



# BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 4

THE IMPORTANCE OF BEING NIMBY



MARTIJN DUINEVELD, ROSALIE VAN DAM, ROEL DURING  
EN ANDRÉ VAN DER ZANDE

# BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 4

## **The importance of being nimby**

Een essay over burgerverzet en erfgoed

Martijn Duineveld, Rosalie van Dam, Roel During en André van der Zande

## Colofon

The importance of being nimby  
Een essay over burgerverzet en erfgoed  
Deel 4 in de reeks Burgers en Landschap

Martijn Duineveld, *Socio-spatial Analysis Group (Wageningen Universiteit)*  
Rosalie van Dam, *Centrum Landschap Alterra (Wageningen Universiteit)*  
Roel During, *Centrum Landschap Alterra (Wageningen Universiteit)*  
André van der Zande, *Emeritus hoogleraar ruimtelijke planning en cultuurhistorie, Belvédère Leerstoel (Wageningen Universiteit)*

Mei 2010

ISBN: 978-90-8585-743-3

Opmaak: Luc Dinnissen (Studio DS)  
Fotografie: Archief, Rosalie van Dam

Dit essay is mede mogelijk gemaakt door Wageningen Universiteit, Alterra en het onderzoeksprogramma 'Transitieprocessen, instituties, bestuur en beleid' (KB-07-009-001)

De reeks Burgers en Landschap bevat studies en essays over de betekenis van burgerinitiatieven voor landschapsontwikkeling en landschapsbeleid. Eerder in deze reeks verschenen:  
Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief (Burgers en Landschap Deel 1)  
Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers (Burgers en Landschap Deel 2)  
Strategieën van burgerinitiatieven (Burgers en Landschap Deel 3)



WAGENINGEN UR

*For quality of life*

Geachte lezer, schrikt u niet. We presenteren u een polemiek die niet getypeerd kan worden als appeltaart. We presenteren u een essay over de fundamenteën van democratie in een veranderende samenleving. Een samenleving die misschien wel gaat drijven op burgerinitiatief in al zijn verscheidenheid en onhebbelijkheid. We hadden kunnen kiezen voor een Jules Verne of George Orwell achtige benadering. Maar we geloven niet in utopieën en ook niet in dystopieën. Daarom richtten we dit essay tegen de anonieme overheid die samen met haar planners bepaalt wat rationeel te verkiezen is als mogelijke toekomst van mens en maatschappij. In die visie mogen burgers soms participeren, met name als legitimatie daarom vraagt. Wij draaien het liever om, laat burgers bepalen wat goed voor hen is en laat dan de overheid participeren en interveniëren, slechts als dat nodig is. De ruimtelijke planners onder u hebben niets te vrezen. We houden van plannen, planners en hun ongekende en ongecon-

## VOORWOORD

troleerde repercussies in de samenleving. Maar voor wie de schoen past: denk eens na over pantoffels. Dit essay is geschreven als statement naast alle feitelijke en verhelderende studies over burgerinitiatieven die eerder in deze reeks verschenen en nog zullen verschijnen. In een dialoog aan het einde van het essay maken we de (beleids)dilemma's helder waar soms wel en soms nog geen oplossingen voor zijn. We hopen en verheugen ons op felle en liefst emotionele discussies, want dan gaat het ergens over...

De auteurs

<b>1 NOT IN MY BACK YARD (NIMBY)!</b>	7
Argumenten tegen het nimby predicaat	11
Een aanvullend argument: nimby voor erfgoedbehoud	15
• Fort Pannerden (Gelderland)	16
• Ganzedijk (Groningen)	18
• Doel (België)	18

# INHOUDSOPGAVE

Nimby is still alive, enkele hypotheses	22
Burgerverzet en de democratische staat	24
<b>2 EEN GESPREK</b>	29
Referenties	37



# 1 NOT IN MY BACKYARD (NIMBY)!

Martijn Duineveld, Rosalie van Dam & Roel During



Regelmatig te lezen in de kranten: verhalen over zogenoemde nimby groepen. Dat zijn mensen die zich verzetten tegen ruimtelijke transformaties in hun omgeving. De ‘Vrienden van het Vondelpark’ bijvoorbeeld. 800 Mensen telt deze vereniging die zich inzet ‘voor het behoud van het Vondelpark als groene oase van rust in de stad’ (Spaans, 2007). Volgens de voorzitter worden ze door de overheid actief betrokken bij discussies over het Vondelpark. Evenementen, het gebruik van de voetbalveldjes, de komst van nieuwbouw, het zijn allemaal ontwikkelingen die door de Vrienden met argusogen worden bekeken. Regelmatig protesteren ze ook tegen voorgenomen plannen. Via folders, kranten, acties en zonodig ook via de juridische weg. De voorzitter is zich bewust van het strijdvaardige karakter van zijn vereniging:

*“We weten dat we bekend staan als zeikerds. Maar we zijn opgericht om het Vondelpark te beschermen. Het is geen beauty contest. Zoals keizer Caligula al zei: Oderint dum metuant. Ze mogen me haten, zolang ze me maar vrezen.”* Spaans, 2007

Zeikerds of vrienden? Vaststaat dat deze burgers één van de vele groepen burgers zijn die invloed uitoefenen op de Nederlandse ruimtelijke ordening. Sinds de jaren ‘60 van de voorgaande eeuw steken de nimbys steeds vaker de kop op en zijn ze steeds beter georganiseerd (Verhoeven, 2009). Een beperkt overzicht van burgerverzetbewegingen is te vinden op de website van Milieudefensie waarop zij een lijst met ‘aansprekende successen’ presenteren (Milieudefensie, 2009). Onder deze ‘successen’ het verzet tegen de aanleg van bedrijventerrein, kantorencomplexen en woningbouw bij Woensdrecht, Waterland, Delfzijl, Polder Veerstaalblok, het Leeuwarder Bos en de Hoeksche Waard. Volgens de milieubeweging hebben in al deze gevallen ‘de landschappelijke belangen het gewonnen van de economische belangen’ (Milieudefensie, 2009).

*“De gemeente Leeuwarden trok in 2000 haar plannen in voor woningbouw in het Leeuwarder Bos. Het bos was in 1993 met Europese subsidies aangelegd in het kader van het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De gemeente wilde een gedeelte van het bos kappen en inrichten voor woningbouw. Onder druk van de actiegroep ‘Plantertje Groot, Boompje Dood’, die de gemeente wees op de financiële gevolgen van de kap - er zouden subsidiegelden terugbetaald moeten worden - bleven de bomen staan.”* Milieudefensie, 2009

Ook autowegen en andere grote infrastructurele en industriële complexen, ondermeer in de Betuwe en de Bussumerheide, hebben dankzij de inzet van burgers nooit het licht gezien. Burgers wisten in samenwerking met Milieudefensie zelfs een Chinees themapark tegen te houden:

*“In mei 2001 besloten Provinciale Staten van Zuid-Holland na een negatief advies van minister Pronk een punt te zetten achter de al vier jaar slepende plannen voor een Chinees themapark in de Driemanspolder bij Zoetermeer. Als rijksbufferzone is deze polder beschermd natuurgebied, dat bovendien deel uitmaakt van het Groene Hart en de Groen-Blauwe Slinger ( Ecologische Hoofd Structuur), die waardevolle landschappen in Nederland met elkaar verbindt. ‘Sweet Lake China’ zou een veertig hectare groot Chinees Madurodam worden, met een half miljoen tot een miljoen bezoekers per jaar. De lokale Milieudefensiegroep speelde een grote rol in het verzet tegen het park. Wat ook hielp was dat boer Piet van Dorp, aanhanger van de SGP, weigerde zijn land te verkopen ten behoeve van een project dat het atheïstische China moest promoten.” Milieudefensie 2009*

Aan de lijst met al dan niet succesvol bestreden ruimtelijk transformaties kunnen ook mergelwinningen, windmolenparken, vuilverbrandingsovens, afvalstortplaatsen, amusementscomplexen, CO<sub>2</sub>-opslagplaatsen, pretparken, golfbanen, dijkverzwaringen, calamiteitenpolders en ecoducten worden toegevoegd. Bij een campagne van Milieudefensie hebben zich sinds 1999 ongeveer 250 groepen aangesloten en de website van het televisieprogramma Landroof over plekken in Nederland die bedreigd worden, telde in maart 2008 135 burgergroeperingen die zich verzetten tegen het verlies van de groene ruimte (Dijk & Wulp, 2009).

