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).

7

De institutionele factor in het stedelijk bestuur

7.1 Een beleidsgerichte *bottom-up* vergelijking

In de voorafgaande hoofdstukken werd geconstateerd dat er tussen Birmingham en München na de oorlog een contrast is ontstaan in het beleidsmatig denken en doen (hoofdstuk 5) en dat dit contrast niet volledig teruggevoerd kan worden op situationele verschillen (hoofdstuk 6). In het onderhavige en het volgende hoofdstuk zal het culturele contrast tussen de twee beleidspatronen in verband worden gebracht met de twee bestuurssystemen waarin het beleid werd gevormd. Het doel van deze excercitie is om begrip te vormen voor de wisselwerking tussen beleidsculturen enerzijds en bestuurlijke instituties anderzijds.

De institutionele analyse is geïnspireerd door Schattschneiders' idee van een 'mobilisation of bias'. Ik verfijn dit concept tot een 'institutional mobilisation of cultural bias'. Ik bezie hoe en wanneer politiek-bestuurlijke instituties in München en Birmingham van invloed zijn geweest op het aandeel van de verschillende beleidsculturen in de beleidsgemeenschap. Die invloed kan in beginsel van vormende en faciliterende c.q. beperkende aard zijn (zie hoofdstuk 4). Dat wil zeggen dat een beleidscultuur door bestuurlijke instituties uitvergroot of juist gemarginaliseerd kan worden, gekanaliseerd of juist geblokkeerd kan worden, voortgestuwd of juist onderdrukt kan worden. Het grootste deel van dit hoofdstuk is gericht op de invloed van bestuurlijke instituties op het cultureel pluralisme in de beleidsgemeenschap. Het is echter niet alleen de culturele mengverhouding die mij interesseert, maar ook de wijze waarop de verschillende beleidsculturen met elkaar interacteren, en de mate waarin daarbij leereffecten worden gegenereerd. Het is interessant om te bezien hoe en wanneer het

bestuurssysteem een verstorende danwel een stimulerende factor is voor beleidsgericht leren. Hoe en wanneer speelt de institutionele factor projectblindheid en halstarrigheid in de kaart? Hoe en wanneer werkt de institutionele factor synergie en creativiteit in de hand? Het antwoord op deze vragen wordt in de institutionele analyse gaandeweg opgebouwd en uiteindelijk samengevat in de laatste paragrafen van hoofdstuk 6 en 7.

Bij een institutionele analyse van beleidsprocessen is het de kunst om te balanceren tussen holisme en reductionisme. De institutionele factor moet primair begrepen worden op het niveau van het geheel – de institutionele factor is immers meer dan de optelsom van de verschillende struktuurelementen. De institutionele analyse kan echter niet ontkomen aan een zekere decompositie van het geheel in deelelementen. In de komende twee hoofdstukken zal gepoogd worden de verschillende delen van de puzzel zo neer te leggen dat gaandeweg een steeds beter beeld van de gehele puzzel (lees: het institutioneel ensemble) ontstaat. De institutionele factor wordt in grote lijnen 'van binnen naar buiten' ofwel 'van onder naar boven' onderzocht: ik tast eerst de instituties in het stedelijk bestuursysteem af (in dit hoofdstuk), voordat ik naar de ruimere binnenlands bestuurlijke context overstap (in het volgende hoofdstuk).

Analytisch vertrekpunt: het *Baureferat* en de *City Engineers*

Het vertrekpunt van de institutioneel vergelijkende 'bottom-up' analyse van het automobiliteitsbeleid in Birmingham en München wordt gevormd door de diensten die vanouds het meest direkt met de inpassing van het autoverkeer belast zijn: het City Engineers Department in Birmingham en het Baureferat in München. Deze diensten vertonen grote gelijkenis. Zij hebben beide de opdracht het autoverkeer in goede banen te leiden door de bouw en het onderhoud van wegen – een opdracht die verdeeld is over een cascade van gespecialiseerde afdelingen en onderafdelingen. De struktuur wordt gekenmerkt door duidelijk afgebakende afdelingen en functies, waarvoor specifieke regels en bevoegdheden gelden. De groep- en rasterscores zijn in beide gevallen hoog.

De manier waarop deze diensten in het verleden met informatie, met elkaar en met de materie omgingen verraadt een sterk hiërarchisch-technocratische inslag. In de vroege naoorlogse periode eisten beide diensten een hoofdrol op in het automobiliteitsbeleid. Zij probeerden hun probleemdefinitie op de beleidsagenda te vestigen en hun oplossingsstrategie in de beleidspraktijk te verwezenlijken. In dit opzicht hebben de wegenbouwingenieurs van de gemeente Birmingham echter meer succes gekend dan hun collega's van de gemeente München. De City Engineers hebben vanuit hiërarchische en individualistische hoek meer steun mogen ontvangen en vanuit egalitaire hoek minder verzet te duchten gehad dan de wegenbouwingenieurs in München. Het verschil kan voor een goed deel verklaard worden door de institutionele inkadering van de beleidsvorming, door het web van strukturen, procedures, tradities, rollen en routines dat – als het ware – rond de beleidsvormers 'gesponnen' is. Dit web zal in de komende paragrafen van binnen naar buiten worden verkend.

7.2 De wegenbouwers in hun sektorale context

Organisatiesociologen onderscheiden gewoonlijk patronen van functionele differentiatie (de opsplitsing in taakgebieden) en functionele integratie (de afstemming van taakgebieden). Tezamen vormen deze patronen een struktuur van mogelijkheden en beperkingen voor degenen die gespecialiseerd zijn in de beheersing van het autoverkeer. Die specialisten worden in deze paragraaf eerst in hun sektorale context geplaatst. De integrerende elementen worden in de volgende paragraaf toegevoegd, zodat allengs een beeld ontstaat van de overkoepelende organisatiemodellen en hun gevolgen voor het beleidscultureel regime.

Birmingham: een sektoraal monopolie

"The most conspicuous feature of the British system of local governance has been functional fragmentation", aldus Humes (1991: 105). In Engeland wordt lokaal beleid primair gevormd in gespecialiseerde gemeenteraadscommissies en daarmee versmolten ambtelijke diensten (Bennett, 1989: 13). De hoofden van de ambtelijke diensten spelen in de commissies een belangrijke rol als beleidsadviseur en secretaris. Niet zelden bepalen zij de commissie-agenda. Op een reeks van beleidsterreinen vormen gemeenteraadscommissies en ambtelijke diensten symbiotische gehelen – kokers waartussen weinig interactie plaatsvindt.

Tot 1974 werd het automobiliteitsbeleid in Birmingham in hoge mate bepaald door het Public Works Department, waarbinnen de City Engineers de dienst uitmaakten (de City Engineer & Surveyor was vanouds het hoofd van het Public Works Department). De experts hadden het voortouw in de beleidsdiscussie, die meer op de techniek dan op de doelen gericht was. Integrale stadsontwikkeling (stedebouw) was ondergeschikt aan functionele planning (in het bijzonder wegenplanning). City Engineer Manzoni en zijn opvolger Borg deden stedebouw 'er zo'n beetje bij'.[1] Als ambtelijk adviseurs namen zij vaak het voortouw in de Public Works Committee, die lange tijd de belangrijkste gemeenteraadscommissie was. Een voormalig gemeenteraadslid: "The Public Works Committee was King. Men fought over it to get onto the PWC. It was a powerful committee, and of course, it got Sir Herbert Manzoni, who was recognised as thé City Engineer of his time".[2] Een ex-collega herinnert zich hoe sterk de commissie, en vervolgens de gemeenteraad, gestuurd werd door de technische adviezen uit het apparaat: "The committee, rather than the full council acquired the power to approve plans and generally plans would go through on the nod (...) The department had been working on these things for months and months, and we didn't get it untill it was done (...) Lay members of the committee had very little input in this sort of decisionmaking. Whether the Chairman of the Committee had a greater degree of control I doubt very much, because he would go along for a quiet life to a certain extent."[3]

In 1974 werd Publieke Werken verdeeld over een Engineers Department en een Planning Department, die gingen werken voor – respectievelijk – een Technical Services Committee en een Planning Committee (de Public Works

Committee werd dus samen met het Public Works Department opgesplitst). Aldus werden twee gemeentelijke sektoren gecreëerd, die tot voor kort betrekkelijk gescheiden van elkaar opereerden. Na 1974 trokken de wegenbouwingenieurs zich terug in de sektorale vesting, die stevig genoeg was om ingrepen van buitenaf te weerstaan. In de praktijk van het automobiliteitsbelied behielden de City Engineers het voortouw. Zoals het beleidsproces voor 1974 beheerst werd door individuele projektaanvragen (zoals die voor de Inner Ring Road) zo werd de beleidspraktijk na 1974 gedomineerd door de zogenaamde TPP-procedure (TPP staat voor Transport Policy and Programming). In dit verband diende de gemeente Birmingham elk jaar bij het Ministry of Transport een voorkeurslijst met wegenbouwprojecten in, die in meer of mindere mate gehonoreerd werd, afhankelijk van het beschikbare budget voor wegenbouw en de claims van andere lokale overheden op dit budget.[4]

De wegenbouwsektor had zeker tot het eind van de jaren zeventig – de tijd waarin Birmingham zijn nieuwe gezicht kreeg – een onaantastbare en betrekkelijk autonome positie binnen de gemeente. Wegenbouw kende een eigen logica, die volledig door de City Engineers beheerst werd en waar ongenode buitenstaanders nauwelijks vat op kregen.

München: een sektoraal oligopolie

De Beierse Gemeentewet voorziet de instelling van gemeenteraadscommissies, maar deze treden institutioneel minder op de voorgrond dan hun Engelse tegenhangers. De Gemeenteraad is het primaire 'Repräsentations- und Verwaltungsorgan' (zie Roth, 1992: 120). De raad kiest voor zes jaar Berufsmäßige Stadträte (ofwel Referenten), die aan de verschillende ambtelijke diensten (ofwel Referaten) leiding geven. De relatie tussen ambtelijke dienst, politieke leiding en politieke vertegenwoordiging is aanmerkelijk minder symbiotisch dan in Birmingham. De gemeenteraadscommissies zijn institutioneel gescheiden van de executieve. Daartussen bevindt zich de Referent, die wel gekozen is door de raad, maar er verder geen deel van uitmaakt.

Binnen de gemeente München trad de wegenbouwsektor van meet af aan veel minder als één gesloten en ongenaakbaar blok naar voren dan in de gemeente Birmingham. Eind veertiger jaren en het hele volgende decennium werd het verkeersbeleid in München beheerst door een ambtelijke competentiestrijd tussen het Tiefbaureferat (dat primair verantwoordelijk was voor verkeersplanning en wegenaanleg) en het Hochbaureferat (dat verantwoordelijk was voor ruimtelijke ordening en architectuur). Tussen de hoofden, de medewerkers en de ingehuurde experts van deze diensten woedde een ware 'Papierkrieg' over verkeersconcepten. De strijd spitste zich toe op vijf modellen (zie de beleidsbeschrijving) waaraan de namen van verschillende topambtenaren en -adviseurs verbonden waren. Het gevolg was een langdurige niet-besluitvorming (Grauhan, 1972c: 25).

Tegen het eind van de jaren vijftig werd naarstig gezocht naar 'ein dritter Mann' – een stedebouwkundige die de patstelling tussen de technisch-georiën-

teerde diensten zou kunnen doorbreken. Na teleurstellende ervaringen met een serie professoren-trio's, creëerde Oberbürgemeister Vogel in 1960 een Stadtplanungsamt, dat het Stadtentwicklungsplan 1963 uiteindelijk tot stand zou brengen. Na deze prestatie werd strategische planning korte tijd ondergebracht in een overkoepelend Baureferat (waarin ook Hochbau en Tiefbau werden geïntegreerd). In 1966 werd strategische planning echter weer een zelfstandig organisatieonderdeel. Dit onderdeel wist in de loop der jaren een steeds sterkere positie in het ambtelijk apparaat te bemachtigen, zij het onder verschillende namen: eerst Investitions-und Olympia-amt, daarna Stadtentwicklungsreferat en tenslotte Stadtplanungsreferat (Grauhan, 1972c: 24).

Een belangrijk element in het Münchense model van de 'planende Verwaltung' was de overtuiging dat het 'gesloten' en technocratisch-georiënteerde Baureferat inhoudelijk tegenwicht zou moeten krijgen van een 'open' en generalistisch georiënteerde planningsdivisie, die de de Stadtentwicklungsplanung voor haar rekening diende te nemen. "Die parallele Einrichtung von Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung (...) wurde nun ausdrücklich als konfliktstruktur gerechtfertigt, die für das politische Entscheidungsgraemium Alternativen produzieren sollte", schrijven Grauhan en Lindner (1974: 108). Dit alles: "zur Austragung von Zielkonklikten bei Beteiligung der Oeffentlichkeit schon im Stadium der Zielsetzungsdiskussion und frühzeitiger und mehrfach wiederholter Einschaltung des Stadtrats an kritischen Verfahrungspunkten" (ibid). Bureaupolitieke competitie en klokkeluiderschap werd via deze struktuur in het Münchense apparaat geïnstitutionaliseerd.

Het Baureferat kreeg niet alleen te maken met een horzelige planningsafdeling, het kreeg ook beleidsconcurrentie te duchten van andere bij het verkeersbeleid betrokken afdelingen: het Umweltschutzreferat, het U-Bahnreferat en het Kreisverwaltungsreferat. De laatstgenoemde afdeling, die de Kreistaken van München waarneemt, is doorgaans het meest beducht voor een 'autoinfarct' en is dan ook het meest geporteerd van wegenuitbouw. De andere twee afdelingen zijn institutioneel meer gericht op bevordering van het openbaar vervoer en/of beperking van het autoverkeer (Kübler, 1982: 67). De bureaupolitieke strijd tussen deze afdelingen is volledig in lijn met het Münchense model van de 'planende Verwaltung'.

