



**Martijn Duineveld en  
Kristof Van Assche Tweede-  
rangs burgers en de ogen-  
schijnlijke democratisering  
van de Nederlandse ruimte-  
lijke ordening**

**Literatuur** Aarts, N. (1998). *Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Wageningen Universiteit, Wageningen | Coeterier, J. F. (1995). *Beleving van cultuurhistorische objecten: een verkennend onderzoek in de Meierij van Den Bosch*. Sc-Dlo, Wageningen | Coeterier, J. F. (2002). Lay people's evaluation of historic sites. In: *Landscape and Urban Planning* 59: pp. 111-123. | Duineveld, M., (In voorbereiding) *Van oude dingen en mensen die voorbij gaan. Over het betrekken van burgers bij vraagstukken rond het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorie*. Wageningen Universiteit, Wageningen | Duineveld, M., G. Kersten, en R. Jutstra (2004). Wat cultuurhistorie is. In: H. Venhuizen (ed.), *Geest en grond*. Bureau Venhuizen, Rotterdam | Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. University of Chicago Press, Chicago | Foucault, M. (1994). *Power. Essential works of Foucault 1954-1984*, volume 3 | Foucault, M. (2003). 'Society must be defended' *Lectures at the Collège de France, 1975-76*. Picador USA | Hidding, M. C., J. Kolen, en T. Spek (2001). De biografie van het landschap. In: J. H. F. Bloemers en M. H. Wijnen (eds.), *Bodemarchief in behoud en ontwikkeling: de conceptuele grondslagen*. NWO, Assen | Jones, O. (1995). Lay Discourses of the Rural: Developments and Implications for Rural Studies. In: *Journal of Rural Studies* 11: pp. 35-49 | Kant, I. (1974). *Kritik der praktischen Vernunft*. Hamburg | Kolen, J., en T. Lemaire (1999). *Landschap in meervoud: perspectieven op het Nederlandse landschap in de 20ste/21ste eeuw*. Jan van Arkel, Utrecht | Latour, B. (2004). *Politics of nature: how to bring the sciences into democracy*. Harvard University Press, London | Luhmann, N. (1987). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Suhrkamp, Frankfurt am Main | OC&W (1999). *Nota Belvédère: beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. p. 84. VNG Uitgeverij, Den Haag | Poel, K. R. d. (2000). *Essen in perspectief: een interactieve planningsbenadering in Spier, Wijster en Drijber (Midden-Drenthe)*. REGIO-PROjekt Uitgevers, Groningen | Selwyn, T. (1996). Introduction. In: T. Selwyn (ed.), *The Tourist Image. Myth and myth making in tourism*. pp. 1-32. John Wiley and Sons (a.o), Chichester | Van Assche, K. (2004). *Signs in time. An interpretive account of urban planning and design, the people and their histories*. Wageningen Universiteit, Wageningen | Wissink, B. (2000). *Ontworpen en ontstaan: een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Sdu Uitgevers, Den Haag

**De trotse planoloog** | ‘In Nederland, in de wereld van de ruimtelijke ordening heeft een proces van democratisering plaats gevonden. Na jaren waarin planners in samenwerking met andere experts ‘top-down’ bepaalden hoe Nederland moest worden ingericht is er tegenwoordig steeds meer oog voor de gewone burgers. In interactieve planvormingsprocessen worden de burgers bij actuele planningsvraagstukken betrokken en de resultaten van belevingsonderzoek helpen ons recht te doen aan de mensenwensen’ - zo zouden de woorden van een enthousiaste planoloog op een planningscongres anno 2005 kunnen klinken.

We zouden de planoloog graag willen geloven, dan konden we samen met hem trots zijn op het fantastische planningsstelsel dat we hier in stand houden. Helaas leren steeds meer analyses van actuele planningspraktijken ons dat er van een democratisch verantwoorde planning in Nederland en ook elders in Europa nauwelijks sprake is (Flyvberg, 1998). Kleine elites van experts, ambtenaren, politici en bij de overheid aanwezige belangengroepen bepalen nog steeds in sterke mate hoe met de ruimte wordt omgegaan. Pogingen recht te doen aan de wensen van burgers laten zich interpreteren als tekens die dit beeld niet nuanceren maar versterken.

Het statement hierboven vraagt natuurlijk om argumenten en voorbeelden. We presenteren er enkele en gebruiken de rol van cultuurhistorie in de Nederlandse ruimtelijke ordening daarbij als voorbeeld. Veel mechanismen die daaruit af te leiden zijn, zijn eenvoudig te herkennen in andere planningsvraagstukken.

