



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).

Epiloog

9

De betekenis en het belang van bestuurlijke instituties

9.1 Inleiding

Wat zijn bestuurlijke instituties? Hoe kunnen ze beschreven worden? En wat betekenen ze voor het verloop en de inhoud van collectieve keuzeprocessen? Deze vragen lagen ten grondslag aan de voorafgaande hoofdstukken. In dit laatste hoofdstuk wil ik de belangrijkste bevindingen van het onderzoek nogmaals op een rij zetten. De centrale boodschap van dit boek luidt, dat bestuurlijke instituties in elkaars verlengde beschouwd dienen te worden als samenhangende onderdelen van een 'bestuurlijk ensemble', en dat dit bestuurlijk ensemble op verschillende manieren bijdraagt aan de *mobilization of bias* in de beleidsgemeenschap. 'Bias' wordt daarbij opgevat als culturele vooringenomenheid en 'mobilization' als een combinatie van oproepen en in stelling brengen. De mobiliserende invloed van het bestuurlijk ensemble wordt in paragraaf 2 van dit hoofdstuk verder uiteengelegd in vormende invloeden en faciliterende c.q. beperkende invloeden.

Het bestuurlijk ensemble beïnvloedt de mengverhouding van en de wisselwerking tussen de verschillende beleidsculturen. Wat dit betekent voor de kwaliteit van de collectieve besluitvorming wordt in paragraaf 3 en 4 beschreven. In paragraaf 3 stel ik de vraag of er naast de gebruikelijke 'output case' voor een cultureel pluriform regime (denk aan het betoog van de Douglasschool dat pluriformiteit leidt tot betere resultaten) ook een 'input case' gemaakt kan worden voor een cultureel veelzijdige democratie. De beantwoording van deze vraag mondt uit in een pleidooi voor een vorm van democratie die zich op voorhand voor geen enkele opvatting afsluit en pas na afloop van een communicatief discours – waarbij verschillende culturele perspectieven met elkaar gecon-

fronteerd zijn – rekening houdt met de numerieke steun voor de overgebleven opties. In paragraaf 4 draag ik empirische munitie aan voor de output case voor een cultureel pluriform regime. Aan de hand van de twee onderzochte casus laat ik zien dat de kwaliteit van beleidsgerichte leerprocessen positief beïnvloed wordt door de mate waarin verschillende beleidsculturen met elkaar in wisselwerking treden, en dat dit laatste weer beïnvloed wordt door de wijze waarop bestuurlijke instituties de besluitvorming in banen leiden.

In dit onderzoek werden collectieve besluitvormingsprocessen vooral in verband gebracht met bestaande constitutionele grondstructuren. In de vijfde paragraaf van dit hoofdstuk zal ik echter nog kort ingaan op de keuzeproblemen die optreden wanneer men de bestaande grondstructuren wil gaan veranderen. Dit proefschrift is weliswaar geen handboek voor bestuurlijke hervormers, maar bevat wel een aantal inzichten die voor bestuurlijke reorganisatieprocessen van belang kunnen zijn.

9.2 Het bestuurlijk ensemble en de *mobilisation of bias*

“Culture is not inherited but learned, and learned anew with each passing generation. There must be vehicles for the creation and transmission of political culture, and cultural analysis must say more about those vehicles”, aldus Peter Hall (1986:9).

De opdracht die in deze uitspraak besloten ligt heb ik in deze studie ter harte genomen. Het ruimere begrip politieke cultuur spitste ik toe tot het engere begrip beleidscultuur, dat ik definieerde als een culturele vooringenomenheid (*cultural bias*) ten aanzien van een beleidsissue (in dit geval automobilititeit). Daarbij onderscheidde ik vier fundamentele vooringenomenheden (een hiërarchische, een individualistische, een egalitaire en een fatalistische). Op grond van vergelijkend onderzoek in twee steden (Birmingham en München) toonde ik uiteindelijk aan dat bestuurlijke instituties cruciale voertuigen zijn voor de ontwikkeling en verspreiding van beleidsculturen in de beleidsgemeenschap – dat bestuurlijke instituties bijdragen aan de ‘mobilisation of bias’.

De bestuurlijke instituties rondom Birmingham vertoonden opvallende verschillen ten opzichte van de bestuurlijke instituties die München omgaven. Over het geheel genomen kan men stellen dat de bestuurlijke context van Birmingham bevorderlijker was voor de hiërarchische, de individualistische en de fatalistische vooringenomenheden dan die van München. De bestuurlijke context van München was daarentegen weer bevorderlijker voor de egalitaire beleidscultuur dan die van Birmingham. In de bestuurlijke omgeving van München had de egalitaire cultuur meer mogelijkheden om tegenwicht te bieden en om alternatieve coalities aan te gaan met de individualistische beleidscultuur en met de hiërarchische beleidscultuur. Dit in tegenstelling tot Birmingham, waar de egalitaire beleidscultuur relatief weinig institutionele ondersteuning genoot en waar de fatalistische cultuur relatief veel voeding kreeg. De naoorlogse

hervormingen in de bestuurlijke omgeving van München hadden het effect dat de bloei van een fatalistische cultuur zo veel mogelijk werd ontmoedigd.

Het is niet de bedoeling om de 'bottom-up' analyse van bestuurlijke stelsels hier nog eens over te doen. Voor een gedetailleerde analyse van de bias-mobiliserende instituties zij verwezen naar de hoofdstukken 7 en 8. Veel belangrijker is het thans om uit de institutionele analyse enkele algemene lessen te trekken.

De eerste algemene les luidt dat bestuurlijke instituties in elkaars verlengde beschouwd dienen te worden wanneer men geïntereiseerd is in de impact van de institutionele factor. De bestuurlijke instituties in en rond Birmingham en München bleken een contingent effect te hebben. Ze bleken wederzijds afhankelijk en wederzijds versterkend te zijn. Het Münchner Forum had bijvoorbeeld een stimulerend effect op de egalitaire beleidscultuur, maar dit effect zou niet in dezelfde mate zijn ontstaan als er geen additionele sublokale instituties in München aanwezig waren geweest (denk vooral aan de Bürgerversammlungen en de Bezirksausschüsse). Het contingente karakter van bestuurlijke instituties impliceert dat men uiterst voorzichtig moet zijn met het kopiëren van bestuurlijke innovaties. Dezelfde institutie kan in een vreemde bestuurlijke context een verschillend en misschien zelfs omgekeerd effect teweeg brengen. Men moet eveneens voorzichtig zijn met het generaliseren van bevindingen. Dat het concernmodel van de gemeente Birmingham aanleiding gaf tot een gesloten beleidsgemeenschap, wil niet zeggen dat een concernmodel overal en altijd een dergelijk effect teweeg zal brengen. Het contingente karakter van bestuurlijke instituties maakt de institutionele factor een *samengestelde factor*, die beter holistisch dan reduktionistisch benaderd kan worden. Het geheel is meer dan de som der delen. Het bestuurlijke ensemble is meer dan de optelsom van bestuurlijke organen en relaties.

De tweede algemene les luidt dat het bestuurlijk ensemble op verschillende manieren beschouwd moet worden wanneer men de impact van de institutionele factor in zijn volle rijkdom wil beschrijven. De institutionele factor bleek niet alleen een samengestelde, maar ook een *veelvormige factor* te zijn. In de vergelijkende analyse kwam het bestuurlijk ensemble in acht hoedanigheden naar voren: als voedingsbodem; als betekenisstelsel; als pool van 'conventional wisdom'; als aandachtstructuur; als handelingscorridor; als mogelijkhedenstructuur; als beperkingenstructuur; en als machtsstructuur. Deze hoedanigheden waren in de vorige hoofdstukken over de verschillende paragrafen verspreid. Hieronder worden ze kort op een rij gezet en van illustraties voorzien. Bij de eerste vier hoedanigheden komt het bestuurlijk ensemble vooral als vormend geheel naar voren, bij de laatste vier hoedanigheden vooral als faciliterend c.q. beperkend geheel.

Het bestuurlijk ensemble is een vormend geheel wanneer het bijdraagt aan de socialisatie van beleidsactoren in het denken en doen van een bepaalde beleidscultuur. Het bestuurlijke ensemble is een faciliterend of beperkend geheel wanneer het de aanhangers van een bepaalde beleidscultuur strategische voordelen of nadelen biedt in het beleidsproces. Vormende en faciliteren-

de/beperkende invloeden bepalen samen het mobiliserend effect van een bestuurlijk ensemble. Mobilisatie is oproepen én in paraatheid brengen. De twee vormen van invloed kunnen soms in elkaar overlopen.¹

Het bestuurlijk ensemble als vormend geheel

Als voedingsbodem – als een verzameling van kristallisatiepunten.

Bestuurlijke ensembles verschillen in de mate waarin ze een vruchtbare voedingsbodem bieden voor de één of andere beleidscultuur. De ene bestuurlijke context biedt meer kristallisatiepunten aan een beleidscultuur dan de andere.

De hiërarchische beleidscultuur werd bijvoorbeeld sterk gevoed door de interne staatsstructuur van het Verenigd Koninkrijk (denk aan het beginsel van de 'Sovereignty of Parliament', het dogma van de 'Dual Polity', etc.). De interne staatstructuur van de Bondsrepubliek bleek de hiërarchische cultuur juist op verschillende manieren te onderdrukken (denk aan de coöperatief-federale staatsfilosofie, het subsidiariteitsbeginsel, etc.). De socialisatie in het individualistische denken en doen werd sterker bevorderd door de externe staatstructuur van het Verenigd Koninkrijk (denk aan de pluralistische politieke filosofie behorend bij de 'stateless society') dan door de externe staatsstructuur van de Bondsrepubliek (denk aan het idee van de staat als bezielend bovenindividueel verband, behorend bij de 'state society'). De egalitaire beleidscultuur vond over het geheel genomen een betere voedingsbodem in de Duitse 'soziale Rechtsstaat' (denk aan de sleutelwoorden 'Kooperation, Integration und Ausgleich', het recht op gelijkwaardige levensomstandigheden, etc.) dan in de Britse 'minimal state' (denk aan de dominantie van negatieve vrijheidsrechten, het ontbreken van gegarandeerde burgerrechten, etc.). Deze illustraties kunnen worden aangevuld met voorbeelden van vormende instituties op lager aggregatieniveau. Het concernmodel van de gemeente Birmingham bleek bijvoorbeeld meer impulsen te geven aan het individualistische denken en doen dan het bureaucratie-model van de gemeente München. De 'planende Verwaltung' die in de jaren zestig in München ontstond gaf daarentegen weer relatief veel voeding aan de egalitaire cultuur, die in de Birminghamse planningsmachinerie eerder vermalen dan gekoesterd werd.

Als betekenissysteem – als een reeks classificatie-en ordeningsschema's.

Een tweede aspect van bestuurlijke instituties dat zich in de vorige hoofdstukken op de voorgrond drong was het classificerend aspect. Instituties behelzen onderscheidingen en indelingen die het betekenissysteem van actoren mede vormgeven. Aan het Westminster Unitarisme ligt bijvoorbeeld een onderscheid tussen 'high politics' en 'low politics' ten grondslag. Dit onderscheid creëert een hiërarchisch beeld van het binnenlands bestuur. In de organische staatsconceptie die aan het Coöperatief Federalisme in Duitsland ten grondslag ligt zijn de hiërarchische lijnen veel minder sterk aangezet.