De genoemde tellingen gaan vooral over burgerverzet gericht op het voorkomen van aantastingen van het bestaande stedelijke en landschap. Daarbij zijn andere soorten ruimtelijke verzetsbewegingen nog niet meegerekend. Immers, ook de aanleg of bestemming van voorzieningen met nauwelijks of geen ruimtelijke impact kunnen op protest rekenen. Blijf-van-mijn-lijfhuizen, drugsopvangcentra, speeltuinen, voetbalveldjes, woningen voor minder validen, hangplekken, de transformatie van kerken in winkels, moskeeën, appartementen en disco's, het is slechts een greep uit de herbestemmingen waartegen in de afgelopen jaren is gestreden.



In het verleden is er, voornamelijk buiten Nederland, redelijk wat onderzoek gedaan naar nimbys. Achter een deel van deze studies ging het idee schuil dat daaruit kennis zou kunnen worden afgeleid waarmee het verzet van burgergroepen tegen ruimtelijke plannen kan worden overwonnen (Schively, 2007; Wolsink, 2007; Timothy, 2005; Groothuis & Miller, 1994; Michaud, Carlisle et al., 2008). Deze studies gaan uit van een uitgesproken negatief idee over nimby groepen. Nimbys worden beschouwd als:

*“(...) an emotional, irrational, and systemic distrust of public and corporate expertise that threatens to undermine the state’s ability to solve important environmental and social problems.”* Gibson, 2005

Deze negatieve ideeën bestaan niet enkel onder planners, ook in de media, door ambtenaren en politici worden nimbys voorgesteld als egoïstische, zeer lokaal georiënteerde verzetspraktijken.

*“We all know that nimbyism is the placing of selfish individual wants before the common good. While the world is warming up and jobs are needed, the nimbies crouch down behind their privet hedges, shouting ‘Not in my back yard!’. Comfortable, middle-class and blinkered, they fret about their view, their quality of life, the value of their property. It’s just me-me-me with that lot. Irresponsible and self-protective, they are enemies of progress sometimes enemies of the very planet on which we live.”* Blacker, 2008

Ook zouden nimbys het algemeen belang buiten de discussie houden en bestaat er onder hen een groot wantrouwen tegenover de opdrachtgevers en financiers van de ruimtelijke projecten. Ze zouden daarbij slechts een beperkte kennis en informatie hebben over de inhoudelijke aspecten van de projecten, de risico’s, de voordelen en de opbrengsten. Daardoor zou er een hoge en onterechte mate van bezorgdheid bestaan bij nimbys over de risico’s van de projecten en wordt er door nimbys veelal erg emotioneel gereageerd op de voorgestelde plannen (Gibson, 2005).

Deze vooroordelen over het denken en functioneren van nimbys worden wel het conventionele perspectief genoemd (Gibson, 2005; Cf. Wolsink, 2007; Schively, 2007). In dit essay betogen we dat dit een erg gekleurd en eenzijdig perspectief is op bur-

gerverzetgroeperingen in de ruimtelijke ordening. We beargumenteren dat groepen burgers vaak ten onrechte als nimby worden bestempeld en worden gemarginaliseerd. Het handelen van burgerverzetbewegingen kan in de toekomst, in retro-perspectief, mogelijk worden gezien als één van de meest belangwekkende vormen van landschapsbehoud van de 20ste en 21ste eeuw.

## Argumenten tegen het nimby predicaat

Tegen het conventionele nimby-perspectief zijn een aantal argumenten in te brengen. Ten eerste is het nog maar de vraag of het veronderstelde verschil tussen burgers en planningsexperts wel helemaal correct voorgesteld wordt. Ten tweede kan men zich afvragen of experts in de planningswereld de publieke zaak daadwerkelijk vertegenwoordigen en of burgers enkel opkomen voor hun eigenbelang. Ten derde kan men zich afvragen of lokaal burgerverzet zich enkel richt op de lokale context. Binnen het traditionele nimby-perspectief (en ook binnen veel traditionele planningsperspectieven) wordt de expert voorgesteld als een producent van objectieve, niet normatief gekleurde kennis. Hij wordt daarmee geplaatst tegenover de burger die emotioneel en irrationeel zou zijn (Duineveld 2006).

*“(...) conventional NIMBY scholars often assume what should first be proven: that the experts in government and business indeed represent the civic interest and that these experts, and the institutions they represent, are the embodiments of rationality, untainted by any hint of self-interest in the decision to build controversial facilities.” Gibson, 2005*

Deze voorstelling van zaken geeft tegenwoordig snel terrein prijs. Een belangrijk argument tegen deze voorstelling is dat planning een politiek proces is en derhalve per definitie normatief. Allerlei soorten kennis spelen een rol binnen besluitvorming. Echter, deze kunnen een politiek besluit nooit objectief onderbouwen of determineren. Daarbij heeft het idee van het bestaan van objectieve kennis in de 21ste eeuw nogal wat klappen gehad. Achterhaald is het idee dat de kennis van wetenschappers overeenstemt met de objectieve aard der dingen, alsof wetenschappers en andere experts een min of meer directe toegang tot de realiteit hebben (Fischer, 2000). Niet-wetenschappers hebben met wetenschappers gemeen dat hun kennis een

constructie is en niet overeenstemt met de de realiteit. Net als wetenschappers produceren ze kennis, informatie en objecten in sociale interactie en in interactie met de realiteit. Ondanks deze overeenkomst wordt de productie van kennis door niet-experts zelden 'wetenschappelijk' genoemd. De reden daarvoor is niet inhoudelijk maar procedureel. De kennis van niet-experts wordt niet binnen een wetenschappelijke discipline geproduceerd, maar daarbuiten, in niet-wetenschappelijke praktijken. Daarbinnen bestaan soms dezelfde en soms totaal andere criteria waaraan de kennis moet voldoen om als 'waar' te worden geaccepteerd (Frissen, 1998). In tegenstelling tot de criteria die binnen wetenschappelijke praktijken bestaan, zijn de criteria binnen niet-wetenschappelijke praktijken minder vaak geformaliseerd. Een deel van de kennis die burgers bezitten bestaat uit impliciete regels en denkwijzen. Daarom wordt de kennis die mensen buiten wetenschappelijke praktijken produceren soms impliciete, onbewuste kennis of ervaringskennis genoemd. Deze kennis kan zeer context gebonden zijn. Fischer (2000) en Scott (1998) hebben overtuigend beargumenteerd dat lokale, alledaagse, niet-wetenschappelijke kennis soms veel meer recht doen aan de lokale context dan de geabstraheerde wetenschappelijke kennis en dat daaruit betere, meer op de lokale context toegespitste handelingsmogelijkheden zijn af te leiden.

Natuurlijk spelen ook emoties een rol in het verzet tegen ruimtelijke plannen. Ze spelen immers in al het menselijk handelen een rol. De vraag kan worden gesteld of de emoties van de ander in sommige gevallen als emoties worden benadrukt omdat ze niet passen in de eigen rationaliteit. De vraag kan ook worden gesteld of emoties wel als irrationeel gezien moeten worden, als tegenovergesteld aan 'cognitieve' of 'rationele' kennis. Volgens emotiepsychologen is deze tegenstelling te absoluut. Emoties zijn veeleer intelligente, intersubjectief communicabele manieren van aanpassing aan en omgang met de wereld. Emoties dienen het functioneren van de mens en worden beschouwd als middel met behulp waarvan het organisme zijn overlevingskansen vergroot. Emoties zeggen iets over onze verhouding tot de werkelijkheid, ze kunnen een positieve of negatieve waardering uitdrukken betreffende de omgeving of de ander (Duyndam, 1997; Cornelius, 1996). Het 'rationele' karakter van emoties blijkt ondermeer uit de ervaring dat gevoel vaak zo dom nog niet is. Soms is het zelfs 'slimmer' dan de rede, zoals die ervaringen waar mensen 'voor hun gevoel' menen dat er iets niet klopt en waar achteraf de vermoedens waar bleken. Een voorbeeld daarvan zijn de voor lange tijd als emotioneel afgedane be-

zwaren tegen kernenergie. Na de ramp van Tsjernobyl bleken de bezwaren een stuk minder irrationeel (Frijda & Pott, 1989). Aan emoties ligt vaak een complex (onbewust) denkproces ten grondslag. Het cognitieve karakter van emoties blijkt ook uit het feit dat ze ‘bekritiseerbaar’ zijn:

*“Wanneer ik fietsend op straat op een haar na door een auto word geschept zal ik waarschijnlijk woedend reageren, maar wanneer ik vervolgens omkijk en zie dat die auto moest uitwijken voor een onverwachts overstekend kind, zal mijn woede toch veranderen, of in elk geval minder worden.”* Duyndam, 1997

Met rationaliteit van emoties doelt men dus op het idee dat emoties verband houden met betekenissen die mensen aan hun omgeving toekennen. Rationaliteit is ook van toepassing op emoties omdat degene die ze ervaart meestal redenen kan geven voor zijn emoties. Om deze uit te leggen en (voor zichzelf) te rechtvaardigen. Daarbij zijn emoties productief in allerlei maatschappelijke en politieke processen. Emoties worden gezien als een voorwaarde tot handelen. Hoe ‘erg’ zijn emoties in het politiek maatschappelijke speelveld van de ruimtelijke ordening? Het is aldus onjuist om te denken dat keuzes in de ruimtelijke ordening puur kunnen worden gebaseerd op expertkennis, dat de kennis die een rol speelt in het besluitvormingsproces van experts per definitie beter zou zijn en dat emoties moeten worden voorgesteld als minder valide, irrationeel, of in strijd met de rationele of cognitieve kennis. Van de vooronderstelling dat er een fundamenteel verschil verondersteld kan worden in de kennis en normen van burgers en die van de zogenoemde planningsexperts blijft dan ook weinig over.

