererend aan de typen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden kan men het vroege naoorlogse beleid, zowel in Birmingham als in München, 'autovolgend' noemen: de publieke ruimte wordt in allerlei plannen ondergeschikt gemaakt aan de vereisten van het toenemend autoverkeer. In Birmingham blijft dit type beleid dominant tot aan het eind van de jaren tachtig. Volgens het motto van de stad – *'Forward'* – wordt er ruim baan gemaakt voor het voertuig van de vooruitgang.[95] In München komen, ondanks de onmiskenbaar autovolgende beleidsaanzetten, relatief vroeg elementen van een autowerend beleid naar voren. In de loop van de zestiger jaren krijgt het behoud van het traditionele straatbeeld en de bevordering van het openbaar vervoer en het langzame verkeer (voetgangers en fietsers) een steeds hogere prioriteit. In de zeventiger jaren wordt de 'autogerechte Stadtpolitik' definitief omgebogen in een 'stadtgerechte Verkehrspolitik'.

Birmingham is een late volger van de trend die door steden als München, Zürich en Bologna wordt gezet in de richting van een autobeperkend/alternatiefbevorderend beleid. Pas aan het eind van de jaren tachtig wordt de leefbaarheid van de publieke ruimte, naast de bereikbaarheid van het centrum, een algemeen erkend issue. Met een achterstand van vele jaren gaat ook Birmingham zich opmaken voor het postindustriële tijdperk, waarin 'quality of life' en 'multifunctionaliteit' volgens deskundigen beslissende factoren zijn. Bij het opknappen en autovrij maken van een centraal winkelgebied bevestigt Birmingham haar reputatie van een slagvaardige, snel tot daden komende stad. Het verschil met München blijft echter aanzienlijk, vooral waar het gaat om de alternatieven voor automobiliteit[96] en om de kwaliteit van de publieke ruimte.

Culturele pluriformiteit in de beleidsgemeenschap?

Met de Douglasiaanse cultuurtheorie in het achterhoofd, hoeft het geen verbazing te wekken dat de positieve diagonaal – de as tussen de hiërarchische en de individualistische beleidscultuur – na de oorlog in beide steden naar voren komt. De basiswaarden van deze culturen zijn op dit beleidsterrein immers complementair: individualisten wensen bewegingsvrijheid voor de automobilist; hiërarchen kunnen de automobiliteit op een beheerste manier in banen leiden. Doorgaans zijn het de hiërarchen in de beleidsgemeenschap die de planning en

uitvoering van wegenbouwprojecten trekken, terwijl de individualisten op gezette tijden een duw in de door hen gewenste richting geven. Hoewel deze rolverdeling in beide steden terug te vinden is – bijvoorbeeld bij de lobby voor de Inner Ring Road in Birmingham en voor de Mittlere Ring in München – zijn er ook belangrijke verschillen te noteren in de relatie tussen de hiërarchische en de individualistische beleidscultuur.

Allereerst valt op dat de hiërarchische beleidscultuur in München meer variatie kent dan die in Birmingham. Van meet af aan treden verschillende bureaucratische en technocratische koninkrijkjes met concurrerende ideeën naar voren. In Birmingham is duidelijk meer eenheid en eensgezindheid binnen de hiërarchische beleidscultuur te bespeuren; hier raakt men niet verzeild in een oneindige discussie over concepten en modellen, zoals in München vlak na de oorlog. Daarnaast heeft de individualistische cultuur in de vroege naoorlogse periode een andere plaats en rol in de beleidsgemeenschap van München dan in die van Birmingham. Het recht op individuele vrijheid en (auto)mobiliteit is van meet af aan onbetwist in Birmingham. De vrije wereld heeft de knoet van het fascisme er immers onder gekregen en de vrije gedachte, die in het ondernemende Birmingham altijd al veel aanhangers kende, is sterker dan ooit. Zoals men na de Eerste Wereldoorlog *'Homes for Heroes'* beloofde, zo stelt men na de Tweede Wereldoorlog in wezen *'Roads for Heroes'* in het vooruitzicht (Tetlow & Goss, 1968). Ondanks de nederlaag van het autoritair- collectivisme en de bevrijding van het individu, is het recht op individuele automobiliteit in München minder vanzelfsprekend dan in Birmingham. Beperkingen van de automobiliteit ten behoeve van de publieke ruimte zijn en blijven bespreekbaar. Over het algemeen is de hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie sterker in Birmingham dan in München, waar de positieve diagonaal aan beide kanten relatieve zwakheden vertoont.

