

# De burger – hinderpaal of principaal?

---

Rik Herngreen, december 2000

## 1. De dennenbruiden

In onze duingebieden staan nogal wat dennenbossen. Dennenbossen komen van nature niet voor in onze duingebieden. Veel ecologen denken dat uit de zin ‘dennenbossen komen van nature niet voor in onze duingebieden’ automatisch volgt dat dennenbossen niet thuishoren in onze duingebieden, dat ze uit onze duingebieden moeten worden verwijderd en vervangen door natuur die er van nature wèl voorkomt, en dat collega-ecologen die er anders over denken geen goede ecologen kunnen zijn en *dus* zo veel mogelijk buiten de circuits gehouden moeten worden waar het natuurbeheer bedisseld wordt. Veel dennenbossen in duingebieden worden beheerd door ecologen die er zo over denken.

De beheerders van een groot duingebied wilden een dennenbos vervangen door ‘echte’ vrije duinnatuur, met weinig bomen en veel variatie in begroeiing en dynamiek (inclusief plekken waar het duinzand tot op het grondwaterniveau zou kunnen uitstuiven). Daarmee zou meteen een bijdrage worden geleverd aan de bestrijding van de verdroging in een veel groter gebied (dennenbossen verbruiken nogal veel grondwater). Op weerstand bij de bevolking hadden ze wel gerekend. Alle mogelijk kritiek en gevoeligheden hadden ze van tevoren geïnventariseerd en teruggekoppeld op provincie en gemeente en op sectororganisaties op het gebied van natuur, landschap en recreatie. Dat had zelfs tot enkele kleine planaanpassingen geleid. De inspraak was als het ware al verwerkt voordat ze had plaatsgevonden. En voor de dan nog te verwachten bezwaren lagen de onontkoombare weerleggingen klaar, zorgvuldig vertaald naar het gemiddelde opleidingsniveau van de te overtuigen personen. Mensen, zo wisten de beheerders, houden graag vast aan hun vertrouwde recreatie-omgeving, maar over een jaar of wat zou iedereen gewend zijn en tevredener dan ooit: een meer gevarieerdere, meer gebiedseigen en dus objectief mooiere natuur, wie zou daar niet voor te winnen zijn? Gewoon een kwestie van goed en geduldig uitleggen en van inzicht in wat de doelgroepen aanspreekt. Op dezelfde manier zou ook de te verwachten begrijpelijke, maar ongerechtvaardigde angst van vooral oudere omwonenden weggenomen kunnen worden. Die zouden wel naar voren brengen dat dat bos destijds niet voor niets aangeplant was. Zandverstuivingen hadden vruchtbare landbouwgrond onbruikbaar gemaakt, huizen bedreigd en de kust verzwakt. Dat mocht nooit meer gebeuren. Maar de beheerders konden keihard bewijzen *dat* het ook zonder bos nooit meer zou kunnen gebeuren. De werkelijke oorzaak van de grootschalige verstuivingen was destijds de overexploitatie van het duin (met akkertjes en vooral graasdieren) door de ouders en grootouders van de mensen die nu bezwaar maakten. Dat zou onder het nieuwe beheer onmogelijk zijn, en voor alle zekerheid zou de ontwikkeling terdege worden

gemonitord en zo nodig bijgestuurd. Bovendien moest iedereen ook het volgende kunnen begrijpen: het betrof hier een deel van de openbare ruimte dat na afweging van alle belangen door democratisch gelegitimeerde organen publiekrechtelijk was aangewezen als *natuurgebied*, en bovendien toevertrouwd aan de goede zorgen van een natuurbeschermingsinstantie. De openbaarheid en de recreatieve betekenis moesten in die context worden gezien en waren dus alleen relevant voor zover het ging om het genieten van natuurwaarden (waartoe in dit geval dennenbomen zeker niet gerekend mochten worden). De natuurwaarden zouden bij de voorgenomen ingreep alleen maar toenemen, in het voordeel van de natuurrecreatie. Aan andere behoeften kon uiteraard alleen worden tegemoetgekomen voor zover dat de natuurdoelen fysiek of financieel niet in de weg zou staan. Wetenschappelijk was trouwens vastgesteld dat er helemaal geen andere objectieve (bijvoorbeeld cultuurhistorische) belangen aan de orde waren, maar hoogstens subjectieve, van persoon tot persoon verschillende *gevoelens*. Desondanks wilden de initiatiefnemers van de omwonenden graag vernemen hoe die de ontsluiting het liefst geregeld zouden willen zien en welke niet-natuurlijke elementen zij graag gehandhaafd of gemaakt zouden zien (ergens een plukje dennen, een bankje, een stukje waar buiten de paden mag worden gelopen, een daartoe bestemd en ingericht ravotplekje). Daarmee zouden de initiatiefnemers dan zo veel mogelijk rekening houden. Want ze waren er terdege van doordrongen dat de kans op het bereiken van de eigen natuurdoelen, nu en later en hier en elders, met maatschappelijk draagvlak groter was dan zonder. Daar was nog heel wat cursustijd en –materiaal in gaan zitten.

Om de openheid en transparantie te vergroten, zodat iedereen zou weten waar hij aan toe was, werden ook het besluitvormingstraject, het uitvoeringsplan (met fasering), de financiering en het beheersplan actief openbaar gemaakt en werden de te bereiken doelen geformuleerd in eenduidig afrekenbare termen. Zo nodig werden de doelen (en inrichting en beheer) zelfs inhoudelijk aangepast aan die afrekenbaarheid.

Deze aanpak was, mogen we wel zeggen, stevig onderbouwd met wetenschappelijk onweerlegbare argumenten, multisectoraal maar met een heldere doelstellingenhiërarchie, juridisch en bestuurlijk afgedekt, en communicatief ook nog eens zorgvuldig voorbereid. Een aanpak om als model te presenteren op congressen en in vaktijdschriften.

Het liep anders. Toen op de eerste voorlichtingsavond het plan helder en met kracht van op de te verwachten bezwaren anticiperende argumenten toegelicht was, werden die nauwelijks bestreden ('we hebben het dus goed uitgelegd', dachten de initiatiefnemers). Het kon best waar zijn dat er meer planten en dieren van zouden komen, en dat er geen gevaar was voor hinderlijke zandverstuivingen. En het kon ook best waar zijn dat toekomstige generaties een dennenbos dat ze nooit gezien zouden hebben ook niet zouden missen, en zouden genieten van wat er dan zou zijn (als ze er tenminste niet voortdurend deskundige uitleg over zouden krijgen), en dat ook daar wel weer wat te beleven zou zijn, binnen en

buiten regels en paden. En wie zou tegenspreken dat uit belevingsonderzoek gebleken was dat het soort natuur dat de initiatiefnemers wilden realiseren door de meeste recreanten hoog gewaardeerd wordt? Alleen ging het daar volgens de insprekers helemaal niet om. Waarom dan wel? Iemand deed een eerste poging: De mensen waren nu eenmaal aan *dit* bos gehecht geraakt, aan de bomen, de geur, de schaduw, de vogels die anders waren dan elders op het eiland, de eetbare paddenstoelen. Het was voor hun gevoel *hun* bos geworden.