7.3 De organisationele inkapseling van beleidssektoren

In welke mate en op welke wijze worden de bovenbeschreven beleidssektoren op elkaar afgestemd en in toom gehouden? Hoe zien de overkoepelende organisatiemodellen van beide gemeenten eruit, en wat impliceren deze modellen voor de vorming en ontwikkeling van beleidsculturele regimes? Deze vragen staan hieronder centraal.

Birmingham: zwakke coördinatiefiguren

Instituties voor de afstemming van de wegenbouwsektor met aanpalende beleidsterreinen waren zwak ontwikkeld binnen de gemeente Birmingham. Coördinatie was hoofdzakelijk toevertrouwd aan de Finance and Management Committee (FMC), waarin de verschillende Committee Chairmen onder leiding van de Majority Leader (immer de voorzitter van de meerderheidspartij) bijeenkwamen. De discussies in deze commissie waren vanouds meer gericht op de verdeling van middelen dan op de vaststelling en bijstelling van doelen voor de gemeente als geheel. De afgelopen tien jaar is de algemene economische strategie van de stad meer in de aandacht van de hoogste gemeenteraadscommissie gekomen; de FMC werd daarin sterk gestimuleerd door haar ambtelijk adviseur, Chief Executive Roger Taylor, die meer dan zijn voorgangers oog had voor middelenbeheer én strategisch beleid. Ondanks de recente accentverschuiving kan de Finance and Management Committee van de Birminghamse gemeenteraad nog steeds niet op één lijn gesteld worden met het dagelijks bestuur van Zuidduitse en Nederlandse gemeenten; het primaat ligt nog immer bij de gemeenteraadscommissies en niet bij een sektoroverstijgend orgaan.

De burgemeestersfunctie, die in continentaal Europa vaak een belangrijke integrerende rol vervult, is in Engeland puur ceremonieel van aard. De centrale politieke figuur is de Majority Leader in de gemeenteraad – een figuur die in Birmingham traditioneel sterk is. Het beroemdste voorbeeld is Harry Watton, die tussen 1959 en 1966 een reeks veelzeggende bijnamen verwierf: 'the boss', 'the fuehrer', 'the ceasar of Birmingham' (Howard, 1964: 170; Sutcliffe: 1976: 20). Zijn autoritaire reputatie ten spijt, was Watton echter wel degelijk afhankelijk van de 'opinion leaders' in de gemeenteraad, die bij de jaarlijkse verkiezingen voor het partijleiderschap vaak de doorslag gaven. Zoals iedere Majority Leader bleek Watton afhankelijk van de steun van sterke Committee Chairmen, die in ruil daarvoor een ruime beleidsvrijheid bedongen (zie Sutcliffe, 1976: 22). De verkeerspolitiek liet hij bijvoorbeeld in hoge mate over aan de voorzitter van de Public Works Committee, die op dezelfde wijze veel overliet aan de City Engineer.

In de gemeente Birmingham waren de trekken van het thans zo populaire 'concernmodel' reeds vroeg herkenbaar. Het gemeenteapparaat kende een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden, waarbij de sektorspecialisten de ruimte kregen en de leiding op hoofdlijnen stuurde. De Majority Leader kan het best begrepen worden als de hoogste baas van een uit min of meer zelfstandige werkmaatschappijen bestaande 'B.V. Birmingham' (vgl. Howard, 1964: 170). Krachtig leiderschap – zoals dat van Harry Watton en de later aan de macht gekomen Richard Knowles – komt in dit model altijd neer op delegerend leiderschap.

München: geïnstitutionaliseerde afstemming

De Münchense Oberbürgemeister krijgt van de kiezers voor zes jaar een eigen mandaat, hetgeen hem een relatief zelfstandige positie in het stadsbestuur geeft.

Hij zit de gemeenteraad voor en hij ziet er op toe dat het door de raad uitgestippelde beleid adequaat wordt uitgevoerd. De Oberbürgemeister is expliciet verantwoordelijk voor de coördinatie van het door de verschillende Referenten gevoerde beleid. Een aantal bestuurlijke taken voert hij zelfstandig uit[5]. De Oberbürgemeister is 'Steuermann' van de gemeente (Roth, 1992: 120). Hans-Jochen Vogel typeerde het Oberbürgemeisterschap als een "koördinierende, ausgleichende und modifizierende" functie.[6] De Eerste Burgemeester wordt politiek ondersteund door een Tweede en een Derde Burgemeester,[7] aan wie hij een deel van zijn coördinerende taak kan overdragen; zij zitten ook een aantal (functioneel min of meer samenhangende) gemeenteraadscommissies voor. De drie burgemeesters worden ambtelijk ondersteund door het Direktorium, de door de de Stadtdirektor geleide 'Schaltzentrale der Stadtverwaltung'.[8]

Door het relatief grote aantal afdelingen dat betrokken is bij de beheersing van het autoverkeer, bestaat er in het Münchense relatief veel behoefte aan intersektorale afstemming. Hierbij wordt veelal de figuur gekozen van de Arbeitskreis. In intersektoraal samengestelde projectgroepen houden vertegenwoordigers van het Baureferat, het Planungsreferat, het Umweltschutzreferat, het U-Bahnreferat en het Kreisverwaltungsreferat elkaar in de gaten. De Referenten houden elkaar wederzijds in bedwang op politiek niveau, daarbij met krachtige hand gestuurd door de Oberbürgemeister en zijn plaatsvervangers. Horizontale politieke afstemming is in München sterker geïnstitutionaliseerd dan in Birmingham, waar de commissievoorzitters vooral solistisch optreden. Horizontale integratie is volgens Humes kenmerkend voor het 'germanic' model van lokaal bestuur (Humes, 1991: 56, 254).

In de Duitse planningstraditie staat de norm van 'Planungssicherheit' voorop. Dit verklaart mede waarom er zoveel belang gehecht wordt aan integrale stedebouwkundige plannen die de uiteenlopende en opeenvolgende 'Fachpläne' met elkaar in overeenstemming moeten brengen. Het Münchense Stadtentwicklungsplan is door de jaren steeds belangrijker geworden. Het wordt thans met recht "eine Art von Bibel für Stadt, Stadtrat und Stadtverwaltung" genoemd – "die Grundlage sämtlicher Planungen (...) der vom Stadtrat gebilligte Rahmen fur die Entwicklung in allen Fragen".[9] Het Stadtentwicklungsplan geeft de kaders aan voor het Flächennutzungsplan, dat weer de randvoorwaarden aangeeft voor de met Nederlands bestemmingsplannen te vergelijken Bebauungspläne (Grauhan, 1972a: 189; 1972b: 84; Dekker, 1989: 107-8). Integrale planning is in Birmingham nooit zo belangrijk geweest. Quasi-integrale plannen als het Structure Plan en het (Unitary) Development Plan hadden duidelijk een minder omvattende en minder sturende opzet (Sutcliffe, 1970; McKay, 1982).

Birmingham: implicaties van het concernmodel

De organisatiestruktuur van de gemeente Birmingham gaf de hiërarchisch-technocratische beleidscultuur meer ruimte dan de organisatiestruktuur van de gemeente München. De wegenbouwexperts waren in Birmingham verzameld onder één centraal gestuurde divisie, die door het non-interventiebeginsel be-

schermd werd van zijdelingse inmenging. De integrale planning was zwak ontwikkeld en de sturing van bovenaf beperkte zich tot de (financiële) kaders. Zolang de City Engineers hun beloften nakwamen en doelmatig omsprongen met de middelen, werden zij niet lastig gevallen met principe-discussies over de noodzaak van de geplande infrastruktuur.[10] Zij konden zich in betrekkelijke rust concentreren op de technische aspecten van het automobiliteitsbeleid, met alle gevolgen van dien voor de stad Birmingham: "its rebuilding has been the task of people primarily concerned with road and sewer construction."[11]

Behalve een technocratische beleidscultuur, werkte de organisatiestruktuur ook een bedrijfsmatige managementcultuur in de hand. De verhoudingen tussen de Majority Leader, de voorzitter van de Public Works Committee, de City Engineer en zijn ondergeschikten werden beheerst door de gedachte dat het 'eindprodukt' veel belangrijker was dan het 'produktieproces'. Wat betreft het eerste kon men nog wel eens op zijn strepen staan; wat betreft het tweede liet men graag ruimte open voor creatief management. Deze gedragslijn werd zichtbaar in de naoorlogse reconstructie van Birmingham. City Engineer Manzoni ontwikkelde een functionele blauwdruk voor het centrale wegenstelsel van de stad, maar liet de ruimte daaromheen bewust open voor publiek-private onderhandelingen. Zijn politieke bazen en hijzelf waren ervan overtuigd dat de wederopbouw op deze manier sneller, goedkoper en rendabeler uitgevoerd zou kunnen worden. 'Comprehensive planning' voor een reeks van stedelijke functies was uit den boze (Sutcliffe, 1970: 17-9). In feite werd een groot deel van de publieke ruimte opengelaten voor inrichting door projektontwikkelaars.[12] Door pragmatische samenwerking met de marktcultuur werd de slagvaardigheid van de technocratische cultuur vergroot. De Inner Ring Road en het bijbehorende zakencentrum konden dan ook zeven jaar eerder dan gepland worden opgeleverd. De keerzijde was dat sommigen in het ambtelijk apparaat hun onderhandelingspositie financieel gingen uitbuiten. In combinatie met de ruime delegatie en de gangbare non-interventie kon de corruptie in de loop van de zestiger jaren welig tieren (Dunleavy, 1981).

De gemeente Birmingham bood relatief weinig geschikte aanknopingspunten voor de egalitaire beleidscultuur. In het begin van de jaren zeventig waren binnen de regerende Labour Party stemmen opgegaan om de bewoners meer te betrekken bij de planning en ontwikkeling van hun leefomgeving. De institutionele innovaties – bedoeld om de 'grassroots' en de gemeentelijke diensten nader tot elkaar te brengen – bleven echter beperkt tot het terrein van de volkshuisvesting. Vertegenwoordigers van huurders en huiseigenaars gingen samenwerken met vertegenwoordigers van het Housing Department en het Health Department in zogenaamde Urban Renewal Teams (zie Webman, 1982). Met het autoverkeer hielden deze teams zich echter nauwelijks bezig. Het verkeersbeleid bleef praktisch gesproken in handen van het Engineers Department. Het in 1974 opgerichte Planning Department kon de eerste tien jaar van zijn bestaan weinig tegenwicht bieden aan de monofunctionele logica van de City Engineers. Het

Birminghamse Planning Department kon zich – anders dan het Münchense Planungsreferat – nauwelijks vastklampen aan centrale planningsdocumenten of aan overleg- en coördinatiestrukturen. De enige ambtelijke sektor die er voor de inrichting van de publieke ruimte echt toe deed bleef lange tijd een gesloten vesting.

De traditionele verhouding tussen functionele planning en integrale planning kreeg een ander karakter in de tweede helft van de jaren tachtig, toen door de opheffing van de West Midlands County Council een planningsvacuüm ontstond. Binnen de gemeente Birmingham verschoof het planningsprimaat allengs van operationele planning naar strategische planning en van wegenplanning naar integrale verkeersplanning. Terwijl de City Engineers moesten inschikken kregen de generalisten meer de ruimte. Zij werden samen met de architecten ondergebracht in een Department of Planning and Architecture. De veranderingen werkten aanvankelijk meer in het voordeel van de marktcultuur dan van de egalitaire actiecultuur. In de strategische plannen kreeg 'economie' het primaat en bleef 'ecologie' lange tijd ondergeschikt. Het economisch belang werd bewaakt door een machtige divisie voor Economische Zaken. Het milieubelang moet het tot op heden zonder een dergelijke institutionele beschermheer stellen.[13]

Van de actiegroepen die eind tachtiger jaren de kop opstaken, had de toenmalige Planning Director, Shaylor, geen al te hoge pet op. Vooral niet van Birmingham for People: "BFP was not just an anti-roadslobby. It was an anti-authoritylobby, an anti-anythinglobby (...) People like me didn't take too much notice of it because it was seen as just a bunch of troublemakers; they were just to oppose any change".[14] Desondanks voerde BFP, samen met drie andere groepen, succesvol actie in het zuiden van de stad. Dit heeft ertoe geleid dat de egalitaire beleidscultuur thans serieuzer genomen wordt dan voorheen. Met de oprichting van een Birmingham Focus Group lijkt een serieus – doch laat – begin te zijn gemaakt met de institutionalisering van een construktieve relatie tussen de gemeente en de Birminghamse aktiegroepen. Een vergelijkbare ontwikkeling was in München reeds eind jaren zestig op gang gekomen, en dat met een kracht en intensiteit die vooralsnog niet geëvenaard wordt in Birmingham.

München: implicaties van de *planende Verwaltung*

De organisatiestruktuur van de gemeente München werkte niet zozeer belemmerend voor de vorming van hiërarchisch-technocratische plannen alswel voor de uitvoering daarvan. De ingenieurs van het Hochbaureferat en het Tiefbaureferat zaten niet alleen elkaar in de weg, na verloop van tijd werden zij ook sterk beperkt door de stedebouwkundigen (die wegenbouw in het bredere kader van het Stadtentwicklungsplan plaatsten) en door de collega's uit het U-Bahnreferat en het Umweltschutzreferat (die kritisch tegen autoverkeer aankeken vanuit hun specifieke invalshoek). In München gold eerder het tegenovergestelde van het non-interventiebeginsel: wederzijdse bemoeienis was de regel. Het Stadtentwicklungsplan 1963 was bijvoorbeeld het produkt van niet minder dan zeventien afdelingen, vallend onder verschillende Referaten.

