



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).

De institutionele factor in het binnenlands bestuur

8.1 Verbreding van de institutionele analyse

In dit hoofdstuk wordt de vergelijkende analyse op een hoger plan getild. De in hoofdstuk 7 door het stedelijk bestuurssysteem getrokken lijnen worden hier doorgetrokken naar de bredere bestuurlijke context. Dit gebeurt opnieuw op een selectieve, casusgestuurde wijze. Redenerend vanuit de Birminghamse en Münchense casus wordt de institutionele factor in het binnenlands bestuurssysteem 'van onderop' verkend. Dit krijgt in de komende paragrafen op twee manieren vorm: 1) de verkenning beweegt zich van het bestuurlijk microniveau, via het bestuurlijk mesoniveau, naar het bestuurlijke macroniveau; 2) de analyse ontwikkelt zich van meer concrete verhandelingen over het bestuur naar meer abstracte verhandelingen over de aard van de staat en de democratie.

De eerste beweging zit vooral in de paragrafen 2, 3 en 4, waarin ik de institutionele 'bovenbouw' van het stedelijk bestuurssysteem analyseer. In paragraaf 2 zal blijken dat de ruimte tussen het lokaal bestuur en het nationaal bestuur in Engeland meer beheerst wordt door verticale bestuursvormen, terwijl die ruimte in Duitsland meer beheerst wordt door horizontale bestuursvormen. In paragraaf 3 wordt het subnationaal bestuur verbonden met het nationaal bestuur, waarbij in het geval van Engeland besloten beleidsgemeenschappen opdoemen, terwijl in het geval van Duitsland complexe bestuursnetwerken op de voorgrond treden. De structuur van deze gemeenschappen en netwerken blijkt gevolgen te hebben voor de heersende beleidsstijlen en -culturen. In paragraaf 4 wordt vervolgens gekeken naar de mate waarin en de wijze waarop de procedures voor de aanleg en financiering van verkeersmiddelen het beleidsmatig handelen inperken en geleiden.

Na paragraaf 4 krijgt de verhandeling een abstracter karakter. In de paragrafen 5 en 6 wordt de voorafgaande analyse geplaatst in het kader van de staatstraditie en de bestuurlijke constitutie (paragraaf 4), die vervolgens weer beschouwd worden in het licht van uiteenlopende democratiemodellen (paragraaf 5). De rond Birmingham en München aangetroffen institutionele patronen blijken in essentie aan te sluiten bij twee door Lijphart omschreven democratiemodellen – het Westminstermodel, waarin machtsscheiding en machtsconcentratie centraal staan, en het Consensusmodel, waarin machtsdeling en machtsverspreiding voorop staan. In paragraaf 6 grijp ik tenslotte terug op het thema van het bestuurlijk leervermogen. De in de twee bestuurssystemen ingebouwde mogelijkheden en beperkingen voor functioneel (enkele lus) leren en substantieel (dubbele lus) leren zullen in deze slotparagraaf centraal staan.

8.2 Bestuursstructuren tussen lokaal en nationaal bestuur

De ruimte tussen lokaal en nationaal bestuur wordt in Engeland beheerst door (functionele) beleidssectoren, terwijl de mesobestuurlijke ruimte in Duitsland meer door (territoriale) bestuurslagen bepaald wordt. Het Britse bestuursstelsel is, volgens Hesse en Benz (1990: 17), meer 'funktionalisiert', terwijl het Duitse bestuursstelsel 'territorialisiert' is. Hieronder zal blijken dat de bestuurlijke bovenbouw van Birmingham relatief veel mogelijkheden inhoudt voor een gesloten hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie, terwijl de bestuurlijke bovenbouw van München relatief veel beperkingen aan deze cultuurcoalitie oplegt. De organisationele bovenbouw van München biedt daarentegen weer meer kristallisatie- en aanknopingspunten voor een egalitaire cultuur dan die van Birmingham.

Birmingham: verkokerde bovenbouw

Tussen het Engineers Department van de gemeente Birmingham en het Highways Department van het nationale verkeersministerie bestaat een relatief directe band, die nauwelijks door horizontale lijnen doorsneden wordt. Met uitzondering van de periode tussen 1974 en 1986 heeft de gemeente Birmingham te maken gehad met slechts één bestuurslaag boven zich: de centrale regering in Londen.

In 1974 werd tussen Birmingham en het rijk een Metropolitan County Council geschoven, evenals in vijf andere grootstedelijke gebieden. In feite werd het stelsel van 'Two Tier Local Government', dat reeds bestond in het landelijk gebied en in de Londense regio (in de vorm van de Greater London Council), overgebracht naar de grote provinciesteden (Rhodes, 1981).¹ Eind jaren zeventig–begin jaren tachtig ontwikkelde de WMCC zich, enigszins onverwacht, als tegenkracht in het verkeers- en ruimtelijke ordeningsbeleid. Ooit opgericht met een tamelijk technocratische taakstelling, ging dit orgaan zich steeds politieker en controversiëler opstellen. De WMCC zette zich af tegen het autovolgende beleid van de

gemeente Birmingham. Met haar tarievenbeleid ter stimulering van het openbaar vervoer wekte de Metropolitan County Council ook een groeiende irritatie op bij de centrale regering in Londen. Over het algemeen bleek de WMCC gevoeliger voor egalitaire en postmaterialistische ideeën dan de gemeente Birmingham of de centrale regering in Londen.

De opheffing van de WMCC in 1986 – tegelijk met de vijf andere MCC's en de GLC – maakte aan deze 'countervailing force' echter weer een einde.² Het langverwachte Structure Plan, dat in 1986 eindelijk gereed was gekomen, kon meteen weer de prullebak in, tegelijk met het oude planningssysteem, dat de Conservatieven wensten te vervangen door een meer marktanaloog systeem (Thornly, 1991; Davies, 1989a; Brown, 1992). Sinds 1986 ziet het DoE erop toe dat de gemeentelijke bestemmingsplannen (Unitary Development Plans) in overeenstemming zijn met een Regional Guidance. Wanneer de gemeenten in een regio het niet eens kunnen worden, kan het DoE een dergelijke leidraad voor hen opstellen. De Conservatieve regering heeft bovendien bepaald dat het DoE wijzigingen kan aanbrengen in een Regional Guidance. Dit is in feite een hiërarchisch middel ter bevordering van een individualistische filosofie. De Regional Guidance is in vergelijking met het vroegere Structure Plan: "limited in range of topics and depth of treatment of strategic issues; it tends to be generalised and is not a policy document; it lacks real public participation", aldus Leach (1989: 4). Vanuit de egalitaire cultuur geredeneerd is het nieuwe planningssysteem een achteruitgang.

Na de opheffing van de WMCC is voor de intergemeentelijke samenwerking op strategisch gebied een Joint Committee opgericht, waarin de Majority Leaders van de zeven gemeenteraden zitting hebben. Binnen deze commissie is inmiddels een subcommissie ingesteld voor planning en transport. Voor de verschillende functionele gebieden zijn Joint Boards – gemeenschappelijke regelingen met een verplicht karakter – opgericht.³ De zeven gemeenten moeten aan deze bestuursvormen deelnemen, maar er bestaat geen mogelijkheid om individuele gemeenten te 'overrulen'. De regionale samenwerking krijgt bijgevolg een sterk voluntaristisch karakter. Er gebeurt alleen iets als alle gemeenten het eens zijn; incrementele veranderingen blijken in de praktijk het hoogst haalbare, tenzij de centrale regering ingrijpt (Van der Berg c.s., 1991; Leach & Game, 1991).

Een integraal middenbestuur heeft nooit bestaan in Engeland (de MCC was immers een tweede laag van lokaal bestuur). De acht Standard Regions in Engeland, waarvan de West Midlands Region er één is, zijn puur administratief van aard (Sharpe, 1993). Nationale ministeries zoals het Department of Transport en het Department of the Environment hebben de standaard-regionale indeling benut voor de inrichting van administratieve verlengstukken in de regio. Het DoT heeft in de West Midlands Region⁴ bijvoorbeeld een Regional Office, dat het hoofdkantoor in London adviseert bij de beoordeling van de verschillende lokale TPP's.⁵ Een platform voor integrale besluitvorming over een reeks beleidsterreinen ontbreekt. Er is wel een platform voor (vrijblijvende) dis-

cussie – het West Midlands Regional Forum – maar deze institutie wordt algemeen als uitermate zwak beoordeeld.⁶

München: omringd door bestuurslagen

Tussen de wegenbouwsektor op nationaal niveau en die op lokaal niveau bevindt zich in Duitsland, anders dan in Engeland, een reeks van bestuurslagen en coördinatiestructuren die, direkt of indirekt, een relatief voordeel zijn geweest voor de egalitaire beleidscultuur en een relatief nadeel voor de hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie.

“An observer from the United Kingdom cannot fail to be struck by the great number of administrative tiers that he encounters in West Germany”, bekent McDermott (1981: 183). De deelstaat Beieren kent niet minder dan drie niveaus van lokaal bestuur: de Gemeinde, de Kreis en het Bezirk.⁷ Het Kreisbestuur vormt tegelijk de middelste laag van het lokaal bestuur én de onderste laag van het deelstaatbestuur (het Land laat haar toezicht gedeeltelijk over aan de Kreis). Een grote stad als München is Gemeinde en Kreis tegelijk. Het Bezirk is de bovenste laag van het lokaal bestuur én de middelste laag van het deelstaatbestuur. Wat dat betreft is Beieren uniek in de BRD. Nergens anders kiest de bevolking nog een derde orgaan voor integraal lokaal bestuur: de Bezirkstag. Aan het hoofd van het Bezirk staat een benoemde Regierungspräsident, die als toezichthouder en als coördinator van gedeconcentreerde diensten een invloedrijke positie heeft in de regio. München heeft te maken met het Bezirk Oberbayern, dat zich onder andere op het vlak van natuur en milieu profileert (Roth, 1992: 122).

Tussen de Landeshauptstadt München en het Bezirk Oberbayern bevindt zich een lappendeken van functionele samenwerkingsverbanden. Het Münchner Verkehrs Verbund (mvv) opereert in dit vlak als tariefgemeenschap en vervoer-regio.⁸ Daarnaast zijn er in de Münchense agglomeratie – bij de deelstaat bekend als Planungsregion 14 – nog twee verbanden voor integrale planning actief. Het Planungsverband äußerer Wirtschaftsraum München (PVäWRM) bestaat sinds 1950 als vrijwillig samenwerkingsverband van de stad München, acht naburige Kreise en daarin liggende gemeenten.⁹ Dit verband steunt, adviseert en coördineert de deelnemende besturen in hun planningswerk. Het tweede orgaan, het Regionale Planungsverband München (RPVM), dat nagenoeg hetzelfde gebied dekt als het PVäWR, is in 1973 op instigatie van de deelstaat opgericht.¹⁰ De belangrijkste taak van het RPVM is het maken van een regionaal structuurplan, dat als schakel tussen de lokale Entwicklungspläne en het Landesentwicklungsplan moet dienen. Het structuurplan kan met meerderheid van stemmen worden vastgesteld. De uitvoering van de voornemens kan evenwel niet door de meerderheid worden afgedwongen (Lehmann-Grube & Seele, 1983: 113-15; Fürst c.s., 1990: 251-310).

Integrale regionale planning kent in het Münchense een langere traditie dan in het Birminghamse. Ver voor de oprichting van het RPVM werden er al regionale plannen gemaakt.¹¹ Midden jaren zeventig werd München ogenschijnlijk door Birmingham ingehaald. Terwijl in de West Midlands van bovenaf een

regiobestuur werd ingesteld, bleef de regionalisering in de Münchense regio door weerstand van onderaf beperkt tot de instelling van een planningsregio. De kleinere buurgemeenten van München hadden de deelstaat mee gekregen in hun verzet tegen een hiërarchisch bovengeschildt regiobestuur (Fürst & Müller, 1985). Na verloop van tijd legde ook de gemeente München – ooit een fervent voorstander van stadsregionaal bestuur – zich neer bij de gekozen planningsbenadering, die op termijn duurzamer en effectiever bleek dan de Birminghamse benadering.

Het Regionalplan van het RPVM is veelomvattender en ambitieuzer dan zowel het (oude) Structure Plan als de (nieuwe) Regional Guidance voor de West Midlands agglomeratie. Het doel van het RPVM is een evenwicht vinden tussen (economische) groei en (ecologische) beheersing. Het is, volgens Fürst cum suis (1990: 271): “gerade das enorme Wachstum, das den Regionalverband in die Rolle eines Lobbyisten für Grünbelange drängt”. Als milieulobbyist werkt de RPVM vaak, maar niet altijd, samen met het Bezirk Oberbayern. Dit Bezirk heeft namelijk een dubbele loyaliteit: enerzijds is het loyaal aan de milieubewuste Münchense regio; anderzijds is het verbonden met het Innenministerium van de deelstaat, dat economische groei relatief sterk benadrukt. Het RPVM kan echter direct steun zoeken bij het Beierse Ministerie voor Ruimtelijke Ordening en Milieu, “das dem Umweltschutz in der räumlichen Planung einen hohen Stellenwert einräumt” (Fürst c.s., 1990: 307). Daarnaast heeft het RPVM nog een potentiële bondgenoot in de “Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München” die uitdrukkelijk belast is met het bewaken van de ‘Freizeitwert’ van München en omstreken.

Terwijl er tussen lokaal en nationaal bestuur in Engeland een gat gaapt – dat slechts opgevuld wordt door administratieve verlengstukken van de nationale departementen – wordt de mesobestuurlijke ruimte in Duitsland opgevuld door een instituut dat in Europees vergelijkend perspectief als bijzonder sterk ontwikkeld naar voren komt (Bullmann, 1994; Toonen c.s., 1992). De deelstaat is een politiek-bestuurlijke factor die – zeker in het geval van Beieren – niet onderschat mag worden. De Freistaat Bayern heeft een eigen regering, minister-president en twee-kamerparlement, alsmede een eigen constitutioneel hof en eigen toezichthouders in den lande. Belangengroepen en massamedia nemen dit bestuur uiterst serieus, evenals de federale regering in Bonn. Beieren is niet alleen een omvangrijke en zelfbewuste deelstaat, het is ook de thuishaven van de CSU die verschillende naoorlogse bondsregeringen aan een meerderheid heeft geholpen. De Beierse CSU heeft haar machtspositie in het verleden regelmatig benut voor de behartiging van regionale belangen, ook al betekende dit soms dat zij tegen de wensen van haar christendemocratische zusterpartij CDU moest ingaan (Mintzler, 1984; Roth, 1992).

De uitvoering van het nationale rijkswegenbeleid is in handen van de deelstaat, die op dit terrein (formeel) sterk afhankelijk is van de federatie: de bond beheert de financiën én heeft aanwijzingsbevoegdheden. Garlichs, Scharpf en

anderen hebben echter aangetoond dat er van éézijdige top-down beïnvloeding geen sprake is. De bond blijkt op dit beleidsterrein zeer afhankelijk te zijn van de deelstaat en de daarbinnen opererende Regierungsbezirken. Niet alleen voor de uitvoering – het federale verkeersministerie heeft namelijk geen uitvoerende macht – maar ook voor de planning van snelwegen. Het Bundesverkehrsministerium mist gewoonweg het vermogen (zowel in termen van personeel als in termen van lokale kennis) om controversiële projecten tot een goed einde te brengen in complexe grootstedelijke gebieden (Garlichs & Hull, 1978; Scharpf c.s., 1978; Garlichs, 1980). De Freistaat Bayern is op zijn beurt weer sterk afhankelijk van de Regierungsbezirken met hun januskop: enerzijds verlengstuk van de deelstaat; anderzijds vertegenwoordiger van de Bezirksbevolking.

Als verlengstukken van de deelstaat vallen de Bezirken onder het Beierse Ministerie van Binnenlandse Zaken,¹² dat weer functioneel verbonden is met het nationale verkeersministerie. De positie van de Beierse 'Innenminister' is echter niet te vergelijken met die van de 'Regional Director of the Department of Transport in the West Midlands'. De eerste heeft in tegenstelling tot de tweede rekening te houden met een volksvertegenwoordiging en met collega's binnen de deelstaatregering. Het 'Kollegialitätsprinzip' en het 'Führungsprinzip' (welke een medebeslissende rol voor de collega-ministers en een doorslaggevende rol voor de minister-president reserveren) vormen een correctie op het 'Ressortprinzip', dat aan de minister een bepaald terrein toewijst (Roth, 1992: 94). Daar komt bij dat verkeersvraagstukken op een merkwaardige manier verdeeld zijn. Het Innenministerium cordineert wegenbouwprojecten,¹³ maar is daarnaast ook verantwoordelijk voor het interregionale treinverkeer¹⁴ (IC en ICE). Het integrale verkeersbeleid (voor alle verkeersmodes, privaat én publiek) is evenwel ondergebracht bij het Ministerium für Wirtschaft und Verkehr. Het Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen houdt de ruimtelijke inpassing van het verkeer en de consequenties voor het milieu in de gaten. Beieren had eerder dan de bond en alle andere deelstaten een milieuminister, zoals het ook al eerder een krachtige natuurbeschermingsbeweging kende.¹⁵

8.3 Beleidsgemeenschappen versus bestuursnetwerken

Hoe zijn de hiervoor beschreven subnationale bestuursstructuren verbonden met het nationale bestuursstelsel? Wat betekenen deze verbindingen voor de ontwikkeling van beleidsculturele regimes? Deze vragen geven richting aan de volgende paragraaf. Daarin laat ik zien hoe beleidsculturen gevormd worden door zeer verschillende institutionele 'mallen'. In het Duitse geval hebben we te maken met uitgestrekte polycentrische bestuursnetwerken, die relatief veel actoren met uiteenlopende achtergronden met elkaar in verband brengen. In het Britse geval treffen we besloten en geconcentreerde beleidsgemeenschappen aan, die relatief weinig actoren aan een gemeenschappelijk referentiekader binden.

