

De politiek van ruimtelijke ordening: een verkenning van politieke waarden

L.M.C van der Weide

Hogeschool Windesheim Zwolle

lmc.vander.weide@windesheim.nl

Ruimtelijke ordening had lange tijd een apolitiek karakter. Vanaf de Tweede Wereldoorlog was de PvdA bewaker van het systeem van ruimtelijke ordening en was de visie van deze partij dominant in de beleidsinhoud. De dominantie van één partij had als gevolg dat er weinig machtsconflicten waren binnen dit beleidsterrein. Ruimtelijke ordening was dan ook geen interessant beleidsterrein voor politicologisch onderzoek. Het laatste decennium is er veel veranderd in het Nederlandse politieke landschap, ook binnen de ruimtelijke ordening. Het beleidsterrein is niet langer apolitiek, debatten spelen zich steeds vaker middenin de politieke arena af. Er blijkt echter weinig inzicht te zijn in de visies van politieke partijen op ruimtelijke ordening. Daarentegen wordt ruimtelijke ordening in de komende jaren van economische schaarste en demografische veranderingen geconfronteerd met wezenlijke keuzes over de inrichting, het beheer en het gebruik van de ruimte. Door het veranderde politieke landschap, zijn deze keuzes steeds vaker inzet van politiek debat. Inzicht in de reikwijdte en achtergronden van deze keuzes vergroot de kennis over ruimtelijke besluitvorming.

Dit paper verkent de politieke visies van politieke partijen op ruimtelijke ordening en plaatst een voorbeeld hiervan in politiek filosofische literatuur. De politieke partijen worden niet ingedeeld in het 'rechts-links / progressief-conservatief' spectrum, maar met behulp van de vijf normatieve posities van Jonathan Haidt: zorg & empathie, zuiverheid & schoonheid, loyaliteit & trots, respect voor autoriteit en rechtvaardigheid & wederkerigheid. Iedere normatieve positie is gevormd door een aantal waarden, die de basis vormen van de visies van politieke partijen. Voor een waardegerichte benadering is gekozen, omdat in ruimtelijk beleid wezenlijke keuzes gemaakt worden. Dit zijn keuzes waarin meerdere waarden tegen elkaar worden afgewogen. In een besluitvormingsproces zijn het vaak juist wezenlijke keuzes die tot onoplosbare dilemma's leiden. Door de waarden waaruit politieke partijen putten in beeld te brengen, kunnen conflicten over deze wezenlijke keuzes beter verklaard worden.

Na de beschrijving van de categorisatie wordt één van de normatieve posities, 'zuiverheid en schoonheid', geplaatst in bestaande politiek filosofische literatuur. De waarden in deze positie zijn verrassend, aangezien zowel partijen als GroenLinks en de PvdD enerzijds en de ChristenUnie en CDA anderzijds hieruit putten. Met behulp van ecologische en communautaire literatuur wordt een verklaring voor deze overlap gegeven. Deze verklaring geeft extra inzicht in de visies van politieke partijen en hun keuzes in ruimtelijk beleid.

Introductie

Ruimtelijke ordening anno 2012 is een veelomvattend en complex beleidsterrein. Ten eerste omvat het beleidsterrein meerdere thema's. Niet alleen woonbeleid en stedelijke inrichting behoren tot ruimtelijk ordening, ook thema's als infrastructuur en milieu behoren ertoe. Ten tweede vindt besluitvorming over ruimtelijke ordening op alle bestuurslagen plaats. Waar voor de decentralisatie alleen de centrale overheid keuzes maakte over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte, hebben tegenwoordig ook provincies en gemeenten bevoegdheden. Het gevolg hiervan is dat ruimtelijke ordening een toenemend politiek karakter heeft.

Het politieke karakter van ruimtelijke ordening is ontstaan als gevolg van decentralisatie van besluitvormingsbevoegdheid. Na de Tweede Wereldoorlog was ruimtelijke ordening een

beleidsterrein waarvan de besluitvorming voornamelijk op centraal niveau plaatsvond: er werd centraal besloten en decentraal uitgevoerd. Daarnaast speelde de PvdA een dominante rol in de besluitvorming over de inrichting van de ruimte. Als een bewaker van het systeem speelde de PvdA veelal een centrale rol in de invulling van de belangrijke beleidsstukken in de ruimtelijke ordening, de zogeheten Nota's Ruimtelijke Ordening. Over de inhoud van deze Nota's werd vanzelfsprekend debat gevoerd, maar deze debatten vonden niet plaats in de politieke arena, het waren geen cruciale debatten.

De decentralisatie in de jaren '90 van de vorige eeuw bracht verandering in veel beleidsterreinen, zo ook de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is sinds de decentralisatie een meer politiek beleidsterrein geworden. Debatten vinden niet langer plaats op de zijlijn van de politiek, maar midden in de politieke arena. Daarnaast profileren politieke partijen zich steeds vaker op standpunten over thema's in de ruimtelijke ordening.

Vanwege het apolitieke karakter van ruimtelijke ordening voor de jaren '90 was dit beleidsterrein lange tijd niet relevant voor politicologisch onderzoek. Hierin hebben de veranderingen in het karakter van ruimtelijke ordening tevens verandering gebracht. Het groeiende politieke karakter maakt het beleidsterrein in toenemende mate interessant voor politicologisch onderzoek, met name omdat er vrij weinig bekend is over de visies van politieke partijen op thema's binnen de ruimtelijke ordening. Dit geldt niet alleen voor de politieke wetenschappen, ook politieke partijen lijken soms nog zoekende naar hoe zij zich moeten profileren op het gebied van ruimtelijke ordening.

De veranderingen in het karakter van ruimtelijke ordening zijn aanleiding geweest voor onderzoek van het Lectoraat Area Development naar de visies van politieke partijen op dit beleidsterrein. Het onderzoek heeft als doel de keuzes die politieke partijen maken over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte in beeld te brengen, zodat deze in toekomstige besluitvormingsprocessen verklaard en voorspeld kunnen worden. Hiertoe is een model geconstrueerd waarin de visies van politieke partijen worden ingedeeld. Anders dan de traditionele links/rechts en progressief/conservatief indelingen voor politieke partijen, is het model in dit onderzoek gebaseerd op werk van Jonathan Haidt. Jonathan Haidt formuleert in zijn theorie vijf normatieve posities, aan de hand waarvan hij de visies van politieke partijen in de Verenigde Staten indeelt. In het onderzoek wordt voor dit kader gekozen, omdat er een waardenrationele benadering wordt gehanteerd.