Egalitaire waarden dringen daarentegen weer sterker door in het automobiteitsbeleid van München dan in dat van Birmingham. Aan het eind van de zestiger jaren breekt de egalitaire cultuur definitief door tot de beleidsgemeenschap. Egalitaire stokpaardjes – leefbaarheid, herbergzaamheid, authenticiteit, gelijkberechtiging van verschillende vervoerswijzen – krijgen een vaste plaats in het beleidsdebat. De positieve diagonaal wordt, zoniet doorbroken, dan toch zeker verbreed tot een culturele driehoeksrelatie. Hoewel er een duidelijke afstand blijft bestaan tussen de egalitaire protestcultuur en de gevestigde orde, oefent deze cultuur onmiskenbare invloed uit op delen van de gemeente en het lokale bedrijfsleven, voorheen bolwerken van instrumenteel-hiërarchische en competitief-individualistische beleidsopvattingen. Na verloop van tijd worden egalitaire waarden, die voorheen alleen doorklonken in het voorgenomen beleid (nota's, toespraken en dergelijke), ook zichtbaar in het gerealiseerd beleid (meer en betere faciliteiten voor openbaar vervoer en langzaam verkeer, meer beperkingen van het autoverkeer ten gunste van de publieke ruimte). Daarnaast is de egalitaire protestcultuur van invloed op het niet-realiseren van plannen die in aanleg op gespannen voet staan met postmaterialistische waarden (denk onder

andere aan de Isarparalelle, delen van de Altstadtring en delen van de Autobahnring).

Hoewel deze waarden in het naoorlogse Birmingham zeker niet minder onder druk staan, krijgt de egalitaire cultuur hier veel minder vat op de beleidsgemeenschap. Voor 1970 blijft het tegenspel beperkt tot kritische eenlingen en traditionele Civic Societies, die simpelweg genegeerd of opzij gezet worden. Na 1970 zwelt de twijfel en de kritiek aan, maar desondanks wordt de dominante cultuurcoalitie noch doorbroken noch verbreed. Een egalitaire tegencultuur komt traag tot stand en het duurt lang voordat deze de NIMBY-gedachte weet uit te bannen en de positieve diagonaal met enig succes weet te bestrijden. Pas in 1991, nadat actiegroepen in het zuiden van Birmingham hun eerste belangrijke overwinning op het autovolgend beleid hebben geboekt, wordt er voor de egalitaire cultuur een bescheiden positie in de beleidsgemeenschap ingeruimd. Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich in München al aan het eind van de zestiger jaren afgespeeld.

Het democratisch ideaal van de Douglasschool is cultureel pluralisme en evenwicht tussen de drie actieve culturen (zie hoofdstuk 3). Over het geheel genomen kan met zeggen dat dit ideaal in de Münchense beleidsgemeenschap dichterbij is gekomen dan in de Birminghamse beleidsgemeenschap. In München waren de rivale beleidsculturen niet alleen aan elkaar gewaagd, de ruimte en het respect voor de inbreng van andersdenkenden was ook groter. Zonder nu meteen te spreken van een 'ideale gesprekssituatie' in Habermassiaanse zin, kan men toch zeggen dat in het Münchense regime betrekkelijk veel ruimte is ontstaan om in het beleidsdebat initiatief te nemen, kritiek te leveren en alternatieven aan te dragen. Daarbij is de bereidheid om naar elkaars argumenten te luisteren, en zich eventueel door de ander te laten overtuigen, in München op verschillende tijdstippen groter gebleken dan in Birmingham. Stap voor stap is in München een argumentatieve en 'actief tolerante' beleidsstijl tot stand gekomen.

In Birmingham is de hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie tot ver in de jaren tachtig een dominant, van kritiek afgeschermd blok geweest. Hieruit is een beleidsstijl voortgevloeid die 'dwingend' genoemd kan worden. Een eenmaal gekozen beleidslijn werd doorgaans met man en macht doorgedrukt. Critici werden veelal genegeerd of gediskwalificeerd als gesprekspartner (de eerdergenoemde Ginsberg werd bijvoorbeeld als een 'ivoren toren geleerde' afgedaan). Het Inner Ring Road project is hier slechts één voorbeeld van. Het Habermassiaanse schrikbeeld – de kolonisering van de leefwereld door het systeem (markt en overheid) – lijkt in het Birminghamse automobiliteitsbeleid werkelijkheid geworden. In München heeft de leefwereld zich met kracht van argumenten verzet tegen een systeem dat zich allengs minder kolonistisch opstelde: de opkomst van de egalitaire cultuur ging gepaard met een dekolonisatie van de individualistisch-hiërarchsiche cultuurcoalitie.

Het beleidscultureel regime en het beleidsgericht leren

In hoofdstuk 3 werd een theoretisch verband gelegd tussen de mate van cultureel pluralisme en het vermogen tot beleidsgericht leren. Dit verband werd door het casusonderzoek bevestigd: het cultureel minder pluriforme regime van Birmingham gaf blijk van grotere hardleersheid dan het cultureel regime van München waar de verschillende beleidsculturen meer aan elkaar gewaagd waren. Het verschil tussen functionele rationaliteit en substantiële rationaliteit en tussen functioneel (enkele lus) leren en substantieel (dubbele lus) leren is hierbij van belang (zie hoofdstuk 3).