Engeland: besloten beleidsgemeenschappen

De functionele verkokering die we op subnationaal niveau in Engeland aantreffen zet zich voort op nationaal niveau. Hoewel op dit niveau meer integrerende instituties bestaan dan op lokaal en regionaal niveau – denk vooral aan de minister-president en het kabinet – zijn ook hier de verticale lijnen sterker dan de horizontale lijnen. "The policymaking map is in reality a series of vertical compartments or segments – each segment inhabited by a different set of organised groups and generally impenetrable by 'unrecognised groups' or the general public", aldus Richardson and Jordan (1979: 7).

De beleidskokers verkeer, ruimtelijke ordening en milieu opereren goeddeels gescheiden van elkaar. "DoT and DoE are in the same building, but they are capable of pursuing diametrically opposed policies", aldus een lokale planner met ervaring op nationaal niveau. Binnen het Department of Transport bestaat weer een scherpe scheiding tussen de omvangrijke wegensektor en de andere, minder volgroeide sectoren. Het feit dat ongeveer 80% van het DoT-personeel zich in de wegensektor bevindt heeft er toe bijgedragen dat het DoT ook wel spottend het 'Department of Roads' wordt genoemd.¹⁶ Het Highway Directorate wordt in de literatuur doorgaans beschreven als een gesloten systeem: "a self-contained integrated hierarchy for road programme administration and technical work" (Painter, 1980: 172). Binnen deze omgeving kan een technocratische managementstijl goed gedijen – een stijl waarin de behoefte als gegeven wordt beschouwd en de aandacht vooral op de middelen en technieken is gericht.

Intersektorale afstemming is weinig geformaliseerd in de Britse rijkdienst. Men overlegt ad hoc, informeel en bij voorkeur slechts als er een praktische aanleiding toe is. Het interdepartementale verkeer is goeddeels gericht op de minimalisatie van wederzijdse interventies. In bilaterale informele contacten tast men elkaars beleidsruimte af (Jordan & Richardson, 1982: 92). In de wegensektor wordt het non-interventiebeginsel vanouds ver doorgevoerd. Men bemoeit zich zo min mogelijk met andere sectoren en wenst zelf ook zo veel mogelijk met rust gelaten te worden (Starkie, 1976: 19; 1982: 152). Met de integratie van het Department of Transport in het Department of the Environment (DoE) in 1970 werd de autonomie van de wegensektor tijdelijk bedreigd. "But the highways wing showed a marked resilience against the integrationist ideas behind DoE's creation", schrijft Painter (1980: 176). Toen het DoT in 1976 weer een apart departement werd, stond deze beleidskoker nog kaarsrecht overeind. Het uitgekleden DoE werd teruggeworpen op de 'law and order' aspecten van het binnenlands bestuur. In vergelijking met continentale Ministeries van Binnenlandse Zaken heeft het DoE een beperkte rol. Ze heeft bijvoorbeeld geen rijksheren in de regio die intersektorale afstemming op subnationaal niveau kunnen bevorderen (zie Humes, 1991: 112).

Een cruciaal kenmerk van de Britse beleidssectoren is dat per deelterrein zogenaamde 'policy communities' actief zijn. In relatief ondoorzichtige en beslo-

ten 'inner circles' werken beleidsambtenaren samen met specialisten uit het veld (Rhodes, 1988; Sampson, 1992: 37). De term *gemeenschap* wordt gebruikt om aan te geven dat het gaat om sociale verbanden met een sterk 'ons-kent-ons' karakter. De leden van de beleidsgemeenschap verstaan elkaars taal en hebben gedeelde opvattingen over wat acceptabel is en wat 'not done' is. De geprefereerde interactiestijl in beleidsgemeenschappen is informeel, pragmatisch en 'gentlemanly'. Maatschappelijke actoren die zich in het verleden respectabel hebben opgesteld, hebben het recht verdiend om vroegtijdig betrokken te worden bij de beleidsvorming. In het verleden stelde de overheid, geleid door een behoefte aan maatschappelijke steun en medewerking, zich vaak reactief op ten aanzien van de wensen in het veld. Alles was gericht op het vermijden van activiteiten die de wensen van gevestigde maatschappelijke belangengroepen zouden doorkruisen. Beleidsgemeenschappen worden dan ook wel vergeleken met 'magnetische velden' die de neiging hebben om eenmaal gevormd beleid in stand te houden (Jordan en Richardson, 1982: 92). Actoren die het magnetisch veld willen doorbreken krijgen vanouds moeilijk toegang tot de beleidsgemeenschap, zeker als zij zich niet aanpassen bij de geprefereerde omgangsvormen van 'old chaps' onder elkaar.

De ongeschreven regels die de beleidssectoren – en de beleidsgemeenschappen daarbinnen – beheersen werken de positieve diagonaal tussen de hiërarchische en de individualistische beleidscultuur sterk in de hand. Dit geldt in het bijzonder voor de wegenbouwsector, waar de maatschappelijke clientèle, verenigd in de zogenaamde 'road lobby', zich immer als een constructieve en respectabele steunpilaar heeft opgesteld.¹⁷ De wegenlobby is het cluster van automobielfabrikanten, automobilistenclubs, oliemaatschappijen, cement- en asfaltproducenten, constructiebedrijven, verladers en vervoerders die met hun eigen belangenverenigingen, maar vooral ook met de overkoepelde British Road Federation, invloed proberen uit te oefenen op het DoT en andere voor hun belangen relevante instanties, zoals het Ministerie van Financiën.

De wegenlobby is een netwerk van actoren en organisaties met een gelijkgestemd belang in wegenbouw. De kwaliteit en de effectiviteit van haar optreden wordt door vriend en vijand hoog aangeslagen (Finer, 1958; Dunleavy, 1980; Hamer, 1987; Sampson, 1992). Dit netwerk is afhankelijk van overheidsbeslissingen, maar omgekeerd zijn degenen die deze beslissingen nemen ook sterk afhankelijk van de steun, kennis en ervaring uit het veld. De publikaties van de British Road Federation zijn bijvoorbeeld een gezaghebbende bron van beleidsinformatie. Commerciële constructiebedrijven hebben praktische kennis en ervaring die van grote waarde is voor een rijksdienst waarin veel belangrijke posten door 'trained amateurs' worden bezet – een patroon dat samenhangt met de traditionele 'non-executant role of central government'. Het nationale transportministerie dat zich in het publiek debat over het algemeen sterk hiërarchisch opstelt, blijkt achter de schermen sterk afhankelijk van de advisering en medewerking van haar maatschappelijk achterban (Hamer, 1987). Porrit schrijft in dit

verband: "This country has no coherent transportation policy and it is the road lobby that has most effectively and consistently exploited this policy vacuum".¹⁸

De ongeschreven regels van de wegenbouwsector zijn duidelijk in het nadeel van een egalitaire actie- en protestcultuur.¹⁹ Alleen groepen die zich beschaafd en gematigd opstellen – zoals de vertegenwoordigers van de National Trust en de Society for the Promotion of Nature Conservation – kunnen op blijvend respect rekenen. Vertegenwoordigers van de nieuwe, in beginsel meer radicale organisaties, als Friends of the Earth en de Conservation Society hebben zich moeten matigen en aanpassen om deel te kunnen nemen aan de overlegcircuits in de burelen van het Department of the Environment (Murphy, 1985: 154). Volgens sommigen krijgen milieugroeperingen langs deze weg een nep 'insider status' bij overheidsorganisaties die er niet echt toe doen, terwijl de departementen die de feitelijke macht hebben – zoals het Department of Transport – zich onverminderd blijven richten op de traditionele clientèle (vgl. Vogel, 1986: 52). De inkapseling van een aanzienlijk deel van de milieubeweging in sektorale 'inner circles' verklaart volgens Rootes (1993: 183) het feit dat de Britse milieubeweging in vergelijkend perspectief een hoog 'establishment'-gehalte heeft.

Duitsland: uitgestrekte bestuursnetwerken

Als men in Engeland spreekt over 'networks' dan denkt men in eerste instantie aan de verhoudingen binnen beleidssectoren: aan beleidsgemeenschappen zoals boven beschreven. Als men in Duitsland spreekt over 'Verflechtung' dan doelt men vooral op de netwerken tussen gebiedsautoriteiten in het binnenlands bestuur. Daarmee is niet gezegd dat clientèle-relaties binnen beleidssectoren in Duitsland onbelangrijk zijn. Het Bundesverkehrsministerium in Bonn is evengoed als het Department of Transport in Londen verdeeld in divisies, die structureel verbonden zijn met verschillende segmenten van de vervoersmarkt. De hiërarchische cultuur en de marktcultuur weten elkaar in Duitsland ook wel te vinden (Page, 1985: 101; Dekker, 1989: 76). Het verschil met Engeland is echter, dat deze culturen institutioneel minder aansporing en gelegenheid krijgen om exclusieve 'inner circles' te ontwikkelen. De institutionele structuur ontmoedigt dit op verschillende manieren.

Het Duitse polycentrische bestuurssysteem is over het geheel bekeken minder bevorderlijk voor het ontstaan van almachtige beleidscoterieën dan het Britse monocentrische bestuurssysteem. Zoals het Britse systeem de vorming van besloten 'beleidsgemeenschappen' in de hand werkt, zo werkt het Duitse systeem de vorming van wijdvertakte 'bestuursnetwerken' in de hand (Lehmbruch, 1989). Een bestuursnetwerk kent meerdere zwaartepunten, is wijder vertakt, transparanter en opener dan een beleidsgemeenschap (Atkinson & Coleman, 1992). Omdat de beslissings- en vetomacht in Duitsland meer gespreid is dan in Engeland moet de wegenlobby haar aandacht over verschillende bestuurscentra verdelen, hetgeen meer inspanning vereist zonder dat daar noodzakelijkerwijs meer rendement tegenover staat. Terwijl deze omstandighe-

den problemen opleveren voor de (marktgeoriënteerde) wegenlobby, bieden ze mogelijkheden voor de (egalitair georiënteerde) anti-wegenlobby. De eerste lobby is gebaat bij de concentratie van beslissingsmacht; de tweede is gebaat bij de spreiding van blokkeringsmacht.

Daarnaast wordt de autonomie van de wegensektor, die in Engeland relatief groot is, in Duitsland beperkt door institutionele arrangementen op nationaal niveau. Binnen het Bundesverkehrsministerium heeft de Straßenabteilung minder overwicht en minder discretie dan het Highways Directorate binnen het Department of Transport. De openbaar vervoerssektor legt in het Duitse verkeersministerie relatief veel gewicht in de schaal. Bovendien zijn er betrekkelijk sterke coördinatiestructuren in het leven geroepen met het oog op een geïntegreerd verkeersbeleid (Scharpf, 1977). Het laatste weerspiegelt een algemeen patroon. De overlegcultuur is in de Bonner bureaucratie over het geheel genomen meer pro-actief, gestandaardiseerd en principieel van karakter, terwijl de overlegcultuur in Whitehall over het algemeen meer reactief, ad hoc en praktijkgericht van aard is. Grof gezegd gaan ambtenaren in Whitehall pas om de tafel zitten als er een concrete aanleiding toe is, terwijl een goed deel van het overleg in Bonn ook ingegeven wordt door hypothetische situaties, door institutionele sleur en – zo nu en dan – door ‘Prinzipienreiterei’ (vgl. Dyson, 1982; Jordan & Richardson, 1982; Jann, 1983; Jones & Kavanagh, 1985; Von Beyme, 1985). Garlichs heeft beschreven hoe de wegenbouwsektor sinds het eind van de jaren zestig langzaam aan verweven is geraakt met het ruimtelijke ordeningssysteem en hoe de wegenbouwsektor in toenemende mate ingebonden is door de groeiende milieusektor. Het grote voordeel van de milieusektor was dat zij een participatief-ingestelde maatschappelijke achterban kon mobiliseren (Garlichs, 1980: 65-7; zie ook Hucke, 1985 en Koopmans, 1992).

In het verlengde hiervan moet gewezen worden op de invloed van de corporatieve gedachte, die zich niet alleen op sociaal-economisch terrein doet voelen. De kern van deze gedachte is dat de overheid op een verzoenende manier tussen maatschappelijke tegenpolen dient te staan. In het sociaal-economisch beleid wenst men de werkgevers en de werknemers te zien als ‘sociale partners’ (een idealistische benaming die in de realistische Engelse bestuurscultuur moeilijk begrepen wordt; daar kan men de genoemde groepen niet anders zien dan als ‘sociale rivalen’ die in het politieke speelveld vanzelfsprekend tegenover elkaar staan en – zoals voetbalteams – op verschillende doelen gericht zijn). De corporatieve gedachte wordt in zekere zin doorgetrokken naar de spanningsverhouding tussen economische en ecologische belangengroepen. Terwijl deze in Engeland doorgaans aan verschillende vergadertafels aanschuiven, worden ze in Duitsland vaak met elkaar om de tafel gezet. In overeenstemming met het corporatieve model wordt dergelijk overleg meestal ook in een formeel kader geplaatst, dat voor de buitenwereld aanmerkelijk transparanter en controleerbaarder is dan het Britse onderons-circuit. Egalitaire groepen hebben vaak een statutair recht op participatie, hetgeen betekent dat zij minder afhankelijk zijn van sociale acceptatie dan hun Britse tegenhangers.

Uiteindelijk laten de geïnstitutionaliseerde patronen van beleidsontwikkeling de Duitse overheid minder ruimte dan de Britse overheid in de contacten met het maatschappelijk veld (Page, 1985: 100-6). Ten eerste kan de Duitse overheid minder selectief zijn bij de consultatie van maatschappelijke groepen. Terwijl Britse beleidsvormers hun consultatiepraktijken doorgaans kunnen toespitsen op hun maatschappelijk clientèle, zijn Duitse beleidsvormers veelal verplicht om maatschappelijke tegenstrevers te horen en zo mogelijk te verzoenen. Ten tweede heeft de Duitse overheid minder mogelijkheden dan de Britse overheid om, als het er echt op aan komt, tegen de maatschappelijk stroom in te roeien. De Britse overheid kan maatschappelijke tegenwerking uiteindelijk beter negeren dan de Duitse. 'Accommodation' is een geprefereerd onderdeel van de Britse beleidsstijl, geen verplicht onderdeel, zoals in het geval van de Duitse 'collaboratieve' beleidsstijl (Page, 1985: 102). Schrijvend over de Duitse beleidsstijl stelt Dyson (1982: 45): "Policy sectors tend to involve an interlocking of levels of government (...) and depend for their stable functioning on a careful and laborious political clearance at formulation and implementation stages. The idea of 'non-negotiable' policy has, therefore, been less apparent (in Germany, FH) than in Britain". De Britse overheid kan er voor kiezen om in sommige gevallen *geen* water bij de water te doen.²⁰ Voor de Duitse overheid bestaat die keuzemogelijkheid veel minder.

8.4 Procedures voor de aanleg en financiering van verkeersmiddelen

Het denken en doen over autoverkeer wordt natuurlijk ook in banen geleid door de procedures die gelden voor de aanleg en financiering van verkeersmiddelen. Sommige procedurele regimes zijn gunstiger voor een autovolgend beleid dan andere, die wellicht weer gunstiger zijn voor een alternatiefbevorderend beleid. In deze tussenparagraaf ga ik in op de heersende procedurele regimes in Engeland en Duitsland. Daarbij concentreer ik me op de hoofdlijnen van deze regimes. Voor een gedetailleerd overzicht van procedurele bepalingen en uitzonderingsclausules is hier helaas geen plaats.

Engeland: uiteenlopende regimes

Volgens velen is het verkeersbeleid in Engeland ernstig gedesintegreerd. Op nationaal niveau zoekt men tevergeefs naar een overkoepelde verkeersplanning. Verkeersplanning is projektplanning: sterk ad hoc en weinig ver vooruitziend.²¹ Dit wordt overigens niet door iedereen betreurd. Sommigen zijn er ronduit trots op dat het Engelse bestuur zich niet heeft laten verleiden tot de 'illusie van integrale planning' (Jones, Wincott & Travers, 1990: 42). De procedures voor de aanleg en financiering van infrastructuur dragen de sporen van de desintegratie.

De aanleg van majeure wegen in Engeland was tot voor kort procedureel scherp gescheiden van de aanleg van majeure railverbindingen.²² Een majeur wegenbouwproject vereiste een 'Public Inquiry Procedure', die in feite aanving

wanneer de nationale overheid het project opnam in haar National Roads Programme. Aan de vaststelling van de route kon overleg voorafgaan met de lokale betrokkenen, maar dit was statutair niet verplicht. Als er bezwaren waren die niet ad hoc door het Department of Transport weggenomen konden worden, was de overheid verplicht een Public Inquiry te organiseren (Houlihan, 1991: 7). Het DoT en het DoE benoemden dan een Inspector – doorgaans een ex-ambtenaar met ruime ervaring in de ruimtelijke ordening – die de voors en tegens tegen elkaar afwoog en vervolgens een rapport met aanbevelingen stuurde naar het DoT en het DoE. Deze besloten uiteindelijk om al dan niet verder te gaan met het project. Voor majeure lokale wegen konden soortgelijke Inquiries georganiseerd worden²³ (Jones c.s., 1990: 77).