De individualistische beleidscultuur werd deels bevorderd en deels beperkt door de organisatiestruktuur. Enerzijds werd de geest van competitie het apparaat binnengehaald door de bureaupolitieke verhoudingen. Anderzijds werd de ruimte voor 'wheeling and dealing' ingeperkt door diezelfde bureaupolitieke verhoudingen en door de relatief sterk ontwikkelde coördinatiefiguren. De Münchense Oberbürgemeisters werden als hoofden van de executieve politiek verantwoordelijk gehouden voor het ambtelijk handelen en onderhielden mede daarom een veel sterker controleregime dan de Majority Leaders in Birmingham. Via de Referenten en de ambtelijke top werd voortdurend beleidsinformatie opgevraagd. De onderhandelingsvrijheid die de Birminghamse ambtenaren genoten bij de reconstruktie van hun stad, was voor Münchense ambtenaren niet weggelegd. De individualistische cultuur speelde dan ook een minder belangrijke rol bij de wederopbouw van München dan bij de reconstruktie van Birmingham. Ofschoon de wederopbouwplannen voor München minder modernistisch waren dan die voor Birmingham, waren ze tegelijkertijd gedetailleerder en sterker regulerend (vgl. Sutcliffe, 1970; Grauhan 1972a: 188). Ze lieten weinig ruimte open voor de marktcultuur, terwijl ze anderzijds veel aanknopingspunten boden aan de groeiende actiecultuur.

De mogelijkheden voor de egalitaire protestcultuur namen in de zestiger jaren toe met het openbreken van de 'planende Verwaltung'. Hierdoor onstonden binnen het ambtelijk apparaat twee interessante controverses: een horizontale tegenstelling tussen het Baureferat en het Stadtentwicklungsreferat en een vertikaal conflict tussen de ambtelijke leiding en de medewerkers aan de basis (Grauhan, 1972c: 36). Protestgroepen die zich in naam van de bevolking afzetten tegen wegenbouwplannen konden aankloppen bij het Stadtentwicklungsreferat, dat speciaal opgericht was om tegenwicht te bieden aan het technocratisch-georiënteerde Baureferat. Egalitaire actievoerders konden echter ook inspelen op de hiërarchische scheidslijn, die vooral in het Baureferat tot interessante ontwikkelingen leidde.

Een mooi voorbeeld van het laatste biedt de Projektgruppe ARNO, waarin ambtenaren van het Baureferat samen met collega's van andere afdelingen en met de bewoners van de wijk Lehel werkten aan een betere inpassing van de Altstadring in deze wijk. Twee betrokkenen signaleerden het volgende: "In den Räumen der Projektgruppe entsteht durch die intensive Zusammenarbeit mit den städtischen Beamten eine Pionieratmosphäre. Da die Gruppe verhältnismäßig abgeschlossen gegenüber dem übrigen Apparat arbeitet, wirken Diskussionen und private Gespräche als Katalysatoren, die das Selbstverständnis der städtischen Planer problematisieren. Dadurch werden ihre Zweifel an der Loyalität gegenüber der Verwaltung bestätigt und die Projektgruppe wird dazu ermudigt sich als eine konspirative Arbeitsgruppe zu verstehen" (Hoffmann & Patellis, 1971: 78-79). De ambtelijke projektgroepleden speelden strategische informatie door aan de actievoerders in de wijk en schreven notities

die, volgens hun superieuren, het conflict tussen bestuur en bestuurden aanwakkerden (Grauhan & Linder 1974:130).
Door de relatieve afstand ten opzichte van het ambtelijk apparaat stonden de Münchense stadsbestuurders ook eerder open voor kritische geluiden dan de Birminghamse stadsbestuurders, die veel meer met de beleidssektoren versmolten waren. Münchense aktievoerders konden bij de Oberbürgemeister en bij de Stadtrat vaak een gewillig oor vinden voor sektoroverstijgende en sektorkritiserende argumenten. De positie van de Birminghamse Majority Leader was veel meer gebouwd op delegatie aan krachtige Committee Chairmen, terwijl de zetel van de Birminghamse gemeenteraadsleden beruste op loyaliteit aan de sektor.

Tenslotte bood de verdeling van het Münchense automobiliteitsbeleid over een reeks interdependente sektoren ontegenzeggelijk meer mogelijkheden voor de egalitaire tegencultuur dan de concentratie van het Birminghamse beleid bij de semi-autonome sektor Gemeentewerken. Aktievoerders in Müchen konden strategische beleidsinformatie verkrijgen en remmend vermogen mobiliseren bij het Stadtentwicklungsreferat (het latere Stadtplanungsreferat), het Umweltschutzreferat en in sommige gevallen ook bij het U-Bahnreferat.

7.4 Patronen en tradities in het partijpolitieke landschap

Hiervoor lag de nadruk op de interne organisatie van de gemeenten Birmingham en München. Lokale politici kwamen in beeld voorzover ze leiding gaven aan de ambtelijke apparaten. Er is echter veel meer te zeggen over de politieke omgeving van de gemeentelijke organisaties.

Birmingham: dominantie van de materialistische dimensie
De Birminghamse City Council telt 117 zetels, die in 1994 als volgt verdeeld werden: Labour 63; Conservative 40; Liberal Democrats 14. Hoewel de gemeenteraadsmeerderheid na de oorlog meestentijds in handen is geweest van Labour, wisten de Conservatieven de macht van Labour op verschillende momenten – bij elkaar vijftien jaar – te doorbreken (1949-1952; 1966-1972; 1976-1980; 1982-1984). Over het algemeen staan de socialisten en de conservatieven in Birmingham minder diametraal tegenover elkaar dan in de landelijke politiek. Dit heeft veel te maken met lokale politieke tradities.

De Birminghamse Conservatieven zijn de erfgenamen van de Unionists, die het laatste kwart van de 19e eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw de Birminghamse gemeentepolitiek domineerden. De sociaal-liberale politiek van Joseph Chamberlain – de grondlegger van de Unionists – en zijn opvolgers (waaronder zijn zoon Neville, die later premier van Engeland zou worden) maakte Birmingham volgens sommigen "the best governed city in the world" (Smith, 1882: 229). Omdat de Chamberlain-politiek gebaseerd was op de socialisatie van nutsbedrijven, wordt die politiek ook wel omschreven als 'municipal socialism'. Als erven van het Unionistische gedachtengoed, zijn de

Birminghamse Conservatieven vanouds minder wars van overheidsplanning en -interventie dan de meeste van hun partijgenoten in den lande. De Birminghamse Labour Party voelt zich in zekere zin ook erfgenaam van het 'municipal socialism'. Harry Watton, de eerder genoemde voorman van de socialisten in de jaren zestig, werd vanwege zijn dadendrang zelfs de naoorlogse Chamberlain genoemd (Howard, 1964: 117). De partijtraditie is doortrokken van het idee dat een sociaal rechtvaardige gemeenschap afhankelijk is van een krachtige lokale economie en een sterke gemeentelijke overheid. De Labour Party wordt tot op de dag van vandaag getekend door 'civic boosterism' en een diepgewortelde neiging naar "bigger, higher, faster".[15]

Het districtsgewijze kiessysteem werpt een hoge hindernis op voor kleine nonconformistische politieke partijen, omdat het een 'first-past-the-post' systeem is.[16] Een partij met een 'donkergroen' profiel (vergelijkbaar met dat van de Grünen) is in Birmingham nog steeds niet verrezen. Partijen met een 'lichtgroen' imago als de huidige Liberal Democrats zijn mijlenver verwijderd gebleven van een gemeenteraadsmeerderheid, en daarmee van reële bestuursmacht. Het is in Birmingham niet gebruikelijk om een Committee Chairmanship te gunnen aan de politieke oppositie (zoals in München wel eens een Referent van een oppositiepartij benoemd wordt om 'goodwill' te kweken). Het duale partijstelsel houdt eveneens een rem in op de ontwikkeling van een groene of postmaterialistische vleugel binnen een bestaande partij. Om een meerderheid te kunnen verkrijgen moeten beide partijen zich als gematigde en zakelijke middenpartijen opstellen. Een radicale positie op de traditionele 'materialistische' dimensie is reeds electoraal riskant, laat staan een radicale positie op een ongebruikelijke 'postmaterialistische' dimensie. David Eversley, die als gemeenteraadslid van Labour grote opschudding veroorzaakte met zijn kritiek op de functionalistische stadsontwikkeling van Birmingham, voelde zich dan ook vaak een roepende in de woestijn. Gefrustreerd verliet hij de Labour-fractie.

In het tweepartijenlandschap van Birmingham vond de egalitaire cultuur minder sterke aanknopingspunten dan in het meerpartijenlandschap van München. Het potentiële voordeel van een tweepartijenstelsel – dat de oppositie voortdurend op zoek is naar informatie en argumenten waarmee ze de regerende meerderheid onderuit kan halen – ontbrak in Birmingham. In Birmingham legde de oppositiepartij de meerderheidspartij zelden het vuur na aan de schenen. Op de meeste beleidsterreinen waren de twee partijen het grondig met elkaar eens. In 'marktvriendelijkheid' heeft Labour bijvoorbeeld nooit ondergedaan voor de Conservatieven.[17] Naast de traditionele banden met de vakbeweging onderhielden de Birminghamse socialisten goede contacten met de werkgevers en hun belangenverenigingen. Tussen de regionale directiekamers en de 'front benches' van de Conservatieven bestond vanouds een intensieve uitwisseling.

Begin zeventiger jaren kon 82 procent van de Birminghamse gemeenteraadsleden zich vinden in een rol als 'facilitator' van lokale belangengroepen (Newton, 1976: 128). Handel en industrie brachten de best ontwikkelde

belangengroepen voort. Deze pleitten doorgaans voor continuering van de status quo (Morris & Newton, 1970: 111-24; Newton, 1976: 88). De continuering van het autovolgende beleid in Birmingham was dan ook lange tijd een 'matter of fact'. De almachtige automobielindustrie hoefde in de lokale arena nauwelijks voor haar belangen te knokken. Die werden als 'vanzelfsprekend' door de politieke partijen behartigd. "Indeed, calling into question the benefits of the car (...) would have been equivalent to having the Pope dispute the value of religion", aldus een neutrale observant.[18] Organisaties als de Automobile Association, de Motor Vehicle Owners' Association, de Road Haulage Association en de Chamber of Commerce moesten vooral in actie komen wanneer het Birminghamse beleid buiten de gemeentegrenzen verkocht diende te worden (Sutcliffe & Smith, 1974: 114).

Binnen de politieke partijen in Birmingham heerste vanouds een gouvernementele gedachte: 'het bestuur diende te besturen'. Ondanks de districtsgewijze verkiezing bleek half jaren zeventig slechts een kwart van de gemeenteraadsleden van zins zich als 'gedelegeerde' van hun electoraat op te stellen. De meerderheid sloot zich aan bij de klassieke stelling van Burke, dat gemeenteraadsleden als 'trustee', zonder last of ruggespraak, een afweging moeten maken van het algemeen belang, of bij de opvatting dat volksvertegenwoordigers als 'politico' deelbelangen met het algemeen belang dienen te verzoenen (Newton, 1976: 118-22). De Conservatieven legden het sterkst de nadruk op de speciale verantwoordelijkheid van de 'trustee'. Labour-politici voelden zich meer verplicht aan de eigen kieskring, maar ook zij bleken als het erop aankwam sterker verbonden met hun fractiegenoten dan met hun electoraat. Newton constateerde bij beide partijen dan ook: "internalised and highly charged moral feelings about loyalty to the group" (Newton, 1976: 124).

München: opkomst van de postmaterialistische dimensie

In 1994 werden de 80 zetels van de Münchense Stadtrat over tien partijen verdeeld. Vier hiervan zijn min of meer 'gevestigde' partijen: SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) 29 zetels; CSU (Christlich-Soziale Union) 30; Bündnis 90/Die Grünen 9; FDP (Freie Demokratische Partei) 3 zetels. De overige zes partijen zijn pas sinds het begin van de negentiger jaren vertegenwoordigd: Republikaner 3 zetels; Autofahrer-und Steurerzahler-Partei 1; Junge Liste 2; David gegen Goliath 1; Oekologisch-Demokratische Partei 1; Unabhängige 1 zetel.[19]

De laatste vier lijsten helpen de 'Rot-Grüne' Koalition, die SPD en Grünen in 1990 op eigen kracht aangingen, over de streep. Tussen 1984 en 1990 werkte de SPD samen met de CSU in een soort 'Große Koalition'. Dit na zes bijzondere jaren (1978-1984) waarin de CSU zowel de gemeenteraadsmeerderheid als het Oberbürgemeisterschap in handen had. Voor 1978 was de SPD immer als (grote) winnaar uit de bus gekomen bij de (gelijktijdige) gemeenteraads- en burgemeestersverkiezingen. In de drie gemeenteraadsverkiezingen na 1984 kon de SPD

nog maar één keer ruimschoots winnen van de CSU, hoewel de SPD wel weer telkens succesvol was in de verkiezingen voor het Oberbürgemeisterschap.[20]

De Münchense SPD is een meer verdeelde partij dan de Birminghamse Labour Party, zeker sinds het midden van de jaren zestig. Partijdiscipline en -leiderschap zijn bij de Münchense socialisten zwakker geïnstitutionaliseerd dan bij de Birminghamse collega's met hun sterke 'leaders' en 'whips'. In de zeventiger jaren is Nieuw Links massaal doorgebroken in de Münchense gemeentepolitiek, met een kracht en een variëteit die in Birmingham ondenkbaar is (Nöhbauer, 1992: 384). Terwijl de SPD in een landenvergelijking als de meer gematigde partij naar voren komt, komt de SPD in een stedenvergelijking als de meer radicale van de twee socialistische partijen naar voren. De Münchense SPD kent zowel een materialistische egalitaire component als een postmaterialistische egalitaire component, in tegenstelling tot de Birminghamse Labour Party, die eenzijdig op materiële verdelingsvraagstukken gericht is.