Bij een politiek stelsel passen bepaalde metaforen. De speelveldmetafoor is in de Britse politiek ingebakken. Rechts concurreert met links, de regering met de oppositie en de werkgevers met de werknemers. Men peinst er niet over om de laatstgenoemde groepen 'sociale partners' te noemen – binnen het dominante

Britse betekenissysteem zijn werkgevers en werknemers sociale rivalen. Niet alleen in de sociaal-economische politiek, maar in de Duitse politiek als geheel is de metafoor van de ronde tafel (waaraan de overheid samen met alle betrokken belangengroepen plaatsneemt) veel vanzelfsprekender dan in het Verenigd Koninkrijk. In de institutionele analyse kwam voorts het verschil tussen een ééndimensionaal versus een meerdimensionaal politiek landschap pregnant naar voren. Het verschil bleek vooral van belang voor de mate waarin postmaterialistische waarden in het politiek debat erkend worden.

Tenslotte moet vermeld worden dat instituties ook een bepaald gezichtspunt met zich meebrengen. De inrichting van deelraden in München creëerde bijvoorbeeld niet alleen een kader voor de definitie van problemen en mogelijkheden, het zorgde er eveneens voor dat een groot aantal actoren in een botum-up perspectief gemanoeuvreerd werd.

Als reservoir van 'conventional wisdom' – als een verzameling van routines, stijlen en tradities.

In de institutionele vergelijking stuiten we regelmatig op ingesleten handelingspatronen die door de betrokken actoren als vanzelfsprekend werden beschouwd. Zo kan men bestuurlijke instituties ook opvatten: als 'conventional wisdom' – als 'de wijze waarop de zaken hier nu eenmaal worden aangepakt'. Op operationeel niveau kan men denken aan de manier waarop wegenbouwprojecten worden aangevat. In München was het gebruikelijk dat bewoners vroegtijdig op de hoogte gesteld werden van en betrokken werden bij wegenbouwprojecten. In Birmingham werden de bewoners zo vaak verrast door wegwerkzaamheden in de wijk dat men er na verloop van tijd niet meer van opkeek: deze aanpak was allengs vanzelfsprekend geworden.

Op strategisch niveau kan men denken aan de verschillende bestuursstijlen, beleidsstijlen en planningstradities. In Birmingham troffen we bijvoorbeeld een diepgewortelde gouvernementele en 'doenerige' bestuursstijl aan. Het bestuur van deze stad is vanouds meer op prestatie dan op representatie gericht. Deze gerichtheid wordt deels door de nationale constitutie bepaald en deels door lokale politieke tradities. Bestuursstijlen zijn vaak persistent, maar kunnen ook geleidelijk veranderen, zoals men in München bewees. In die stad werd na de oorlog stap voor stap een meer participatieve bestuursstijl geïnstitutionaliseerd, die verwachtingen bij zowel de burgers als het bestuur kweekte.

Geleid door het werk van Richardson, Dyson en anderen kwam ik op het spoor van nationale 'beleidsstijlen'. De geprefereerde beleidsstijl in Engeland is over het geheel genomen meer informeel, incrementeel en reactief van aard. De geprefereerde beleidsstijl in Duitsland is over het algemeen meer formeel, rationalistisch en proactief van karakter. Met de uiteenlopende beleidsstijlen hangen verschillende planningstradities samen. In Engeland in het algemeen en in Birmingham in het bijzonder is planning veeleer ad hoc en specialistisch van karakter. In Duitsland in het algemeen en in München in het bijzonder is planning eerder een permanente en integrale opgave.

Als aandachtsstructuur – als verdeler van rollen, plichten en belangen.

Een belangrijke functie van bestuurlijke instituties is de ordening van beleidsmatige besognes en de verdeling van bestuurlijke rollen, zowel tussen als binnen bestuursniveaus.

In Duitsland expliciteert de Basiswet de verdeling van taken en rollen over de verschillende bestuurslagen. In Engeland wordt deze verdeling bepaald door 'Acts of Government' en door niet-geformaliseerde regels en principes. Zo komt het lokaal bestuur in Duitsland aan een goeddeels open huishouding en het lokaal bestuur in Engeland aan een gesloten huishouding. Zo is voor het subnationaal bestuur in Duitsland een rol als bestuurlijke partner weggegelegd, terwijl het subnationaal bestuur in Engeland in een ondergeschikte rol wordt gemanoeuvreed.

Instituties vervullen een verdelende en ordenende functie. Taken worden verdeeld over divisies en afdelingen. Opdrachten worden verdeeld over bestuurders en ambtenaren. Op die manier wordt een aandachtsstructuur gevestigd. Aandacht voor ondergronds openbaar vervoer is in München bijvoorbeeld geïnstitutionaliseerd in de vorm van een U-Bahnreferat. Deze afdeling heeft, samen met minstens vier andere ambtelijke afdelingen, een 'vested interest' in verkeer en vervoer. In Birmingham was de ambtelijke organisatie rond het verkeersbeleid minder versplinterd dan in München. Naast het Engineers Department kreeg in de loop van de zeventiger jaren het Planning Department een rol toebedeeld (aanvankelijk een bescheiden bijrol, later een meer gelijkwaardige rol). Een milieuafdeling, zoals in München bestaat, heeft de gemeente Birmingham nog steeds niet. Dit betekent dat aandacht voor milieu in het Birminghamse apparaat minder geïnstitutionaliseerd is dan in het Münchense apparaat.

Hetzelfde patroon doet zich voor in de bestuurlijke bovenbouw van de twee steden. Op het niveau van de Planungsregion, het Bezirk Oberbayern, de Freistaat en de Bund zijn organisaties opgericht met een expliciet milieubelang. In de bestuurlijke bovenbouw van Birmingham is het milieu slechts toevertrouwd aan het Department of the Environment, dat daarnaast ook binnenlands bestuurlijke aangelegenheden (openbare orde, stedenbeleid, etc.) voor haar rekening dient te nemen.

Organisatieschema's geven soms het gewicht van verschillende belangen weer. Binnen de Birminghamse gemeenteraad staan alle commissies in beginsel op gelijke hoogte, met uitzondering van twee commissies. De ene is de Finance and Management Committee waarin alle commissievoorzitters zitting hebben. De andere is de commissie voor economische ontwikkeling.

Het bestuurlijk ensemble als faciliterend of beperkend geheel

Als handelingscorridor of beslissingsruimte – als een reeks spelregels en randvoorwaarden.

De extern regulerende werking van bestuurlijke instituties komt in de neo-institutionele literatuur uitgebreid aan de orde. De nadruk ligt dan niet zozeer op de positieve heuristiek – de normen, classificaties, conventies en rollen die

door instituties worden aangedragen en die door actoren worden geïnternaliseerd – alswel op de negatieve heuristiek – de regels en randvoorwaarden, waar actoren zich aan hebben te houden. Wanneer men bestuurlijke instituties op die manier beschrijft ontstaat het beeld van een handelingscorridor of beslissingsruimte. Bij vergelijkbare rangen horen soms zeer verschillende beslissingsruimtes. De handelingscorridor van de Münchense Oberbürgermeister is bijvoorbeeld heel anders vormgegeven dan die van de Birminghamse Lord Mayor. De Oberbürgermeister heeft enerzijds meer politieke mogelijkheden, maar is anderzijds ook aan meer verplichtingen en vereisten gebonden dan zijn Birminghamse counterpart, van wie in feite niets verwacht wordt.

Spelregels zijn formeel en informeel van aard. Gemeenteraadsleden in München en Birmingham moeten allen opereren binnen de formele grenzen die (onder andere) de gemeentewet hen stelt. Daarnaast hebben ze ook te maken met allerlei ongeschreven regels voor politiek correct gedrag. Zo werd het in de jaren zeventig niet gewaardeerd wanneer een Münchense SPD-politicus zich voorstond op innige relaties met het bedrijfsleven. Labour-politici in Birmingham hebben daar nooit grote problemen mee gehad. Het non-interventiebeginsel, dat in de Britse rijksdienst hoogtij vierde, is een ander voorbeeld van een ongeschreven doch zeer invloedrijke spelregel.

Wanneer bestuurlijke instituties als randvoorwaarden worden beschreven, komt het accent al snel te liggen op het faciliterend aspect: op de mogelijkheden die zij openlaten. Spelregels hebben echter, via een omweg, ook een vormende werking. Actoren kunnen de regels waarmee zij dag in dag uit worden geconfronteerd gaan internaliseren. We zagen dit bijvoorbeeld gebeuren bij planningsdeskundigen van de gemeente München, die de nieuwe regels van de 'Offene Planung' langzaam tot de hunne maakten. Van lastige extra vereisten werden de spelregels beginselen van goed gedrag, die ook als zodanig binnen het apparaat hoog gehouden werden.

Als mogelijkhedenstructuur – als een verzameling kanalen, aanknopingspunten, ingangen en verbindingen.

Het relationele aspect van instituties komt in beeld als men het bestuursstelsel benadert als een mogelijkhedenstructuur (of als een beperkingenstructuur, zoals hieronder). In de vergelijkende analyse kwam het mogelijkheid-biedende aspect van instituties zeer vaak naar voren – veel vaker dan ik hier kan herhalen. Ik roep slechts enkele pregnante voorbeelden van aanknopingspunten, ingangen en verbindingen in herinnering, verwijzend naar de egalitaire tegen-cultuur.²

Aanknopingspunten voor de egalitaire cultuur konden onder meer aangetroffen worden in de verschillende partijstelsels. 'Die Grünen' gaven de egalitaire cultuur een aanknopingspunt in de politieke arena's van München en Bonn. Een vergelijkbaar aanknopingspunt ontbrak in Birmingham en Londen. De Labour Party bleek slechts in beperkte mate een ingang te bieden voor postmaterialistische argumenten. De Duitse SPD bood in dit opzicht een beter

aanknopingspunt. Ingangen voor de egalitaire cultuur werden onder andere aangetroffen in de twee gemeentelijke bestuursapparaten. Vertegenwoordigers van het Umweltschutzreferat en het Stadtplanungsreferat in München gaven vertegenwoordigers van egalitaire groepen veelgebruikte ingangen. De Birminghamse bureaucratie kende veel minder van dergelijke openingen. Verbindingen tussen de egalitaire cultuur en het stadsbestuur kwamen aan het licht toen de sublokale democratische instituties werden doorgelicht. De traditionele kanalen tussen het bestuur en de bestuurden in Birmingham bleken meer mogelijkheden te bieden aan de 'establishment culturen' dan aan de egalitaire tegencultuur. In München daarentegen werden na de oorlog nieuwe kanalen gegraven tussen bestuur en bestuurden (denk aan het Münchner Forum, de Bezirksausschüsse en de Bürgerversammlungen) die van het begin af aan open stonden voor egalitaire groepen. Wanneer men de aanknopingspunten, ingangen en kanalen die ten gunste van een beleidscultuur werken samenvoegt kan men spreken van de 'support structure' van die cultuur.³

Als beperkingenstructuur – als een reeks barrières, grenzen, schotten en lacunes.

