

For experts only

Over concepten die marginaliseren en uitsluiten

Het betrekken van burgers bij het opstellen van beleid en plannen is de laatste jaren een belangrijk vraagstuk voor planners en ontwerpers. De kennis en waarden van de burgers moeten daarvoor in relatie worden gebracht met de kennis van experts. Martijn Duineveld en Raoul Beunen betogen dat de wijze waarop niet-experts in sommige wetenschappelijke concepten ten opzichte van experts worden gepositioneerd de inbreng van burgers juist marginaliseert, in plaats van vergroot. Dit inzicht kan planners, ontwerpers en andere experts bewuster maken van de macht die de door hun gefabriceerde concepten produceren.

Martijn Duineveld

Onderzoeker leerstoelgroep Sociaal-ruimtelijke analyse, Wageningen Universiteit
martijn.duineveld@wur.nl

Raoul Beunen

Onderzoeker leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit
raoul.beunen@wur.nl

Aandacht voor de wensen van burgers

Het zal weinigen zijn ontgaan dat er een politiek-maatschappelijke ambitie bestaat de burgers meer te betrekken bij het (ruimtelijk) beleid van de overheid (Hajer en Wagenaar, 2003).

Hiervoor zijn theorieën, concepten en methoden ontwikkeld, zoals interactieve en participatieve planningsbenaderingen (Woerkum, 2000). Een vooronderstelling die aan sommige van deze benaderingen ten grondslag ligt is dat de kennis en waarden die burgers aan het landschap toekennen moeten worden geïntegreerd met de kennis en waarden van experts, zoals planologen, ecologen, hydrologen, economen en cultuurhistorici. Daarom worden de kennis en waarden van experts in sommige theorieën, concepten en methoden gepositioneerd ten opzichte van die van niet-experts.

In dit artikel zetten we een aantal kritische kanttekeningen bij deze ontwikkelingen. De wijze waarop niet-experts

worden gepositioneerd ten opzichte van experts heeft namelijk consequenties voor de invloed die deze actoren hebben op het besluitvormingsproces. We zullen laten zien dat sommige concepten en conceptualiseringswerken als machtsfactoren, die de invloed van niet-experts nauwelijks vergroten. In tegendeel: ze kunnen zelfs leiden tot de uitsluiting of marginalisering van burgers, amateurs, leken en andere niet-experts. Deze inzichten zijn voor ruimtelijke planners en ontwerpers uitermate relevant. Ze kunnen als gereedschap worden gebruikt om allerlei ogenschijnlijk democratische ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening kritisch te analyseren en zonodig te demonteren.

Feiten & Waarden

Dit artikel gaat over de wijze waarop verschillende kennis ten opzichte van elkaar wordt gepositioneerd. Kennis speelt een belangrijke rol bij het plannen en ontwerpen. Veelal wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen feiten



en waarden, tussen *facts and values*. Feiten worden dan verbonden met experts. Zij hebben wetenschappelijk onderzoek gedaan en de resultaten daarvan zijn hard, het zijn objectieve feiten. Waarden worden veelal geassocieerd met niet-experts. Zij gaan af op hun gevoel, hun intuïtie, of hun beleving. Deze waarden zijn niet hard maar, zo wordt geleerd, subjectief, persoonlijk, verschillend en wisselend (Hidding, Kolen, and Spek, 2001). Het onderscheid tussen feiten en waarden wordt niet alleen gebruikt in planning- en ontwerp praktijken maar ook in de wetenschap. Wetenschap moet immers zuiver zijn en blijven, wetenschap moet zich bezighouden met de feiten. Al het andere is fictie, ideologie, gevoel of mythe...

Dit lijkt logisch maar is het ook juist? Is dit conceptuele onderscheid tussen feiten en waarden wel zo hard als wordt beweerd? Is dit onderscheid überhaupt wel te maken? Onze stelling is van niet. Volgens ons wordt dit onderscheid gebruikt om bepaalde kennis te minimaliseren of zelfs helemaal opzij te schuiven.

Een onjuiste vooronderstelling...