De CSU kan gezien worden als de conservatieve tegenspeler van de SPD, maar de Christlich Soziale Union is toch een wezenlijk andere partij dan de Conservative Party. De CSU heeft in ieder geval een meer volkse en katholieke achterban dan de Conservative Party. Op immaterieel terrein is de CSU relatief behoudend, terwijl ze op materieel terrein vaker een sociaal gezicht laat zien.[21] De Christlich Soziale Union is een warm pleitbezorger van het subsidiariteitsbeginsel, een beginsel waar de Conservatieven van gruwen. In de stadspolitiek heeft de CSU, behalve voor economische groei, ook oog voor de organisch gegroeide stad. Vooruitgangsgeloof en gevoel voor het lokale en regionale cultuurgoed worden binnen de CSU op frappante wijze gecombineerd.[22] Over het geheel genomen kan men zeggen dat de positieve diagonaal bij de CSU minder prominent naar voren treedt dan bij de Conservative Party – ofschoon die diagonaal natuurlijk meer naar voren treedt dan bij de Grünen, de SPD of de FDP.[23]

Het Münchense kies- en partijstelsel vormde een betere voedingsbodem voor de 'nieuwe politiek' dan het kies-en partijstelsel in Birmingham. In München zijn de relatief radicale Grünen wel in staat gebleken om met een bescheiden verkiezingsresultaat in de raad te komen, en vervolgens zelfs in leidinggevende politiek functies.[24] De Münchense verkiezingen vinden overigens ook districtsgewijs plaats, maar dan wel volgens een systeem dat uiteindelijk voor een proportionele verdeling in de gemeenteraad zorgt.[25] De Bezirken die daarvoor het kader bieden, vormen ook in andere opzichten een belangrijke verbinding tussen burger en politiek – zoals we zullen zien. De opkomst van de Grünen in de jaren tachtig heeft veel invloed gehad op de Münchense SPD, die in deze fase juist haar wilde haren leek te verliezen. De Grünen gaven nieuwe impulsen aan de radicaal-egalitaire cultuur in München en trokken milieubewuste en postmaterialistisch-georiënteerde kiezers aan, waarvan een groot deel voorheen op de SPD had gestemd. Dit gaf de ecologische vleugel binnen de SPD opnieuw de wind in

de zeilen en dreef de partij als geheel uiteindelijk in de haven van de Rot-Grüne Koalition (Bauer & Piper, 1993: 402-7).

Hoewel de Münchense politiek nooit markt*on*vriendelijk is geweest, mocht het lokale bedrijfsleven zich toch in een minder bevoorrechte positie verheugen dan de handel en industrie in Birmingham. De relatief dualistische politieke verhoudingen droegen ertoe bij dat de Münchense gemeenteraadsleden meer nadruk legden op hun rol als volksvertegenwoordiger en controleur van de executieve (Grauhan c.s., 1971: 440). Voor het gros van de gemeenteraadsleden was het bedrijfsleven slechts één van de maatschappelijke segmenten waar men zijn oor te luisteren legde. Binnen het lokale bedrijsleven was het cluster rond de automobielfabrikant BMW één van een reeks clusters. De omgang tussen de publieke sektor en de marksektor verliep in München meer 'volgens het boekje' dan in Birmingham, waar de informele contacten meer gecultiveerd werden. De gereserveerde houding werd versterkt in de loop van de zestiger jaren, toen publiek-private connecties in de regerende SPD steeds minder 'politiek correct' werden bevonden. Münchense ondernemers hadden niet één partij waar zij door iedereen omarmd werden. CSU en FDP waren hen over het algemeen het meest welgezind, maar ook daar kregen zij te maken met vogels van verschillende pluimage (links-liberalen in de FDP; christelijke werknemersvertegenwoordigers in de CSU).

Na de traumatische oorlogsjaren zijn er allerlei strukturen bedacht om het stadsbestuur in München minder gouvernementeel en regentesk te laten opereren. Ofschoon de lokale democratie in München – evenals die in Birmingham – een indirecte is, is de afstand tussen de verantwoordelijke bestuurders en de betrokken bestuurden in München in veel opzichten kleiner en minder hiërarchisch dan die in Birmingham. De Münchense gemeenteraadsleden beslissen formeel zonder 'last', doch feitelijk met zeer veel 'ruggespraak'. Refererend aan het onderscheid tussen de vertegenwoordigingskwestie en de sturingskwestie (zie hoofdstuk 2) kan men stellen dat de vertegenwoordigingskwestie in naoorlogs München veel meer aandacht kreeg dan in naoorlogs Birmingham (volgens sommigen zelfs zoveel dat de sturingskwestie in München in de schaduw kwam te staan). Het lokaal bestuur in Engeland is over het algemeen meer op dienstverlening gericht dan het lokaal bestuur in Duitsland, dat naast dienstverlening ook maatschappelijke en politieke integratie tot haar doelstellingen moet rekenen (Jones, 1991: 170; Bulpitt, 1989: 65; Salet, 1994: 26).

7.5 De georganiseerde openbaarheid: burgerschapspatronen en participatiestrukturen

In deze paragraaf verschuift het accent van het politiek-ambtelijk bestuur (in de vorige paragrafen uitgebreid beschreven) naar de maatschappelijke omgeving van het bestuur. Daarbij ligt de nadruk op de georganiseerde openbaarheid en de wijze waarop deze na de oorlog bij de publieke zaak betrokken is. Ook op dit

vlak blijken er belangrijke verschillen te bestaan tussen Birmingham en München.

München: institutionalisering van een opstandige *Neue Soziale Bewegung*

'Democratic re-education' stond hoog op de agenda van de Amerikaanse bezettingsmacht in Beieren. "Die Bevölkerung muß lernen, daß die Herrschaft ihr gehört", tekende Oberbürgemeister Wimmer op uit de mond van James Kelly, bevelhebber van de Amerikaanse troepen in München.[26] Kelly steunde dan ook van ganser harte het initiatief van Wimmers voorganger, Oberbürgemeister Scharnagl, om in de wijken democratische voorposten in te richten.[27]

Scharnagl, die in 1945 de Oberbürgemeisterspost terugkreeg die hem in 1933 door de Nazi's was ontnomen, voorzag de instelling van wijkcommittees die de wederopbouw en de denazificatie van onderop zouden moeten ondersteunen. De formalisering van dit idee zou, onder andere vanwege gebrek aan kantoorartikelen, tot 1947 op zich laten wachten. In de tussentijd werd het initiatief in de wijken overgenomen door Antifaschistische Aktionsgemeinschaften, hoofdzakelijk bestaande uit voormalige politiek-vervolgden. De communisten hadden in deze actiegemeenschappen het voortouw, maar ook 'politisch unbelastete' leden van de SPD en de CSU speelden een rol. Partijpolitieke loyaliteiten waren echter ondergeschikt aan de belangen van de wijk en haar bewoners, die men bij het bevoegd bestuur probeerde te behartigen.

De makelaarsrol tussen bestuur en bestuurden die zo tot ontwikkeling kwam, werd in 1947 geformaliseerd in de figuur van de *Bezirksausschuß*. Gelijktijdig werden in de wijken *Bezirksinspektionen* opgericht. Terwijl laatstgenoemde instituten vooral een uitvoerende taak kregen, kregen de Bezirksausschüsse – met enige trots ook wel 'Stadtteilparlamenten' genoemd – vooral een taak in de politieke wilsvorming. Ze werden geacht: 1) de betrokkenheid van de burgers bij de publieke zaak te bevorderen; 2) de verbinding tussen de wijkbewoners en het gemeentebestuur te verkorten en te versterken; en 3) de uitvoering van sommige publieke taken op zich te nemen. De samenstelling van de Bezirksausschüsse weerspiegelt de politieke stemverhoudingen, zoals die bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in de verschillende wijken zijn komen te liggen. Hoewel de Bezirksauschuß zich formeel op de gemeenteraad als geheel richt, zijn er in de praktijk bijzondere banden tussen de leden van de deelraad en: a) de partijgenoten van SPD, CSU, FDP en Grünen in de gemeenteraad; en b) de gemeenteraadsleden die in het betreffende district gekozen zijn.[28] Daarnaast hebben de Bezirksausschüsse meestal een extra bondgenoot aan één van de burgemeesters die 'algemene deelraadsaangelegenheden' in zijn portefeuille heeft.

In de vroege naoorlogse periode hadden de Bezirksausschüsse grote moeite de burgers te betrekken bij de publieke zaak. Met de opkomst en ondergang van het Nazi-regime en haar 'totale instituties' nog vers in gedachten, trokken vele burgers zich terug in het privé-domein. Vooral de (partij)politiek in het verre Bonn

werd met aan cynisme grenzende skepsis gevolgd. Menigeen verwisselde het nalopen van (partij)politieke ideologieën voor het najagen van materiële welvaart. Toen het Wirtschaftswunder de materiële nood van vlak na de oorlog deed vervagen, veranderde de politieke opstelling, vooral bij de jongere generaties. Op (hoge)scholen en universiteiten werd gefilosofeerd over een 'nieuwe politiek', die de 'kwaliteit van het bestaan' voorop zou moeten stellen. Ook in andere maatschappelijk sektoren schoten ideeën wortel die ontegenzeggelijk egalitair van karakter waren.

Actiegroepen die ageerden tegen grootschalige ingrepen in de leefomgeving konden veelal steun vinden bij de Bezirksausschüsse. De groep Aktion Maxvorstadt streed bijvoorbeeld samen met de Bezirksausschuß Maxvorstadt tegen het Englischer Garten tracé. De voorzitter van het 'Bürgerforum im Münchner Westen', dat zich weerde bij de planning van de Autobahnring West, was tevens voorzitter van één van de grote westelijke deelraden.[29] Omdat de deelraadsleden zich vaak gezamenlijk tegenover de stad voelden staan en de loyaliteit aan de wijk vaak boven de loyaliteit aan een bepaalde partij stond, werd de egalitaire cultuur in vele deelraden ook van binnenuit gevoed: een kritische houding ten aanzien van het centrale stadsbestuur lag als het ware in de deelraadsstruktuur- en positie besloten.

De Bezirksausschüsse hebben op nagenoeg alle beleidsterreinen het recht om geïnformeerd te worden, gehoord te worden, adviezen te geven en voorstellen te doen.[30] In de jaren zeventig begon de discussie over bevoegdheidsuitbreiding. SPD, FDP en Grünen waren hier in de regel voor. De lokale CSU zag het belang van deelraden wel in, maar vreesde dat al te machtige deelraden het stadsbestuur lam zouden leggen. Met de stelling dat 'Demokratie' niet tot 'Demokratismus' mag leiden, ventileerde de CSU een typisch hiërarchische zorg.[31] Tot voor kort verbood de CSU-regering van Beieren een formele bevoegdheidsuitbreiding omdat de Bezirksausschüsse de benodigde schaal en bestuurskracht zouden missen.

Recentelijk is het aantal deelraden verkleind en is een aantal beslissingsbevoegdheden toch nog van de gemeenteraad naar de deelraad overgeheveld. Volgens sommigen is dit een te late erkenning van de sublokale democratie. Volgens anderen is dit een te grote belasting met operationele besluitvorming, die ten koste kan gaan van de rol in de politiek-inhoudelijke wilsvorming. In de huidige vorm kunnen de Bezirksauschüsse zich volledig concentreren op de kernthema's in de wijk: "weil wir strikt dafür sind die Interessen der Bürger zu vertreten und nicht an irgendwelche Vorgaben der Stadt gebunden sind", aldus één van de activistische deelraadvoorzitters.[32] In de toekomst loert het gevaar dat de deelraden verdrinken in administratieve details en routines.

Ondanks – of wellicht dankzij – het gemis aan concrete beslissingsbevoegdheden hebben veel Bezirksausschüsse in het verleden een substantiële bijdrage aan de beleidsvorming geleverd. In een evaluatie van veertig jaar Bezirksausschüsse, krijgen deze instituten van alle kanten lof toegezwaaid – ook

van hen die veel met de deelraden te stellen hebben gehad. Georg Kronawitter, Oberbürgemeister van 1972 tot 1978 en van 1982 tot 1993, legt de nadruk op de kwaliteit van de besluitvorming: "Das gemeinsame Ringen um Konsens oder Kompromisse und der Begründungszwang tun der kommunalpolitischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung gut (...) Die Mitglieder der Bezirksausschüsse bringen ihre detaillierte Ortskenntnis und ihre Alltagserfahrungen in städtische Planungen ein, bilden aber häufig ein notwendiges Bollwerk gegen die schleichende Zerstörung von Stadtheimat".[33] Klaus Hahnzog, de toenmalige derde burgemeester, ziet de Bezirksausschüsse als nuttig tegenwicht voor het centrale stadsbestuur: "Die schleichende Umgestaltung vom unwechselbaren Viertel mit Character zum gesichtslosen Allerweltstadtviertel – sie wäre vielerorts weiter gediehen, hätten sich nicht die Bezirksausschüsse zum Anwalt ihrer Stadtheimat gemacht. Insoweit sind die Bezirksauschüsse auch Korrektiv einer zentral ausgerichteten Stadtverwaltung".[34]

De ontwikkeling van de Bezirksausschuß is nauw verbonden met de ontwikkeling van een ander instituut voor sublokale participatie: de *Bürgerversammlung*, waarvan het officiële doel luidt: "die gegenseitige Unterrichtung von Bürgerschaft und Verwaltung, sowie die einflußnahme der im Stadtbezirk wohnenden Bürger auf und ihre Mitsprache bei Entscheidungen der Gemeinde".[35] De eerste grote Bürgerversammlung werd door Chief Kelly in 1949 nog begroet met de opvoedende tekst: "Die Regierung ist weder ein Fremdkörper noch ein Beherrscher, sondern ein Diener, vom Volke gewählt, um dessen Willen zu erfüllen".[36] Medio jaren zest;ig ontstond het gebruik om elk jaar in ieder Bezirk een vergadering te organiseren waarbij het stadsbestuur zijn plannen met de wijk moet uitleggen en verdedigen. Inmiddels is dit een verplichting geworden waar iedere Bezirksausschuß de Oberbürgemeister aan kan houden.