Bestuurlijke instituties kunnen, behalve mogelijkheden, ook beperkingen inhouden voor beleidsculturen. De hiërarchische beleidscultuur, bijvoorbeeld, werd op verschillende manieren ingeperkt door instituties in het Münchense bestuursstelsel (denk aan de coördinatiefiguren, de bureaupolitieke concurrentie, de sublokale democratische instituties, de geïnstitutionaliseerde 'Begründungszwang', etc.). In Birmingham zorgden instituties eerder voor afscherming dan voor inperking van de hiërarchische beleidscultuur (de Public Works Sector, waar de hiërarchische cultuur welig tierde, was lange tijd een duidelijk afgeschermd beleidskoker). Het fijnmazige en labyrinthische Duitse bestuursstelsel bleek allerlei hindernissen op te werpen voor de individualistische beleidscultuur, die in het grofmazige en overzichtelijke Britse bestuursstelsel niet in die mate voorkwamen.

Beperkingen voor de ene cultuur houden vaak mogelijkheden in voor de andere cultuur. De in het Duitse systeem ingebouwde beperkingen voor de individualistische cultuur bleken vaak aanknopingspunten voor de egalitaire beleidscultuur op te leveren. Egalitaire actiegroepen konden bijvoorbeeld aanknopen bij de vele regels en procedures, en bij de vele bestuursorganen die elk een zekere vetomacht vertegenwoordigen. De in het Britse systeem ingebouwde mogelijkheden voor de individualistische beleidscultuur bleken vaak beperkingen voor de egalitaire cultuur. Waar de Britse autolobby de ruimte kreeg, had de 'milieulobby' te kampen met een reeks van belemmeringen. De verticale en majoritaire besluitvormingsstructuur bood over het algemeen weinig aanknopingspunten voor een gepassioneerde, van onderop werkende minderheid. Daarbij bleek het Britse 'first-past-the-post' kiessysteem een hoge barrière op te werpen voor een groene of postmaterialistische partij (een barrière die nog steeds niet overwonnen is). De drempel die in het Duitse kiesstelsel is ingebouwd bleek daarentegen eerder een stimulans dan een barrière voor de samenvoeging van een aantal bewegingen in één groene partij.

Als machtsstructuur – als verdeler van hulpmiddelen en afhankelijkposities

Bestuurlijke instituties geven niet alleen aan welke doelen bestuurlijke actoren dienen na te streven (zie boven), ze geven ook aan welke hulpmiddelen ze daarbij kunnen gebruiken.

Men moet hierbij onder andere denken aan financiële hulpmiddelen, die volgens financiële verhoudingswetten en financieringsarrangementen verdeeld worden. In dit verband valt op dat de Duitse financieringsarrangementen voor wegenbouw en openbaar vervoer meer gelijkgeschakeld zijn dan die in Engeland, en dat lokale overheden in Duitsland een relatief klein deel van de verkeersinvesteringen zelf dienen te betalen. Aan de ene kant is dit gunstig voor lokale overheden die veel investeren in openbaar vervoer. Aan de andere kant creëert het een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de hogere overheden. Dezelfde spanning doet zich in beginsel voor bij de aanleg van autosnelwegen. Deze worden volledig door de Federatie betaald. Geld is op dit terrein echter niet de enige machtsbron. Lokale kennis en specialistische deskundigheid zijn ook essentieel voor een succesvolle aanleg van wegen. Deze hulpmiddelen zijn doorgaans onvoldoende aanwezig op nationaal niveau. Voor de federale bureaucratie van Duitsland geldt dit nog sterker dan voor de nationale bureaucratie in Engeland. Het Department of Transport heeft in ieder geval nog eigen verlengstukken in de regio, terwijl het Bundesverkehrsministerium volledig afhankelijk is van zelfstandige deelstaten, die zich niet zomaar door het nationaal verkeersministerie laten koeioneren.

In de vergelijkende analyse is tenslotte veel aandacht besteed aan de mate waarin bestuurlijke instituties veto- en blokkeringsmacht over het bestuursstelsel spreiden. Vetomacht en blokkeringsmacht bleken over het algemeen meer gespreid in de coöperatief-federale Bondsrepubliek dan in de Britse Westminster-eenheidsstaat. De bestuurlijke structuur van Duitsland bleek meer eenheden in staat te stellen om een besluit tegen te houden en een project te blokkeren dan de bestuurlijke structuur van Engeland. De federale overheid in Bonn was en is sterker afhankelijk van de instemming en medewerking van haar bestuurlijke partners dan de nationale overheid in Londen.

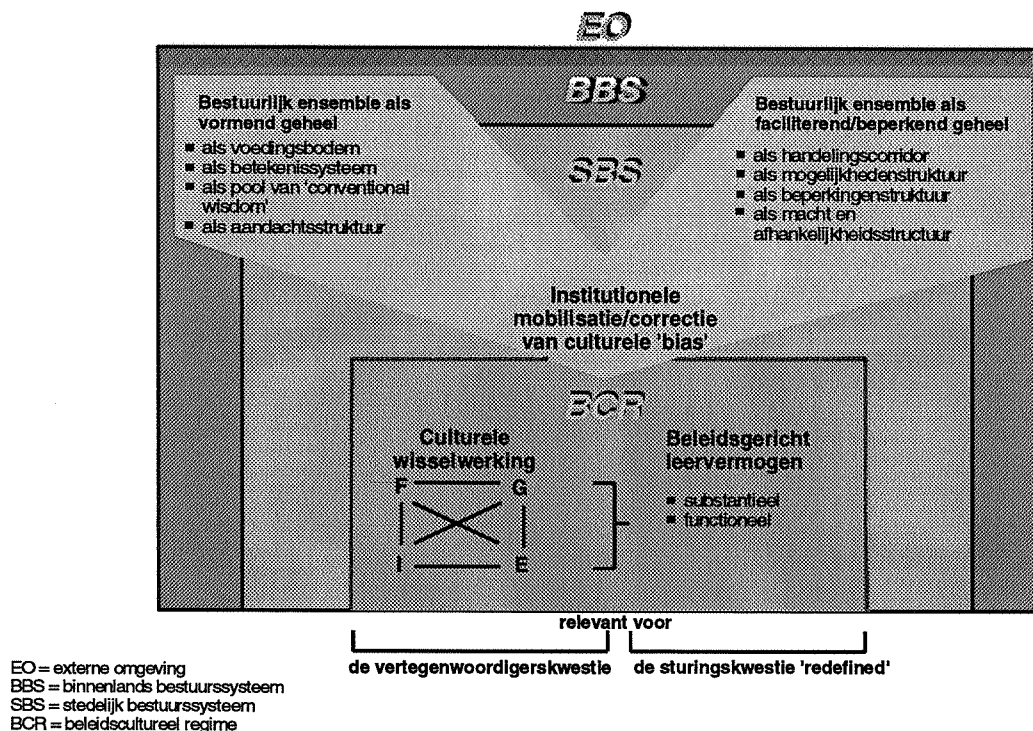
Implicaties voor de kwaliteit van de besluitvorming?

Bestuurlijke ensembles dragen dus in acht hoedanigheden bij aan de culturele mengverhouding en wisselwerking in de beleidsgemeenschap. Ze roepen sommige beleidsculturen sterker op dan andere beleidsculturen en ze geven de aanhangers van sommige beleidsculturen meer ruimte, macht en mogelijkheden dan de aanhangers van andere beleidsculturen. Ze dragen derhalve bij aan de 'mobilization of bias'.

In dit verband dringt de vraag naar de implicaties voor de kwaliteit van de publieke besluitvorming zich op. Deze vraag zal hieronder in twee stappen worden beantwoord, ervan uitgaande dat een kwalitatief hoogwaardig besluitvormingssysteem voor adequate representatie én adequate besturing moet zorg-

dragen (David & Peterson, 1976; Lijphart, 1994). In paragraaf drie wordt eerst ingegaan op de vertegenwoordigingskwestie: in hoeverre is culturele pluri-formiteit bepalend voor het democratische gehalte van een besluitvormingssys-teem? In paragraaf vier wordt vervolgens aandacht besteed aan de besturings-kwestie: in hoeverre is de wisselwerking tussen beleidsculturen bepalend voor het leervermogen van de beleidsgemeenschap? Hoe deze twee kwesties samen-hangen met het bestuurlijk ensemble als vormend en faciliterend c.q. beperkend geheel wordt in figuur 9.1 schematisch voorgesteld.

Figuur 9.1: *het bestuurlijk ensemble en de 'mobilisation of cultural bias'*



9.3 De vertegenwoordiging van beleidsculturen en de vraag naar het democratisch gehalte

Bestuurlijke ensembles beïnvloeden de vertegenwoordiging van beleidsculturen in het publiek domein. Daarbij kunnen, zoals we gezien hebben, opvallende verschillen optreden. De bestuurlijke context van München zorgde voor meer evenwicht in de vertegenwoordiging van rivale beleidsculturen dan die van Birmingham. De establishment-culturen (hiërarchie en individualisme) waren in 'die Weltstadt mit Herz' aanmerkelijk minder dominant dan in de 'Big Heart of

England'. De egalitaire cultuur kreeg in München, meer dan in Birmingham, een gelijkwaardige positie ten opzichte van de establishment-culturen. Kunnen we op basis van deze constateringens uitspraken doen over het democratisch gehalte van de verschillende bestuursystemen? Kunnen we zeggen dat de Münchense bestuurlijke context 'democratischer' vormgegeven is dan die van Birmingham, omdat in het eerste geval meer balans is tussen de culturele 'bia-ses' dan in het tweede geval?

Uitspraken over het democratisch gehalte van een bestuursstelsel hangen af van de maatstaven die men hanteert, en deze kunnen sterk uiteenlopen. Bij de drie actieve cultuurtypen (hiërarchie, egalitarisme en individualisme) passen verschillende democratische idealen. De hiërarchische cultuur heeft de meeste affiniteit met het Platoonse model van de 'guardian democracy'. Wanneer men hiërarchische maatstaven hanteert zal het Birminghamse stelsel – met zijn concentratie van machtsmiddelen en zijn verticale, majoritaire besluitvormingsstructuur – beter uit de bus komen dan het Münchense stelsel (zie Dahl, 1989; Van der Burg, 1991).

De egalitaire cultuur neigt meer naar het model van de 'basisdemocratie' waarin het leiderschap volledig ondergeschikt is aan de wil van de basis. Egalisten zullen instemmen met de door Rousseau beïnvloedde politiek-filosofe Pateman, die een zo breed mogelijke en zo rechtstreeks mogelijke participatie in de besluitvorming bepleit (Pateman, 1970). Het Münchense stelsel – met zijn spreiding van machtsmiddelen en zijn consensuale besluitvormingsstructuur – zal hoger aangemerkt worden dan het vanouds gesloten Birminghamse stelsel, wanneer men een egalitaire maatlat gebruikt.