Binnen het conventionele nimby denken wordt er ook een verschil verondersteld tussen het algemeen belang enerzijds en de door eigenbelang gedreven nimby groeperingen anderzijds:

*“Omwonenden, gesteund door de Dierenbescherming en Milieudefensie, hopen via het burgerinitiatief ‘Stop veefabrieken in Noord-Holland’ te bereiken dat de bouw van een grote stal met 1,6 miljoen slachtkippen in Middenmeer wordt verboden. De provincie Noord-Holland zou (...) praten over de komst van het bedrijf naar Middenmeer. Milieudefensie gaat in kaart brengen welke maatregelen worden genomen rondom me-*

*gastallen in het algemeen. Wouter van Eck (Milieudefensie) vindt dat door gebrek aan regie in politiek Den Haag een lappendeken aan ontwikkelingen is te zien. Hij hoopt dat aanhoudend bewonersprotest de Tweede Kamer alsnog wakker schudt. Dit is gewoon niet goed uit te leggen, vindt hij. Alleen maar een nimby-reactie, not in my backyard? Dat vind ik niet. Mensen komen op voor het landschap en voor hun omgeving, dat kan ik waarderen. Het houdt ze bezig en ze willen geen dieren in grote industriële complexen, maar een beter milieu en dierenwelzijn.” Agrarisch dagblad, 2009*

Dat er eigenbelangen bestaan is evident. Maar bestaat er zoiets als het algemeen belang? Sommige belangen die een overheid vertegenwoordigt, worden landsbelangen of collectieve belangen genoemd. Nederland beschermen tegen overstromingen is daarvan een voorbeeld, net als het behoud van natuur en erfgoed. Van sommige belangen is het moeilijk te ontkennen dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking er belang bij heeft, zoals het houden van droge voeten en de mogelijkheid te leven in een veilig en schoon land. De doelen van het overheidsbeleid gericht op deze belangen zullen de meeste mensen dan ook ondersteunen. Echter, de middelen om die doelen te bereiken staan niet zelden ter discussie. We willen droge voeten houden maar moeten we daarvoor de dijken verhogen of moeten we kiezen voor de aanleg van overloopgebieden? Of moeten we de Duitsers vragen de piekafvoer van de Rijn beter te beheersen? Daarbij zijn veel belangen die als collectief belang worden voorgesteld, dat in werkelijkheid niet om de simpele reden dat de meeste doelen en middelen van het overheidsbeleid niet door iedereen in de samenleving worden onderschreven. Deze collectieve belangen zijn bijna altijd de gekozen doelen en middelen van bepaalde belangengroepen in onze samenleving, die zelden de meerderheid vormen. Ofwel: veel collectieve belangen zijn in werkelijkheid ook een soort eigenbelangen. Toch bestaat er een tendens waarbij de belangen van ontwikkelaars, industrie en overheden per definitie gelijk worden geschaard aan het nationaal belang. Deze vooronderstelling manifesteert zich vaak bij nimby-disputen. Overheden stellen zich zelf daarin voor als machtscentra die de algemene, hogere belangen representeren tegenover de lokale belangen (Cf. Wexler, 1996).

Hoewel er nauwelijks of geen belangen bestaan die door een ieder in de samenleving worden gedeeld, kan er wel een onderscheid gemaakt worden tussen belangen, waarden, normen die door veel mensen worden gedeeld en die door weinig mensen

of slechts door een individu worden aangehangen. Eigenbelang bestaat maar zijn burgers die het predicaat nimby krijgen opgeplakt daar ook per definitie altijd door gedreven? Critici van het traditionele nimby-perspectief wijzen erop dat veel burgerverzet vaak helemaal niet gemotiveerd wordt door puur individuele of lokale belangen. Achter deze belangen gaan collectief gedragen waardepatronen schuil:

*“In addition to self interest, citizens have been found to be motivated by attitudes such as fairness, sympathy, commitment, citizen duty, morality and long standing ideological beliefs.”* Hunter & Leyden, 1995

De laatste belangrijke en onjuiste vooronderstelling binnen het traditionele nimby perspectief ligt in het acroniem nimby zelf besloten: de backyard. Groepen aangeduid met nimby zouden zich vooral focussen op potentiële bestemmingen of ruimtelijke transformaties die in hun nabije omgeving plaatsvinden maar niet daarom bekommeren als deze op veilige afstand of uit het zicht plaatsvinden. Uit onderzoek blijkt dat dit af en toe zeker het geval is. Uit ander onderzoek blijkt echter het tegenovergestelde. De afstand van hetgeen waar men zich tegen verzet staat los van het verzet (Wolsink, 2007). Volgens Wexler (1996) is de achtertuin (backyard) metafoer in het nimby acroniem dan ook erg simplistisch. Veel verzet is volgens hem gericht tegen ontwikkelingen die op nationaal niveau spelen of tegen een bepaalde industrie.

Zelfs als een burgerverzetsbeweging zich louter inzet voor de lokale belangen is dat niet meer dan logisch en legitiem in een democratie. Ontwikkelingen manifesteren zich meestal lokaal. De omgeving van mensen die daar wonen en leven kan daardoor zodanig worden aangetast, dat bijvoorbeeld de leefbaarheid erop achteruit gaat, of dat hun woning in waarde daalt. Niet alleen biedt een woning een veilige thuishaven, het is vaak ook het belangrijkste economische goed dat iemand bezit (Brion, 1988).

## Een aanvullend argument: nimby voor erfgoedbehoud

We zullen nu min of meer willekeurig inzoomen op een aantal locaties waar burgers zich inzetten voor hun leefomgeving en zich verzetten tegen de in hun ogen ongewenste transformaties. De voorbeelden zijn slecht een greep uit velen die illustreren dat groepen burgers zich zeer effectief kunnen inzetten voor het behoud van hun omgeving.

### Fort Pannerden, Gelderland

Fort Pannerden is tussen 1869-1871 gebouwd en ligt op de landtong waar de Rijn zich splitst in de Waal en het Pannerdens kanaal. Na een mislukte renovatiepoging door de gemeente is het fort enige jaren ongemoeid gelaten. In juni 2000 is een groep krakers op eigen initiatief in het oude fort gaan wonen, naar eigen zeggen voor behoud van het fort. Het fort wordt door krakers gezien als monument en hun motto luidde in navolging van het Belvédèrebeleid heel toepasselijk: 'behoud door bewoning'. De bewoners maakte het fort bewoonbaar maakten het toegankelijk voor publiek, organiseerden er kleinschalige activiteiten en zetten zich in voor het natuurgebied waarin het fort ligt. Ze hadden daarbij oog voor de oorspronkelijke staat van het fort. Dat uitte zich ondermeer in het feit dat zij bewust geen spijkers in de muren sloegen maar gebruik maakten van houten klemmen om het fort niet te beschadigen.