De initiatiefnemers knikten begrijpend. Dit hadden ze verwacht en ze hadden er ook een duidelijk antwoord op. Met alle respect voor de individuele, subjectieve emoties van de bezwaarden, de omvorming van het gebied was toch echt van een groter algemeen belang, waarvoor individuele belangen en emoties nu eenmaal moesten wijken. Het algemene belang was objectief bepaald op basis van onderzoek door ecologen, hydrologen en deskundigen op het gebied van natuurrecreatie. En het besluit dat in dit gebied het algemeen belang van de natuur en de waterhuishoudkundige functionaliteit voorgingen was genomen onder verantwoordelijkheid van democratisch gekozen bestuursorganen, en dus mede namens degenen die nu bezwaar maakten. En hoezo 'ons bos'? Voor de opvatting dat al dan niet gedeelde gevoelens van omwonenden tot enige vorm van aanspraak op bezit of zelfs maar zeggenschap zouden kunnen leiden, was in wet noch jurisprudentie enige steun te vinden. Het zou een mooie boel worden. Tegen die achtergrond was het heel wat dat de initiatiefnemers de gegroeide, maar ecologisch niet optimaal geregelde openbare toegankelijkheid van het gebied voorlopig grotendeels wilden respecteren en de omwonenden ook op enkele andere punten tegemoet wilden komen, al was het de vraag of ze dat wel konden verkopen aan hun bazen en al knaagde het aan hun eigen professionele geweten. De initiatiefnemers deden een beroep op de aanwezigen om ook van hun kant flexibel te zijn en zich open te stellen voor de schoonheid van het nieuwe, waaraan ze na verloop van tijd minstens evenzeer gehecht zouden raken.

Andere burgers probeerden op andere manieren tot de initiatiefnemers te laten doordringen waar het om ging: dit bos was van plek tot plek aanhechtingspunt voor en neerslag van een enorme rijkdom aan verhalen en herinneringen die voor de omwonenden en andere gebruikers van het bos belangrijk waren. Het bos was symbool voor het moment, driekwart eeuw eerder, dat de in armoede levende bewoners van de duinzoom (niet persé de eigen voorouders) voor het eerst in bescherming werden genomen tegen de natuur als verwoestend monster, en haar temde tot een huisdier dat alleen nog *prettige* verassingen te bieden had. Het ging niet om angst voor nieuwe verstuingen, het ging om geschiedenis, respect, herinnering, culturele overdracht. Om verhalen, waarvan er steeds meer gekomen waren en die op de een of andere manier met elkaar en met de plekken verknoopt geraakt waren, die veranderd waren maar toch ook herkenbaar gebleven. En die nog steeds werden doorgegeven, ontstonden en opnieuw verknoopt raakten met elkaar en met de plekken. Verhalen over de aanleg in de DUW-periode. Over legale en illegale praktijken in de oorlog

(en daarvoor en daarna). Over het feit dat vele jaren na de aanleg allerlei paddenstoelen, planten en vogels die je in natuurlijke dennenbossen verwachten zou, als uit het niets verschenen waren. Over open plekken met zacht gras en wat daar zoal gebeurde. Over de man die jarenlang een stukje grond diep in het bos had omgevormd tot een paradijsje van loofhout, struiken, wat gras en een vijvertje, zonder dat de autoriteiten het hadden opgemerkt. En het ging om gekoesterde geheimen, om dromen en om lievelingsplekken. En dat het bos met ieder nieuw verhaal, iedere nieuwe betekenis, iedere nieuw fysiek spoor van een gebeurtenis meer waarde kreeg, voor individuen en voor alle betrokkenen samen, van heinde en verre, waardoor die op zijn minst in dit opzicht een culturele gemeenschap vormden. Waar haalden de initiatiefnemers het lef vandaan om de objecten waarmee deze rijke, complexe, veelduidige en levende sociaal-culturele kwaliteit onverbrekkelijk verbonden was te vernietigen en te vervangen door iets dat alleen het verhaal vertelde van hun eigen culturele en wetenschappelijke armoede - het verhaal van hoe zij als technocratische vakidioten streefden naar projectie van hun abstracte, eenzijdige eenduidige en uiterst subjectieve handboekenwijsheid op een omgeving die daartoe moest worden beroofd van al zijn rijkdom, rafels en raadsels? En met welk wetenschappelijk gezag spraken de initiatiefnemers eigenlijk? Er waren toch ook ecologen die er heel anders over dachten, en de verdrogingsproblematiek kon toch ook op andere manieren worden aangepakt? Trouwens, hoezo hoort iets ergens niet thuis als degenen die zich het meest bij die plek betrokken voelen het in hun eigen hart gesloten hebben en er een betekeniscomplex mee verbonden hebben dat nergens anders precies zo bestaat? Het bos mocht dan wel qua bestemming en beheersautoriteit een natuurgebied zijn, cultureel en moreel hoorde het onlosmakelijk bij de gemeenschap van allen die zich bij het bos betrokken voelden. En tenslotte: noch de bestemming, noch de eigendomssituatie *verplichtte* tot de omvorming.

Dit alles werd natuurlijk niet zo gezegd. Het is schrijftaal, het zijn mijn woorden. Maar het was wel de grondtoon onder alle, naar hun concrete inhoud vaak onbeholpen verwoorde en eenvoudig te weerleggen bezwaren.

De initiatiefnemers vingen die grondtoon niet op, maar met de afzonderlijke opmerkingen wisten ze wel raad. Ze fileerden en weerlegden ze stuk voor stuk, met onverbiddelijke logica en feitenkennis. Ze deden ook constructieve suggesties. Verhalen kon je ook opschrijven in een mooie, rijk geïllustreerde, wellicht zelfs multimediale herinneringpublicatie. De initiatiefnemers zouden er graag aan meewerken. En over het ter herinnering handhaven van enkele relictten van de oude situatie viel best te praten, ze hielden zelf ook erg van lokale geschiedenis en oude ambachten. Ook zonder de ingreep zou het bos trouwens onherroepelijk in enkele decennia totaal anders worden, zo gaat dat nu eenmaal met levende systemen. De suggestie dat de initiatiefnemers culturele rijkdom zouden willen opofferen aan hun eigen, in wezen net zo subjectieve en cultuurbepaalde maar veel minder rijke verhaal, dat was toch echt een onaanvaardbare aanval op hun professionaliteit. Het ging absoluut niet om hun eigen subjectieve verhaal tegenover dat van andersdenkende

ecologen en dat van de bezwaarden, het ging om objectieve en zekere kennis omtrent het keiharde belang van de gebiedseigen natuur tegenover onverantwoordelijke beweringen van niet serieus te nemen vakgenoten (inderdaad, die bestonden helaas) en tegenover subjectieve burgersentimenten met een hoog nimby-gehalte. Hun eigen inzicht in de natuur was weliswaar *ontstaan* in een culturele context (namelijk de cultuur die objectieve wetenschap mogelijk maakte), maar de geldigheid ervan was onafhankelijk van welke cultuur dan ook. Wie dat ontkende was vergelijkbaar met de man die trachtte te bewijzen dat de zwaartekracht niet bestond door van een toren te stappen. Uiteraard viel hij te pletter, en vóór Newton was het ook zo gegaan. Het was volkomen duidelijk dat mensen en hun cultuur zonder natuur niet eens kunnen bestaan, dat er al veel te veel natuur verdwenen is, en dat het dus ook in het belang van de cultuur is om vercultuurde ex-natuur weer aan de natuur terug te geven. Zeker in een gebied waar cultureel niets te beleven viel. De rijke, complexe, veelduidige en levende culturele kwaliteit waar de bezwaarden het maar steeds over hadden, kon op geen enkele manier officieel bevestigd worden. De initiatiefnemers hadden voor alle zekerheid hun licht opgestoken bij culturele sectordeskundigen, maar die wisten van niets. De initiatiefnemers waren overigens de eersten om toe te geven dat de bestemming en eigendomssituatie geen formele verplichting tot omvorming inhielden. Maar er bestond ook nog zo iets als de missie van hun organisatie en hun beroepsethiek: als ecologen en natuurbeschermers zouden ze geen knip voor de neus waard zijn als ze de formeel geboden ruimte om een ecologisch waardeloze, misplaatste en waterhuishoudkundig schadelijke dennenakker om te vormen tot een prachtig stuk natuur.