De individualistische cultuur sluit het best aan bij het Benthamiaanse model van de 'protective democracy', waarin niet zozeer de belofte van brede participatie voorop staat, alswel de mogelijkheid van individuen om "nee" te zeggen wanneer hun belangen in het geding zijn (Van der Burg, 1991: 48). De individualist zal zich kunnen vinden in het Lockeaanse parool dat "no one can be (...) subjected to the Political Power of another without his own Consent".⁴ Vanuit individualistisch perspectief geredeneerd komt men niet eenduidig uit bij één van de twee systemen.⁵

De *output case* voor een pluralistische democratie

De bovenstaande beschouwing leidt tot de logische vervolgvraag of er een metanorm is die boven de uiteenlopende hiërarchische, egalitaire en individualistische maatstaven geplaatst kan worden. Thompson, Ellis en Wildavsky (1990: 255-8) kiezen in hun cultuurtheorie voor culturele pluriformiteit als democratische metanorm. Een gezonde democratie dient volgens de genoemde auteurs niet geënt te zijn op één van de actieve culturen, maar op een mengeling daarvan. Een gezonde democratie biedt volgens hen ruimte aan krachtig leiderschap, collectieve participatie én individuele belangenbehartiging.

Thompson c.s. verbreden het pleidooi dat Almond en Verba in hun klassieker *The Civic Culture* hielden voor een mix van lijdzame en assertieve politieke

oriëntaties. Almond en Verba pleitten indertijd voor een combinatie van een 'allegiant-deferential culture' en een 'allegiant-participative culture' – typen die goeddeels overeenkomen met een hiërarchische politieke cultuur, respectievelijk, een individualistische politieke cultuur (Thompson c.s., 1990: 256). De stabiliteit en het succes van de Britse en de Amerikaanse democratie werd door Almond en Verba verklaard uit het feit dat deze twee culturen elkaar daar in evenwicht hielden (ofschoon de hiërarchische component een zeker overwicht had in het Verenigd Koninkrijk en de individualistische component in de Verenigde Staten). Evenals Almond en Verba sluiten Thompson, Ellis en Wildavsky uit dat een succesvolle democratie een grote portie wantrouwen en cynisme kan verdragen. In tegenstelling tot Almond en Verba stellen zij echter dat de democratie niet alleen behoefte heeft aan de 'allegiance' van de establishment-culturen, maar ook aan het 'scepticism' van de egalitaire cultuur: "a willingness to oppose authority is as essential as a willingness to support authority", aldus Thompson c.s. (1990: 257).

Op dit punt is het van belang om te noteren dat de baanbrekende auteurs van de Douglasschool hun pleidooi voor een cultureel pluralistische democratie formuleren als een zogenaamde 'output case'. Dit begrip is ontleend aan Dworkin. Output cases zijn volgens hem argumenten voor democratie die gebaseerd zijn op voorspellingen en beoordelingen van de *uitkomsten* van de besluitvorming. Output cases moeten onderscheiden worden van input cases, die verwijzen naar de toegang tot en de invloed op de besluitvorming (Dworkin, 1985; Van der Burg, 1991: 57). Doorslaggevend voor de omarming van cultureel pluralisme door Thompson, Ellis en Wildavsky is het idee dat een democratie die culturen *insluit* betere resultaten oplevert dan een democratie die culturen *uitsluit*. "Excluding cultural biases (...) weakens democracy by enlarging its blind spots", aldus Thompson, c.s. (1990: 258). Omgekeerd geldt dat een cultureel pluriform regime de democratie versterkt omdat het potentieel desastreuze blinde vlekken aan een kritische doorlichting blootstelt. Met andere woorden: cultureel pluralisme is goed omdat het werkt.

In de volgende paragraaf draag ik meer munitie aan voor de output case voor een cultureel pluriforme democratie. Vooralsnog wil ik me evenwel richten op de vraag of er ook een input case gemaakt kan worden voor een cultureel pluriforme democratie – dat wil zeggen, of er overtuigende normatieve argumenten zijn voor een democratie waarin de individualistische, hiërarchische en egalitaire inbreng elkaar in evenwicht houden.

De *input case* voor een pluriforme democratie

Het idee dat de toegang tot en de invloed op de besluitvorming gelijk verdeeld moeten zijn is wijdverspreid in de democratietheorie. Dit idee is geworteld in de joods-christelijke traditie die de intrinsieke gelijkheid van 'Gods kinderen' benadrukt (Dahl, 1989: 86). In het licht van deze traditie is het niet vreemd dat democratie-theoretici doorgaans pleiten voor een gelijke verdeling van input-mogelijkheden *over personen*. Dat is echter wat anders dan een gelijke verdeling

over culturen. Wanneer Ely (1981) pleit voor gelijke aandacht en respect, dan doelt hij op gelijke aandacht en respect voor de preferenties en belangen van actoren. Wanneer Benn (1967: 61 e.v.) zijn 'Principle of Equal Consideration of Interests' verdedigt, verwijst hij primair naar de belangen van individuen. Men bepleit in de regel 'one man, one vote' – en dat kan zeker niet direkt vertaald worden naar 'one culture, one vote'.

Stel dat we de aanhang van de vier beleidsculturen in een stad nauwkeurig kunnen meten en te weten komen dat 20% van de mensen er hiërarchische ideeën op nahoudt, 30% individualistische, 10% egalitaire en 40% fatalistische ideeën. Zou het dan niet *ondemocratisch* zijn wanneer bestuurlijke instituties zo ingericht werden dat de inbreng van egalisten – die duidelijk de kleinste groep vormen – uiteindelijk even zwaar werd gewogen als die van individualisten, hiërarchen en fatalisten? Zou dit niet in strijd zijn met het algemene beginsel van 'one man, one vote'? Op dit punt is het zinvol om onderscheid te maken tussen belangen afwegen en ideeën inbrengen; en tussen beleidsculturen als complexen van belangen en beleidsculturen als complexen van argumenten.

Wanneer men een belang ruim opvat als materiële en immateriële waarden die mensen *belangrijk* vinden en die hen – afhankelijk van de score op deze waarden – (on)gelukkig kunnen maken, kan men beleidsculturen verenigen tot complexen van belangen.⁶ Egalisten vinden het belangrijk dat het stadscentrum open staat voor langzame vormen van verkeer; autoremmende beleidsmaatregelen zijn 'in hun belang'. Individualisten hechten daarentegen veel waarde aan een stadscentrum dat goed met de auto te bereiken is; autovolgende beleidsopaties zijn in hun belang. Wanneer de egalisten 10% van de betrokkenen uitmaken en de individualisten 30% dan is niet goed in te zien waarom het ene complex van belangen evenveel gewicht toebedeeld zou moeten krijgen als het andere complex. Dit zou namelijk betekenen dat de egalisten – die in de minderheid zijn – per persoon extra gewicht krijgen toebedeeld, en dat is strijdig met het algemeen democratische uitgangspunt dat ieders geluk even zwaar weegt. Het geluk van (egalitaire) Jan kan moeilijk hoger worden aangeslagen dan het geluk van (individualistische) Piet (zie Dahl, 1989: 86-7).⁷

Het geluk van egalitaire Jan of individualistische Piet is overigens ook niet belangrijker dan het geluk van fatalistische Klaas. Fatalisten hebben weliswaar geen expliciete voorkeuren voor het één of andere beleid (zij gaan er vanuit dat zij toch geen invloed kunnen hebben op hun leven), maar dat wil niet zeggen dat zij geen impliciete belangen hebben bij de uitwerking van het beleid. Hun belang zal doorgaans pas later duidelijk worden, wanneer de voor- en nadelen van een bepaald beleid tastbaar worden. In een rechtvaardige democratie wordt evenveel waarde gehecht aan de belangen van personen die zich passief opstellen (fatalisten) in het beleidsproces als aan de belangen van personen die zich actief opstellen (egalisten, individualisten en hiërarchen). In een dergelijke democratie wordt geen genoegen genomen met 'wie zwijgt stemt toe', maar worden juist de zwijgers gestimuleerd om hun belang te ontdekken.

Bestuurlijke instituties die een ongelijk gewicht toewijzen aan verschillende

groepen, doch een gelijk gewicht aan verschillende personen, zijn zeer wel te rijmen met mainstream-opvattingen in de democratietheorie. Een algemene regel van de vertegenwoordigende democratie luidt bijvoorbeeld dat de partij die de meeste stemmen verzameld heeft, het zwaarste gewicht in de politieke weegschaal mag leggen. In dit verband is een 'bias' in het besluitvormingssysteem dus goed te verdedigen. Het Birminghamse bestuurssysteem kan dan ook moeilijk gediskwalificeerd worden vanwege het enkele feit dat het een zwaarder gewicht toekent aan materialistische belangen dan aan postmaterialistische belangen. Het eerste type belangen heeft klaarblijkelijk meer aanhangers dan het tweede type. De uiteindelijke weging van belangen dient echter onderscheiden te worden van de voorafgaande inbreng en overweging van argumenten.

De numerieke sterkte van een groep mag nooit bepalend zijn voor de mate waarin haar ideeën gehoord worden. Men kan het 'inputkanaal' niet dichtdraaien voor argumenten, enkel en alleen omdat zij door een kleine groep naar voren worden gebracht. Alle argumenten verdienen in beginsel gelijke aandacht. Democratie houdt in dat de meerderheid uiteindelijk zwaarder weegt dan de minderheid, niet dat de minderheid op voorhand minder in te brengen heeft. 'One man one vote' houdt niet in dat een argument dat door tien personen gesteund wordt minder toegang tot het publiek domein verdient dan een argument dat door veertig personen gesteund wordt.⁸ Het houdt slechts in dat na afloop van het publiek debat, waarin de verschillende argumenten met elkaar geconfronteerd worden, rekening gehouden wordt met de mate van steun voor de overgebleven opties. Het is overigens goed mogelijk dat de opties gedurende het debat veranderen, evenals de steun voor de opties. De belangen van personen (lees: de waarden die mensen belangrijk vinden) zijn niet voor eens en voor altijd gegeven. Dit geldt ook voor de waarden die boven het materiële eigenbelang uitstijgen. Mensen kunnen overtuigd worden van het belang van een waarde die zij aanvankelijk niet hadden herkend, omdat ze eerder door andere waarden in beslag werden genomen.

Naar een perspectivistische democratie

Gelijke toegang voor minderheids- en meerderheidsstandpunten – wat dus wat anders is dan gelijke weging daarvan – kan verdedigd worden met het klassieke argument dat de democratie er voor het *hele* volk is en niet alleen voor de meerderheid. De minderheid verdient aandacht en respect omdat hierachter intrinsiek waardevolle levens schuilgaan.