De Public Inquiry Procedure werd om verschillende redenen bekritiseerd. De overheid zou zowel advocaat als rechter zijn in eigen zaak. De formele, legalistische sessies zouden ontoegankelijk en intimiderend zijn voor het gewone publiek (Jones c.s., 1990: 78). De publieke informatievoorziening zou ernstig tekortschieten en de discussie zou slechts kritiek toestaan op instrumentele aspecten en niet op de wezensvraag of er eigenlijk wel behoefte bestaat aan het project (Tyme, 1978: ix). In reactie op deze kritiek bracht de regering in 1978 een White Paper uit waarin een onderscheid werd gemaakt tussen de uitgangspunten van beleid en de uitwerking van deze uitgangspunten op lokaal niveau. Public Inquiries dienden zich te beperken tot het tweede daar het eerste het prerogatief van de nationale overheid werd geacht. Betrokken burgers moesten de principebeslissing over een rijksweg toevertrouwen aan hun vertegenwoordigers op nationaal niveau, maar zij konden via de Public Inquiries wel bijdragen aan het leveren van maatwerk op lokaal niveau (Starkie, 1982: 137). Ter verzachting werd de kritische burger een uitbreiding van de participatie- en inspraakmogelijkheden in het vooruitzicht gesteld. De belofte van een meer participatieve wegenplanning vervaagde echter weer toen de Conservatieven onder leiding van Margareth Thatcher de macht overnamen en zich met veel elan op, onder andere, het Motorway Programme stortten. De opeenvolgende Conservatieve regeringen toonden een steeds geringere bereidheid om zich open te stellen voor de (tegen)argumenten van de milieubeweging, die door Thatcher op een zeker moment zelfs 'the enemy within' werd genoemd (Vogel, 1993: 262).

Majeure railprojecten worden meestal via 'Private Legislation' en soms via 'Hybrid Legislation' geregeld (Jones, c.s., 1990: 75). Een Private Bill is een door een buitenparlementaire actor opgesteld wetsontwerp, waarin een uitbreiding van of een uitzondering op algemene wetgeving wordt voorgesteld. Langs deze weg moet de gemeente Birmingham bijvoorbeeld toestemming vragen om een metro te kunnen aanleggen. Het parlement beslist in kleine commissie over zulke aanvragen. Hier worden bezwaarschriften en steunbetuigingen tegen elkaar afgewogen. De procedure is weinig transparant en weinig toegankelijk voor de klagende burgers die vaak tegenover een organisatie staan die veel beter voorbereid is op het quasi-gerechtelijk steekspel in de parlamentscommissie.

Het is voor de tegenstanders cruciaal om een medestander te hebben binnen het parlement, omdat een individueel parlamentslid de procedure in de kleine commissie danig kan traineren (Jones c.s., 1990: 14-5). De figuur van de Hybrid Bill is voor de Birminghamse casus minder relevant.²⁴

Voor 1968 werden lokale wegenplannen, mits goedgekeurd door het Department of Transport, voor 75% uit de rijksmiddelen gefinancierd. In de Transport Act van 1968 werd geregeld dat lokale investeringen in openbaar vervoer in principe hetzelfde subsidiepercentage zouden kunnen ontvangen. Van deze gelijkschakeling kwam in de praktijk echter weinig terecht. In de zeventiger jaren ging het overgrote deel van de Transport Supplementary Grant (TSG) nog steeds naar wegenbouw.²⁵ Sinds 1983 is de TSG weer exclusief voor wegenbouw bestemd. Goedgekeurde projecten kunnen thans rekenen op 50% financiering door het rijk. De andere 50% mogen de gemeente lenen. Voor openbaar vervoersprojecten is er een zogenaamde 'Section 56 Grant' overgebleven, die in principe dezelfde leen/subsidie-verhouding in het vooruitzicht stelt. De Section 56 Grant is – in tegenstelling tot de 'Transport Supplementary Grant' – echter voor weinig gemeenten weggelegd; het budget is bescheiden.²⁶ Autosnelwegen worden in Engeland, evenals in Duitsland, voor 100% door de centrale overheid gefinancierd.

Duitsland: samenvallende regimes

In Duitsland zijn de aanlegprocedures en de financiële arrangementen beter ingesteld op een integrerend en egaliserend beleid ten aanzien van individueel en collectief verkeer dan in Engeland.

Sinds 1971 worden er op nationaal niveau strategische verkeersplannen gemaakt, waarin infrastrukturen voor het autoverkeer en het openbaar vervoer met elkaar in verband worden gebracht. Als eerste verscheen het Bundesverkehrswegeplan (erste Stufe 1973-1977), daarna kwam het Koordinierte Investitionsprogramm (1977-1985), vervolgens verschenen de Bundesverkehrswegepläne (1980, 1985, 1990) (zie Van Suntum, 1986: 157). Onderdeel van het koordinierte Investitionsprogramm is het Fernstraßenbedarfsplan, dat de Bond in overleg met de Länder vaststelt. De deelstaat Bayern gaat daarbij uit van een eigen Gesamtverkehrsplan, waarin de verschillende verkeersmodes integraal benaderd worden. Voordat een gepland infrastructuurproject gerealiseerd kan worden moet het een gestandaardiseerde procedure doorlopen, die in twee fasen uiteenvalt: het Raumordnungsverfahren (ROV) en het Planfeststellungsverfahren (PFV). Deze twee procedures worden op deelstaatniveau afgehandeld, waarbij een belangrijke coördinerende rol is weggelegd voor het Regierungsbezirk. Voor majeure railprojecten geldt in essentie dezelfde procedure als voor majeure wegenbouwprojecten.

Als bijvoorbeeld in de Münchense regio een autosnelweg gepland wordt, dan dient het geplande tracé eerst afgestemd te worden met de bestaande ruimtelijke plannen van de deelstaat. Ook moet er een Umweltverträglichkeitsprüfung (een soort milieueffect-rapportage) worden uitgevoerd.²⁷ Dit alles gebeurt bin-

nen het Raumordnungsverfahren (ROV). De Regierung Oberbayern coördineert daarbij de inbreng van de verschillende overheden en verbanden. Aan het eind van deze fase stelt de Bundesverkehrsminister een globaal tracé vast, dat vervolgens gereed gemaakt wordt voor het Planfestellungsverfahren (PFV). In deze fase verschuift het accent in theorie van het bestuurlijk systeem naar de betrokken burgers, die individueel verhaal kunnen halen. In de praktijk worden (groepen van) burgers ook al voor het PFV uitgebreid geïnformeerd en geconsulteerd. Volgens de corporatieve logica worden groepen uit verschillende 'levensbereiken' gehoord.²⁸ De afweging van de voors en tegens resulteert in het Planfeststellungsbeschuß, dat door getroffen burgers nog tot drie maal toe aangevochten kan worden voor de administratieve rechter.

Actiegroepen zorgen er in de regel voor dat de uitgebreide mogelijkheden voor beroep en bezwaar binnen het Duitse administratiefrecht ten volle worden benut. De administratieve rechter vormt dan ook één van de belangrijkste vertragende factoren in het wegebouwproces.²⁹ Tussen de initiële planning en de realisatie van infrastructuur ligt in Duitsland al snel een periode van zestien jaar – soms nog langer (vgl. WRR, 1994: 50). Toch verlopen het ROV en het PFV relatief efficiënt, doordat er vaste termijnen zijn vastgelegd. In Engeland loopt de bouw van snelwegen vaak uit door het ontbreken van een vast draaiboek, ofschoon de procedures zelf minder verfijnd zijn (Jones c.s., 1990: 90).

De financiële arrangementen voor wegebouw en openbaar vervoer zijn in Duitsland meer gelijkgeschakeld dan in Engeland. Het Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz regelt sinds 1971 de bijdrage van supralokale overheden aan lokale investeringen in wegen en openbaar vervoer: de federale overheid kan tot 60% bijdragen aan de investering en de deelstaatregering tot 25%. De werkelijke investeringen waren tussen 1967 en 1981 als volgt verdeeld: Bond 56%, Länder 21% en lokale overheden 23% (Hall & Hass-Klau, 1985: 33). Door haar relatief geringe eigen bijdrage werd het lokaal bestuur sterk geprikkeld tot het voeren van een actief en integraal verkeersbeleid (Von Einem, 1982: 19; Topp, 1989). In 1967 subsidieerde de federale overheid het autoverkeer nog meer dan het openbaar vervoer; de subsidieverhouding was 60% voor wegebouw en 40% voor openbaar vervoer. In de jaren zeventig werd deze verhouding langzaam aan omgedraaid naar 40/60; in de tachtiger jaren is de subsidieverhouding ongeveer fifty-fifty geworden (Van Suntum, 1986: 160).

8.5 Staatstradities en interbestuurlijke verhoudingen

Engeland en Duitsland vertonen grote verschillen wanneer men kijkt naar de staatstradities en de interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij doen zich paradoxale verschijnselen voor. Engeland is het prototype van een 'stateless society', maar het Verenigd Koninkrijk staat te boek als een sterk hiërarchisch georganiseerde eenheidsstaat. Duitsland is vanouds een krachtige 'state society', maar de naoorlogse Bondsrepubliek wordt beschreven als een gedecentraliseerde en op

coöperatie gerichte federatie. Deze schijnbare tegenstellingen worden hieronder ontrafeld, onder andere door onderscheid te maken tussen de 'externe staatsstructuur' – de traditionele verhouding tussen de staat en de maatschappij – en de 'interne staatsstructuur' – de geïnstitutionaliseerde relaties tussen de organen van de staat in engere zin (vgl. Dearlove, 1989: 533). Het geheel van interne en externe staatsstructuren – de constitutionele grondstructuur – heeft gevolgen voor de vorming en ontwikkeling van beleidsculturele regimes. De Britse constitutionele grondstructuur biedt op indirecte wijze voordelen aan de hiërarchisch-individualistische cultuurcoalitie en nadelen aan de egalitaire tegencultuur. Het omgekeerde geldt voor de constitutionele grondstructuur van naoorlogs Duitsland – met zijn bijzondere combinatie van oude en nieuwe arrangementen en gebruiken.

Engeland: Westminster Unitarisme in een *stateless society*

Ieder bestuursstelsel is in meer of mindere mate hiërarchisch: ongelijkheid in bestuurlijke posities, rollen en verantwoordelijkheden treft men overal aan. Desalniettemin is er grond voor de stelling dat het Engelse bestuursstelsel een hiërarchischer inslag kent dan het Duitse bestuursstelsel.

De essentie van het Westminster Unitarisme is machtsconcentratie en majoritaire besluitvorming, samengebond in het beginsel van 'Parliamentary Sovereignty' (Jones, 1991: 167 e.v). Westminster is het centrum en de bron van het bestuurlijk gezag. Er is geen geschreven grondwet of enig ander buiten het parlement gelegen beginsel waarop de lokale overheid haar bestaan kan grondvesten. Instelling, bevoegdheden en vrijheidsgraden van de Engelse gemeenten en counties worden bepaald door 'Acts of Parliament' (de Local Government Act en verschillende specifieke wetten en statuten, waaronder bijvoorbeeld de Birmingham Corporation Act). Deze wetten en statuten kunnen met een gewone parlamentsmeerderheid veranderd worden. De steun van één politieke partij is in de praktijk voldoende. De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht wordt gekenmerkt door symbiose en monisme. Het eerste betekent dat de twee machten met elkaar versmolten zijn: de nationale regering zetelt in de banken van de meerderheidsfractie. Het tweede hield vroeger in dat de regering ondergeschikt was aan de meerderheidsfractie waarvan ze onderdeel was. Sinds enige tijd is deze relatie omgekeerd.

Het Brits lokaal bestuur heeft geen algemene competentie, maar een gesloten, enumeratief vastgelegd takenpakket. Buiten de grenzen van dat pakket kan het lokaal bestuur door de rechter 'beyond authority' worden verklaard. Tegenover het ontbreken van 'ultra vires' stond vroeger – voordat het New Centralism van de regeringen Thatcher en Major hier definitief een einde aan maakte – een redelijk afgebakend en beschermd terrein van 'intra vires' (Jones, 1988). In tegenstelling tot de Napoleontische eenheidsstaten op het continent hield het nationaal bestuur in het Verenigd Koninkrijk traditioneel afstand van het lokaal bestuur. Afwezig was een Ministerie van Binnenlandse Zaken volgens het continentale model. Rijkspottekiijkers in de regio (zoals Commissarissen van de Koningin of

Préfects) ontbraken. Er was in feite sprake van een 'Dual Polity': een bestuurs-systeem bestaande uit twee ongelijke, van elkaar gescheiden bestuurlijke compartimenten (Bulpitt, 1983; Goldsmith & Page, 1987). Voor het centrale gezag in London was een rol gereserveerd in 'high politics' – 'low politics' werd overgelaten aan het lokaal bestuur. Het bestuursmodel was doortrokken van de hiërarchische gedachte dat ieder orgaan 'its proper place' moet kennen. Volgens sommigen ging de 'non-executieve' rol van het centrum gepaard met een "elite contempt for local government" (Humes, 1991: 120). De Oxbridge-generalisten in de nationale bureaucratie lieten de onbeduidende uitvoeringstaken maar wat graag over aan de lokale technocraten. Het duale model gaf aldus voeding én ruimte aan een instrumenteel-technocratische cultuur op lokaal niveau (vgl. Webman, 1982: 55).

Het centraal bestuur was in de Dual Polity duidelijk superieur aan het lokaal bestuur, maar van actief centralisme in de zin van gedetailleerde supervisie en interventie was betrekkelijk weinig te merken. Counties en gemeenten genoten in feite een 'splendid isolation' (Harding, 1989: 25). De afstandelijke houding van het nationale bestuur behoort inmiddels tot het verleden. Reeds in de jaren zestig en zeventig werden de functionele banden door de nationale ministeries aangehaald. Enerzijds maakten ze daarbij gebruik van de administratieve verlengstukken in de regio. Anderzijds interviewden ze met veldorganisaties direct in de lokale sfeer. In 1973 schaarde de Kilbrandon-commissie het Verenigd Koninkrijk reeds "among the most centralised of the major industrial countries in the world".³⁰ Sinds 1979 is de centralisatie nogmaals in een stroomversnelling geraakt. Het New Centralism van de regeringen Thatcher en Major vormt in wezen een variant op het 'centraliseren om te decentraliseren': de nationale overheid stelt orde op zaken, opdat de marktkrachten in het lokale systeem beter hun werk kunnen doen. Het toezicht is daarom sterk toegenomen; vooral de financiën zijn onderworpen aan streng toezicht. Verschillende taken zijn aan het lokaal bestuur onttrokken en uitbesteed aan 'profit' en 'not for profit' instellingen. In de steden zijn Task Forces, Action Teams en dergelijke opgericht, waar de lokale besturen weinig of niets over te zeggen hebben (Crouch & Marquand, 1989).

Het hoofddoel van de in 1979 ontketende 'Conservative Revolution' was de terugdringing van de collectieve sektor ten gunste van de marktsektor. Initiatieven als het Next Step Programme (de radicale tegenhanger van de Grote Operaties in Nederland) en arrangementen als het Citizens Charter werden opgezet om het marktdenken te revitaliseren. Het particulier initiatief kreeg meer ruimte in de publieke sfeer. De burger werd op zijn rol als consument van goederen en diensten aangesproken.³¹ De dirigistische promotie van dergelijke ideeën was nieuw, de achterliggende filosofie echter niet. De marktsektor speelt vanouds een belangrijke rol in het bestier van het land. De individualistische cultuur is nauw verweven met de Britse staatstraditie. Op dit punt is het zinvol onderscheid te maken tussen de interne staatsorganisatie – de verhoudingen in

het binnenlands bestuur - en de externe staatsorganisatie - de verhoudingen tussen staat en maatschappij (Dearlove, 1989: 533). Hoewel de interne staatsorganisatie ontegenzeggelijk hiërarchische trekken vertoont, spelen individualistische beginselen vanouds een belangrijke rol in de externe staatsorganisatie.

Het Verenigd Koninkrijk is volgens sommigen het prototype van een pluralistische staat, gebouwd op utilitaire overwegingen en gedreven door individuele belangen. Het eigenbelang en het privé domein staan voorop in de staatsfilosofie, die sterk door Bentham, Locke en Mill beïnvloed is (Harvie, 1989: 46-51; Norton, 1994: 359-62). De pluralistische staat is geen bezielend bovenindividueel verband, doch een speelveld met een minimum aantal regels die moeten voorkomen dat het spel tussen de maatschappelijke tegenstrevers uit de hand loopt. Het spel wordt in principe gemaakt door de maatschappelijke actoren en hun belangenvertegenwoordigers. Het idee van de staat als handelende actor, die relatief los van maatschappelijke krachten gezag uitoefent over een staatsvolk is zwak ontwikkeld: "The state as such does not act in England; a multitude of officials each separately and severally act" (Barker, 1930: 173). Ministers verkrijgen hun legitimiteit niet zozeer als staatsdienaar, maar als vertegenwoordiger van een maatschappelijke achterban.