De bewoners gingen onvoldaan naar huis. Ze hadden het gevoel gehad niet op te kunnen tegen zoveel deskundigheid en getrainde welbespraaktheid. Dat ze niet serieus genomen werden. Dat de initiatiefnemers op een onverdraaglijke manier alle touwtjes in handen hadden: de kennis van hoe het zat, de bepaling van hoe het moest, en de macht om het uit te voeren. En vooral dat het nog maar een kwestie van tijd was voordat motorzagen hun verhalen, herinneringen en lievelingsplekken zouden wegvagen om plaats te maken voor de zoveelste nietsontziende projectie van een paragraaf uit het handboek natuurdoeltypen op de echte topografie. Ze kregen onderhand een hekel aan 'natuur'.

De beheerders daarentegen waren redelijk tevreden. Het was wel moeilijk geweest, de emotionele weerstand was groter en ten dele anders dan voorzien, maar in de inhoudelijke en zakelijke argumentatie waren geen gaten geschoten. De bezwaren waren fragmentarisch, diffuus, niet objectiveerbaar, irrationeel, onderling strijdig, niet onder te brengen in erkende sectorbelangen en dus ook niet tot gelding te brengen via de neocorporatistische sectocratie die in Nederland de besluitvorming domineert. Ze gingen niet over één bos waar iedereen pal voor stond, maar over net zoveel bossen als er bezwaarden waren. Daartegenover stond hun eigen plan. Daarin had het hele gebied een duidelijke samenhang. Waarde, betekenis en belang hingen er niet af van allerlei willekeurige en veranderlijke individuele sentimenten

over trivialiteiten, maar waren collectief, voor iedereen geldig, te bepalen naar objectieve maatstaven, te controleren met behulp van afrekenbare doelstellingen. En vooral: krachtig verankerd in sectorale instituties. De zaak leek beklonken.

Zo gaat het vaak. Ongeveer zo zal het ook gegaan zijn op Texel. Maar daar vond één van de betrokken burgers, beeldend kunstenaar, een middel om de grondtoon van al die onbeholpen, versnipperde en voor deskundigen en bestuurders onhanteerbare bezwaren zo luid en duidelijk te laten klinken dat niemand er om heen kon. Op een dag droegen talloze bomen bruidsjurken, verzameld op heel Texel en in alle plaatsen in Noord-Holland waar mensen woonden die iets hadden met Texel inclusief zijn in ecologenogen misplaatste dennenbossen. Zo werd het dennenbos zichtbaar als de veelduidige, veelvormige bruid van de gemeenschap van zijn liefhebbers van heinde en verre. Een wonderlijk, toverachtig gezicht, schitterend en ontroerend tegelijk. En een nieuwe laag in het complexe verhaal van het bos. De opstellers van het plan zullen er nog eens op gewezen hebben dat deze artistieke manifestatie (die ze op zich best konden waarderen) volkomen los stond van de ecologische en waterhuishoudkundige kern van de zaak, maar niemand kon er nog omheen dat het kunstwerk de *werkelijke* kern van de zaak toonde, dat de ecologen alleen oog hadden gehad voor een deelaspect van de culturele betekenis en waarde van bos en natuur, en dat het niet ging om een strijd tussen gelijk en ongelijk of tussen ecologie en cultuur, maar om een confrontatie tussen twee culturen, twee wereldbeelden.

Het bos mag blijven. Voorlopig verandert er niets, behalve dan dat de bomen zullen doorgaan met groeien en verjongen en het bos op natuurlijke wijze en met wat anonieme menselijke hulp steeds rijker zal worden aan dieren, planten en paddenstoelen die van nature niet in duingebieden voorkomen, maar in een samenstelling en samenhang die elders niet voorkomt. Ooit zal het wel officieel worden erkend en nauwkeurig worden vernatuurdoelstellingd, vanwege zijn bijdrage aan de lokale en regionale biodiversiteit en zijn betekenis voor trekvogels uit het hoge noorden. Er bestaat wel meer officieel erkende natuur die van nature nergens voorkomt.

Het is dus redelijk goed afgelopen. Maar het had beter gekund. De initiatiefnemers moesten nu, ondanks al hun kennis, en hun publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden om mooie dingen te maken, feitelijk buitenspel gezet worden om erger te voorkomen. Als ze het anders hadden aangepakt, dan had hun eigen verhaal een betekenisvolle, waardevergroten laag kunnen toevoegen aan het bestaande woud van fysieke tekens en verhalen. Dan hadden ook andere wetenschappelijke opvattingen over ecologie hun verrijkende bijdragen kunnen leveren. Dan had meer en beter gebruik kunnen worden gemaakt van de kennis en verbeeldingskracht van alle betrokkenen. Dan was er geen taai taboe ontstaan op ecologisch gerichte ingrepen die het bos beter opgewassen zouden maken tegen onvermijdelijke veranderingen en tegen nieuwe sectocratische kolonisatiepogingen. Dan had het complexe geheel van bos en levende cultuur (steeds

eender èn steeds anders) in de toekomst nog belangrijker kunnen zijn voor oude en nieuwe liefhebbers van heinde en van verre.

## **2. De patstelling tussen overheid en burger**

Verhalen als 'de dennenbruiden' kunnen worden verteld over alle soorten openbare ruimte. De afloop is steeds anders, de ingrediënten zijn steeds dezelfde: onder dekking van het openbaar bestuur monopoliseren sectoraal verkavelde instanties de analyse, waardering, planning, inrichting en beheer van de openbare ruimte. Zij achten alleen die aspecten relevant die ze beschouwen als eenduidig, controleerbaar, voorspelbaar, beheersbaar en bij voorkeur kwantificeerbaar ('afrekenbare doelen'). Daarop stemmen ze hun handelen af. Ze menen oprecht dat ze daarmee in ieders belang handelen. Het algemeen belang valt in hun ogen volledig samen met het geheel van alle technische doelstellingen van alle sectoren tezamen (in brede zin: ook de sociale techniek hoort daarbij). De bijdrage van iedere sector aan het algemeen belang bestaat uit een zo hoog mogelijke eigen doelrealisatie en een zo goed mogelijke afstemming met de andere sectoren. De objectieve functionaliteit van de voorzieningen waaruit de openbare ruimte opgebouwd is staat voorop. De boodschap naar de burgers is: wij weten hoe de openbare ruimte werkt, wij hebben onderzocht wat de belangen en behoeften zijn van u en van anderen; we hebben die belangen en behoeften meegenomen voor zover ze binnen ons systeem relevant zijn; en onze aanpak is transparant, controleerbaar en omgeven met tal van kwaliteitswaarborgen. Laat het verder maar aan ons over, dan maken en beheren wij een openbare ruimte waar iedereen tevreden mee kan zijn. In sommige gevallen worden ook draagvlak en participatie in het systeem van afrekenbare doelen meegenomen. Dan worden burgers uitgenodigd om de instanties te helpen bij de uitvoering van tevoren nauwkeurig vastgestelde taken (bijvoorbeeld ecologisch groenbeheer) of om, binnen de nauwe grenzen van wat met het oog op onaantastbare sectordoelstellingen toelaatbaar is, bepaalde plekken enigszins naar eigen inzicht in te richten en te beheren.

