

Actoren en grote infrastructuurprojecten

*Een Actor Netwerk-perspectief op de positie van actoren tijdens
het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject*



Masterthesis Planologie
Faculteit Geowetenschappen
Universiteit Utrecht

januari 2010

R.J.G. Goes
3017311

Begeleiders
Prof. dr. T.J.M. Spit
drs. J.W.P. de Bakker

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een jaar hard werken. Voor u ligt ook het resultaat van een boeiend en leerzaam, maar tegelijkertijd moeizaam jaar. Het afgelopen jaar was boeiend en leerzaam, door mijn goede stageperiode bij TenneT. Het afgelopen jaar was ook moeizaam, omdat het schrijven van deze scriptie niet altijd even voorspoedig verliep. Laat mij het een en ander toelichten.

Met dank aan Joos de Bakker ben ik aan een stageplaats gekomen bij TenneT, in Arnhem. Ik heb daar voor het eerst kennis gemaakt met de praktijk van de ruimtelijke ordening, door van eind januari '09 tot eind augustus '09 mee te lopen bij het project Noord-West 380 kV. Dit was een onvergetelijke ervaring en ik kijk er met veel plezier op terug. Ik heb meegemaakt welke zaken er allemaal komen kijken bij de totstandkoming van een startnotitie-m.e.r. en waar het mogelijk was heb ik geprobeerd mijn steentje bij te dragen. Dankzij Joos, die tevens mijn stagebegeleider was, ben ik actief betrokken geweest bij het project en heb ik veel leuke mensen leren kennen.

De combinatie stage-scriptie bleek voor mij echter niet altijd even goed te werken. Als het even kon hield ik mij liever bezig met stagegerelateerde zaken in plaats van mijn eigen onderzoek. Daarnaast bleek het niet eenvoudig om de juiste afstemming te vinden tussen de wensen en verwachtingen van de universiteit, TenneT en mijzelf. Dit was niet altijd even prettig, maar terugblikkend heb ik hier veel van geleerd.

Zoals gebruikelijk wil ik op deze plaats een woord van dank uitspreken naar de mensen die mij hebben geholpen tijdens het schrijven van mijn scriptie. Mijn dankwoord gaat uit naar Joos: dankzij zijn begeleiding heb ik een enorm leuke stage gehad en zijn kritische commentaar heeft bijgedragen aan de kwaliteit van mijn rapportage. Daarnaast wil ik de andere leden van het projectteam bedanken voor hun gezelligheid en interesse in mijn werk, hierbij vermeld ik Peter-Paul Geelen en zijn verfrissende kijk op het koningshuis in het bijzonder. Verder wil ik Prof. dr. T.J.M. Spit van de Universiteit Utrecht bedanken voor zijn begeleiding en kritiek. De interessante gesprekken tijdens de voortgangsbesprekingen hebben een grote en belangrijke bijdrage geleverd aan het academisch niveau van mijn onderzoek. Ten slotte wil ik alle andere mensen bedanken die mij het afgelopen jaar direct of indirect hebben geholpen: mijn ouders, mijn vriendin, 'studevrienden', 'vrienden van thuis' en natuurlijk ook de respondenten voor de interviews.

Robin Goes
Vleuten, januari 2010

Samenvatting

Deze scriptie bevat een onderzoek naar het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject. Onder een groot infrastructuurproject (GIP) wordt in deze scriptie verstaan een ruimtelijk gespreid tracéproject van nationaal belang, waarmee een enkelvoudige voorziening wordt getroffen. Het gaat om lijninfrastructuur, zoals spoorwegen, dijken en snelwegen. Doordat een nationaal belang is verbonden aan een GIP is de rijksoverheid vaak de initiatiefnemer van het project. Deze noodzaak bestaat enerzijds omdat GIP's niet worden gefaciliteerd door marktwerking en anderzijds doordat GIP's vaak grote maatschappelijke weerstand oproepen. Weerstand tegen GIP's ontstaat doordat lokale belangen botsen met het nationaal belang. Vanuit een Actor Netwerk-perspectief betekent dit dat actoren er niet in slagen om hun belangen te verenigen, waardoor planvormingsprocessen vaak stroef verlopen.

Om beter inzicht te krijgen in het verloop van een planvormingsproces van een GIP en daarbij de interactie tussen actoren in het bijzonder, staat de volgende vraag centraal in dit onderzoek:

In hoeverre kan de planvorming van een groot infrastructuurproject worden beschouwd als een proces van netwerkvorming tussen actoren en in hoeverre heeft het nut om onderscheid te maken tussen actoren in een dergelijk planvormingsproces?

De term 'netwerkvorming' is een theoretisch concept waarmee de werkelijkheid inzichtelijk gemaakt kan worden. Actor Netwerk-theoretici verklaren een ruimtelijke ontwikkeling als een netwerk van gelijkgestemde actoren. Dit netwerk wordt gevormd in een 'proces van translatie'. In dit proces probeert een initiatiefnemende actor (de focal actor) andere actoren zich te laten gedragen in overeenstemming met zijn visie op de wereld. Hierbij worden vier stappen onderscheiden: (1) problematisering, (2) interesseren, (3) vastlegging en (4) mobilisatie. Wanneer de focal actor succesvol is, wordt tijdens de vierde stap een netwerk bewerkstelligd. Om de totstandkoming van een ruimtelijk plan te verklaren, kan het planvormingsproces hiertoe worden beschouwd als een proces van translatie. Het ruimtelijk plan staat dan gelijk aan een succesvol netwerk. In een planvormingsproces wordt echter de fase van ex ante-evaluatie onderscheiden, tijdens deze fase wordt het probleem, de ambitie en de voorgestelde oplossing gecontroleerd. Een dergelijke fase ontbreekt in het proces van translatie.

Institutionele factoren (in deze scriptie worden wet- en regelgeving beschouwd als instituties) beïnvloeden de verhoudingen tussen actoren. Doordat GIP's van nationaal belang zijn, is de relatief nieuwe rijkscoördinatie-regeling meestal van toepassing op deze projecten om daadkrachtig optreden van de rijksoverheid te bevorderen. Door deze regeling is de rijksoverheid eindverantwoordelijke voor het project en wordt het planvormingsproces van het gehele GIP verdeeld in verschillende deelproducten: de startnotitie-milieueffectrapportage, het milieueffectrapport en het rijksinpassingsplan. In het rijksinpassingsplan is het definitieve besluit vastgelegd en dit plan treedt in de plaats van lokale bestemmingsplannen. Op alle voornoemde ruimtelijke plannen is inspraak mogelijk. Een inspraakperiode op een ruimtelijk plan wordt in deze scriptie beschouwd als een institutioneel vastgesteld obligatory passage point (OPP). Dat wil zeggen dat dit punt gepasseerd moet worden om succesvol een plan vast te leggen. In het bovenstaande is gesteld dat de totstandkoming van een plan beschouwd kan worden als de vorming van een netwerk. Wanneer actoren een netwerk hebben gevormd en een plan hebben opgesteld, kan inspraak in theorie worden beschouwd als een evaluatie van het netwerk (het plan). Actoren die zich niet in het netwerk bevinden, kunnen door middel van inspraak toetreding afdwingen.

Inspraak is niet het enige OPP dat wordt onderscheiden. Ook institutioneel vastgelegde bevoegdheden tot het afgeven van vergunningen en ontheffingen kunnen hiertoe gerekend worden. Al deze zaken zijn bepalend voor het slagen van het project en de focal actor wordt verplicht om hier gehoor aan te geven. Dit leidt tot fundamentele verschillen tussen actoren, omdat niet alle actoren OPP's bezitten. Actoren die OPP's bezitten worden daarom aangeduid als primaire actoren en actoren die niet essentieel zijn voor het slagen van het project worden aangeduid als secundaire actoren.

De voornoemde zaken vormen de kern van de theoretische verwachtingen van dit onderzoek. Om te controleren in hoeverre deze verwachtingen juist zijn is er een empirische studie uitgevoerd. Als onderzoeksontwerp is er gekozen voor een case-studie, het GIP Noord-West 380 kV van TenneT TSO bv. Dit project omhelst een nieuwe hoogspanningsverbinding van Eemshaven, via Ens, naar Diemen. Van dit project is het planvormingsproces ten aanzien van de startnotitie-milieueffectrapportage aan de hand van de bovengenoemde theoretische verwachtingen gereconstrueerd. Met behulp van narratieve interviews onder deelnemers aan het planvormingsproces is de empirische data verzameld.

Uit de resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat onderscheid tussen primaire en secundaire actoren problematisch is. Een actor kan in het stadium van de startnotitie-milieu-effectrapportage secundair zijn, terwijl dezelfde actor in het stadium van het rijksinpassingsplan en de uitvoering daarvan van primair belang is. Dit komt doordat op de verschillende deelproducten van een GIP niet dezelfde OPP's van toepassing zijn. Daarnaast is een onderscheid dat is alleen gebaseerd op het bezit van OPP's niet zeer relevant, omdat een initiatiefnemende actor draagvlak probeert te krijgen voor zijn plannen. Hij probeert dit draagvlak te bereiken om in een later stadium maatschappelijke weerstand te voorkomen. Draagvlak wordt niet alleen gezocht onder primaire actoren, ook secundaire actoren worden bij het planvormingsproces betrokken. Doordat het creëren van draagvlak een belangrijk handelingsmotief is voor de focal actor neemt tegelijkertijd de betekenis van inspraak als evaluatiefase af. Ruimtelijke plannen worden zo degelijk en allesomvattend mogelijk opgesteld, zodat de noodzaak tot herziening beperkt wordt.

Naast de bovenstaande beperkingen van het onderscheid tussen primaire en secundaire actoren, blijkt dat actoren zich ook op een andere manier van elkaar onderscheiden. Specifieke (ruimtelijke) kennis en de omvang van de achterban van een actor zijn belangrijke factoren. De planvorming van een groot infrastructuurproject verloopt als een 'trechtering' van grof naar fijn. Dat wil zeggen dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen het schaalniveau waarop wordt gewerkt in bijvoorbeeld de startnotitie-milieu-effectrapportage en het rijksinpassingsplan. Door het actor-begrip in tijd en ruimte te plaatsen wordt het belang van een actor variabel. Actoren met een achterban die op nationale schaal actief is, kunnen het best in een vroeg stadium bij het planvormingsproces worden betrokken. Op een groot schaalniveau is het namelijk niet mogelijk om individuele belangen mee te wegen. Naarmate de tijd vordert neemt het detailniveau toe en aan de hand van het schaalniveau waarop wordt gewerkt moeten de actoren worden geselecteerd voor deelname aan het planvormingsproces. Hetzelfde geldt voor specifieke (ruimtelijke) kennis: wanneer een actor specifieke kennis heeft over een afgebakend gebied, dan heeft het nut om deze actor te betrekken wanneer dat schaalniveau wordt bereikt.

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het planvormingsproces van een GIP kan worden beschouwd als een proces van netwerkvorming, wat tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door institutionele factoren. Interactie tussen actoren ontstaat in principe vrijwillig, maar door wet- en regelgeving worden zij in sommige gevallen hiertoe verplicht. Actoren die OPP's bezitten zullen in ieder geval betrokken raken bij het planvormingsproces, waardoor zij zich onderscheiden van actoren waarvoor deze verplichting niet geldt.

Voor de totstandkoming van een succesvol netwerk zoekt de focal actor draagvlak. Hierbij moet een afweging worden gemaakt op basis van tijd en ruimte. Wanneer de planvorming van een GIP zich op een bepaald schaalniveau afspeelt, moeten in dit proces actoren zijn vertegenwoordigd die op het desbetreffende schaalniveau een constructieve bijdrage kunnen leveren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en relevantie	9
1.2 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen	11
1.3 Opbouw van het onderzoek	12
2. Grote infrastructuurprojecten	15
2.1 Begripsafbakening	15
2.2 Kenmerkendheid van tracéprojecten.....	15
2.3 Betrokkenheid van de rijksoverheid	16
2.4 Formele procedures	17
3. Actor Netwerk Theorie	19
3.1 Veronderstellingen van ANT	19
3.2 Proces van translatie	20
3.3 Kritiek op ANT	23
3.4 Betekenis voor dit onderzoek	25
4. Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek	27
4.1 Getrapt actor-begrip.....	27
4.2 Formele procedures als obligatory passage points (OPP's).....	28
4.3 Planvormingsproces als proces van translatie	29
4.4 Conceptueel model en verwachtingen	31
5. Onderzoeksmethoden	35
5.1 Onderzoeksontwerp	35
5.2 Case-studie: Noord-West 380 kV	36
5.3 Wijze van gegevensverzameling	40
5.4 Wijze van dataverwerking.....	42
6. Resultaten	45
6.1 Reconstructie van NW 380	45
6.2 De importantie van achterban.....	51
6.3 Actor-begrip in tijd en ruimte geplaatst	52
7. Conclusies	55
7.1 Beantwoording deelvragen.....	55
7.2 Beantwoording hoofdvraag	58
7.3 Beperkingen en aanbevelingen	58
Slotbeschouwing	61
Literatuurlijst	63
Bijlage	67
Omschrijving van de respondenten	67

1. Inleiding

Grote infrastructuurprojecten zijn van nationaal belang, zij zijn bepalend voor de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. Ondanks deze status verlopen planvormingsprocessen van dergelijke projecten zeer moeizaam. Dit komt doordat zij een grote sociale complexiteit kennen. Deze complexiteit wordt in dit onderzoek verklaard door het grote aantal betrokken actoren (met een groot aantal tegenstrijdige belangen) in het planvormingsproces. In dit hoofdstuk wordt het onderwerp en de inhoud van deze scriptie ingeleid. Dit wordt gedaan door allereerst de aanleiding van dit onderzoek te bespreken. Hiermee hangt zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie en context samen. Voornoemde zaken vinden plaats in de eerste paragraaf, in de tweede paragraaf volgt de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen. Verweven met de hoofdvraag en de deelvragen is de opbouw van dit onderzoek, deze wordt in de derde paragraaf besproken. Deze scriptie bevat een theoretisch, methodologisch en empirisch deel en in de derde paragraaf zal toegelicht worden hoe deze delen elkaar aanvullen en hoe uitwerking wordt gegeven aan de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen.

1.1 Aanleiding en relevantie

De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is de aanleiding gelegen in een maatschappelijke problematiek en anderzijds in een bredere wetenschappelijke discussie. In deze paragraaf wordt zowel de voornoemde maatschappelijke als wetenschappelijke context van dit onderzoek beschreven. Deze paragraaf maakt daarmee duidelijk wat dit onderzoek toevoegt aan de kennis over planvormingsprocessen en de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Dit onderzoek draagt dan ook iets bij aan het 'beter kunnen' alsmede het 'beter weten' met betrekking tot dit onderwerp.

Maatschappelijke context

Dit onderzoek draagt bij aan het 'beter kunnen', omdat een bepaalde maatschappelijke problematiek één van de uitgangspunten van de studie vormt. Er wordt een poging gedaan om deze problematiek inzichtelijk te maken, zodat hieruit lering getrokken kan worden.

Allereerst wordt er op deze plaats iets uitgelegd over het object van het onderzoek: een groot infrastructuurproject. Het handelt om een project, dat wil zeggen een niet-routinematige, in tijd begrensde activiteit (Licht & Nuiver, 2001, p. 5; SMO, 1989, pp. 7-8). Daarnaast gaat het om infrastructuur, waarbij dit begrip in dit onderzoek wordt beperkt tot tracéprojecten. Kenmerkend voor een tracé is dat er sprake is van ruimtelijke spreiding, de infrastructuur verbindt plaats A met plaats B. Daarnaast is een tracé een enkelvoudige voorziening: het dient slechts één doel, zoals een spoorlijn die twee plaatsen met elkaar in verbinding brengt of een dijk die bescherming biedt tegen het water (Korsten et al, 1996, p. 28). De kwalificatie groot is tot meerdere factoren te herleiden, maar heeft voornamelijk betrekking op de omvang van het project (bestaande uit een fysieke en sociale component, zie paragraaf 2.2) en het belang dat ermee is gemoeid.

Vanaf dit punt wordt er met de afkorting 'GIP' verwezen naar de term 'groot infrastructuurproject'. Hieraan zijn overigens geen inhoudelijke consequenties verbonden, het is slechts een keuze om de leesbaarheid van de scriptie te bevorderen.