Het leervermogen van de Birminghamse beleidsgemeenschap steeg het overgrote deel van de tijd niet uit boven functioneel leren. Men richtte zich, onder wisselende omstandigheden, op de operationele norm dat het toenemend autoverkeer in de gehele stad de ruimte moest hebben en nergens vast mocht lopen. Het leerproces volgde de logica van Analyse & Instructie: het verschil tussen de gewenste toestand (de norm) en de feitelijke toestand werd voortdurend in de gaten gehouden; met doelgerichte instructies werd het beleid bijgestuurd. In de Birminghamse beleidsgemeenschap nam deze vorm van leren extreme vormen aan. Niet alleen de operationele norm, maar ook de maatregelen die eenmaal gekozen waren om die norm te bereiken stonden nauwelijks ter discussie: de oplossing van het automobiliteitsvraagstuk werd steevast en eenzijdig gezocht in de aanleg en uitbouw van wegen. De mogelijkheid om het bovengrondse verkeer meer ruimte te geven door een deel van het verkeer ondergronds en/of collectief te laten verlopen, verwaarloosde men structureel omdat men extreem gefixeerd – volgens sommigen hopeloos verliefd – was op de mobiliteit per auto.

Men kan zeggen dat de Birminghamse beleidsvormers verstrikt zijn geraakt in de eigen autovolgende koers, die uiteindelijk op een doodlopende straat is uitgekomen. Door overcommittment aan deze koers is men niet in staat geweest tot correcties, die achteraf gezien veel verdriet, geld, gebouwen en publieke ruimte hadden kunnen besparen. Het zijn niet alleen egalitaire waarden die door de Single-Problem/Single-Solution aanpak in de knel zijn geraakt, ook het ideaal van de dominante cultuurcoalitie – de geoliede, produktieve en welvarende stad – is door het éénzijdige autovolgende beleid niet dichterbij gekomen. Ondanks alle investeringen is het wegenstelsel nog steeds niet in staat om het groeiend autoverkeer duurzaam op te vangen. De geplande uitbreidingen schieten tekort bij de voorspelde groei van de automobiliteit. Broodnodige uitwijkmogelijkheden zijn structureel verwaarloosd. Het is daarnaast niet denkbeeldig dat Birmingham de boot mist in het postindustriële tijdperk, waarin de aantrekkelijkheid van de leefomgeving een doorslaggevende factor zal worden in de welvaart van de stad en het welzijn van haar bevolking. In een onderzoek naar de leefbaarheid van Europese steden met meer dan een half miljoen inwoners eindigde Birmingham onlangs op de voorlaatste plaats – de stad liet in dit opzicht alleen Istanboel achter zich (Parker, 1991: 1).

Pas eind tachtiger jaren is de Birminghamse beleidsgemeenschap in staat gebleken tot substantieel leren: tot het heroverwegen van de normatieve uit-

gangspunten van het beleid. Het is tekenend dat de beslissende stimulans daartoe niet uit het eigen beleidssysteem is voortgekomen, maar is geïmporteerd uit het buitenland. Het Highbury Initiative heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Vreemde ogen dwingen in de Birminghamse verhoudingen kennelijk meer dan de vele autochtone ogen die in het verleden een kritische blik op het automobiliteitsbeleid hebben geworpen.

De beleidsgemeenschap in München is veel eerder in staat gebleken tot substantieel leren. Reeds aan het eind van de jaren zestig werd de grondslag van het tot dan toe gevolgde automobiliteitsbeleid – dat in feite al minder eenzijdig was dan het beleid in Birmingham – door aanvankelijke aanhangers heroverwogen en herzien. Oberbürgemeister Vogel was de meest vooraanstaande maar zeker niet de enige beleidsmaker die toegaf dat de wisselwerking met de op dat moment in opkomst zijnde egalitaire protestcultuur hem aan het denken had gezet. Voordien werd het beleidsdebat gedomineerd door de hiërarchische logica en – in iets mindere mate – het individualistische gedachtengoed. De egalitaire cultuur, met zijn hang naar ontmaskering, legde de nadruk op feilen waar de beleidsgemeenschap blind voor was geweest. Bij het automobiliteitsprobleem werden meer dan voorheen vraagtekens gezet: is het wel een probleem als automobilisten niet overal met hun voertuig kunnen komen? moet de groei van de automobiliteit zomaar geaccepteerd worden als uitgangspunt van beleid? Daarnaast werden andere problematische aspecten benadrukt, zoals de onvrijheid van de niet-autogebruiker en de aanslag op het milieu en de bebouwde omgeving. Niet alleen het probleem, maar ook de oplossing werd in München breder gezien dan in Birmingham: het ruimtesparend effect van ondergronds openbaar vervoer werd hier vroeg onderkend, en aan dit inzicht werden redelijk snel en doeltreffend consequenties verbonden.