Vanuit het morele vertrekpunt dat allen als gelijkwaardig moeten worden gezien komt men logischerwijze uit bij het perspectivistisch democratiemodel dat (onder andere) door Van der Burg wordt bepleit. Een perspectivistische democratie kan gezien worden als een besluitvormingsmethode waarin men "alle relevante aspecten van een probleem en alle gezichtspunten van betrokkenen op het probleem in aanmerking neemt" en waarin "alle deelperspectieven van alle betrokkenen gelijkelijk worden meegewogen"⁹ (Van der Burg, 1991: 212-4). Van der Burg pleit voor een democratisch systeem dat niet abstract *onpar-*

tijdig is, maar juist consequent *alpartijdig*: het systeem dient alle partijen de kans te geven om hun perspectief op een probleem te verdedigen. Procedurele alpartijdigheid vereist zo open mogelijke gespreksituaties en veronderstelt waardenpluralisme zonder in waardenrelativisme te vervallen (niet alles is uiteindelijk even waardevol). Een alpartijdig democratisch systeem stimuleert democratische gezindheid ofwel *actieve tolerantie*: "De (vertegenwoordigers van) groepen moeten niet alleen hun eigen belangen en opvattingen naar voren brengen, maar moeten ook bereid zijn te luisteren naar wat door anderen naar voren gebracht wordt en daarover in gesprek te gaan (...) teneinde in een open discussie tot de best mogelijke oplossing te komen" (Van der Burg, 1991: 231)

Bestuurlijke instituties die sommige groepen op voorhand minder kans geven om hun licht te laten schijnen op maatschappelijke vraagstukken dan andere groepen staan op gespannen voet met het perspectivistisch democratiemodel. Als het gaat om de inbreng van ideeën (te onderscheiden van de eindafweging) is een 'bias' in het systeem moeilijk te verdedigen. Het Birminghamse systeem kan bekritiseerd worden vanwege het feit dat het relatief hoge barrières opwerpt voor partijen en groepen die postmaterialistische waarden zouden willen uitdragen in de verschillende beleidsarena's. Het Münchense systeem komt in dit opzicht beter voor de dag. Het staat meer dan het Birminghamse systeem open voor alle betrokken deelperspectieven. Het geeft ook meer stimulansen aan een 'actief tolerant' debat over verschillende uitgangspunten. In lijn met het beginsel van 'one man one vote', verdisconteert het Münchense systeem bij de uiteindelijke afweging de mate van steun voor de verschillende overgebleven opties. Ook hier geeft de meerderheid uiteindelijk de doorslag, doch niet zonder de minderheid zoveel mogelijk te hebben gehoord.

Van der Burgs pleidooi voor een perspectivistische democratie is ten principale een input case voor democratie. Hij legt sterk de nadruk op de intrinsieke gelijkwaardigheid van alle betrokken gezichtspunten en de 'fairness' van een open, alpartijdige procedure. De output case komt in beeld wanneer Van der Burg veronderstelt dat een perspectivistische democratie gelijke behandeling van en gelijke zorg voor burgers garandeert en wanneer hij suggereert dat open en actief tolerante discussies dichterbij de 'best mogelijke oplossing' kunnen komen. In de volgende paragraaf zal ik dieper ingaan op de output case voor een democratie die alle relevante perspectieven bij de beantwoording van een maatschappelijk vraagstuk betreft. De Douglassiaanse cultuurtypologie kan als heuristisch middel aangeven welke fundamentele inzichten in ieder geval bij de besluitvorming betrokken dienen te worden. De Douglassiaanse cultuurtheorie kan daarenboven begrijpelijk maken waarom dit goed is voor de kwaliteit van het beleid.

9.4 De wisselwerking tussen beleidsculturen en de institutionalisering van leervermogen

Het bestuurlijk ensemble beïnvloedt het gewicht en de mogelijkheden (c.q. beperkingen) van de uiteenlopende beleidsculturen. Daarmee geeft het bestuurlijk ensemble richting aan de interculturele wisselwerking die op haar beurt weer relevant is voor het ontstaan van leereffecten in de beleidsgemeenschap. De beleidsinhoudelijke wisselwerking tussen beleidsculturen beperkt zich logischerwijze tot de drie actieve cultuurtypen (de fatalistische cultuur komt in deze paragraaf dan ook slechts zijdelings aan bod).

De drie actieve beleidsculturen zijn te vergelijken met zoeklichten. Sommige zaken plaatsen zij in het volle licht, andere zaken blijven in het donker staan. Blinde vlekken vormen de keerzijde van culturele vooringenomenheden. De gelijktijdige inschakeling van de hiërarchische, de individualistische en de egalitaire beleidscultuur levert een meerzijdige belichting op. Wat bij de ene beleidscultuur in het duister blijft, kan door een andere beleidscultuur belicht worden – en omgekeerd. De zoeklichtmetafoor is in zoverre beperkt, dat het slechts de cognitieve vermogens en zwakheden van de beleidsculturen illustreert. Beleidsculturen hebben naast een cognitieve component ook een actieve component. Hiërarchen, individualisten en egalisten functioneren op hun best in verschillende facetten van het beleidsproces. Ze opereren ook op hun slechtst in verschillende facetten van het beleidsproces.¹⁰ Dit biedt opnieuw mogelijkheden voor compensatie. Wat de ene beleidscultuur verwaarloost kan vanuit de andere beleidscultuur opgepikt worden – en omgekeerd. De centrale boodschap luidt dat beleidsculturen op verschillende vlakken van elkaar kunnen leren. Daarbij moet men niet alleen denken aan het wegnemen van beperkingen maar ook aan het verruimen van mogelijkheden. Interactie tussen beleidsculturen kan corrigerend én kruisbestuivend werken.

Afhankelijk van het soort interactiepatroon kunnen er in de beleidsgemeenschap verschillende vormen van beleidsgericht leren optreden. Voor het empirisch onderzoek is onderscheid gemaakt tussen functioneel (enkele lus) leren en substantieel (dubbele lus) leren. In het eerste geval beperkt het leren zich tot het vinden van betere middelen voor ongewijzigde doelen. De kracht van de hiërarchische cultuur, die op dit beleidsterrein doorgaans het voortouw heeft, ligt normaal gesproken op het vlak van de functionele (doel-middel) rationaliteit. De hiërarchische beleidscultuur is bijvoorbeeld goed uitgerust om de norm van het ten alle tijden vloeiende verkeer te vertalen in uit te voeren wegenbouwprogramma's en wegwerkzaamheden. Maar zelfs op dit niveau van leren heeft de hiërarchische beleidscultuur de wijsheid niet in pacht. Interactie met andere beleidsculturen kan de functionele rationaliteit verhogen. Aanhangers van de hiërarchische beleidscultuur kunnen van andersdenkenden leren dat conventionele oplossingen ('op de groei bouwen') niet altijd of niet volledig effectief zijn bij de handhaving van de in deze cultuur vooropgestelde norm (het verkeer moet vloeiend blijven), en dat andere methoden (bijvoorbeeld het

marktmechanisme) op dit vlak ook een bijdrage kunnen leveren.

In het tweede geval betreft het leren niet alleen de middelen, maar ook de uitgangspunten van beleid. Substantieel leren vereist meer culturele lenigheid dan functioneel leren, omdat de beleidsactoren bij substantiële leerprocessen ook de tot dan toe gekoesterde normen ter discussie moeten stellen. De normatieve kern van een beleidscultuur verzet zich sterker tegen verandering dan de instrumentele voorkeuren van een beleidscultuur (zie ook Sabatier, 1987 en Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Hiërarchen kunnen overtuigd worden van de noodzaak om het beleidsinstrumentarium te verbreden ten behoeve van het vastgelegde doel. Zij zullen echter minder makkelijk over te halen zijn tot een heroverweging van de ingesleten normstelling.¹¹ Sterke belemmeringen voor dubbele lusleren treffen we ook aan bij de egalitaire cultuur. Deze belemmeringen zijn echter van een andere aard. Voor egalisten zijn principes en uitgangspunten heilig en daarom onaantastbaar. Binnen de individualistische cultuur gaat men over het algemeen flexibeler (volgens sommigen opportunistischer) om met uitgangspunten. De individualist huldigt wel een aantal basisbeginselen, maar die zijn in de regel abstract en multi-interpretabel.

Wanneer de beleidsgemeenschap volledig door de hiërarchische beleidscultuur gedomineerd wordt is de kans groot dat leerprocessen niet boven de functionele rationaliteit uitstijgen (dat zij blijven steken in de enkele lus). Wanneer deze beleidscultuur in wisselwerking geraakt met de twee andere beleidsculturen neemt de kans op substantieel leren toe, hoewel het bepaald niet zeker is dat de dubbele lus ook daadwerkelijk gelegd wordt. Dit hangt onder andere af van de intensiteit van de interactie, alsook van het gewicht van de andere beleidsculturen.¹² Beide worden in sterke mate bepaald door de bestuurlijke context, zoals ik hieronder nog eens zal onderstrepen.

Birmingham en München als contrasterende casus

Bestuurlijke instituties beïnvloeden de interactie tussen beleidsculturen en daarmee het functioneel en substantieel leervermogen. Dit verband kan uitstekend geïllustreerd worden met behulp van de twee in dit proefschrift onderzochte casus. Deze vertegenwoordigen in veel opzichten tegenovergestelde typen. De beleidsculturen en de beleidsgerichte leerprocessen zijn in hoofdstuk 5 uitgebreid beschreven. Het verband met de bestuurlijke instituties is in hoofdstuk 7 en 8 gelegd. Ik beperk me hieronder dus tot de kwintessens van het contrast, beginnend met de verschillen in getoond leervermogen.

De Birminghamse beleidsgemeenschap bleek relatief laat in staat tot substantieel leren. Pas eind tachtiger jaren was men in staat om de grondslag van de traditionele autovolgende koers in een ander licht te beschouwen en fundamenteel te heroverwegen. Birmingham was daarmee één van de laatste steden in Europa. Aan de autovolgende koers had een normatieve consensus tussen de hiërarchische en individualistische beleidscultuur ten grondslag gelegen. Deze kwam er kort gezegd op neer dat de auto goed was voor de stad en dat de stad dus ook goed moest zijn voor de auto. De handhaving van deze norm lag goeddeels in

handen van de hiërarchische beleidscultuur, die op gezette tijden werd aangevuld door individualistische ideeën en praktijken (denk aan de flexibele organisatie van, en de zakelijke onderhandelingen over, de naoorlogse wederopbouw). Van substantiële correctie door de individualistische beleidscultuur was nauwelijks sprake. De egalitaire protestcultuur was lange tijd niet in staat om een kritische heroverweging af te dwingen. De hiërarchische beleidscultuur kreeg met andere woorden wel (operationele) medewerking maar geen (substantieel) tegenwicht. Het tekort aan kritisch vermogen leidde ertoe dat de beleidsgemeenschap gefixeerd raakte op de eenmaal uitgestippelde (autovolgende) koers. Men was niet meer in staat om zich van de eenmaal vastgestelde plannen los te maken, ook al stapelde contraire informatie zich op. Tegelijkertijd was men, om redenen die hieronder nogmaals genoemd zullen worden, zeer wel in staat om de gemaakte plannen slagvaardig uit te voeren. Op projectniveau leidde dit tot verstrikkingsverschijnselen, die thans alom diep betreurd worden.

De Münchense beleidsgemeenschap vertoonde andere interactiepatronen en, daarmee samenhangend, ook andere leerpatronen dan de Birminghamse beleidsgemeenschap. In de Isarstad bleek men relatief vroeg in staat tot kritische heroverweging van de ijkpunten van het automobiliteitsbeleid. Aanvankelijk leek het erop dat ook hier een hiërarchisch-individualistische consensus omtrent het ideaal van de 'autogerechte Stadt' gevestigd zou worden. In de planningspolonaise van de jaren vijftig werd dit ideaal echter al snel herijkt: een meerspoerenbeleid (niet alleen het autoverkeer maar ook de andere verkeersmodes dienden bevorderd te worden) kwam in de plaats van een éézijdig autovolgend beleid. In de zestiger jaren werd dit beleid (dat dus toen al minder éézijdig was dan het beleid in Birmingham) aan een opvallend kritische beschouwing onderworpen. Bij een aantal grote wegenbouwplannen kon de dubbele lus duidelijk waargenomen worden. Behalve instrumentele vragen (hoe voeren we zulke plannen het best uit?) werden fundamentele vragen gesteld (waarom zouden we deze plannen uitvoeren? zijn de achterliggende normen wel zo waardevol?). Het antwoord op deze vragen – die vooral vanuit de egalitaire beleidscultuur gesteld werden – leidde tot herijking van het meerspoerenbeleid (verkeer moest niet meer bevorderd maar juist afgeremd worden en dit gold vooral voor het autoverkeer). Verschijnselen van projectblindheid en verstriking werden in München minder waargenomen dan in Birmingham. De Münchense beleidsgemeenschap werd eerder geplaagd door stroperigheid dan door een overdosis aan slagvaardigheid.