Planvormingsprocessen van GIP's verlopen vaak niet zoals gewenst of zoals vooraf is ingeschat. Klassieke voorbeelden hiervan zijn de aanleg van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Dergelijke projecten duren lang, raken vertraagd, kosten de samenleving veel geld en zorgen voor maatschappelijke onrust. Een onderzoek van de in de volksmond geheten Commissie Elverding uit 2008 vat de problematiek als volgt samen:

“De bevolking, de economie en de mobiliteit zijn explosief gegroeid. Ruimte is daarmee een steeds schaarser en kostbaarder goed geworden. Bovendien zijn burgers veel mondiger dan vroeger en komen zij steeds vaker actief op voor hun belangen, zowel individueel als collectief. (...) De ruimte wordt op veel plaatsen in Nederland bovendien zo intensief gebruikt dat de botsing tussen het belang van aanleg van infrastructuur en andere algemene en individuele belangen vaak heftig is (CVBIP, 2008, p. 4).”

De fysieke kenmerken van een groot infrastructuurproject leiden ertoe dat de bovenstaande problematiek op grote schaal aanwezig is. De ruimtelijke spreiding van infrastructuur zorgt er immers voor dat de negatieve effecten niet op een enkele plaats geconcentreerd worden, deze zijn waarneembaar langs het gehele tracé. Daarom botsen de belangen van velen en ontstaat er Nimby-gedrag: protest tegen een aanstaande wijziging van bestemming of gebruik van grond waarvan overlast wordt verwacht (Spit & Zoete, 2005, p. 185).

Er zijn reeds vele onderzoeken uitgevoerd naar het moeizame verloop van planvormingsprocessen van GIP's. Een zeer recent voorbeeld hiervan is het rapport 'Sneller en Beter' van de Commissie Elverding, wat hierboven al is aangehaald. Een ander voorbeeld is het WRR-rapport 'Besluiten over grote projecten' uit 1994, waarin wordt gezocht naar een herstructurering van besluitvormingsprocessen. Of de studie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) uit 2004, waarin de rol van 'politiek Den Haag' bij infrastructuurprojecten wordt geanalyseerd. Een bekende buitenlandse publicatie is gedaan door Flyvbjerg et al (2002), zij stellen de discrepantie tussen de geschatte kosten en de werkelijke kosten van infrastructuurprojecten aan de orde.

De bijdrage die dit onderzoek levert aan de reeds bestaande literatuur over dit onderwerp ligt in het feit dat dit rapport sterk evaluatief is en dat hierbij niet de nadruk ligt op het onderbouwen van aanbevelingen, waar dit laatste wel het geval is bij de bovenstaande publicaties. Het perspectief van de evaluatie wordt herleid uit de kern van de problematiek rondom GIP's: de betrokkenheid van vele partijen in het planvormingsproces en de botsing tussen algemene en individuele belangen. Door op dit vlak meer kennis te genereren kan dit wellicht bijdragen aan een soepeler verloop van toekomstige ontwikkelingen. Simpel gezegd: dit onderzoek hoopt bij te dragen aan het 'beter kunnen' in de toekomst.

Wetenschappelijke context

De wetenschappelijke context van dit onderzoek hangt sterk samen met de maatschappelijke context: aan 'beter kunnen' gaat 'beter weten' vooraf. In het voorgaande is genoemd dat dit onderzoek zich onderscheidt van andere publicaties over GIP's door het sterk evaluatieve karakter en daarmee het genereren van kennis over dit onderwerp. De wijze waarop deze evaluatie wordt uitgevoerd omhelst de wetenschappelijke context van dit onderzoek, omdat er verschillende algemene theoretische inzichten worden samengevoegd en worden gekoppeld aan de planvorming van een groot infrastructuurproject. Op deze wijze draagt dit onderzoek niet alleen bij aan de maatschappelijke, maar ook aan de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp.

Voordat het voorgaande nader wordt toegelicht, wordt kort ingegaan op het begrip 'planvormingsproces'. Vaak worden de begrippen 'planningprocessen' en 'planvormingsprocessen' onterecht door elkaar gebruikt. In deze scriptie wordt expliciet gesproken over een planvormingsproces om de breedte van het onderzoek af te bakenen. Een planningproces is het geheel van activiteiten tussen de probleemidentificatie en de ex post-evaluatie. Strikt genomen gaat het om de volgende stappen of fasen: de probleemidentificatie, de probleemanalyse, het formuleren van doelstellingen, het genereren of opstellen van een beleidsproduct (een ruimtelijk plan), ex ante-evaluatie, uitvoering van het beleidsproduct en de ex post-evaluatie (Spit & Zoete, 2005, pp. 86-88). Een planvormingsproces is minder breed dan een planningproces, omdat het alleen het deel tot de uitvoering omvat. De keuze om een planvormingsproces centraal te stellen in dit onderzoek is van praktische aard. Zoals later zal blijken kent deze scriptie een empirisch deel en het zou te ver reiken om ook de uitvoerings- en ex post-evaluatiefase bij het onderzoek te betrekken. Daarnaast voegen de laatste stappen van het planningproces weinig toe aan dit onderzoek, omdat de maatschappelijke problematiek zoals die hiervoor is besproken zich voornamelijk in de eerste fasen van het proces afspeelt.

Naast de voorgaande begripsafbakening wordt hier het een en ander toegelicht omtrent het begrip 'actor'. Dit onderzoek stelt actoren centraal in de evaluatie van een groot infrastructuurproject, omdat de veelheid van betrokken actoren in het planvormingsproces de kern van de problematiek vormt. Op deze plaats wordt een actor omschreven als iemand (een menselijke entiteit) die proactief invloed uitoefent of probeert uit te oefenen op het verloop van een planvormingsproces, teneinde zijn eigen belang te verdedigen (een verdere uitwerking en onderbouwing van dit actor-begrip volgt in hoofdstuk 3 en 4).

De expliciete aandacht die in dit onderzoek wordt geschonken aan actoren in het planvormingsproces past in een bredere ontwikkeling die de theoretische opvattingen over planologie sinds de jaren '90 van de vorige eeuw doormaakt (Kumar & Paddison, 2000, p. 205). Een korte terugblik op de Nederlandse ruimtelijke ordening sinds de Tweede Wereldoorlog maakt duidelijk hoe de denkwijzen over de invloed die een actor kan hebben op een planvormingsproces zijn veranderd. In de jaren '50 van de vorige eeuw was ruimtelijke ordening nog te typeren als blauwdruk- of eindbeeldplanning: een zeer technische planningopvatting waarbij de taak van de 'planner' zich beperkte tot het uitvoeren van gedegen wetenschappelijk onderzoek, op basis waarvan de toekomstige maatschappelijke behoeften konden worden omgezet in een allesomvattend masterplan. Hierbij was nauwelijks een rol weggelegd voor doelgerichte actoren, omdat de plannen 'als een bouwtekening' werden uitgevoerd (Wissink, 2003, p. 2). Als reactie op de weinig flexibele eindbeeldplannen ontwikkelde het systeemdenken zich aan het eind van de jaren '60 van de vorige eeuw. Volgens het systeemdenken bestaat de samenleving uit een complex, samenhangend systeem, waarbij ruimtelijke ingrepen moeten worden gedaan door aanpassingen te maken in het systeem. Er werd gedacht dat de overheid sturing kon geven middels ingrepen, evaluatie en

eventueel aanvullende maatregelen. Hiermee bleef het systeemdenken sterk top-down gericht: andere actoren naast de overheid werden wel gezien, maar volgens zuiver systeemdenken kon de overheid ook deze actoren sturen (Wissink, 2003, p. 5).

Na de economische tegenspoed in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw werd het geloof in de zogeheten maakbare samenleving losgelaten en werd de positie van de overheid in twijfel getrokken (Wissink, 2003, p. 9). Meer interactieve en communicatieve planningopvattingen ontwikkelden zich, waarbij actoren naast de overheid een prominentere positie kregen in het planvormingsproces. Het accent van ruimtelijke ordening verschoof van top-down naar bottom-up en de samenleving werd niet meer gezien als een complex, allesomvattend systeem, maar als een stelsel van netwerken. Er wordt zelfs gesproken van een 'netwerksamenleving', waarin actoren ernaar streven hun eigen doelstellingen te bereiken en hierbij afhankelijk zijn van medewerking en middelen van andere actoren (Hufen & Ringeling, 1990, p. 26). Dit netwerk-denken krijgt in de huidige opvattingen over ruimtelijke ordening veel aandacht. Ook in dit onderzoek wordt hier recht aan gedaan, door de van oorsprong sociologische Actor Netwerk Theorie (ANT) als theoretisch uitgangspunt te nemen. Met behulp van ANT kan inzichtelijk worden gemaakt hoe een bepaalde (ruimtelijke) ontwikkeling tot stand komt door interactie tussen actoren (Boelens & De Jong, 2006, pp. 88-89). Door middel van interactie ontstaan associaties tussen deze actoren, wat in een 'proces van translatie' leidt tot de vorming van een netwerk. Een uitgebreide uitwerking van ANT volgt in hoofdstuk 3.

De Actor Netwerk Theorie wordt geroemd om zijn sterke verklarende kracht (Boelens, 2009, p. 192) en draagt daarom bij aan het 'beter weten' in dit onderzoek. Desalniettemin is er volgens sommige auteurs nog steeds sprake van een gat tussen het wetenschappelijke denken over planvormingsprocessen en de waargenomen praktijk (Boelens, 2009, p. 185). Deze kritiek wordt gedeeld en in dit onderzoek wordt dan ook een poging gedaan om een bijdrage te leveren aan de opvulling van dit gat. Illustratief voor het gat tussen theorie en praktijk is dat er tijdens een uitgebreide literatuurstudie geen enkele analyse van de planvorming van een GIP is aangetroffen waarin de interactie tussen actoren centraal staat. Veel auteurs neigen te snel naar pragmatische aanbevelingen, terwijl een zuiver wetenschappelijke fundering ontbreekt. De aard van de problematiek rondom grote infrastructuurprojecten leent zich juist uitstekend om de interactie tussen actoren te onderzoeken en zodoende hier een beter inzicht in te krijgen. Sterker nog, de interactie tussen actoren lijkt in beginsel de oorzaak te zijn van de problematiek tijdens planvormingsprocessen, doordat er (te) veel actoren betrokken zijn met uiteenlopende belangen.

Dit onderzoek zal zich niet beperken tot het uitsluitend uitvoeren van een Actor Netwerk-analyse bij een GIP. Om het 'beter weten' te vergroten en het gat tussen theorie en praktijk te verkleinen wordt een bescheiden poging gedaan om de Actor Netwerk Theorie aan te vullen. Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste vindt er een bezinning plaats op het begrip 'actor'. In hoofdstuk 3 en 4 wordt er kritiek geleverd op de invulling van dit begrip, omdat hier de mening wordt gepropageerd dat het volgens de gebruikelijke standaarden te breed toepasbaar is. Ten tweede wordt het ontbreken van institutionele inzichten aan de kaak gesteld. Zoals later zal blijken spelen instituties in enge zin (wet- en regelgeving) een belangrijke rol tijdens het planvormingsproces van een GIP en de Actor Netwerk Theorie geeft hier geen adequate verklaring voor. Door ANT op enkele punten aan te passen en aan te vullen wordt er theoretisch maatwerk geleverd voor toepassing bij grote infrastructuurprojecten.

In deze paragraaf is de aanleiding van dit onderzoek besproken en hiermee samenhangend de maatschappelijke en wetenschappelijke context en relevantie. In het kort is de aanleiding van dit onderzoek het moeizame verloop van planvorming van GIP's en het inzicht verwerven in een dergelijk planvormingsproces vormt de maatschappelijke relevantie. De wetenschappelijke relevantie is gelegen in het feit dat specifiek wetenschappelijk onderzoek naar de interactie tussen actoren tijdens het planvormingsproces van grote infrastructuurprojecten ontbreekt in de literatuur. In de volgende hoofdstukken vindt een verdieping plaats op de zaken die hier zijn besproken, dit hoofdstuk wordt nu vervolgd met het omschrijven van de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

De bovenstaande aanleiding en relevantie vormen in deze paragraaf de achtergrond van de onderzoeksdoelstelling, welke onderzoekbaar wordt gemaakt met behulp van de hoofdvraag en deelvragen. De doelstelling van dit onderzoek wordt ontleend aan de problematiek tijdens de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Gedegen wetenschappelijke onderzoek naar de interactie tussen actoren tijdens dergelijke processen ontbreekt en het doel van deze studie is om dit gat op te vullen.

Doelstelling

Het verwerven van inzicht in het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject door in een gestructureerde analyse hiervan de interactie tussen actoren centraal te stellen.

Zoals gezegd wordt de onderzoeksdoelstelling onderzoekbaar gemaakt met behulp van de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen. Om inzicht te verwerven in het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject vindt een analyse hiervan plaats vanuit het perspectief van de betrokken actoren. De analyse verloopt gestructureerd, deze structuur wordt ontleend aan een literatuurstudie welke het theoretisch kader vormt. Het zwaartepunt van het theoretisch kader is de hierboven beschreven Actor Netwerk Theorie, een theorie die een ruimtelijke ontwikkeling verklaart als een proces van netwerkvorming. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoofdvraag

In hoeverre kan de planvorming van een groot infrastructuurproject worden beschouwd als een proces van netwerkvorming tussen actoren en in hoeverre heeft het nut om onderscheid te maken tussen actoren in een dergelijk planvormingsproces?

Het tweede deel van de hoofdvraag is een belangrijke toevoeging op het voorgaande. Het heeft betrekking op de toegevoegde waarde van dit onderzoek op het 'beter weten'. Door te onderzoeken in hoeverre het nut heeft om onderscheid te maken tussen actoren kan dit onderzoek wellicht iets bijdragen aan het realiteitsgehalte en de verklarende kracht van de Actor Netwerk Theorie, door niet iedere actor als identiek te beschouwen. Door een onderscheid aan te brengen in het actor-begrip kan de werkelijkheid mogelijk beter geanalyseerd worden en kan er maatwerk geleverd worden, in plaats van een beschrijving in algemene termen. Voor dit moment volstaat deze toelichting, een verdere onderbouwing wordt gegeven in hoofdstuk 3 en 4.

Deelvragen

1. Welke factoren zijn kenmerkend voor het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject?
2. Wat wordt verstaan onder netwerkvorming en hoe kan netwerkvorming inzichtelijk worden gemaakt?
3. Wat is een actor en op basis van welke factoren kunnen verschillende typen actoren worden onderscheiden?
4. Welke betekenis heeft het onderscheiden van typen actoren voor een analyse van een planvormingsproces van een groot infrastructuurproject?

De deelvragen kunnen beschouwd worden als een nadere uitwerking van de hoofdvraag. Om de planvorming van een GIP zorgvuldig te kunnen analyseren is het in de eerste plaats nodig om meer te weten te komen over dit onderzoeksobject. De tweede deelvraag heeft betrekking op het theoretisch perspectief van waaruit een planvormingsproces wordt geanalyseerd, namelijk de Actor Netwerk Theorie. Tezamen vormen de eerste twee deelvragen het eerste deel van de hoofdvraag. Deelvraag 3 en 4 hebben betrekking op het actor-begrip. Allereerst vindt bezinning plaats op het begrip zelf: wat is een actor en zou het mogelijk zijn om binnen dit begrip onderscheid te maken tussen typen actoren? Na deze vraag wordt overdacht in hoeverre dit zinvol is en nog specifieker, in hoeverre dit zinvol is voor de analyse van een groot infrastructuurproject.

In deze paragraaf zijn de doelstelling, de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoek besproken. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe hier uitwerking aan wordt gegeven in de volgende hoofdstukken.

1.3 Opbouw van het onderzoek

Om tot een verantwoorde beantwoording van de hoofdvraag te komen kent dit onderzoek een theoretisch, methodologisch en empirisch component. Het empirisch component werd al duidelijk uit de onderzoeksdoelstelling, het doel is immers om een gestructureerde analyse van een planvormingsproces van een GIP te geven. Dit wordt gedaan door een case-studie uit te voeren waarin een reconstructie wordt gemaakt van een bestaand GIP. Ter afsluiting van dit inleidende hoofdstuk wordt nu de inhoud en samenhang van de drie componenten van dit onderzoek omschreven.