Omdat het staatsbegrip over het algemeen weinig resonantie kent, wordt Engeland ook wel een 'stateless society' genoemd (Dyson, 1980: 52).³² Er is misschien wel een staat, maar de aanwezigheid daarvan wordt in het maatschappelijk leven nauwelijks gevoeld. Dit brengt menigeen ertoe het Verenigd Koninkrijk te typeren als een 'weak state' (Vogel, 1993: 241), een typering die niet zozeer op de ingebouwde potenties slaat alswel op de traditionele ambities. De overheid biedt bij wijze van traditie ruimte voor het maatschappelijk krachtenspel, maar is tegelijkertijd, als het er echt op aan komt, in staat om tegen de maatschappelijke stroom in te roeien (zie paragraaf 3 van dit hoofdstuk). Het Verenigd Koninkrijk kan dan ook beter getypeerd worden als een 'minimal state' (Kavanagh, 1988). Overheidsregulering is vanouds grofmazig, maar niet per sé zwak.

De constitutie van de 'minimal state' is weinig uitgewerkt en goeddeels ongeschreven. "Britain is a very idiosyncratic example", aldus Bulpitt (1989: 62): "it has an uncoded, highly flexible constitution - in effect, the Constitution is what judges and politicians say it is; and there exists within the English culture deeply embedded support for the notion that Parliament is and ought to be sovereign". Er is dus niet één constitutioneel basisdocument, zoals in Duitsland, dat de burger zwart op wit een reeks politieke en sociale grondrechten toekent. Gewoonterecht, jurisprudentie en specifieke regelingen bepalen in hoofdlijnen wat de Britse burger van de overheid mag verwachten: bescherming van de private levensfeer en gelijkheid voor de wet (Dyson, 1980: 42). Over het algemeen kan men zeggen dat de Britse 'Rule of Law' zich beperkt tot negatieve vrijheid en procedurele gelijkheid - 'equal opportunities' - terwijl de Duitse 'Rechtstaat' zich daarnaast ook richt op positieve vrijheid en substantiële gelijkheid -

'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' (Conradt, 1989: 22; Hesse & Benz, 1990: 108). Dit geeft grond voor de stelling dat het Britse rechtstelsel individualistische waarden relatief sterk en egalitaire waarden relatief zwak benadrukt. Die stelling wordt hieronder verder uitgewerkt.

Implicaties van de constitutionele grondstructuur

De weinig geformaliseerde, grofmazige structuur van de 'minimal state' biedt een vruchtbare voedingsbodem voor de typisch Britse informele onderhandelingscultuur. "British politics was, and still is, to be understood in terms of an informal and subtle 'operational code', which comprises certain working assumptions but has no superstructure of theoretical elaboration", aldus Dyson die verder stelt dat de 'staatsarme maatschappij' bevorderlijk is voor "a political process which can be better understood in terms of a network of informal relations between roles and personalities than in terms of formalization of office" (Dyson, 1980: 41-2).

De constitutionele grondstructuur is niet alleen in formatief opzicht maar ook in strategisch opzicht gunstig voor de individualistische (of marktgeoriënteerde) beleidscultuur. Een individualist houdt zijn transactiekosten het liefst zoveel mogelijk in de hand. Een ondernemer die iets geregeld wil zien heeft het liefst te maken met één loket en met één actor die hij aan zich kan binden en die zijn beloften als het erop aankomt waar kan maken. In dit opzicht komt het Engelse bestuursstelsel de individualist meer tegemoet dan het Duitse: taakgebieden en verantwoordelijkheden zijn relatief scherp van elkaar gescheiden; gezagsdragers kunnen betrekkelijk autonoom optreden. Vertegenwoordigers van de wegenlobby kunnen dan ook makkelijker hun weg vinden in het duale bestuursstelsel van Engeland dan in het labyrintische bestuursstelsel van Duitsland. De aloude scheiding tussen 'high politics' en 'low politics' is nog steeds een belangrijk heuristisch middel voor de verdeling van taken in het binnenlands bestuur (Ashford, 1982). Voor algemene beleidsaangelegenheden kan men zich concentreren op het Department of Transport in Londen. Voor praktijkzaken kan men zich wenden tot de verantwoordelijke functionarissen in de regio.

Op het vlak van het automobilititeitsbeleid is de egalitaire beleidscultuur doorgaans gericht op het afremmen en tegenhouden van projecten. Het Britse Westminster Unitarisme biedt in dit opzicht relatief weinig mogelijkheden. De institutionele aanknopingspunten voor beïnvloeding van onderop zijn niet alleen minder talrijk en minder gevarieerd, ze vertegenwoordigen ook relatief weinig vetomacht (Murphy, 1985: 153-4). Door de sektoralisatie en de centralisatie van het Britse bestuursstelsel kan er van onderop opererend weinig tegenwicht gemobiliseerd worden. De voor de hand liggende ingang op nationaal niveau – het Department of the Environment – heeft weinig vetomacht in de verkokerde beleids wereld. Daar komt bij dat besluitvorming in het Westminster-model door de meerderheidsregel gedomineerd wordt. In de betrekkingen tussen de meerderheid en de minderheid in het parlement én in de relatie tussen

het bestuurscentrum en de bestuurlijke periferie geldt de regel dat '50% + 1' beslist.³³ Egalitaire groepen, die demonstratief een minderheidsstandpunt uitdragen en cultureel geremd zijn om met 'wheeling dealing' een politieke meerderheid te bereiken, vallen bij deze regel vaak buiten de boot.

Ondanks haar groei sinds het eind van de zestiger jaren, is de Britse egalitaire tegencultuur over het algemeen minder succesvol dan de egalitaire tegencultuur in landen als Duitsland en Nederland bij het blokkeren danwel afremmen van onwelgevallige publieke projecten. Succesvolle acties vereisen in Engeland, nog meer dan elders, bijzondere omstandigheden. "Although governments and other public bodies do sometimes back down (as happened over the Stansted decision) this can only be expected to happen in special circumstances", schrijven Kimber and Richardson (1974: 214). Het is overigens de vraag of de genoemde 'Standsted decision' (de geruchtmakende negatieve beslissing over de aanleg van een derde Londense luchthaven) op het conto van de destijds actieve protestbeweging geschreven kan worden. Volgens Feldman (1985: 76-81) kwam het onvermogen om Stansted van de grond te tillen vooral voort uit de politieke discontinuïteit die onlosmakelijk verbonden is met het Britse tweepartijstelsel. Van de 'common sense' notie dat de luchthaven door buitenparlementaire acties tegengehouden is laat hij weinig heel: "British structures guarantee limited participation (...) No evidence at any junctury (...) supports the assertion that popular participation was essential, or even seriously considered, in decisionmaking" (Feldman, 1985: 80).³⁴

De egalitaire beleidscultuur drijft op milieubewustzijn en op de bijbehorende 'zorgen voor morgen'. Deze cultuur is gepreoccupeerd met de negatieve externe effecten van menselijk handelen. Hoe meer het perspectief verbreed wordt, hoe groter de kans wordt om negatieve externe effecten aan te treffen. Perspectiefverbreding wordt echter sterk belemmerd door de scherpe horizontale en verticale scheidslijnen in het Britse bestuursstelsel. Actoren binnen de afzonderlijke beleidssectoren, bestuurslagen en bestuurseenheden worden ontmoedigd zich buiten hun taakveld te begeven. De Britse planningstraditie is eerder gekenschetst als reactief, ad hoc en specialistisch. De algemene stijl van besturen wordt door Jann (1983: 515) beschreven als 'ad hoc', 'incrementeel' en 'humdrum'. Men kijkt traditioneel niet al te ver vooruit en men heeft vanouds niet de gewoonte om al te veel onderwerpen en actoren in de beschouwing te betrekken (Vogel, 1986: 180; Hajer, 1990: 17). Dit geeft weinig voeding aan het soort eindtijddenken waar egalisten zich graag aan overgeven. De regulering op milieuterrein is bovendien uiterst informeel en flexibel. Veel minder dan in Duitsland of de Verenigde Staten zijn er gedetailleerde standaarden of procedures, die een verplichting inhouden om het milieu in de overweging te betrekken (Vogel, 1986).

Duitsland: Samenwerkingsfederalisme in een *state society*

De constitutionele geschiedenis van Duitsland vertoont grote schommelingen en spanningen, in tegenstelling tot de constitutionele ontwikkeling van Engeland, die zich sinds de Glorious Revolution van 1688 gradueel en zonder grote schokken voltrokken heeft. Terwijl de constitutionele geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk als een doorlopend verhaal verteld kan worden, dringt in het geval van Duitsland een duidelijk caesuur rond de periode 1946-1949 op de voorgrond.

Voor 1946 kenden de politiek-bestuurlijke verhoudingen en praktijken in Duitsland een duidelijk hiërarchische component. De traditionele 'Obrigkeitsstaat' regeerde op formalistische en legalistische wijze over een grotendeels lijdzame en autoriteitsgevoelige bevolking. De Weimarrepubliek was formeel een federatie doch feitelijk eerder een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Boven alles was het echter 'een republiek zonder republikeinen' (Conradt, 1989: 5). Onder de nationaal-socialisten werd Duitsland formeel en feitelijk een sterk gecentraliseerde eenheidsstaat waarin alle lijnen naar de hoofdstad Berlijn leidden.³⁵

De inrichting van de naoorlogse Bondsrepubliek moet vooral gezien worden als een reactie op de excessen van het nationaal-socialistisch regime en op de feilen van de Weimarrepubliek. De ontwerpers van de nieuwe Basiswet werden beheerst door de gedachte dat ondemocratische krachten geen kans meer dienden te krijgen. Onder druk van de geallieerden werd een basisstructuur ontwikkeld waarin de bestuursmacht verdeeld zou zijn over verschillende centra, waarin de politiek het primaat van het bestuur zou overnemen en waarin de kiezer zich als een verantwoordelijk staatsburger zou moeten gedragen. Een aantal concepten uit de constitutionele geschiedenis van vóór de nazi-heerschappij werden, als aanvulling op de gewijzigde basisstructuur, gerehabiliteerd: de federale staatsgedachte; de organische staatsconceptie; het concept van de 'Rechtstaat' en het bijbehorende 'Juristenmonopol' in de publieke dienst (Smith, 1991: 24 e.v.).

Bestuursmacht werd na de oorlog zo min mogelijk geconcentreerd op één plek en bij één meerderheid. Machtsdeling en consensuale besluitvorming werd daarentegen sterk bevorderd (Renzsch, 1989; Klatt, 1989). De Basiswet van 1949 voorzag in een relatief klein en zwak centraal bestuur, dat bewust gevestigd werd in een weinig tot de verbeelding sprekend provincieplaatsje. De betrokkenheid van de bezettingsmachten en de subnationale overheden bij de grondwetgevende arbeid stond garant voor een aanzienlijke inperking van het nationaal bestuur. De meerderheid in de nationale volksvertegenwoordiging is – in tegenstelling tot de Britse parlamentsmeerderheid – niet soeverein in constitutionele aangelegenheden. Grondwetswijzigingen behoeven een gekwalificeerde meerderheid, hetgeen vetomacht voor een parlementaire minderheid inhoudt. Daarnaast hebben alle hervormingen die de positie van de Länder raken de instemming van de door de Länder gekozen Bundesrat nodig. Behalve dit absolute veto heeft de Bundesrat nog een conditioneel veto over alle

andere niet-deelstaatgebonden aangelegenheden.³⁶ Om overheersing door de grote 'Flächenstaaten' te voorkomen zijn de kleinere deelstaten in de Bundesrat relatief oververtegenwoordigd. De executieve macht is in de regel verdeeld over twee of meer coalitiepartijen, die consensus over een regeringsprogramma dienen te bereiken. Hoewel het voortouw ook hier stevig in handen van de regering is gekomen, is in Duitsland de verhouding tussen executieve en parlement dualistischer van karakter dan in Engeland (Page, 1985: 145; Conradt, 1989: 147). Bestuurlijk gezag wordt in de Bondsrepubliek niet vanuit een soeverein parlement over het bestuursstelsel verdeeld, zoals in het Verenigd Koninkrijk, maar wordt volgens het subsidiariteitsbeginsel van onderop opgebouwd (Bulmer, 1989). Subnationale overheden hebben een constitutioneel gegarandeerde rol in het bestuursstelsel, die niet door een willekeurige parlamentsmeerderheid gewijzigd kan worden. Zij hebben een conditionele open huishouding – ze mogen in beginsel op elk terrein beleidsinitiatieven nemen, zolang dit niet tegen bovengeschiedte regelgeving indruist. De gemeentelijke autonomie – de 'kommunale Selbstverwaltung' – wordt in artikel 28 lid 2 van de Basiswet gegarandeerd: "Den Gemeinde muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln".³⁷ Het eigen initiatief van gemeenten wordt door de deelstaat op rechtmatigheid getoetst ('Rechtaufsicht'). De taken die gemeenten in medebewind uitvoeren worden daarnaast ook inhoudelijk getoetst ('Fachaufsicht').

De Länder hebben wetgevende bevoegdheden voorzover de Grondwet deze niet aan de Bond heeft opgedragen – zoals op het terrein van de Bundeswehr, de buitenlandse zaken, het monetair beleid en de sociale zekerheid. Op andere terreinen – zoals het terrein van het hoger onderwijs en de natuurbescherming – zijn de deelstaten vrij om eigen regelingen te treffen binnen de door de Bond opgestelde kaderwetgeving. Wanneer de actieradius van deelstatelijke regelgeving te klein of te groot dreigt te worden, en wanneer de 'Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' op het spel staan, kan de Bond gebruik maken van zijn 'concurrerende bevoegdheid' om regels te stellen. Het is waar dat de Bond op deze titel in toenemende mate regelgeving naar zich toegetrokken heeft, maar voor de uitwerking en uitvoering van die regels is de Bond sterk afhankelijk gebleven van de deelstaten.

Complexiteit, overlap en interdependentie vormen de grondslag van de Duitse federale constitutie. Dit in tegenstelling tot de Britse unitaire constitutie die eenvoud, taakscheiding en machtsongelijkheid voorop stelt.³⁸ Tegenover het beeld van de twee ongelijke compartimenten (in Engeland) staat het beeld van de drie vervlochten – elkaar wederzijds beperkende en faciliterende – organen (zie Toonen c.s., 1992: 105). De drie bestuurslagen hebben voor een deel autonome verantwoordelijkheden, maar voor een belangrijk deel hebben ze ook overlappende taakgebieden. Medebewind is cruciaal in de Bondsrepubliek Duitsland, die dan ook wel als een coöperatief-federale of samenwerkende staat wordt getypeerd (vgl. Deuerlein, 1972; Smith, 1979; Hesse, 1987; Klatt, 1989).³⁹ De Duitse medebewindspraktijk gaat gepaard met innige bestuursvervlechting

en met grote wederzijdse afhankelijkheid. De interbestuurlijke verhoudingen in Duitsland geven dan ook weinig aanleiding tot gevoelens van superioriteit in de hoofdstad. Terwijl de centrale regering in Londen duidelijk bovengeschied is, staat de federale overheid in Bonn eerder subsidiair/aanvullend tegenover het subnationale bestuur. Bestuurders in steden als Hamburg, München en Düsseldorf kijken met aanmerkelijk minder ontzag op naar 'Bonn' dan bestuurders in Birmingham, Liverpool en Manchester opkijken naar 'Londen'.

De overlap in taakgebieden betekent niet noodzakelijkerwijs dat hetzelfde werk dubbel wordt gedaan. De verschillende besturen zijn werkzaam op uiteenlopende aggregatieniveaus en houden zich bezig met verschillende aspecten van beleid. De Bond benadert beleid vanuit een ruimer perspectief, maar dit perspectief is niet per sé dwingend. Het ruimtelijke ordeningsbeleid, dat in de zestiger en zeventiger jaren tot wasdom kwam, was bijvoorbeeld uiterst omvattend doch weinig sturend van karakter. Top-down sturing van ruimtelijke processen bleek in de coöperatief-federale context onaanvaardbaar en onhaalbaar (Von Einem, 1982: 19). De instelling van Gemeinschaftsaufgaben in 1969 – waarbij de Bond en de deelstaten gedeelde verantwoordelijkheden kregen op bepaalde terreinen⁴⁰ – leidde niet zozeer tot een functionele centralisatie (zoals sommigen vreesden) alswel tot een versterkte verticale bestuursvervlechting, die de vrijheid van zowel het nationale als het subnationale bestuur beperkte (Hesse, 1991: 363; zie ook Dekker, 1989: 123). Anders dan het constitutioneel onbeschermd subnationale bestuur in Engeland, werden de Duitse deelstaten in de jaren zeventig niet in een ondergeschikte positie gemanoeuvreed.

De instelling van Gemeinschaftsaufgaben heeft de sektoralisatie in het bestuurssysteem ontegenzeggelijk gestimuleerd. Desondanks is de verzelfstandiging van technocratische 'staten binnen de staat' minder ver voortgeschreden dan in Engeland. Dit komt onder andere doordat op de verschillende bestuursniveaus integrerende momenten en coördinerende instellingen zijn voorzien (zie ook paragraaf 3 en 4). Dat integrerende regels en procedures in de Duitse beleidspraktijk geen dode letter blijven hangt samen met het in stand gehouden 'Juristenmonopol'. De legalistische benaderingswijze – de neiging om het handelen te baseren op formele grondprincipes – is nog steeds prominent aanwezig (Salet, 1994). Toen de grondprincipes hiërarchisch van karakter waren leidde de legalistische benaderingswijze tot autoritair optreden. Nu de constitutionele grondprincipes gericht zijn op het betéugelen van hiërarchie en het bevorderen van coöperatie, heeft het legalisme een andere uitwerking gekregen (Smith, 1991: 24-33).