De jaarlijkse Bürgerversammlung is een belangrijk richtpunt voor bewonersorganisaties en actiegroepen. Het biedt ook een uitgelezen mogelijkheid om voor een redelijk groot publiek kond te doen van een egalitaire beleidsvisie en een alternatieve stijl van opereren. Bij een Bürgerversammlung in hun wijk verspreidden activisten van de Bürgerinitiative Maxvorstadt bijvoorbeeld gele en rode kaarten, die net als bij het voetbal opgestoken konden worden afhankelijk van het soort 'overtreding'. In zulke gevallen is het aan de vertegenwoordigers van de betreffende Bezirksausschuß om een bemiddelende rol te spelen tussen het stadsbestuur en de burgers in de zaal. Vaak probeert de voorzitter van de Bezirksausschuß de eisen, verlangens en voorstellen enigszins te regisseren. Dit lukt naar de smaak van gemeentelijke vertegenwoordigers veel te weinig. Verschillende Referaten klagen over een 'inputoverlast'. Alle vragen die tijdens een Bürgerversammlung worden ingediend moeten binnen drie maanden schriftelijk worden beantwoord (naast alle 'doordeweekse' vragen van de Bezirksausschüsse). Behalve overlast levert dit een continue 'Begründungszwang' op.

Het Münchner Forum: een verhaal apart

Het Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e.V. – kortweg het *Münchner Forum* – is een verhaal apart. Na het felle en openlijke conflict over de bouw van de Prinz Carl Palais-tunnel (uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5) nam Oberbürgemeister Vogel zich voor nooit meer een ambtelijk plan te steunen dat niet eerst uitgebreid en openlijk besproken was. Planning in München moest 'offene Planung' worden en daarvoor waren institutionele veranderingen vereist: zowel binnen het apparaat (zie de eerdere beschrijving van de 'planende Verwaltung') als tussen het apparaat en de buitenwereld.

De externe organisatie van het planningsproces kreeg van Oberbürgemeister Vogel minstens evenveel aandacht als de interne organisatie. Op zijn initiatief werd in 1968 het Münchner Forum opgericht, met als belangrijkste taak: "die Herstellung von Oeffentlichkeit und eines kritischen Bewußtseins". Het Forum moest zorgen voor: "eine Verständigungsebene zwischen Bürger und Verwaltung, und zwar noch vor der Planentscheidung" (Heusinger, 1993: 15). De statuten weerspiegelden Vogels ideaal "daß Macht und Gegenmacht sich etwa in die Waage halten" (Vogel, 1972: 309). Naast het stadsbestuur en de gevestigde maatschappelijk actoren (kamers van koophandel, uitgeverijen, vakbonden, universiteiten) wilde hij per sé de nieuwe, radicale actoren aan het Forum verplichten – in het bijzonder het Münchner Bauforum, dat de acties tegen de PCP-tunnel had geleid.

Omdat de betrokkenheid van het Münchner Bauforum voor Vogel een 'conditio sine qua non' was, konden deze activisten een duidelijk stempel op het Münchner Forum drukken. Zij bedongen allereerst absolute onafhankelijkheid van het Münchner Forum ten opzichte van de gemeente en de gevestigde orde. Daarnaast behielden zij zich het recht voor om als zelfstandige medeoprichters naar buiten te treden. Vooral Karl Klühspies en Theodor Henzler hebben veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onorthodoxe ideeën met het logo van het Münchner Forum te bezegelen. Het Münchner Bauforum was het in principe eens met de door Oberbürgemeister Vogel voorziene 'makelaarsrol' van het Münchner Forum, maar ze voegde daar ook een belangrijk accent aan toe: gezien de machtsongelijkheid in de samenleving zouden sommige groepen meer van de makelaardij van het Forum mogen profiteren dan andere. Aan de makelaarsrol werd een 'advocatenrol' toegevoegd. Het Münchner Forum moest de belangen verdedigen van hen die tegenover het systeem relatief machteloos stonden. Habermassiaanse termen als 'systeem', 'leefwereld' en 'openbaarheid' lagen in deze jaren bij menigeen voor in de mond.[37]

Volgens Gerhard Meighörner, een van de nieuwlichters binnen het Münchense planningsapparaat, schepte Oberbürgemeister Vogel met het Münchner Forum: "eine verbundete Opposition (...) unabdingbar für Legislative und Executive" (Meighörner, 1993: 37). Zoals 'sparring' een bokser krachtiger maakt, zo zouden de activiteiten van het Münchner Forum het stadsbestuur sterker maken.

Degenen die de makelaarsrol benadrukten vonden dat het Münchner Forum voor een adequate 'boksring' en voor gevariëerde 'sparringspartners' diende te zorgen. Günther Naumann, de eerste Geschäftsführer, zag het Münchner Forum bijvoorbeeld primair als een 'markt van ideeën en argumenten'. Toen het Münchner Forum betrokken werd bij de proef met 'offene Planung' in de door de Altstadtring bedreigde wijk Lehel, verklaarde hij: "Eine Auffassung des Münchner Forums kann es eigentlich nicht geben, sondern nur Auffassung*en*, die den unterschiedlichen Meinungen in der Oeffentlichkeit entsprechen und sie widerspiegeln".[38] Hij kon echter niet verhinderen dat de vertegenwoordigers van het Münchner Forum in de projectgroep zichzelf vooral zagen als advocaten van de buurt en als opbouwwerkers ten behoeve van de bewoners- en actiegroepen (zie Hoffmann en Patellis, 1971). Recentelijk wordt de makelaarsrol weer meer benadrukt, zonder dat de advocatenrol overigens is weggevallen.[39]

Volgens sommigen hadden de 'Kommunarden', zeker in de beginfase, de overhand in het Münchner Forum (Borcherdt, 1993: 40). De schets die Heiner Stöckl van het vroege Münchner Forum maakt sluit in ieder geval nauw aan bij de egalitaire logica: "Wer waren eigentlich diese irren Typen (Fanatiker, linke Spinner, ideologische Autofeinde, u.a.) die jahrelang – meist zum Sozialhilfe-Tarif oder ganz gratis – den gutsituierten Profi-Stadtplanern permanent und penetrant in ihre bürokratische und technokratische Suppe gespuckt haben?", vraagt Stöckl zich af. Het zijn, volgens hem, "Menschen, die davon träumen in einer besseren Welt – zumindest aber in einer lebenswerten Stadt – zu wohnen (...) utopische Nostalgiker (oder nostalgische Utopisten?) die sich dem (vermeintlichen) Fortschritt starrsinnig in den Weg stellen und ihre Vorstellungen mit demokratischen Mitteln den 'Uneinsichtigen' (Fachleute und Biedermännern) aufoktroyieren wollen" (Stöckl, 1993: 49).

Het Münchner Forum was, zoals één van de oprichters het uitdrukte: "eine von den Machthabern getragene Tanzfläche für Andersdenkenden".[40] Omdat Oberbürgemeister Vogel sterk gecommitteerd was aan dit instituut voor 'offene Planung' konden zijn medewerkers nauwelijks om de inbreng van het Forum heen. De 'offene Planung', en de actieve rol van het Münchner Forum daarbij, werd de opvolgers van Vogel soms wat te veel. CSU-Oberbürgemeister Kiesl (1978-1982) zette het Münchner Forum onder druk met een reeks bezuinigingen, maar ook hij kon in de planningspraktijk uiteindelijk niet om dit instituut heen. In 1993 keek het Münchner Forum terug op vijfentwintig redelijk succesvolle jaren.[41] "Vieles was in dieser Zeit vom Münchner Forum aufgegriffen, initiiert und durchgesetzt worden ist, hat unserer Stadt einen bleibende Gewinn gebracht", aldus ex-Oberbürgemeister Kronawitter: "Ich denke hier nur beispielhaft an die positieve Einflußnahme des Vereins bei der Schaffung und Gestaltung von Fußgängerbereichen, an sein Engagement zur Verkehrsberuhigung, zur Stärkung des öffentlichen Nahverkehr oder auch zur Stadtbegrünung".[42]

Lutz Hoffmann (1993: 47-8) maakt de balans op vanuit het perspectief van het stadsbestuur. Als nadelen noemt bij: 1) "Das Forum (...) verursacht Mehrarbeit (...) erschwert die Planung (..) blockiert das Verwaltungshandeln und verzögert die Durchführung". 2) "Das Forum stellt mit seinen kritischen Aktivitäten die Kompetenz und den Einfluß von Fachplanungen und Planungsexperten in Frage". 3) "Die Diskussionsplattform verführt für einseitige Agitation in Anspruch genommen zu werden". Tegenover de nadelen staan volgens Hoffmann echter veel grotere voordelen: 1) "Umfassende und offene Zielfindungsverfahren erleichtern den Konsenz und die politische Entscheidung und die Durchführung von Maßnahmen verläuft danach in der Regel um so reibungsloser und zügiger". 2) "Frühzeitige Beteiligung aller Betroffenen (...) macht Probleme und Konflikte schon im Vorfeld deutlich. Dieses 'Frühwarnungssystem' (...) bewahrt die Verwaltung vor nachträglichem Gesichtsverlust. Mit der Ideenbörse und den Fachstudien des Forums bekommt die Stadt eine kostenlose Planungsberatung". 3) "Insbesondere in Krisenzeiten hat es (het Münchner Forum, FH) den Dialog zwischen den kontroversen Interessengruppen aufrecht erhalten und verhindert, daß die Auseinandersetzungen in irrationale Konfrontationen abgeglitten sind".[43] Zijn conclusie is: als er geen Münchner Forum was, dan zouden we er meteen één moeten oprichten.

Het Münchner Forum biedt een goede illustratie van de manier waarop een egalitaire actiecultuur in een stad geïnstitutionaliseerd kan raken. Protest tegen een wegenplan gaf de aanzet tot de ontwikkeling van dit instituut, dat vervolgens weer mogelijkheden bood voor nieuwe vormen van protest. Het Münchner Forum is (mede)veroorzaakt door én (mede)veroorzaker van politiek activisme van onderop. Ook de Bezirksausschuß en de Bürgerversammlung hebben een bijdrage geleverd aan de mobilisatie van een egalitaire tegencultuur in München, die omgekeerd weer gezorgd heeft voor de verdere versteviging van deze instituten. Hiermee zijn alleen nog maar de formele instituten genoemd van een netwerk, dat daarnaast nog bestaat uit vele informele relaties en gebruiken. Zo zijn er van meet af aan vriendschappelijke banden geweest tussen het Münchner Forum en de tezelfdertijd opgerichte groep Urbanes Wohnen, die op zijn beurt weer centraal stond in een reeks 'Selbsthilfe und Eigenhilfe' groepen (zie Mast, 1980; Dronne c.s., 1990; Drum, 1993). Zo is het in verschillende wijken ook gewoon om rondom de jaarlijkse Bürgerversammlung 'Straßenfeste' of 'Stadtteilwochen' te organiseren, waarvoor bevriende deelraden en actiegroepen uit andere wijken uitgenodigd worden. Zo wordt er een hecht actiewezen in stand gehouden, dat beter begrepen kan worden als een samenhangende 'nieuwe sociale beweging' dan als een verzameling losse groepen (vgl. Rucht, 1982; Roth, 1985: 38).

Birmingham: institutionalisering van een volgzame *voluntary sector*

Lokaal bestuur in Engeland is traditioneel meer gericht op sturing en dienstverlening dan op vertegenwoordiging en maatschappelijke integratie.

"Because local authorities have been regarded as governing bodies with significant policy and executive tasks, they have not been seen so much as representatives of their local communities", aldus Jones (1991: 170). Gemeenten als Birmingham kregen van het nationale parlement vanouds ruime bevoegdheden om de lokale sfeer van goederen en diensten te voorzien. De bestuursmacht was immer geconcentreerd bij de meerderheidspartij in de gemeenteraad. De gemeenteraad was in principe 'baas in eigen huis'. Van machtsdeling met deelgemeenteraden of andere sublokale instituties was na de oorlog nauwelijks sprake. De roep daarom was ook niet groot. Birmingham was opgedeeld in 39 Wards, die primair als kiesdistrict dienst deden. De gemeenteraadsleden hielden contact met hun achterban via Advice Bureaux in de wijken, die in de praktijk slechts gebruikt werden voor zeer individuele en specifieke aangelegenheden (Newton, 1976: 180).

Pas in 1991 is er op wijkniveau een instantie in het leven geroepen, die advies kan uitbrengen over algemene beleidsaangelegenheden: de Ward Subcommittee. Het is nog te vroeg om de rol van deze instantie te kunnen beoordelen. Over het geheel genomen kan men stellen dat wijkgebonden participatiestrukturen in de naoorlogse periode een onopvallende rol hebben gespeeld. Volgens sommigen geldt dit voor het Engels lokaal bestuur in het algemeen (Bulpitt, 1989: 64). Men vertrouwt op de driejaarlijkse verkiezingen en – tussentijds – op het initiatief en de vaardigheid van individuele burgers. De burgers worden individueel aangesproken en niet 'en bloc' als bewoners van een bepaalde leefomgeving. Het gebrek aan formele aanknopingspunten voor 'grassroots' participatie van onderop is een duidelijk nadeel geweest voor de ontwikkeling van nieuwe sociale en politieke groeperingen in Birmingham.

Het Birmingham van na de oorlog was meer een stad met een volgzame 'voluntary sector' dan een stad met een opstandige 'new social movement'.[44] Newton heeft de talloze 'civic organisations' onderzocht, die door de gemeente ingeschakeld werden op het terrein van welzijn, volksgezondheid, volkshuisvestig en jeugdzorg. Deze organisaties namen de gemeente, vaak tegen een bescheiden vergoeding, een groot aantal taken uit handen. Hoewel de relatie tussen de gemeente en sommige van deze instellingen volgens Newton een *'exploitive one'* genoemd kon worden, bleken de organisaties doorgaans tevreden over de werkrelatie met de stad. Daarbij viel op: "that most groups seem to set their sights rather low. They make small piecemeal demands, are happy if they get half of what they asked for, and rarely seek wide-reaching changes in public policy", aldus Newton, die zich niet aan de indruk kon ontrekken "that the local authority uses voluntary organisations for its own ends" (Newton, 1976: 71-3).