De gemeente Lingewaard had grote plannen met het fort. Het zou moeten worden omgebouwd tot een hotel. De krakers moeten daar niks van weten. Daarmee zou de plek 'geweld' worden aangedaan. Eind 2006 is het fort ontruimd door leger en ME omdat het geen woonbestemming heeft. Kort daarna werd het weer herkraakt. Vanwege alle media-aandacht is de gemeente Lingewaard niet tot een tweede ontruiming overgegaan en is er eind 2006 een overeenkomst gesloten tussen de krakers en Stichting Fort Pannerden, goedgekeurd door de gemeente en Staatsbosbeheer. Op 11 december 2007 maakten de Stichting Fort Pannerden, Staatsbosbeheer en de gemeente Lingewaard een nieuwe, cultuurhistorische bestemming voor het fort bekend. Uiteindelijk stemden ook de krakers ermee in en zegden toe het fort vrijwillig te verlaten bij de aanvang van de restauratie in 2008.

Heden is de restauratie van het fort begonnen. De casco restauratie van het fort is in december 2009 afgerond. In de komende jaren wordt het fort toegankelijk gemaakt en wordt er gewerkt aan de nieuwe bestemming van het fort. Waarschijnlijk zal het Fort uiteenlopende functies krijgen: een Natuur- en educatiepunt, een streekmuseum, een museum Fort Pannerden, een toeristisch informatiepunt, expositieruimte voor beeldende kunst, informatiepunt van Rijkswaterstaat. Kortom, dankzij het verzet van de krakers is de oorspronkelijke staat van het fort zoveel mogelijk ongemoeid gelaten en heeft het fort uiteindelijk toch een cultuurhistorische bestemming gekregen (Gemeente Lingewaard, 2009).

**Fort Pannerden Leeft**



Geen aansprakelijkheid voor toestand of commerciële exploitatie

VE

EN

**BETREDEN TERREIN OP EIGEN RISICO**





### **Ganzedijk, Groningen**

In februari 2008 kwamen plannen in de openbaarheid dat het dorpje Ganzedijk tegen de vlakke moest. Onderzoek in opdracht van de provincie, de gemeente Reiderland en de plaatselijke woningbouwcorporatie had namelijk uitgewezen dat er door de bevolkingskrimp in het Oost-Groningse platteland veel huizen leeg stonden en dat dat zou leiden tot 'sociale problematiek'. Afbraak van het dorp werd als de manier voorgesteld om verdere verpaupering van het dorp tegen te gaan. De inwoners pikten het niet. Ze organiseerden zich en richtten het actiecomité 'Ganzedijk blijft!' op. Ze benaderden de media en schreven een protestlied (De pompers, 2009). De protesten hadden effect: de politiek kwam de Ganzedijkers tegemoet. Ze mochten zelf een plan ontwikkelen om hun dorp te behouden. Na enkele maanden presenteerde het actiecomité het rapport 'Energiek Ganzedijk' (Niks hoezen plat), met voorstellen over hoe Ganzedijk kan blijven voortbestaan. Voorlopig lijkt Ganzedijk gered (Mik, 2008). Dankzij de nimbys?

### **Doel, België**

Ook het Belgische dorpje Doel moet verdwijnen, om plaats te maken voor de havenuitbreidingen van Antwerpen. Het dorp is ooit aangelegd om Antwerpen te beschermen tegen mogelijke belegeraars die de Schelde opvaren. Het zou daarbij een heroïsche rol gespeeld hebben toen Antwerpen bedreigd werd door de Spanjaarden. Heden vormt het een bedreiging voor Antwerpen dat haar zinnen heeft gezet op een nieuw havendok. De bewoners van Doel en kunstenaars uit Antwerpen die van Doel een kunstdorp willen maken, hebben zich verenigd en werken samen aan het behoud van Doel. De discussie gaat hoofdzakelijk over het behoud van het woonrecht. Het behoud van Doel omdat het erfgoed is, is daarbij een veelgebruikt argument. De strijd om Doel duurt al meer dan tien jaar. De overgebleven bewoners hebben veel van hun dorpsgenoten zien vertrekken. Hun plaats werd deels ingenomen door groepen zigeuners, die in kranten hadden gelezen dat je in Doel gratis kunt wonen. De zigeuners zijn ondertussen het land uitgezet. Er floten teveel kogels tussen de leegstaande huizen van Doel door. Andere huizen werden meteen na het vertrek van de bewoners afgebroken of onbewoonbaar gemaakt. Onder de achterblijvers zijn ook oude van dagen die hun geboortedorp weigeren te verlaten en voor hulp afhankelijk zijn van dorpsgenoten.



In 2006 blijkt dat het nieuwe dok er niet meer komt. Toch moet Doel weg, geheel in de Belgische traditie van ‘Beslist Beleid’, wat inhoudt dat men op een eenmaal ingenomen beslissing niet terug keert (Kunstdoel, 2009). De Doelenaren verweren zich heftig, gesteund door krakers en kunstenaars. Ze mobiliseren alle denkbare symboliek appelerend aan het gevoel van Vlaanderen en Antwerpen om de overheid tot inkeer te brengen. ‘Suske en Wiske redden Doel’, het is maar één van de talloze ludieke acties die men onderneemt. Ze wijzen ook op de bedreiging van ‘patrimonium en erfgoed’ in een appèl richting de politiek: ‘Het dorp is de enige poldersite in ons land, het 17de eeuwse Hooghuis is een beschermd monument, zoals ook de molen, de oudste stenen molen van ons land (1611) en de enige molen op een zeedijk’. Het appèl bevat ook verwijzingen naar het Belvedere gedachtegoed in Nederland en vindt sympathie bij de minister van Cultuur. In 2008 was er nog hoop dat de oude kern bewaard zou blijven. Als het lukt om de oude kern van Doel te behouden, dan is dat erfgoed voor de poorten van de hel weggesleept. En dat als resultaat van een nimby discussie over woonrecht?

Hebben we hier te maken met nimby praktijken? De meeste voorbeelden wijzen daar niet op. Deze ‘nimbys’ zouden evenzogoed kunnen worden beschreven als actieve burgers die zich actief inzetten voor hun leefomgeving. In de toekomst zou zelfs kunnen blijken dat zij zich, bewust dan wel onbewust hebben ingezet voor het behoud van zaken die we dan als erfgoed van nationaal belang beschouwen (Groot, Jacobs et al., 2005). Het zogenoemde nimby gedrag kan immers als (onbedoeld) effect hebben dat het natuurlijk- of cultuurhistorisch erfgoed behouden is gebleven voor toekomstige generaties, zoals het Naardermeer:

*“In november 1904 lanceerde Burgemeester en Wethouders van Amsterdam het plan om de ‘waardeloze, onvruchtbare’ plassen van het Naardermeer met stadsafval te dempen. De Amsterdamse onderwijzer en natuurminnaar Jac Thijssse, die graag op het vogelrijke meer roeide, kwam in verzet. Hij stuurde brieven rond, kranten pakten het op. Dat werd het begin van de vereniging Natuurmonumenten, die nu meer dan honderd jaar bestaat. Dankzij nimby-gedrag!”* Steendam, 2008

Het is om deze en de eerder gegeven redenen dat er het één en ander kan worden afgedongen op het conventionele nimby-denken. De vooronderstellingen zijn in



sommige gevallen waar en in andere gevallen niet. Soms zullen mensen handelen uit eigen belang, soms ook niet. Soms speelt nabijheid een rol, soms ook niet. Soms blijkt het burgerverzet achteraf erg wenselijk voor andere doelen waarop het oorspronkelijk gericht was, soms ook niet.

## Nimby is still alive, enkele hypotheses

Ondanks de vele kritieken op het gebruik van het woord nimby wordt veel burgerverzet, zowel in de media als in de academische planning literatuur, nog altijd als nimby gekarakteriseerd. Een eerste hypothese is dat het komt omdat nimby synoniem is geworden voor burgerverzet, zonder dat men daarmee wil zeggen dat het verzet irrationeel, egoïstisch en lokaal is. Een tweede hypothese is dat de term nimby met name strategisch wordt gebruikt. De eigen claims worden voorgesteld als een rationeel, collectief gedragen of universele waarden en daarmee wordt in een beweging de kennis, waarden en intenties van de tegenstander in de strijd om de ruimte gemarginaliseerd als emotioneel en zelfbaatzuchtig. De term nimby heeft dan de functie om de eigen claims op de ruimte te rechtvaardigen en die van een ander te ondermijnen. Ook sommige burgers zijn zich daarvan zeer goed bewust. Volgens Arend kozen veel van de actiegroepen die zij voor haar onderzoek sprak er bewust voor de eigenstandpunten en doelen van hun strijd niet te veel voor te stellen als lokaal en op eigenbelang gericht:

