

Vrijheid of macht?

Een filosofische reflectie op democratische planvorming

Geen planvormingsproces, of er worden mensen en partijen uit het gebied zelf gevraagd om mee te denken. De laatste jaren heeft de participatieve aanpak zoveel aan kracht gewonnen, dat het een vanzelfsprekendheid lijkt. Maar waarom vinden we dit eigenlijk belangrijk? Leiden gebiedsprocessen tot meer democratische beslissingen en vrijheid? Wordt iedereen er gelukkiger van? Met behulp van grote denkers als Kant en Nietzsche weegt Jelle Behagel voor en nadelen van publieke participatie af.

Jelle Behagel

PhD-student
Forest and Nature Conservation Policy
Group, Wageningen University
jelle.belhagel@wur.nl

Het idee van interactieve planvorming, of publieke participatie, heeft het laatste decennium veel aan kracht gewonnen. Ze wordt aangeprijsd als een democratische en legitieme vorm van plannen. In natuurbeheer- en ontwikkeling zien we deze sturingsvorm vooral terug in het 'gebiedsproces'. Tijdens deze gebiedsprocessen worden maatschappelijke organisaties en/of burgers uitgenodigd om mee te denken in het planvormingsproces. Hierin verschillen gebiedsprocessen van meer conventionele vormen van inspraak: het is de bedoeling dat maatschappelijke partijen of burgers al vroeg betrokken raken bij het planvormingsproces, zodat ze invloed kunnen uitoefenen op de vorming van besluiten. Daarnaast kenmerken gebiedsprocessen zich door hun sterke nadruk op de ruimtelijke dimensie: ze vinden plaats rondom een beperkte ruimte, zoals een rivier, een dal, of een natuurpark.

We zien dus dat (lokale) maatschappelijke partijen en burgers steeds vaker betrokken worden bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar wat is hier de aanleiding voor? Ten eerste moedigt de Europese Unie publieke participatie aan, onder andere naar aanleiding van de Aarhus Conventie. De EU doet dit via de integratie van publieke participatie in haar richtlijnen. Vervolgens is er een algemene trend in het denken over overheid die zegt dat beslissingen op een lokaal niveau moeten worden genomen. Op dat niveau moet rekening worden gehouden met 'those affected' of 'interested parties'. Met andere woorden: zij die de gevolgen ondervinden van bepaald beleid of die daar een bepaald belang bij hebben moeten ook betrokken worden bij de ontwikkeling en tijdens de uitvoering van dat beleid. Abraham Lincoln verwoordde dit democratisch principe al: bestuur van het volk, voor het volk en door het volk.



Gebiedsproces

Blijft de vraag waarom we publieke participatie tegenwoordig zo belangrijk vinden. Immers, vroeger hadden we ook geen publieke participatie en leefden we toch in een democratisch land. De opkomst van publieke participatie in ruimtelijke planvorming wordt dan ook op een aantal manieren gerechtvaardigd. Ten eerste wordt regelmatig het argument gebruikt dat er steeds meer verschillende belangen spelen rond de inrichting van publieke ruimte, denk bijvoorbeeld aan landbouw, industrie, wonen, recreatie of natuur. Door al die belangen tijdig mee te nemen voorkom je dat tijdens de uitvoering van beleid protesten of juridische obstakels naar boven komen. Bovendien zorg je er op die manier voor dat geen enkel belang wordt buitengesloten en dat alle belangen worden meegewogen. Dit laatste argument voor publieke participatie wordt vaak gebruikt door de Europese Commissie. Een meer ideologisch argument voor publieke participatie is dat het helpt het algemene belang beter mee te nemen in beslissingen. Juist maatschappelijke partijen die geen politiek belang hebben, dat wil zeggen, die geen rekening hoeven te houden met verkiezingen of een specifieke achterban, kiezen volgens sommigen eerder voor het algemene belang dan voor deelbelangen. Dit argument wordt vaak gehanteerd door natuur- en milieuorganisaties. Vanzelfsprekend zien zij de bescherming van milieu en de ontwikkeling van natuur als een algemeen belang.

Er zijn meerdere manieren waarop je om kan gaan met het inbrengen van belangen door middel van publieke participatie. Deze manieren hangen op hun beurt weer samen met hoe we denken over het proces van publieke participatie. Voordat ik dieper inga op de rechtvaardiging voor het organiseren van publieke participatie, zal ik dan ook eerst ingaan op verschillende democratische normen die van toepassing worden geacht op publieke participatie en hoe die normen samenhangen met de manier waarop belangen worden ingebracht.