In 1982 beloofde de nieuwe Bondskanselier Kohl een wending in de richting die President Reagan in de Verenigde Staten en Premier Thatcher in het Verenigd Koninkrijk reeds waren ingeslagen. Ook in Duitsland moest 'de staat' ten gunste van 'de markt' teruggedrongen worden. De Duitse regeringsleider had echter te maken met een staat met een bijzondere wordingsgeschiedenis. In tegenstelling tot Engeland en Amerika – waar het individualisme immer voorop stond

in het denken over de staat – kent Duitsland een lange collectivistische staatstraditie waarbinnen hiërarchische en egalitaire ideeën afwisselend een belangrijke rol speelden. Een hiërarchische vrees voor anarchie en bandeloosheid stond centraal in de 'Obrigkeitsstaat' (Dyson, 1980: 53, 139). Een egalitair antwoord op de strijd van allen tegen allen lag besloten in de organische staatstheorie, die de waardigheid van het individu afhankelijk maakte van zijn integratie in en zijn solidariteit met de gemeenschap. De organische metafoor vond weerklank in de Duitse Romantiek, die zich afzette tegen het rationeel-individualisme van de Franse Verlichting, en in de Historische Rechtsschool die tegenover de 'reduktionistische' Franse en Engelse rechtstradities een 'holistische' benaderingswijze plaatste⁴¹ (Dyson, 1980: 165). Volgens de organische staatstheorie valt de staatsgemeenschap uiteen in zelfbesturende gemeenschappen die vervolgens ook weer uiteenvallen in zelfbesturende gemeenschappen. Deze 'Droste-struktuur' houdt niet noodzakelijkerwijs een verticale bevoegdheidsstruktuur in. Het geheel beperkt de delen, maar de delen beperken ook het geheel. De organische staatstheorie is niet zozeer hiërarchisch alswel 'holarchisch' van karakter (Toonen, 1987: 137).

In het naoorlogs model van de 'Sozialstaat' keert de organische metafoor duidelijk terug. De sleutelwoorden zijn 'Kooperation', 'Integration' en 'Ausgleich' (Dyson, 1980: 96). De combinatie van dit model met het vroegere idee van de 'Rechtstaat' levert het concept op van de 'soziale Rechtstaat', waarin egalitaire waarden hand in hand gaan met individualistische en hiërarchische waarden: "In the conception of the 'soziale Rechtstaat' an attempt was made to make a broader ideological appeal by combining a concern for need, an important criterion of the communitarian conception of society, with a recognition of the importance both of reward for effort in a competitive society and of a framework of order in which individuals could pursue their personally defined goals" (Dyson, 1980: 150). Dit brede appèl is herkenbaar in de Basiswet met zijn vele gedetailleerde regelingen, en met zijn negatieve en positieve vrijheidsrechten.

De assumpties achter de Duitse 'soziale Rechtstaat' verschillen duidelijk van de assumpties achter de Britse 'minimal state'. Het is in Duitsland niet gebruikelijk om de staat te reduceren tot een speelveld met minimale spelregels. De staat wordt eerder gezien als een semi-autonome actor die de maatschappij omspant met een fijnmazig raster van procedures, rechten en plichten. De legitiematie van dit raster is vanouds non-utilitair en normatief van karakter (Dyson, 1980: 51). De staat is niet alleen – en zelfs niet in de eerste plaats – een instrument in handen van nutsmaximaliserende individuen. De staat is ook en vooral een waardebepalend en -handhavend instituut.

Implicaties van de constitutionele grondstruktuur

Hoewel Duitsland als 'state society' tegenover Engeland als 'stateless society' kan worden geplaatst (zie Dyson, 1980) kan de Bondsrepubliek – in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk als zogenaamde 'weak state' – geen 'strong state' worden genoemd (Vogel, 1986: 227; Vogel, 1993: 241; Koopmans, 1992: 65;

Katzenstein, 1987). Het onderscheid *state society/stateless society* verwijst naar de mate waarin het staatsconcept zeggingskracht heeft in het publiek domein. Het onderscheid *weak state/strong state* duidt daarentegen op de mate waarin de staat forceringsmacht heeft ten opzichte van de maatschappij. De sterke fragmentatie en de grote interdependentie in het Duitse bestuurssysteem gaan gepaard met een structureel 'Vollzugsdefizit'. Het fijnmazige, beperkt-hirarchische systeem biedt vele mogelijkheden om de uitvoering van beleid te blokkeren (Kitschelt, 1986: 57-85; Paterson, 1991: 280; Kriesi, c.s., 1992: 225). Daar komt bij dat beleid in Duitsland relatief moeizaam tot stand komt. Collectieve besluitvorming in de Bondsrepubliek komt neer op het gemeenschappelijk optrekken van vele organen, partijen en actoren, die stuk voor stuk een zekere vetomacht hebben.⁴²

Een met de grond- en regelstructuur van de Bondsrepubliek samenhangend nadeel voor de marktcultuur is het feit dat macht doorgaans diffuus is en verantwoordelijkheden in de regel gedeeld worden. Een ondernemer die ook werkelijk iets wil ondernemen moet zich in de regel vervoegen bij een reeks loketten. Hij moet overleggen met meerdere actoren, die uiteindelijk geen van allen forceringsmacht hebben. Aan echt 'zaken doen' komt men niet altijd toe. Zoals het Britse bestel een informeel onderhandelingscircuit cultiveert, roept het Duitse bestel een formeel en wijldlopijg overlegcircuit op. Het fijnmazig web van regels dat de overlegcircuits omspant, wordt bovendien betrekkelijk stringent toegepast en bewaakt. De legalistische rechtstaattraditie en het 'Juristenmonopol' verzetten zich tegen pragmatische ad hoc-oplossingen, die in Engeland zonder veel moeite gekozen worden, maar die in Duitsland een angstbeeld van willekeur en 'ritselarij' oproepen (Conradt, 1989: 59).

De door Bondskanselier Kohl beloofde hervorming van de publieke sektor heeft uiteindelijk een andere vorm aangenomen dan de Britse bestuurlijke reorganisatie onder Premier Thatcher. In tegenstelling tot Engeland, waar het 'New Centralism' het systeem van bovenaf vrij maakte voor de markt, werd in Duitsland een 'Erneuerung der Politik von Unten' waargenomen (Hesse & Benz, 1989; Heinelt, 1991). Sectorale sturingsarrangementen, die hun beloften niet hadden kunnen inlossen, werden afgebouwd en vervangen door meer subtiële, indirecte en horizontale vormen van beïnvloeding.⁴³ De 'vernieuwing van onderop' was deels geënt op het beeld van de postindustriële samenleving, die bestuurlijk maatwerk en gevoel voor postmaterialistische waarden zou vereisen. De vernieuwingsbeweging hield ook verband met de toename van de 'Parteiverdrossenheit' (de afkeer van de traditionele partijpolitiek) en de opkomst van Nieuwe Sociale Bewegingen (Roth, 1985; Roth & Rucht, 1987). Het vermogen om binnen dezelfde formele structuur accentverschuivingen aan te brengen, afhankelijk van contemporaine prioriteiten,⁴⁴ duidt op een aanzienlijke flexibiliteit en adaptiviteit van het Coöperatief Federalisme (Hesse & Benz, 1990: 155).

Zoals het 'New Centralism' inspeelde op de wensen van de individualistische marktcultuur, zo appeleerde de 'Erneuerung der Politik von Unten' aan de eisen van de egalitaire cultuur. Egalitaire normen en waarden oefenden, met andere

woorden, invloed uit op de bestuurlijke organisatie. In omgekeerde richting is de egalitaire cultuur echter ook gevoed door de instituties van de Bondsrepubliek, zoals ik hieronder zal betogen.

Om te beginnen is een zekere affiniteit met egalitaire waarden in de grondstructuur ingebouwd. De 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' is een beginsel dat niet alleen in de Basiswet is vastgelegd, maar dat ook in specifieke regels en arrangementen is uitgewerkt. Al te grote welvaartsverschillen worden genivelleerd door een gecompliceerde 'Finanzausgleich' tussen en binnen deelstaten.⁴⁵ Een verwante stelregel in het verkeersbeleid luidt dat de toegang tot de verkeersmiddelen gelijkmatig verdeeld moet zijn over de gehele bevolking. De voortdurende accentuering van regionale gelijkberechting blijkt in de praktijk bevorderlijk te zijn voor de saamhorigheid van de subnationale besturen. In tegenstelling tot de subnationale besturen in het Verenigd Koninkrijk (die bilateraal met de nationale overheid onderhandelen over voorzieningen) zijn de Duitse deelstaten (die in een multilateraal onderhandelingsstelsel gewikkeld zijn) doordrongen van de nadelen van onderlinge concurrentie én de voordelen van onderlinge solidariteit. "Da bei einer Konkurrenzstrategie kein Land die Garantie hätte, auf die Dauer ein Gewinner zu sein (...) bildet sich ein kartellähnliches Verhalten der Länder gegenüber dem Bund (...) Diese grundsätzliche Solidarisierung der Länder erklärt warum sich beispielsweise keine nach den Gemeinschaftsaufgabengesetzen möglichen Mehrheitsentscheidungen der 'gewinnenden' gegen die 'verlierenden' Länder bilden", schrijft Garlich (1980: 135). Binnen de deelstaten herhaalt zich dit patroon. Het resultaat is een relatief gelijkmatige spreiding van publieke goederen en middelen.

Het institutionele kader bevordert daarnaast de ontdekking van het soort externe effecten waar de egalitaire cultuur op drijft. Hoewel het Duitse stelsel zeker niet minder dan het Engelse stelsel gekenmerkt wordt door horizontale en verticale differentiatie, houdt het Coöperatief Federalisme veel meer dan het Westminster Unitarisme verplichtingen in om 'über den Tellerrand hinaus zu schauen' en contacten in verschillende richtingen te onderhouden. Hoe meer aspecten en actoren in de beschouwing betrokken worden, hoe breder het draagvlak wordt voor het egalitaire stokpaard dat de gangbare praktijk allerlei verborgen gebreken en gevaren kent. De gebruikelijke epistemologie in Duitsland is sowieso meer ecologisch/holistisch van aard dan in Engeland, waar een aanvaardbare redenering doorgaans een positivistisch/reduktionistische betoogtrant vereist. Britse beleidsvormers raken pas onder de indruk wanneer causale relaties onomstotelijk bewezen worden, terwijl hun Duitse collega's ook door een vermoeden van kringloopeffecten verontrust kunnen raken (Hajer, 1990: 17; zie ook Hucke, 1985: 163). De neiging om een beleidsdebat te beginnen met de grondbeginselen – kenmerkend voor de Duitse beleidsstijl (Dyson, 1982: 25; Salet, 1994: 18) – werkt ook in het voordeel van de egalitaire cultuur, aangezien veel van de grondbeginselen gericht zijn op beteugeling van hiërarchische en individualistische patronen.

In de literatuur wordt tenslotte veel aandacht besteed aan de voor de jonge

Bondsrepubliek zo typerende combinatie van 'formele openheid' en 'informele afstandelijkheid' ten aanzien van radicale groeperingen. Ofschoon de Bondsrepubliek een relatief sterke egalitaire component kent en ook betrekkelijk veel aanknopingspunten biedt voor inspraak en participatie van onderop, gaapte op het persoonlijke vlak lange tijd een diepe kloof tussen de aanhangers van een radicale maatschappijvisie en de aanhangers van de traditionele politieke partijen, die zich na de oorlog verplicht hadden aan de doctrine van de 'wehrhafte Demokratie' (Roth, 1985: 30). Deze doctrine was ingegeven door angst voor politiek extremisme (ter rechterzijde en ter linkerzijde) en leidde aanvankelijk tot een zeer krampachtige houding ten aanzien van alle groeperingen die de maatschappelijke orde bekritiseerden. Het meest weerbaar waren de 'regierungsfähige' landelijke politici, die natuurlijk het eerst aangekeken werden op de stabiliteit van de nieuwe Duitse staat. De afwerende houding van de gevestigde politiek kan mede verklaren waarom de Duitse Nieuwe Sociale Bewegingen relatief vroeg gingen samenwerken op basis van een uitgesproken, de verschillende 'single issues' overstijgende, radicale ideologie (Koopmans, 1990: 79). De relatief gunstige formele inputstructuur maakte het ook minder noodzakelijk om in informele circuits water bij de wijn te doen. Terwijl de Engelse milieubeweging ten prooi viel aan inkapseling in 'ons-kent-ons-kringen', kon de Duitse milieubeweging een getuigeniscultuur overeind houden.

De combinatie van formele houvast en informele afstandelijkheid leidde er aanvankelijk toe dat de egalitaire cultuur meer succes had bij het blokkeren van ongewenste projecten dan bij het realiseren van gewenste omstandigheden. Dit gold vooral voor het nationaal niveau. Hoe lager het bestuursniveau, hoe meer egalitaire groeperingen ook toekwamen aan hun 'positieve agenda'. Het meest decentraal opererende deel van de Duitse NSM-sektor – de Bürgerinitiativbewegung – is uiteindelijk doorslaggevend geweest voor de relatief brede acceptatie van de egalitaire tegencultuur als constructieve kracht in het publiek domein (Roth, 1985: 45). Gemeentelijke en deelstatelijke politici bleven over het algemeen niet doof voor het postmaterialistische gedachtengoed van de lokale en regionale Bürgerinitiativen, dat moeilijk 'staatsgevaarlijk' genoemd kon worden. De Beierse CSU, normaal gesproken wars van links-extremisme, was bijvoorbeeld niet ongevoelig voor de machtige regionale milieubeweging. Ze richtte zelfs het eerste Duitse milieuministerie op.

8.6 Democratische syndromen en politieke culturen

In het voorafgaande zijn vele verschillen beschreven tussen de bestuurlijke en politieke instituties die de stedelijke besluitvorming in Engeland en Duitsland inkaderen. Als men deze verschillen systematisch van onderop analyseert, wordt gaandeweg duidelijk dat men te maken heeft met twee fundamenteel verschillende democratiemodellen – met twee democratische syndromen die de aangetroffen symptomen ontstijgen en tegelijkertijd samenhang en betekenis verschaffen.

Democratie wordt wel omschreven als bestuur voor en door het volk. Als er onder het volk verschillende opvattingen bestaan omtrent het goede bestuur en het juiste beleid, dan rijst natuurlijk de vraag welke opvattingen de doorslag moeten geven. Volgens Lijphart (1984: 4) zijn op deze vraag in essentie twee antwoorden mogelijk: 'de meerderheid van het volk moet de doorslag geven' of 'een zo groot mogelijk deel van de bevolking moet achter het bestuur staan'. Het eerste antwoord staat aan de basis van het 'Westminstermodel' van de democratie, terwijl het tweede antwoord ten grondslag ligt aan het 'Consensusmodel' van de democratie. Deze twee, door de empirie geïnspireerde, analytische typen zijn door Lijphart uiteengelegd in negen kenmerken.⁴⁶ Een aantal hiervan is al eerder besproken. Deze paragraaf is dan ook vooral gericht op de kenmerken die nog *niet* aan de orde zijn geweest en op het *verband* tussen de reeksen van kenmerken.

Engeland: thuishaven van het Westminstermodel van democratie

De kenmerken van het door Lijphart onderscheiden Westminstermodel zijn:

- 1 gecentraliseerd en unitair bestuur;
- 2 parlementaire soevereiniteit en een ongeschreven constitutie;
- 3 concentratie van uitvoerende macht bij een door een gewone parlamentsmeerderheid gesteunde éénpartij-regering;
- 4 fusie van de uitvoerende macht met de regelgevende macht; monistische verhoudingen tussen executieve en parlement;
- 5 asymmetrisch bicameralisme (schier unicameralisme: één vertegenwoordigde kamer is dominant);
- 6 een pluralistisch belangengroepensysteem.

Deze zes kenmerken, die duidelijk teruggevonden kunnen worden in de voorafgaande institutionele analyse van het Britse bestuurssysteem, moeten nog aangevuld worden met:

- 7 een districtsgewijs 'winner-take-all' kiesstelsel;
- 8 tenderend naar een twee-partijstelsel;
- 9 waarin de sociaal-economische dimensie voorop staat.

Tussen 1945 en 1970 sloot het Britse stelsel naadloos aan bij het Westminstermodel (dat natuurlijk niet voor niets zo genoemd werd). Daarna is het prototypische karakter van het Britse stelsel enigszins aangetast, onder andere door de groei van enkele kleine partijen en de verscherping van etnische en regionale scheidslijnen in het politieke landschap (waardoor het op materialistische leest geschoeide twee-partijstelsel enigszins aangetast werd); alsmede door de decentralisatie van bestuursmacht naar Schotland en Wales en de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap (waardoor de soevereiniteit van het parlement impliciet bedreigd werd).