Dit paper presenteert een uitsnede van dit onderzoek.¹ Het paper begint met een beschrijving en een toelichting op de totstandkoming van dit model, ook wel de Waardenkaart Ruimtelijke Ordening genoemd. In dit deel van het paper wordt de theorie van Jonathan Haidt en de keuze voor een waardenrationele benadering verder toegelicht. In het tweede deel van het paper ligt de focus op een deel van de Waardenkaart RO, namelijk de normatieve positie *Zuiverheid &*

¹ Het paper baseert onderzoek getiteld 'Politiek en Waarden' van W.W. Buunk en L.M.C. van der Weide dat in 2012 gepubliceerd zal worden. Naar dit onderzoek wordt niet expliciet verwezen.

Schoonheid. Om de werking van het model en de relevantie van een waardenrationele benadering verder toe te lichten, worden de uitkomsten in deze normatieve positie uitgewerkt en onderbouwd met politiek-filosofische literatuur.

Een waardenrationele basis

Een besluitvormingsproces is een verzameling van keuzes. Een deel van deze keuzes maken de betrokken actoren op een doelrationele wijze. Er is een doel en om dat te bereiken wordt het meest effectieve instrument gekozen en uitgewerkt. In deze keuzes spelen met name belangen een rol. Echter, in de praktijk van besluitvorming over ruimtelijke ordening worden niet alle keuzes op een doelrationele wijze gemaakt, waardoor niet alle keuzes vanuit dit perspectief verklaard kunnen worden. Dit paper richt zich op de keuzes in een besluitvormingsproces die niet te beschouwen zijn als doelrationele keuzes, maar als een afweging tussen verschillende waarden. Deze keuzes worden gedefinieerd als wezenlijke keuzes en zijn politiek-normatief. (Buunk, 2010: 11-13).

Waarden zijn in dit paper gedefinieerd als een uiting van een diepgeworteld geloof, motief, wens, drijfveer of ideaal voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Actoren putten uit deze waarden wanneer zij een keuze moeten maken over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte. Vanwege de vele thema's binnen ruimtelijke ordening, kunnen de waarden waar actoren uit putten als zij keuzes maken ook zeer uiteenlopend zijn. Wanneer actoren wezenlijke keuzes maken over de inrichting van de woningmarkt, dan putten zij bijvoorbeeld uit waarde als *solidariteit*. Aan de andere kant, in een besluitvormingsproces over de aanleg van infrastructuur kan een waarde als *groei* de drijfveer voor een actor zijn.

Een bijkomend kenmerk van waarden is dat zij vaak impliciet blijven in een besluitvormingsproces. Actoren zijn in een besluitvormingsproces vaak duidelijk over belangen; hoeveel het mag kosten, aan welke criteria moet het voldoen, etc. Over waarden daarentegen wordt in mindere mate gesproken, hoewel deze voor actoren vaak van groter belang zijn dan belangen. Als in een besluitvormingsproces een wezenlijke keuze gemaakt moet worden, maar de betrokken actoren hebben niet duidelijk voor ogen welke waarden tegen elkaar afgewogen worden, dan kan dit leiden tot een schijnbaar onoplosbaar dilemma.

De verscheidenheid aan waarden die is aangetroffen in de visies van politieke partijen vraagt om een indeling die hier recht aan doet. De traditionele wijze om politieke partijen in te delen in de politieke wetenschappen, is door gebruik te maken van de schaal links/rechts en de schaal progressief/conservatief. Met behulp van deze schalen worden politieke partijen enerzijds ingedeeld op de mate waarin zij overheidsbemoeienis wenselijk vinden en anderzijds de mate waarin zij vernieuwing wenselijk vinden. Hoewel deze schalen een grote mate aan verscheidenheid in visies van politieke partijen kunnen weergeven, worden ze niet geschikt geacht voor de indeling van politieke visies naar waarden. De waarden die in dit paper worden beschreven zijn breder dan de criteria die gelden voor de traditionele indeling van politieke partijen. In dit paper wordt daarom een andere indeling voorgesteld, namelijk een indeling naar de normatieve posities van sociaalpsycholoog Jonathan Haidt.

De normatieve posities van Jonathan Haidt

Sociaalpsycholoog Jonathan Haidt maakt in zijn artikel 'Morality' een onderscheid naar onderscheidende normatieve posities die mensen innemen in politieke kwesties. Het onderscheid is met de volgende begrippenparen aangeduid: harm/care, fairness/reciprocity, ingroup/loyalty, authority/respect en purity/sanctity (Haidt & Kesebir 2010: 822). Haidt noemt deze begrippenparen 'the five intuitive foundations' en samengevat worden ze als volgt omschreven:

1. *Harm/care: 'all normally developed individuals dislike seeing suffering in others, and have the potential to feel the emotion of compassion in response. (...) Cultures vary in how much they value and emphasize these virtues and vices relative to others(...).*
2. *Fairness/reciprocity: 'The long history of alliance formation and cooperation among unrelated individuals in many primate species has led to the evolution of a suite of emotions that motivate reciprocal altruism, including anger, guilt and gratitude. (...) all cultures have developed virtues related to fairness and justice.'*
3. *In-group/loyalty: 'The long history of living in kin-based groups (...) has led to special social-cognitive abilities backed up by strong social emotions related to recognizing, trusting, and cooperation with members of one's co-residing ingroup while being wary and distrustful of members of other groups.'*
4. *Authority/respect: 'People often feel respect, awe, and admiration toward legitimate authorities, and many cultures have constructed virtues related to good leadership, which is often thought to involve magnanimity, fatherliness, and wisdom. (...) Conversely, many societies value virtues related to subordination: respect, duty, and obedience.'*
5. *Purity/sanctity: 'Disgust appears to function as a guardian of the body in all cultures, responding to elicitors that are biologically or culturally linked to disease transmission ... In many cultures, disgust goes beyond such contamination-related issues and supports a set of virtues and vices linked to bodily activities in general, and religious activities in particular (Haidt & Graham, 2007: 105-106).*

Met behulp van deze normatieve posities beschrijft Haidt een verklaring voor de verschillen tussen de Republikeinse en Democratische partij in de Verenigde Staten. Na een inventarisatie van de waarden van aanhangers van beide partijen blijkt het volgende: aanhangers van de conservatieve Republikeinse partij halen op alle vijf normatieve posities een hoge score, terwijl aanhangers van de liberale Democratische partij slechts op twee posities hoog scoren, namelijk *Harm/Care* en *Fairness/Reciprocity*. Dat wil zeggen dat Republikeinen hun keuzes baseren op waarden uit alle normatieve posities, terwijl Democraten met name teruggrijpen op waarden uit twee van deze vijf categorieën.