In het verlengde van Newtons onderzoek werden de organisaties onderzocht die bij planningsaangelegenheden betrokken werden (zie Fujishin, 1975). Fujishin stelde een tamelijk uitputtende lijst samen van 224 organisaties van de eerste en de tweede orde (tweede orde organisaties zijn koepels van eerste orde organisaties), ingedeeld in vier categorieën: 1) professionele organisaties

(Institute of Transport Engineers, Birmingham Architectural Association, e.d.); 2) organisaties in de volkshuisvesting (West Midlands Housing Association, Bournville Village Trust, e.d.); 3) buurtgerichte organisaties (Aston Residents Association, Bunbury Estate Club, Handsworth Action Group, Kings Heath and Mosely Motorway Action Committee, Birmingham Settlement e.d.) 4) generalistische organisaties (Birmingham Civic Society, Victorian Society, Georgian Group, Birmingham Conference, e.d.).

In Fujishins derde en vierde categorie vinden we organisaties die in min of meerdere mate betrokken waren bij het automobiliteitsbeleid. Op enkele uitzonderingen na waren dit organisaties die zich verre hielden van egalitaire organisatievormen en beleidsposities. Organisaties die wel egalitaire trekken vertoonden – zoals de Kings Heath and Mosely Motorway Action Committee – opereerden vaak solitair en waren doorgaans snel weer verdwenen. Het laatste gold ook voor Birmingham Settlement – tijdelijk geboekstaafd als koepel van buurtorganisaties – en voor Birmingham Conference – ooit bedoeld als forum voor alle in Birmingham belang stellende organisaties. Instellingen als de Birmingham Civic Society, de Victorian Society en de Georgian Group werden vanouds gezien als het 'geweten' van de stad als het ging om cultuurhistorische en esthetische aangelegenheden. Ze hadden een intellectuele, bijkans esoterische, belangstelling voor de geschiedenis van de stad en stelden het zeer op prijs als de gemeente hen op de hoogte hield van haar toekomstplannen. Als door deze plannen een waardevol Victoriaans of Edwardiaans gebouw in gevaar kwam, dan tekenden zij op een beschaafde manier bezwaar aan, zonder met petities te zwaaien of met acties te schermen. Over het algemeen waren ze alleszins bereid om voor een goedbedoelende, de vooruitgang nastrevende overheid een stapje opzij te doen.[45]

Birmingham liep zeker niet voorop met de institutionalisering van groeperingen met een egalitaire inslag. Friends of the Earth Birmingham is de enige groepering die vanaf de oprichting, medio jaren zeventig, tot op heden een egalitair geluid heeft laten horen. De groep houdt zich pas de laatste tien jaar bezig met de kwaliteit van de publieke ruimte en de plaats van de auto daarin.[46] Andere actiegroepen verdwenen meestal wanneer de direkte dreiging voor de eigen buurt of straat verdween – wanneer dus het materiële eigenbelang uit het zicht raakte.[47] Zoals we in de casusbeschrijving gezien hebben ontsteeg de anti-autolobby in Birmingham pas aan het eind van de jaren tachtig de NIMBY-houding. Het studentenprotest in Birmingham was relatief zwak, zoals in de rest van Engeland, doch niet onbeduidend zoals bijvoorbeeld in Oxford en Cambridge (Murphy, 1985: 158). De academische en de stedelijke wereld waren echter scherp van elkaar gescheiden en er waren nauwelijks verbindende instituties tussen het buurtprotest en het (bescheiden) studentenprotest (Sutcliffe, 1969).

Birmingham had vlak na de oorlog een institutionele voorsprong op München wanneer men kijkt naar de traditionele Civic Societies. Terwijl het burgerschap in München geheel opnieuw ontdekt moest worden, kon men in Birmingham voortborduren op oude patronen. De institutionele voorsprong van Birmingham kreeg in de zestiger jaren veel weg van een 'remmende voorsprong', terwijl in München eerder sprake leek van een 'stimulerende achterstand'. In München lag het terrein open voor groepen als het Münchner Bauforum, die zich conform de tijdgeest ontpopten als strijdlustige hoeders van de organisch gegroeide stad. Deze nieuwe groepen hadden, in tegenstelling tot de traditionele instellingen in Birmingham, geen reputatie van 'respectibility and responsibility' hoog te houden. In Birmingham waren de reeds geïnstitutionaliseerde burgerschapspatronen eerder een last dan een gemak voor de ontwikkeling van een egalitaire tegencultuur. De ingesleten rolverdeling tussen bestuur en bestuurden sloot veel meer aan bij de establishment-coalitie tussen de hiërarchische en de individualistische cultuur. De traditionele kanalen en de gebruikelijke omgangsvormen waren ingesteld op een volgzame 'voluntary sector', niet op een opstandige 'new social movement'. Op hun weg naar de gemeentelijke burelen maaiden de traditionele groepen het gras voor de voeten van de nieuwere groepen weg.[48] Cultuurveranderingen binnen de traditionele organisaties zelve werden in de kiem gesmoord. De Victorian Society werd bijvoorbeeld direkt gekapitteld door het nationale hoofdkwartier toen ze zich een keer iets te activistisch had opgesteld.[49]

Instituten als de Bezirksausschüß, de Bürgerversammlung en het Münchner Forum droegen bij aan het momentum van de nieuwe sociale beweging in München. In Birmingham daarentegen waren de gelegenheden dun gezaaid, waar actievoerders zich als beweging konden profileren en bevestigen. De Advice Bureaux in de wijken werkten een individuele benadering van de leefsituatie in de hand. De Wards werden door niemand gezien als een kansrijke context voor politieke mobilisatie en expressie. Er ontbrak bovendien een algemeen erkend podium, waar activisten hun rol konden vinden, oefenen en uitdragen. Instellingen die een dergelijk podium hadden kunnen bieden – zoals Birmingham Conference – misten de noodzakelijke vervlechting met de bredere openbaarheid en bleken op termijn niet levensvatbaar. Door het ontbreken van een institutionele 'support structure' bleef het actiewezen in Birmingham beperkt tot een serie losstaande actiegroepen.

Hoewel de Birminghamse bevolking eind jaren zestig en begin jaren zeventig een toenemende interesse toonde in postmaterialistische waarden, ontbraken de instituties die deze impuls hadden kunnen materialiseren en doorvertalen. Dit bleek bijvoorbeeld in 1973 toen de gemeente – geïnspireerd door de nieuwste Town and Country Planning Act – experimenteerde met een Public Participation Exercise. Het mislukken van deze excercitie is eerder beschreven in hoofdstuk 5. De instrumenten die de gemeente inzette om de burgers tot participatie te verleiden, misten de noodzakelijke institutionele inbedding. Er was geen participatieve planningstraditie om bij aan te sluiten en er waren nauwelijks 'bottum-up'

strukturen die een steun in de rug konden geven.[50] Eigenlijk werd een nieuwe, participatieve planningscultuur ook niet niet bewust nagestreefd. Een lokale planner verklaarde: "you only have a Structure Plan Participation Exercise like this once" (Fujishin, 1975: 142). In München daarentegen was de inschakeling van de openbaarheid bij de ontwikkeling van het Stadtentwicklungsplan 1974 geen incident. Hier was al mee geoefend bij de ontwikkeling van het Stadtentwicklungsplan 1963. En hier werd op voortgebouwd bij de ontwikkeling van de Stadtentwicklungspläne van 1984 en van 1994.

7.6 Terugblikkend: de institutionalisering van beleidsgericht leervermogen

Bestuurlijke institituties dragen bij aan de mobilisatie van beleidsculturen, en daarmee aan de mogelijkheden en beperkingen voor functioneel en substantieel leren.

Functioneel leren vereist dat vooral de hiërarchische cultuur de ruimte krijgt (zie hoofdstuk 2). Culturele pluriformiteit kan voor functioneel leren soms een hindernis zijn. De analyse kan erdoor vertroebeld worden en de slagvaardigheid kan erdoor verhinderd worden. Substantieel leren is daarentegen juist gebaat bij pluriformiteit in het cultureel regime. Wisselwerking tussen verschillende beleidsculturen is cruciaal voor het ontdekken van blinde vlekken in de normstelling en voor het bereiken van synergetische leereffecten.

In deze laatste paragraaf beschrijf ik hoe de stedelijke instituties van invloed zijn geweest op het beleidsgericht leervermogen van de Birminghamse en de Münchense beleidsgemeenschappen. Daarbij koppel ik terug naar de beleidsprocessen die eerder in hoofdstuk 5 beschreven zijn.

Birmingham en het geïnstitutionaliseerd leervermogen

In de Birminghamse casus bleek de slagvaardigheid van de beleidsgemeenschap sterker ontwikkeld dan het kritisch vermogen. Een deel van de verklaring is gelegen in het zojuist beschreven stedelijk bestuurssysteem.

Het leervermogen van de Birminghamse beleidsgemeenschap was zodanig beperkt, dat niet alleen de uitgangspunten, maar ook de eenmaal gekozen maatregelen nauwelijks ter discussie werden gesteld. Het toenemend autoverkeer moest en zou geaccommodeerd worden en daarvoor waren per definitie meer en bredere wegen nodig. Men liep voorop met het toepassen van nieuwe technieken, waarmee de verkeersstromen beter gemeten konden worden en waarmee de infrastrukturen sneller en geavanceerder gebouwd konden worden. Wat dat betreft was het vermogen tot functioneel leren (het vinden van betere instrumenten voor vastliggende doelen) groot. Anderzijds ging men voorbij aan alternatieve maatregelen, zoals de bouw van ondergrondse metrolijnen, die zeker een bijdrage hadden kunnen leveren aan het vrijmaken van bovengrondse wegcapaciteit en daarmee aan de centrale doelstelling. Pleidooien voor grootschalig openbaar vervoer konden in het Birminghamse politieke klimaat mak-

kelijk gediskwalificeerd worden als uitingen van een 'anti-motoring attitude'.[51] Wat dat betreft moet men het Birminghamse vermogen tot functioneel leren weer relativeren.

De beleidsmaatregelen die eenmaal gekozen waren – intelligent of niet – werden in ieder geval met grote daadkracht en slagvaardigheid in de praktijk gebracht. In hoofdstuk 5 zijn verschillende projekten beschreven, waarvan de beleidsgemeenschap achteraf grote spijt heeft gekregen. Men kan denken aan de radiale wegen, zoals de Aston Expressway en de Coventry Road, waarvan zelfs wegenbouwingenieurs nu toegeven dat ze 'overengineered' zijn, of aan de verkeerspleinen zoals Spaghetti Junction en de Five Ways Underpass waarvoor hetzelfde geldt. De meeste spijt heeft men evenwel gekregen van het centrumgebied, waar men thans probeert het beleid van de vijftiger en zestiger jaren ongedaan te maken. Daarbij gaat men overigens opnieuw zeer slagvaardig te werk.

Het Birminghamse beleidssysteem kon moeilijk afstand nemen van eenmaal gemaakte wegenplannen, ook al kwamen deze in een steeds kwader daglicht te staan. De beste illustratie van projektblindheid en culturele verstrikking biedt het Inner Ring Road projekt. Deze ringweg is te vergelijken met een door de beleidsvormers zelf aangetrokken 'strop', die de levensvatbaarheid van het centrum serieus in gevaar heeft gebracht. Hoewel er buiten de gemeenteraad veel kritiek bestond op de IRR, was de gemeenteraad zelf niet meer in staat, en ook niet meer bereid, om kritisch tegen dit projekt aan te kijken. "Any doubts about its suitability were repressed", schrijft Sutcliffe (1970: 23), "Once started, the scheme could not easily be stopped, especially after the motorway feeders had been designed to terminate on it". Bij de bouw van de IRR werden zowel gehate als geliefde bouwwerken rigoureus verwijderd en vervangen door goedkope functionalistische kantoren, die thans zelfs voor kantoordoeleinden onpraktisch en onaantrekkelijk zijn. De afbraak van markante gebouwen, hoeken en passages wordt betreurd nu de stad zich opmaakt voor het 'postindustriële' tijdperk, waarin de kwaliteit van de leefomgeving een cruciale factor is.

De hedendaagse ontgoocheling is voor een groot deel terug te voeren op de gebrekkige institutionalisering van kritisch vermogen in het verleden. 'Bezint voor men begint' is bepaald geen centrale stelregel geweest in de Birminghamse beleidsgemeenschap. Als de Public Works Committee in samenspraak met het Public Works Department had besloten om een projekt uit te voeren was er weinig dat hen kon tegenhouden, zeker als dit projekt de steun had van het nationale Department of Transport. Zolang de uitgangspunten van het DoT beleid niet in de knel kwamen – en dat kwamen ze in Birmingham zelden – hield het departement afstand tot de lokale uitvoeringspraktijk. De slagvaardigheid werd ook bevorderd door de flexibele ad hoc planningstraditie en de duurzame scheiding van aanlegprocedures voor individueel en collectief verkeer. Het projektmanagement werd niet gehinderd door allerlei zijdelingse overwegingen en verplichtingen.

Er waren ook weinig instituties die kritische bezinning in de beleidsgemeenschap bevorderden. De culturele wisselwerking bleef dan ook lange tijd beperkt tot de hiërarchische en de individualistische cultuur. De eerste werd op gezette tijden door de tweede aangevuld. Een zeker leereffect is hier wel van uitgegaan. Door de samenwerking met het lokale bedrijfsleven leerde City Engineer Manzoni bijvoorbeeld dat de klassieke blauwdrukplanning versoepeld kon worden zonder dat de uitvoerbaarheid van het plan in de knel kwam. In tegendeel: door blauwdrukplanning voor de hoofdstruktuur te combineren met flexibele planning voor de resterende ruimte kon de wederopbouw goedkoper én sneller gerealiseerd worden. Er bleven echter voldoende oogkleppen over in deze cultuurcoalitie. In sommige opzichten overlapten die elkaar, zodat ze extra moeilijk weg te nemen waren – bijvoorbeeld op het vlak van de openbare ruimte, het openbaar vervoer en de langzame verkeersmodes. Wat betreft het autoverkeer versterkten de vergrootglazen van de hiërarchische en de individualistische cultuur elkaar – het belang van dit onderwerp werd extra uitvergroot.