Theorie

In hoofdstuk 2 en 3 wordt hoofdzakelijk het theoretische fundament voor dit onderzoek gelegd. In hoofdstuk 2 wordt het onderzoeksobject nader omschreven. Er wordt beargumenteerd wat in dit onderzoek wordt verstaan onder een groot infrastructuurproject en wat de specifieke kenmerken zijn van dergelijke projecten. Hierbij wordt tevens besproken wat de rol van de rijksoverheid is en hoe wet- en regelgeving hun stempel drukken op het verloop van het planvormingsproces. De Actor Netwerk Theorie staat centraal in hoofdstuk 3. Deze theorie

vormt in hoofdlijnen de wetenschappelijke basis voor de gestructureerde, empirische analyse. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de Actor Network Theorie is en welke veronderstellingen aan de theorie ten grondslag liggen. Daarnaast wordt uitgelegd op welke manier Actor Network-theoretici de werkelijkheid inzichtelijk maken en welke stappen er worden onderscheiden in een proces van netwerkvorming.

Methodologie

Het methodologisch deel van dit onderzoek wordt beschouwd als de schakel tussen theorie en empirie. De methodologie valt uiteen in twee hoofdstukken. In hoofdstuk 4 worden allereerst de uitgangspunten voor het empirisch onderzoek besproken. Op basis van de literatuurstudie wordt een conceptueel model opgesteld met daarbij vijf verwachtingen over de wijze waarop een planvormingsproces van een GIP verloopt. De Actor Network Theorie is hierbij een belangrijk theoretisch hulpmiddel om dergelijke processen inzichtelijk te maken. De wijze waarop het empirisch onderzoek wordt uitgevoerd, zal besproken worden in hoofdstuk 5. Zoals gezegd zal er tijdens het empirisch onderzoek een case-studie worden uitgevoerd, het handelt om het GIP 'Noord-West 380 kV' van TenneT, de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet. Naast de beschrijving van dit project bevat hoofdstuk 5 de wijze van gegevensverzameling en dataverwerking.

Empirie

In hoofdstuk 6 worden de empirische resultaten van deze studie besproken. De rode draad van hoofdstuk 6 wordt gevormd door de theoretische verwachtingen die zijn besproken in hoofdstuk 4. Aan de hand van de theoretische verwachtingen wordt het planvormingsproces van Noord-West 380 kV gereconstrueerd vanuit het perspectief van de betrokken actoren. Uit dit hoofdstuk blijkt in hoeverre theorie en praktijk in dit onderzoek overeenkomen.

De beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen vindt plaats in de conclusies van dit onderzoek in hoofdstuk 7. Na de conclusies wordt dit onderzoek afgesloten met een slotbeschouwing, waarin de onderzoeker zijn eigen gedachten loslaat op het spanningsveld tussen het individu en de maatschappij.

In dit hoofdstuk is een doorkijk gegeven naar de rest van deze scriptie. Het onderwerp is kernachtig omschreven en er is uitgelegd waarom dit onderzoek wordt uitgevoerd. Om structuur te geven aan het geheel zijn de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen omschreven, evenals de opbouw van het onderzoek. Dit moet de lezer voldoende handvatten hebben gegeven voor een goed begrip van de samenhang van de komende hoofdstukken.

2. Grote infrastructuurprojecten

In dit hoofdstuk wordt een verdieping gemaakt op het object van het onderzoek, namelijk grote infrastructuurprojecten. Ter aanvulling van hetgeen in de inleiding is besproken wordt een nadere begripsafbakening gegeven in de eerste paragraaf. In de tweede paragraaf wordt de kenmerkendheid van tracéprojecten, het type GIP waarover deze scriptie handelt, besproken. Samenhangend met de inhoud van de tweede paragraaf wordt in de derde paragraaf de belangrijke rol van de rijksoverheid tijdens de planvorming van een GIP besproken. Er zal blijken dat de omvang van het project en het Nimby-gedrag onder betrokkenen leidt tot de behoefte aan een daadkrachtige rijksoverheid. De formele procedures die daadkrachtig optreden mogelijk maken worden besproken in de laatste paragraaf, hierin wordt de relatief nieuwe ‘rijkscoördinatierегeling’ als voorbeeld gebruikt.

2.1 Begripsafbakening

Infrastructuur is een zeer breed begrip, zoals blijkt uit de volgende definitie: infrastructuur is “het geheel van auto-, spoor-, waterwegen, havens, vliegvelden, elektrische installaties, kabels enz. (Van Dale, 2009).” Om niet in algemeenheden te spreken is het noodzakelijk om duidelijk te maken wat in deze scriptie wordt verstaan onder infrastructuur en grote infrastructuurprojecten in het bijzonder. In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij deze begripsafbakening, een verdere verdieping vindt plaats in de volgende paragrafen.

Zoals in de inleiding als is aangegeven bestaat een GIP uit drie componenten: ‘groot’, ‘infrastructuur’ en ‘project’. Onder een project wordt verstaan een niet-routinematige, in tijd begrensde activiteit waarin naar een bepaald doel wordt gewerkt (Licht & Nuiver, 2001, p. 5; SMO, 1989, pp. 7-8). Het begrip infrastructuur is moeilijker af te bakenen, maar het is wel mogelijk om een onderscheid te maken naar het aantal voorzieningen dat met de infrastructuur wordt getroffen. Bijvoorbeeld: bij een vliegveld worden meer voorzieningen getroffen dan alleen een start- en landingsbaan. Er wordt ook een terminal gebouwd met winkels en andere vervoersmodaliteiten. Bij een vliegveld is er zo gezegd sprake van meervoudige voorzieningen (Korsten et al, 1996, p. 28). Bij infrastructuur kan er ook sprake zijn van een enkelvoudige voorziening, zoals een dijk of een spoorlijn (Korsten et al, 1996, p. 28). Dit type infrastructuur dient slecht één enkel doel: in het geval van de dijk moet deze het achterliggende land beschermen tegen het water en in het geval van de spoorlijn moet deze het vervoer per trein mogelijk maken. In deze scriptie staat een enkelvoudige infrastructuurvoorziening centraal, waarbij de voorziening die wordt getroffen ruimtelijk gespreid is. Er is met andere woorden sprake van tracéprojecten, zoals wegen, tunnels, spoorlijnen en dijken (Korsten et al, 1996, p. 28). Dergelijke tracéprojecten onderscheiden zich van andere typen projecten, door het grote aantal direct betrokkenen dat door de aard van de ingreep wordt veroorzaakt (CVBIP, 2008, p. 4; Korsten et al, 1996, p. 28; WRR, 1996, p. 23).

De classificatie ‘groot’ in de definitie van een groot infrastructuurproject verwijst niet alleen naar de fysieke omvang van het project, maar ook naar het aantal betrokken actoren en het belang dat met het project is gemoeid. In de volgende paragrafen wordt duidelijk gemaakt wat hiermee wordt bedoeld. Vanaf dit punt wordt met het begrip ‘groot infrastructuurproject’ verwezen naar ruimtelijke gespreide (tracé)projecten van nationaal belang, waarmee een enkelvoudige voorziening wordt getroffen.

2.2 Kenmerkendheid van tracéprojecten

Twee samenhangende componenten zijn kenmerkend voor GIP’s, namelijk fysieke en sociale omvang. De samenhangendheid tussen deze componenten is gelegen in het feit dat de sociale omvang van een GIP voor een groot deel het gevolg is van de fysieke omvang. In deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Fysieke omvang

Er zijn tal van bekende voorbeelden te noemen van GIP’s, zoals de Betuweroute, de HSL-Zuid en de Deltawerken. Deze voorbeelden hebben het gemeenschappelijke kenmerk dat zij qua fysieke omvang enorm zijn en dat er vaak geen vergelijkbare gevallen zijn (Korsten et al, 1996, p. 29). Projecten die niet ruimtelijk gespreid zijn kunnen ook een grote fysieke omvang hebben (denk bijvoorbeeld aan de verbouwing van Hoog Catharijne in Utrecht of de Schaalsprong van de gemeente Almere), maar zij verschillen van grote infrastructuurprojecten, omdat er in de regel minder actoren betrokken zijn bij het planvormingsproces. Dit komt doordat ruimtelijk geconcentreerde projecten op het grondgebied van één bestuurlijke eenheid worden gerealiseerd, terwijl voor de realisatie van een GIP het grondgebied van (onder andere) meerdere provincies, gemeenten en waterschappen wordt overschreden (WRR, 1994, p. 23). De fysieke omvang van een GIP heeft met andere woorden een grote ‘sociale’ of bestuurlijke omvang ten gevolg.

Sociale omvang

Sociale omvang is op deze plaats een verzamelterm voor bestuurlijke zaken en Not In My BackYard-(Nimby-)gedrag. Zoals gezegd doorsnijdt een groot infrastructuurproject het grondgebied van een (groot) aantal gemeenten: het gevolg hiervan is dat gemeenten hun lokale plannen moeten wijzigen om de uitvoering van het project mogelijk te maken (Korsten et al, 1996, p. 28). Er ontstaat een 'bestuurlijke drukte', omdat er automatisch veel bestuurders betrokken raken om de benodigde besluiten te nemen (CVBIP, 2008, p. 8). Naast de menselijke actoren die zo bij het planvormingsproces betrokken raken, speelt regelgeving ook een rol. Goede coördinatie is hierbij essentieel, omdat voor een enkel project soms honderden vergunningen benodigd zijn (WRR, 1994, p. 44).

Naast deze bestuurlijke dimensie is er sprake van Nimby-gedrag onder de betrokken actoren bij projecten waar weinig sociale acceptatie voor is. Zoals eerder aangegeven verwijst Nimby "naar een lokaal niet gewenste wijziging van gebruik of bestemming van een (meestal) nabijgelegen stuk grond. Hiervan wordt (over)last verwacht (Spit & Zoete, 2005, p. 185)." Een GIP is meestal een niet gewenste ontwikkeling voor bewoners en de omvang van het project leidt ertoe dat er op grote schaal sprake is van Nimby-problematiek (TCI, 2004b, p. 15). Kenmerkend voor Nimby-gedrag is dat de nut en noodzaak van het project in twijfel wordt getrokken of dat wordt betoogd het project elders uit te voeren (TCI, 2004b, p. 9).

Grote infrastructuurprojecten vinden plaats op grote (bestuurlijke) schaal en zij zijn vaak omstreden. Om die reden is het vaak zo dat de rijksoverheid optreedt als overkoepelend orgaan. De volgende paragraaf zal ingaan op dit onderwerp.

2.3 Betrokkenheid van de rijksoverheid

In deze paragraaf wordt uitgelegd waarom de rijksoverheid een belangrijke rol speelt bij de planvorming van GIP's. Dit valt hoofdzakelijk te reduceren tot twee motieven: ten eerste is er aan een GIP een bepaald nationaal belang gebonden en ten tweede is er door Nimby-problematiek vaak behoefte aan een actor die vanuit een hiërarchische positie kan handelen.

Nationaal belang

In de Nota Ruimte lanceerde de rijksoverheid het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (VROM et al, 2005, p. 20). Onder dit motto waarborgt de rijksoverheid de regie over projecten of beleid van nationaal belang, ofwel zaken die onderdeel uitmaken van de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. Hierbij kan gedacht worden aan onderwerpen met een bijzondere rijksopgave, zoals de Waddenzee, mobiliteit of elektriciteitsvoorziening. In een aantal gevallen is het rijk dan zelfs verantwoordelijk voor het resultaat (VROM et al, 2005, pp. 24-25). De aanmerking 'centraal wat moet' is iets wat grote infrastructuurprojecten bindt. Bij een GIP is de rijksoverheid in elk geval alleen of grotendeels (meestal meer dan 50 procent) verantwoordelijk (TCI, 2004a, p. 11).

De betrokkenheid van het rijk kan een beperkende of een productieve vorm aannemen. Het rijk treedt meestal beperkend op wanneer zij niet zelf initiatiefnemer is. In deze rol beperkt het rijk zich tot het stellen van grenzen om het algemeen belang te beschermen (WRR, 1994, p. 23). Wanneer een voorziening niet door marktwerking wordt gefaciliteerd, wat meestal het geval is bij grote infrastructuurprojecten, ligt het initiatief wel bij de rijksoverheid en wordt de betrokkenheid productiever. Het rijk is dan "belast met de afweging van de wenselijkheid van het project, de selectie van varianten en de verwezenlijking van concrete doeleinden (WRR, 1994, p. 23)." Ook de (substantiële) kosten van de ontwikkeling zijn in dat geval grotendeels voor rekening van de rijksoverheid (TCI, 2004a, p. 11).

Regisserende rol door Nimby-problematiek

Nimby-gedrag heeft niet alleen betrekking op omwonenden, dit wordt ook waargenomen bij lagere overheden en belangengroepen. Dit komt doordat de positieve effecten van een bepaalde infrastructuurontwikkeling niet voor alle betrokken actoren gelijk zijn, sommigen ondervinden alleen de nadelige effecten (TCI, 2004b, p. 16). De aanleg van een snelweg is hiervan een voorbeeld: niet iedere gemeente krijgt direct toegang tot de snelweg, waardoor de positieve effecten (een afslag) voor hen ontbreken en de nadelige effecten (het afstaan van grond en toenemende geluidsoverlast) resterend. Desalniettemin heeft het slagen van het project de hoogste prioriteit en is er om die reden een overkoepelende actor nodig die het project coördineert (Huigen, 1996, p. 128). Deze regisserende rol neemt de rijksoverheid vaak op zich.

Bij GIP's is de rijksoverheid vaak zelf de initiatiefnemer. Nimby-problematiek onder lagere overheden ontstaat vaak wanneer het rijk hen voor voldongen feiten stelt, waardoor zij 'hun hakken in het zand zetten' (Huigen, 1996, p. 128). Daarom wordt er vaak voor gekozen om coproducties met lagere overheden aan te gaan, waarbij

nog enige onderhandelingsruimte is (Huigen, 1996, p. 128). De onderhandelingsruimte kan geboden worden door het uitruilen van belangen mogelijk te maken. Dit brengt met zich mee dat er op nationaal niveau geen voorgekookt plan moet bestaan voor ruimtelijke inpassing van het tracé op provinciaal of gemeentelijk niveau. Door op deze manier te werken kunnen coalities tussen verschillende overheden worden gesmeed die de continuïteit van het proces waarborgen (Huigen, 1996, p. 128).

Wanneer coproductie met lagere overheden niet slaagt, heeft de rijksoverheid een wettelijk instrumentarium ter beschikking waarmee zij grip kan houden op het beleid van lagere overheden (Spit & Zoete, 2005, p. 185). Om Nimby-problematiek beter te kunnen bestrijden heeft de rijksoverheid sinds 1 juli 2008 namelijk de rijkscoördinatierегeling ter beschikking, waarover de volgende paragraaf handelt.

2.4 Formele procedures

Formele procedures spelen een belangrijke rol tijdens het planvormingsproces van een GIP. Veel van deze procedures zijn ontstaan om succesvolle tegenwerking van onwelwillende actoren te voorkomen en de daadkrachtigheid van de rijksoverheid te vergroten. In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is er zelfs een wetswijziging vernoemd naar het Nimby-verschijnsel, namelijk de Nimby-procedure (Spit & Zoete, 2005, p. 185). In de nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening) heeft de rijksoverheid een nieuw instrument voorhanden, namelijk de rijkscoördinatierегeling. Omdat deze regeling normaliter wordt toegepast bij de planvorming en uitvoering van GIP's en invloed heeft op de verhoudingen tussen de betrokken actoren, wordt er in deze paragraaf bondig iets uitgelegd over deze procedure. Het is geenszins het doel om een allesomvattend overzicht te geven van de rijkscoördinatierегeling en aanverwante zaken, hiermee zou ingebroken worden op bestuurskundig en juridisch vakgebied.

Doel van de procedure

Zoals gezegd is de rijkscoördinatierегeling een instrument uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In het kort komt het erop neer dat het rijk bij projecten van nationaal belang bij toepassing van deze regeling de bevoegdheid heeft om decentrale bestemmingsplannen aan te passen, waarbij er voor burgers minder mogelijkheden zijn om inspraak te leveren (VROMtotaal, 2009). Met behulp van deze regeling is het mogelijk om beter om te gaan met de complexiteit van een planvormingsproces, omdat bij projecten van nationaal belang de besluitvorming wordt gestroomlijnd en versneld (EZ & VROM, 2009, p. 57).