*“Ik denk dat je als maatschappelijke groepering, heel, heel gauw aan de inhoudelijke kant zal zitten. Ik vraag me af of je, eh, ... waar als je niet inhoudelijk gaat, op welke kant je het dan zal moeten, eh, insteken. Want ... ja je kunt, als je zegt van ik, ik wil niet, dat hadden we natuurlijk al heel vroeg die, die beslissing gemaakt, zoals ik zei. Als je dus gaat van: ik wil het niet omdat het door m'n achtertuin gaat, dan verlies je het altijd. Dus die, die discussie win je dus nooit. Want die is altijd een verloren partij.”*

Arend, 2007

Net als de krakers van Fort Pannerden die consequent erfgoed en biodiversiteit in de strijd gooiden en hun eigenbelang buiten de discussie plaatsten. Zowel het toekennen van de term nimby als het vermijden van deze toekenning laat zich interpreteren

als een retorische vorm die als machtsfactor werkt in de strijd om de ruimte. Een derde hypothese is dat 'nimby' door planners en bestuurders wordt geplakt op onwelgevallige burgerinitiatieven uit gevoelens van machteloosheid, gebrek aan controle op een planproces of frustratie vanwege door burgers veroorzaakte vertragingen van het planproces. Het gebruik van de term nimby zegt wellicht meer over de wereld van planners en bestuurders dan over de burgerinitiatieven zelf. Om deze hypothese te bevestigen zouden we historisch moeten onderzoeken hoe het woord nimby is ontstaan en gebruikt in het Nederlandse planningssysteem. We geven een aanzet daartoe.

Tijdens de uitwerking van de derde nota en de voorbereiding van de vierde over de ruimtelijke ordening van Nederland werden er ingewikkelde procedures geïntroduceerd die de facetplanning van Rijk, provincie en gemeente moesten integreren met de structuurschema's van de sectoren energie, recreatie, landbouw, et cetera. De Rijksplanologische Dienst werkte aan een wereldomvattend ruimtelijke ordeningsmodel, WERON (Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland) geheten (Smeets, 2009), waarin alle belangen en facetten samengebracht konden worden. Het was een tijd met een nog onbegrensd geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de kracht van modellen daarin. Ze werden ingehaald door de politieke praktijk met de discussie over Moerdijk. Volgens het model was het niet verstandig om Moerdijk aan te leggen, maar de politiek besliste anders. Ze werden ook ingehaald door de juridische praktijk (Goedman, 1978).

In de Nadere Uitwerkingen van de Vierde Nota (Rivierengebied in 1991 en Groene Hart in 1992), werd de zogenaamde diagonale planvorming in de markt gezet, waarmee de eerste stap werd gezet om planprocessen te bekorten. Snelheid en uitvoeringsgerichtheid werden uiteindelijk belangrijker bevonden dan zorgvuldigheid. Daar was toen veel voor te zeggen. Met het centraal stellen van resultaat ontstonden allerlei mogelijkheden voor burgers om tekortkomingen aan de kaak te stellen in de voorbereidingen van politieke besluiten. Soms werden deze gevonden in de toepassing van Europese regelgeving, zoals de beruchte korenwolf en kamsalamander. Zo had de Werkgroep Behoud de Peel in korte tijd al meer dan 700 rechtszaken in meerderheid succesvol afgesloten, waarbij men elke toename van ammoniakemissie ten gevolge van landbouwbedrijfsuitbreiding voor de rechter bracht. De voorzitter

van de werkgroep werd zelfs in andere delen van Nederland opgeroepen als getuigdeskundige om zijn kennis ten dienst te stellen van de rechtsgang. Procedurele tekortkomingen gaven de burgers veel macht om ontwikkelingen die men bezorgd gadesloeg te dwarsbomen. En in deze periode van juridisering ten gevolge van kortsluitingen in de procedurele voorbereidingen van plannen, deed de kwalificatie Nimby in Nederland zijn intrede. Versnelde uitvoering van plannen vereiste veel regie. Deze kwam deels te liggen in de handen van ontwerpers, die geacht werden om tijdens het ontwerpproces bij te dragen aan de democratische legitimatie van hun plan (Hajer, Sijmons et al., 2007). Planners en ontwerpers wilden tegemoet komen aan de wens van de politiek en van de samenleving door de eeuwige bureaucratie van plannen te bekorten, maar werden afgestraft door burgers die in verzet kwamen. Die verdomde nimbys! Volgens deze hypothese is het zogenoemde nimby gedrag niet enkel te wijten aan de toegenomen mondigheid van burgers, maar is nimby een product van het Nederlandse planningsysteem en dat zou in plaats van naar de 'vervelende' burgers, beter naar zichzelf kijken (Cf. Assche, 2006).

Welke hypothese het meeste waarheid in zich draagt kunnen we hier niet beantwoorden. Wel kunnen we ons goed vinden in de argumentatie van Burningham (2000): Zij meent dat nimby een term is die wetenschappers niet zouden moeten gebruiken als onderdeel van hun conceptuele kader, ze zouden zich enkel moeten richten op het (strategische) gebruik van deze term in de planningspraktijk (Burningham 2000).

## Burgerverzet en de democratische staat

Mocht Nederland ooit nog een totalitaire staat worden of daarvan een onderdeel, dan is er een kans dat het burgerverzet zal afnemen, in ieder geval het publieke karakter daarvan (Scott, 1990). Vooralsnog lijkt de kans daarop gering. Het is onze verwachting dat het burgerverzet tegen landschappelijke transformaties de komende jaren enkel zal toenemen. Dat komt bovenal omdat er in de komende jaren nog vele landschappelijke transformaties te verwachten zijn. Niet alleen nieuwe wegen, woningen, fabrieken en bedrijfsterreinen zullen een groot beslag leggen op het bestaande landschap maar ook de noodzakelijk geachte klimaatadaptatie maatregelen

(Ministerie van VROM, 2007). Om Nederland minder kwetsbaar te maken tegen de klimaatsverandering en met name de effecten daarvan zullen er nog meer rivieren worden verbreed, polders worden terug geven aan het water, dijken verzaaid en delen van de kust zullen middels zandsuppletie worden verbreed (VROM-raad, 2007). Daarnaast draagt ook de transformatie van het Nederlandse planningsysteem bij aan een toename van het verzet. Deels is het planningsysteem aan verandering onderhevig door de toenemende invloed van de Europese Unie op de ruimtelijke ordening, middels Europese richtlijnen zoals Natura 2000 (Beunen, Knaap et al., 2009). Maar ook door decentralisatie processen, waarbij steeds meer macht en verantwoordelijkheden komen te liggen op het niveau van de gemeente. Zowel Europeanisering als decentralisatie veranderen de mogelijkhedenvoorwaarden van mensen om protest tegen landschappelijke transformaties vorm te geven. Beide worden gekenmerkt door een toenemende mate van juridisering, waardoor ondermeer de macht van burgers om protest aan te tekenen nieuwe vormen aanneemt en vergroot zou kunnen worden.

Tegelijkertijd wordt er ook beweerd dat de juridisering van de ruimtelijke ordening juist zorgt voor een afname van mogelijkhedenvoorwaarden voor burgerprotest. Zo luidde de aanvankelijke ondertitel van de laatste nota ruimte ‘van hindermacht naar ontwikkelkracht’ en is er recent een wijziging in de algemene bestuurswet doorgevoerd, waarin het ‘belanghebbende beginsel’ is opgenomen: als men niet belanghebbend is, dan kan men ook geen bezwaar maken en of men belanghebbend is moet worden vastgesteld in een gerechtelijke procedure. Uit een analyse van de gevolgen van deze wetswijziging komt het beeld naar voren dat hiermee de macht van de burger wordt ingeperkt, ten koste van nog meer juridisering (Kersten, Janmaat et al., 2005). Daarbij heeft de minister van VROM recent de subsidie ingetrokken voor organisaties als Milieudefensie om juridische procedures aan te spannen tegen bijvoorbeeld de aanleg van wegen:

*“Milieu-organisaties kunnen in het vervolg slechts op projectbasis subsidie aanvragen. Dat is de kern van de modernisering van de Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties en Milieu (SMOM), die minister Cramer van Ruimte en Milieu vandaag bekend gemaakt heeft. (...)*

*De laatste tijd is er publiek debat ontstaan over het feit dat gesubsidieerde milieu-organi-*



*saties soms lange juridische procedures aanspannen tegen overheidsbesluiten. Milieu-organisaties hebben daartoe 'het volste recht', aldus Cramer. 'Het is alleen de vraag of deze procedures met overheidsgeld bekostigd zouden moeten worden'. Dit is volgens Cramer 'een zwakke schakel'. Daarom komen kosten voor gerechtelijke procedures niet langer in aanmerking voor subsidie. Volgens Cramer draagt dit bij aan een 'volwassen relatie' tussen overheid en milieubeweging (...)."* VROM, 2009

Hoe het burgerprotest en verzet in Nederland zich in de toekomst exact zal ontwikkelen is hier niet te voorspellen, vast staat dat het nog voor lange tijd deel uit zal maken van ons planningssysteem. Is dat problematisch? Wij denken van niet. We begrijpen dat overheden waarschijnlijk niet zitten te wachten op burgers die zich verzetten tegen de doelen en middelen van het door hen geïnitieerde beleid. Burgerverzet kan de boel vertragen, de plannen doen afblazen, de overheid in een slecht daglicht stellen of frustreren en daarbij kan het de staat ook een boel geld kosten. Toch zouden we hier willen pleiten voor overheden die hun eigen weerstand koesteren en soms zelfs een handje helpen. Daarvoor zijn zowel inhoudelijke als procedurele argumenten te geven.