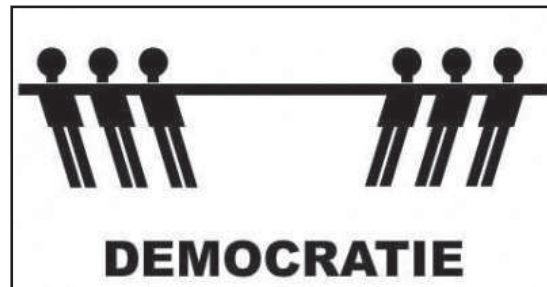
wekkend snel uit een recessie. Niettemin heeft polderen ook zo zijn nadelen: het is geven en nemen, waardoor er altijd compromissen gesloten moeten worden en het moeilijk wordt om ingrijpende beslissingen te nemen. Bovendien gaat polderen uit van min of meer stabiele machtsverhoudingen, waarbij elke speler aan de ander gewaagd is en de macht heeft eenzijdig het gehele proces te verstoren. Het balanceren van belangen in publieke participatie hoeft dus niet per se op polderen te lijken. Machtsverhoudingen kunnen instabiel zijn, en de samenstell-



Nederland staat bekend om zijn 'poldercultuur'. Daar bedoelen we mee dat overheid, werkgevers en werknemers samen overleggen om tot een akkoord te komen waarin iedereen zich kan vinden. Het voordeel van zo'n akkoord is dat iedereen daar redelijk mee kan leven. Dit brengt als positief effect met zich mee dat zo'n akkoord door iedereen wordt nageleefd, zodat maatschappelijke onrust wordt vermeden en grote stakingen de economie niet kunnen verstoren. In de jaren '80 zorgden zulke polderakkoorden voor 'the Dutch miracle': Nederland klom verbazing-

ing van het maatschappelijk veld kan veranderen. Bovendien wordt de meerwaarde van polderen gezien in het komen tot een afspraak die de individuele belangen van overheid, werkgevers en werknemers allemaal zo goed mogelijk meeneemt. Dit 'iedereen wint' scenario komt sommigen te beperkt over, zij denken dat een algemeen belang iets fundamenteel anders is dan de optelling van individuele belangen.

'Deliberatieve democratie' is een democratische norm die uitstijgt boven het geven en nemen van het polderen.



Het is gebaseerd op het filosofische idee van 'communicatieve rationaliteit'. Dit idee gaat ervan uit dat mensen die in communicatie treden met elkaar impliciet altijd aangeven dat ze de waarheid spreken en aanspraak maken op wat goed is en eerlijk zijn. Jürgen Habermas ziet in dit filosofische idee een ethisch recept voor openbare omgang. Vertaald naar democratie houdt dit in dat men in een open en eerlijk overleg argumenten met elkaar deelt over wat men ziet als het 'goede'. Met andere woorden, het algemeen belang (het "goede") wordt ingevuld in een eerlijke, open uitwisseling van argumenten, waarbij het beste argument wint. Machtsverhoudingen mogen in deliberatieve democratie dus eigenlijk niets uitmaken, en nieuwe spelers in een maatschappelijk veld behoren net zo goed de kans te krijgen om zich laten horen. Het is wellicht niet verwonderlijk dat deze nieuwe spelers, zoals milieu- en natuurorganisaties in zekere zin zijn, het ideaal van deliberatieve democratie vaak onderschrijven; juist vanwege de stem waarop ze binnen dit ideaal recht hebben. Daar komt bij dat milieu- en natuurorganisaties er meestal van overtuigd zijn dat zij het algemeen belang vertegenwoordigen: zijn schoon milieu en mooie natuur niet in ieders belang? Een nadeel van deliberatieve democratie is dat het wel erg idealistisch is. Een proces waarin machtsverhoudingen geen rol meer spelen is in de praktijk waarschijnlijk niet haalbaar. Bovendien is het lastig aan te geven wat een goed argument is, of wanneer een uitspraak echt eerlijk is.

Om deze redenen wordt er nog steeds veel waarde gehecht aan representativiteit.