Haidt deelt in zijn model politieke partijen in door ze per normatieve positie een hoge of een lage score toe te kennen. Het toekennen van een hoge of lage score op een normatieve positie is in zichzelf te beschouwen als een oordeel. Tevens kan een laag-hoog onderverdeling tot gevolg hebben dat in het model negatieve waarden opgenomen worden. In het model dat in dit paper wordt gepresenteerd wordt daarom afgeweken van de indeling van partijen naar een lage of

hoge score. Dit onderzoek heeft niet als doel om een de visies van politieke partijen op ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling te beoordelen, maar enkel om deze helder in beeld te brengen aan de hand van welke waarden politieke partijen keuzes maken. Daarnaast zijn waarden gedefinieerd als inherent positief, aangezien het wensen, drijfveren, idealen, etc zijn. De normatieve posities worden in het model ingedeeld in twee of meer categorieën, welke allen een ander perspectief binnen de normatieve posities aangeven. Deze verschillende perspectieven zijn gebaseerd op de waarden die aangetroffen zijn in de empirie.

Een reconstructie van de waarden van Nederlandse politieke partijen

Methode

De vijf normatieve posities van Haidt vormen de basis voor de reconstructie van de visies van Nederlandse politieke partijen op ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Om dit kader te vullen met de waarden waaruit politieke partijen putten als zij keuzes maken over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Ten eerste is een uitgebreide documentanalyse uitgevoerd op documentatie van alle politieke partijen in de Tweede Kamer. Hiertoe zijn documenten als verkiezingsprogramma's en beginselprogramma's geanalyseerd, maar ook documenten van de Wetenschappelijke Instituten over ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling komen in de analyse aan bod. Behalve deze partijpolitieke documenten zijn ook belangrijke documenten geanalyseerd binnen de ruimtelijke ordening, zoals de Nota Ruimte, en politiek wetenschappelijke documenten over de verschillende politieke stromingen.

Aan de hand van de documentanalyse is een voorlopig model geconstrueerd waarin per politieke partij de gevonden waarden werden beschreven. Een deel van deze waarden werd letterlijk in de documenten, veelal beginselprogramma's, benoemd en beschreven. Het overige deel is aan de hand van discourse analyse geconstrueerd.

Het voorlopige model is in een tweetal expertsessies getoetst en verder uitgebreid. In beide expertsessies werd een veelbesproken dossier uit de praktijk van de ruimtelijke ordening als thema gekozen; in de eerste sessie was dit de IJmeerlijn, een bovenregionaal dossier gericht op infrastructuur en economie, in de tweede sessie kwam het dossier megastallen in Overijssel aan bod, een lokaal/regionaal dossier gericht op ethiek en ecologie. In beide sessies gingen politici en actoren van non-gouvernementele organisaties met elkaar in gesprek over de waarden van politieke partijen. Aangezien direct over waarden praten lastig is, werd in de sessies gevraagd om hetgeen politieke partijen belangrijk vinden te omschrijven in zinnen. Hierbij werden tijdens de sessies en daarna de meest passende waarden gezocht.

De documentanalyse en de twee expertsessies waren de basis voor de Waardenkaart Ruimtelijke Ordening. In dit model zijn de waarden niet langer ingedeeld naar politieke partij, maar zijn de normatieve posities van Haidt het kader. Het complete model is nogmaals getoetst in een derde expertsessie, waarna de definitieve versie opgesteld is.

De Waardenkaart Ruimtelijke Ordening

Op de Waardenkaart RO zijn de vijf normatieve posities van Haidt als volgt getiteld: *zorg & empathie, zuiverheid & schoonheid, loyaliteit & trots, respect voor autoriteit en rechtvaardigheid & wederkerigheid*. Onder deze normatieve posities wordt op de Waardenkaart RO het volgende verstaan:

Zorg & Empathie is de normatieve positie voor waarden die te maken hebben met het voorkomen van pijn of ongemak voor een ander. In deze waarden staat het inlevingsvermogen in anderen centraal en de diepgevoelde wens om voor anderen te zorgen.

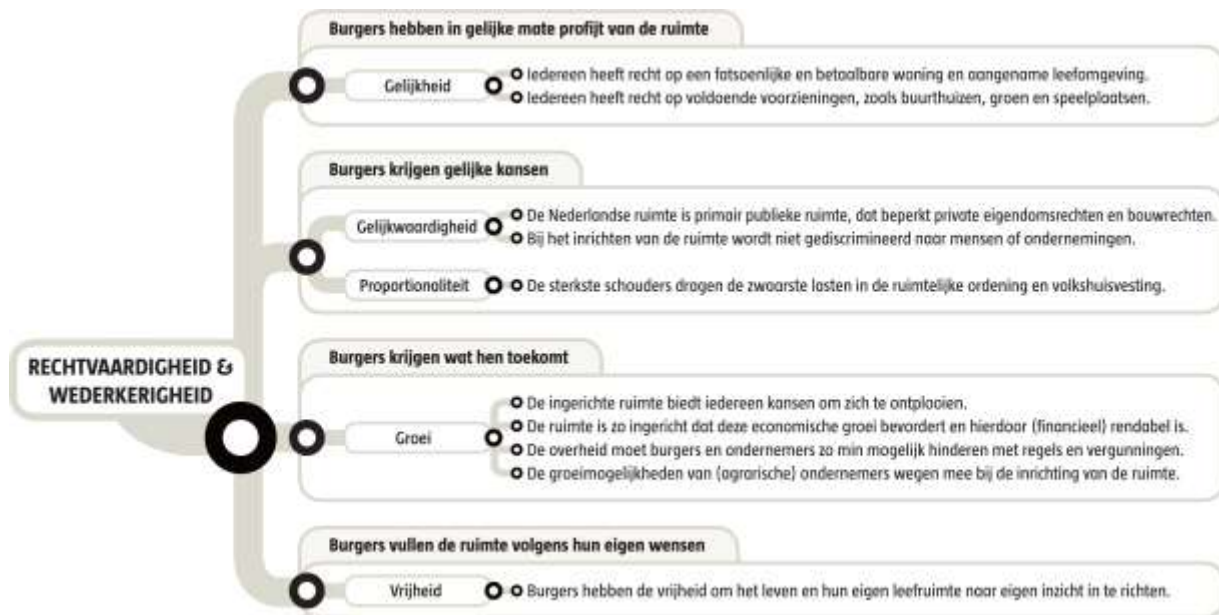
Met *Rechtvaardigheid & Wederkerigheid* als normatieve positie worden waarden belangrijk waarin de onderlinge verhouding tussen mensen centraal staat (gelijkheid, gelijkwaardigheid) en krijgt eerlijkheid in verdelingsvraagstukken een invulling.