Binnen de lineaire rationaliteit van het sectocratische denken en handelen is er geen ruimte voor allerlei niet in sectorale systemen verankerde aspecten van inrichting, gebruik en beheer van de openbare ruimte, die voor burgers essentieel zijn, zoals de verhalen, herinneringen en lievelingsplekken, de rafels en raadsels uit het eerste deel van dit stuk. Even onhanteerbaar is het feit dat verschillende burgers èn deskundigen één en dezelfde werkelijkheid heel verschillend kunnen waarnemen, analyseren en waarderen, en dus ook heel verschillende opvattingen kunnen hebben over inrichting, gebruik en beheer. Die verschillen worden niet gezien als rijke bron van kennis, inzicht en handelingsrepertoire, maar als bedreigingen van de orde van Het Systeem. Ook met het feit dat de greep van de overheid op wat er feitelijk gebeurt maar beperkt is, kan de sectocratie maar moeilijk uit de voeten. De sectocratie is niet in staat om adequaat om te gaan met veelduidigheid, onrubriceerbaarheid, onzekerheid en onvoorspelbaarheid, dus in feite met onze maatschappelijke, culturele en intellectuele realiteit. Daarom doet ze net of die realiteit niet

bestaat en of haar eigen (multi- en inter-) sectorale bouwwerk de echte maatschappelijke, culturele en intellectuele werkelijkheid is en de rest ruis. Daarmee roept ze automatisch verzet op van andersdenkende burgers en deskundigen, die zich in hun belangen geschaad en in hun opvattingen geschoffeerd voelen. Dat verzet zal zich in eerste instantie vooral richten tegen de eenzijdigheid en onvolledigheid van de sectocratische benadering (hoe multisectoraal of 'integraal' ook). De protesterenden erkennen dat de binnen de sectoren geldende opvattingen en strevingen in sommige opzichten waardevol en zelfs onmisbaar zijn (inclusief de puur technische rationaliteit waarmee sommige deelsystemen nu eenmaal benaderd moeten worden op straffe van vastlopen), maar dan naast andere, gelijkwaardige opvattingen en strevingen en zonder dat één benadering of belang al op voorhand aanspraak kan maken op meer gelijk, gezag of macht dan andere. Tijdens het hele proces, van probleemstelling tot uitvoering, moet de zaak door aller ogen en van alle kanten kunnen worden bekeken. Alle betrokkenen moeten daaraan kunnen deelnemen mits ze bereid zijn hun eigen opvattingen ter discussie te stellen, van elkaar te leren en te zoeken naar oplossingen die ook voor andere betrokkenen aantrekkelijk zijn. Wie zoiets bepleit wil de sectorale instituties niet buitenspel zetten, maar alleen hun monopolie doorbreken en gelijkwaardig meespelen in een spel met eerlijke regels en beweeglijke posities, dat waarschijnlijk ook nog eens een betere inhoudelijke kwaliteit en een groter maatschappelijk draagvlak oplevert. Pas als men met deze inzet geen poot aan de grond krijgt, valt men de sectorale instituties zelf aan. Hun analyses, waarderingen en voorstellen worden dan niet langer opgevat als deel van de oplossing, maar als deel van het probleem. Lineaire technische rationaliteit wordt door de getergde burger niet langer gezien als een beperkt toepasbaar, maar hier en daar toch onmisbaar onderdeel van een veel breder handelingsrepertoire, maar alleen nog als intrinsiek verkeerd. Men bouwt hindermacht op, men probeert zo veel mogelijk zand in de machine te strooien. De posities verhardten zich van weerszijden. Onder die omstandigheden kost het de instanties steeds meer inrichtings-, beheers- en handhavingsinspanningen om de nu eenmaal vastgestelde doelen te bereiken, niet alleen vanwege de opgebouwde hindermacht, maar ook omdat de omstandigheden veranderen naarmate de plan- en besluitvorming zich voortsleept. Soms winnen de instanties, soms de burgers, soms wordt een compromis gebakken dat iedereen maar accepteert omdat het ook voor de anderen onbevredigend is. In alle drie gevallen verliest uiteindelijk iedereen.

Hoe kunnen we nu voorkomen dat de rijkgeschakeerde cultureel-maatschappelijke betekenis van de openbare ruimte wordt opgeofferd aan sectorale doelgerichtheid en technische rationaliteit? Hoe kunnen we er, andersom, voor zorgen dat recht wordt gedaan aan de onmisbare bijdrage van sectorale inspanningen en technische rationaliteit aan de rijkgeschakeerde cultureel-maatschappelijke betekenis van de openbare ruimte?

In 'Gezichtspunten' en in de beide werkconferenties is daarover al veel naar voren gebracht. De vele pleidooien voor adaptief beheer hebben stevig afgerekend met benaderingen



waarin verkokerde sectordoelen centraal staan in plaats van het concrete welzijn van de concrete gebruikers van concrete delen van de openbare ruimte, waarin de behoeften van burgers worden vastgesteld door deskundigen zonder dat die burgers worden geraadpleegd, waarin niet alleen de fysieke maar ook de sociale en culturele werkelijkheid wordt benaderd als een technisch regelsysteem (met helaas te weinig knoppen), waarin plannen worden gemaakt waarin alles met alles samenhangt en waaraan dus niets meer kan worden veranderd (en waarvan dus ook niets terecht komt), waarin het uiteindelijke resultaat van planvorming alleen kan blijven functioneren bij de gratie van enorme beheers-, handhavings- en disciplineringsinspanningen. Daartegenover zijn benaderingen gesteld waarin sectoren en technische systemen niet meer zijn dan hulpmiddelen voor sociale en culturele kwaliteit, waarin burgers vanaf het begin (de doelstellingenfase) tot het eind (gebruik en beheer) gelijkwaardige gesprekspartners zijn, waarin plannen zo licht en flexibel mogelijk zijn en incrementeel kunnen worden gerealiseerd en waarin het resultaat haast als vanzelf overeind blijft. Twee punten zijn naar mijn mening enigszins onderbelicht gebleven.

### **3. Cognitieve en normatieve pluraliteit**

Het eerste punt betreft de diversiteit van de menselijke waarneming, analyse en interpretatie van de fysieke en sociale werkelijkheid, het cognitieve beeld van de wereld. Dat wordt tot op zekere hoogte bepaald door wat feitelijk aanwezig is, door een aantal voor alle mensen vrijwel gelijke eigenschappen van het fysieke waarnemings- en verwerkingsapparaat (ogen, hersenen etc.) en door collectieve, cultuurbepaalde conventies, cognitieve en normatief. Er bestaat onder alle mensen overeenstemming over een *deel* van wat we waarnemen: wat het is, hoe het in elkaar zit, hoe het werkt en zelfs over hoe het hoort. Maar dat deel is kleiner dan je zou denken. Het wordt groter naarmate de cultuurkring kleiner en homogener is, maar een zeer groot deel van ons cognitieve beeld van de wereld wordt toch bepaald door hoe wij zelf in het leven staan, door onze persoonlijke houding tegenover onszelf en de sociale en fysieke omgeving. Dat geldt ook voor ons normatieve systeem, voor de manier waarop we de wereld zoals we haar zien, waarderen en er eventueel iets aan zouden willen veranderen. Ons cognitieve wereldbeeld is geconstrueerd volgens dezelfde subjectafhankelijke principes als ons normatieve systeem, en beide horen onverbrekkelijk bij elkaar, ze vormen samen een persoonlijk basisparadigma. Op basis daarvan herkennen we onze geestverwanten en kiezen we onze bondgenoten. Daarbij helpt het dat er niet meer dan een stuk of drie, vier grondhoudingen lijken te bestaan, die het collectieve stramien vormen voor individuele basisparadigmata. Ik ga hier niet in op de theoretische en empirische achtergronden van deze stelling. Ter karakterisering van de verschillende grondhoudingen volgt hier een evocatie van Het land, de kazerne en de stad.

#### **4. Het land, de kazerne en de stad**

Al sinds Adam, Eva en de Slang valt er aan de wereld geen touw vast te knopen. Van alle dingen die er *zijn* kun je er maar een paar waarnemen, niet iedereen neemt dezelfde dingen waar, duizend mensen geven aan duizend verschijnselen duizend verschillende namen, betekenissen en waarderingen, en verbinden ze op duizend verschillende manieren met elkaar. De wereld is duizend raadsels, duizend verhalen, duizend halve oplossingen. Wat doe je dan als mens? Al sinds Adam, Eva en de Slang zoeken mensen op drie archetypische manieren hun weg door de mist van tijd en ruimte, door het woud van onzekerheden en risico's: de manier van het land, de manier van de kazerne en de manier van de stad.