Wijdverbreid is de, met het onderscheid tussen feiten en waarden verbonden, vooronderstelling dat wetenschappers een directere toegang hebben tot de werkelijkheid dan niet-wetenschappers (Latour, 1999; Latour, 2004). Deze vooronderstelling is onder andere bestreden door Bruno Latour (Latour, 2004). In verschillende studies naar de productie van kennis binnen de exacte wetenschappen heeft hij het sociale karakter daarvan blootgelegd. Hij heeft laten zien dat wetenschappelijke objecten, feiten, kennis en waarheden niet gevonden of ontdekt worden. Ze worden geproduceerd, in interactie met de werkelijkheid. Ze zijn het resultaat van wetenschappelijke praktijken die bestaan uit complexe, hybride netwerken van tekstuele en niet-tekstuele handelingen (Latour, 1999).

Samen met de theorieën en analyses van ondermeer Kuhn (Kuhn, 1970) en Fischer (Fischer, 2000) geven die van Latour voldoende aanleiding om de vooronderstelling te bekritisieren dat experts een directe toegang tot de realiteit hebben en objectieve kennis kunnen produceren. Wetenschappelijke kennis, waarheden, feiten, normen, waarden, etc. zijn geen benamingen van objectieve, universele zaken. Het zijn benamingen van zaken die worden geproduceerd binnen wetenschappelijke disciplines, volgens de daarbinnen bestaande impliciete en expliciete afspraken over de wijze waarop kennis moet worden geproduceerd. Experts en niet-experts kunnen daarom ook niet ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd door een verschil te veronderstellen in de toegang die ze tot de werkelijkheid hebben. Mogelijke en actuele verschillen tussen experts en niet-experts komen voort uit de verschillen tussen de praktijken waarbinnen ze kennis produceren. Soms vertonen wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke praktijken overeenkomsten en soms verschillen ze. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van de praktijken: de geproduceerde kennis, objecten, feiten, waarheden, waarden, etc.

De marginaliserende macht van concepten

Zonder het zelf te erkennen is Latour in sterke mate beïnvloed door het werk van Michel Foucault. Foucault heeft veel geschreven over kennisproductie: Wat is kennis? Hoe komt het tot stand? Hoe verhoudt kennis zich tot andere kennis? Foucault laat in zijn werken zien dat er een constante strijd woedt over verschillende soorten kennis en de inzet daarvan. In deze strijd wordt bepaald welke kennis wel relevant is en welke niet. Het veronderstellen van een scherpe scheiding tussen wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennis is illustratief voor deze kennisstrijd. De classificatie 'wetenschappelijk' bestempelt bepaalde kennis immers superieur ten

opzichte van andere soorten kennis. Foucault (2003) maakt een onderscheid tussen twee soorten ondergeschikte kennis ("*subjugated knowledges*"). De eerste is die kennis waarvan men zich in een zekere tijd, binnen een bepaalde context, bewust is maar welke wordt gemaskeerd, verborgen of onzichtbaar gemaakt. De tweede is volgens Foucault "*a whole series of knowledges that have been disqualified as nonconceptual knowledges, as insufficiently elaborated knowledges: naive knowledges, hierarchically inferior knowledges, knowledges that are below the required level of erudition or scientificity.*" Dit type kennis wordt in een hiërarchische kennisverhouding geplaatst ten opzichte van andere soorten kennis: "*They are located low down on most official hierarchies of ideas (...). Certainly they are ranked 'beneath' science. They are the discourses of the madman, the delinquent, the pervert and other persons (...).*"

Voorbeelden daarvan geeft Foucault in zijn boek: '*Madness and civilization: a history of insanity in the Age of Reason*' (Foucault, 2001). Hij laat daarin zien hoe, door de geschiedenis heen veranderlijk gebleken, categorieën zijn ingezet om het denken, spreken en handelen van 'de normale' mens van 'de gek' te onderscheiden. De tegenstelling tussen rede en waanzin is en wordt gebruikt om te reguleren welke subjecten, uitspraken en praktijken binnen een maatschappij als redelijk worden gezien en welke niet. Bijvoorbeeld door verbale en andere uitingen van mensen die niet binnen 'normale' denkbeelden passen als gestoord te categoriseren. De consequentie daarvan kan zijn dat de 'abnormale' mens het spreken wordt ontnomen, door hem op te sluiten bijvoorbeeld.