**Het gesloten systeem** | Sinds het verschijnen van de Nota Belvédère (OC&W, 1999) heeft een deel van de Nederlandse planners de mond vol van cultuurhistorie in, op en onder het landschap, en zijn cultuurhistorici over ruimtelijke ordening gaan nadenken. Er zijn netwerken ontstaan van wetenschappers, politici, beleidsmensen en organisaties, die zich zijn gaan inzetten voor het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorie bin-

nen de ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn bestaande netwerken invloedrijker geworden, op de vleugels van de nieuwe mode. Binnen de netwerken wordt er voor behoud en ontwikkeling gepleit omdat er door de grote transformaties van het landschap zoveel verloren is gegaan (zie Kolen en Lemaire, 1999).

Klinkt logisch. Maar, elke keer dat de retoriek over nut en noodzaak van het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorie weerklinkt, knaagt bij ons de vraag: Over wiens cultuurhistorie wordt er gesproken? En: Wiens waarden zijn verloren gegaan? Bovendien: Wiens stem spreekt daar met zoveel angst voor de onthistorisering van het landschap?

Het is bovenal de stem van de expert. In Nederland ligt de macht om te bepalen wat waardevolle cultuurhistorie is en hoe daar mee moet worden omgegaan grotendeels in hun handen. Deze macht wordt voor een deel veroorzaakt doordat de experts opereren binnen een deels gesloten netwerk van overheden, onderzoeksinstituten, universiteiten, hogescholen, etc. Binnen dit netwerk circuleren gelijk gearde ideeën over de waardering en het gebruik van cultuurhistorie (Van Assche, 2004; Duineveld, in voorbereiding). De macht van de experts wordt in stand gehouden doordat de door hun gecreëerde kennis en waarden zijn geïncorporeerd in regels, nota's, modellen, instrumenten en instituten die het denken en handelen van de overheid structureren en legitimeren.

Een voorbeeld: de cultuurhistorische waardenkaarten (Duineveld, Kersten en Jutstra, 2004). Daarop zijn hoofdzakelijk de waarden afgebeeld zoals deze door archeologen, historisch geografen en andere experts aan het landschap worden toegekend. Door de formalisering van de cultuurhistorische waarden in kaarten (maar ook in, regels, wetten, procedures, etc.) lijken de waarden van de experts een zekere objectiviteit te bezitten. Deze 'objectiviteit' wordt versterkt omdat de waarden het predikaat wetenschap meekrijgen en omdat de overheid er zich mee verbindt. Ondertussen wordt vergeten wat iedereen ooit wist: dat waarden niet te objectiveren zijn, en de omgang ermee nog minder (Kant, 1974).

**De ogenschijnlijke openheid van het systeem** | Dat kan allemaal wel kloppen, maar is het ook niet zo dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is voor mensen die niet tot de wereld van de experts behoren. Burgers worden direct en indirect toch steeds vaker betrokken? Dat kunnen we niet tegenspreken. In toenemende mate lijken overheden en sommige daaraan gerelateerde experts de burger te willen betrekken. Terecht, want de organisaties die zich bezig houden met het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorie bestaan voor het overgrote deel uit door de overheid gefinancierde instanties. Het handelen van een overheid is, zo wordt geredeneerd, enkel legitiem als er onder de burgers ook draagvlak voor is (Aarts, 1998). Inspraakrondes, belevingsonderzoek, interactieve panels, zijn niet uit de lucht (zie Coeterier, 1995; Poel, 2000). Daarom wordt er ondermeer getracht de burgers te betrekken.

Om de burgers te betrekken zijn er verschillende concepten en theorieën geproduceerd. Problematisch is de karakterisering van de kennis der burgers in sommige van deze concepten en theorieën. De kennis der burgers wordt daarin aangeduid als ervaringskennis en 'omdat deze kennis vaak een sterk lokaal karakter heeft, spreekt men ook wel over lokale ervaringskennis (local knowledge), dit tegenover de meer universele wetenschappelijke kennis van deskundigen (expert knowledge). (...) Zoals gezegd is ervaringskennis in hoge mate subjectief en wordt deze sterk beïnvloed door de sociale, ruimtelijke en historische context waarbinnen een individu of groep zich bevindt. (...) Deskundigen gaan vrijwel steeds uit van objectiveerbare kennis die boven het niveau van het individu uitstijgt. Feiten zijn daarbij veel belangrijker dan fictie (...) (Hidding, Kolen en Spek, 2001; Sewlwyn, 1996; Jones, 1995; Coeterier, 2002).

In dit soort conceptualiseringën worden de niet-experts en hun kennis en waarden in een hiërarchische verhouding ten opzichte van de kennis en de waarden van de experts gepositioneerd; met andere woorden ondergeschikt gemaakt (Foucault, 2003). De onderschikking zit besloten in de reeks begrippenparen die wordt gebruikt om de experts van de niet-

experts te onderscheiden: professional vs. leek, wetenschapper vs. burger, wetenschappelijke vs. ervaringskennis, objectief vs. subjectief, globaal vs. lokaal. In de gesuggereerde hiërarchie staan rationele, objectieve en universele wetenschappelijke kennis en waarden boven de kennis en de waarden van burgers, leken en locals, omdat die wordt gezien als emotioneel, subjectief en lokaal.