##### ***De manier van het land***

Bij de manier van het land gaat het om overleven in een omgeving vol gevaren. De wereld, de natuur, is gecompliceerd en raadselachtig, een nooit oplosbaar mysterie, een geheimzinnige kracht. Daarin schuilt zowel een alles overstijgende schoonheid als een dodelijk gevaar. Tasten we de natuur aan, dan kan ze genadeloos terugslaan of totaal ineensstorten en ons in haar val meesleuren. We moeten haar eerbiedigen met bezwerende liefdesverklaringen, met heiligdommen en met hogepriesters die beter dan wijzelf weten wat wel en wat niet in haar belang is. Om te kunnen overleven moeten we wel inbreuk maken op de natuur, maar we weten nooit of het wel goed gaat. Zo zijn nut en gevaar elkaars gijzelaars. Mensen moeten vooral eensgezind bij elkaar blijven, als één organische groep waarvan alle leden zich bewust zijn van de ernst van de situatie en de noodzaak van een gezamenlijke levensstijl. De grootste risico's moeten we zo goed mogelijk onderkennen en zo veel mogelijk uit de weg gaan. Tegenwoordig vinden we dit oeroude wereldbeeld bij veel milieuorganisaties, bij sommige wetenschappers, bij enkele bestuurders, bij heel wat burgers en bij enkele ontwerpers (niet de beste). Een hedendaagse bestuurlijke vertaling is de radicale variant van het zogenaamde voorzorgsprincipe: als niet uit te sluiten valt dat een bepaalde ingreep ernstige negatieve gevolgen heeft, *moet* die handeling achterwege blijven, hoe klein de kans op die gevolgen ook is en hoe groot ook de mogelijke voordelen van de handeling. Ook pleidooien voor een met speciale bevoegdheden toegeruste superminister belast met de bezwering van gevaren en de bestrijding van risicovergrotend gedrag passen in deze traditie.

##### ***De manier van de kazerne***

Volgens wie gelooft in de manier van de kazerne kunnen risico's tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht door de werking van de natuur (ook die in de mens) te ontrafelen en beheersbaar te maken. Raadsels zijn er om te worden opgelost. De wereld (omgeving en samenleving) bestaat uit complexe, maar in principe volledig kenbare *systemen* waarbinnen processen ordelijk en dus voorspelbaar verlopen. We moeten proberen er zoveel van te weten dat we de omgeving (en de samenleving) zo volledig mogelijk kunnen begrijpen en beheersen aan de hand van eenduidige parameters, heldere doelstellingen en normen en

beproefde technieken. De na te streven fysieke omgeving is een geheel van precies te definiëren categorieën van objecten en samenhangen, ten dienste van even precies te omschrijven, objectief vast te stellen ecologische, economische, sociale, cultuurhistorische en recreatieve waarden en doelstellingen, te realiseren met behulp van nauwkeurig in draaiboeken neergelegde uitvoeringstrajecten en binnen exact bepaalde tolerantiegrenzen te handhaven via eenduidige stelsels van afwegingsregels, normstelling, controle en correctie. Meningsverschillen tussen deskundigen zijn een bewijs van tekortschietende kennis en moeten worden opgeheven met meer empirisch onderzoek. Bezwaren van burgers tegen wat objectief het beste is kunnen en moeten worden weerlegd door middel van voorlichting en educatie. Verschillen tussen de gewenste en de feitelijke realiteit wijzen op een tekort aan beheersing en moeten worden opgeheven met meer middelen (of met een verlaging van het ambitieniveau). En met dingen die geen rol spelen in officiële classificatie- en waarderingsstelsels, kan in planvorming en beheer ook geen rekening worden gehouden, hoezeer ze ook door individuele burgers kunnen worden gewaardeerd. Zo denken de meeste bestuurders, ambtenaren en consultants die ruimtelijke- en milieuplannen maken, zo denken vele milieuorganisaties en wetenschappers, zo denken heel wat burgers en veel ontwerpers (maar niet de beste).

### ***De manier van de stad***

De derde manier voor het omgaan met de raadsels van het bestaan is die van de stad. De stad erkent, net als het land, de dingen die je alleen uit je ooghoeken kunt zien, maar die vormen geen bedreigingen, maar kansen en verrijkingen. In raadsels en veelduidigheid, in verhalen en gedichten, in kunst en spel komt het menselijk bestaan pas werkelijk tot zijn recht. Zo gaat de stad om met de rafeligheid van de wereld, met de verhalen van de stad zelf, met die van het land en met die uit de kazerne. Alleen de stad kan spelen. Alleen de stad waardeert wat niet rechtstreeks verbonden is met overleven, met bezwering en met heldere doelen. Daarom is de cultuur van de stad ook de enige die waarde hecht aan elementen en structuren in de omgeving die niet rechtstreeks productief zijn en die niet voorkomen in catalogussen van ecologen en cultuurhistorici. Aan rafels, aan kleine aanhechtingspunten voor herinnering, aan lievelingsplekken. Zo denken enkele bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, zo denken veel kustenaars, zo denken heel wat burgers en vrij veel ontwerpers (maar niet de beste).

### **Land, kazerne en stad**

Het land, de kazerne en de stad zijn van alle tijden en van overal, ook al proberen dorknopers met een kazernegeest voortdurend ons wijs te maken dat er zulke dingen bestaan als *de* tijdgeest en *de* volksaard, en dat je stedelijke cultuur alleen vindt waar heel veel huizen bij elkaar staan (de morfologische stad) en landelijke cultuur alleen op het morfologische platteland. Niets is minder waar. Net zoals het land altijd en overal ook in de stad is, zoals er tot in de grootste steden kleine, gesloten gemeenschappen bestaan, zoals er

stammen leven in New York en er zwarte-kousendorpen bestaan in Rotterdam, zo is ook altijd en overal de stad in het land.

We kunnen niet zonder 'het land', want dat is nodig om zicht te krijgen op risico's die niet kunnen worden beheerst en evenmin benut en die dus maar beter kunnen worden vermeden. Wel ziet het meer van die risico's dan er werkelijk zijn, en heeft het een blinde vlek voor andere oplossingen dan risicovermijding. Daardoor is het ook niet in staat te zien dat een consequente toepassing van het voorzorgprincipe zichzelf in de staart bijt: het achterwege laten van een niet risicoloze ingreep kan grotere risico's opleveren dan die ingreep zelf.

We kunnen niet zonder 'de kazerne', anders deed het licht het niet en liep het land onder water. Maar we moeten oppassen dat we 'de kazerne' niet alleen technische randvoorwaarden voor ons leven laten invullen, maar ook dat leven zelf.

We kunnen niet zonder 'de stad', anders zouden er nooit grensverleggende ontdekkingen worden gedaan waarmee de systeembouwers verder kunnen en zou er geen ruimte zijn voor vrije individuele ontplooiing en culturele ontwikkeling, voor de liefde voor een simpel Texels dennenbos. Maar met alleen 'de stad' zou niets beklijven. Niemand zou ooit iets kunnen leren van eerdere ervaringen.

Toepassing van deze drie grondhoudingen op concrete kwesties levert zeer uiteenlopende sets op van beschrijvingen, verklaringen, waarderingen, probleemanalyses en strategieën – sets die vaak goed overeen blijken te komen met wat er feitelijk leeft onder overheden, deskundigen, belangenorganisaties en burgers. Andersom laten de feitelijke standpunten van deze partijen zich vaak heel consistent verklaren vanuit deze grondhoudingen. Wel vind je soms een positie die recht doet aan uiteenlopende grondhoudingen. Partijen met zulke posities hebben gedaan wat in het vervolg van dit stuk zal worden bepleit.