Grote infrastructuurprojecten zijn van bovengenoemd nationaal belang, daarom is de rijkscoördinatierегeling voor deze scriptie relevant. In het kort is het doel van de rijkscoördinatierегeling dat de rijksoverheid de ruimtelijke besluitvorming en de gecoördineerde uitvoering van deze besluiten kan bevorderen en in sommige gevallen zelfs kan afdwingen (Van Buuren et al, 2009, p. 395). Het ruimtelijk besluit in termen van de rijkscoördinatierегeling is een rijksinpassingsplan. Een rijksinpassingsplan treedt in de plaats van een lokaal bestemmingsplan en heeft dezelfde mate van binding en gedetailleerdheid (EZ & VROM, 2009, p. 57). De bevoegdheid van het afgeven van vergunningen en ontheffingen blijft echter in handen van provincies, gemeenten en andere overheden. Desondanks heeft het rijk door de nieuwe regeling de mogelijkheid om het afgeven van de benodigde besluiten te coördineren en af te stemmen. Dit doet de rijksoverheid door vast te stellen wanneer de verschillende overheden de ontwerp-besluiten gereed moeten hebben (EZ & VROM, 2009, p. 57).

Uitvoering van de procedure

Het (ruimtelijk) besluit dat wordt genomen in het rijksinpassingsplan is mede gebaseerd op de uitkomsten van het milieueffectrapport (MER) en de inspraak. In een MER wordt onderzocht welke effecten de voorgenomen activiteit heeft op zaken als leefomgevingskwaliteit, landschap, natuur, bodem en water (EZ & VROM, 2009, p. 6). De rijkscoördinatierегeling maakt het mogelijk om het onderzoek naar deze 'milieueffecten' gelijktijdig uit te voeren met het opstellen van het rijksinpassingsplan, daarom wordt er op deze plaats kort stilgestaan bij de m.e.r.-procedure.

Het drijft te ver om uit te leggen wanneer een activiteit m.e.r.-plichtig is, het volstaat hier om te zeggen dat bij grote infrastructuurprojecten deze verplichting vaak geldt door de omvang van de ruimtelijke ingreep. De procedure verloopt als volgt: de initiatiefnemer van het project meldt bij het bevoegd gezag dat hij voornemens is een m.e.r.-plichtige activiteit te ondernemen (Van Buuren et al, 2009, p. 427). Een bevoegd gezag is een bestuurs- of overheidsorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een formeel besluit (EZ & VROM, 2009, p. 61). Deze melding doet de initiatiefnemer in de zogeheten startnotitie-m.e.r., waarop een ieder inspraak kan leveren. Na de afsluiting van deze voorfase stelt de initiatiefnemer het milieueffectrapport op, welke wordt ingediend bij het bevoegd gezag. Wanneer het MER aan de eisen voldoet wordt deze samen met het rijksinpassingsplan ter

inzage gelegd (Van Buuren et al, 2009, p. 428). Na behandeling van de inspraakreacties en de adviezen neemt het bevoegd gezag het uiteindelijke besluit: het rijksinpassingsplan.

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder een groot infrastructuurproject. Het gaat om een niet-routinematige en in tijd begrensde activiteit, waarbij het doel is om een tracé aan te leggen waarmee een enkelvoudige voorziening wordt getroffen. De context waarin deze activiteit plaatsvindt is zeer complex, doordat er vaak sprake is van Nimby-gedrag onder betrokkenen. Om die reden is er behoefte aan een overkoepelende, regisserende actor. Deze actor is vaak de rijksoverheid, die om daadkrachtig te kunnen optreden de rijkscoördinatieregeling ter beschikking heeft. Het doel van deze regeling is om het nationaal belang te beschermen en Nimby-gedrag te bestrijden.

Met name de context van GIP's is voor dit onderzoek erg belangrijk. De veelheid aan betrokken actoren door het ruimtelijk gespreide karakter van dergelijke projecten maakt een gestructureerde analyse van het planvormingsproces niet eenvoudig. Daarom zal er in het volgende hoofdstuk gezocht worden naar een theorie die deze kluwen van interactie analyseerbaar kan maken. Desalniettemin is er in dit hoofdstuk al een invloedsfactor op de interactie tussen actoren gevonden, namelijk de rijkscoördinatieregeling. De verhouding tussen het rijk en alle mogelijke andere actoren is hiermee al grotendeels vastgelegd, omdat het rijk in het uiterste geval haar eigen visie kan uitvoeren door een rijksinpassingsplan op te stellen. De wijze waarop de voorgaande bevindingen een plaats krijgen in deze studie wordt uiteengezet in het volgende hoofdstuk over de Actor Netwerk Theorie en het daarop volgende hoofdstuk 'Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek'.

3. Actor Netwerk Theorie

In dit hoofdstuk wordt een theorie besproken waarmee de (sociale) context van GIP's kan worden onderzocht: de Actor Netwerk Theorie (ANT). Volgens ANT moet er gekeken worden naar actoren en de structuur van hun netwerken om de al dan niet succesvolle totstandkoming van een ontwikkeling te begrijpen (Boelens & De Jong, 2006, pp. 88-89). Hoe dit exact in elkaar steekt wordt beschreven in paragraaf 3.1 en 3.2. Allereerst worden de veronderstellingen besproken die aan de basis liggen van ANT. Hierna wordt 'het proces van translatie' uiteengezet, een sleutelbegrip in de theorie. In dit proces wordt stapsgewijs inzichtelijk gemaakt hoe actoren tezamen netwerken vormen en ontwikkelingen (on)mogelijk maken. Paragraaf 3.3 bevat kritiek op de theorie, dit richt zich voornamelijk op het brede actor-begrip en het ontbreken voor aandacht aan formele procedures. Na deze drie beschrijvende paragrafen wordt de betekenis van ANT voor dit onderzoek besproken in paragraaf 3.4. Hierin wordt de Actor Netwerk Theorie tegen het licht van grote infrastructuurprojecten gehouden.

3.1 Veronderstellingen van ANT

De Actor Netwerk Theorie (ook wel 'the sociology of translation' genoemd) vindt zijn oorsprong in de sociologie in de jaren '80 van de vorige eeuw, met als belangrijkste auteurs John Law, Michel Callon en Bruno Latour. Ook binnen de ruimtelijke wetenschappen is er toenemende aandacht voor hun werk, blijkens het toenemende aantal publicaties uit deze hoek (zie bijvoorbeeld Murdoch, 2006 en Boelens, 2009). Het doel van de Actor Netwerk Theorie is om te laten zien hoe een bepaalde ontwikkeling door interactie tussen actoren in netwerken tot stand komt (Boelens & De Jong, 2006, pp. 88-89). Om hiertoe te komen doet ANT een aantal karakteristieke veronderstellingen die in deze paragraaf worden besproken.

Starten met een schone lei

Hoe komt het dat sommige soorten interactie zich stabiliseren en reproduceren en hoe komt het dat deze interacties het micro-sociale niveau overstijgen naar het macro-sociale? Oftewel, hoe komt het dat we spreken van 'de Nederlandse overheid', in plaats van de individuen die de Nederlandse overheid vormen (Law, 1992, p. 380)? Dit soort vragen staan aan de basis van ANT.

Om de maatschappij te kunnen onderzoeken moet deze volgens ANT worden gezien als een 'clean slate'. Alles wat als vanzelfsprekend wordt beschouwd moet worden losgelaten, dus vooraf moet men geen veronderstellingen hebben over hetgeen men wil verklaren. Het is dus geen goed idee om vooraf aan te nemen dat er een macro-sociaal systeem is aan de ene kant en aan de andere kant een micro-sociale afgeleide (Law, 1992, p. 380). Om dit te bereiken moet daarom ieder mens als gelijk worden beschouwd. Dit wil zeggen dat er in de kern geen verschil bestaat tussen de directeur van een groot internationaal bedrijf of een bedelaar op straat (Law, 1992, p. 380). Als men dit verschil wil verklaren moet namelijk vooraf het uitgangspunt zijn dat er geen verschil bestaat.

De naam Actor Netwerk Theorie doet vermoeden dat de werkelijkheid wordt gezien als een sociale constructie, een werkelijkheid die door interactie tussen mensen tot stand komt. Deze aanname wordt echter verworpen. Latour (1994, p. 802) zegt hierover het volgende: "Yes, society exists for real, but no, it is not socially constructed. Even in this, the most primitive concept of all social theory, nonhumans proliferate rendering it impossible to recognize a 'pure' society." Hiermee maakt Latour de meest omstreden aanname van ANT duidelijk: ook niet-menselijke entiteiten construeren de maatschappij.

Volgens ANT zijn alle mensen aan elkaar gelijk, maar zijn niet-mensen ook gelijk aan mensen. Dat lijkt vanuit een ethisch oogpunt onacceptabel, maar de veronderstelling moet dan ook niet vanuit dit oogpunt worden bekeken. De gelijkheid van mensen en niet-mensen is een analytisch uitgangspunt. ANT heeft dus geen ethische insteek om mensen als machines te behandelen (Law, 1992, p. 383). Door mensen en niet-mensen als gelijkwaardig, ofwel symmetrisch te beschouwen, neemt ANT dit traditionele dualisme weg (Murdoch, 1997, p. 329). Er wordt met andere woorden weer met een schone lei, 'a clean slate', begonnen.

Brede definitie van actor: mensen en dingen

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de Actor Netwerk Theorie alles in de maatschappij aan elkaar gelijk stelt, of het nu gaat om mensen, dieren, gebouwen, auto's, computers, boeken en een eindeloze lijst andere objecten. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt ervoor gekozen om in het volgende te spreken van 'mensen' en 'dingen', waarbij dingen beschouwd kunnen worden als alle niet-menselijke entiteiten (zoals ook wordt gedaan door De Jong & Wissink, 2008). Kortom: ANT maakt geen onderscheid tussen mensen en dingen.

Deze veronderstelling van symmetrie heeft een belangrijk gevolg, namelijk dat er vooraf geen reden is om aan te nemen dat mensen dingen aansturen, of andersom (Law, 1992, p. 383). Dus ook in dit opzicht wordt begonnen met een schone lei. De volgende uitleg van Law verduidelijkt deze aanname: “If you took away my computer, my colleagues, my office, my books, my desk, my telephone I wouldn’t be a sociologist writing papers, delivering lectures, and producing ‘knowledge’. I’d be something quite other – and the same is true for all of us (Law, 1992, pp. 383-384).” Nagenoeg alle vormen van interactie worden geïnterfereerd door dingen (in welke vorm dan ook) en beïnvloeden daarmee het handelen van mensen. Communicatie gebeurt bijvoorbeeld met tussenkomst van de televisie of krant. En een brief die per post wordt verstuurd bevindt zich in een ketting van mensen en dingen die ervoor zorgen dat hij op de juiste plaats wordt bezorgd (Law, 1992, p. 382).

Maatschappij als ‘a network of heterogeneous materials’

Met het voorgaande voorbeeld wordt het ‘netwerk-denken’ van ANT duidelijk. ANT stelt dat een sociaal netwerk als de maatschappij niet simpelweg wordt gevormd door communicatie tussen mensen en mensen, maar door interactie tussen mensen onderling en een eindeloze reeks andere dingen. De maatschappij kan zo gedefinieerd worden als ‘a network of heterogeneous materials’, waarbij ‘heterogeneous materials’ worden vertaald als mensen en dingen (Law, 1992, pp. 381-382).

Om het functioneren van de maatschappij te verhelderen kan een vergelijking worden gemaakt met een televisietoestel. Er treedt een simplificatie op: als het toestel naar behoren functioneert zijn de materialen die het functioneren mogelijk maken niet zichtbaar. Dit netwerk van materialen wordt gezien als één geheel: het televisietoestel. Op het moment dat een van de onderdelen het begeeft komt men echter tot het besef dat het toestel uit honderden afzonderlijke onderdelen bestaat (Law, 1992, p. 382). Dit geldt evenzeer voor de maatschappij, het is een verzamelterm voor een netwerk van mensen en dingen. Op het moment dat iets niet goed functioneert zal er een aanpassing in het netwerk moeten plaatsvinden om het goed functioneren te herstellen. In termen van ANT kan zo bijvoorbeeld milieuproblematiek worden verklaard. Het probleem ontstaat door een netwerk van mensen en vervuilende dingen, zoals auto’s, kolencentrales en vliegtuigen (Murdoch, 2006, p. 328).

In een goed functionerend netwerk moeten alle onderdelen, alle mensen en dingen, op de juiste manier geordend worden (Law, 1992, p. 381). Hier komen actoren om de hoek kijken. Onder een actor verstaan Callon en Latour “any element which bends space around itself, makes other elements dependent upon itself and translates their will into a language of its own (Callon & Latour, 1981, p. 286).” Er moet dus een herschikking van mensen en dingen (termen die allebei als actor worden beschouwd) plaatsvinden om een ontwikkeling of een verandering mogelijk te maken. Dit gebeurt als een actor in staat is om andere actoren zich te laten gedragen in overeenstemming met zijn of haar visie op de wereld. Dit vindt plaats in ‘the process of translation’ (Boelens & De Jong, 2006, p. 89; Law, 1992, p. 381), wat in de volgende paragraaf wordt behandeld.

3.2 Proces van translatie

In ‘the process of translation’ of het proces van translatie worden actoren geordend, zodat er een bepaalde sociale structuur of sociale orde ontstaat. In deze paragraaf zal eerst uitgelegd worden dat translatie een continu en oneindig proces is, daarna wordt met behulp van een invloedrijke case-studie van Michel Callon duidelijk gemaakt hoe met behulp van de Actor Netwerk Theorie de werkelijkheid gestructureerd geanalyseerd kan worden.

Translatie is een continu proces

In het voorgaande is meermaals gesproken van dé maatschappij, maar de vraag kan terecht gesteld worden wat dé maatschappij dan precies is. Volgens ANT bestaat dé maatschappij niet, omdat absolute tijd en ruimte niet bestaan (Murdoch, 2006, p. 73). Hiermee wordt bedoeld dat de maatschappij alleen bestaat in specifieke tijd-ruimte configuraties die worden bepaald door de relaties in een netwerk op een bepaald moment (Boelens, 2009, p. 191). Deze tijd-ruimte configuraties worden door actoren gemaakt in “a process of network-building in which entities of various kinds are assembled in ways that allow networks to undertake certain functions (Boelens, 2009, p. 191).” Hiermee doelt Boelens op het proces van translatie. Met nadruk wordt gesproken van een proces, want een bepaalde sociale structuur is geen statisch gegeven. Een sociale structuur kan niet duurzaam worden gemaakt in tijd en ruimte, omdat associaties tussen actoren niet als voorspelbare parameters kunnen worden beschouwd (Murdoch, 1997, p. 328). Hierbij laat een associatie zich definiëren als een sociale connectie tussen actoren (De Jong & Wissink, 2008, p. 9).

Doordat absolute tijd en ruimte niet bestaan is translatie een continu proces, dat wil zeggen dat een sociale structuur nooit volledig of ‘af’ kan zijn (Callon, 1986, p. 19). Translatie is een continu proces, een werkwoord, waarin een actor probeert in de naam van (namens) een andere actor te opereren (Law, 1992, p. 386; Murdoch,

1997, p. 327). De actor die andere actoren probeert te mobiliseren, de oorspronkelijke actor, wordt ook wel de ‘focal’ of ‘leading’ actor genoemd (Boelens, 2009, p. 188; De Jong & Wissink, 2008, p. 9). Door meer en sterkere associaties met andere actoren aan te gaan wordt de focal actor invloedrijker en machtiger (Thrift, 1996, p. 25). Let wel, het gaat hier om zowel mensen als dingen: “action can come from humans and nonhumans alike – it all depends on the links within the networks (Murdoch, 1997, p. 334).”