Een inhoudelijk argument is dat burgerverzet kan leiden tot het behoud van zaken die we nu en in de toekomst mogelijk van groot belang achten. Hoewel nooit te voorspellen valt wat men in de toekomst van belang zal achten (Groot, Jacobs et al., 2005) kan het verzet tegen de transformaties wel een teken zijn dat er een heroriëntatie moet plaatsvinden op de plannen: Waarom willen we dit? Waarom hier op deze plek? Zijn er alternatieven? Daarbij kan binnen het planningssysteem ook gebruik gemaakt worden van burgerinitiatieven, zowel de verzetsgeoriënteerde bewegingen als de meer proactieve bewegingen. Deze bewegingen kunnen belangrijke bijdragen leveren aan het natuur en landschapsbehoud, zoals organisaties, genootschappen, verenigen en clubs die een belangrijke bijdrage leveren aan natuur en landschapsbehoud (Dam, During et al., 2008; Dam, Eshuis et al., 2008; Lengkeek, 2000; Lengkeek, 1994).

Naast deze inhoudelijke argumenten die pleiten voor burgerinitiatieven zijn er ook proces georiënteerde argumenten die het belang daarvan onderstrepen. Actieve burgers kunnen de verschillende vormen van geslotenheid die het Nederlandse

planningsysteem kenmerkt doorbreken en zorgen voor een grotere differentiatie van ideeën en praktijken binnen dit systeem (Vgl. Assche & Verschraegen, 2008; Assche 2006). Iets wat volgens sommige systeemtheoretici en bestuurskundigen goed is voor het functioneren van een systeem, omdat het zo een beter aansluiting blijft behouden met zijn omgeving, de echte wereld. Daarbij is het ook vanuit democratisch opzicht van belang. In een democratie dient de staat zo goed en kwaad als het kan recht te doen aan de uiteenlopende wensen van de burgers die ze geacht zijn te vertegenwoordigen. Het scheppen van mogelijkheden voor verzet tegen het handelen van de staat is in onze ogen één van de belangrijkste plichten van een staat.

Hoewel de democratisering van de ruimtelijke ordening van VROM een paar rake klappen heeft gekregen lijkt er binnen het ministerie van OC&W een trend waarneembaar waarbij de actieve rollen van burgers van waarde wordt geacht. In de recent gepubliceerde nota over de Modernisering van de monumentenzorg 'Een lust, geen last' wordt bijvoorbeeld het belang van burgers bij het bepalen wat erfgoed is en het behoud en de ontwikkeling daarvan expliciet genoemd:

*“Het particulier initiatief is door de eeuwen heen de succesfactor geweest voor behoud en ontwikkeling van ons erfgoed. De kennis en ervaring van mensen die zich sterk maken voor cultuurbehoud krijgt meer ruimte in het nieuwe stelsel.*

*In het huidige stelsel hebben verschillende belanghouders sterk uiteenlopende mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Voor iedere soort belanghouder spelen andere belangen. De moderne monumentenzorg moet de verschillende belangen zo goed mogelijk met elkaar in balans brengen. (...) Burgers, omwonenden, betrokkenen uit de directe omgeving spelen een steeds nadrukkelijker rol bij de besluitvorming en het debat over de vormgeving van hun leefomgeving. Ze richten stichtingen op voor de bescherming van een specifiek monument of gebied, dienen eigen plannen in, voeren juridische procedures et cetera.”*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap 2008

Hoewel het belang van burgergroepen door het ministerie van OC&W al langer wordt erkend, is er nog nimmer zo expliciet melding gemaakt van het feit dat het beleid reukenschap moet geven van de rol die burgers spelen bij erfgoed als in deze nota. Hattiekidee!



## 2 EEN GESPREK

André van der Zande, Martijn Duineveld, Rosalie van Dam, Roel During



ANDRÉ VAN DER ZANDE: *Now that we found love, what are we gonna do with it?*

AUTEURS: *Hit the jackpot?*

ANDRÉ VAN DER ZANDE: NIMBY Protest is ook liefde, maar wat doen we er vervolgens mee? In het essay maken jullie duidelijk dat je anders kunt en moet kijken naar burgerverzet tegen ruimtelijke transformaties. Kort samengevat zeggen jullie dat je het verzet vaak niet moet opvatten als irrationeel egoïstisch lokaal eigenbelang -het traditionele NIMBY discours-, maar als een roep om meer aandacht en betrokkenheid en als een uiting van liefde voor het gebied en het object in kwestie. Tevens eindigen jullie het essay met een pleidooi voor het behoud van het kritische burger tegengeluid als wezenskenmerk van een vitale democratie. Dit pleidooi is cruciaal in een tijd dat vanuit het ‘Nederland raakt op slot’ discours de neiging erg groot is om publieke en financiële steun aan burgerverzet af te bouwen en ook als moreel laakbaar af te schilderen. Ik ga een heel eind met dit betoog mee en in essentie onderschrijf ik het ook. In mijn Victor Westhoff lezing over het natuurbeleid van de jaren negentig maakte ik al duidelijk dat de overheid en de ingenieurs in de jaren negentig de natuur hebben ‘ontvreemd’ van de burger. Vervreemding en frustratie waren er het gevolg van, een reactie die we nu ook nog volop in de actualiteit aantreffen rond de Natura 2000 gebiedsaanwijzingen en beheerplannen. Ook voor het erfgoed, met name het cultureel erfgoed op landschapsschaal, zie je vergelijkbare processen.

AUTEURS: Daar heb je recent in je afscheidsrede als Hoogleraar van de Belverdere leerstoel volop aandacht aan besteed. Voor ons de reden om je te vragen voor een gesprek.

ANDRÉ VAN DER ZANDE: Inderdaad. Ik heb twee bemerkingen van verschillende aard bij het essay. De eerste betreft het proces van het maken van onderscheid tussen burgerverzet als liefde en burgerverzet als expressie van egoïstisch eigenbelang of botte machtsspelletjes. Niet alle NIMBY protest kan mijns inziens beschouwd worden als een uiting van betrokkenheid. In termen van Habermas, welk burgerverzet is juist en waarachtig en welk verzet niet?

AUTEURS: We hebben in dit essay geen voorkeur uitgesproken voor of tegen bepaalde plannen of ruimtelijke bestemmingen, voor of tegen bepaalde acties. We wilden argumenten uiteenzetten die het belang van burgerverzetbewegingen in de ruimtelijke ordening onderbouwen, waarbij we erfgoedbehoud als een van de argumenten introduceren. Met sommige protesten zijn we het eens, andere protesten vinden we opportunistisch, weer andere verwerpelijk. Maar voor dit essay zijn onze meningen over specifieke acties niet van belang. We hebben dit essay geschreven omdat we geloven in een staat die zo goed en kwaad als hij kan probeert recht te doen aan de uiteenlopende wensen van de burgers die hij geacht is te vertegenwoordigen. De mogelijkheden van verzet tegen de doelen en het handelen van een staat is in onze ogen één van de belangrijkste plichten van een vitale democratie. Een ideale overheid zou constant zijn eigen verzet, kritiek, protest moeten mogelijk maken of zelfs moeten initiëren. Een overheid waarvan de onderdanen kritiekloos dienen te leven is een totalitair regime. Dat wij hier pleiten voor een herwaardering van burgerverzet wil niet zeggen dat wij ons per definitie scharen achter de doelen en middelen van het burgerverzet. Het verzet bijvoorbeeld van de bewoners uit de welvarende wijk De Sterrenberg in Arnhem tegen de bouw van twee aangepaste huizen voor veertien lichamelijk gehandicapten is volgens ons weinig verheven. Desalniettemin is het een groot goed dat verzet mogelijk is, omdat de mogelijke voorwaarden te kunnen protesteren los staan van de doelen die daarmee gediend worden. Het zijn twee aparte discussies. De rol van een essay als deze en andere studies over en naar verzetspraktijken in de ruimtelijke ordening kan worden vergeleken met die van een advocaat. Deze zal maar zelden achter de vermeende daden van zijn cliënt staan. Toch zal een goed advocaat zijn cliënt zo goed mogelijk verdedigen. Niet omdat hij als hoogste doel heeft een bepaald individu van alle straf te ontzien maar omdat een advocaat in de eerste plaats het functioneren van de rechtsstaat dient. Zijn werk bestaat uit het kritisch volgen van de werking rechtsstaat, zodat het rechtssysteem nu en in de toekomst zo eerlijk mogelijk functioneert.