Respect voor autoriteit is het normatieve uitgangspunt waarin het belang van gezag voorop staat, waarin gezagsgetrouwheid hoog gewaardeerd wordt en waarin acceptatie van leiders en leiderschap sleutelwoorden zijn.

Met *Zuiverheid & Schoonheid* als normatieve positie worden zuivere idealen aangeduid. Daarmee zijn waarden verbonden die gaan over zuiverheid of schoonheid van de materiële leefwereld. Dit zijn waarden waarin de puurheid van de immateriële wereld tot uitdrukking komt en religieuze waarden.

Loyaliteit & Trots is bij uitstek een normatieve positie die verbonden is met gemeenschappelijke waarden. Vanuit deze normatieve positie gaat de aandacht uit naar waarden die de verbinding van een individu met een eigen sociale kring benadrukt, waarden die uitdrukking geven aan de kracht van de groep.

Elk van de normatieve posities is op de Waardenkaart ingedeeld in één of meer categorieën die de gevonden waarden structureren. Ter voorbeeld de normatieve positie *Rechtvaardigheid en Wederkerigheid*:



Figuur 1 Een uitsnede van de Waardenkaart RO²

De normatieve positie *Rechtvaardigheid & Wederkerigheid* kent vier categorieën. In het figuur is te zien dat, anders dan in de theorie van Haidt, er geen onderverdeling naar laag of hoog wordt gemaakt. De categorieën zijn de verschillende perspectieven op rechtvaardigheid en wederkerigheid die blijken uit de gevonden waarden. Deze waarden worden in het model toegelicht met een quote, welke de waarde het beste omschrijft. Echter, geen enkele waarde heeft slechts één betekenis, de betekenis is vaak afhankelijk van de persoon die de waarde noemt. Bepaalde waarden hebben dan ook meerdere toelichtingszinnen, die de verschillende invullingen van de waarde weergeven.

In de meeste gevallen geven verschillende politieke partijen een verschillende invulling aan een waarde. Ter voorbeeld de waarde *groei*, die aangetroffen is in de visie van zowel VVD, D66 als het CDA. Alle drie deze partijen geven een andere invulling aan deze waarde. Zo beschrijft VVD de waarde *groei* als 'de ingerichte ruimte biedt iedereen kansen om zich te ontplooiën' en 'de ruimte is zo ingericht dat deze economische groei bevordert en hierdoor (financieel) rendabel is'. Aan de andere kant wordt *groei* in de visie van D66 omschreven als 'de overheid moet burgers en ondernemers zo min mogelijk hinderen met regels en vergunningen'. Het CDA verstaat onder *groei* nog iets anders, namelijk 'de groeimogelijkheden van (agrarische) ondernemers wegen mee bij de inrichting van de ruimte'.

Deze vier toelichtende zinnen lijken sterk op elkaar, maar ze tonen wel ieder een eigen perspectief op het ideaal van groei. Dit eigen perspectief op een waarde kan een bron van conflict zijn in een besluitvormingsproces en is daarom van belang om in het model te beschrijven. Ter voorbeeld besluitvorming over megastallen. In landelijke gebieden waar megastallen ontwikkeld kunnen worden, zijn agrarische ondernemers vaak niet de enige aanwezige ondernemers. In deze regio's is vaak ook de toeristische branche aanwezig, die in het

² Zie bijlage 1 voor de gehele Waardenkaart Ruimtelijke Ordening

landelijk gebied campings en andere recreatieve bedrijven beheert. De keuze voor het wel of niet toestaan van megastallen is niet alleen een technische keuze, omdat het de bestemming van een gebied betreft. Wanneer besloten wordt wat de bestemming van een gebied moet zijn, wordt ook een wezenlijke keuze gemaakt. CDA en VVD zouden bij een dergelijke keuze met elkaar in conflict kunnen raken, ondanks dat zij beide redeneren vanuit de waarde *groei*. Voor het CDA is deze waarde namelijk met name verbonden aan de agrarische ondernemers, juist deze ondernemers moeten hun bedrijf kunnen laten groeien. VVD daarentegen verstaat onder groei dat iedereen kansen heeft om zich te ontplooiën in de ingerichte ruimte. Niet alleen agrarische ondernemers moeten kansen hebben, ook andere ondernemers in de regio. Echter, de keuze voor het toestaan van megastallen heeft veel gevolgen voor een gebied, waardoor toeristische bedrijven mogelijk moeten wijken. VVD en CDA zouden in een dergelijke situatie met elkaar in conflict kunnen komen, ondanks dat zij beide uit dezelfde waarde putten.

De normatieve posities van Nederlandse politieke partijen

De Waardenkaart RO geeft een scala aan waarden weer uit de politieke praktijk van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling en schetst hiermee de visies van politieke partijen. Deze visies verschillen van elkaar op het niveau van waarden, maar tevens op het niveau van normatieve posities. Haidt gebruikt in zijn theorie de vijf normatieve posities om de visie van de Amerikaanse politieke partijen te beschrijven. Hij stelt dat de conservatieve partij, de Republikeinen, in hun handelen putten uit waarden van alle normatieve posities, terwijl de liberale partij, de Democraten, met name gebruik maken van de normatieve posities *Harm/Care, Fairness/Reprocity*.