Deze fundamentele verschillen in grondhouding komen ook voor onder deskundigen, en dat werkt in hoge mate door in wat ze over hun vakgebied te melden hebben. Voor de planvorming is dat van groot belang. Deskundigen ontlenen hun gezag in hoge mate aan hun vermeende objectiviteit. Dit laatste is voor het beheer van de openbare ruimte het eerste gezicht onaannemelijk. Wetenschappelijke uitspraken moeten voldoen aan strenge eisen van empirie en logica. Ze moeten voor één of meer onomstreden waarnemingen logisch sluitende verklaringen bieden, die niet strijdig zijn met andere onomstreden waarnemingen. Dat lijkt een garantie te bieden voor objectiviteit en voor overeenstemming tussen deskundigen, maar dat is absoluut niet het geval. Veel vaker dan niet zijn totaal verschillende logisch sluitende en empirisch niet weerlegde verklaringen mogelijk en voorhanden. De deskundige moet kiezen tussen zeer verschillende, maar toch alle geldige verklaringen die zeer verschillende beleidsconsequenties hebben. In complexe kennisgebieden is *zekere* kennis nu eenmaal zelden *positieve* kennis ('zo zit het, zo werkt het'), en bijna altijd negatieve ('zo zit of werkt het in ieder geval niet'). Zekere kennis is dan ook vooral belangrijk om het veld af te bakenen waarbinnen een respectvolle confrontatie tussen concurrerende,

maar alle geldige positieve theorieën (onzekere kennis) elkaars en ons zicht kunnen verscherpen. Het als zekere kennis presenteren van een positieve theorie berust zelden op wetenschappelijke zorgvuldigheid, en meestal op kortzichtigheid, bluf of machtswil, of alle drie tegelijk. Het is een middel om de concurrentie buiten de deur te houden en de discussie te smoren. Hoe vaak wordt niet na raadpleging van één wetenschappelijke instelling geconcludeerd dat 'de wetenschap' iets vindt, terwijl raadpleging van een andere instelling iets heel anders zou hebben opgeleverd?

Het is onder deskundigen die betrokken zijn bij de het openbaar bestuur hoogst ongebruikelijk om er rond voor uit te komen dat er binnen hun discipline over allerlei cruciale onderwerpen heel verschillend gedacht kan worden (en wordt) zonder dat die verschillen op empirische of logische gronden kunnen worden beslecht. Zouden ze er wel voor uitkomen, dan zou hun gezag gerelativeerd worden en zou de inhoudelijke missie die zij vaak met hun deskundigheid verbinden (veel ecologen voelen zich bijvoorbeeld als ecooloog ook natuurbeschermer) verzwakt worden. Bovendien zou dan de vraag beantwoord moeten worden waarom een deskundige kiest voor de ene wetenschappelijke opvatting en niet voor de andere die empirisch en logisch ook niet weerlegd is en dus even geldig. Die keuze kan, gelet op die wetenschappelijke gelijkwaardigheid, per definitie niet gebaseerd zijn op deskundigheid en vak-autoriteit. Zij is alleen te verklaren vanuit de manier waarop de deskundige zich als mens verhoudt tot zichzelf, de sociale omgeving en de dingen. In zijn wetenschappelijke voorkeuren en in zijn aansluiting bij een bepaalde groep van vakgenoten toont hij zijn voor- en buitenwetenschappelijke opvattingen, geeft hij zich bloot als mens en als burger. Hij rangschikt zijn vakkennis rondom zijn persoonlijke basisparadigma en via zijn betrokkenheid bij het beleid probeert hij, vaak onbewust, de echte fysieke en sociale wereld daaraan aan te passen. Veel deskundigen zijn stille politici. Als een deskundige zegt 'als deskundige zeg ik dat het zo en zo zit en zo en zo moet', dan is dat een dubbele onwaarheid, in dienst van zijn streven om als mens de wereld naar zijn hand te zetten. Daarmee claimt hij een onverdiende voorsprong op andere burgers en op andersdenkende deskundigen.

Hoe moet een overheid met die gelijkwaardigheid van onderling op belangrijke punten strijdige benaderingen omgaan? Moet ze maar de benadering kiezen die de eigen deskundige nu eenmaal volgt, of ze moet de eigen paradigmatische voorkeur van de bestuurder of topambtenaar van dienst volgen en een daarbij passende beschrijving, verklaring, waardering en strategie (laten) ontwikkelen? In beide gevallen kiest ze voor één cognitief en normatief complex en worden andere, even geldige en legitieme benaderingen (en dus ook een flink deel van wat er onder de burgers leeft) al op voorhand buiten de orde verklaard. In de praktijk is natuurlijk beide het geval. De meeste bestuurlijke en ambtelijke structuren en hun ondersteunende deskundigennetwerken zijn sinds het midden van de twintigste eeuw of nog wat eerder stevig in handen van 'de kazerne' en niet geïnteresseerd in wat de andere benaderingen te berde te brengen hebben. Deze hebben slechts enkele kamers in deze vesting in handen, en kunnen voorlopig weinig meer doen dan rammelen aan

de poort. Voor een publiek bestel dat het pluralisme tot maatschappelijke kernwaarde heeft uitgeroepen is dat zacht gezegd merkwaardig.

Werken vanuit één grondhouding is om twee redenen kortzichtig.

Ten eerste omdat elke grondhouding een scherp oog heeft voor bepaalde aspecten van de werkelijkheid, en die aspecten ook volop belicht, maar daardoor tevens een blinde vlek heeft voor andere aspecten die vanuit de andere grondhoudingen juist weer volop aan het licht gebracht worden. Wie de moeite neemt om mee te kijken met en te shoppen bij uiteenlopende belichtingen, ziet meer van de hele werkelijkheid, krijgt inzicht in de sterke en zwakke punten van de verschillende grondhoudingen, vergroot zijn handelingsrepertoire en kan daardoor subtieler en adequater te werk gaan. Dat kan door verschillende deskundigen met verschillende opvattingen over dezelfde aangelegenheid te laten adviseren of door deskundigen in de arm te nemen die de pluraliteit aan grondhoudingen als het ware geïnternaliseerd hebben.

Ten tweede omdat de drie grondhoudingen ook werkzaam zijn in de samenleving als geheel. Slechts een deel van de bevolking zal zich kunnen vinden in analyses, waarderingen en oplossingen die alleen leunen op 'de kazerne'. Planvormingsprocessen waarin getracht wordt het beste van de drie werelden te verenigen zullen niet alleen inhoudelijk betere en daardoor voor de burger meer aanvaardbare resultaten opleveren, maar ook meer mensen motiveren om actief mee te doen en om zich te committeren aan de uitkomsten. Daarmee wordt en passant ook nog eens bijgedragen aan de totstandkoming van nieuwe samenbindende structuren in een samenleving waarin de oude eroderen: participatie is sociaal cement. Er bestaan bemoedigende voorbeelden van dit soort 'engineering as tacit anthropology'. Het is in deze hoek, dat we de beste ontwerpers moeten zoeken.

In de praktijk gaat het voorlopig meestal anders. 'De kazerne' probeert zijn zin door te drukken, maar omdat burgers steeds mondiger worden, pluraliteit steeds hoger aangeschreven staat en de overheid met betrekking tot de openbare ruimte allang geen machtsmonopolie meer heeft, moet hij steeds meer middelen inzetten waarmee hij nochtans steeds minder bereikt. De geloofwaardigheid van 'de kazerne' ligt maatschappelijk onder vuur en zijn zelfvertrouwen lijdt daaronder. Bestuurders, ambtenaren en deskundigen grossieren in vernieuwingsconcepten, die uiteenlopen van variaties op het oude liedje ('integraal beleid') tot het weggooien van enorme hoeveelheden badwater met alle daarin vertoevende kinderen ('de overheid is gewoon één van de vele spelers'). Het systeem wankelt. 'Het land' en 'de stad' hopen beide op een radicale paradigmawisseling. Dat moet natuurlijk nooit gebeuren. 'De kazerne' moet blijven als één van de gelijkwaardige leveranciers van analyses, waarderingen, handelingsperspectieven en beleidsrepertoire, waarmee overheid en burgers samen van geval tot geval hun voordeel kunnen doen. We

moeten hem alleen zijn alleenvertoningsrecht afpakken en een beroep doen op alle kennis en creativiteit die vanuit alle grondhoudingen te mobiliseren is.