Hoewel burgers, leken, amateurs en andere niet-experts in allerlei concepten, theorieën en beleidsnota's niet met gekken worden vergeleken, zijn in de wijze waarop hun kennis en waarden ten opzichte van experts worden gepositioneerd min of meer dezelfde mechanismen te herkennen. De niet-experts



worden, inclusief de door hun geproduceerde kennis en waarden, in een hiërarchische verhouding ten opzichte van experts geplaatst. In de gesuggereerde hiërarchie staan de juist veronderstelde objectieve en universele wetenschappelijke kennis en waarden boven de onjuist veronderstelde emotionele, subjectieve kennis en waarden van niet-experts. De kennis en waarden van niet-experts worden daardoor ten opzichte van expertkennis gemarginaliseerd en zo weten experts hun eigen superieure posities als producenten van objectieve kennis en gegronde waarden te bevestigen. De vooronderstelling laat zich daarom interpreteren als een factor die de macht van experts om uitspraken te doen over de waarde en betekenis van en de gewenste omgang met de ruimte in stand houdt en misschien zelfs versterkt.

Implicaties voor planning- en ontwerppraktijken

Met de inzichten uit het voorgaande zullen we nu naar planning- en

ontwerppraktijken kijken. Daarbinnen is de inbreng van experts altijd erg groot geweest. Overbekende voorbeelden zijn de ingenieurs die het land optimaliseerden voor grootschalige landbouw en de waterhuishouding aanpasten aan de gestelde eisen. Later is deze rol deels overgenomen door ecologen die met het concept Ecologische Hoofdstructuur hun kennis richtinggevend hebben gemaakt bij de inrichting van de groene ruimte. Frank Fischer (Fischer, 2000) gaat uitgebreid in op de rol van expertkennis in beleid. Ook hij laat zien dat de macht van de experts daarbinnen erg groot is en dat hun kennis vaak bepalend is bij de besluitvorming. Volgens hem worden wetenschappelijke feiten gebruikt om keuzes in de besluitvorming te legitimeren. Men stelt bijvoorbeeld dat gezien de feiten er geen andere keuze mogelijk is of dat er eigenlijk geen keuze te maken was. Volgens deze technocratische opvatting moet het publieke domein met rationale, analytische en wetenschappelijke

methoden beschermd worden tegen de irrationaliteit en willekeur van de politiek. Paul Frissen stelt dan ook in navolging van Fischer vast dat besluitvorming voor een groot deel buiten de politiek plaatsvindt. Besluiten worden steeds vaker door ambtenaren en experts genomen en minder door burgers en politici (Frissen, 1996). Daardoor worden andere kennis, ideeën en waarden van de besluitvorming uitgesloten. Ondanks de dominantie van experts in de besluitvorming over ruimtelijke ordening en ontwerp is er ook altijd verzet geweest tegen hun technocratische inrichtingsideeën. Het verzet tegen natuurontwikkelingsprojecten, is daarvan een voorbeeld. Niet iedereen is gelukkig met de aanleg van nieuwe natuurgebieden en ook natuurbeschermers onderling zijn het niet altijd eens over hoe deze gebieden er uit moeten zien. Een ander voorbeeld wordt door Bent Flyvbjerg geven. In zijn boek 'Rationality & Power' beschrijft hij het besluitvormingsproces rondom het autovrij maken van het centrum van de

stad Aalborg (Flyvbjerg, 1998). Hij laat zien dat verschillende partijen die hierbij een rol spelen elk andere kennis relevant vinden en dat kennis geproduceerd wordt om besluiten te legitimeren. Planning en ontwerp behelst dus veel meer dan het simpelweg toepassen van (expert) kennis. Terugkomend bij het uitgangspunt dat burgers meer betrokken moeten worden bij het ruimtelijk beleid van de overheid is de vraag: waar komt deze ambitie vandaan? Komt deze voort uit het idee dat we onze democratie anders moeten invullen of uit de verwachting dat problemen bij de realisatie van plannen daarmee opgelost kunnen worden? Veel verzet tegen plannen is immers het gevolg van het feit dat mensen vinden dat hun belangen niet voldoende zijn meegenomen bij het besluitvormingsproces. De uitsluiting van mensen en hun kennis en waarden is dan ook de kern van veel problemen en conflicten. Het is echter de vraag of het betrekken van deze "dwarsslagers" middels concepten die hen bewust of onbewust marginaliseren of uitsluiten, dit knelpunt wél oplost. Zelfs als dit met de beste bedoeling gebeurt, geldt dat de kern van de problemen en conflicten daarmee niet wordt aangepakt. Niet voor niets is er de nodige terughoudendheid over en kritiek op allerlei inspraakprocedures en interactieve planvormingsprocessen. Het betrekken van burgers heeft dan ook alleen zin als men daadwerkelijk iets met hun inbreng wil doen; en dat betekent een inhoudelijke wijziging van plannen en ontwerpen. Als dit laatste ongewenst is, dan is het de vraag wat het betrekken van burgers überhaupt voor zin heeft.