Tegenover de Single-Problem/Single-Solution aanpak en het leren door Analyse & Instructie' in Birmingham stond de Multiple-Problem/Multiple-Solution aanpak en het leren door Variatie & Selectie in München. De Münchense beleidsgemeenschap kwam met haar beleidsstrategie minder in een tunnel terecht dan de Birminghamse beleidsgemeenschap. De Münchense beleidsgemeenschap werd eerder bedreigd door het tegenovergestelde van verstrikking, door stroperigheid: eindeloze heroverweging, terwijl het probleem alsmaar groter wordt. Symptomen hiervan kwamen naar voren bij de besluitvorming omtrent het alsmaar toenemende verkeer richting München. Omdat de afronding van de Autobahnring alsmaar uitbleef kwam het lange-afstandsverkeer (waar de gemeente natuurlijk weinig invloed op had) op de weg van de minste weerstand terecht: de Mittlere Ring, die op die manier een duurzame bron van frustratie en overlast werd.[97]

Voor het overige lijkt het erop dat München als geheel van het dubbele-lus leren, hoe gecompliceerd en langdurig soms ook, vooral beter is geworden - en met 'beter' bedoel ik *beter in multiculturele zin*. De selectieve heroverweging van het automobiliteitsbeleid is niet alleen in het voordeel geweest van de Bürgerinitiativbewegung,[98] maar bijvoorbeeld ook van de middenstand en de

horeca. De aandacht voor de schoonheid en de leefbaarheid van de publieke ruimte heeft München een geliefde winkel- en recreatieomgeving gemaakt, alsmede een populaire vestigingsplaats voor bedrijven en particulieren. München oefent een bijzondere aantrekkingskracht uit op dienstverlenende en hoogtechnologische bedrijstakken – de krenten uit de postindustriële pap. Uit enquetes blijkt dat München van alle Duitse steden de stad is waar de Duitsers het liefst naar toe zouden verhuizen.

In vergelijking met Birmingham is in München de subtantiële veelzijdigheid van de stad in veel mindere mate verdrongen door de functionele rationaliteit van de tekentafel. In de kritieke fase hebben de beleidsvormers zich verzet tegen het beeld van de *'Allerweltstadt'*, in de woorden van Hans-Jochen Vogel, "eine zwar technisch perfekte, aber seelenlose Stadtmaschine".[99] De Birminghamse stedebouwers huldigden wel het visioen van de functionele 'stadmachine'. Het resultaat was een stad van dertien in het dozijn, waarvan de technische perfectie in toenemende mate bekritiseerd werd.

Noten

1 Zie M. Parker, Raw Guide to Birmingham and the Black Country, Bromley: Harrop Books, 1991 (p. 108).
2 Zie: G. McLachlan & N. Norton, The Rough Guide to West Germany, London: Harrop Columbus, 1989 (p. 37).
3 Beide gegevens uit: Planungsverband äußerer Wirtschaftsraum München, Die Region 1950-1990, Informationsblatt, Oktober 1990.
4 Het voor 1990 vermelde aantal wordt vermeld in een publicatie van CENTRO, The Annual Statistical Report, 1992/93: 8. In 1950 was het lokaal bestuur in de Birminghamse regio langs andere lijnen georganiseerd dan heden ten dage. Het voor 1950 opgegeven aantal is een ruwe doch aannemelijke schatting, gebaseerd op gegevens van CENTRO, het West Midlands Data Team en de Statistical Service van de gemeente Birmingham.
5 Het openbaar vervoer heeft een nog groter aandeel in het vervoer van de mensen die in de Münchense binnenstad gaan winkelen, namelijk 76%. Dit percentage wordt nergens in Duitsland geëvenaard (zie Sozialdata, November 1990).
6 Sozialdata, München setzt sich auf dem Umweltverbund, Kennziffern der Mobilität, Heft 2, München 1991: 8; L.J. Jansen, MünchenMobil, Handbuch Verkehr und Umwelt München und Region, Hugendubel, München, 1993. Alsmede: Centro, Annual Statistical Report, 1992/1993: 35; West Midlands Data Team, 100 Point Census 1990, Solihull, 1990.
7 De 'modal split' is de uitsplitsingen van de verschillende manieren van voortbewegen op een bepaald tijdstip en in een bepaalde richting – meestal in de vorm van een taartdiagram.
8 31% als bestuurder en 9% als meerijder. Zie Sozialdata, op. cit., 1991: 8.
9 Helaas houdt men in Birmingham geen statistieken bij van alle dagelijkse verplaatsingen, maar deskundigen zijn van mening dat het aandeel van de auto in alle dagelijkse verplaatsingen aanzienlijk groter is dan 54%. Deze mening is mede gebaseerd op het feit dat het openbaar vervoer buiten het centrumgebied en buiten de spitstijden tamelijk slechte verdindingen biedt en door het feit dat het fietsverkeer in Birmingham op allerlei manieren onmogelijk wordt gemaakt. Het feit dat in Birmingham geen statistieken voor het fietsverkeer worden bijgehouden geeft reeds aan hoe weinig belang aan deze vorm van vervoer wordt gehecht.
10 De term 'light rail' wordt gebruikt voor railsystemen die qua capaciteit, snelheid en vereiste