ANDRÉ VAN DER ZANDE: Ik begrijp dat jullie niet de partij zijn die een moreel oordeel moeten vellen over de praktijken die jullie bestuderen maar een prangende vraag is toch: wie of welke partij is wel in staat een moreel oordeel te vellen over het burgerverzet? De overheidspartij die initiatiefnemer is voor de omstreden ruimtelijke transformatie of voor het omstreden beschermingsregime is staatsrechtelijk diegene

die geacht wordt dat (morele) oordeel te vellen en daarover tegenover de volksvertegenwoordiging verantwoording af te leggen. Maatschappelijk wordt die oordelende rol echter steeds minder 'gegund' aan die initiatiefnemende overheidspartijen. De initiatiefnemer is in de ogen van de burgerverzetsgroepen teveel 'belanghebbend' bij het initiatief zelf en te weinig de afweiger van alle publieke belangen. De burgerverzetsbewegingen richten zich dan ook vaak op de Rechter/Raad van State of rechtstreeks op de gekozen volksvertegenwoordiging (meestal beide). De Rechter toetst dan uiteraard aan het recht, maar kan uitsluitend toetsen of de betrokken overheidspartij voldoende beargumenteerd tot het omstreden besluit kon komen. Of andere alternatieve benaderingen voor het probleem, zoals de burgerbewegingen bepleiten mogelijk en zelfs beter zouden zijn geweest is niet aan de Rechter. Bij de Rechter is een burgerverzetsbeweging dus letterlijk alleen hindermacht en geen creatiekracht.

**AUTEURS:** Daar heb je zeker een punt. De juridisering van de ruimtelijke ordening zorgt er voor dat de inhoud van de besluitvorming wat ondergeschikt raakt aan de procedures.

**ANDRÉ VAN DER ZANDE:** Dat niet alleen. Ook de gang naar de gekozen volksvertegenwoordiging levert vaak geen bevredigende respons voor de burgerbeweging op. Vaak is er namelijk al veel tijd en geld geïnvesteerd en is er politiek prestige van gekozen bestuurders in het geding. Er is dus in feite geen partij boven de partijen die op een bevredigende manier kan bemiddelen tussen de initiatiefnemende overheid en de verzetsbeweging. In uitzonderlijke gevallen wordt wel gegrepen naar onafhankelijke deskundigencommissies of naar (al dan niet tripartiete) 'commissies van wijzen'. Ik heb dat in het verleden vanuit mijn praktijk regelmatig meegemaakt met onder andere de Grote Peel, met Gaasterland en recent nog voor de Westerschelde-Hedwige-gepolder.

**AUTEURS:** Misschien moeten we ook af van een denken waarin we op zoek gaan naar DE partij, DE overheid of DE commissie die boven de belangen kan staan. In de woorden van Foucault: 'In political thought and analysis, we still have not cut off the head of the king.' Ruimtelijke ordening is een zeer complex en hybride strijdtoneel, zonder centrum, waar vele partijen strijden die onmogelijk in een hiërarchische positie ten opzichte van elkaar kunnen worden gezet. Er zijn winnaars en verliezers,

maar er is niemand die boven de partijen kan gaan staan en kan bepalen wat goed is voor allen.

**ANDRÉ VAN DER ZANDE:** Het enige fundamenteel juiste procesmatige antwoord is, zo lijkt mij, dat de initiatiefnemende overheid in een veel vroeger stadium al publiekelijk het debat aangaat over de juistheid en waarachtigheid van de noodzaak van de ruimtelijke transformatie en de daarbij aanwezige alternatieven. In een advies van Tops c.s., dat heeft geleid tot de oprichting van het Centrum voor Publieks Participatie (CPP) wordt hiervoor een sterk pleidooi gehouden. Dat pleidooi is overigens door het Kabinet overgenomen. Het publieke nut- en noodzaak debat in een vroeg stadium zal dan tot een gezamenlijke publieke conclusie kunnen lijden (in het beste geval), dan wel tot een publiek getrokken conclusie door de overheidspartij, die vervolgens alsnog aangevochten gaat worden bij de rechter. Dit vereist een heel ander opereren van overheidsinstanties en gekozen organen dan in ons bestel gebruikelijk is. We komen dan in het domein van de participatieve planning dat ook in Nederland steeds vaker wordt beproefd.

**AUTEURS:** Natuurlijk, soms moeten er zaken geregeld worden die uitstijgen boven het belang van weinigen. We gaan niet tornen aan de rijksprioriteiten, die idealiter ook afspiegelingen zijn van wat de burger wil. Houdt dit ook in dat de overheid zichzelf a priori een centrale, regisserende en oordelende rol toedeelt ten aanzien van burgerinitiatieven, die toch volgens sommigen de humuslaag van de democratie vormen? De overheid mag dan in de situatie zitten dat ze snel en efficiënt kennis kan mobiliseren ten behoeve van het nemen van democratische beslissingen, maar heeft ze daarmee ook het primaat op 'gelijk krijgen'?

**ANDRÉ VAN DER ZANDE:** Deze discussie sluit ook aan op de snelle ontwikkelingen op het Internet (net 2.0), waardoor een aantal overheidsmonopolies (op het gebied van kennis en kunde) ingrijpend worden doorbroken. Ook die vragen om een andere aanpak van de overheid en versterken mijns inziens het verzet van de mondige en kundige burger.

Zie bijvoorbeeld de twee boeken van LNV ambtenaar Davied van Berlo over Ambtenaar 2.0 en zijn blog (<http://www.ambtenaar20.nl>). Hij doet een poging een andere overheidsbenadering te omschrijven, een die past bij de nieuwe maatschappelijke werkelijkheid. Mijn tweede bemerking sluit aan bij deze discussie. Het betreft de vraag

naar hoe je als overheid met situaties van burgerverzet verder moet, hoe kom je van burgerverzet naar burgerinitiatief? Ofwel de ontwerpvrage naar een andere governance gebaseerd op burgerinitiatieven en een daarbij bijpassende overheidsrol. Het essay biedt een zeer mager handelingsperspectief voor overheidspartijen. Het essay blijft steken in de waardevolle redenering van het tegengeluid, maar daalt niet af in de praktijk van het andere procesontwerp. Het enige indirecte advies is om burgerverzetsbewegingen positief tegemoet te treden en ze dus van burgerverzetsgroep tot burgerinitiatiefgroep om te vormen. Waar dat dan toe leidt en hoe dat er dan uitziet wordt noch theoretisch noch praktisch uitgewerkt. Doordat zelfs geen enkel succesvol voorbeeld wordt genoemd van een situatie hoe het dan veel beter zou kunnen (een 'best practice') verliest het betoog aan kracht. Het wordt nu op dit onderdeel een puur moreel oordeel van onderzoekers die als goede stuurlied aan de wal blijven staan. Zelf moest ik bij het lezen sterk denken aan het burgerverzet (en boerenverzet) dat LNV al jaren ontmoet bij de realisatie van natuurontwikkelingsprojecten in de Ecologische Hoofdstructuur. Betrokken groepen eigenaren, boeren en bewoners voelen zich bij de natuurontwikkelingsprojecten aan de kant gezet en worden soms ook letterlijk onteigend. Op het herhaalde verzoek van die groepen van eigenaren om het zelf te mogen doen is sinds Van Aartsen een beleidscorrectie ingevoerd waarbij particuliere eigenaren en boeren inderdaad zelf ook de nieuwe natuur mogen realiseren. Onder de opeenvolgende ministers sinds Van Aartsen is dat beleid versterkt. Recent heeft Minister Verburg een akkoord met de partijen eigenaren gesloten onder de titel Pact van Linschoten. Ze heeft ook een Manifest ondertekend samen met LTO Nederland onder de titel 'Natuurlijk lukt het. Met meer boeren voor natuurbeheer'. Boeren hebben zich hier verenigd om zelf via spectaculaire projecten hun eigen bijdrage aan de EHS te leveren. Mijn punt is dat er in de nieuwe traditie van governance en participatieve beleidsvorming en beleidsuitvoering grote behoefte is aan nieuwe en getoetste bestuurlijke procesmodellen, ook als het om het erfgoed van het landschap gaat. Hier ligt ook een uitdaging voor de wetenschap om via evaluatie en reflectie bij te dragen aan de phronesis van het omgaan met burgerinitiatieven.