Experts wees waakzaam

In planning en ontwerp zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden, daarover geen twijfel. We mogen echter niet vergeten dat alle keuzes politieke keuzes zijn en nimmer te objectiveren. Verschillende kennis kan daarbij een rol

spelen en niet alle kennis kan even belangrijk zijn. Maar als we vinden dat burgers meer betrokken moeten worden bij besluitvorming, moeten we ook accepteren dat hun kennis en waarden een grotere rol gaan spelen. Daarvoor zullen we moeten accepteren dat kennis niet in dualistische categorieën (feiten vs. waarden, objectief vs. subjectief) is op te delen. Er zijn er ontelbaar meer mogelijk, en ook deze indelingen bepalen we zelf. Niet zogenaamde feiten, maar wij mensen, bepalen wat belangrijk is, wie en wat we willen meenemen in beleid en welke keuzes we maken. Achter sommige theorieën, methoden en concepten die tot doel hebben de kennis en waarden van burgers te betrekken bij het ruimtelijk beleid gaan waarschijnlijk de beste bedoelingen schuil. Maar in plaats dat ze ervoor zorgen dat burgers meer kunnen worden betrokken, marginaliseren deze concepten ze bij voorbaat. In de praktijk kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat men voorbij gaat aan het feit dat burgers het landschap op verschillende wijze kunnen construeren en daar verschillende soorten kennis en waarden aan kunnen toekennen, die onmogelijk in een hiërarchische verhouding tot de kennis en waarden van de experts te positioneren zijn. De belangrijke boodschap van dit verhaal is dat met inzichten in wat kennis is, hoe deze geconstrueerd wordt en hoe de productie en inzet van kennis samenhangt met macht, er veel kritischer gekeken kan worden naar allerlei ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Veronderstellingen die aan concepten ten grondslag liggen kunnen dan veel scherper zichtbaar worden gemaakt en er kan worden gekeken of deze wel een oplossing bieden voor de gestelde problemen. Dus, geachte experts, bezint eer u met de productie van een wetenschappelijk concept begint en deze de wereld in helpt. De beoogde effecten daarvan kunnen wel eens tegenovergesteld zijn aan de oorspronkelijke intenties.

Literatuur

- Fischer, Frank (2000) *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, London: Duke University Press
- Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press
- Foucault, M. (2003) *"Society Must Be Defended"* Lectures at the Collège de France, 1975-1976. New York: Picador
- Foucault, M. (2001) *Madness and civilization: a history of insanity in the Age of Reason*. London: Routledge
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service
- Hajer, M., en H. Wagenaar (eds.) (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hidding, M. C., J. Kolen, en T. Spek (2001) *De biografie van het landschap*. In: J. H. F. Bloemers and M. H. Wijnen (eds.), *Bodemarchief in behoud en ontwikkeling: de conceptuele grondslagen*. Assen: NWO
- Kuhn, T. S. (1970) *Structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press
- Latour, Bruno (1999) *Pandora's hope: essays on the reality of science studies*. London: Harvard University Press
- Latour, Bruno (2004) *Politics of nature: how to bring the sciences into democracy*. London: Harvard University Press
- Woerkum, C.J. van (2000) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Alphen aan den Rijn: Samsom

Summary

There is a tendency among planners and policy makers to increase the involvement of citizens in policy processes. Therefore scientist produce concepts in which the knowledge of citizens, often named local or non-experts knowledge, can be combined with expert-knowledge. In this article Martijn Duineveld en Raoul Beunen argue that some of these concepts are based on wrong notions of the differences between expert and non-expert knowledge. As a result, these concepts, opposed to their original intentions, are marginalizing the non-experts. Consequently participatory problems within planning and design practices are not solved.