Duitsland: neigend naar het model van de Consensusdemocratie

De Consensusdemocratie wordt, volgens Lijphart, gekenmerkt door:

- 1 gedecentraliseerd en federaal bestuur;
- 2 een geschreven, door een minderheidsveto beschermde, constitutie (de parlementaire meerderheid is dus niet soeverein);
- 3 deling van executieve macht, bij voorkeur in grote coalities;⁴⁷
- 4 dualistische verhoudingen tussen de executieve en de daarvan gescheiden volksvertegenwoordiging;⁴⁸
- 5 evenwichtig bicameralisme (de twee vertegenwoordigende kamers zijn aan elkaar gewaagd);
- 6 een (neo-)corporatistisch belangengroepensysteem.

Ondanks het feit dat het corporatisme in Duitsland minder sterk naar voren komt dan bijvoorbeeld in Oostenrijk,⁴⁹ en dat de scheiding tussen de volksvertegenwoordiging en de regering lang niet zo ver gaat als bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, sluiten de genoemde kenmerken toch duidelijk aan bij de voorafgaande institutionele analyse. Het model moet gecompleteerd worden met:

- 7 een proportioneel vertegenwoordigend kiessysteem;
- 8 tenderend naar een meerpartijenlandschap;
- 9 waarin meer dan één dimensie op de voorgrond treedt.

Hoewel we in de empirie natuurlijk niet te maken hebben met 'zuivere typen', vinden we in de bestuurlijke context van Birmingham en München de essentie van de twee onderscheiden democratiemodellen duidelijk terug: *bevordering versus begrenzing van meerderheidsbestuur; uitsluiting versus insluiting van minderheden in de besluitvorming; versmelting versus verdeling van uitvoerende en regelgevende machten; concentratie en centralisatie van bestuursmacht versus spreiding en decentralisatie van bestuursmacht; ongeschreven versus expliciete grenzen aan machtsuitoefening* (vgl. Lijphart, 1984: 30; Weaver & Rockman, 1993: 450).⁵⁰

Machtsconcentratie wordt door de institutionele structuur van de Bondsrepubliek op verschillende manieren verhinderd. In het Verenigd Koninkrijk wordt machtsdeling eerder ontmoedigd. Macht wordt gezien als iets dat niet goed gedeeld kan worden: "to share it is to loose it, to divide it is to diminish it, and in doing so, to diminish its holders", schrijft Marquand (1988: 242). Een basisregel van het Westminstermodel is dat het meerderheidsbestuur bij machte moet zijn om de haar toevertrouwde zaken adequaat te regelen. In het consensusmodel is 'empowering' van het bestuur minder belangrijk. De nadruk ligt eerder op een zo breed mogelijke legitimering van bestuurlijk handelen. Dit contrast kwam zowel op stedelijk niveau naar voren als in de bestuurlijke bovenbouw van Birmingham en München.

De drie laatstgenoemde kenmerken van het Westminstermodel en het Consensusmodel zijn gericht op het kiesstelsel en het partijstelsel (zie 7, 8 en 9). Wanneer men het Britse en het Duitse stelsel op deze punten met elkaar vergelijkt, kan men beter begrijpen waarom de 'Neue Politische Bewegung' in Duitsland meer tegenwicht heeft kunnen geven aan de gevestigde politieke cultuur dan de 'new politics movement' in Engeland. In het vorige hoofdstuk is reeds

het nodige gezegd over de invloed van kiesmethoden en politieke tradities op de lokale politieke cultuur. In deze paragraaf wordt de link gelegd met het nationale politieke systeem.⁵¹ De nationale politieke cultuur is van invloed op de lokale politieke cultuur, die vervolgens weer van invloed is op het denken en doen in verschillende beleidsgemeenschappen

Engeland: ééndimensionele politiek in een majoritair systeem

De Britse politieke cultuur werd in de klassieke studie van Almond en Verba beschreven als een *deferential civic culture* (met enige moeite te vertalen als een 'eerbiedige burgercultuur') die de basis vormde van een uiterst stabiele democratie (Almond en Verba, 1963). De gemiddelde Brit was loyaal aan het systeem, had vertrouwen in de politiek, keek met enig ontzag op naar de boven hem gestelden en was gematigd actief in het stellen van eisen. De politieke elite gaf zowel zelfbewust als slagvaardig leiding. "Deference was a shorthand term to describe this combination of the confident elites and the trusting electorate", aldus Kavanagh (1980: 170).

Ofschoon de Britten vertrouwen hadden in hun mogelijkheden en vaardigheden voor participatie, zagen velen hier in de praktijk toch van af. Niet uit angst, maar uit vertrouwen stelde men zich tegenover de politiek veelal afwachtend en volgzaam op. De traditionele verhouding tussen bestuurder en bestuurd had – naar beider tevredenheid – een tamelijk hiërarchisch karakter. De hiërarchische component in de politieke cultuur werd verder versterkt door het duale partijstelsel, dat de verschillen tussen 'upper class' en 'lower class' cultiveerde. De Conservatieve Partij was immer de meest hiërarchische van de twee grote partijen. Volgens Eckstein kennen de Tories een diepgewortelde feodale houding: "the disposition to defer to one's betters and action by the betters on behalf of the lower orders" (Eckstein, 1988: 794). De Labour Party streeft sinds haar oprichting naar egalisatie van sociaal-economische verschillen, maar hecht niettemin binnen de eigen partij grote waarde aan hiërarchische normen als eenheid, discipline en krachtig leiderschap. In beide partijen is het onderscheid tussen 'front-benchers' en 'back-benchers' vanouds groot; 'leaders' en 'whips' houden dit verschil zorgvuldig in stand.

Sinds het verschijnen van 'The Civic Culture' in 1963 is de politieke cultuur in Engeland enigszins veranderd. In 'The Civic Culture Revisited' schrijft Kavanagh (1980) dat de eerbied voor, het vertrouwen in en de passiviteit tegenover de politiek zijn afgenomen – zonder dat daar overigens een sterke 'new politics'-beweging voor in de plaats is gekomen. Alles wijst erop dat de groeiende ontevredenheid minder ontlasting heeft gezocht in collectieve protestacties dan in individuele beïnvloedingsstrategieën. In overeenstemming met de Britse staatstraditie lijkt vooral een individualistisch burgerschapsmodel geactiveerd te zijn: de burger is vooral als drager van individuele rechten en voorkeuren naar voren getreden (zie ook WRR, 1992: 13, 59). De recente Conservatieve regeringen speelden op deze ontwikkeling in met een programma dat positieversterking van de individuele consument tegenover publieke dienstverleners cen-

traal stelde. Door privatiseringsoperaties, kwaliteitssystemen en marketingtechnieken zou de onmacht van de burger als consument tegenover grote publieke instellingen moeten verdwijnen.

De relatief zwakke opkomst van een 'new politics sector' in Engeland heeft de nodige aandacht getrokken. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig voltrok zich in de meeste moderne industriestaten een 'stille culturele revolutie', waarbij toenemende belangstelling voor postmaterialistische waarden gecombineerd werd met toenemende participatie in 'Nieuwe Sociale en Politieke Bewegingen' (Inglehart, 1977). Uit Ingleharts onderzoek bleek dat de cultuurverandering in Engeland achterbleef bij de trend in het geïndustrialiseerde Westen: het postmaterialisme nam een minder hoge vlucht; de intergenerationele cultuurspleet was minder diep; en de institutionalisering van protestbewegingen bleef beperkt. In de tachtiger jaren bleek dat Engeland haar achterstand grotendeels had ingelopen wat betreft de belangstelling voor postmaterialistische 'quality of life' waarden. De intergenerationele verschillen bleven echter relatief klein en de nieuwe sociale en politieke bewegingen bleven relatief bescheiden in aantal en omvang (Rootes, 1992). Ofschoon een zeker protestpotentieel ontstaan was, bleef de mobilisatie van dit potentieel om een aantal redenen beperkt. Politieke instituties speelden daarbij een belangrijke beperkende rol. "What is peculiar about Britain is not any weakness of the secular impulse toward political innovation but a set of institutions which shape the expression of that impulse in quite peculiar ways", aldus Rootes (1992: 171).

Naast de matigende invloed van de bureaucratische accommodatiestijl (die hiervoor reeds besproken is), legt Rootes nadruk op de beperkingen binnen het kies- en partijstelsel. Om te beginnen is de vorming van een succesvolle 'new politics party' sterk belemmerd door het kiesstelsel, waarin de belangrijkste concurrentie plaatsvindt tussen twee partijen, en waarin een stem op een alternatieve partij al snel als een verloren stem wordt gezien (zie ook Murphy, 1985: 153). Daar komt bij dat 'quality of life issues' in het duale partijstelsel tussen wal en schip vielen. De milieubeweging leed daar sterk onder. Zij stelde eisen die moeilijk in het dominante links-rechtsschema geplaatst konden worden – eisen die niet materialistisch-egalitair maar postmaterialistisch-egalitair van aard waren. De ideologisch meest nabije partij – de Labour Party – bezag de milieubeweging immer met een zekere minachting.⁵² Dit had deels te maken met het *stiff upperlip* karakter van de traditionele Conservation Societies – veel socialisten zagen het milieu als een luxe hobby voor een quasi-geëngaste bovenklasse – en deels met de moeilijke verkoopbaarheid van het milieu als een 'working-class issue' – de achterban van Labour was nog altijd sterk gericht op de aloude 'bread and butter issues' (zie ook Ward c.s., 1989). De landschapbeschermers binnen de Conservatieve partij deden vooral in het politiek marginale Hogerhuis van zich spreken. Het gewicht van deze 'landed gentry' is met de opkomst van de 'working class Tories' en de 'middle class Tories' (denk maar aan de laatste drie conservatieve premiers: Heath, Thatcher en Major) echter aanzienlijk verminderd (Paxman, 1990).

Duitsland: meerdimensionele politiek in een machtsdelend systeem

Na de oorlog kregen de politieke partijen in Duitsland een belangrijke rol toebedeeld in het doorbreken van de hiërarchische politieke cultuur die de Obrigkeitsstaat en het Derde Rijk gekenmerkt had. De partijen moesten de staat op de maatschappij betrekken, het almachtige Beamtentum aan democratische leiding en controle onderwerpen en de integratie van de burgers in het politieke systeem bevorderen. Het laatste lukte aanvankelijk slecht. Volgens Almond en Verba vertoonden de Duitsers in 1959 tekenen van een *detached subject culture* – een ‘afstandelijke onderdanencultuur’ die weinig garanties leek te bieden voor een duurzame democratie (Almond en Verba, 1963). De burgers zagen zichzelf als ondergeschikten van de staat en toonden een aan cynisme grenzende afstandelijkheid ten opzichte van de politiek. De burgers onderhielden een hiërarchische betrekking met de politiek – een relatie die niet op vertrouwen en respect gebouwd was, zoals in Engeland, maar op wantrouwen en ontzag. De politieke heropvoedingsprogramma’s, waaraan de geallieerde bezettingsmachten zoveel waarde hechtten, hadden hun vruchten duidelijk nog niet afgeworpen.

De incongruentie tussen het in de constitutie voorziene burgerschap en het feitelijke burgerschap was echter niet van blijvende duur. Volgens sommigen mat het cultuuronderzoek van Almond en Verba kinderziekten in de nog niet volgroeide Bondsrepubliek. Conradt schrijft in ‘The Civic Culture Revisited’ dat de burgercultuur in de loop van de jaren zestig ook in Duitsland van de grond kwam en zelfs een hogere vlucht nam dan in de klassieke ‘civic societies’. De politieke animositeit, het wantrouwen, het cynisme en de ‘Lagermentalität’ namen af; de mondigheid, de politisering, de betrokkenheid en de participatie namen toe (Conradt, 1980: 212-73). Hoewel een deel van de bevolking volgzaam en gematigd tegenover de politiek bleef staan, zorgde een stormachtige groei van participatief ingestelde Bürgerinitiativen voor het cultureel evenwicht dat volgens Almond en Verba zo belangrijk is voor een stabiele democratie. Vanuit de lokale en regionale Bürgerinitiativen heeft zich een uitgebreid netwerk van nieuwe sociale bewegingen ontwikkeld, dat in kracht en omvang sterk contrasteert met de ‘new politics sector’ in Engeland. In weinig andere landen is het kritische en actieve burgerschap zo duidelijk opgekomen, en zo sterk geïnstitutionaliseerd, als in Duitsland sinds de zestiger jaren (Roth, 1985: 21; Koopmans, 1992: 91; Schmitt-Beck, 1992: 372).

De blokvorming van nieuwe sociale bewegingen werd, zoals ik reeds eerder opmerkte, gestimuleerd door de doctrine van de ‘wehrhafte Demokratie’ die de jonge Bondsrepubliek kenmerkte. Deze doctrine droeg ook bij aan de verzelfstandiging van een extremistische minderheid, die zichzelf met geweldadige acties buiten het publiek domein plaatste. De meeste activisten uit de nieuwe sociale bewegingssector zochten en vonden echter een actieve rol binnen het publiek domein. Ondanks hun soms felle maatschappijkritiek wisten zij in brede

lagen van de bevolking steun te verwerven. In 1976 was meer dan de helft van de bevolking (en ruim 60% van de bevolking jonger dan 30) bereid om actief te participeren in Bürgerinitiativen (Greiffenhagen & Greiffenhagen, 1979: 374).

Het politieke mobiliseringsvermogen van nieuwe sociale bewegingen is, volgens Brand (1985: 322), omgekeerd evenredig aan de kracht van de traditionele links/rechts-as. Het klasseconflict was na de oorlog in Duitsland veel minder allesoverheersend dan in Engeland. Alle belangrijke partijen steunden in meer of mindere mate het idee van de 'soziale Marktwirtschaft'. De naoorlogse Bondsrepubliek kende in feite drie politieke dimensies, waarvan geen enkele de kiezersmarkt kon monopoliseren: een klassendimensie die SPD tegenover FDP en CDU/CSU plaatste; een corporatieve dimensie die de FDP tegenover SPD en CDU/CSU plaatste; en een libertijnse dimensie die CDU/CSU tegenover SPD en FDP plaatste. Terwijl de Britse politiek met behulp van één lijn uitgelegd kan worden – Labour links en Conservatieven rechts – kan men de naoorlogse politiek in Duitsland beter begrijpen in termen van een driehoeksrelatie (Padgett, 1991: 125). Deze driehoeksrelatie bracht niet alleen met zich mee dat de links/rechts-dimensie minder sterk ingeprent werd, het hield ook in dat de partijafgevaardigden naar meerdere kanten konden én moesten uitwijken. Gezien de traditie van coalitievorming zijn de partijen haast wel gedwongen om in verschillende richtingen contacten aan te knopen en te onderhouden.

Vóór de oprichting van 'groene' lijsten vormden SPD en FDP de meest voor de hand liggende aanknopingspunten voor het groeiend ongenoegen met de oude materialistische politiek. Hoewel deze partijen zich van bovenaf verzetten tegen extremisme, waren zij van onderop redelijk goed te bewerken door de nieuwe sociale bewegingen (Poguntke, 1992: 347). Vooral de lokaal en regionaal opererende ecologiebeweging oefende aantrekkingskracht uit op sociaal-democraten en vrijzinnig-liberalen. Begin jaren zeventig voerde SPD-leider Brand campagne met de slogan 'mehr Demokratie wagen'. De terugkeer naar meer materialistische thema's in de tweede helft van de jaren zeventig onder Helmut Schmidt was niet blijvend. Eind jaren tachtig is de SPD waarschijnlijk een van de meest vernieuwde partijen van West-Europa (Koopmans, 1992: 92). Wat betreft de FDP wordt te vaak over het hoofd gezien dat deze partij eind jaren zestig – begin jaren zeventig bekend stond als dé milieupartij van Duitsland, en dat zij ook na die tijd een actieve postmaterialistische vleugel heeft behouden (Hucke, 1985: 165).

Met de oprichting van 'die Grünen' als nationale partij heeft de Bondsrepubliek er in 1980 een niet te onderschatten – en inmiddels ook niet meer weg te denken – politieke factor bij gekregen.⁵³ Deze partij kan gezien worden als het politieke complement van het nieuwe sociale bewegingsnetwerk. Ze wordt ook beheerst door dezelfde egalitaire logica (Bürklin, 1981; Van Haren, 1991; Poguntke, 1992). De groenen zijn sinds 1983 in het nationale parlement vertegenwoordigd. Het lijkt geen twijfel dat de vertegenwoordiging van de Grünen aanmerkelijk kleiner was geweest als Duitsland, net als Engeland, een eerste-over-de-streep-kiessysteem had gehad. Als het Duitse systeem bovendien

geen 5%-kiesdrempel had gekend, was het ongetwijfeld moeilijker geworden om de 'Fundis' en de 'Reals' in één partijkader te verenigen. Nu werden de twee facties als het ware gedwongen om naar buiten toe één lijn te trekken. De opkomst van die Grünen kan vooral door de SPD niet genegeerd worden. De groenen opereren deels op dezelfde kiezersmarkt als de SPD, en het succes van Die Grünen op deze markt maakt dat de SPD nog minder mag hopen op een zelfstandige meerderheid en nog meer moet anticiperen op politieke samenwerking (Feigenbaum c.s., 1993: 86).

8.7 Ten slotte: geïnstitutionaliseerd leervermogen

Wat betekenen de hiervoor beschreven instituties voor het vermogen van het bestuur om middelen en doelen op adequate wijze met elkaar te verbinden en voor het vermogen om doel-middelrelaties kritisch en creatief te heroverwegen? Wat impliceren ze, met andere woorden, voor het functioneel en het substantieel leervermogen van het bestuurssysteem? Dezelfde vraag werd gesteld aan het eind van hoofdstuk zeven – toen op het niveau van het stedelijk bestuurssysteem. Het antwoord dat ik daar gaf wordt hieronder in breder verband geplaatst.