Hoewel Haidt dit verschil ook herkent in het politieke landschap van andere landen dan de VS, gaat deze tweedeling niet geheel op voor het Nederlandse politieke landschap, op het terrein van ruimtelijke ordening. Er is geen politieke partij die net als de Amerikaanse liberale partij voornamelijk uit de normatieve posities *Zorg & Empathie* en *Rechtvaardigheid & Wederkerigheid* put. Er zijn wel twee partijen die net als de Amerikaanse conservatieve partij zich baseren op waarden uit alle normatieve posities, namelijk het CDA en de SP. Hoewel dit voor het CDA een verklaarbare uitkomst is, het CDA is immers een vrij conservatieve partij, wordt de SP over het algemeen beschouwd als een progressieve partij. Ook de andere Nederlandse politieke partijen vertonen vreemde uitkomsten als ze zouden worden getoetst aan de theorie van Haidt. In tabel ziet het overzicht van de normatieve posities waar Nederlandse politieke partijen uit putten, wanneer zij keuzes maken over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte, er namelijk als volgt uit:

	Zorg & Empathie	Zuiverheid & Schoonheid	Loyaliteit & Trots	Respect voor autoriteit	Rechtvaardigheid & Wederkerigheid
PvdA	X			X	X
VVD	X		X	X	X
CDA	X	X	X	X	X
GroenLinks	X	X		X	
SP	X	X	X	X	X
PVV			X	X	X

D66	X	X		X	X
-----	---	---	--	---	---

Tabel 1 Normatieve posities van Nederlandse politieke partijen op het beleidsterrein ruimtelijke ordening

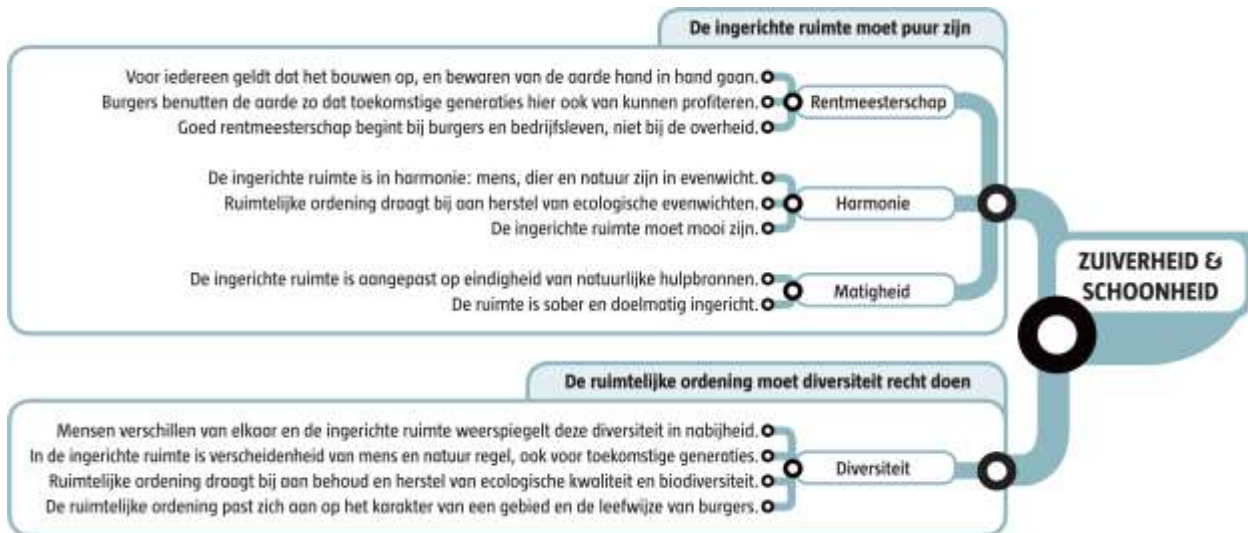
Uit dit overzicht kunnen een aantal opvallende conclusies over de visies van politieke partijen getrokken worden. Ten eerste, zoals ook hierboven beschreven, putten de SP en het CDA uit dezelfde, namelijk alle, normatieve posities. Hierdoor lijken deze twee partijen onder dezelfde morele noemer te vallen. Echter, wanneer de waarden waaruit zij putten in beeld worden gebracht, dan zijn de verschillen tussen deze twee partijen meer zichtbaar. Het grootste gedeelte van de waarden waar het CDA uit put bevindt zich in de normatieve posities *Loyaliteit & Trots* – met waarden als gemeenschap, eigenheid en trots – en *Respect voor autoriteit* – met waarden als traditie en hiërarchie. Bij de SP daarentegen ligt de nadruk bij de normatieve positie *Zorg & Empathie*, waarbij zij putten uit waarden als bescherming, solidariteit, gezondheid en nabijheid. Daarnaast geven deze politieke partijen een andere invulling aan de waarden die zij delen. Zo putten de SP en het CDA bijvoorbeeld beide uit de waarde solidariteit. Echter het CDA licht deze waarde toe door ze te verbinden aan interregionale solidariteit, waar de SP zich richt op solidariteit binnen de woningmarkt. Het delen van een normatieve positie, categorie of waarde betekent dus niet vanzelfsprekend een gelijke visie.

Ten tweede is opvallend dat alle politieke partijen putten uit waarden van de normatieve positie *Respect voor autoriteit*. Deze normatieve positie kent twee categorieën, namelijk ‘Autoriteit, hiërarchie en traditie zijn belangrijk’ en ‘autoriteit is begrensd’. Uit de categorie ‘autoriteit is begrensd’ putten slechts drie partijen, maar alle politieke partijen putten uit deze eerste categorie, namelijk uit de waarde *hiërarchie*. Het verschil ligt wederom op het niveau van de toelichting op een waarde. Alle politieke partijen vinden wensen een duidelijke structuur van bevoegdheden in de ruimtelijke ordening, een bepaalde hiërarchie. Wat deze hiërarchie precies inhoudt, oftewel hoe de structuur wordt vormgegeven, is hetgeen waardoor verschillen ontstaan. Een deel van de politieke partijen, zoals de SP, heeft als ideaal een hiërarchie met sterke centrale sturing. Andere partijen, zoals de PVV, wensen een hiërarchie met een bottom-up benadering, waarin de bevoegdheden op lagere bestuursniveaus liggen. Dat alle politieke partijen putten uit waarden van deze normatieve positie is niet verrassend, aangezien het de waarden zijn die de mate van macht regelen van de overheid versus macht van de burger in vraagstukken over ruimtelijke ordening.