Representativiteit is een norm die net zo goed op publieke participatie van toepassing wordt geacht, als op het parlement. Een vertegenwoordigende democratie houdt kort gezegd in dat iedereen een stem heeft en dat de meerderheid beslist. Dit betekent allereerst dat het belangrijk is om coalities te sluiten: een meerderheid haal je niet in je eentje. Vervolgens is het van belang je op een achterban te kunnen beroepen. Een parlementariër doet dit door middel van een formeel vastgesteld aantal burgers dat op hem of haar heeft gestemd, maar een deelnemer aan een participatief proces doet dit op een meer retorische manier. Deze vorm van vertegenwoordiging is daarmee vaag. Hetgeen wát vertegenwoordigd wordt kan ver uiteenlopen: van sociale minderheden tot aan zoïets abstracts als 'schoon water'. Bovendien worden vaak meerdere 'posities' door één participant tegelijk vertegenwoordigd, zoals etniciteit, geslacht of politieke voorkeur. Postmarxistische denkers zoals Ernesto Laclau en Chantalle Mouffe grijpen deze vaagheid in representatie aan om aan te tonen dat representatie nooit een één op één vertaling is van wat een groep wil. Het is eerder zo dat je allereerst aanspraak maakt op representatie. Zo kun je claimen dat heel veel mensen het belangrijk vinden dat we schone lucht hebben en dat jij deze mensen vertegenwoordigd. En inderdaad: veel mensen zullen het met je eens zijn als je aan ze vraagt of je schonere lucht wil, maar als je ze vervolgens vraagt of ze hiervoor hun auto willen laten staan wordt het snel een ander verhaal. Op eenzelfde manier zien we burgers of maatschappelijke partijen vaak aanspraak maken op een algemeen belang. De manier waarop zij de inrichting van openbare ruimte zien is de enige goede, die iedereen zou moeten onderschrijven.

De hierboven genoemde democratische normen voor publieke participatie richten zich allemaal in meer of mindere mate op harmonie. Ze streven naar een balans of een doel waarin iedereen zich kan vinden, of dat nou via onderhandeling, overleg of beslissen volgens stemming gaat. Tegenover dit ideaal van overeenstemming staat een praktijk waarin vaak conflicten voorkomen. Democratische normen ontkennen die mogelijkheid van conflict ook niet, maar achten conflict wel onwenselijk. Ze willen conflict ombuigen of sublimeren in een geordende uitwisseling van belangen, argumenten of stemmen. Dit harmonie-ideaal vinden we terug bij de filosoof Immanuel Kant. Volgens Kant is de bestaansreden van de staat om iedere burger zo veel mogelijk vrijheid te geven om te doen wat hij wil, zolang hij daarmee een ander maar niet voor de voeten loopt. Hij is daarmee een denker van de Verlichting, die de vrijheid van het individu centraal stelt.

Kants idee van vrijheid zien we vooral terug in de deliberatieve norm voor democratie. De manier waarop machtsposities geen rol mogen spelen in de uitkomst van zo'n deliberatief proces geeft iedereen de ruimte om zich te uiten. Bovendien, 'gedachten zijn vrij', argumenten worden niet snel als elkaar beconcurrerend gezien. Dat is natuurlijk anders in het geval van openbare ruimte in Nederland, waarin verschillende belangen en gebruiksfuncties elkaar daar wel degelijk beconcurreren. Toch komt Kants vrijheidsideaal ook hier van pas. Immers, individuele vrijheid kan beperkt worden als het iemand anders vrijheid in de weg zit. Het idee van zo veel mogelijk vrijheid voor elk individu komt daarmee sterk overeen met het polderideaal waarin iedere maatschappelijke partij zoveel mogelijk uit een akkoord haalt. We zien al minder van dit ideaal terug in de norm van representativiteit waarin de meerderheid beslist. In zekere zin

geven we daarmee de haalbaarheid van een conflictloze situatie op. In plaats daarvan proberen we deze van haar angel te ontdoen door machtsposities vooraf vast te leggen (zoals in 'one man, one vote'). Niettemin blijven al deze democratische normen gericht op harmonie en vrijheid.

Ideologieën over bestuur zijn niet altijd op vrijheid gericht geweest. In de tijd dat Europa nog voornamelijk bestond uit prinsdommen en koninkrijken, was men veel meer geïnteresseerd in hoe men zoveel mogelijk land kon veroveren. Pas in het moderne Europa, waar, sinds een jaar of tweehonderd, de grenzen van landen grotendeels vast liggen, zijn ideeën over bestuur gericht op vrijheid en democratie. Toch kan het geen kwaad kritisch te zijn richting het ideaal van harmonie dat in dit vrijheidsideaal leeft en op zoek te gaan naar een sturingsfilosofie die conflict een positievere rol toebedeeld. Zo'n sturingsfilosofie is niet makkelijk te vinden. En hoewel het representatiebegrip van Laclau en Mouffe enigszins in de buurt komt - zij zien representatie deels als een product van een conflict - willen ook zij de angel verwijderden uit dat conflict.