infrastruktuur tussen metrosystemen en tramsystemen geplaatst moeten worden (zie Hall en Hass-Klau, 1885: 7). In Nederland spreekt men in dit verband van sneltram-voorzieningen.

11 De Altstadt bestaat thans uit drie gebieden, waarbinnen nog wel beperkt autoverkeer mogelijk is, maar waartussen geen direkt autoverkeer meer kan plaatsvinden – men kan alleen buitenom van de ene naar de andere sektor rijden.

12 L.J. Jansen, op. cit., 1993: 48.

13 De niet-afgebakende wegen in woonwijken, waar zeer goed gefietst kan worden, worden dan nog niet eens meegerekend.

14 Sozialdata, op. cit., 1991: 8.

15 J. Lorentz, 1992: 25.

16 Public Works Committee, minutes 25 June 1942.

17 Buiten de gemeenteraad pleit bijvoorbeeld Mr. Pigot in 1951 voor semi-ondergrondse metro's tussen de twee rijrichtingen van Birminghams brede radiale wegen (waar voorheen trams reden). Een jaar laat wordt in een speciale uitgave van 'Modern Tramwaysystems' gepleit voor een ondergrondse tram tussen Bristol Road en Lancaster Place.

18 Public Works Committee, minutes 27 July 1948.

19 General Purposes Committee, 3 december 1975.

20 Evening Mail 1970, geciteerd door Heard, 1989: 81.

21 Zie meer hierover bij Heard, 1989: 97.

22 De voorzitter van de Public Works Committee kan volledig instemmen met deze lijn. Naast de voordelen van de Inner Ring Road voor het verkeersmanagement stelt hij prijs op: "the more tangible benefit received from leasing the surplus frontage land, and the increased rateabe value of the new properties compared with the old properties". Zie: D.N.M. Starkie, 1976: 44.

23 De gemeente Birmingham besteedt de werkzaamheden aan de Inner Ring Road uit aan dezelfde firma's die ook de kantoren om de IRR heen bouwen en uitbaten. Zie P. Dunleavy, 1981: 123.

24 In het Structure Plan van 1973 (p. 16) wordt een onderzoek van de Transport & Road Research Laboratory uit 1965 aangehaald. Hieruit blijkt dat van alle mensen die in de ochtendspits naar het centrum reizen 72% met de bus gaat, 25% met de auto, 2% met de motor en 1% met de fiets. Van alle voertuigen die zich tezelfdertijd naar het centrum bewegen is het aandeel van de bus 8%, van de auto 83%, van de motor 6% en van de fiets 3%. Met andere woorden 8% van de voertuigen draagt 72% van de reizigers, terwijl 83% van de voertuigen slechts 25% van de reizigers draagt. Dit duidt op een enorm verschil in relatieve efficiency en relatief ruimtebeslag van private en publieke verkeersmiddelen. Daarnaast toont het aan dat er in de jaren '60 wel een omvangrijke 'markt' voor beter en sneller openbaar vervoer was.

25 Birmingham Post, 3/12/1969.

26 H. Manzoni, The Development of Town Planning in Birmingham, Seminar at the School of History, Birmingham University, 1968.

27 Boven Paradise Circus wordt de nieuwe Centrale Bibliotheek gebouwd, die later door Prins Charles vergeleken zal worden met een crematorium.

28 Eén van de oprichters van Birmingham United Against Motoring Plans (actief vanaf 1991) bekritiseert de dubbele moraal van menig actievoerder in de jaren '70. Enerzijds protesteerde men tegen auto-overlast in de buurt, maar anderzijds was men niet bereid om zelf afstand te doen van de auto: "A long-term committment to an alternative way of thinking and travelling has not really existed in Birmingham" . Interview Birmingham 29/1/1992 (Jones).

29 Murphy (1985: 163) merkt wel op dat de locale groepen van Friends of the Earth in Engeland over het algemeen minder radicaal zijn dan de Duitse locale Bürgerinitiativen. Dit geldt zeker ook voor FOE-Birmingham.

30 Zie voor een overzichtelijke samenvatting: City of Birmingham, A New Structure Plan for the City, Summary Report, January 1973.