Zuiverheid & Schoonheid

Dit paper focust op één van de normatieve posities van de Waardenkaart RO, namelijk *Zuiverheid & Schoonheid*, om de werking van het model verder toe te lichten en de opvallende politieke overeenkomsten binnen deze positie te analyseren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de documentenanalyse en expertsessies die ten basis liggen aan de Waardenkaart RO, maar ook van literatuur over politieke stromingen.

De normatieve positie *Zuiverheid & Schoonheid* is ingedeeld in twee categorieën; ‘de ingerichte ruimte moet puur zijn’ en ‘de ruimtelijke ordening moet diversiteit recht doen’³. Onder de eerste categorie vallen de waarden *rentmeesterschap*, *harmonie* en *matigheid*. De tweede categorie kent één waarde, namelijk *diversiteit*. Samen met de toelichtende zinnen ziet de normatieve positie *Schoonheid & Zuiverheid* er als volgt uit:



Figuur 2 De normatieve positie *Zuiverheid & Schoonheid*

Zoals uit de vorige paragraaf bleek, zijn er vier politieke partijen die putten uit waarden passend in deze normatieve positie, namelijk CDA, D66, GroenLinks en SP. Deze uitkomst is in eerste instantie verassend te noemen, aangezien deze partijen vaak in standpunten over ruimtelijke ordening verschillen. Uit nadere analyse van deze normatieve positie blijkt dat de overlap tussen de visies van deze partijen enigszins meevalt. D66 en SP putten beide uit waarden uit een verschillende categorie. In de keuzes die D66 maakt over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte is de wens tot diversiteit te herkennen. De keuzes van de SP daarentegen berusten op het ideaal van matigheid. Dit is bijvoorbeeld herkenbaar in de afkeer van de SP tegen bouwprojecten die door de partij worden bestempeld als megalomaan, zoals de IJmeerverbinding.

Wat met name opvallend is in deze normatieve positie, is het samengaan van de visies van GroenLinks en het CDA. In keuzes van beide partijen zijn waarden te herkennen die passen in de categorie ‘de ingerichte ruimte moet puur zijn’. Voor het CDA is dat de waarde *rentmeesterschap*, GroenLinks put uit de waarden *harmonie* en *matigheid*. De toelichtende zinnen die bij deze waarden horen, tonen grote overeenkomsten met elkaar. Zo wordt *rentmeesterschap* onder andere toegelicht met de zin ‘voor iedereen geldt dat het bouwen op, en bewaren van de aarde hand in hand gaan’ en *harmonie* met de zin ‘de ingerichte ruimte is in harmonie: mens,

³ De termen ‘ingerichte ruimte’ en ‘ruimtelijke ordening’ zijn bewust gekozen. De ingerichte ruimte is het eindresultaat van ruimtelijke ordening. De waarden in de categorie ‘de ingerichte ruimte moet puur zijn’ zijn gericht op de ruimte om ons heen, om het eindresultaat. Daarentegen richt de waarde diversiteit in de categorie ‘de ruimtelijke ordening moet diversiteit recht doen’ op het planningsproces.

dier en natuur zijn in evenwicht'. Beide toelichtende zinnen veronderstellen het belang van de aarde en een taak die mensen hebben in het zorgen voor de aarde.

De waarden in de categorie *Zuiverheid & Schoonheid* zijn met name herkenbaar in besluitvormingsprocessen over landelijk beleid en natuurbeleid. Aan de hand van de waarden waaruit het CDA en GroenLinks putten in deze normatieve positie, zou verwacht kunnen worden dat zij op dezelfde beleidsonderwerpen dezelfde standpunten innemen. Dit is echter niet het geval. Als voorbeeld de discussie in Overijssel over de bouw van megastallen in deze provincie. De afgelopen jaren zijn er in de provinciale staten van Overijssel meerdere debatten gevoerd over het toestaan, beperken of verbieden van megastallen. In de moties die in deze debatten werden ingediend stemden het CDA en Groenlinks niet hetzelfde.⁴ Een analyse van de achterliggende waarden van beide partijen kan bijdragen aan een mogelijke verklaring hiervoor.

Rentmeesterschap

De basis van het gedachtegoed van het CDA kan gevonden worden in de confessionele en communautaire traditie. Dit is herkenbaar in die vier waarden die de partij als basis voor hun gedachtegoed benoemt, namelijk gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid (CDA, 1993: 3). Rentmeesterschap heeft van oorsprong een religieuze basis. Deze basis wordt door het CDA nog recentelijk, in 2011, beschreven in het document 'Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA' (CDA, 2011: 49). Zo wordt het begrip een aantal malen in de Bijbel beschreven.

Het document 'Waardevast' kent een bredere definitie toe aan rentmeesterschap dan in de Bijbel het geval is. Waar het in de Bijbel met name gaat om financieel rentmeesterschap, beschrijft het CDA rentmeesterschap als volgt: "*Rentmeesterschap houdt zich bezig met het integer en intact overdragen aan toekomstige generaties van wat voorhanden is – aarde, schepping, natuur, biodiversiteit, milieu en landschap – en ook met de rechtvaardige verdeling van al hetgeen de aarde voortbrengt.*" (CDA, 2011: 44). Tevens wordt gesteld: "*Natuur, milieu en landschap zijn gemeenschapswaarden bij uitstek.*" (CDA, 2011: 46). Uit deze twee citaten blijkt de communautaire traditie van het CDA.

Het communautaire denken deed zijn intrede in de jaren '80 van de vorige eeuw, als een reactie op het *Theory of Justice* van John Rawls. Theoretici als Michael Sandel en Charles Taylor hadden als kritiek op de theorie van Rawls dat het te zeer de nadruk legde op het individu. Hoewel in het denkexperiment van Rawls een gemeenschap samen besluit tot de leidende principes van rechtvaardigheid, zijn gemeenschapswaarden in deze principes geen recht gedaan. Communautairisten daarentegen "*believe that political philosophy must pay more attention to the shared practices and understandings within each society.*" (Kymlicka, 2002: 209). De gemeenschap en gemeenschapswaarden hebben meer invloed op de heersende rechtvaardigheidsprincipes dan het individu en zou daarom een prominentere rol in rechtvaardigheidstheorieën moeten spelen.

⁴ Ter voorbeeld: motie Yildirim, PS/2008/355 "Burgerinitiatief intensieve veehouderij"; motie Rouwet PS/2008/355 "Burgerinitiatief intensieve veehouderij/advies ter zake van Gedeputeerde Staten" en motie Futselaar PS/2011 "Beperking megastallen". In al deze moties stemde GroenLinks voor en het CDA tegen.