## **5. De representatiekwestie**

Het tweede punt betreft de vraag wie er nu eigenlijk mee gediend is wanneer besluitvormingsprocessen interactief c.q. adaptief worden ingericht. Iets te makkelijk wordt ervan uitgegaan dat de belangen van de burgers (waar het uiteindelijk allemaal om begonnen is) voldoende aan bod zullen komen wanneer de in-, aan- en omwonenden van een plek waar iets gaat gebeuren worden aangemoedigd om van begin tot eind actief te participeren en wanneer ook waarborgen worden geschapen dat hun inbreng zwaar doortikt in de inhoud van de probleem- en doelstelling en vooral in de concrete, alledaagse werkelijkheid van inrichting, beheer en gebruik. Maar het is de vraag of op die manier alle relevante belangen werkelijk aan bod komen.

Voor de overheid is die vraag cruciaal. Het is haar hoofdtaak te bevorderen dat iedereen kan beschikken over de ruimte, kennis, middelen, aanleidingen en aanhechtspunten die nodig zijn om in vrijheid en naar eigen aard en overtuiging zijn individuele en sociale leven tot ontplooiing te kunnen brengen (voor zover dat andermans vrijheid niet onevenredig beperkt). Daartoe hoort ook de afwezigheid van ernstige hinder en gevaar. Het beheer van de openbare ruimte en van andere collectieve voorzieningen is een onderdeel van die taak, en moet dus gericht zijn op het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan de ontplooiingsmogelijkheden van de burgers die ermee te maken hebben. Datzelfde geldt uiteraard voor het beheer van (technische) deelsystemen. De effectiviteit van reeds gerealiseerde of mogelijk te ondernemen overheidsactiviteiten moet op elk schaalniveau worden beoordeeld en vergeleken naar de bijdrage aan de ontplooiingsmogelijkheden van de betrokken burgers in verhouding tot de omvang van de inspanningen. Uit die beoordeling en vergelijking volgt de meest wenselijke verdeling van middelen over activiteiten. Afzonderlijke sectoren en hun doelen en normen hebben op zichzelf geen betekenis of bestaansrecht, maar zijn afgeleiden van de hoofdtaak.

Maar hoe beoordelen we de bijdrage van inrichting en beheer van de openbare ruimte aan de ontplooiingsmogelijkheden van de betrokken burgers? Voor een deel van die burgers is dat niet moeilijk. Ze zijn mondig, ze kunnen zelf wel vertellen wat ze nodig hebben voor hun vrije ontplooiing. Of ze laten de behartiging van hun belangen bewust en met een gerust hart over aan organisaties waar ze achter staan. Of ze vinden dat inrichting en beheer van de openbare ruimte in hun woonomgeving hun vrijheid niet raakt. Als we hiermee alle betrokken burgers gehad hadden, was er geen probleem. De planvorming zou zich, mits het juiste schaalniveau gekozen zou worden, vrijwel geheel kunnen ontwikkelen via bottom-up processen, ondersteund door technische adviseurs en goede procesbegeleiders. Top-down elementen zouden alleen een rol hoeven te spelen wat betreft de financiële ruimte,

eventuele bovenlokale belangen en op punten waarover geen overeenstemming bereikt kan worden en dus knopen moeten worden doorgehakt.

Zo eenvoudig is de wereld zelden. Er zijn bijna altijd allerlei belangen en belanghebbenden die zich *niet* melden maar waarmee toch rekening moet worden gehouden. Die heb je in soorten.

Allereerst zijn er direct belanghebbenden (in-, aan- en omwonenden) die zich structureel zelden melden. Gemeentefunctionarissen die ernst trachten te maken met buurtgericht werken en bijbehorende bewonersparticipatie maken zich voortdurend zorgen over de representativiteit van ad hoc ingestelde of institutionele participantengroepen. Alloctonen, jongeren en huurders zijn niet of nauwelijks tot deelname te bewegen, maar hebben vermoedelijk wel specifieke inrichtingsbelangen. Er zijn allerlei theoretische en empirische redenen om aan te nemen dat participatie en representativiteit slechts marginaal kunnen worden vergroot, en dan nog alleen met zeer grote moeite. Ook is goed te onderbouwen dat de redenatie 'het belang van wie niet meedoet hoeft niet te worden behartigd' ('eigen schuld dikke bult') geen hout snijdt.

Bovendien hebben de wèl participerende in-, aan- en omwonenden over zeg tien jaren, als het plan is uitgevoerd, andere belangen en opvattingen dan nu. Als de in te richten openbare ruimte dekkend is ingevuld conform hun huidige inzichten en wensen (een typisch trekje van *bottom-up*-plannen en van plannen gemaakt op basis van sectorale doelstellingen), dan zal tegen die tijd de roep om herinrichting zelfs onder de huidige participanten groot zijn. Het is dus ook voor de participanten zelf van groot belang dat hun programmatische verlangens niet onbemiddeld worden vertaald in concrete plannen en ontwerpen en dat de planvorming gevoelig is voor de wisselvalligheden van de menselijke voorkeuren.

De representativiteitskwesie speelt ook met betrekking tot belangen die via organisaties institutioneel vertegenwoordigd zijn. Bijvoorbeeld wijk-, buurt- of dorpsraden en – verenigingen en organisaties de specifieke beroepsgroepen of sectorbelangen behartigen. Enkele hebben dat goed voor elkaar. De vertegenwoordigers zorgen voor intensieve communicatie met en tussen de werkelijke belanghebbenden, en de in de achterban levende diversiteit aan basisparadigmata (zie hierboven) met hun specifieke belangenarticulaties wordt gebruikt om breed gesteunde strategieën te ontwikkelen die recht doen aan meerdere opvattingen tegelijk. Daardoor zijn er nauwelijks makkende minderheden die met meer of minder succes monddood worden gemaakt, krijgen de vertegenwoordigers vertrouwen en dus onderhandelingsruimte, en zijn ze ook vaardiger om in het planproces met andere belanghebbenden tot oplossingen te komen die hen oorspronkelijk niet voor ogen stonden. Andere organisaties (de meeste) werken met sterke, op basis van één eigen basisparadigma opererende leiders die zelf wel zullen bedenken wat in het belang is van hun achterban. Daardoor komen de werkelijke belangen(percepties) in



de planvorming niet goed aan de orde, en loopt die ook vaak vast doordat rechtstreeks belanghebbenden zich na een periode van onderdrukking en broei openlijk keren tegen degenen die geacht worden hun belangen te dienen, en eigen actiegroepen beginnen. Consensus tussen de institutionele organisaties die het neocorporatistische poldermodel belichamen zegt dan ook weinig over de mate waarin de door die organisaties formeel vertegenwoordigde belangen en visies tot hun recht komen. Datzelfde geldt overigens voor brede politieke overeenstemming. Juist op het gebied van openbare voorzieningen, natuur en milieu ontwikkelen politieke partijen hun analyses en voorkeuren allang niet meer op basis van eigen grondhoudingen en paradigma's. Ze betrekken ze kant-en-klaar bij de sectordeskundigen en de sectorale belangenorganisaties, en elke partij gaat naar dezelfde traiteur. De politieke verschillen zitten niet in wat de partijen ergens van vinden, maar in het belang van de ene sector ten opzichte van de andere. Meer dan ze zelf beseffen zijn de politieke partijen instrument geworden van de politieke strevingen van hun leveranciers. Het is dus voor de planvorming noodzakelijk om in de peiling te houden of de belangen van alle direct belanghebbenden voldoende worden behartigd door de in het proces participerende vertegenwoordigers en om, wanneer dat niet het geval is, noodverbanden te leggen. Als een vertegenwoordiging van een grote achterban standpunten inbrengt die sterk gekleurd zijn door één grondhouding (land, kazerne, stad), dan is er alle reden om op zoek te gaan naar de verborgen diversiteit onder de vertegenwoordigden. Dat hoeft niet persé door rechtstreeks te gaan wroeten in de organisaties zelf, het kan ook door onafhankelijke deskundigen de consequenties te laten doordenken van de niet vertegenwoordigde grondhoudingen en de daaruit voortkomende oplossingsrichtingen aan het repertoire toe te voegen.