31 Evening Mail 29 november 1973.

32 Graham Shalor, toendertijd Director of Planning, laat geen misverstand bestaan over de prioriteiten: "The game plan was to attract activity and therefore investment and ultimately development

(...) the intention was to marry increments of new investments to the existing concentrations of activity". Citaat uit: The Current State of the City Centre, Background, 1989.

33 Kenmerkend voor een postindustriële economie is de dominantie van werknemers in kennisintensieve bedrijfstakken. Deze worden ook wel 'kenniswerkers' genoemd (zie Jobse & Musterd, 1994).

34 Aangehaald door Heard, 1989:144.

35 Birmingham City Council (1991) Department of Planning and Architecture, The Inner Ring Road: Making Changes, Brochure.

36 Birmingham City Coucil, Department of Planning and Architecture, City Centre Strategy, Appendix: A Developing City Centre. De hang naar records en superlatieven heeft een indrukwekkend rijtje met 'Birmingham Firsts' opgeleverd, waarvan akte in Heard, 1989: 168-9.

37 Birmingham City Council (1989) Birmingham Integrated Transport Study.

38 Interview Birmingham, 28/1/92 (Errington).

39 CENTRO (1991) Keeping the West Midlands moving, A 20 Year Strategy for Public Transport.

40 CENTRO, op. cit., 1991:22-3.

41 Birmingham Mail, 15/4/1978.

42 Interviews met vertegenwoordigers van Friends of the Earth Birmingham (Creen, 5/2/92), Birmingham United Against Motoring Plans (Jones, 29/1/92) en Birmingham for People (Cuthbert, 25/4/94). Zie ook J. Newson (1992) Cars versus Communities, Birmingham: Birmingham For People.

43 Birmingham Post, 3/10/1991.

44 "The strategy requires good access to the city centre from all directions (...) on arrival in the city centre, it is important that drivers are able to park conveniently close to where they want to be" (City Centre Strategy, 1991: 4).

45 Interview Birmingham, 30/1/1992.

46 Friends of the Earth Birmingham, Action Briefing, October 1991:8.

47 Dit geldt voor de Britse anti-wegenlobby als geheel: zie M. Verschoor (1995) De Engelse opstand tegen het asfalt, In: Milieudefensie, 1: 16-7.

48 Een sleutelfiguur in het protest tegen de Birmingham Northern Relief Road spreekt in bijna militaire taal over de acties: "We see the Ministry of Transport and its Regional Offices al the enemies. They have their tanks and everything, and we only have this on-shot-gun. Sometimes we win, but most of the times they win". Interview Birmingham, 27/1/92 (Bottonly).

49 Een brede, kaarsrechte en volstrekt monotoon gevormde as had het stadscentrum bijvoorbeeld moeten verbinden met de Autobahnen ten westen van de stad. Halverwege werd een 'Denkmal der Bewegung' voorzien dat twee keer zo hoog als de bekende Frauenkirche had moeten worden.

50 Deze associatie is wellicht verrassend, doch zeker niet ongewoon. De historische lijnen tussn het (proto-) groene mythische denken en het fascisme zijn goed gedocumenteerd (Achterhuis, 1995: 10). Het werk van Heidegger en Gehlen – filosofen die in diskrediet zijn geraakt vanwege hun sympathie voor het fascisme – is in veel opzichten een voorafschaduwing van de technologiekritiek die in de jaren zestig en zeventig politiek correct wordt.

51 Grootschalige plannen kunnen na 1945 steevast rekenen op kritische opmerking in de trant van "Hitlers plannen voor München waren hierbij vergeleken nog kleinschalig!".

52 Het 'Schnellstraßensystem' van de Wiederaufbaureferent Fischer spant de kroon. In dit plan worden Autobahnen uit drie windrichtingen midden in het centrum samengevoegd, ongeveer op de plaats van de historische Sendlinger Tor.

53 Landeshauptstadt München, Stadtentwicklungsplan und Generalverkehrsplan 1963 ('Jensen Plan'). Zie voor een overzicht van de naoorlogse planning in München: Architectur und Wirtschaft, Journal München (1991) Pläne einer Metropole, p. 10; R. Grauhan & (1972: 24-9).

54 Voor een overzicht van alle reakties op het Stadtentwicklungsplan und Generalverkehrsplan 1963, zie Bürgmeister und Rat, Stadtarchiv München.