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat: de kern van de Actor Network Theorie is “a concern with how actors and organizations mobilize, juxtapose, and hold together the bits and pieces out of which they are composed; how they are sometimes able to prevent those bits and pieces from following their own inclinations and making off; and how they manage, as a result, to conceal for a time the process of translation itself and so turn a network from a heterogeneous set of bits and pieces each with its own inclinations, into something that passes as a punctualized actor (Law, 1992, p. 386).” Wat Law hiermee zegt is dat met ANT geanalyseerd kan worden hoe een netwerk ontstaat en hoe actoren proberen dit netwerk in stand te houden. Een actor probeert in het proces van translatie alle ‘bits and pieces’ op de juiste plaats te zetten en ze op de juiste plaats te houden. Dus: een focal actor probeert te voorkomen dat andere actoren toegeven aan hun eigen neigingen en hun eigen wil, zodat het netwerk één geheel blijft. Als een focal actor hierin slaagt kan het netwerk volgens Law worden gezien als een ‘punctualized actor’.

De term ‘punctualized actor’ is verwarrend, dit staat beter bekend onder de term ‘agency’. Er kan worden gesproken van agency als het netwerk zich begint te stabiliseren en wanneer de focal actor in staat is om invloed uit te oefenen op andere actoren (Murdoch, 1997, p. 330). Op dat moment, in die specifieke tijd-ruimte configuratie, heeft de focal actor meer macht dan de andere actoren. De focal actor is echter doorlopend bezig om de onderdelen van het netwerk op hun plaats te houden, om de machtsverhouding in stand te houden. Dit geeft nogmaals aan dat translatie een continu proces is, het vraagt om een constante inspanning (Thrift, 1996, p. 23).

Callon: ‘Four moments of translation’

Callon heeft een befaamde case-studie gedaan die verhelderend is voor wat hiervoor is beschreven. In zijn artikel ‘Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay’ laat hij zien hoe een focal actor probeert zijn doelstelling te bereiken door andere actoren tot medewerking te verleiden. Wat zeer tot de verbeelding spreekt zijn de vier stappen die Callon in dit proces onderscheidt. Om Callon’s ‘four moments of translation’ toe te lichten wordt in het volgende een beknopte samenvatting gegeven van zijn studie. Voor een volledig overzicht wordt doorverwezen naar het oorspronkelijke artikel (Callon, 1986).

Het verhaal van de case-studie begint bij een groep wetenschappers die onderzoek wil doen naar de habitat en aanwas van schelpdieren. Over de ontwikkeling van deze dieren is nog vrijwel geen kennis beschikbaar, maar het is wel bekend dat de populatie schelpdieren in het Franse St. Brieuc door overbevissing krimpt. De wetenschappers willen in St. Brieuc een nieuwe techniek toepassen waarmee een habitat wordt gecreëerd waarin schelpdieren beter in staat zijn zich voort te planten. De wetenschappers kunnen hiermee kennis genereren over schelpdieren en tegelijkertijd kan de populatie groeien. De wetenschappers kunnen deze ontwikkeling echter niet realiseren zonder medewerking van andere actoren. Via de onderstaande stappen van translatie proberen zij deze medewerking tot stand te brengen.

1. Problemativering (‘problematization’)

De eerste stap die de wetenschappers zetten is het formuleren van het probleem en de oplossing. De populatie van schelpdieren krimpt en de oplossing voor dit probleem is om experimenteel een habitat te creëren waarin zij zich beter kunnen voortplanten. Zonder medewerking van andere actoren kunnen de wetenschappers hun experiment echter niet uitvoeren, daarom identificeren de wetenschappers een aantal actoren die kunnen bijdragen aan de oplossing. De wetenschappers (deze groep wordt beschouwd als de focal actor) doen dit door aan te tonen dat de oplossing van het probleem alleen maar voordelen oplevert voor de andere actoren. Sterker nog, als de geïdentificeerde actoren hun eigen doelstelling willen bereiken moeten ze wel toegeven aan de voorgestelde oplossing (De Jong & Wissink, 2008, p. 9). De focal actor zorgt er zo voor dat hij onmisbaar wordt in het proces.

De vissers van St. Brieuc zijn de eerste groep actoren die de wetenschappers identificeren. De vissers maken op de korte termijn grote winsten, maar als zij zo doorgaan hebben zij op de lange termijn geen inkomsten meer. De tweede groep actoren die wordt onderscheiden bestaat uit de schelpdieren. Als zij de nieuwe habitat accepteren kunnen ze in aantal toenemen en op de lange termijn voortbestaan.

2. Interresseren ('interessement')

In de vorige fase hebben de wetenschappers de identiteit van de schelpdieren en de vissers vastgesteld. Hiermee bedoelt Callon feitelijk dat de focal actor heeft bepaald welke belangen andere actoren kunnen hebben bij de voorgestelde ontwikkeling. In de tweede fase proberen de wetenschappers de schelpdieren en de vissers ertoe te bewegen de hun toegekende identiteit te laten accepteren. De vissers en de schelpdieren moeten ervan worden overtuigd dat hun belangen worden gediend, zodat hun interesse in de oplossing wordt verzekerd (Boelens, 2009, p. 191). Als de wetenschappers hierin slagen ontstaan er onderlinge associaties en op den duur ook betrokkenheid. De validiteit van de problematisering wordt in deze fase op de proef gesteld. Als de vissers en de schelpdieren geïnteresseerd raken in de oplossing, betekent dit dat de wetenschappers (de relevantie van) het probleem goed hebben geformuleerd en dat mogelijke allianties met andere actoren goed zijn ingeschat.

De focal actor heeft verschillende mogelijkheden om actoren te interresseren. De wetenschappers kunnen bijvoorbeeld met alle vissers praten of met de vertegenwoordigers van de professionele organisaties. Voor deze laatste optie hebben de wetenschappers gekozen. Door middel van gesprekken en teksten zijn de vertegenwoordigers van de vissers ervan overtuigd dat de voorgestelde oplossing de juiste is. De wetenschappers hebben uitgelegd waarom de schelpdieren uitsterven en hebben bemoedigende resultaten van vergelijkbare experimenten elders gepresenteerd. Voor de schelpdieren wordt de nieuwe habitat als overtuigingsmiddel beschouwd.

3. Vastlegging ('enrolment')

Als de fase van interresseren succesvol verloopt, wordt de volgende fase van het proces van translatie bereikt: vastlegging. De term die Callon hiervoor gebruikt is 'enrolment', wat letterlijk betrokkenheid betekent. Een succesvolle fase van interresseren is echter nooit gegarandeerd, hoe overtuigend de argumenten ook mogen lijken. Als er wordt gesproken over vastlegging proberen de wetenschappers in meer zekere termen te spreken: de schelpdieren accepteren hun nieuwe habitat en de vissers willen het aantal schelpdieren laten toenemen. Het beschrijven van vastlegging bestaat uit het beschrijven van het proces waarmee de wetenschappers tot zekere uitspraken proberen te komen. In dit proces worden bijvoorbeeld "onderhandelingen, interpretaties, transacties, propaganda, manipulatie, overtuiging en geweld gebruikt om de tweede fase van translatie te versterken (De Jong & Wissink, 2008, p. 9)."

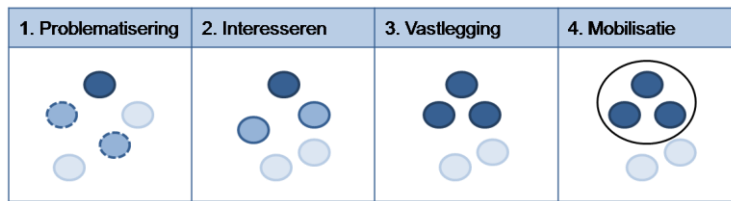
4. Mobilisatie van bondgenoten ('mobilization of allies')

Een cruciale vraag voor het slagen van het project van de wetenschappers is of de betrokken actoren een juiste afspiegeling vormen van hun achterban. Tijdens de fasen van interresseren en vastlegging zijn immers maar een paar individuen betrokken geweest. De schelpdieren die bij het experiment betrokken zijn vertegenwoordigen alle schelpdieren op de bodem van de oceaan en de vertegenwoordigers van de vissers spreken in naam van alle vissers in St. Briec. De massa (alle schelpdieren en alle vissers) moet hun vertegenwoordigers volgen in de ontwikkeling. Wanneer de vertegenwoordigers een goede afspiegeling vormen van de massa, kan worden gesproken van het mobiliseren van bondgenoten. De wetenschappers zijn er dan in geslaagd om de andere actoren te 'verplaatsen' en hun nieuwe identiteit te laten accepteren: niet alleen de vertegenwoordigers, maar ook hun volledige achterban. Er is dan sprake van agency: het netwerk van wetenschappers, vissers en schelpdieren begint zich te stabiliseren en de wetenschappers oefenen invloed uit op de andere actoren, doordat zij hun nieuwe identiteit accepteren (Murdoch, 1997, p. 330). De wetenschappers zijn dan in staat om in de naam van de schelpdieren en vissers te spreken, kortom, "de focal actor spreekt nu namens alle getransleerde elementen (De Jong & Wissink, 2008, p. 9)."

In de case-studie van Callon zijn de wetenschappers er echter niet in geslaagd om de bondgenoten te mobiliseren. De oorzaak hiervan ligt in de vertegenwoordiging van de andere actoren. Zowel de achterban van de vissers als de schelpdieren accepteerden hun identiteit niet: uiteindelijk bleken niet alle schelpdieren goed te gedijen in de nieuwe habitat en de vissers van St. Briec interrumpeerden het experiment van de wetenschappers door eerder te gaan vissen. Er was met andere woorden geen breed draagvlak voor de voorgestelde oplossing (Boelens, 2009, p. 191).

In figuur 1 staat het proces van translatie zoals Callon dat beschrijft conceptueel weergegeven, ter verduidelijking van wat in het voorgaande is besproken. In de eerste fase zoekt de focal actor (de donkerblauwe stip in figuur 1) naar actoren waarmee mogelijke allianties aangegaan kunnen worden. In de tweede en derde fase gaat de focal actor associaties aan met deze actoren, met de bedoeling om gelijkgestemd te raken. Als dit lukt is er in de vierde fase van mobilisatie sprake van agency en is het nieuw gevormde netwerk beter bestand tegen invloeden van buitenaf.

Figuur 1. Conceptuele weergave van het proces van translatie



De hiervoor beschreven case-studie van Callon maakt duidelijk hoe met behulp van de Actor Netwerk Theorie de werkelijkheid gestructureerd beschreven en geanalyseerd kan worden. Door vooraf geen veronderstellingen te hebben over hetgeen men wil onderzoeken, ontstaat er een andere kijk op de werkelijkheid, bijvoorbeeld de invloed die de schelpdieren hebben gehad op het experiment van de wetenschappers. Het ontbreken van vooraf gegeven veronderstellingen benadrukt voorts (impliciet) het belang van menselijk en niet-menselijk handelen. Een ‘nulsituatie’ is immers het startpunt van de analyse: niet vooraf, maar in de eerste fase van translatie wordt pas gezocht naar beïnvloedingsfactoren die worden gevormd door doelgerichte actoren. Wanneer de doelstellingen van alle betrokken actoren voldoende in overeenstemming gebracht worden kan er volgens ANT ontwikkeling plaatsvinden.

Op deze plaats wordt nogmaals benadrukt dat translatie een continu proces is en geen resultaat. Het voorgaande doet vermoeden dat de bovenstaande stappen in de realiteit eenduidig zijn te onderscheiden, maar dit is niet het geval. In de werkelijkheid kunnen de stappen elkaar overlappen en zoals uit de laatste stap in het voorbeeld van Callon is gebleken, is een netwerk nooit ‘af’ (Callon, 1986, pp. 6-19). De vier stappen kunnen echter wel als ‘kapstok’ dienen wanneer men een ontwikkeling wil verklaren vanuit een perspectief waarin interactie tussen actoren centraal wordt gesteld.

3.3 Kritiek op ANT

In de vorige paragrafen is uitgelegd wat de Actor Netwerk Theorie is en hoe met behulp van deze theorie de werkelijkheid geanalyseerd en verklaard kan worden. In deze paragraaf worden enkele relativiserende punten van kritiek besproken die in het volgende hoofdstuk bepalend zijn voor de uitgangspunten voor het empirisch onderzoek en de wijze waarop ANT in deze studie wordt toegepast. De kritiek richt zich op twee vlakken: ten eerste de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het begrip ‘actor’ en ten tweede op het compleet ontbreken van formele en informele structuren waarin het handelen van actoren is ingebed.

Proactieve houding van dingen bestaat niet

Terug naar de basis van de Actor Netwerk Theorie: ten eerste stelt ANT dat dingen niet alleen het resultaat zijn van interactie, maar ook de oorzaak (De Jong & Wissink, 2008, p. 8). Zo wordt beargumenteerd dat een ding ook als actor kan worden aangemerkt. Ten tweede definiëren Callon en Latour (1981, p. 286) een actor als iets dat of iemand die invloed kan uitoefenen op de ruimte om zich heen, andere actoren afhankelijk van zich kan maken en macht kan hebben over andere actoren. Dit lijkt aannemelijk, ware het echter dat er onterecht wordt verondersteld dat dingen een proactieve houding kunnen aannemen. In het volgende wordt deze uitspraak verhelderd.

Het valt niet te ontkennen dat dingen invloed uitoefenen op het menselijk handelen. Het voorbeeld van Callon maakt bijvoorbeeld duidelijk dat de schelpdieren de wetenschappers ertoe noodzaken om een andere oplossing voor het probleem te verzinnen. In de ruimtelijke ordening kunnen dingen ook invloed uitoefenen op de oplossing van een probleem, bijvoorbeeld: in een leegstaand klooster is het niet wenselijk om een discotheek te vestigen en in een natuurgebied met een beschermde status is het niet mogelijk (of in ieder geval niet gebruikelijk) om grootschalig woningbouw te plegen. Desondanks is het niet terecht om uit te gaan van een symmetrische verhouding tussen mensen en dingen, omdat in beide voorbeelden de mens zelf waarde hecht aan het ‘ding’. Als mensen geen waarde zouden hechten aan het natuurgebied, is de invloed van hetzelfde gebied in zijn geheel verdwenen. Volgens Harvey is het zelfs zo dat iets dat totaal niet interessant is voor persoonlijk gewin ook geen waarde heeft voor een mens en het kan zodanig ook weinig invloed uitoefenen op het handelen van een mens (Harvey, 1996, pp. 220-221). Met andere woorden: er is geen echte uitwisseling tussen mensen en niet-mensen, feitelijk domineren mensen de materiële wereld (Harvey, 1996, p. 220). De veronderstelling van Actor Netwerk-theoretici dat mensen en dingen zich symmetrisch tot elkaar verhouden ligt daarmee onder vuur, omdat Harvey terecht stelt dat mensen eerst waarde moeten hechten aan dingen, voordat dingen daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het menselijk handelen. Een ding kan volgens deze opvatting niet proactief handelen, mensen daarentegen wel.

Dingen participeren door vertegenwoordiging

Samenhangend met het voorgaande stelt Boelens dat dingen wel kunnen participeren in associaties tussen actoren, maar dan via vertegenwoordiging. Hij zegt hierover het volgende: “Of course, the climate or environment, the landscape and specific planning concepts are significant (f)actors of importance and so are housing, cars, stations, the available budget, materials, instruments etc. And it is proper that they should be involved in spatial actor-network associations at a far earlier stage. But in actual negotiations or the proactive formation of specific associations, they tend to be involved in a mediated form, via their representatives. The environment or the climate, the existing cultural heritage, and the available budget do not actually sit at the negotiating planning tables or on the planning forum itself. (...) Proactively (...) they can scarcely be regarded as leading actors, only as mediated factors of importance (Boelens, 2009, pp. 192-193).”

Het bovenstaande citaat van Boelens maakt het punt hier voldoende duidelijk: dingen participeren niet zelf in planvormingsprocessen, maar vertegenwoordigers participeren namens dingen. Vertegenwoordigers hechten waarde aan een ding en op deze manier kan een ding wel proactief deelnemen aan het planvormingsproces. Een belangenvereniging komt bijvoorbeeld op voor een bepaald materieel belang, waarbij een menselijke vertegenwoordiger deelneemt aan het planvormingsproces. Nadrukkelijk wordt vermeld dat de menselijke vertegenwoordiger proactief participeert namens het ‘ding’. Zolang er geen vertegenwoordiger is die waarde hecht aan het ding, is deze ook niet in staat om invloed uit te oefenen op een planvormingsproces.