Zelfverklaard antidemocratisch denker Friedrich Nietzsche heeft wél waardering voor conflict. Geïnspireerd door voormoderne denkers zoals Macchiavelli en gevoed door een afkeer van de democratische leer van Socrates, zoekt Nietzsche naar een nieuwe ethiek en naar nieuwe normen om te kunnen denken over de inrichting van de maatschappij en het handelen van de mens. Hij denkt dat dit nodig is omdat hij zijn eigen tijd als bedorven en decadent beschouwt. Volgens Nietzsche twijfelden de Oude Grieken nooit aan zichzelf en kwamen zij vastberaden tot een hoge cultuur; de uitvinding van de democratie betekende het einde van die hoge cultuur en was zeker niet de vervolmaking ervan. De

democratische waarden van vrijheid en geluk hebben volgens Nietzsche iets decadents: ze ontstaan als gevolg van een overvloed aan vrije tijd, aan een gebrek aan gevaar en aan een gebrek aan discipline. Die decadentie manifesteert zich in een grote verscheidenheid van smaak, individualisering en een verlies van de band tussen woord en betekenis. Tegenover decadentie zet Nietzsche het instinct. Volgens hem wil het instinct zich uiten door een bepaalde richting te kiezen en deze koppig te volgen. Het is daarbij belangrijk dat een keuze wordt gemaakt en dat ook iets wordt weggelaten. De mens verschilt van de natuur juist in zijn vermogen tot kiezen, het aanwijzen van slechts één gebruiksfunctie i.p.v. meerderen en deze functie te cultiveren en versterken.

Door Nietzsches keuze voor instinct en eenheid ruimt hij een grotere rol voor conflict in. Immers, eenheid kan niet bereikt worden zonder sommige belangen, functies of doelen uit te sluiten.



Friedrich Nietzsche

Dat proces van uitsluiting zou volgens hem niet moeten plaatsvinden in overleg of door uitgebreide argumentatie, maar door een instinctieve keuze van een zelfverzekerd volk. Politieke keuzes door middel van uitsluiting en op basis van 'onderbuikgevoelens' kennen we natuurlijk onder een naam: populisme. Toch hoeft populisme niet noodzakelijk de negatieve bijklank te hebben die het vaak krijgt: het kan ook

gezien worden als een manier om eenheid en zelfverzekerdheid te bevorderen. De Deltawerken kunnen dienen als voorbeeld: Na de watersnoodramp van 1953 was er een sterk gevoel dat 'dit nooit meer mag gebeuren', wat de Deltawerken een grote impuls heeft gegeven. Dat de bij afdamming gewonnen veiligheid ten koste zou gaan van milieu- en visserijbelangen, werd oorspronkelijk voor lief genomen. Hoewel later de mogelijkheid bleek te bestaan om plannen aan te passen, zoals in het geval van de Oosterscheldkering, bleef die oorspronkelijke keuze voor veiligheid leidend.

Wanneer we terugkeren naar de gebiedsprocessen, dan zien we dat Nietzsches zoektocht naar een nieuwe normativiteit ook vandaag de dag niet zou misstaan. Maatschappelijke partijen willen allerlei verschillende functies in de publieke ruimte terug zien die vaak niet tegelijk mogelijk zijn. Een compromis tussen bijvoorbeeld natuurontwikkeling en landbouw is vaak niet erg bevredigend voor beide partijen. Democratische normen - die ook voor publieke participatie gelden - maken het niet gemakkelijk om te kiezen voor één functie of één bepaald doel. Zonder democratische normen op te willen geven, kan een reflectie op de plaats en schaal waar we die normen terug willen zien belangrijk zijn. Als we over ieder stukje ruimte democratisch willen beslissen, brengt dat eerder teleurstelling en frustratie, dan het geluk en de vrijheid waar we zo naar op zoek zijn.

Literatuur

Kant, I., 1781. *Kritik der praktischen Vernunft*. Riga, Hartknoch.

Laclau, E., 2005. *On populist reason*. London, Verso Books.

Laclau, E., en Mouffe, C., 1985 *Hegemony and socialist strategy*. London, Verso Books.

Mouffe, C., 2000. *The democratic paradox*. London, Verso Books.

Nietzsche, F. W., 1886 *Jenseits von gut und böse: vorsepiel einer philosophie der zukunft*. Leipzig, C.G. Neumann.

Summary

Nowadays it is hard to imagine a regional planning process without participation. The inclusion of local actors is seen as an important added value. Especially the Dutch have a long tradition coming to agreements that support the interests of every party. This tradition can be underpinned with Kant's philosophy, which propagates the greatest amount of freedom for every individual; and therefore the minimization of conflict. Postmodern thinkers like Laclau and Mouffe hold a different viewpoint: the representation of an interest emerges out of conflict first of all. Nietzsche on the other hand claims we should follow our instinct: make choices and stick to them. This cannot be without conflict or some stakes getting hurt. In regional planning processes it is often hard to combine all stakes. If we have to decide about every piece of space democratically, it will sooner bring disappointment and frustration, than the happiness and freedom we are looking for.