Een kritisch debat over de zwakke plekken in het beleid is in Birmingham lange tijd achterwege gebleven. De communicatieve relatie was zowel aan de kant van de kritische 'zenders' als aan de kant van de bekritiseerde 'ontvangers' begrensd. Enerzijds kende de egalitaire tegencultuur in Birmingham relatief weinig ingangen, aanknopings- en kristallisatiepunten, zoals we in de vorige paragrafen gezien hebben. Anderzijds bleef de gevestigde beleidsgemeenschap lange tijd gesloten voor kritische geluiden. In de cruciale jaren '60 liep de ontvankelijkheid voor kritiek van het politieke leiderschap in Birmingham en München sterk uiteen. Terwijl het burgemeestersambt in München verder open brak – een ontwikkeling die reeds onder Oberbürgemeister Wimmer was ingezet en door Oberbürgemeister Vogel werd voortgezet – werd de Majority Leader in Birmingham een steeds meer gesloten figuur. "Watton recogised no duty to keep the wider public within the city fully informed (...) consensual decisionmaking was alien to him. For him consultation meant partially revealing his ideas to others in order to anticipate damaging criticism. He believed in giving a lead and was highly contemptuous of the growing fashion for 'grass-roots' participation in the 1960's", aldus Sutcliffe (1976: 24). De machtige publieke-werken sektor kreeg van hem, binnen bepaalde grenzen, de vrije hand. De aanpalende gemeentelijke sektoren hielden zich aan het non-interventieprincipe. Vooral City Engineer Manzoni was wars van pottekijkers en bemoeials. Onschuldige uitnodigingen van de Town and Country Planning Association, die wel eens een kijkje wilde nemen in de keuken van de Birminghamse planningsmachinerie, stuurde hij ongeopend terug. Zelfs de voormalige City Archtitect, Fidler, die functioneel dicht bij de City Engineer stond kreeg nauwelijks een poot aan de grond: "He was absolutely clear about what he wanted to do and what his role was. He wouldn't let anyone tread in his garden".[52]

De Birminghamse beleidsgemeenschap heeft relatief laat blijk gegeven van substantieel leervermogen. De doorslaggevende stimulans hiertoe moest uit-

eindelijk van buiten komen. Tijdens het Highbury Initiative werd door vele externe deskundigen kritiek gespuid op de verhouding tussen autoverkeer en publieke ruimte in Birmingham. De toenmalige Planning Director stelt achteraf: "The great thing was, first of all, that we had the courage to ask somebody and, secondly, that we had the courage to admit it and then do something about it. We asked: 'why is it that Birmingham has such a bad reputation?', 'why is it perceived to be such a dump?' Some of the answers were already known, but we needed someone else to tell us".[53] De persoon waar men uiteindelijk veel kritiek van aannam was Don Hildebrand, een Amerikaanse planningsdeskundige, die in wezen niet veel anders beweerde dan dat wat lokale critici al decennialang hadden gezegd. Sommige zaken, zoals een betere ontsluiting door het openbaar vervoer, waren echter decennia eerder veel eenvoudiger te realiseren geweest. Inmiddels zit men opgescheept met een ruimtelijke struktuur die uitermate onhandig is voor de ontwikkeling van een efficiënt en rendabel openbaar vervoerssysteem. Tezelfdertijd wordt de stad meegesleurd in de ondergang van een industriële sektor die uiteindelijk toch niet die glorieuze toekomst bleek te hebben die eens voorspeld werd. De restanten van de automobielindustrie, lange tijd de trots van Birmingham, zijn recentelijk goeddeels opgekocht door de Münchense autofabrikant BMW – een feit dat in historisch perspectief tragisch genoemd kan worden.

München en het geïnstitutionaliseerd leervermogen

Het naoorlogs beleid ten aanzien van het autoverkeer in München werd gevormd binnen een institutionele context die actoren met verschillende beleidsvisies tot elkaar veroordeelde en die 'sluiting' van de wegenbouwsektor structureel tegenging. In vergelijking met Birmingham springen een aantal zaken in het oog, zowel binnen het bestuur als in de relatie bestuur-bestuurden.

Om te beginnen valt op dat de Münchense wegenbouwsektor minder versmolten was met het politiek bestuur. De gemeenteraad was minder gesektoraliseerd en minder 'doenerig' ingesteld. Ze was meer op integrale afweging en controle gericht. De gemeenteraadsleden waren ideologisch sterker verdeeld.[54] Ze waren ook minder geneigd om zich te laten aanvoeren door de politieke leiding van een beleidssektor. De politiek verantwoordelijke voor wegenbouw had niet alleen te maken met kritische raadsleden, maar ook met collega-Referenten die zich direct met delen van zijn portefeuille konden – en zelfs moesten – bemoeien. Bovendien was er altijd een krachtige Oberbürgemeister die institutioneel gemachtigd was om in te grijpen wanneer de zorgvuldigheid en coherentie van beleid dat vereiste.

De Münchense wegenbouwers werden niet alleen door de gekozen politici, maar ook door hun ambtelijke collega's in bedwang gehouden. In de jaren vijftig woedde reeds een heftige 'Papierkrieg' tussen ambtelijke afdelingen die verschillende grootschalige oplossingen voor het verkeersprobleem omarmden. Dergelijke oplossingen kwamen fundamenteel onder druk te staan in de zesti-

ger jaren toen steeds meer niet-technische ambtenaren werden toegelaten tot de 'planende Verwaltung', toen het generalistische Stadtentwicklungsreferat nadrukkelijk als tegenhanger van het specialistische Baureferat werd georganiseerd, en toen steeds meer mogelijkheden werden geschapen voor een participatieve Offene Planung.

Met de institutionalisering van de Offene Planung brak de beleidsgemeenschap eind jaren zestig, begin jaren zeventig verder open. De Münchense wegenbouwingenieurs werden steeds indringender geconfronteerd met alternatieve denkbeelden. Bij de voorbereiding van het Stadtentwicklungsplan 1974 was het bijvoorbeeld uitdrukkelijk de bedoeling om "Grundsätzlich alles in Frage zu stellen".[55] In tegenstelling tot Birmingham – waar de Public Participation Exercise rondom het Structure Plan 1973 faalde – kende München instituties die het publiek debat over de toekomst van de stad konden schragen. De Stadtentwicklungsplanung kon gebaseerd worden op een generalistische stedebouwkundige traditie en kon gevoed worden via sublokale democratische instituties als de Bezirksausschuß en de Bürgerversammlung. Zeer belangrijk voor de institutionalisering van de perspectivistische en participatieve planning was tenslotte het Münchner Forum, dat vanaf 1968 een levendige 'markt van ideeën' vormde. De functie van het Forum was vooral gelegen in het organiseren van tegenspel voor de Münchense techno- en bureaucratie. De egalitaire beleidscultuur maakte ruimschoots gebruik van dit kanaal, maar ook de marktcultuur werd via het Münchner Forum bij de publieke zaak betrokken.[56]

Wat betekende deze instititutionele struktuur nu voor het leervermogen van de Münchense beleidsgemeenschap? Als men kijkt naar het functioneel leervermogen – het vermogen om een eenmaal vastgestelde norm effectief en efficiënt te handhaven – dan ziet men niet direct een rooskleurig beeld. Het model van de 'autogerechte Stadt' bepaalde de norm in de vroege naoorlogse periode – op deze norm waren vele wegenbouwplannen geënt. De uitvoering van deze plannen was in veel gevallen echter problematisch. Dwarsliggers binnen en buiten het ambtelijk apparaat bleken telkens weer in staat om de bouw van wegen te vertragen, en in enkele gevallen zelfs te verhinderen.

De pogingen om het verkeer vloeiend te houden kostten altijd meer geld, tijd en energie dan technisch noodzakelijk zou zijn geweest. Dit kwam ook omdat de onderliggende doelstelling iedere keer opnieuw ter discussie werd gesteld, zodat er telkens weer een omslachtig en tijdrovend besluitvormingsproces doorlopen moest worden voordat de wegenbouwers aan het werk konden gaan. De instituties die boven als steunpilaren van de Offene Planung werden beschreven lieten zich daarbij niet onbetuigd. De Bürgerversammlungen en Bezirksausschüsse kwamen met vele bezwaren en vragen die – omdat het stadsbestuur statutair verplicht is om binnen drie maanden te reageren – een aanzienlijk 'inputoverlast' voor het ambtelijk apparaat opleverden. Voeg daarbij de vele forumdiscussies, inspraakavonden en projectgroepvergaderingen die onlosma-

kelijk met participatieve planning verbonden zijn en het beeld van de institutionele strooppot doemt op.

Vanuit het perspectief van de wegenbouwingenieur beoordeeld, was het Münchense bestuurssysteem ongetwijfeld stroperiger en minder slagvaardig dan het Birminghamse bestuurssysteem. Vanuit een wat breder perspectief is hier echter wel wat tegenin te brengen. De Münchense casus biedt namelijk ook voorbeelden van plannen die niet eenvoudig uitvoerbaar waren, maar die toch relatief geruisloos uitgevoerd werden. Men kan bijvoorbeeld denken aan de aanleg van het uitgestrekte S-en U-Bahnnet, die veel ongemakken met zich mee bracht maar desalniettemin weinig dwarsliggers kende. Het duurde een tijd voordat men het eens was, maar toen men het eenmaal eens was kon er ook slagvaardig worden opgetreden. Vergelijk dat eens met Birmingham waar de overhaaste lancering van een sneltramproject medio jaren tachtig door de burgers niet meer geaccepteerd werd. Na vier decennia van rigoureuze projectplanning- en uitvoering wilden de burgers bijna niets meer in hun achtertuin accepteren, ook niet als dat per saldo meer achtertuinen zou kunnen sparen. Het mag niet onopgemerkt blijven dat de aanleg van een adequaat openbaar vervoerssysteem in het Münchense (indirect) functioneel is geweest voor de doorstroming van het autoverkeer.[57] Het grootste verschil tussen Birmingham en München lag echter niet zozeer op het vlak van de functionele rationaliteit, alswel op het vlak van de substantiële rationaliteit.

In München werden andersdenkenden op indringende wijze met elkaar in contact gebracht. Dit had onder andere tot gevolg dat actoren elkaars voorkeuren leerden kennen en, tot op zekere hoogte, ook leerden waarderen. De Schwabinger Krawallen waren voor Oberbürgemeister Vogel reeds "einen ersten vehementen Hinweis darauf daß eine Stadt nicht nur für den Verkehr, sondern auch zum Flanieren, zum Musizieren, zum Tanzen da ist".[58] Door de aanvaringen met protesterende burgers, door de debatten met nieuwlichters binnen en buiten het ambtelijk apparaat[59] en door de discussies in het Institut für Städtebau werd zijn cultuurkritiek steeds scherper. Uiteindelijk schreef Vogel teksten die uit een actiepamflet gekopiëerd leken: "Mehr ist nicht automatisch besser. Lebensstandard ist nicht gleich Lebensqualität. Ja die Lebensqualität sinkt offenkundig bei steigendem Konsum. Unser System produziert an den wirklichen Bedürfnissen vorbei (...) Es mobilisiert Armeen Flächenfressender Automobile dort, wo wir flächensparende Massenverkehrsmittel brauchen (...) Lassen wir die Dinge weiter treiben, so sind die Folgen unschwer abzusehen" (Vogel, 1972: 306). De intensieve wisselwerking bracht ook met zich mee dat actoren zich aan de normen van anderen gingen spiegelen. Zo kon het gebeuren dat bouwheren zich als 'conservatoren' ontpopten ("Erhaltenswertes muß man mit Zähnen und Klauen verteidigen") terwijl actievoerders als 'Realpolitiker' voor het voetlicht traden ("Wir haben alles getan, aber nicht im Bereich des Utopischen").[60]

De institutionele struktuur schiep de voorwaarden voor een kritisch debat over de uitgangspunten van beleid. Enerzijds werd de 'ontvangst' van kritische geluiden institutioneel ondersteund. Het is niet zo dat de Münchense politici en ambtenaren veel liever kritiek incasseerden dan hun Birminghamse collega's. Ze werden door de institutionele context min of meer gedwongen om hun denkbeelden en activiteiten te rechtvaardigen in de ogen van anderen. Politici en ambtenaren waren onderworpen aan een geïnstitutionaliseerde 'Begründungszwang'. Anderzijds werden de 'zenders' van kritische geluiden institutioneel geholpen. Degenen die van culture geneigd waren om kritisch tegen het automobiliteitsbeleid aan te kijken konden op verschillende manieren toegang krijgen tot de beleidsgemeenschap – via de Bürgerversammlungen, de Bezirksausschüsse, het Münchner Forum, het Stadtentwicklungsreferat (later het Stadtplanungsreferat) en andere kanalen die ten behoeve van de Offene Planung waren uitgegraven. De genoemde instituties waren zowel aanknopingspunten voor als broedplaatsen van kritiek. Tegelijkertijd zorgden ze voor de overdracht van gedragsregels. Bij debatten van het Münchner Forum kon men bijvoorbeeld niet zomaar roepen dat men ergens tegen was, maar had men min of meer de 'plicht' om alternatieven uit te werken en te onderbouwen.

De institutionele struktuur kwam de substantiële kwaliteit van de besluitvorming ten goede. De instituties bevorderden de kruisbestuiving tussen verschillende beleidsculturen, en daarmee de creativiteit van de beleidsgemeenschap. Ze zetten een premie op beleidsvoorstellen die verschillende waarden met elkaar verbonden. Mede hierdoor kon in München reeds vroeg een 'multiple-problem/multiple-solution' aanpak tot bloei komen, terwijl Birmingham bleef steken in een 'single-problem/single-solution' aanpak. De Münchense beleidsgemeenschap staarde zich niet blind op de besognes van de automobilist, maar gaf ook de voetganger, de fietser en de openbaar vervoergebruiker het volle pond. Door beleidsculturen voortdurend met elkaar in contact te brengen, droeg de institutionele struktuur ook bij aan de detectie en correctie van blinde vlekken, en daarmee aan de minimalisering van spijt. Als de Münchense beleidsgemeenschap minder geïnstitutionaliseerd remvermogen had gekend en – net als de Birminghamse beleidsgemeenschap – onverkort had vastgehouden aan de plannen die eind vijftiger jaren leefden, dan had München een veel éénzijdiger publieke ruimte gekregen, wat in het huidige postindustriële tijdperk - waarin 'Lebensqualität' van levensbelang is – ongetwijfeld sterk betreurd zou worden.