Geen aandacht voor de institutionele inbedding van sociale interactie

Een ander punt van kritiek op de Actor Netwerk Theorie wordt ontleend aan het werk van institutionele analisten. Het betoog luidt als volgt: wanneer de Actor Netwerk Theorie in meest zuivere vorm wordt toegepast, heeft de onderzoeker geen veronderstellingen over datgene hij wil onderzoeken. De maatschappij wordt vooraf beschouwd als een schone lei en na verloop van tijd krijgt de maatschappij vorm door processen van interactie en indien die processen succesvol verlopen ontstaan netwerken van actoren. Deze processen verlopen ongestructureerd, omdat de vorming van associaties tussen actoren niet als voorspelbare parameter kan worden beschouwd (Murdoch, 1997, p. 328). Institutionele analisten leveren hier kritiek op en stellen dat er wel degelijk factoren zijn die interactie tussen actoren structureren (Boelens & Wissink, 2006, p. 159). Institutionele theoretici hebben hierbij twee belangrijke uitgangspunten: (1) er bestaat een gereguleerd, georganiseerd patroon van menselijk handelen en (2) bepaalde formele structuren die niet zijn verbonden aan specifieke actoren of situaties worden vastgelegd in menselijk gedrag (Zucker, 1987, p. 444).

Er kan op deze plaats niet voorbij worden gegaan aan de institutionele context waarbinnen ruimtelijke ordening plaatsvindt. In de hoofdconclusies van de bundel ‘Planning zonder overheid, een toekomst voor planning’ besteden Boelens en Wissink (2006, p. 159) ook aandacht aan dit thema. Zij concluderen ondermeer dat tijdens het aanzetten tot ruimtelijke interventies beter aansluiting gezocht moet worden bij de bestaande maatschappelijke partijen en hun eigen doelgerichte strevingen, als voorwaarde voor een doelgerichte strategie. Voor dit onderdeel biedt de Actor Netwerk Theorie mogelijkheden tot een krachtige analyse. Daarnaast concluderen Boelens en Wissink dat er meer aandacht besteed moet worden aan de institutionele inbedding van ruimtelijke interventies, hier is een institutionele analyse beter op zijn plaats. Voor een adequate reconstructie van een planvormingsproces in deze scriptie dienen beide invalshoeken een plaats te krijgen in de empirische studie. Het definiëren van de ‘institutionele inbedding van ruimtelijke interventies’ is echter problematisch, omdat het een zeer breed begrip is. Er moet een afbakening van het begrip ‘institutie’ worden gemaakt om het waardevol te laten zijn in dit onderzoek.

Het begrip institutie is allerm minst helder, het is een containerbegrip. Feitelijk zijn instituties alle factoren die menselijke gedragingen beïnvloeden, zoals “internationale regimes, wet- en regelgevingsystemen, inrichting van staat en openbaar bestuur, organisatie-gegevens (structuren, praktijken), bestuurlijke en administratieve routines, gedragsrepertoires, tradities en culturen (Steunenberg et al, 1996).” Het gemeenschappelijke kenmerk van deze factoren is dat ze op relatief lange termijn als vaste parameters kunnen worden beschouwd. Bijvoorbeeld: doorgaans is een wet niet slechts voor maximaal één week van kracht en culturele gebruiken zijn vaak eeuwenoud. De consequentie van het institutionele denken is dan ook dat het veronderstelde gestructureerde handelingspatroon van actoren leidt tot een relatief permanente sociale orde (Zucker, 1987, p. 444).

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat formele procedures (in deze scriptie wordt de rijkscoördinatie-regeling als voorbeeld gebruikt) een belangrijke rol spelen tijdens de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Wet- en regelgeving leidt tot een tamelijk gestructureerd planvormingsproces, omdat actoren verplicht worden gesteld om bepaalde stappen te doorlopen. Formele procedures kunnen dus beschouwd worden als formele structuren die niet verbonden zijn aan specifieke actoren of situaties (Zucker, 1987, p. 444). Echter, de formele procedures

zelf vormen in dit onderzoek niet het startpunt van de analyse, het gaat juist om de wijze waarop actoren omgaan met deze procedures in een netwerkvormingsproces. Om recht te doen aan het belang van instituties in enge zin (dat wil zeggen: voor deze scriptie relevante wet- en regelgeving) kunnen zij op dezelfde wijze worden betrokken bij een Actor Netwerk-analyse als dingen, zoals in de bovenstaande kritieken staat beschreven. Ter illustratie: een wet kan zelf geen proactieve houding aannemen, hiervoor is een menselijke vertegenwoordiger nodig (de rijksoverheid heeft bijvoorbeeld de beschikking over de rijkscoördinatie-regeling). Door instituties in enge zin te beschouwen als dingen kunnen zij ook een plaats krijgen in een Actor Netwerk-analyse.

Over de exacte uitwerking van de bovenstaande kritieken wordt in het volgende hoofdstuk (Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek) gesproken. Dit hoofdstuk wordt nu vervolgd met de betekenis die de voorgaande theoretische bevindingen hebben voor het verdere onderzoek.

3.4 Betekenis voor dit onderzoek

De voorgaande paragrafen zijn sterk beschrijvend van aard. Er heeft een verdieping plaatsgevonden op de Actor Netwerk Theorie. Hierin is uitgelegd welke veronderstellingen aan de basis liggen van de theorie en hoe een ontwikkeling inzichtelijk gemaakt kan worden door het te beschouwen als een proces van translatie. Daarnaast is er kritiek geleverd op de theorie, deze kritiek moet constructief worden gemaakt om uiteindelijk de verklarende kracht van ANT te vergroten. Hierover zal het volgende hoofdstuk echter handelen. Wat tot dusverre ontbreekt is een koppeling tussen dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk. In deze paragraaf zal hier aandacht aan worden besteed. De vraag die hierbij centraal staat is waarom ANT bij uitstek toepasbaar is om het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject te onderzoeken.

Er is reeds gesteld dat het problematische verloop van planvormingsprocessen van GIP's wordt veroorzaakt door het grote aantal betrokken actoren en hun uiteenlopende belangen. In termen van ANT is de kern van het probleem dat actoren er niet in slagen om succesvol een netwerk te vormen. Door vanuit deze invalshoek naar het probleem te kijken kunnen er nieuwe inzichten ontstaan. Hierbij kunnen nieuwe vragen worden gesteld als: slaagt de initiatiefnemende partij er niet in om de belangen van anderen goed in te schatten? Betreft de initiatiefnemende partij de verkeerde actoren bij zijn planvormingsproces? Betreft de initiatiefnemende partij de juiste actoren wel, maar wordt de achterban van deze actoren niet juist vertegenwoordigd? Juist bij GIP's zijn deze vragen relevant, omdat veel actoren willen participeren om hun belang te verdedigen. Bij ruimtelijk geconcentreerde ontwikkelingen zouden de voorgaande vragen gemakkelijker te beantwoorden zijn, omdat het aantal betrokken actoren beter te overzien is.

De reden dat ANT wordt gebruikt als hulpmiddel om een planvormingsproces te analyseren ligt dus in de aard van de problematiek. Wanneer de problematiek werd veroorzaakt door een (te) complex stelsel van wet- en regelgeving zou een institutionele analyse beter op zijn plaats zijn. Het zou dan logisch zijn om formele structuren als uitgangspunt te nemen en van daaruit te analyseren hoe die het gedrag van actoren beïnvloeden. De voorgaande hoofdstukken duiden echter niet op een dergelijke problematiek. Wat het vorige hoofdstuk wel duidelijk heeft gemaakt, is dat Nimby-gedrag dermate frustrerend is voor een planvormingsproces dat er formele procedures in het leven zijn geroepen om een dergelijk proces meer gestroomlijnd te laten verlopen. Hierbij wordt de rijkscoördinatie-regeling als voorbeeld gebruikt. Het is echter belangrijk om te beseffen dat deze regeling zelf geen ontwikkeling tot stand brengt. Er is altijd een actor nodig die de beschikking heeft over deze regeling en deze kan toepassen. De Actor Netwerk Theorie schiet in zoverre tekort dat er überhaupt geen acht wordt genomen van dergelijke structuren, maar zoals in de vorige paragraaf werd uitgelegd blijft ANT met enkele aanpassingen geschikt als denkkader.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd op welke wijze de kritiek uit paragraaf 3.3 wordt verweven in de Actor Netwerk Theorie. Het doel hiervan is om een adequate reconstructie te maken van een bestaand GIP tijdens de empirische studie. Voordat hiertoe wordt overgegaan worden op deze plaats de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk besproken. De hoofdzaak van dit hoofdstuk is dat een ruimtelijke ontwikkeling beschouwd kan worden als het resultaat van interactie tussen actoren. Hierbij beschouwen Actor Netwerk-theoretici dingen ook als actor. Op deze veronderstelling is kritiek geleverd, omdat dingen geen proactieve houding kunnen aannemen en derhalve niet als actor kunnen worden aangeduid. De kracht van ANT is gelegen in zijn verklarend vermogen en dit ligt in het bijzonder in de beschrijving van het proces van translatie. De stappen die worden onderscheiden tijdens het proces van translatie kunnen bijdragen aan een gestructureerde analyse van een planvormingsproces, omdat het inzichtelijk maakt welke acties een initiatiefnemende partij onderneemt om zijn doelstelling te behalen. Het behalen van een doelstelling kan hierbij als gelijk worden beschouwd aan het succesvol vormen van een netwerk met andere actoren.

4. Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de kennis uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 toegepast tijdens het bespreken van de uitgangspunten voor het empirische deel van dit onderzoek. De vorige hoofdstukken zijn te beschouwen als de ‘theoretische pijlers’ die dit hoofdstuk dragen. Allereerst wordt er voortgeborduurd op de kritiek op de Actor Netwerk Theorie die in het vorige hoofdstuk is geuit. Er vindt namelijk een herziening plaats van het actor-begrip en daarnaast wordt tevens aandacht besteed aan de invloed van formele procedures op het verloop van een planvormingsproces. In paragraaf 4.3 wordt een koppeling gemaakt tussen de stappen die worden onderscheiden in een planvormingsproces en het proces van translatie. Er wordt hier beargumenteerd dat een planvormingsproces kan worden gezien als een proces van translatie, waarbij netwerkvorming optreedt tussen een focal actor en primaire en secundaire actoren. Dit alles mondt in de vierde paragraaf uit in een conceptueel model, op basis waarvan vijf verwachtingen zijn geformuleerd die de leidraad vormen voor de empirische studie.

4.1 Getrapt actor-begrip

In de inleiding van dit onderzoek werd een actor gedefinieerd als iemand (een menselijke entiteit) die proactief invloed uitoefent of probeert uit te oefenen op het verloop van een planvormingsproces, teneinde zijn eigen belang te verdedigen. Vervolgens heeft in het vorige hoofdstuk een discussie plaatsgevonden omtrent dit begrip. Actor Netwerk-theoretici beschouwen zowel mensen als dingen als actor, omdat zij allebei invloed hebben op menselijk gedrag. Hierop is kritiek geleverd, omdat dingen niet zelf kunnen handelen. Er is beargumenteerd dat zij worden vertegenwoordigd door een menselijke actor in een planvormingsproces. In deze paragraaf vindt een verdere aanscherping plaats van het actor-begrip. Dit wordt gedaan, omdat wat wordt verstaan onder een actor nog steeds zeer algemeen is. Men kan zich bij de planvorming van een GIP immers afvragen of het terecht is om de rijksoverheid, een gemeente en een individuele burger onder dezelfde noemer te plaatsen.

Het begrip ‘actor’ is te algemeen

Het voordeel van de brede actor-definitie in termen van ANT is dat er expliciete aandacht wordt besteed aan de invloed van dingen, maar in de ogen van sommigen wordt hier op een verkeerde manier invulling aan gegeven. Dit onderzoek sluit zich aan bij de critici en de mening wordt gedeeld dat dingen worden vertegenwoordigd door mensen. Op deze manier blijft ANT bruikbaar als denkkader, want de invloed van dingen wordt niet ontkend, maar er wordt nuance aangebracht op dit vlak.

De Actor Netwerk Theorie geeft voorts al de aanzet tot een categorisering van actoren door het benoemen van een ‘focal actor’. Niet alle actoren delen dezelfde kenmerken en niet alle actoren hoeven dezelfde inbreng te leveren om een ontwikkeling te laten slagen. Ter illustratie wordt nogmaals het voorbeeld van Callon aangehaald. In de eerste plaats was er sprake van een focal actor, de initiatiefnemende partij: de groep wetenschappers. Zij leverden de meeste inbreng: ze verzonnen een oplossing voor het probleem en ze probeerden andere partijen tot medewerking te verleiden. Een van deze partijen was de groep vissers. De vissers hoefden niet veel input te leveren voor het experiment van de wetenschappers. Van hen werd een redelijk passieve houding verlangd: hun taak voor het slagen van het experiment bestond slechts uit niet vissen in St. Brieuq Bay voor een bepaalde periode. De belangrijkste partij die de wetenschappers identificeerden was de populatie schelpdieren. De schelpdieren moesten veel actiever participeren in het experiment, doordat zij de nieuwe habitat moesten accepteren.

Wat geconcludeerd kan worden uit de case-studie van Callon, is dat iedere actor in principe een belangrijke rol speelt in het (niet) slagen van het experiment. Vanuit het oogpunt van de focal actor bezien, verschilt desondanks de invloed die een partij heeft of kan hebben op het planvormingsproces en de mate waarin medewerking van de desbetreffende partij essentieel is. Bij grote infrastructuurprojecten is de rijksoverheid doorgaans de focal actor en er is een breeds scala aan actoren die de plannen van de rijksoverheid wil beïnvloeden. Hierbij kan gesteld worden dat medewerking van een provincie, gemeente of andere overheid belangrijker is voor het rijk dan medewerking van bijvoorbeeld een belangenvereniging of individuele burger. Het punt dat hier wordt gemaakt, is dat een focal actor niet in dezelfde mate afhankelijk is van andere actoren. De term ‘actor’ verhult dit en is daarom te algemeen. Het is beter om een onderscheid te maken tussen primaire en secundaire actoren of stakeholders (Clarkson, 1995, pp. 106-107). Om niet te verzanden in kwesties van definities wordt hier volstaan door te zeggen dat het onderscheid tussen actoren en stakeholders erg troebel is en dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van de term actor.

Primaire en secundaire actoren

Om meer recht te doen aan het onderscheid tussen actoren is het verstandiger om ze als primair of secundair aan te duiden. Onderscheid maken tussen actoren is überhaupt van belang, omdat in een planvormingsproces op een

gegeven moment bepaald moet worden welke actor wel en welke actor niet actief betrokken wordt (Spit & Zoete, 2005, p. 85). Door onderscheid te maken tussen actoren is het mogelijk om een beter afgewogen besluit te nemen. Dit is bij GIP's zeker van belang, omdat het aantal direct betrokkenen zeer groot is. Onder een primaire actor wordt een persoon of organisatie verstaan, van wiens voortdurende participatie essentieel is voor het slagen van het project. De slagingskansen van het project komen in gevaar wanneer een van de primaire actoren zich deels of geheel terugtrekt. Overheden zijn vaak primaire actoren bij ruimtelijke projecten, omdat aan hun wetten en regels voldaan moet worden (Clarkson, 1995, pp. 106-107).

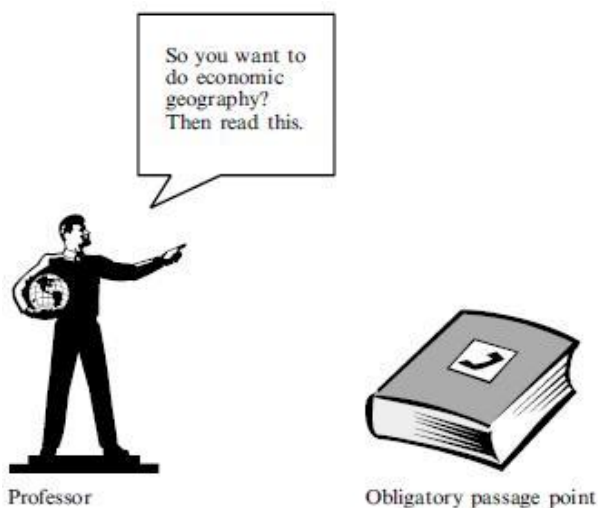
Secundaire actoren daarentegen, kunnen het proces wel beïnvloeden, maar zij zijn niet onmisbaar. Volgens deze definitie worden bijvoorbeeld media en belangenorganisaties tot deze groep gerekend. Vanuit het oogpunt van de focal actor bezien moet gewaakt worden voor onderschatting van deze actoren, zeker als er sprake is van Nimby-gedrag. Secundaire actoren kunnen namelijk de capaciteit hebben om de publieke opinie in hun voordeel te beïnvloeden en daarmee de voortgang van een proces te verstoren (Clarkson, 1995, pp. 106-107). Zogeheten 'dingen' zijn vaak secundaire actoren via vertegenwoordiging. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een milieubeweging of een groep bewoners die zich inzet voor het behoud van een groenstrook. Hieraan wordt toegevoegd dat de milieubeweging of de groep bewoners wordt aangeduid als actor, niet de groenstrook zelf.