**AUTEURS:** Daar ligt zeker een uitdaging. Het doel van dit essay was echter niet het bieden van een handelingsperspectief. Voor dat men aan een verbouwing begint is het immers goed om eerst de problemen in kaart te brengen, mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen en de kosten te berekenen. In dit essay hebben we vooral gepro-



blematiseerd. Maar we zijn terdege geïnteresseerd in het overdenken en uitwerken van handelingsperspectieven voor de overheden. In onze huidige onderzoeken waarin de relatie burgerinitiatief en overheden centraal staan vormt dat ook één van de uitdagingen.

**ANDRÉ VAN DER ZANDE:** Dat is goed om te horen. Er is grote behoefte aan een logisch probleemoplossend repertoire. Jullie essay biedt hopelijk aanleiding tot debat. Niet enkel tussen bestuurskundigen, planners en politicologen maar ook met bestuurders, ambtenaren en beslissers.

**AUTEURS:** Veel dank voor je tijd en je bemerkingen. We komen er spoedig op terug.

- Agrarisch dagblad (2009). Noord-Holland praat over burgerinitiatief. In: [www.agd.nl/1071451/Nieuws/Artikel/Noord-Holland-praat-over-burgerinitiatief.htm](http://www.agd.nl/1071451/Nieuws/Artikel/Noord-Holland-praat-over-burgerinitiatief.htm). (accessed 09-09-2009)
- Arend, S. van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Eburon
- Assche, K. van (2006). *Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen: essay over flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie*. Utrecht: InnovatieNetwerk
- Assche, K. van, & Verschraegen, G. (2008). The Limits of Planning: Niklas Luhmann's Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions. In: *Planning Theory* 7: 263-283
- Beunen, R., W. G. M. Knaap, & Biesbroek, G. R. (2009). *Implementation and Integration of EU Environmental Directives. Experiences from the Netherlands*. European Environment in press

## REFERENTIES

- Blacker, T. (2008). In: <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/terence-blacker/terence-blacker-nimbyism-should-be-applauded-not-despised-768090.html>. (accessed 09-09-2009)
- Brion, D. (1988). An essay on LULU, NIMBY, and the problem of distributive justice. In: *Environmental Affairs* 15: 437-503
- Burningham, K. (2000). Using the Language of NIMBY: a topic for research, not an activity for researchers. In: *Local Environment* 5: 55-67
- Cornelius, R. (1996). *The Science of emotion*. New Jersey: Prentice-Hall
- Dam, R. van., R. Duing, & Salverda, I. (2008). *Trends en theorieën over burgerbetrokkenheid bij landschap en landschapsbeleid. Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Deel 2 van de serie Burgers en Landschap, Alterra, Wageningen UR, Wageningen. Wageningen: Wageningen UR
- Dam, R. van, Eshuis, J., & Aarts, M. N. C. (2009). Transition starts with people. Self-organizing communities ADM and Golf Residence Dronten. In: K. Poppe (ed.), *Transition to*

- wards sustainable agriculture, food chains in peri-urban areas: Edgar Elgar  
De pompers (2009). Ganzendijk op youtube. In: <http://www.youtube.com/watch?v=bUISghUdk2E>. (accessed 10-02-2010)
- Dijk, T., & Wulp, N. (2009). *Protest in de polder. Landwerk 1*
- Duineveld, M. (2006). *Van oude dingen, de mensen, die voorbij gaan. Over de voorwaarden meer recht te kunnen doen aan de door burgers gewaardeerde cultuurhistories*. Delft: Eburon
- Duyndam, J. (1997). *Denken, passie en compassie: tijdreizen naar gemeenschap*. Kampen: Kok Agora
- Fischer, F. (2000). *Citizens, experts and the environment: The politics of local knowledge*. London: Duke University Press
- Frijda, N., & Pott, H. (1989). Redelijkheid en emoties. In: N. H. Frijda (ed.), *De emoties: een overzicht van onderzoek en theorie*: 197-218. Amsterdam: Bakker
- Frissen, V. (1998). Ergens tussen forum en supermarkt...: de toegankelijkheid van de informatievoorziening voor postmoderne burgers. In: V. Frissen and H. Molder, te (eds.), *Van forum tot supermarkt? Consumenten en burgers in de informatiesamenleving*: 159-170. Leuven: Acco
- Gemeente Lingewaard (2009). In: <http://www.lingewaard.nl/websites/common/show.asp?ProplD=730&ModuleType=news&path=gwsitemanager/content/show/649&newstype=5&FromSearch=true&h=lingewaard>. (accessed 02-10-2009)
- Gibson, T. A. (2005). NIMBY and the Civic Good. In: *City and Community* 4: 381-401.
- Goedman, J. (1978). *Naar een Maatschappelijke Planologie en Planning*. Eindhoven: Technische Hogeschool
- Groot, R., Jacobs, M., Schöne, L., Steekelenburg, M. van, & During, R. (2005). *Speculatieve cultuurhistorie : een onderzoek naar de mechanismen van waardering*. Wageningen: Alterra
- Groothuis, P. A., & Miller, G. (1994). Locating Hazardous Waste Facilities: The Influence of NIMBY Beliefs. In: *American Journal of Economics and Sociology* 53: 335-346
- Hajer, M., D. Sijmons & Feddes, F. (2007). *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Hunter, S., & Leyden, K. M. (1995). Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities. In: *Policy Studies Journal* 23
- Kersten, P. H., Janmaat, R., During, R., & Aarts, M. N. C. (2005). *Een nota ruimte met nieuwe vergezichten, maar kijk eens een andere kant uit... : oproep tot vakdebat over ruimtelijke ordening*. Wageningen: Alterra
- Kunstdoel (2009). In: [www.kunstdoel.net](http://www.kunstdoel.net). (accessed 02-10-2009).
- Lengkeek, J. (1994). *Een meervoudige werkelijkheid: een sociologisch-filosofisch essay over het collec-*

- tieve belang van recreatie en toerisme*. Wageningen: Wageningen Universiteit  
 - (2000). Commercial and club marinas: Pay money or do the chores. In: *Loisir et société* 23: 371-388
- Michaud, K., Carlisle, J. E., & Smith, E. R. A. N. (2008). Nimbyism vs. environmentalism in attitudes toward energy development. In: *Environmental Politics* 17: 20-39
- Mik, K. de (2008). Regio krimpt, dus Ganzedijk moet weg. In: *NRC Handelsblad*. Rotterdam
- Milieudefensie (2009). In: <http://www.milieudefensie.nl/ruimte/activiteiten/resultaten/10successen.htm>. (accessed 09-09-2009)
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2008). *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van VROM (2007). *Maak ruimte voor klimaat! : nationale adaptatiestrategie, concept beleidsnotitie*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. In: *Journal of Planning Literature* 21: 255-266
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: hidden transcripts*. New Haven (etc.): Yale University Press
- Smeets, P. (2009). Mondelinge mededeling
- Spaans, V. (2007). Vrienden willen 'groene oase van rust' voor nageslacht bewaren. In: *Paarool*. Amsterdam
- Steendam, M. (2008). Nimby-gedrag en het algemeen belang. In: [www.martinsteendam.nl](http://www.martinsteendam.nl). (accessed 20-08-2009)
- Timothy, A. G. (2005). NIMBY and the Civic Good. In: *City and Community* 4: 381-401.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant
- VROM-raadv2007). *De hype voorbij: klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*. Den Haag: VROM-raad
- VROM (2009). In: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=40318>. (accessed 02-10-2009)
- Wexler, M. N. (1996). A sociological framing of the NIMBY (not-in-my-backyard) syndrome = Un cadre sociologique concernant le syndrome NIMBY (non-dans-mon-jardin). In: *International review of modern sociology* 26: 91-110
- Wolsink, M. (2007). Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 11: 1188-1207.