Daarnaast is de wijze waarop de communautaire stroming 'common good' beschouwt van belang voor deze analyse. Onder 'common good' wordt in de liberale stroming, waartoe Rawls behoort, verstaan *"the interests of the members of the community."* (Kymlicka, 2002: 220). De communautaire stroming daarentegen beschouwt de 'common good' als *"a substansive conception of the good life which defines the community's 'way of life'."* (Kymlicka, 2002: ibid.). Het gedachtegoed van het CDA sluit aan bij deze rechtvaardigheidsstroming. Ook het CDA legt nadruk op het belang van de gemeenschap. Dat blijkt uit het citaat waarin natuur, milieu en landschap worden gekenmerkt als gemeenschapswaarden, maar ook in het meest recentelijke verkiezingsprogramma van het CDA en het beginselprogramma wordt veelvuldig geschreven over de gemeenschap (CDA, 1993) (CDA, 2010). Rentmeesterschap kan beschouwd worden als een onderdeel van het 'common good' van deze gemeenschap. Zo wordt beschreven in het 'Program van Uitgangspunten': *"De overheid moet bevorderen dat mensen zich in gespreide verantwoordelijkheid als goed rentmeester gedragen."* (CDA, 1993: 6) en herhaald in het Tweede Kamer verkiezingsprogramma uit 2010: *"Voor het CDA bevordert de overheid dat mensen zorg dragen voor hun omgeving en wat hen is toevertrouwd en de mogelijkheid hebben om in de maatschappij te participeren, zodat het ook hún maatschappij wordt."* (CDA, 2010: 7).

De waarde *rentmeesterschap* is een ideaal binnen het CDA waarin 'voor iedereen geldt dat het bouwen op, en bewaren van de aarde hand in hand gaan', zoals op de Waardenkaart RO staat toegelicht. Maar, *rentmeesterschap* is niet enkel een waarde gericht op ecologisch behoud, het kent tevens een economisch component. Zo beschrijft de tweede toelichtende zin van *rentmeesterschap* 'burgers benutten de aarde zo dat toekomstige generaties hier ook van kunnen profiteren'. Dit wordt meer uitgebreid als volgt toegelicht in het document 'Waardenvast': *"Het bewerken ten bate van de eigen behoeften van de mens en het bewaren met het oog op de zorg voor de schepping, dienen hand in hand te gaan. Met andere woorden: de opdracht van het actieve rentmeesterschap stelt niet de mens centraal, maar stelt de mens als creatuur centraal en ziet dus de mens als deel van de schepping.(...)(...) Hier doemt ook de relatie ecologie/economie op, abusievelijk veelal als tegenstelling ervaren, terwijl het in wezen de keerzijden van dezelfde medaille zijn."* (CDA, 2011: 47). Een ideale rentmeester heeft niet alleen een taak om zijn of haar omgeving te beheren en behouden, maar heeft ook het recht om profijt te halen uit de omgeving. Vertaald naar het debat rondom megastallen in Overijssel, betekent dit dat de overheid niet alleen agrariërs moet herinneren aan hun taak als rentmeester, maar ook hen de ruimte geven om gebruik te maken van hun gronden.

Harmonie en matigheid

Het gedachtegoed van GroenLinks rust op een belangrijke stelling: *"Groene waarden en de kwaliteit van leven zijn voor ons onlosmakelijk verbonden met sociale rechtvaardigheid."* (GroenLinks, 2008: 5). Deze groene waarden in het beginselprogramma van deze partij verder uitgewerkt. Zo luidt het derde uitgangspunt van de partij: *"GroenLinks kiest voor het beschermen van de aarde, het behoud van ecosystemen en een respectvolle omgang met dieren. Niet alleen omdat wij als mensen daar uiteindelijk baat bij hebben, maar juist ook omdat dieren, ecosystemen en onze planeet waarde op zichzelf*

hebben. Niet het succes van vandaag, maar de winst van morgen staat centraal in onze groene, sociale en diervriendelijke economie." (GroenLinks, 2008: 6).

Met groene waarden als uitgangspunt sluit GroenLinks zich aan bij andere Europese groene partijen die zich baseren op een ecologische of groene rechtvaardigheidstheorieën. In de jaren '60-'70 van de 20^e eeuw ontstond het besef dat het huidige handelen van de mens grote gevolgen had voor de natuur. Met dit besef ontstonden meerdere ecologische stromingen in de politieke filosofie, verschillend van elkaar in de mate van radicaliteit. Het algemene uitgangspunt in ecologische filosofie is een zorg over *"the relationship between (Western) society and nature. It often says that we experience environmental problems because, at root, we have undesirable values about nature."* (Pepper, 2003: 10). Dit uitgangspunt wordt in de ecologistische stroming verwoord tot twee fundamentele uitgangspunten: *"(1) The non-human is worthy of moral consideration and that (2) this is in part due to its non-instrumental value – that is the non-human does not rest on its contribution to human welfare."* (Baxter, 1999: 51). Hoewel deze uitgangspunten niet tot gevolg hebben dat het belang van mensen niet meer meeweegt, is de ecologistische stroming wel radicaal en activistisch te noemen (Wissenburg, 2010: 3).

Hoewel GroenLinks geen radicaal en activistisch karakter toegeschreven kan worden, deze politieke partij past eerder bij het environmentalism, blijkt uit de waarden uit documenten en de expertsessies dat zij hun visie enigszins overlap toont met het ecologistische denken. Zo is in deze twee uitgangspunten de waarde *harmonie* (de ingerichte ruimte is in harmonie: mens, dier en natuur zijn in evenwicht). Hieruit spreekt het ideaal dat mens, dier en natuur harmonieus samengaan en dat niet enkel de waarde van de mens wordt meegewogen in besluiten. In verband hiermee werd in de expertsessies verwezen naar het principe van *'people, planet and profit'*. In de visie van GroenLinks moeten deze drie concepten in balans zijn, ook in mondiaal opzicht, waarbij zij het ecologisch systeem als een waarde op zich zien.