In deze paragraaf is er een onderscheid gemaakt tussen een focal, een primaire en een secundaire actor, deze terminologie wordt in de rest van deze studie gehandhaafd. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de wijze waarop instituties (formele procedures) een volwaardige plaats krijgen in de reconstructie van een planvormingsproces tijdens de empirische studie door ze te beschouwen als 'obligatory passage points'.

4.2 Formele procedures als obligatory passage points (OPP's)

Dit onderzoek zou niet volledig zijn als er geen notie werd genomen van formele procedures. In paragraaf 2.4 is beschreven welke procedure in deze scriptie als voorbeeld dient, namelijk de rijkscoördinatieregeling. Vervolgens is in het vorige hoofdstuk beargumenteerd dat de rijkscoördinatieregeling kan worden verwerkt in een Actor Netwerk-analyse, door het als ding te beschouwen dat door een menselijke actor wordt vertegenwoordigd. In deze termen gesproken houdt dit in dat de rijkscoördinatieregeling wordt vertegenwoordigd door de rijksoverheid. Hierbij is in het voorgaande echter geen aandacht besteed aan de wettelijk verplichte perioden van inspraak, die in de regel volgen op de vaststelling van een milieueffectrapport, de vaststelling van een rijksinpassingsplan of het besluit tot ontleening van een ontheffing of vergunning. In deze paragraaf wordt uitgelegd dat deze verplichte inspraakprocedures beschouwd kunnen worden als 'obligatory passage points' (OPP's). Deze term wordt ontleend aan het werk van Callon (1986, pp. 7-8).

Figuur 2. Obligatory passage point



Bron: Barnes, 2002, p. 495

Met een OPP wordt bedoeld dat "anyone wanting to do anything in the discipline needs to make some reference to such points if they are both to be taken seriously, and to do the things that they claim to do (Barnes, 2002, p. 494)." Figuur 2 verduidelijkt dit citaat: zonder kennis over economische geografie (het boek) kun je jezelf geen economisch geograaf noemen. Naar grote infrastructuurprojecten vertaald is de inspraak op een rijksinpassingsplan of een milieuvergunning een OPP. Een OPP kan beschouwd worden als een institutie, omdat het niet is verbonden aan specifieke actoren of situaties (Zucker, 1987, p. 444). Op een startnotitie-m.e.r. kan een

ieder bijvoorbeeld inspraak leveren en m.e.r.-plicht heeft niet betrekking op één specifiek project, dit is een algemene regeling. Dergelijke zaken “become, in effect, ‘obligatory points of passage’ through which all the ‘traffic’ that shifts up and down the networks must pass (Murdoch & Ward, 1995, p. 8).” Dat wil zeggen: de focal actor moet wel op een correcte wijze omgaan met inspraak, anders kan hij zijn doelstelling niet bereiken.

In deze paragraaf is uitgelegd hoe invulling wordt gegeven aan het belang van instituties in deze scriptie. Enerzijds wordt een institutie verweven met het actor-begrip, namelijk door een menselijke actor aan te wijzen als vertegenwoordiger van de institutie. Anderzijds worden instituties beschouwd als obligatory passage points, omdat aan een aantal formele eisen voldaan moet worden om de institutie correct te vertegenwoordigen. Dit is heel belangrijk voor dit onderzoek, omdat hiermee de interactie tussen actoren wordt beïnvloed. De volgende paragraaf zal dit verder verduidelijken.

4.3 Planvormingsproces als proces van translatie

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal belangrijke theoretische veronderstellingen van deze studie besproken. Er is onderscheid gemaakt tussen een focal, primaire en secundaire actor, met als doel om de theorie beter te laten aansluiten bij de pluriforme werkelijkheid. Daarnaast is uitgelegd hoe formele procedures door actoren worden vertegenwoordigd en zodoende hun stempel drukken op het planvormingsproces. In deze paragraaf komt aan bod hoe de voorgaande zaken het perspectief op een planvormingsproces bepalen. Inzichten uit de Actor Network Theorie spelen hierbij tevens een belangrijke rol, omdat het planvormingsproces wordt gezien als een proces van translatie.

Het ruimtelijk plan als een netwerk van actoren

Het proces van translatie is een centraal element in de Actor Network Theorie. ANT is een theorie, dat wil zeggen een stelsel van samenhangende veronderstellingen over hoe de (sociale) werkelijkheid eruit ziet en zich vormt. In het proces van translatie beschrijft Callon (1986) hoe actoren continu een aantal denkbeeldige stappen doorlopen tijdens de vorming van een netwerk. Wanneer een stabiel netwerk zich vormt, kan de focal actor de getransleerde elementen mobiliseren en zodoende kan de gewenste ontwikkeling mogelijk worden gemaakt (De Jong & Wissink, 2008, p. 9).

Een planvormingsproces is geen theorie: met het onderscheiden van stappen in een planvormingsproces worden geen uitspraken gedaan over de posities en de gedragingen van actoren. Het onderscheiden van stappen tijdens planvorming heeft voornamelijk ten doel om structuur aan te brengen (in de analyse van) een proces. In de inleiding is al besproken dat een planvormingsproces de volgende stappen omvat: de probleemidentificatie, de probleemanalyse, het formuleren van doelstellingen, het genereren van een beleidsproduct en de ex ante evaluatie (Spit & Zoete, 2005, pp. 86-88). Een planvormingsproces omvat derhalve alleen de stappen tot de uitvoering van het plan. In de praktijk is de scheiding tussen de verschillende stappen niet zichtbaar aanwezig, het is een cyclisch-iteratief proces, waarbij dezelfde stap verschillende keren genomen kan worden (Spit & Zoete, 2005, p. 86).

Waar de Actor Network Theorie en het proces van translatie in het vorige hoofdstuk wellicht abstract leken, kan het praktisch toepasbaar zijn wanneer het wordt beschouwd als een planvormingsproces. Het woord ‘plan’ in de term ‘planvormingsproces’ moet gelezen worden als ‘netwerk’ dat wordt gevormd door actoren (of beter gezegd: *een stabiel netwerk*, agency). Een planvormingsproces is dan een netwerkvormingsproces, waarbij ANT en de stappen in het proces van translatie inzicht geven in de manier waarop een netwerk zich vormt door interactie tussen actoren. Tabel 1 geeft weer hoe de onderscheiden stappen in het planvormingsproces en het proces van translatie zich tot elkaar verhouden.

Tabel 1. Samenhang tussen de stappen in het planvormingsproces en het proces van translatie

Planvormingsproces	Proces van translatie
Probleemidentificatie	Problematisering
Probleemanalyse	
Doelstellingen	Interesseren
Generatie	Vastlegging
	Mobilisatie
Ex ante-evaluatie	?

Probleemidentificatie en probleemanalyse: problematisering. De probleemidentificatie en –analyse kunnen in de terminologie van Callon worden beschouwd als het moment van problematisering. In een planvormingsproces wordt in deze fase onderzocht of het probleem wel daadwerkelijk een probleem is en uit welke componenten het in dat geval bestaat (Spit & Zoete, 2005, p. 86). De componenten bestaan in het proces van translatie uit

verschillende actoren, er wordt namelijk gezocht naar de actoren die het probleem veroorzaken en naar degenen die het probleem mogelijk kunnen oplossen (zie voor een toelichting paragraaf 3.2).

Formuleren van doelstellingen: interesseren. Op basis van de probleemanalyse worden doelstellingen geformuleerd die moeten leiden tot de oplossing van het probleem. Het vormt de brug tussen het probleem en het opstellen van een beleidsproduct (Spit & Zoete, 2005, p. 86). Deze fase is vergelijkbaar met de fase van interesseren in het proces van translatie. De validiteit van de probleemanalyse of de problematisering wordt in beide gevallen op de proef gesteld. De doelstellingen zullen zodanig geformuleerd moeten worden dat zij minimaal een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem. Is dit niet het geval, dan kan of het probleem, of de reeks doelstellingen verkeerd zijn ingeschat. Met enig inlevingsvermogen kunnen de doelstellingen worden vergeleken met actoren: de focal actor kan (1) het probleem dusdanig hebben geformuleerd dat andere actoren geen interesse hebben in een oplossing of (2) alliantie zoeken met actoren die geen bijdrage (kunnen) leveren aan de oplossing.

Genereren van een beleidsproduct: vastlegging en mobilisatie. Wanneer de fasen of momenten van problematisering en interesseren wel succesvol zijn verlopen, vindt volgens Callon vastlegging en uiteindelijk mobilisatie plaats. In deze fasen zorgt de focal actor ervoor dat alle actoren in het netwerk dezelfde oplossing voor het probleem nastreven. In dat geval is er sprake van agency en is het netwerk *op dat moment* stabiel. Vertaald naar de stappen in het planvormingsproces bevinden de actoren zich dan in de fase van generatie. Er wordt een beleidsproduct opgesteld (een oplossing), in de vorm van een programma of een beleidsvoorstel (Spit & Zoete, 2005, 86). Met nadruk wordt hieraan toegevoegd dat het plan te zien is als een momentopname (Spit & Zoete, 2005, pp. 86-87), zoals agency evengoed een momentopname is. Op dit punt moet duidelijk zijn dat de oplossing, een ruimtelijk plan, gezien kan worden als een resultaat van succesvolle netwerkvorming.

Ex ante-evaluatie: ? Na het genereren van een beleidsproduct, ofwel een ruimtelijk plan, wordt in een planvormingsproces voorts de stap van ex ante-evaluatie onderscheiden. Tijdens deze stap wordt feitelijk het verloop van de planvormingscyclus gecontroleerd, om er zeker van te zijn dat het probleem, de ambitie en de voorgestelde oplossing juist zijn vastgesteld, alvorens over te gaan tot de uitvoering van het plan (Spit & Zoete, 2005, p. 87). In het proces van translatie ontbreekt een dergelijke evaluatiefase. In de volgende subparagraaf zal beargumenteerd worden dat obligatory passage points beschouwd kunnen worden als, of leiden tot, ex ante-evaluatie.

Obligatory passage points als evaluatie

Het stappenschema van Callon eindigt na het vierde moment van mobilisatie, zonder iets te zeggen over de verdere stappen richting implementatie van het plan (Boelens, 2009, p. 192). Hier is het doel niet om verder in te gaan op de implementatie van een ruimtelijk plan, maar wel de tussentijdse schakel: de ex ante-evaluatie. Vanaf het moment dat het netwerk zich heeft gevormd ('mobilisation of allies'), veronderstellen Actor Network-theoretici dat de focal actor doorlopend bezig is met het bij elkaar houden van het netwerk, door de betrokken actoren 'op hun plaats te houden'. Hiermee impliceert ANT dat het netwerk een in zichzelf gekeerde eenheid is die niet bloot staat in invloeden van buitenaf. In de praktijk blijkt dat er bij de planvorming van GIP's wel degelijk invloeden van buitenaf zijn wanneer de rijkscoördinatierегeling van toepassing is, omdat er bij wet vastgelegde mogelijkheden tot inspraak zijn.

In de eerste fase(n) van het planvormingsproces moet de focal actor inschatten welke actoren een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem, ofwel de realisatie van het infrastructuurproject. Het is dus aan de focal actor om te bepalen wie er wel en wie er niet in het netwerk wordt opgenomen. Echter, obligatory passage points verplichten de focal actor ertoe om bepaalde actoren in het netwerk op te nemen. Wanneer een actor bijvoorbeeld bevoegd is om een vergunning of ontheffing te verlenen, dan wordt de focal actor ertoe verplicht om deze actor in het netwerk op te nemen. Doet de focal actor dit niet, dan zal hij niet in staat zijn om zijn doelstelling te halen. Het valt logischerwijs te verwachten dat primaire actoren in een vroeg stadium deel uitmaken van het proces van translatie, doordat de focal actor een groot belang heeft om associaties aan te gaan met deze partijen.

Secundaire actoren hoeven in dit vroege stadium in principe niet betrokken te worden door de focal actor. Zij kunnen het proces immers wel beïnvloeden, maar zijn niet onmisbaar. Geprojecteerd op het onderzoeksobject betekent dit dat de rijksoverheid in beginsel geen secundaire actoren (zoals belangenverenigingen en burgers) hoeft te betrekken bij het planvormingsproces, omdat hun medewerking niet essentieel is voor het slagen van het project. Desalniettemin worden secundaire actoren door de bovengenoemde OPP's in staat gesteld om (indirect) te participeren in het planvormingsproces, door inspraak te leveren op de (voorgestelde) plannen van de focal actor. Het punt is dat de focal actor door dergelijke OPP's ook associaties aan *moet* gaan met secundaire actoren.

Formele procedures (wetgeving) verplichten de focal actor ertoe om de naar binnen gekeerde attitude los te laten. Aandacht voor dergelijke externe invloeden is immers essentieel voor het slagen van het plan (het behoud van het netwerk). Grote infrastructuurprojecten liggen vaak gevoelig in de publieke opinie, dus redelijkerwijs valt te verwachten dat het netwerk en de planvorming wordt blootgesteld aan invloed van buitenaf. Dit kan zich uiten via inspraak (TCI, 2004b, p. 9). Als een ruimtelijk plan is gegeneerd en de relevante actoren door de focal actor zijn gemobiliseerd, zullen OPP's altijd leiden tot evaluatie, omdat de genomen stappen overdacht moeten worden. Als de doelstellingen correct zijn geformuleerd, de juiste actoren zijn betrokken en het plan (tevens het netwerk) waterdicht is opgesteld, kan de stap naar de uitvoering van het plan worden gezet. Is dit niet het geval, dan zal teruggekeerd moeten worden naar de eerdere stappen. De kans is altijd aanwezig dat de focal actor een primaire of secundaire actor verkeerd heeft ingeschat of over het hoofd heeft gezien. In dat geval moet deze in een eerder stadium in het netwerk worden betrokken. Planvorming is een cyclisch-iteratief proces en formele procedures leiden automatisch tot evaluatie en bezinning.

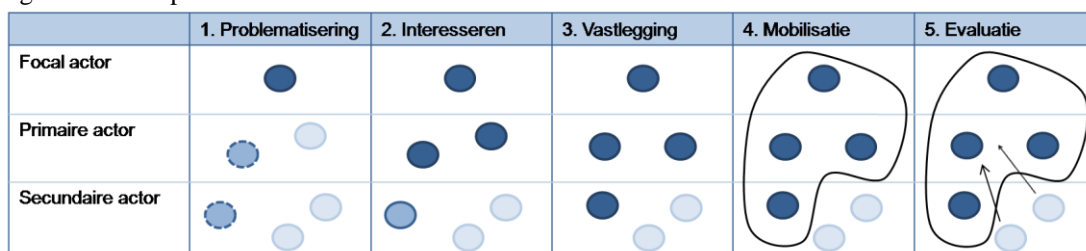
In deze paragraaf is uitgelegd hoe de Actor Network Theorie kan worden toegepast om het planvormingsproces van een GIP te analyseren. Er is besproken dat het planvormingsproces kan worden beschouwd als een proces van translatie, waarin de focal actor probeert primaire en secundaire actoren op de juiste plaats in het netwerk te zetten. Een ex ante-evaluatie van het ruimtelijk plan (het netwerk) vindt plaats wanneer een obligatory passage point moet worden gepasseerd, in dit geval een inspraakronde. Deze gedachtegang wordt in de volgende paragraaf geoperationaliseerd aan de hand van een aantal theoretische verwachtingen, waarvan de juistheid tijdens de empirische studie wordt onderzocht.