Het belang van de stedelijke instituties: geslotenheid versus openheid

De verschillende leerpatronen in de Zuidduitse en de Middenengelse metropool kunnen in verband gebracht worden met de verschillen tussen de twee bestuurssystemen. Dit verband werd allereerst getraceerd op het niveau van het stedelijk bestuur.

Het stedelijk bestuurssysteem van *Birmingham* was aanmerkelijk gunstiger voor een slagvaardig optreden ten gunste van het autoverkeer dan voor een

reflectieve herijking van de beleidsuitgangspunten. De bestuurlijke instituties droegen bij aan de vorming en facilitering van een hiërarchisch geïntegreerde wegenbouwsector, zonder dat daar de nodige beperkingen tegenover werden gezet. Binnen het stadsbestuur vormde de Public Works Sector vanouds een gesloten koker, die hoofdzakelijk in beslag genomen werd door wegenplanning en wegenbouw. Integrale planning (waarbij de stad vanuit verschillende invalshoeken tegelijk benaderd wordt) was zwak geïnstitutionaliseerd in Birmingham.

Het gemeentelijke concernmodel gaf de City Engineer (die als hoofd van het Public Works Department lange tijd ook de hoogste planningsambtenaar was) binnen bepaalde grenzen de vrije hand. Zolang hij zich hield aan de afspraken en doelmatig omsprong met de middelen hielden zijn politieke superieuren afstand. De robuustheid van de wegensektor en het beginsel van non-interventie minimaliseerden bureaupolitieke schermutselingen. Het ambtelijk deel van de publieke werken-sektor was versmolten met het politiek deel. De Public Works Committee had, volgens het gangbare lokaal-bestuur-per-gemeenteraads-commissie-model, niet zozeer een kritische en controlerende rol alswel een besturende en presterende rol. De hoogste gemeenteraadscommissie (de Finance and Management Committee, waarin alle commissievoorzitters zitting hebben) beperkte zich vanouds tot de middelenkant van het beleid en liet de uitgangspunten van beleid over aan de gespecialiseerde gemeenteraadscommissies. Het organisatiemodel van de gemeente en de flexibele planningstraditie stimuleerden voorts een innige vorm van samenwerking tussen de publieke en de private wegenbouwsector.

De twee dominante politieke partijen waren op het vlak van stedenbouw en autoverkeer in hoofdlijnen gelijk georiënteerd. De ontwikkeling van een kritische 'new politics party' werd ontmoedigd door, onder andere, het kiesstelsel. Een postmaterialistische vleugel binnen de Labour Party kwam vanwege de materialistische en doenerige partijcultuur nauwelijks van de grond. De politieke cultuur in Birmingham was om constitutionele en historische redenen toch al sterk gouvernementeel van aard. Het stadsbestuur was vanouds 'baas in eigen gemeente'. De gemeenteraad kreeg nauwelijks tegenwicht van wijkorganen of andere sublokale instituties. Mede hierdoor, maar ook door het ontbreken van een participatieve planningstraditie, bleef de wisselwerking tussen bestuur en bestuurden beperkt. De burgercultuur werd veeleer bepaald door een volgzame 'voluntary sector', dan door een tegendraadse 'new politics sector'.

Het stedelijk bestuurssysteem van *München* schiep aanmerkelijk betere voorwaarden voor substantieel leren dan het stedelijk bestuurssysteem van Birmingham. Bij de institutionele analyse van het Münchense systeem kwam naar voren dat de instituties die reflectief handelen bevorderen, tegelijkertijd slagvaardig handelen kunnen belemmeren. Verruiming van substantieel leervermogen kan, zo leek het, belemmeringen opwerpen voor de functionele rationaliteit.¹³ Wisselwerking tussen verschillende beleidsafdelingen was van meet af aan in het Münchense apparaat ingebouwd. In de vroege naoorlogse periode

woedde er een ware 'Papierkrieg' tussen twee divisies die overlappende bevoegdheden hadden ten aanzien van de automobilitéitsbeheersing. Hoewel functionele planning in München bepaald niet ontbrak, was integrale planning relatief sterk geïnstitutionaliseerd in de vorm van majeure planningsdocumenten en in de vorm van een planningsafdeling, die vanaf 1960 de veelomvattende 'Stadtentwicklungsplanung' voor haar rekening nam. In de 'planende Verwaltung' van de gemeente München werden in de jaren zestig bewust overlappende competenties en kritische rollen ingebouwd, onder andere met het doel om de productie van uiteenlopende beleidsopties te garanderen.¹⁴ Na verloop van tijd waren er niet minder dan vijf divisies, die vanuit verschillende invalshoeken een rol opeisten in de verkeersplanning. Aan de ene kant zorgde het organisatie-model voor langdurige en diepgaande discussies over de stedelijke ruimte en de rol van auto daarbinnen. Aan de andere kant leidden de bureaupolitieke verhoudingen nogal eens tot patstellingen die de uitvoering van (door sommigen gewenste) plannen frustreerden.

Tussen ambtelijke specialisten en gemeenteraadsleden bestond in München aanmerkelijk meer spanning dan in Birmingham. Gemeenteraadsleden vervulden primair een controlerende rol en waren minder aan één partijlijn gebonden dan hun Birminghamse collega's. Zowel binnen als tussen de partijen waren de meningen over stedenbouw en autoverkeer verdeeld. In de zeventiger jaren ontwikkelde zich naast de meer materialistische vleugel in de SPD een krachtige postmaterialistische vleugel, die in de jaren tachtig steun én concurrentie kreeg van Die Grünen. Het dagelijks bestuur van de gemeente was – conform de Süddeutsche Gemeindeverfassung – primair in handen van de Referenten, de Oberbürgermeister en zijn plaatsvervanger(s). Terwijl de Referenten voor het competitieve element zorgden, zorgden de Oberbürgermeister en de Zweite Bürgermeister (soms ook de Dritte Bürgermeister) voor het integratieve element in de beleidsvorming. Het Stadtentwicklungsplan bood daarbij een stevig handvat.

Op basis van de participatieve planningstraditie, de sublokale democratische instituties (de Bezirksausschuß, de Bürgerversammlung en het Münchner Forum) en het daarmee vervlochten netwerk van nieuwe sociale bewegingen ontwikkelde zich tussen bestuur en bestuurden in München een communicatieve en reflectieve relatie. Het substantieel leervermogen (het vermogen om de uitgangspunten van beleid kritisch te beschouwen en waar nodig te herijken) werd hierdoor ontegenzeggelijk verhoogd. Hetzelfde kan niet automatisch gezegd worden van het functioneel leervermogen. Volgens menigeen werd de slagvaardigheid en de doelgerichtheid van het bestuur verminderd door activisme en 'democratisme'. Dit kan men een reëel probleem noemen voorzover men de niet-bereikte doelen (of de niet-gerealiseerde projecten) hoogacht.

Het belang van de statelijke instituties: eenheid versus fragmentatie

Birmingham en München kunnen tot op zekere hoogte gezien worden als *partes pro toto*.¹⁵ De (bredere) binnenlandse bestuurssystemen vertonen opvallende parallellen met de (engere) stedelijke bestuurssystemen voor wat betreft de insti-

tutionalisering van leervermogen, zo bleek in hoofdstuk 8.

In het *Verenigd Koninkrijk* werd de uitvoering van wegenbouwprojecten ontegenzeggelijk geholpen door de interne staatsstructuur met zijn hiërarchische trekken (denk aan de majoritaire besluitvorming, de machtsconcentratie en de centralisatie van bestuur). De heroverweging van deze projecten werd tegelijkertijd ontmoedigd door de externe staatsstructuur, die vanouds veel ruimte laat voor individuele vrijheid. Het is in 'stateless societies' als de Engelse niet de taak van de overheid om individuele (auto)mobiliteit ter discussie te stellen en te belemmeren, maar om deze te garanderen en mogelijk te maken. De missie van de wegenbouwsector stond dan ook nauwelijks ter discussie in Engeland. Binnen deze sector gold een duidelijke taakverdeling tussen de nationale en de lokale component. Steden als Birmingham konden betrekkelijk autonoom opereren, zolang zij binnen hun toegewezen taakveld bleven en zolang hun 'low politics' niet in strijd kwam met de Londense 'high politics'. De Dual Polity was vanouds zo georganiseerd dat de gemeente kon doen wat 'des gemeentes' was, en dat het rijk kon doen was 'des rijks' was. Door taakscheiding en stroomlijning werd de slagvaardigheid van de twee compartimenten gemaximaliseerd, terwijl de kritische wisselwerking geminimaliseerd werd.

De verkokering en de bijpassende non-interventiepraktijk die we aantreffen op lokaal niveau, zette zich voort op regionaal en nationaal niveau. Op bestuurlijk tussenniveau was er weinig dat de beleidskokers met elkaar in verband bracht (de West Midlands County Council deed een poging maar werd van verschillende kanten tegengewerkt en uiteindelijk opgeheven). Op nationaal niveau had de wegenbouwsector weinig weerwerk te duchten van aanpalende c.q. concurrerende sectoren. Functionele planning prevaleerde boven integrale planning. Non-interventie was de regel en fundamentele strijd over beleidsuitgangspunten de uitzondering. De wisselwerking met de clientèle – in het bijzonder de wegenlobby – werd daarentegen gegarandeerd door het bestaan van exclusieve beleidsgemeenschappen die per onderwerp een 'magnetic field' vormden. Ze zorgden ervoor dat het beleid vastgeklonken bleef aan de oorspronkelijke uitgangspunten. Critici kregen nauwelijks vat op deze besloten gemeenschappen.

Op nationaal niveau stonden de Labour Party en de Conservative Party weliswaar minder dicht bij elkaar dan op lokaal niveau, maar ten aanzien van het autoverkeer was de afstand bepaald niet groot te noemen. Labour steunde het openbaar vervoer, maar kon of wilde daaruit geen (harde) conclusies trekken voor het automobiliteitsbeleid. Ook op dit beleidsterrein concentreerde de 'adversarial politics' zich op korte-termijn maatregelen, terwijl de historisch gegroeide grondslagen van het beleid ongemoeid werden gelaten. Een debat over de uitgangspunten van beleid kon ook niet afgedwongen worden door een (electoraal kansloze) groene politieke beweging. De Britse milieubeweging kende in het algemeen een zwakke institutionele 'support structure'. Zowel de traditionele eerbiedige burgercultuur (de 'deferential civic culture'), als het latere individualistische burgerschapsmodel verzetten zich tegen radicale collectieve acties. Omdat de kritische wisselwerking binnen het bestuur, en tussen het

bestuur en de bestuurden, institutioneel begrensd was kreeg het wegenbouwprogramma het karakter van een semi-autonoom systeem dat, gelijk een mammoettanker, nauwelijks van de eenmaal ingeslagen koers was af te brengen.