Engeland en het geïnstitutionaliseerd leervermogen

In de literatuur kan men twee schijnbaar tegengestelde opvattingen aantreffen over de Britse manier van beleidsvormen. Enerzijds wordt betoogd dat de beleidsstijl behoudend, accommoderend en incrementeel is. Anderzijds wordt gesteld dat Britse beleidsvormers besluitvaardig en daadkrachtig te werk gaan en daarbij van de ene naar de andere kant zwalken (deze slingerbeweging wordt doorgaans beschreven onder de noemer van 'adversarial politics'). Bij de eerste opvatting past het beeld van de mammoettanker die nauwelijks van de eenmaal gekozen koers af te brengen is. Bij de tweede opvatting past het beeld van de botsauto, waarvan het stuur dan eens naar links en dan eens naar rechts wordt omgegooid. Deze beelden hebben in feite betrekking hebben op verschillende soorten van beleidsgericht leren.

De Britse bestuurlijke instituties blijken relatief gunstig te zijn voor een specifieke vorm van beleidsgericht leren: voor functioneel (enkele-lus) leren. Zolang de grondslagen van het beleid niet ter discussie worden gesteld, bieden de instituties ruime mogelijkheden om snel, slagvaardig en rigoureuus op te treden. Hier komen de machtsconcentratie en de centralisatie – kortom de hiërarchische aspecten – van het Westminstermodel van pas. Terwijl machtsdelende systemen het risico lopen onvoldoende toe te komen aan de realisatie van moeizaam tot stand gekomen compromissen, lopen machtsconcentrerende systemen het gevaar dat de implementatie van besluiten al te snel en rigoureuus verloopt. Hecla en Wildavsky zien wat dat betreft grote verschillen tussen het Amerikaanse en het Britse systeem: "The great American weakness (...) lies in implementation. The danger in Britain is just the opposite: the government may agree all too quickly,

before the major implications of the policy are understood or the affected interests realise what is about to happen to them, leaving all concerned agape and aghast as the machine implements the policy with its usual splendid impartiality, that is, with equal harm all around (...) 'My God, we have to be careful here', a worried minister told us. 'Before you know what is happening the thing is being carried out everywhere, in the most remote corners, and you are responsible!'" (Heclo & Wildavsky, 1974: 12). "Meerderheidsdemocratieën kunnen", volgens Lijphart,⁵⁴ "wel snel beslissingen nemen, maar daarmee ook snel slechte beslissingen".

Het door Heclo, Wildavsky en Lijphart geschetste gevaar is zeker niet denkbeeldig. Met de toenemende polarisatie sinds het eind van de zestiger jaren, is het Britse politieke systeem steeds meer ten prooi gevallen aan 'adversarial politics', met alle grilligheden van dien (Feldman, 1985: 121 e.v.). Op verschillende beleidsterreinen zijn, in de woorden van Ashford, 'willekeurige U-bochten en erratische veranderingen' waar te nemen, die zelden weldoordacht zijn: "Adversarial politics in cabinet and parliamentary government leaves little room for long-term assessment, redefining policy objectives, resolving policy conflicts, and testing policy proposals against the changing environment of policymaking. Indeed, to do so would be evidence of political indecision and cast a shadow over a ruling party's governing ability" (Ashford, 1981: 277). De pendulepolitiek leidt weliswaar tot in het oog springende veranderingen, maar die blijven veelal aan de oppervlakte. Als men dieper wil snijden stuit men op het stugge weefsel van historische akkoorden.

"There has been no shortage of policy or institutional change in recent British history (...) but most of these changes have been examples of what Donald Schon has called 'dynamic conservatism' (...) the tendency of a threatened social system to fight to remain the same", aldus Marquand in 'The Unprincipled Society' (1988: 212-3). Verderop in dit boek refereert Marquand aan het onderscheid tussen enkele-lusleren en dubbele-lusleren. Het Britse bestel kent volgens hem een geïnstitutionaliseerde weerstand tegen dubbele-lusleren, wat op lange termijn tot problemen van 'maladaptation' kan leiden (Marquand, 1988: 238; idem Ashford, 1981: 264). Marquand pleit er uiteindelijk voor om de gesloten 'politics of command and exchange' te vervangen door een open 'politics of mutual education'. De beleidsvorming moet uit de beleidssectoren en in het publiek domein getrokken worden. Vertaald naar de cultuurtypologie stelt hij dat de positieve diagonaal omgezet moet worden in een open communicatieve configuratie waarin alle relevante gezichtspunten aan de orde komen.

Wanneer men kijkt naar de institutionalisering van het vermogen tot substantieel leren, dan dringt het beeld van de koersvaste mammoettanker op de voorgrond.⁵⁵ Als het gaat om de grondslagen van het beleid is de Britse beleids-traditie uitermate behoudend en reactief (Jordan & Richardson, 1982: 80 e.v.). Rigoureuze veranderingen op dit niveau zouden het fundament onder de verschillende beleidssectoren wegslaan: de langdurige, innige en wederzijds

afhankelijke relaties tussen de departmentale kokers en hun maatschappelijke clientèle. Op die basis is doorgaans een stilzwijgende consensus tot stand gekomen over de hoofdlijnen van beleid, naast de impliciete afspraak dat fundamentele wijzigingen niet eenzijdig afgedwongen zullen worden (zie ook Vogel, 1986). Het bovenstaande citaat van Heclo en Wildavsky is in zoverre onterecht, dat zeker niet alle betrokkenen 'agape and aghast' hoeven toe te kijken hoe de overheid beleid maakt. Het is een ongeschreven regel dat de gevestigde belangengroepen zoveel mogelijk gerespecteerd worden – tenminste, zolang zij zich 'respectabel' blijven opstellen. Groepen die ageren tegen de historisch tot stand gekomen consensus, hetgeen egalitaire groepen doorgaans doen, onderkennen hoge institutionele hindernissen. "The stress on consensus might lead to the deliberate non-identification of problems which would destabilise agreement", aldus Jordan & Richardson (1982: 100).

Non-identificatie van ongebruikelijke probleemdefinities en niet-besluitvorming omtrent alternatieve oplossingen zijn lange tijd kenmerkend geweest voor de beleidsvorming in de wegensektor. In de vroege naoorlogse periode is er over het belang van een autovolgend beleid een consensus ontstaan, die sindsdien in de kern overeind is gebleven. Tot het begin van de jaren zeventig was het autoverkeer duidelijk een 'non-issue': "the motorist prevailed by default", aldus Plowden (1971: 420). Daarna werden het openbaar vervoer en het milieu weliswaar politieke issues, maar de gedachtenontwikkeling hieromtrent drong niet door tot de kern van het autovolgend beleid. Terwijl het openbaar vervoer inzet werd van 'adversarial politics' (onder Labour werd het openbaar vervoer tijdelijk sterk gesubsidiëerd; onder de Conservatieven werd dit weer rigoureus ongedaan gemaakt) vorderde het wegenbouwprogramma langzaam maar zeker langs het eenmaal uitgezette pad. Het rijkswegenplan dat kort na de oorlog in de theekamer van het Britse Lagerhuis werd gepresenteerd – het zogenaamde 'tearoom plan' uit 1946 – bleef na de oorlog in hoofdzaak overeind (Starkie, 1982: 146). "The motorway-programme went on like a big ship, it was almost an autonomous process", aldus een ambtenaar van het Ministry of Transport.⁵⁶ Op het dek en in de kajuiten van de mammoettanker vonden soms opmerkelijke veranderingen plaatst, maar in de hoofdkoers van het schip veranderde uiteindelijk weinig.

De uitwerking en uitvoering van het 'motorway-programme' werd institutioneel gefaciliteerd, de heroverweging en herijking ervan veel minder. Dit is typerend voor het omvattende bestuursstelsel. De Britse bestuurlijke instituties zijn over het geheel genomen gunstiger voor het uitvoeren van sturingstaken dan voor de beslechting van fundamentele waardenconflicten (Weaver & Rockman, 1993: 454). Het eerste sluit aan bij het feit dat het binnenlands bestuursstelsel ruime mogelijkheden biedt aan de hiërarchische beleidscultuur. De overheid geeft wellicht de voorkeur aan consultatie, maar als het nodig is kan ze haar wil ook doordrukken (zie Page 1985; Hall, 1986). Het tweede heeft alles te maken met het gegeven dat de institutionele structuur de hiërarchische beleidscultuur hoofdzakelijk in contact brengt met de individualistische beleidscultuur die op

menig beleidsterrein, en zeker ook op het terrein van het verkeersbeleid, geen fundamenteel conflicterende visie naar voren brengt. De afstemming met egalitaire waarden, die wel fundamenteel verschillend zijn, wordt institutioneel niet sterk bevorderd.

Duitsland en het geïnstitutionaliseerde leervermogen

Over het beleidsmatig functioneren van het Duitse stelsel wordt evengoed verschillend gedacht. Aan de ene kant zijn er deskundigen die beweren dat het Duitse systeem aan verstrengeling en zelfblokkering lijdt. De Bondsrepubliek zou een stroperige staat zijn, die niet bij machte is om de (harde) beslissingen te nemen die in veel gevallen eigenlijk nodig zijn. Aan de andere kant wordt beweerd dat het gedecentraliseerde besluitvormingssysteem juist uitermate flexibel en adaptief is. De Bondsrepubliek zou een succesnummer zijn en het 'Modell Deutschland' zou een lichtend voorbeeld vormen voor andere bestuursystemen. Hoe verhouden deze twee betogen zich tot elkaar en wat betekenen ze voor de thematiek van het bestuurlijke leervermogen?

De belangrijkste criticus van het Duitse gefragmenteerde en tegelijkertijd vervlochten bestuursstelsel is zonder enige twijfel Fritz Scharpf. Zijn befaamde 'Politikverflechtungsanalyse'⁵⁷ legt de institutionele feilen bloot van: "eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch (...) ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu ändern" (Scharpf, 1985: 350; zie ook Scharpf, Reissert en Schnabel, 1976; 1978). Scharpf constateert in feite een geïnstitutionaliseerd gebrek aan functioneel leervermogen: een structureel onvermogen om die maatregelen te treffen, die op grond van 'objectieve' probleemanalyses noodzakelijk zijn. Omdat de instituties bestuurlijke verantwoordelijkheden spreiden over vele actoren, en de besluitvorming de facto beheerst wordt door de unanimiteitsregel, wordt de bestuurspraktijk gekenmerkt door zwakke, suboptimale compromismaatregelen. Het systeem kent een fundamenteel 'Steuerungsdefizit' en is niet bij machte om zichzelf hiervan te bevrijden. Het zit gevangen in de 'joint decision trap' (Scharpf, 1988).

Van de in dit hoofdstuk behandelde auteurs stemmen velen in met de beschrijving van de Bondsrepubliek als een relatief stroperige staat, die veel tijd nodig heeft om tot besluiten te komen en veel hindernissen moet overwinnen om woorden in daden om te kunnen zetten. De paradoxale situatie doet zich voor dat de institutioneel hoogontwikkelde Bondsrepubliek in veel opzichten een zwakkere staat is dan het Verenigd Koninkrijk, waar de staatsgedachte minder ontwikkeld is. De Duitse overheid kan minder selectief zijn bij het 'horen' van maatschappelijke groepen dan de Britse overheid en is – als het er echt op aan komt – minder goed in staat om tegen de maatschappelijke stroom in te roeien (vgl. Page, 1985: 146; Von Beyme, 1985: 18; Hücke, 1985: 169; Kitschelt, 1986: 57-85; Conradt 1989: 181; Paterson, 1991: 280). Dat velen instemmen met

Scharpfs *beschrijving* van de Bondsrepubliek als een 'weak state', die zijn plannen niet aan de maatschappij kan opleggen, wil niet zeggen dat zijn negatieve *eindoordeel* ook algemeen aanvaard wordt. De Bondsrepubliek is immers, ondanks alle fragmentatie en vervlechting, in veel opzichten een succesvolle staat.

In een recente publicatie reageert Lijphart (1994) op de klassieke stelling dat machtsspreidende en machtsdelende systemen (neigend naar zijn model van de consensusdemocratie) in vertegenwoordigend opzicht weliswaar superieur zijn aan, maar in presterend opzicht duidelijk de mindere zijn van, machtsconcentrerende en majoritaire systemen (neigend naar het Westminstermodel van democratie). Op grond van uitgebreid vergelijkend onderzoek komt Lijphart tot de conclusie dat consensusdemocratieën inderdaad beter zorgdragen voor de representatie van diverse voorkeuren en minderheidsstandpunten, maar dat zij tegelijkertijd *niet* slechter presteren dan meerderheidsdemocratieën bij het handhaven van de openbare orde en het bestier van de nationale economie. Enkele jaren eerder was Schmid (1987) reeds dieper ingegaan op Scharpfs redenering dat de combinatie van bestuurlijke fragmentatie en vervlechting de publieke besluitvorming lamlegt en daardoor een bedreiging vormt voor de maatschappelijke welvaart. Deze redenering wordt door OECD-statistieken niet ondersteund. Bij een vergelijking van zeven (min of meer gefragmenteerde) federale staten en veertien (min of meer geïntegreerde) eenheidstaten blijkt dat eenheidstaten over het geheel genomen niet beter presteren op economisch vlak dan gefederaliseerde staten.⁵⁸ Binnen de groep van gefederaliseerde staten presteren de overzeese, minder vervlochten, federaties (Canada, Australië en de Verenigde Staten) bovendien slechter dan de continentale, meer vervlochten, federaties (Zwitserland, Oostenrijk en de Bondsrepubliek). In een directe vergelijking met het Verenigd Koninkrijk doet de Bondsrepubliek het op alle vlakken beter: de inflatie en werkloosheid zijn lager en de economische groei is hoger. Het lijkt er al met al op dat 'Politikverflechtung' eerder een bedreiging is voor de persoonlijk ambities van bestuurders dan voor de welvaart van de bevolking (Schmid, 1987: 450).

De publicaties van Lijphart en Schmid geven ruggesteun aan de stelling dat de Bondsrepubliek *niet ondanks maar dankzij* zijn op machtsdeling en consensusvorming aangewezen bestuurssysteem hoge niveaus van welvaart en welzijn heeft kunnen bereiken. Met betrekking tot de vermeende functionele irrationaliteiten van het systeem schrijft Fach (1985: 140) "daß Irrationalität eine Komplexe Form der Rationalität sein kann (...) die Rationalität der Irrationalität kann darin bestehen daß sie unter konkreten Bedingungen das Zweckmäßigste ist". Complexe bestuurssystemen bezitten een aanzienlijk vermogen voor decentraal maatwerk en zijn uiteindelijk zeer wel in staat om zich aan te passen aan de complexe maatschappelijke werkelijkheid (Parri, 1989: 214). Het Duitse systeem kent een aanzienlijk leer- en aanpassingsvermogen, maar dit kan men pas goed waarnemen wanneer men een lange termijn-perspectief hanteert (Hesse, 1987: 71). Interbestuurlijke afstemming en burgerparticipatie verslinden tijd, maar

tenderen op termijn naar oplossingen die een breed draagvlak hebben, en mede daarom weer een tijd stand kunnen houden. Tegenover de Britse pendule-politiek – die samengaat met snelle en vaak ook kortlevende innovaties – staat de Duitse politiek van de gestabiliseerde innovatie. “Das föderative System wirkt stabilisierend, ohne für neue Entwicklungen und behutsame Fortschritte ein Hindernis zu sein”, aldus Laufer (1974: 151). Het bestuurssysteem maakt zelden grote sprongen, maar die zijn in veel gevallen ook niet nodig. “We have to appreciate the stability, even inertia of the basic institutions”, schrijft Smith (1991: 39): “the system is static because it works”.

De bestuurlijke instituties van de Bondsrepubliek verkleinen de kans dat beleidsvormers blijven steken in functionele (enkele-lus) leerprocessen. De instituties geven de beleidsvormers voortdurend stimulanzen om de dubbele-lus te leggen: om de geijkte doel-middelketens vanuit een substantieel breder kader te heroverwegen. De substantiële rationaliteit is volgens Salet in het systeem ingesloten: “Deze bestuurscultuur (de Duitse, FH) geeft geen vrije baan aan de stroom van beleidsprocessen, maar roept voortdurend op tot overweging van de positie en de hieruit voortvloeiende normatieve condities, van waaruit beleidshandelen mogelijk is. De beleidsmakers moeten zich bij herhaling van de statuten vergewissen. Een groter verschil met het pragmatische en utilitaire Britse ordeningspatroon (...) laat zich welhaast niet indenken”, schrijft Salet (1994: 10).⁵⁹ De beleidsmakers moeten zich niet alleen bij herhaling van de statuten vergewissen, maar ook van de standpunten die de bestuurlijke en maatschappelijke co-producenten van beleid innemen. Veronachtzaming van hun waarden en normen kan tot vertraging of zelfs stopzetting van het beleidsproces leiden. De hinder- en vetomacht is in de Bondsrepubliek immers wijd verspreid. We hebben gezien dat dit zeer vervelend kan zijn voor degenen die grootschalige wegenbouwprojecten ten uitvoer willen brengen. Het fijnmazige en labyrintische systeem geeft de tegenstanders van zulke bouwprojecten – denk aan lokale en regionale milieugroepen – veel mogelijkheden om dwars te liggen. Op andere beleidsterreinen – waar milieugroeperingen als advocaat van nieuw beleid optreden en andere groeperingen als aanklager figureren – kunnen de rollen omgekeerd zijn (Paterson, 1991: 274).