Ook de waarde *matigheid* is herkenbaar in ecologische literatuur. De waarde *matigheid* is in de visie van GroenLinks verbonden aan de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen: *"Het behoud van natuurlijke hulpbronnen voor toekomstige generaties vraagt om een grote omwenteling. (...) (...) We moeten nu de uitstoot van broeikasgassen verminderen, bossen beschermen en de visvangst beperken."* (GroenLinks, 2010: 6). Kort gezegd, de mens moet zich matigen, en minder de natuur belasten. Dit past bij de ecologische stroming van het environmentalisme, die gebaseerd is op de Engelse milieubeweging en past bij de visie van GroenLinks (Wissenburg, 2010): *"de milieubeweging heeft vaak ook wel het idee te weten wat in het "objectieve" belang van de burger is - ze hecht belang aan gezondheid, ethisch verantwoord eten en leven, matigheid ook in consumptie, en coöperatief gedrag ook wanneer dat offers vraagt."* (Wissenburg, 2010: 2).

Het CDA en GroenLinks zijn beide partijen die de natuur en de omgeving van de mensen van waarde achten. De waarden *rentmeesterschap*, *harmonie* en *matigheid* geven alle drie invulling aan de wens om de aarde te beschermen en te bewaren voor de volgende generaties. Deze waarden passen tevens bij de filosofische stromingen waarop het denken van deze partijen is gebaseerd. De waarden passen bij het idee van een 'common good' in het communautairisme en het idee

om natuur niet enkel als een instrument voor de mens te zien in het ecologische denken. Op dit punt zijn beide filosofische stromingen overeenstemmend.

Echter, zoals in de vorige paragraaf gesteld is, maken het CDA en GroenLinks ondanks alle overeenkomsten andere keuzes over megastallen. De verklaring ligt mogelijk in de visie van beide partijen op ecologie in verband tot economie. In de visie van GroenLinks is de economie ondergeschikt aan de ecologie: “*De economie staat altijd in dienst van het milieu en van welzijn en geluk van de mens. Waar deze geschaad worden door voortgaande economische groei kiezen we voor krimp.*” (GroenLinks, 2008: 5). Het CDA legt deze beperking aan economische groei niet op. Vanuit de waarde *rentmeesterschap* hebben agrariërs ook het recht om de landbouw te bedrijven en profijt te halen uit hun gronden. Dit komt tevens terug in de waarde *groei*, die door het CDA wordt toegelicht met de zin ‘de groeimogelijkheden van (agrarische) ondernemers wegen mee bij de inrichting van de ruimte’.

Conclusie

Ruimtelijke ordening is niet langer een apolitiek beleidsterrein waar politieke partijen weinig debat aan besteden. Steeds vaker worden vraagstukken over ruimtelijke ordening in de politieke arena beslecht. Het gevolg hiervan is dat politieke partijen zich in toenemende mate profileren op thema’s binnen de ruimtelijke ordeningen hun visie op dit beleidsterrein verscherpen. Ruimtelijke ordening is echter een beleidsterrein waarnaar nog relatief weinig politicologisch onderzoek is verricht.

Dit paper stelt een nieuw perspectief op de visievorming van politieke partijen voor, waarbij niet belangen, maar waarden in beeld worden gebracht. In besluitvormingsprocessen binnen de ruimtelijke ordening worden keuzes gemaakt waarin verschillende waarden tegen elkaar worden afgewogen, de wezenlijke keuzes. Om te verklaren hoe deze keuzes worden gemaakt en zij kunnen leiden tot onoplosbare dilemma’s in een besluitvormingsproces, is het van belang om de waarden waaruit politieke partijen putten inzichtelijk te maken. Een waardenrationele benadering van politieke besluitvorming draagt bij aan de kennis over deze processen. Het voorbeeld van de keuzes van GroenLinks en het CDA over megastallen illustreerde dit. Hoewel in de visie van het CDA de waarde *rentmeesterschap* herkenbaar is, en deze waarde past bij waarden *harmonie* en *matigheid* van GroenLinks, spelen andere waarden voor beide partijen ook een rol. Het CDA en GroenLinks zien beide ecologie niet los van economie, en waar GroenLinks meer waarde hecht aan ecologie dan economie, is dit niet het geval bij het CDA. In een debat over het wel of niet toestaan van megastallen zullen zij beide benadrukken dat het van groot belang is om de aarde te bewaren en te beschermen en dat megastallen hierbij niet passen. Maar toch zullen zij niet tot dezelfde keuzes komen over het wel of niet toestaan van dit type bedrijfsvoering.

Waar belangen in een onderhandeling vaak expliciet op tafel liggen, blijven waarden impliciet. Waarden zijn een soort privé-eigendom waar actoren niet over willen onderhandelen en in sommige gevallen zelfs niet over willen spreken. Dat betekent niet dat waarden geen rol spelen in keuzes die een actor maken, het tegenovergestelde blijkt waar in de ruimtelijke ordening. En

juist dit maakt waarden een belangrijk object voor politicologisch onderzoek. Het zijn niet alleen belangen die een rol spelen in een besluitvormingsproces. De keuzes van politieke partijen over de inrichting, het gebruik en het beheer van de ruimte kunnen pas begrepen worden wanneer ook de waarden van politieke partijen in ogenschouw genomen worden.

- Buunk, W., (2010), *Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem: Waardenpluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling* Windesheim: Zwolle
- Baxter, B., (1999), *Ecologism, an introduction*. Edinburgh UP: Edinburgh
- CDA, (2010) Verkiezingsprogram 2010-2015: Slagvaardig en Samen. Den Haag: CDA
- CDA, (2011) Waardenvast: Over de uitgangspunten van het CDA. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- GroenLinks, (2008) GroenLinks, partij van de toekomst. Utrecht: Landelijk Bureau GroenLinks
- Haidt, J. & Graham, J. (2007), 'When morality opposes justice: conservatives have moral intuitions that liberals may not recognize.', *Social Justice Research*, 20:1, pp. 98-116
- Haidt, J., & Kesebir, S. (2010). Morality. In S. Fiske, D. Gilbert, & G. Lindzey (Eds.) *Handbook of Social Psychology, 5th Edition*. Hoboken, NJ: Wiley. Pp. 797-832.
- Kymlicka, W., (2002), *Contemporary Political Philosophy: an introduction*. Oxford UP: Oxford
- Pepper, D., (2003), *Modern Environmentalism, an introduction*. Routledge: New York
- Wissenburg, M. (2010), *Politieke waarden in gebiedsontwikkeling: Ecologisme*.