Een bestuurssysteem als het Britse loopt grote kans te blijven steken in functionele leerprocessen. De slagvaardigheid van het systeem is gegarandeerd, zolang de eenmaal tot stand gekomen maatschappelijke consensus niet bedreigd wordt. Een reflectief en communicatief discours over de normatieve uitgangspunten van beleid wordt echter niet sterk bevorderd door de institutionele opzet. De bestuurlijke instituties veranderen relatief weinig aan het verzet dat de in zichzelf gekeerde beleidsgemeenschappen doorgaans tegen substantiele leerprocessen kennen.

De institutionele opzet van de *Bondsrepubliek* stimuleert op verschillende manieren de reflectieve wisselwerking binnen het bestuur, en tussen het bestuur en de bestuurden. De 'Politikverflechtung' en de bijpassende consensuale besluitvormingsstructuur veroordelen de verschillende bestuursorganen structureel tot elkaar. Tegenover de institutionele taakscheiding en verzelfstandiging in de Britse 'Dual Polity' staat de ingebouwde overlap en interdependentie in het Duitse 'Coöperatieve Federalisme'. In de Bondsrepubliek is niet de functionele beleidsindeling, maar de territoriale gebiedsindeling dominant. Tussen lokaal en nationaal niveau bevindt zich een reeks gebiedsautoriteiten die de wegenbouwsector in verband brengen met aanpalende sectoren (openbaar vervoer en milieu in het bijzonder). Tegenover de relatief gesloten en geconcentreerde Britse beleidsgemeenschappen staan de relatief open en wijdvertakte Duitse beleidsnetwerken, die medestanders én tegenstrevers met elkaar rond de tafel brengen. Deze netwerken bieden relatief veel mogelijkheden en stimulansen voor een proactief en principieel debat over de te varen koers.

Hoewel het reflectief vermogen ontegenzeggelijk bevorderd wordt door de institutionele opzet van de Bondsrepubliek, wordt de slagvaardigheid van het bestuur tegelijkertijd aan banden gelegd. Bestuurlijke co-productie en consensuale besluitvorming gaan gepaard met een duidelijke spreiding van veto- en blokkeringsmacht. Bestuursorganen zijn sterk afhankelijk van de instemming en de medewerking van andere organen, die beide natuurlijk niet onvoorwaardelijk geleverd worden. Aangezien het lastig is om alle betrokken instanties tegelijk tevreden te stellen, is de kans groot dat de besluitvorming vertraging oploopt of zelfs in een patstelling geraakt. Volgens Scharpf (1985, 1988) loert in de Bondsrepubliek Duitsland immer het met 'Ueberverflechtung' verbonden gevaar van de 'joint decision trap'. Hoewel Duitsland een lange staatstraditie kent, kan de huidige Bondsrepubliek geen 'strong state' genoemd worden. De staat kan zijn wil zeker niet eenzijdig aan de maatschappij opleggen.

Het statelijke 'Vollzugsdefizit' hangt niet alleen samen met interbestuurlijke verhoudingen, maar ook met burgerschapspatronen die na de oorlog aanzienlijk veranderd zijn. In de loop van de zestiger jaren heeft de 'onderdanencultuur'

van weleer plaats gemaakt voor een assertiever en deels ook opstandiger burgerschapspatroon. Nieuwe sociale en politieke bewegingen hebben in Duitsland een hoge vlucht genomen. De milieubeweging (belangrijk onderdeel van het bredere bewegingsnetwerk) heeft in de Bondsrepubliek een gunstige institutionele 'support structure' getroffen. Ten eerste is het Duitse politieke landschap relatief gevoelig voor postmaterialistische waarden. In dit landschap hebben Die Grünen inmiddels ook een vaste plek veroverd. Ten tweede kan de milieubeweging inspelen op de zojuist beschreven interbestuurlijke verhoudingen. Het fijnmazige en labyrintische bestuurssysteem biedt tegenstanders van wegebouw een reeks aanknopingspunten waarmee een aanzienlijk remvermogen verbonden is. Hoewel de aanleg van infrastructuur in Duitsland strenger bewaakt wordt dan in Engeland, lopen de procedures over het algemeen langer uit. De kwaliteit van de besluitvorming is echter belangrijker dan de doorlooptijd. Door kwaliteitsbewaking vanuit verschillende perspectieven, en door intensieve wisselwerking tussen deze perspectieven, kan de kwaliteit van de besluitvorming op een hoger plan getild worden.

In een bestuurssysteem als het Duitse is de wisselwerking tussen andersdenkenden geïstitutionaliseerd. De kans dat beleidsgerichte leerprocessen blijken steken in éézijdige doel-middelketens is daarmee verkleind. Het inherente gevaar van dergelijke systemen is niet zozeer *verstrikking* (het niet kunnen loskomen van eenmaal gemaakte plannen) alswel *stroperigheid* (het niet kunnen uitvoeren van overeengekomen plannen). De complexe besluitvormingsstructuur werkt enerzijds belemmerend voor de slagvaardigheid van het bestuur. De doel-middelketens worden telkens weer onderbroken en in een dubbele lus gelegd. Anderzijds is deze structuur bevorderlijk voor kritische reflectie en heroverweging, en daarmee voor een meer fundamenteel substantieel leerproces. Door de 'loops' in het beleidsproces kan de *doeltreffendheid* van het bestuurlijk handelen verhoogd worden, ofschoon de *doelmatigheid* onder druk staat. Het Duitse bestuur hakt minder snel knopen door dan het Britse bestuur, maar het hakt ook minder vaak knopen door waar men later veel spijt van heeft.

9.5 Van de collectieve naar de constitutionele keuzewereld: laveren tussen Scylla en Charybdis

In de voorafgaande paragrafen stond wat Kiser en Ostrom (1982) de collectieve keuzewereld noemen centraal.¹⁶ De mobilisatie van en de wisselwerking tussen beleidsculturen, en de gevolgen daarvan voor het democratisch gehalte en de inhoudelijke kwaliteit van beleidsprocessen, stonden in het middelpunt. Nu en dan werd een uitstap gemaakt naar de wereld waar de effecten van collectieve keuzes neerslaan: de stedelijke leefwereld.¹⁷ De constitutionele wereld – de derde sfeer die Kiser en Ostrom onderscheiden – kwam in beeld wanneer de beleidsculturele regimes in verband werden gebracht met de bestuurlijke ensembles rondom Birmingham en München. Het ging daarbij vooral om de

bestaande, min of meer *stabiele* constituties, en niet zozeer om de keuzeprocessen die *veranderingen* in de constitutionele verhoudingen teweeg brengen. Aan het eind van deze studie zal ik alsnog dieper ingaan op constitutionele verandingsprocessen, in het bijzonder op de dilemma's die bij deze processen horen. De bestuurlijke ensembles die de collectieve besluitvorming beïnvloeden zijn geen natuurlijke verschijnselen. Bestuurlijke ensembles zijn het resultaat van constitutionele besluitvorming. Daarbij moet men niet alleen denken aan de grondwetgeving, maar ook aan alle organieke wet- en regelgeving en alle organisatorische en procedurele besluitvorming die de grondstructuur van het bestuursstelsel duurzaam bepalen. Constitutionele besluitvorming strekt zich meestal uit over vele jaren. Het weefsel van de eenmaal tot stand gekomen constitutionele grondstructuur is taai. Fundamentele veranderingen van die structuur nemen in de regel veel tijd in beslag (Olsen, 1992). Soms duurt het eeuwen voordat er structurele veranderingen optreden in de constitutionele grondstructuur. De constitutionele geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door relatief kleine aanpassingen temidden van grote historische continuïteiten. Soms gaan de veranderingen sneller en verder, zoals in de naoorlogse Bondsrepubliek. Maar ook daar duurde het minstens twintig jaar voordat het stelsel een nieuwe toestand van stabiliteit had bereikt.

In sommige periodes is de roep om constitutionele besluitvorming sterker dan in andere periodes. In de huidige periode zijn er velen die via constitutionele hervormingen verbeteringen willen bereiken in collectieve besluitvormingsprocessen. Hoewel dit proefschrift de algemene gedachte ondersteunt dat de constitutionele grondstructuur de collectieve besluitvorming beïnvloedt, bevat dit onderzoek minstens drie waarschuwingen voor al te hooggespannen verwachtingen omtrent constitutionele hervormingen. Ten eerste mag men niet vergeten dat collectieve besluitvorming niet slechts door institutionele factoren wordt beïnvloed, maar ook door individuele en situationele factoren. Via institutionele veranderingen kan men de *kans* vergroten dat bepaalde effecten optreden. Voor de realisatie van die effecten is het echter belangrijk dat ook de actoren en de omstandigheden meewerken. Ten tweede moet men zich goed realiseren dat constitutionele besluitvormers slechts een beperkt deel van het historisch gegroeide kader kunnen beïnvloeden. Een echte 'Stunde Null' doet zich zelden of nooit voor. Zelfs bij de herinrichting van de Bondsrepubliek kon men niet om een aantal instituties van voor 1945 heen. Ten derde mag men niet over het hoofd zien dat constitutionele hervormingen – ook die waarbij de actoren en de omstandigheden meewerken en waarbij de instituties zich drastisch laten veranderen – niet altijd ongemengd positieve resultaten opleveren. Op de derde waarschuwing zal ik hieronder dieper ingaan.

Bestuurlijke hervorming als uitruil van waarden

Constitutionele hervormers die op het ene vlak vooruitgang willen boeken kunnen op het andere vlak achteruitgang veroorzaken – en omgekeerd. Er ligt bij bestuurlijke hervormingen altijd een zekere *trade off* – een uitruil van waarden –

op de loer. Deze les kan uit de institutioneel vergelijkende analyse worden geleerd. Birmingham en München zijn mede waardevolle casus omdat ze mogelijkheden bieden om twee dominante vertogen in het debat over bestuurlijke hervorming te doordenken. Op die manier kunnen we inzicht krijgen in een fundamenteel constitutioneel keuzeprobleem.

Aan de ene kant is er een vertoog waarin de eenheid, de snelheid en de slagvaardigheid van het bestuur voorop staan: beleidsvormers moeten in staat zijn om snel knopen door te hakken en de constitutionele structuur dient daar voorwaarden voor te scheppen. Dit is een klassiek vertoog dat opnieuw in de belangstelling kwam in de tachtiger jaren, toen westerse industrielanden ingrijpende maatschappelijke veranderingsprocessen doormaakten. In deze landen stonden personen op die betoogden dat het bestuurssysteem te log en te traag was om adequaat in te spelen op de veranderende omgeving. In de Angelsaksische wereld deed de mening opgeld dat de staat het probleem was in plaats van de oplossing (president Reagan en premier Thatcher waren het over deze stelling grondig eens). Volgens velen in de Rijnlandse wereld¹⁸ was het probleem niet zozeer de staat 'an sich' maar een bepaald soort staat: een 'stroperige staat' die beslissingen tegenhoudt die juist zonder dralen genomen moeten worden. Hoewel de diagnoses hier en daar verschilden, vertoonden de voorgestelde remedies opvallende overeenkomsten: scheiding van taken en van verantwoordelijkheden; stroomlijning en versoepeling van procedures; beperking van het aantal schakels in besluitvormingsketens; inperking van vetoposities; vermindering van blokkeringsmacht; centralisatie en concentratie van (strategische) besluitvorming. Ik noem deze maatregelen 'neo-Jacobijns' omdat ze eigentijdse varianten zijn op de aloude Jacobijnse bestuursfilosofie.