Ook bestaan er met betrekking tot bijna ieder concreet plan belanghebbenden op afstand. Markante voorbeelden zijn de stadscentra (in het centrum van Groningen wonen bijvoorbeeld niet meer dan een paar duizend mensen, maar het is van bijna existentiële betekenis voor zeker een half miljoen zielen), maar als je goed kijkt is er in de openbare ruimte bijna geen plek te vinden waarbij alleen de bewoners belanghebbend zijn. Dergelijke belangen moeten in de planvorming goed worden meegenomen, en dat lukt maar zeer ten dele via participatie door de betreffende belanghebbenden.

Tenslotte zijn er ook belanghebbenden die nog niet bestaan. Ze zijn nog niet geboren, ze hebben zich nog niet gevestigd. Maar ook met hun belang moet rekening worden gehouden.

Bij elk concreet project voor de openbare ruimte *moet* dus het belang van de niet-participerende belanghebbenden volwaardig meespelen. *Hoe* dat moet, moet per project gezien worden. Maar *dat* het gebeurt moet voorwaarde zijn voor goedkeuring of financiering. Soms zal het ten dele kunnen door het proces zo te structureren dat de wél participerende belanghebbenden worden gestimuleerd om zich *als burgers* ook deze belangen aan te trekken en / of door organisaties die opkomen voor de niet-participerende

groepen te laten participeren. Maar dat zal zelden toereikend zijn. Voor in-, aan- en omwonenden is het hemd als het erop aankomt nader dan de rok. Ook past terughoudendheid jegens organisaties die zich toeleggen op het (per definitie ongevraagd) behartigen van de veronderstelde belangen van mensen (en andere organismen) die zelf niet (kunnen) spreken, zeker wanneer die organisaties beweren zeker en eenduidig te weten welke die belangen precies zijn. Juist die organisaties werken vaak vanuit één grondhouding (meestal die van 'het land') en vertegenwoordigen dus niet diegenen die hen, wanneer ze zouden kunnen spreken, zouden tegenspreken vanuit de grondhoudingen van 'de kazerne' of 'de stad'. Het valt dus nog maar te bezien welk belang de zelfbenoemde protagonisten nu werkelijk dienen, en of hun cliënten niet meer baat zouden hebben met andersoortige belangenbehartiging. Ook daarom is het belangrijk om de problematiek van de ongearticuleerde belangen te onderzoeken ze te doordenken vanuit de drie grondhoudingen. Op die manier kan iets dat gezien vanuit één bepaald basisparadigma tot een dwingende, generiek geldende receptuur leidt (bijvoorbeeld de radicale variant van het verzorgingsprincipe ten bate van toekomstige generaties) op hoger niveau onderdeel van een vrijer, situationeel inzetbaar repertoire worden.

Dit alles pleit ervoor dat de overheid in concrete planvormingsprocessen weliswaar met grote openheid, ontvankelijkheid en interactiviteit omgaat met de goedgeorganiseerde en –gearticuleerde belangen. Maar de overheid moet tegenover die belangen ook de rug recht houden. Ze moet er voor zorgen dat niet rechtstreeks gearticuleerde, maar daarom niet minder legitieme en onmisbare belangen en visies, niet worden ondergeschoven of gemonopoliseerd maar daadwerkelijk tot gelding komen in het planvormings- en beheersproces, van de fase van probleem- en doelstelling tot en met de beheers- en gebruiksfase. Desnoods tegen de burgers die zich wel manifesteren in. De tijdens de werkconferentie met veel instemming begroete uitspraak 'de wijk is van de wijk' was misschien iets te kort door de bocht.

Het is in een tijd waarin de *terug*trekkende overheid veel instemming oogst niet populair om te pleiten voor een *aant*trekkende overheid. Zeker, de overheid moet terugtrekken als het gaat om haar pretenties van omvattende kennis, planning en control en van eenduidig en dekkend multisectoraal gelijk, maar ze moet *aant*trekken als het er om gaat te waarborgen dat de diversiteit aan niet rechtstreeks gearticuleerde belangen en gezichtspunten in planvorming, beheer en gebruik door plaatsvervangende articulatie de inbreng krijgt die haar toekomt.

Ook op een ander punt moet de overheid haar eigen verantwoordelijkheid nemen en zich niet rechtstreeks laten sturen door de programmapunten die voortkomen uit al die verschillende belangen. Als openbare ruimte wordt ingericht aan de hand van een overladen en heterogeen programma, waarbij elk programmapunt zijn eigen voorziening krijgt, dan komen zowel de openbaarheid als de ruimte in de knel. De overheid moet tijdens het hele

proces van interactie en participatie overeind houden dat we in de openbare ruimte meer hebben aan weinig voorzieningen die op veel verschillende manieren kunnen worden gebruikt en beleefd dan aan veel voorzieningen die stuk voor stuk maar één functie en betekenis hebben. Hoe leger de openbare ruimte en hoe kleiner en onspecifieker het programma, hoe meer er recht kan worden gedaan aan de belangen en visies van alle mogelijke gebruikers. In dat opzicht is openbare ruimte iets fundamenteel anders dan private. Maar niet elke openbare leegte met een klein programma heeft die kwaliteit. Daarvoor heb je de allerbeste ontwerpers nodig: ontwerpers die oog en respect hebben voor de behoeften en grondhoudingen achter alle al dan niet rechtstreeks gearticuleerde belangen, maar ook voor de betekenis van de structuren en elementen die er al zijn, voor het verhaal van de plek; ontwerpers die vanaf de probleem- en doelstellingsfase het proces van deliberatie tussen alle betrokkenen kunnen voeden met schetsen en suggesties; ontwerpers die dat proces uiteindelijk vertalen in een terughoudend maar krachtig vormgegeven ontwerp waar niemand aan gedacht had maar waar iedereen mee uit de voeten kan. Zulke ontwerpen krijgen alleen een kans als de overheid die verantwoordelijk is voor de openbare ruimte van meet af duidelijk maakt dat het proces van open deliberatie daarop gericht moet zijn, en als ze ook gaande het proces die boodschap overeind houdt. De kracht en kwaliteit van de overheid als opdrachtgever is belangrijker dan ooit.

Tenslotte een relativering: het dennenbos waarmee dit verhaal begon *is* zo'n bijna programmaloos ontwerp dat vooral bestaat uit ruimte waarin zich verspreid elementen bevinden die geen enkel concreet programma meer vertegenwoordigen, maar waarvan de betrokkenen des te meer gebruik maken en waaraan ze des te meer betekenissen hechten. Alleen is het helemaal niet als zodanig ontworpen. Ooit is het gemaakt vanuit slechts één programmapunt: zand vastleggen. En met slechts één principe: zo snel, makkelijk en goedkoop mogelijk, dus met dennenbomen op regelmatige afstanden en verder geen gedoe. Hier was technocratische rechtlijnigheid de ideale schoonvader van de verbeelding.