De geïnstitutionaliseerde 'checks and balances' leidden overigens niet altijd tot gelukkige uitkomsten. Doordat de aanleg van een Autobahnring struktureel getraineerd werd, werd de verkeersdruk verplaatst naar de Mittlere Ring, die objectief gezien veel minder geschikt is voor het opvangen van grote stromen lange afstandsverkeer. Tegenover dit voorbeeld staan echter vele voorbeelden van plannen die naar algemene tevredenheid herijkt en bijgeschaafd zijn (denk onder andere aan de herschikking van de Altstadtring, de heroverweging van de

Isarparalelle, de herinrichting van het centrale winkelgebied en de omliggende woonwijken, de heroverweging van de bezuiningen op het tramnet en de daaropvolgende herwaardering van het 'Umweltverbund'). Mede omdat de bestuurlijke instituties een voortdurende herijking en herschikking van publieke projecten afdwongen, heeft München zich na de oorlog kunnen ontwikkelen tot een gevariëerde, veerkrachtige en levendige stad, die steeds meer mensen en bedrijven aan zich heeft weten te binden.

Van de stedelijke naar de landelijke context

De instituties van het stedelijk bestuurssysteem kunnen ten dele verklaren waarom Birmingham na de oorlog gereconstrueerd is als een monofunctionele stad (en zoals later bleek een relatief kwetsbare stad), terwijl München wederopgebouwd is als een multifunctionele (en zoals later bleek een relatief veerkrachtige) stad. Er is echter alle reden om de analyse buiten de grenzen van het stedelijk bestuurssysteem voort te zetten. In een vergelijkende studie naar het verkeersbeleid in Britse en Duitse steden signaleerden Hall en Hass-Klau een algemeen contrast dat boven de casus München en Birmingham uitstijgt: "British visitors to Germany could not help noticing that the cities looked remarkably attractive. Indeed, most of them seemed to be positively bursting with life. The pedestrain streets were packed with people. Trade in the shops was booming. There seemed to be very few of the 'To Let' signs that festooned many British city centres. The new rail systems were full of passengers. Generally, German cities seemed to be free of the blight and depopulation that increasingly disfigured the British cities".[61] Zou dit kwaliteitsverschil iets te maken kunnen hebben met de manier waarop de besluitvorming in de twee landen georganiseerd is? Deze vraag komt in het volgende hoofdstuk, via de ingang van Birmingham en München, aan orde.

Noten

1 Borg was jarenlang de adjunct City Engineer geweest, en volgde in bijna alles het voorbeeld van Manzoni toen hij hem mocht opvolgen als Chief Engineer. Interview Birmingham, 16/3/1994 [Shaylor].

2 Doris Fisher, aangehaald door Jude Bloomfield in de uitstekend gedocumenteerde tentoonstelling 'Imagining the City', gezien in Birmingham, mei 1994.

3 Albert Jackson, voormalig lid van de Public Works Committee, aangehaald door Jude Bloomfield in 'Imagining the City'.

4 De TPP wordt nog steeds opgesteld door het lokale Engineers Department en goedgekeurd door de Technical Services Committee (TSC). Pas in de tweede helft van de jaren tachtig heeft de Planning Committee (PC) een vinger in de pap gekregen via de zogenaamde 'Joint Strategy Subcommittee'. Uit dit overleg tussen de TSC en de PC is onder meer de Birmingham Integrated Transport Study voortgekomen.

5 Te weten: lopende zaken; expliciet door de gemeenteraad gedelegeerde zaken; door landelijke wetgeving opgedragen taken in de sfeer van de openbare orde; externe vertegenwoordiging van de gemeente; supervisie over het gemeentelijk apparaat; organisatie van jaarlijke Bürgerversammlungen in de verschillende Stadtbezirke (Roth, 1992: 120).

6 Oberbürgemeister Vogel aangehaald door Hoffmann & Patellis, 1971: 30.
7 München kent reeds sinds 1818 twee burgemeesters. In 1945 werd het ambt van derde burgemeester formeel ingesteld; dit ambt werd feitelijk uitgeoefend in de periodes 1945-1946 en 1960-heden.
8 Zie Stadtverwaltung München: Offen für den Bürger, Landeshauptstadt München, 1992: 9. Het Direktorium wordt daar niet alleen de 'Schatzentrale der Stadtverwaltung' genoemd, maar ook 'das gute Gewissen, das Gedächtnis und die Werbeschefs im Rathaus unter einem Hut'.
9 Beide citaten uit het informatieboek 'Stadtverwaltung München, Offen für den Bürger', Landeshauptstadt München, 1992.
10 Sutcliffe (1976: 17) hierover: "Extensive powers had been delegated to committees, while some departments were so large and their chief officers so respected that officers could sometimes act as distinct forces in the political process".
11 Bloomfield, conclusies van 'Imagining the City'.
12 Volgens McKay (1982: 68) is de Britse benadering van 'town planning' over het geheel genomen eerder 'negatief' (randvoorwaarden stellend) dan 'positief' (aanwijzingen gevend). De Birminghamse stedebouw duidde dus eerder op een radicalisering dan op een afwijking van een algemeen Brits patroon.
13 De gemeente Birmingham kent, in tegenstelling tot de gemeente München, nog steeds geen gevestigde milieusektor. De belangen van het openbaar vervoer worden behartigd door een externe instantie en niet door een afdeling binnen het gemeentelijk apparaat, zoals in München.
14 Interview Birmingham, 16/3/1994 [Shaylor].
15 Interview Birmingham, 18/3/1994 [Cherry].
16 Het is voor een kleine partij moeilijker om alle andere kandidaten te verslaan – dit zal slechts in een enkel district lukken – dan om een bepaald percentage van de stemmen binnen te halen.
17 Interviews Birmingham, alsmede Sutcliffe & Smith, 1974: 106.
18 Persoonlijke correspondentie Birmingham [Toon].
19 Voorheen werd hun plaats (deels) ingenomen door andere kleine partijen.
20 Handbuch des Münchner Stadtrats 1995. Daarin: 'Sitzverteilung im Stadtrat seit 1946' en 'Oberbürgemeister und Bürgemeister seit 1818'.
21 De CSU is bijvoorbeeld – met haar Europese zusterpartijen – voor een 'Soziale Marktwirtschaft', terwijl de Britse Conservatieven zich daar heftig tegen verzetten.
22 Zie hierover ook C. van Lotringen in Intermediair 24/2/1995: 13 ('Jagershoedjes, Bier en Krakelingen'). Van Lotringen merkt ook op dat het geweld tegen buitenlanders en asielzoekers nergens zo gering is als in het door de CSU gedomineerde Beieren (dit in weerwil van het in de Nederlandse media gekoesterde beeld van bierdrinkende, luid discriminerende Beierse boeren).
23 Vergeleken met de CSU is bij de sociaal-liberale FDP de individualistische cultuur minder met de hiërarchische en meer met de egalitaire cultuur verbonden.
24 Die Grünen leveren sinds 1990 de Derde Burgemeester en sinds 1994 ook de Umweltschutzreferent.
25 Wat dat betreft volgt het lokale kiesstelsel de logica van het nationale kiesstelsel.
26 Landeshauptstadt München, Vierzig Jahre Münchner Bezirksausschüsse, 1987: 73 (Amerikanische Vorschläge).
27 Scharnagl sloot in zekere zin aan bij de figuur van de 'Gemeindebevollmächtigte', die reeds in de gemeentewet van 1869 voorzien werd.
28 De lokale verkiezingen zijn immers in aanleg districtsgewijs georganiseerd, ofschoon het totaal aantal zetels uiteindelijk proportioneel verdeeld wordt.
29 Interview München, 16/11/1992 [Gattnar].
30 Voor een overzicht, zie: Vierzig Jahre Münchner Bezirsauschüsse, 1987: 104-9.
31 Een vooraanstaande vertolker van deze zorg was Winfried Zehetmeier, Zweite Bürgemeister namens de CSU. Zie zijn inleiding in: Landeshauptstadt München, Vierzig Jahre Münchner Bezirksausschüsse, 1987: 5.

32 Interview München, 16/11/1992 [Gattnar].
33 Georg Kronawitter, Oberbürgemeister van München, Inleiding in Vierzig Jahre Münchner Bezirksausschüsse, 1987: 3.
34 Klaus Hahnzog, Dritte Bürgemeister van München, in zijn inleiding voor Vierzig Jahre Münchner Bezirksauschüsse, 1987: 7.
35 Landeshauptstadt München, Satzung über die Abhaltung von Bürger-und Einwohnerversammlungen vom 1975. Citaat uit $ 2: Zweck und Aufgabe.
36 Landeshaupstadt München, Vierzig Jahre Münchner Bezirksauschüsse, 1987: 75 (Amerikanische Vorschläge).
37 Jürgen Habermas en de egalitaire beweging in München moeten goed van elkaars werk op de hoogte zijn geweest. In 1971 had Habermas zijn standplaats Frankfurt verruild voor het nabij München gelegen Starnberg (zie Outhwaite, 1994: 3). In publicaties van het Münchner Forum wordt regelmatig in Habermassiaanse termen geredeneerd – zie voor een overzicht, 25 Jahre Münchner Forum (1993).
38 Günther Naumann, aangehaald door Heli Aurich in: 25 Jahre Münchner Forum, 1987: 102. Aurich spreekt over 'die wichtige Maxime der Meinungsvielfalt'.
39 "Es wird heute nichts ideologisch verteufelt, aber versucht durch überzeugende Logik und Angebot von Alternativen eine andere Richtung anzusteuern die dem Menschen gemäßer ist", aldus Klühspies (1993: 33).
40 aldus Wallenborn, aangehaald door Heusinger (1993: 13).
41 Het Münchner Forum kreeg veel bijval uit binnen-en buitenland. Er waren navolgers in Frankfurt, Braunschweig, Regensburg, etc (Stöckl, 1993: 49), maar ook in San Fransisco en Sapporo (Meighörner, 1993: 38).
42 Altoberbürgemeister Georg Kronawitter, Inleiding in: 25 Jahre Münchner Forum, 1993: 6.
43 In de roerige jaren zeventig was het Münchner Forum één van de laatste plaatsen waar bestuurders en radicalen nog opbouwend met elkaar konden praten. Het was de 'kleinste gemeinsame Nenner' tussen twee culturen (Klühspies, 1993: 30).
44 De centrale rol van vrijwilligersorganisaties is kenmerkend voor het Britse lokaal bestuur in het algemeen, aldus Jones & Kavanagh (1985: 151).
45 Interviews Birmingham: 13/2/1994 [Amos]; 18/3/1994 [Cherry]; alsmede Sutcliffe & Smith (1974: 284-7).
46 De activiteiten van FoEB concentreerden zich lange tijd op industriële (lucht)verontreiniging. Interview Birmingham, 5/2/1992 [Creen].
47 Interviews Birmingham, 5/2/1992 [Creen]; 29/1/1992 [Jones].
48 Murphy (1985: 154; 161) beschrijft hetzelfde verschijnsel voor de nationale milieubeweging. Nieuwe organisaties als FoE en de Conservation Society dienden zich te voegen naar de kaders die reeds bepaald waren door traditionele organisaties als de Civic Trust (meer verwant aan de Conservatieven) en de Ramblers (meer verwant aan Labour).
49 Interview Birmingham, 16/3/1994 [Shaylor].
50 De zwakke stee in het planningssysteem van de jaren zestig en zeventig was volgens kenners: "a lack of succes in mobilizing public interest and participation on a local level" (Fujishin, 1975: 5). Met de Public Bodies Act had de openbaarheid weliswaar toegang gekregen tot vergaderingen van gemeenteraad en commissies, het publiek kon echter niet aan de beraadslagingen deelnemen. Met de TCPA van 1968 werde de consultatie van lokale groepen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen verplicht. In 1974 moest de Town and Country Planning Association echter constateren: "that local authorities have failed to succesfully implement the provisions of the 1968 Act (..) that the system is proving incapable of even utilising the energies of the articulate and enthousiastic". Ondanks de neergang van de 'deferential culture' en de opkomst van postmateriële interesses blijft de participatie ook na 1974 beperkt. In 1994 nog constateert Gordon Cherry, kenner van de Britse planning bij uitstek: "the opportunities for local dissent are very limited. We failed to build bottum-up planning institutions" (interview 18/3/1994).
51 Birmingham Gazette 30/5/56.
52 Sheppard Fidler, aangehaald door Bloomfield in 'Imagining the City'.

53 Interview Birmingham, 16/3/1994 [Shaylor].
54 Denk aleen al aan de richtingenstrijd in de SPD.
55 Grauhan & Linder, 1974: 107.
56 Via het Forum waren bijvoorbeeld niet alleen anti-autogroepen, maar ook middenstandsorganisaties actief betrokken bij de ontwikkeling van autovrije winkelgebieden.
57 Dit geldt in mindere mate ook voor de uitbouw van het fietspadennet.
58 Vogel aangehaald door Bauer & Piper, 1993: 388.
59 Vogel (1974: 134) noemt met name Borcherdt (een van de initiatiefnemers van het Münchner Bauforum) en Abreß (een van de eersten die van binnenuit het technocratisch paradigma in twijfel trokken; Abreß werd in 1969 hoofd van het generalistische Stadtentwicklungsreferat in München, en daarmee ook van Duitsland).
60 Beide uitspraken werden gedaan in het kader van het project 'Altstadtring Nord-Ost/Lehel'. Het eerste citaat is van Lichtl, voorzitter van de Interessengemeinschaft Sanierungsbetroffenen. Het tweede citaat is van Zech, Stadtbaurat van München en als zodanig verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Beide aangehaald door Hoffmann & Patellis (1971: 98; 106).
61 Hall & Hass-Klau, 1985: 2.