Het gewenste resultaat van zulke maatregelen is een sneller en daadkrachtiger collectief keuzeprocess. Het risico van zulke maatregelen is echter dat, met de vereenvoudiging van het bestuurssysteem, substantieel leervermogen verloren gaat en dat er een bestuurssysteem ontstaat dat weliswaar sneller toeslaat, maar ook sneller verkeerd toeslaat. De Birminghamse casus biedt voorbeelden van projecten die zeer slagvaardig werden aangepakt, maar uiteindelijk op een grote teleurstelling uitliepen. Men had geen rekening gehouden met criteria die na afronding van het project wel degelijk van belang bleken te zijn. Een adequate anticipatie op toekomstige smaken en preferenties is gediend bij de vroegtijdige inschakeling van andersdenkenden. De cultuurtypologie kan daarbij als heuristisch hulpmiddel dienen. De hiervoor genoemde maatregelen leiden eerder tot het structureel uitschakelen van andersdenkenden (die in dit verband meestal dwarsliggers worden genoemd). Hierdoor wordt de kans op kruisbestuiving verkleind en het risico van culturele verstrikking (het niet los kunnen komen van de eigen vooringenomenheden) vergroot.

Aan de andere kant is er een vertoog waarin de veelzijdigheid van en de rivaliteit in het bestuur centraal staan: constitutionele besluitvorming dient voorwaarden te scheppen voor een intensieve en kritische wisselwerking tussen rivalen in de collectieve besluitvorming. Dit tweede vertoog moet vooral gezien worden als een reactie op het vanouds dominante Jacobijnse vertoog (dat zich

thans dus in een vernieuwde vorm manifesteert). Op verschillende tijdstippen zijn er personen opgestaan die alternatieven aandroegen voor de rechtlijnigheid in het 'Jacobijnse' denken. Hoewel het tweede vertoog in verschillende versies gehoord kan worden, hebben de uiteenlopende versies minstens twee kenmerken gemeen: 1) in plaats van uniformiteit, taakscheiding, verzelfstandiging en vereenvoudiging benadrukken ze pluriformiteit, overlap, interdependentie en 'requisite variety'; 2) ze veronderstellen dat intensieve wisselwerking tussen rivalen cruciaal is voor de kwaliteit van de besluitvorming. Men kan denken aan de pleidooien voor overlap, interdependentie en competitie in het binnenlands bestuur (Ostrom, 1973; Toonen, 1987) en in de bureaucratie (Rosenthal, 1988). Men kan in dit verband ook denken aan de pleidooien voor institutionalisering van kritisch vermogen in het publiek domein (Habermas, 1981; Ranson & Stewart, 1994) en in het overheidsapparaat (Bovens, 1990).

Maatregelen die overlap, rivaliteit, interdependentie en complexiteit stimuleren, kunnen op de langere termijn substantieel rijkere besluiten opleveren. Het risico van zulke maatregelen is echter wel dat er een onoverzichtelijk systeem ontstaat dat relatief veel tijd en moeite nodig heeft om tot collectieve besluitvorming te komen. De voordelen die met name Vincent Ostrom ziet in een overlappend en rivaliserend stelsel gelden vooral voor de *operationele* keuzewereld. Publieke goederen en diensten worden wellicht tegen een betere prijs/kwaliteitsverhouding geleverd wanneer de leveranciers op verschillende schaalniveaus en vanuit verschillende centra opereren. Een overlappend, rivaliserend, interdependent en pluriform stelsel kan echter wel degelijk complicaties opleveren in de *collectieve* keuzewereld, waar men de samenhang tussen de verschillende terreinen enigszins moet zien te bewaken. In deze wereld kunnen hoogoplopende interacties gemakkelijk leiden tot een verhoging van de transactiekosten en een toename van de stroperigheid. De collectieve besluitvorming kan aldus aan snelheid en slagvaardigheid inboeten. Een bestuursstelsel conform het tweede vertoog verkleint de kans op beslissingen die potentieel desastreus zijn en vergroot de kans op beslissingen die nog jaren nadien de toets der kritiek kunnen doorstaan. Maar hier is wel een bepaalde prijs aan verbonden. Zowel de 'slechte' als de 'goede' voorstellen kunnen in dezelfde strooppot blijven steken. Een beslissing waar (bijna) iedereen bij gebaat is kan toch nog lange tijd op zich laten wachten, omdat een kleine minderheid van haar blokkeringsmacht gebruik maakt of omdat de besluitvorming simpelweg over een te groot aantal schijven moet gaan.

Besluit

Het is niet aan mij om op deze plaats aanbevelingen te doen voor constitutionele besluitvorming. Mijn bijdrage is eerder gelegen in de analyse van het keuzeprobleem waar constitutionele besluitvormers voor staan. Stroperigheid en verstrikking zijn beide ongewenste verschijnselen. Het zou ideaal zijn wanneer men via constitutionele besluitvorming beide kwaden wist te vermijden. Dat is echter niet eenvoudig. Als men het ene kwaad probeert te vermijden loopt men het

gevaar verzeild te raken in het andere kwaad. De constitutionele keuzesituatie is tot op zekere hoogte te vergelijken met de situatie waarin Odysseus zich bevond toen hij met zijn schip tussen Scylla en Charybdis moest zien te laveren. Toen hij de ene rots, waarop Scylla zich bevond, probeerde te vermijden kwam hij iets te dicht in de buurt van de andere rots, waardoor Charybdis de kans kreeg om zes bemanningsleden te verschalken.

Voor de constitutionele hervormers staat Scylla voor stroperigheid (het niet kunnen uitvoeren van eenmaal gemaakte plannen) en Charybdis voor verstricking (het niet kunnen loskomen van eenmaal gemaakte plannen). Als men stroperigheid wil vermijden moet men goed opletten dat men niet ten prooi valt aan verstricking. En als men verstricking wil vermijden moet men goed opletten dat men vervolgens niet vast loopt in stroperigheid. Als constitutionele besluitvormers tussen deze twee kwaden weten te laveren ligt er misschien een bestuurssysteem in het verschiet dat zowel reflectief als slagvaardig is. Met het woord misschien onderstreep ik nogmaals het probabilistische karakter van bestuurlijke instituties. Via constitutionele hervormingen kan men hoogstens de *kans* op bepaalde resultaten vergroten. Garanties zijn niet te geven.

Noten

- 1 Wanneer men het bestuurlijk ensemble bijvoorbeeld benadert als een reeks spelregels, dan stuit men niet alleen op het faciliterend/beperkend aspect, maar tevens op het vormend aspect.
- 2 Dit is slechts een voorbeeld. Aanknopingspunten, ingangen en verbindingen kunnen natuurlijk ook vanuit de individualistische en de hiërarchische beleidsculturen getraceerd worden (getuige hoofdstuk 7 en 8).
- 3 Ik wees er in hoofdstuk 8 onder andere op dat de individualistische beleidscultuur in het grofmazige en overzichtelijke Britse bestuursstelsel meer ruimte en gelegenheid voor strategisch gedrag kreeg dan in het fijnmazige en labyrinthische Duitse bestuurssysteem. En dat het faciliterend effect precies omgekeerd was voor de egalitaire beleidscultuur. Deze werd geholpen door de complexe, consensuale interbestuurlijke relaties in de Bondsrepubliek en de daarmee gepaard gaande spreiding van vetomacht. De egalitaire cultuur werd juist gehinderd door de verticale en majoritaire besluitvormingsstructuur in het Verenigd Koninkrijk, die weinig mogelijkheden bood voor de mobilisatie van vetomacht.
- 4 Locke (1689/90, 1970: 348), *Two Treatises of Government*, 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press. Aangehaald door Dahl (1989: 85).
- 5 Het Verenigd Koninkrijk scoort als 'minimal state' wellicht hoger op deze maatlat dan de Bondsrepubliek met haar fijnmazig regulering. Daar staat wel weer tegenover dat de Bondsrepubliek een sterk gedecentraliseerde federatie is en het Verenigd Koninkrijk een tamelijk gecentraliseerde eenheidsstaat.
- 6 Er gaat dan natuurlijk wel betekenis verloren: denk aan de sociale praktijken, rituelen, symbolen, etc. die eigenlijk ook bij een beleidscultuur horen.
- 7 Dahl (1989: 86-7) verwijst hierbij naar Benthams fameuze parool "everybody to count for one, nobody for more than one".
- 8 Een kleine groep kan kwalitatief sterke ideeën hebben die niet alleen voor deze groep maar voor de samenleving als geheel 'van belang' kunnen zijn; een grote groep kan kwalitatief zwakke ideeën hebben die voor de samenleving als geheel – deze groep inclusief – betrekkelijk waardeloos kunnen zijn.

- 9 De procedurele alpartijdigheid staat centraal in het 'democratisch perspectief'. De aanvullend materiële norm is gelijke aandacht, zorg en respect (Van der Burg, 1989: 210).
- 10 Voor een uitgebreid overzicht van de drie actieve beleidsculturen, zie hoofdstuk 3.
- 11 Van Duin (1992: 66-67) wijst in het bijzonder op de in bureaucratische organisaties ingebouwde belemmeringen voor substantieel leren.
- 12 Hier is vooral de positie van de egalitaire cultuur van belang, omdat deze cultuur op dit beleidsterrein het meest kritisch tegenover de gangbare normstelling staat. Op een ander beleidsterrein zou de individualistische cultuur wellicht als tegencultuur naar voren zijn gekomen en zou de egalitaire cultuur misschien verknocht zijn aan het staande beleid. Men kan bijvoorbeeld denken aan het na de oorlog tot wasdom gekomen regionaal-economisch beleid, dat vooral gericht was op het helpen van zwakke gebieden en niet zozeer op het stimuleren van kansrijke regio's.
- 13 Dat wil zeggen: als men functioneel handelen gelijkstelt aan slagvaardig ingrijpen. Dit is echter niet per sé hetzelfde als effectief ingrijpen.
- 14 Oberbürgermeister Vogel stuurde bewust aan op een planningssysteem dat door variatie en selectie (v&s) zou kunnen leren (ofschoon hij deze termen zelf niet gebruikte).
- 15 De pars pro toto is een stijfiguur waarbij een geheel gerepresenteerd wordt door een deel ervan. Via het deel bespreekt tegelijk het geheel.
- 16 Voor een overzicht van de drie keuzewerelden, zie hoofdstuk 4.6.
- 17 Zo stelde ik vast dat projectblindheid kan leiden tot betreurenswaardige gevolgen voor de publieke ruimte in een stad.
- 18 Deze terminologie wordt onder andere gebruikt door M. Albert (1992) *Kapitalisme versus Kapitalisme*, Amsterdam: Contact. Tegenover het Angelsaksische (economische) model, dat in Engeland en de Verenigde Staten aangetroffen kan worden, plaatst hij het Rijnlandse model, waarmee hij verwijst naar landen als Zwitserland, Duitsland en Nederland.