55 Süddeutsche Zeitung 4/2/1958; Meighörner (1993:36).

56 Abendzeitung, 6/7/1964.

57 Aangehaald door Seeberger & Rauchwetter, 1970: 321. Der Spiegel is notabene gevestigd in het rivaliserende Hamburg.
58 Karl Klühspies, geïnterviewd door Martin Heusinger (1993: 29).
59 Ibid, p. 29.
60 Deze groep omschrijft zichzelf als 'eine Bürgerinitiative für selbstbestimmtes und gemeinschaftsorientiertes und demokratisches Wohnen durch genossenschaftlichen Wohnungsbau' (Drum, 1993: 66).
61 Münchner Stadtanzeiger, 10/3/1970.
62 De 'Offene Planung' wordt kort daarop gedefiniëerd als: "Mittel zu dem Ziel, die auf das Planungsgebiet bezogenen Interessen und Vorstellungen aller Betroffenen über ein iteratives Dialogverfahren in den Planungsprozeß einzubeziehen und in der politischen Entscheidung zu berücksichtigen".
63 De twee doen in feite 'action research'. Zij voeden de informatiestand van het Münchner Forum die later uitgroeit tot een 'Aktions- und Informationszelt', ze attenderen de media op belangrijke gebeurtenissen, ze werken mee aan de pamflet-actie 'Lehel Nachrichten' en aan een enquete, die vervolgens via het Münchner Forum verspreid wordt. De loyaliteit ligt bij de bedreigde burgers.
64 Hoewel er voor dit doel ook een aantal voetgangerstunnels onder de Altstadring zijn gebouwd.
65 Aan de westkant van de Altstadtring delen auto's en trams de weg.
66 Münchner Stadtanzeiger 29/8/1969.
67 Münchner Merkur, 29/4/1964.
68 Dit wordt vastgelegd in het zogenaamde 'Rosa-Zonenplan'. De toevoeging 'Rosa' duidt op de kleur die woonwijken in stedelijke bestemmingsplannen meekrijgen.
69 Münchner Stadtanzeiger, 11/9/1973.
70 In 1991 blijken deze verhoudingen redelijk met de werkelijk overeen te sstemmen: Sozialdata, op. cit., 1991.
71 Landeshauptstadt München, Stadtentwicklungsplan 1974, Grundlage für die öffentlichen Diskussion, p. 57.
72 Ibid, p. 27.
73 Dit zijn goeddeels dezelfde als die bij de voorbereiding van het Stadtentwicklungsplan '63 om commentaar zijn gevraagd, aangevuld met de Bürerinitiativen die sindsdien zijn gevormd.
74 Het is opvallend dat de Kamer van Koophandel (in Birmingham een groot pleitbezorger van bereikbaarheid over de weg) voorstelt om in München "den individuellen Verkehr durch eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrs zu vermindern" (Stadtarchiv München, Stadtentwiclungsplan 1974).
75 Münchner Verkehrs-und Tariffverbund (MVV), Verkehrsplanung in 20 Jahren MVV, in: MVV Report 1992. Hall & Hass-Klau, 1985: 198.
76 Interviews München: Klühspies (6/11/92); Arz (4/11/92); Nauman (13/11/92); Gattnar (16/11/92); Zech (20/3/94).
77 Süddeutsche Zeitung, 16/8/1973.
78 Münchner Stadtanzeiger, 30/5/1975.
79 Landeshauptstadt München, Stadtentwicklungsplan: Ziele und Maßnahmen, Entwurf des Planungsreferat, 1982: 1 (Einführung).
80 Ibid, 1982: 24 (Kapitel IV, Verkehr).
81 Ibid, 1982: 25.
82 Het organiseert een discussie tussen stedebouwkundige experts en een 'hearing' met vertegenwoordigers van de gemeente en haar ommeland. Het publiceert een achtergrondstudie ('Ueberlastete Kernstadt, Zersplittertes Umland') en een bundel met kritische commentaren per hoofdstuk van het concept-plan.
83 In overeenstemming met het zogenaamde 'Zellenkonzept' is het autoverkeer binnen de woonwijken (de cellen) teruggedrongen en geconcentreerd op hoofdstraten; het op de binnenstad gerichte autoverkeer is relatief gedaald ten opzichte van alternatieve verkeerswijzen; driekwart van de mensen neemt het openbaar vervoer om te gaan werken of winkelen in de binnenstad.

84 Ook wel het Integrierter OV-Konzept genoemd, zie: öV 2000, eine Information der Landeshauptstadt München und des Münchner Forums, Mai 1990.

85 Denk aan: de instelling van autovrije voetgangersgebieden; de uitbouw van het metronet; het behoud van het tramnet en de stimulering van het fietsgebruik (in het Radwegenplan van 1982 is een uitbreiding van het fietspadennet voorzien van 435 tot circa 1000 km).

86 De laatste eis is moeilijk te vervullen als ook een Westspange aangelegd wordt. Het verkeer vanuit Stuttgart zou dan immers verleid worden om via de Westspange en de reeds overbelaste Mittlere Ring een kortere weg naar het zuiden te vinden. Interview München, 16/11/1992.