Door het ondergeschikt maken van de kennis en de waarden van niet-experts, worden de superieure posities van wetenschappers en andere experts als producenten van objectieve kennis en gegronde waarden bevestigd (Latour, 2004). Met andere woorden: de conceptuele en theoretische kaders en daarmee het denken dat schuil gaat achter de methoden en technieken die worden geproduceerd om recht te doen aan mensen buiten het netwerk van experts, laten zich interpreteren als pogingen burgers te betrekken, zonder de voorrang van de kennisproductie in het bestaande netwerk aan te tasten. Men kan zich dan ook afvragen of dit soort conceptuele pogingen niet veeleer een tegengestelde uitwerking hebben, dat ze de geslotenheid van het systeem en de macht van de experts daarbinnen in stand houden en misschien zelfs versterken (Luhmann, 1987).

Meer democratisch wordt het systeem daardoor niet. Meer realistisch evenmin. In werkelijkheid is het immers moeilijk om de expert eenduidig van de niet-expert te onderscheiden. Het verschil tussen een expert en een niet-expert is niet per definitie de diepte van zijn kennis maar veeleer de context waarbinnen hij zijn kennis en zijn waarden produceert. Experts zijn veelal gebonden aan een academische wereld of een overheid waarbinnen zij, zich houdend aan academische regels, kennis construeren. Niet-experts kunnen evengoed kennis construeren maar doen dit binnen andere instituties of los daarvan, denk bijvoorbeeld aan de heemkundige kringen waarbinnen sommige mensen op academische wijze kennis produceren over het verleden. De verhouding tussen niet-experts en experts laat zich dan ook niet omschrijven in opposities tussen objectief en sub-

jectief, tussen rationeel en emotioneel, etc. Zij is veeleer een oppositie tussen verschillende en veelal onoverkomelijke en polemische contexten, discourses en/of machtspraktijken waarbinnen kennis en waarden worden geproduceerd (Foucault, 1994).

Daarnaast blijft de wetenschappelijke noodzaak bestaan de grenzen van de wetenschap aan te geven. Historische disciplines, bijvoorbeeld, mogen het alleenrecht hebben in onze maatschappij om het predikaat 'wetenschappelijk' mee te geven aan reconstructies van histories. Daaruit kan men niet afleiden dat deze disciplines op wetenschappelijke wijze waarderungen van histories of historische objecten zouden kunnen geven, laat staan dat zij hard zouden kunnen maken hoe er met erfgoed omgegaan dient te worden -tenzij in technische zin, nadat de beslissingen genomen zijn. Waardering van en omgang met cultuurhistorie, het landschap, de ruimte, etc. veronderstelt immers altijd politieke keuzes die nimmer objectiefwetenschappelijk te funderen zijn.

**De geslotenheid doorbreken?** | Wie de intentie heeft recht doen aan de burgers, hoeft daarvoor in eerste instantie geen nieuwe theorieën en modellen te creëren. Noch is het daartoe noodzakelijk om nog meer kennis te vergaren over de burger en zijn verhouding tot de cultuurhistorie. Hetzelfde geldt voor natuur, milieu, landschap... Werkelijk recht doen aan de burgers, vereist een herijking van vele binnen het planningssysteem vigerende waarden. Daarvoor moet het netwerk van experts dat de Nederlandse planning nog steeds domineert en nog grotendeels bepaalt wat cultuurhistorie en cultuurhistorische waarde is, eerst eens goed naar zichzelf (laten) kijken. Hetzelfde geldt voor natuur, milieu, landschap, en evengoed voor de definities en waarderungen van planning in het algemeen.

Voor deze democratische, wetenschappelijke en ethische zelfreflectie, willen we de eerste hand reiken met een paar vragen: Wie heeft de macht te bepalen welke waardes worden beschouwd in de ruimtelijke ordening?

Wie bepaalt hoe we omgaan met de ruimte en haar waardes? Wie bepaalt wat de kwaliteit van de ruimte is? Welke en wiens criteria worden gehanteerd om besluiten te nemen? Wie mag zich boven de burger plaatsen? Wie heeft de macht het belastinggeld van een grote meerderheid te besteden aan het behoud van de waardes van kleine minderheden? Is dit te rechtvaardigen in een democratie?

(Systematische gebruik van deze vragenlijst bij elk project en elk plan in de Nederlandse ruimtelijke ordening, zal met 100% zekerheid leiden tot crises, en naar alle waarschijnlijkheid tot een meer democratisch en gestroomlijnd planningsstelsel, soms misschien tot ongenoegen van de experts.)