In het binnenlands bestuurssysteem van Duitsland treffen we dus dezelfde tendenzen aan die we reeds eerder in het stedelijk bestuurssysteem van München aantreffen, zij het in een meer geprononceerde vorm. Op landelijk niveau springt de stroperigheid van het systeem nog meer in het oog dan op stedelijk niveau. Op landelijk niveau staat de slagvaardigheid van het bestuur nog meer onder druk dan op stedelijk niveau. We hebben echter zojuist gezien dat we verder moeten kijken dan de op korte termijn optredende functionele irrationaliteiten. Op lange termijn blijkt het systeem zeer wel in staat tot het afronden van diepgravende leerprocessen die de toets der maatschappelijke kritiek kunnen doorstaan. Het substantieel leervermogen van het Duitse systeem is goed ontwikkeld in vergelijking met het Britse systeem, ofschoon er in vergelijking met het Münchense systeem wel een kritische opmerking geplaatst kan

worden. Substantieel leren blijft op landelijk niveau meer beperkt tot het vermijden van cultureel gezien éézijdig beleid. De realisatie van cultureel gezien meerzijdig beleid – de creatieve kruisbestuiving waar het Münchense systeem zo goed in bleek – komt op landelijk niveau minder goed uit de verf. Desalniettemin is de meest opmerkelijke verdienste van het Duitse systeem toch gelegen op het substantieel-rationele vlak. In de bedding van de Bondsrepubliek is een democratische politieke cultuur tot bloei gekomen die, gezien het vertrekpunt op 'Stunde Nul', indrukwekkend genoemd mag worden.

Noten

- 1 Naast Birmingham omvatte de West Midlands County Council zes andere Metropolitan Districts: Coventry, Solihull, Walsall, Wolverhampton, Dudley en Sandwell. De laatste vier gemeenten worden samen ook wel de 'Black Country' genoemd.
- 2 Voor meer informatie over de oorzaken en gevolgen van opheffing, zie Jones, 1988; Leach & Davis, 1991; Leach & Game, 1991.
- 3 De West Midlands Public Transport Authority (WMPTA), ooit de bakermat van het stadsgewest, is weer een functioneel lokaal bestuur geworden. Als zodanig heeft het een eigen statuut. In de WMPTA zitten vertegenwoordigers van de zeven voormalige Metropolitan Districts; Birmingham bezet 10 van de 27 zetels. Het operationele beleid is in handen van de Public Transport Executive, 'Centro' genaamd.
- 4 Dit is de grootstedelijke West Midlands Conurbation plus de vier landelijke Shire Counties.
- 5 Naast regionale kantoren heeft het DoT nog een 'Road Construction Unit' in de regio.
- 6 Dit wordt erkend door medewerkers van het West Midlands Regional Forum, Interview Stafford, 29/1/1992.
- 7 De drielagenstructuur werd ooit in Pruisen geïntroduceerd door Baron Vom Stein in 1808, zie Gunlicks (1981: 169).
- 8 De Landeshauptstadt München en de Deutsche Bahn zijn 'Eigentümer' van het MVV. Deze instituten hebben elk twee vertegenwoordigers in de 'Aufsichtsrat', die daarnaast ook twee vertegenwoordigers van de deelstaat en twee van de bond herbergt. Acht Landkreise nemen vrijwillig deel aan het MVV. Het MVV organiseert voor hen openbaar vervoer en onderhandelt namens hen met de verkeersbedrijven.
- 9 De vertegenwoordigende raad van het PVäWRM bestaat uit 137 zetels. De gemeente München bezet 33,3 % van de zetels. Daarnaast zijn het Bezirk Oberbayern, de acht Landkreise en daarinliggende gemeenten in de raad vertegenwoordigd (zie Lehmann-Grube & Seele, 1983; Fürst c.s., 1990).
- 10 Het vooruitgeschoven beleidsvormende gremium is de Planungsausschuß, bestaande uit 30 politici, waarvan er 12 München vertegenwoordigen. In de uitgebreide vertegenwoordigende raad heeft München 40% van de stemmen. Vertegenwoordigers uit het wetenschappelijk, sociale, culturele en kerkelijke leven hebben zitten in een adviserende Beirat.
- 11 In 1956 presenteerde het PVäWRM een 'Regionalplan München', gevolgd door het 'Gesamtplan für die Städtebauliche Entwicklung der Stadtregion München' (1961) en het Regionalentwicklungsplan München (1968).
- 12 Waar de Regierungsbezirke een territoriale onderverdeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn, bieden de Autobahndirektionen een voorbeeld van een functionele onderverdeling (zie Hesse & Ellwein, 1992, Band 2: 456).
- 13 De wegenbouwprojecten worden uitgevoerd onder auspiciën van de 'Oberste Baubehörde': een soort Rijkswaterstaat op deelstaatsniveau (Roth, 1992: 100).
- 14 Dit verklaart ook Stoibers opvallend kritische analyse van de automobiliteitsgroei: zie noot 13 in hoofdstuk 5.

- 15 Beieren kent van oudsher een krachtige milieubeweging: de Bund Naturschutz Bayern (opgericht in 1913) was de bakermat van en is nog steeds een belangrijke steunpilaar voor de nationale BUND (zie Rucht 1989: 61-95). De kracht van de Beierse milieubeweging bleek onder andere bij de acties rond de geplande kerncentrale in Wackersdorff (zie Koopmans, 1992: 211-14).
- 16 Interviews Birmingham: 28/1/1992 (Errington); 31/1/1992 (Wenban-Smith).
- 17 Het Ministry of Transport liet zich als één van de eerste ministeries uitgebreid ondersteunen door professionals uit het veld, aldus Plowden (1971: 369).
- 18 Zie de inleiding in het boek van Hamer (1987) over de Britse wegenlobby.
- 19 In het algemeen geldt dat de Britse beleidsgemeenschappen zich slecht verhouden tot de 'high grid/low group' cultuur. Ze vereisen centraal leiderschap, gesloten rijen en een algemene bereidheid tot 'wheeling and dealing' – zaken binnen de egalitaire cultuur verfoeid worden.
- 20 Ashford (1981: 61) schrijft met nauwelijks verholen verbijstering over 'the ease with which political leaders can exclude other political forces and actors from policymaking'.
- 21 Het gevolg is dat velen op dit beleidsterrein door de bomen het bos niet zien. "Even those professionally involved in questions of transport policy appeared to find it hard to understand how national policy for road building (...) is formulated and how overall national policies are in practice translated into decisions to build, or when to build, individual roads", aldus – notabene – de House of Commons Select Committee on Transport in haar eerste belangrijke rapport, gepubliceerd in 1980/1 (aangehaald door Starkie, 1982: 142).
- 22 In 1993 is de Transport and Works Act van kracht geworden, een wet waarmee de overheid infrastructurale planningsprocedures meer gelijk probeert te trekken. Het is nog te vroeg om deze verandering te evalueren. Bovendien is dat voor het onderhavige onderzoek weinig zinvol: het gaat hier immers om de periode van de Tweede Wereldoorlog tot 1993.
- 23 In het bijzonder wanneer 'compulsory purchase orders' aangevochten werden.
- 24 Deze figuur houdt het midden tussen een Private Bill en een Public Bill en is bijvoorbeeld beproefd bij het 'Chunnel'-project (zie meer hierover bij Jones c.s., 1990: 22).
- 25 Van alle subsidies voor lokale verkeersprojecten ging in 1975 68% naar wegenbouwprojecten en 32% naar openbaar vervoersprojecten (Hall & Hass-Klau, 1985: 31).
- 26 Zie Milieudefensie, januari 1995: Groot Brittannië spendeert jaarlijks 3 miljoen Pond aan aanleg en onderhoud van wegen; openbaar vervoer moet het doen met de helft van dit bedrag.
- 27 De federale overheid stelde in 1975 richtlijnen voor het doorvoeren van Raumverträglichkeitsprüfungen (zie Dekker, 1989: 124).
- 28 Bayerisches Wirtschafts- und Verkehrsministerium, Gesamtverkehrsplanung, 1985: 112.
- 29 Er wordt wel beweerd dat de administratieve rechters meer open staan voor de eisen en klachten van actiegroepen dan hun collega's in de reguliere rechtspraak. Veel van de jongere administratieve rechters zijn zelf actief geweest in het studententestament. Rechters met een egalitaire overtuiging zouden eerder een baan zoeken in de administratieve rechtspraak dan in de civiele rechtspraak (Conradt, 1989: 198).
- 30 Aangehaald door Sharpe (1982: 78). Ashford (1981: 277) schrijft, in aanvulling hierop, over: 'an immense concentration of policymaking power in the national cabinet'.
- 31 Voor achtergronden zie: P. Noordhoek, Citizen's Charter: Instrument overheid voor lokaal ingrijpen plus verplichting zich vast te leggen op kwaliteitsnorm dienstverlening, In: Binnenlands Bestuur, 26/6/1992: 28-9.
- 32 Dyson ontkent overigens niet dat het Verenigd Koninkrijk zich als 'staat' manifesteert in de internationale betrekkingen en volgens de gangbare indelingen als 'eenheidsstaat' getypeerd moet worden.
- 33 Hoewel de minderheid in het parlement veelal op een fors electoraat kan wijzen en de lokale besturen vaak met flinke bevolkingsaantallen kunnen schermen, legt men zich doorgaans neer bij de beslissing van de eenvoudige parlementsmeerderheid.
- 34 De casus van de Londense ringweg biedt waarschijnlijk een beter voorbeeld van succesvol publiek verzet dan de casus van de derde Londense ringweg (zie Hall, 1980). Een ander voorbeeld dat veel genoemd wordt is het verzet van de Britse milieubeweging tegen de voorgestelde verzwaring van

- vrachtwagens. Dit verzet was in zoverre succesvol dat de voorgestelde gewichtsnormen van tafel werden gehaald. Desondanks bleef de gemiddelde grootte en het gemiddelde gewicht van vrachtwagen echter stijgen. De zege van de milieubeweging wordt dan ook wel een 'hollow victory' genoemd: "The balance between economic and environmental factors did not really change in any meaningful sense", aldus Starkie (1982: 119).
- 35 Technocratische precisie en ijzeren discipline waren kenmerkend voor de oorlogsvoering in verschillende werelddelen en de moord op miljoenen joden, zigeuners en homoseksuelen, die volgens een ideologisch schema als 'Untermenschen' waren geklassificeerd. Kort na de oorlog werd de hiërarchische bevelsstructuur misbruikt om verantwoordelijkheid naar boven – 'Befehl ist Befehl' – en naar beneden – 'Wir haben es nicht gewußt' – af te wentelen.
 - 32 Federale wetten die gevolgen hebben voor het bestuur of de financiën van de deelstaten worden gezien als Zustimmungsgesetze, die de goedkeuring van de Bundesrat behoeven. Zustimmungsgesetze ontstaan onder meer wanneer de Bond gebruik maakt van haar 'concurrerende bevoegdheid'. De Bond is bevoegd om regels te stellen, wanneer wetgeving door een deelstaat niet genoeg reikwijdte zou hebben of de belangen van de Bond en/of andere Länder zou kunnen raken.
 - 37 Hesse & Ellwein (1992), Band II p. 114-145: Grundgesetz für die BRD.
 - 38 Dit geldt voor onder het 'New Centralism' wel op andere wijze, maar niet in mindere mate, dan onder de traditionele 'Dual Polity'.
 - 39 In de Basiswet van 1949 waren elementen van duaal federalisme en coöperatief federalisme met elkaar vermengd. Klatt (1989) laat zien hoe de 'levende constitutie' na 1949 steeds minder duale trekken en steeds meer coöperatieve trekken ging vertonen.
 - 40 Volkshuisvesting, stadsvernieuwing, stadsvervoer, landbouwhervorming, kustbewaking, bouw van hogescholen en ziekenhuizen.
 - 41 De holistische benadering van de Historische Rechtsschool hield in dat verschijnselen in hun historische gegroeide context werden beschouwd.
 - 42 Consensus in een 'overcrowded system' is moeilijker te bereiken is dan een meerderheid van 50%+1 in een relatief overzichtelijk systeem.
 - 43 "The hardware of politics has been partly replaced by its software. Motivation, communication, acceptance and dialogue are keywords of the current debate; a participative and co-operative model of politics aims for the increasingly scarce resource of consensus", aldus Hesse (1991: 382).
 - 44 In de jaren negentig lijkt het centrale bestuur weer wat aan gewicht te winnen als reactie op de Duitse eenwording.
 - 45 Als norm geldt dat de regionale inkomensverschillen per hoofd van de bevolking nergens meer dan 5% van het gemiddelde mogen afwijken.
 - 46 In het boek 'Democracies' ging Lijphart aanvankelijk uit van acht verschilpunten. De dimensie van het belangengroepensysteem (pluralistisch versus corporatistisch) heeft hij in later werk aan dit rijtje toegevoegd. Hij besteed overigens niet altijd aan alle punten aandacht. In een recent artikel (zie Lijphart, 1994) gaat hij uit van een 'six-item measure' voor de mate van consensualisme.
 - 47 Executieve machtsdeling is zeker op federaal niveau – denk aan de verschillende 'grote coalities' – maar ook op lokaal niveau gebruikelijk. Vóórdat coalitiebesturen in München hun intrede deden was het niet ongebruikelijk om enkele Referaten en/of de post van Tweede Burgemeester aan een minderheidspartij toe te vertrouwen. Wat betreft de deling van executieve macht is de deelstaat Beieren een uitzondering. De deelstaatregering berust stevast op een CSU-meerderheid in de 'Tweede Kamer'. Dit patroon wordt enigszins afgezwakt door de corporatieve samenstelling van de Beierse Senaat.
 - 48 De verhoudingen tussen executieve en volksvertegenwoordiging zijn in Duitsland op alle bestuursniveaus duidelijk dualistischer dan in Engeland.
 - 49 Duitsland wordt volgens Hemerijck (1992: 95) gekenmerkt door 'medium corporatism'. In de katholieke Freistaat Bayern zijn corporatistische tradities wel dieper geworteld dan in de Bondsrepubliek als geheel. De Freistaat kent bijvoorbeeld als enige deelstaat een Senaat (naast een gewone volksvertegenwoordiging) die volgens corporatieve logica opgebouwd is. Volgens art. 34 van

de Beierse Constitutie is de Senaat: 'die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes'; werkgeversverenigingen en vakbonden spelen de hoofdrol in deze senaat (zie Roth, 1992: 88-9).

- 50 Op basis van zijn 'six-item measure' deelt Lijphart (1994: 9) Duitsland in bij de groep van 'consensusdemocratieën', hoewel een aantal Europese landen hoger scoren op deze maatlat (die zich beperkt tot de 'executive-parties dimension'). Als deze maatlat gecompliceerd wordt met de binnenlands bestuurlijke dimensies, stijgt de score van het federale Duitsland ongetwijfeld.
- 51 De politieke culturen van Birmingham en München worden met andere woorden in een breder kader geplaatst (de beschrijving van het nationale kader is overigens geen doel op zich, doch middel tot een beter begrip van de lokale culturele regimes).
- 52 De vredesbeweging werd door de meerderheid binnen de Labour Party aanmerkelijk gunstiger beoordeeld dan de milieubeweging.
- 53 De politieke verbinding 'die Grünen' had voor het eerst van zich doen spreken in de deelstaatsverkiezingen van 1978 in Beieren (Paterson, 1991: 272).
- 54 Interview met Lijphart in NRC Handelsblad 11/5/1992. Zie ook Lijphart, 1994: 12.
- 55 Men kan in navolging van Giddens ook het beeld van de nauwelijks te remmen 'juggernaut' oproepen (zie 'The Consequences of Modernity').
- 56 Interview Birmingham, 5/2/1992; zie ook Rogers (1991: 9).
- 57 De Politikverflechtungsanalyse van Scharpf c.s. (1976) spitte zich aanvankelijk toe op de besluitvormingsprocessen in het kader van de Gemeinschaftsaufgaben en de Finanzhilfen. Bij de kritische beoordeling van deze processen werd nadrukkelijk verwezen naar institutionele patronen die voor het bestuursstelsel als geheel golden. De Politikverflechtungsanalyse was tegelijkertijd besluitvormingsanalyse én systeemkritiek. Scharpf's systeemkritiek richtte zich allereerst op de coöperatief-federale Bondsrepubliek en later ook op de intergouvernementele Europese Gemeenschap, die volgens Scharpf (1985, 1988) door eenzelfde soort 'joint decision trap' bedreigd werd.
- 58 Federale staten hebben gemiddeld een lagere inflatie en werkloosheid dan eenheidsstaten, die (vooral door toedoen van Japan) een wat hogere economische groei kennen. Als men de verschillende scores samenneemt, dan blijkt dat de federale staten op sociaal-economische terrein niet onderdoen voor de unitaire staten.
- 59 De basiswet wordt door het Constitutionele Hof in Karlsruhe bijvoorbeeld gelezen als een verzameling ethische regels. Zie Outhwaite (1994: 145).