87 Innenminister Stoiber (die wegenbouw in zijn portefeuille heeft) lijkt steeds ontvankelijker te worden voor besluitvorming in die richting. In 1991 zegt hij in een toespraak: "Der Alptraum von der 'autogerechten Stadt' is längst ausgeträumt. Blechlawinen und eine Karawane von rund 500.000 Pendler die jeden Tag nach München hineinströmen, haben zu der Erkenntnis geführt daß die Verkehrsnachfrage sowohl innerstädtisch als auch die Stadtgrenze überschreitend nur durch ein leistungsfähiges und attraktives öffentliches Personennahverkehrssystem bewältigt werden kann" (persoonlijk archief van respondent Gattnar).

88 Dit is een logisch gevolg van het feit dat nieuwbouw en uitbouw van wegen structureel achterblijft bij de groei van het autoverkeer

89 BMW, Die Verkehrssituation im Großraum München, Die Ziele, 1988.

90 De redenering van BMW kan als volgt gereconstrueerd worden: een verkeerssysteem met vrijgelaten doch vastgelopen autoverkeer dat slecht aansluit op het openbaar vervoer is veel slechter dan een verkeerssysteem waarbinnen IV van OV een wederzijds afhankelijke samenwerking aangaan. Op die manier kan het maximum uit het bestaande wegennet worden gehaald – als het maximum bereikt is moet de automobilist op het openbaar vervoer kunnen overstappen (waarmee verdere frustraties voorkomen kunnen worden). De auto is in een 'coöperatief verkeerssysteem' onmisbaar, doch niet almachtig.

91 Bij de deelstaat en de gemeenten valt op dat zowel de wegenplanners als de openbaar vervoersspecialisten grote interesse tonen.

92 Kooperatives Verkehrsmanagement: Ein Beitrag zur Bewältigung akuter und künftiger Verkehrsprobleme für die Landeshauptstadt und ihre Region. De brede steun voor dit document wordt zichtbaar op de achterflap, waar de volgende organisaties als Herausgeber zijn vermeld: Freistaat Bayern, Landeshauptstadt München, MVV, TU München, BMW, MAN, Siemens, Signalbau Huber, ADAC Südbayern. Het KVM-project is onderdeel gemaakt van COMFORT, dat de Münchense bijdrage aan het Europese POLIS-project vormt. In het POLIS-project worden de programma's Prometeus en Drive geïntegreerd. Prometheus is gericht op autotechniek. Drive is gericht op verkeersinfrastruktuur. In combinatie dienen beide programma's: "das technisch Machbare erreichen (...) Ein kooperatives Miteinander von Individualverkehr, öffentlichen Personenverkkehr, Güterverkehr, Zweiradfahrern und Fußgängern" (voor een overzicht van POLIS, DRIVE, PROMETHEUS, zie: BMW, Die Verkehrssituation im Großraum München).

93 K. Klühspies, Oekologischer Stadtumbau, Gedanken zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes München, Münchner Forum, Dezember 1991: 19.

94 Het openbaar vervoer dient volgens Klühspies ook duurder worden, zij het in mindere mate dan het individueel autoverkeer. Hogere prijzen zullen de totale vervoersvraag meer in overeenstemming brengen met de schaarse openbare ruimte. Dit is een opmerkelijk voorstel van iemand wiens hart altijd gelegen heeft bij de gebruikers van het openbaar vervoer.

95 Professor Gordon Cherry, expert op het terrein van 'urban planning', laat hierover geen misverstand bestaan: "Birmingham is a car-city. Throughout the 20th century it has made cars and has built roads to accomodate cars. The total culture of the city has been, and I believe still is, car-oriented".

96 In 1992 heeft het 'Umweltverbund' een aandeel van 64% in alle verkeersbewegingen binnen München. Dit verbond van langzame en openbare verkeersmodes heeft een nog groter aandeel in het verkeer richting binnenstad (76%). Het niet-automobiele verkeer heeft een aandeel van niet meer dan 47% in het vervoer richting Birmingham centrum. Het aandeel van deze verkeerssoort

in het totale verkeer wordt niet gemeten, maar zal ongetwijfeld lager zijn dan 47%. Bronnen: Sozialdata, München setzt sich auf dem Umweltverbund, November 1992: 12. Centro, Annual Statistical Report, 1992/1993: 35.

97 Het is moeilijk vol te houden dat het per saldo intelligenter is om het lange-afstandsverkeer door het westen van München te voeren dan om het met een grote boog om München heen te leiden - en toch gebeurt dat eerste nog steeds. In dit geval heeft de blokkade van één kwaad bijgedragen aan de ontwikkeling van een nog groter kwaad.

98 Het is te verwachten dat vertegenwoordigers van Bürgerinitiativen zullen zeggen dat de voordelen nog veel te klein zijn; de egalitaire tegencultuur is gegrondvest op ontevredenheid met de status-quo.

99 Aangehaald door Bauer & Piper, 1993: 382.