4.4 Conceptueel model en verwachtingen

De theoretische studie mondt in deze paragraaf uit in een conceptueel model en een aantal verwachtingen over de wijze waarop een planvormingsproces van een groot infrastructuurproject verloopt. Hetgeen in deze paragraaf wordt besproken vormt het uitgangspunt van de empirische studie, tijdens de empirische studie wordt namelijk onderzocht in hoeverre de theoretische verwachtingen recht doen aan de werkelijkheid. Het doel van deze werkwijze is tweeledig. Enerzijds wordt de praktische toepasbaarheid van de theorie getoetst. Als de theorie overeenkomt met de empirische data heeft het daadwerkelijk verklarende kracht en kan toepassing van de theorie leiden tot een nuttige evaluatie. Anderzijds wordt het inzicht in een planvormingsproces vergroot, ook wanneer de theoretische studie niet overeenkomt met de empirische studie. De theoretische verwachtingen zijn namelijk ideaaltypisch. Wanneer theorie en praktijk niet overeenkomen kunnen hier nuttige conclusies uit getrokken worden, zo kunnen er bijvoorbeeld knelpunten in het planvormingsproces worden geïdentificeerd.

Aan de hand van het conceptueel model in figuur 3 wordt het verloop van het planvormingsproces van een GIP geschetst. Er wordt op verhalende wijze besproken welke stappen tijdens het planvormingsproces worden genomen door een focal actor, in zijn poging om succesvol een netwerk te vormen met primaire en secundaire actoren. De onderstaande beschrijving is een verwerking van de theoretische uiteenzetting die in het voorgaande is gedaan. Ten behoeve van de leesbaarheid worden er geen literatuurverwijzingen geplaatst.

Figuur 3. Conceptueel model



1. Problematisering: De rijksoverheid definieert het probleem en de oplossing en zoekt naar de actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de voorgestelde oplossing van het probleem.

Er is een bepaald probleem, waarvan de oplossing van nationaal belang is. De oplossing is het uitvoeren van een groot infrastructuurproject. Doordat er sprake is van een overkoepelend, nationaal belang neemt de rijksoverheid de regie tijdens het planvormingsproces op zich. Het rijk is daarom de focal actor. Ondanks dat het rijk beschikt over de rijkscoördinatieregeling, waarmee zij een rijksinpassingsplan kan opstellen, is zij afhankelijk van medewerking van andere partijen. Daarom is het identificeren van de relevante actoren de eerste stap die de rijksoverheid zet.

2. Interresseren: Medewerking van actoren met publieke bevoegdheden, zoals het ontlenen van vergunningen en ontheffingen, is essentieel voor het slagen van het project en daarom moet de rijksoverheid per definitie associaties aangaan met deze actoren.

Het rijk heeft een aantal actoren geïdentificeerd die een nuttige bijdrage kan leveren tijdens het planvormingsproces. Echter, niet iedere actor kan of wil een even grote bijdrage leveren aan de voorgestelde oplossing. De rijksoverheid zal dus moeten bepalen wie er wel en wie er niet worden betrokken tijdens het proces. Om tot een keuze te komen onderzoekt het rijk welke actoren OPP's bezitten: de primaire actoren.

Provincies, gemeenten en andere overheden zijn bevoegd om vergunningen en ontheffingen af te geven en zij zijn onmisbaar voor de oplossing van het probleem. De focal actor is dus per definitie gebonden aan deze actoren en zij zullen gelijkgestemd *moeten* raken.

Naast de bovengenoemde primaire actoren identificeert de rijksoverheid nog een secundaire actor die een belangrijke rol kan spelen tijdens het planvormingsproces. Doordat het rijk beschikking heeft over het rijksinpassingsplan is het echter niet strikt noodzakelijk om deze actor te betrekken. Desondanks doet het rijk toch een poging om hem te interesseren voor de oplossing, om in een later stadium tegenwerking en Nimby-gedrag te voorkomen.

3. Vastlegging: De secundaire actor wordt door de rijksoverheid bij het planvormingsproces betrokken, mits hij gelijkgestemd is en een bijdrage wil leveren aan de oplossing.

Deze fase van het planvormingsproces is een versterking van de vorige fase waarin de rijksoverheid probeerde de andere actoren te interesseren voor de oplossing. Als het rijk in de vorige fase succesvol is geweest, kan in deze fase een beleidsproduct worden gegenereerd. Alle betrokken actoren geloven dan in het plan en leveren er een bijdrage aan, zij worden 'vastgelegd'. De secundaire actor participeert ook actief in dit proces, mits hij gelijkgestemd is. Als hij geen actieve bijdrage levert aan het proces zal de rijksoverheid hem niet langer proberen te betrekken. Dit kan het rijk doen, omdat het rijksinpassingsplan wat wordt opgesteld uiteindelijk doorslaggevend zal zijn.

4. Mobilisatie: Het ruimtelijk plan is het resultaat van een gezamenlijke inspanning van gelijkgestemde actoren.

De strategie van het rijk heeft gewerkt: zij heeft de primaire en secundaire actoren verleid om met haar mee te werken aan het project. Dit heeft geresulteerd in een beleidsvoorstel, namelijk het rijksinpassingsplan voor het GIP. Alle primaire en secundaire actoren hebben hier medewerking en goedkeuring aan verleend.

5. Evaluatie: Actoren die door de rijksoverheid niet zijn betrokken bij het planvormingsproces proberen via inspraak hun belang te verdedigen. Dit leidt tot evaluatie, omdat het rijk moet controleren of het plan correct is opgesteld.

Nadat het ruimtelijk plan is vastgesteld tijdens de fase van mobilisatie, breekt een kritieke fase aan voor de rijksoverheid. Aan de rijkscoördinatie-regeling zijn namelijk ook bepaalde perioden van inspraak verbonden en dat stelt actoren die niet bij het planvormingsproces zijn betrokken in staat om kritiek op het gegenereerde plan te leveren.

De rijksoverheid had eerder al primaire actoren aan zich verbonden, maar tijdens deze fase van evaluatie proberen secundaire actoren die tot dusverre buiten beschouwing zijn gelaten, toe te treden tot het netwerk of het netwerk uiteen te laten vallen. Het rijk staat nu voor een tweesprong. Ten eerste kan er gehoor worden gegeven aan de inspraakreactie(s). In dat geval moet het plan worden aangepast, zodat de oplossing voor alle actoren aanvaardbaar is. De tweede optie is om geen gehoor te geven aan de inspraak, met het gevaar dat het OPP niet wordt gepasseerd. Het doel van het rijk is echter om het project ten uitvoer te krijgen, daarom kan aangenomen worden dat er wordt gekozen voor de eerste optie.

In het conceptueel model staan de bovenstaande verwachtingen visueel weergegeven, dit figuur is zeer verhelderend voor wat in het bovenstaande is besproken. In het zesde hoofdstuk, waarin de resultaten van de empirische studie worden besproken, vormen de verwachtingen het uitgangspunt, zowel voor de analyse zelf als de uitwerking ervan.

De uitgangspunten voor het empirisch onderzoek zijn in dit hoofdstuk uiteengezet. Het eerste uitgangspunt is dat er een focal, primaire en secundaire actor wordt onderscheiden. Dit onderscheid is belangrijk, omdat het doel hiervan is om de theorie en de praktijk beter te laten overeenkomen. Hierna is besproken hoe de rijkscoördinatie-regeling het planvormingsproces beïnvloedt en op welke wijze een inspraakronde geïncorporeerd

kan worden bij een Actor Netwerk-analyse. Dit wordt gedaan door inspraak te beschouwen als de ex ante-evaluatiefase tijdens het planvormingsproces. Het planvormingsproces zelf wordt beschouwd als een proces van translatie, dit is gebaseerd op het werk van Callon (1986). Dit alles tezamen genomen verklaart in theorie hoe de planvorming van een groot infrastructuurproject verloopt, een proces waarin een focal actor eerst probeert samen te werken met primaire actoren en, indien mogelijk, ook met secundaire actoren. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek besproken, waarin wordt uitgelegd op welke wijze de data worden verkregen waarmee de toepasbaarheid van de verwachtingen wordt getoetst.

5. Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt besproken welke onderzoeksmethoden worden toegepast om de uitgangspunten en verwachtingen uit het vorige hoofdstuk op juistheid te toetsen. In de eerste paragraaf wordt uitgelegd dat er een case-studie wordt uitgevoerd, dit betekent dat een bestaand GIP wordt gekozen als onderzoeksobject. In de tweede paragraaf wordt ruime aandacht aan deze case besteed (het gaat om het project Noord-West 380 kV van TenneT), waarop in de derde paragraaf wordt uitgelegd op welke wijze de empirische gegevens worden verzameld. Het planvormingsproces van Noord-West 380 kV zal worden gereconstrueerd en om dit met succes te doen wordt er gebruik gemaakt van narratieve interviewtechnieken. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat ten slotte een verantwoording voor de wijze waarop de empirische data worden verwerkt in dit onderzoek.

5.1 Onderzoeksontwerp

In deze paragraaf wordt het onderzoeksontwerp voor de empirische studie besproken. Een onderzoeksontwerp kan gezien worden als het raamwerk voor de collectie en analyse van de data (Bryman, 2008, p. 31). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een case-studie: een diepgaande analyse van een bepaald verschijnsel of geval.

Case-studie

Het doel van dit onderzoek is inzicht verwerven in het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject. Hieruit vloeit logisch voort dat het voor de hand ligt om een GIP te gebruiken als onderzoeksobject. Bij een case-studie is de 'case' het onderzoeksobject zelf en de onderzoeker probeert deze case in de diepte te verklaren (Bryman, 2008, p. 54).

In kwalitatieve studies, zoals dit onderzoek, is een case-studie een veel gebruikt onderzoeksontwerp. Het biedt de onderzoeker de mogelijkheid om de unieke kenmerken van zijn onderzoeksobject te achterhalen (Bryman, 2008, p. 54). Er zijn verschillende typen cases en het is aan de onderzoeker om te bepalen welk type hij wil onderzoeken. Een onderzoeker kan bijvoorbeeld kiezen voor een unieke, extreme case, waarmee hij de uitzondering op de regel wil verklaren. Hij kan echter ook kiezen voor een typische, voorbeeldstellende case, waarbij het doel is om alledaagse omstandigheden en condities te analyseren (Yin, 2003, p. 41).

Voor dit laatste type case wordt in dit onderzoek gekozen. De verwachtingen uit het voorgaande hoofdstuk zijn namelijk niet gebaseerd op een bijzonder soort planvormingsproces. Als er sprake zou zijn geweest van een bijzonder type planvormingsproces, dan zou een extreme, uitzonderlijke case-studie voor de hand liggen. De case waarvoor in dit onderzoek wordt gekozen moet een bredere categorie vergelijkbare cases belichamen en het onderzoeksobject moet geschikt zijn voor het staven van de theoretische verwachtingen (Bryman, 2008, p. 56).

Kritische noot: beperkte generaliseerbaarheid

Een typische of voorbeeldstellende case moet niet verward worden met een representatieve case (Bryman, 2008, p. 56). Met een representatieve case wordt bedoeld dat deze de hele populatie weerspiegelt. In dit onderzoek zou de populatie bestaan uit 'alle grote infrastructuurprojecten in Nederland' bijvoorbeeld. Een voorbeeldstellende case, en case-studies in het algemeen, zijn niet representatief en het doen van generaliserende uitspraken voor de populatie is dus niet mogelijk. Het niet kunnen generaliseren van bevindingen uit een case-studie is de kritiek die standaard wordt geleverd op dit type onderzoeksontwerp. In principe hebben de critici hierin gelijk, maar er valt nuance aan te brengen op dit vlak. Het valt namelijk nog maar te bezien of de generaliseerbaarheid van een onderzoek wordt vergroot wanneer er gebruik wordt gemaakt van meer dan één case-studie. Het zou niet terecht zijn om te stellen dat een onderzoek met drie case-studies wel generaliseerbaar is. Empirische data uit case-studies kunnen formeel pas in een bredere context worden geplaatst als er meer dan 30 case-studies zijn uitgevoerd. Dit is echter praktisch onhaalbaar: het uitvoeren van een dergelijk aantal case-studies vergt simpelweg teveel tijd en moeite en daarbij zal het verwerken van de data te complex worden.

Dat de uitkomsten van dit onderzoek niet generaliseerbaar zijn naar vergelijkbare cases, wil niet zeggen dat zij niets bijdragen aan de kennis over de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Vanuit de kern bezien is het doel van kwalitatief onderzoek ook niet om te zeggen hoe iets altijd gaat of wat het gemiddelde van iets is. Kwalitatief onderzoek draagt bij aan het inzicht in de verscheidenheid van sociale situaties en problemen. Kennis over specifieke situaties kan daarmee iets toevoegen aan de algemene kennis over dat onderwerp (Jansen, 2005, p. 32). Daarnaast bepaalt de lezer van een kwalitatief onderzoek ook zelf de mate van generaliseerbaarheid. Wanneer zij uitkomsten van een kwalitatief onderzoek lezen kunnen zij dat projecteren op hun eigen situatie en ervaringen en daarmee toetsen zij zelf de toepasselijkheid van de theoretische kennis (Van der Arend, 2007, p. 84).

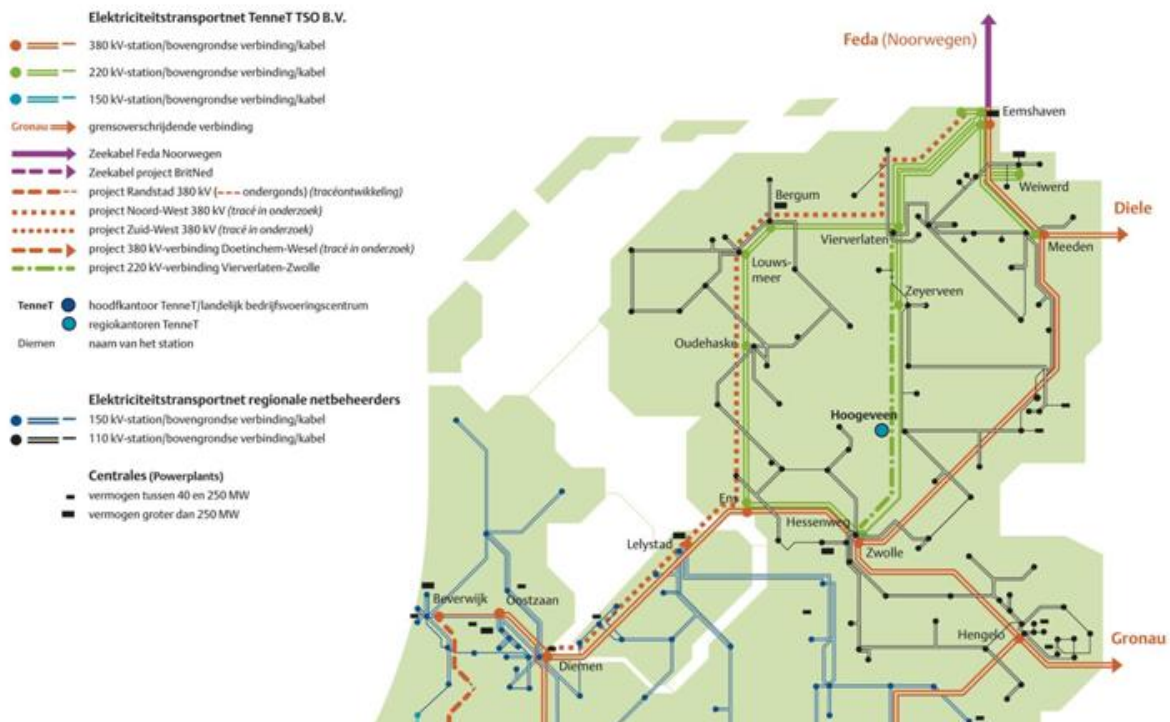
5.2 Case-studie: Noord-West 380 kV

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het raamwerk van de empirische studie. Het gaat om het grote infrastructuurproject Noord-West 380 kV (NW 380), een nieuwe hoogspanningsverbinding tussen Eemshaven, Ens en Diemen. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt er in deze paragraaf geen gebruik gemaakt van literatuurverwijzingen. De volgende teksten zijn in het geheel gebaseerd op, of afkomstig uit de ‘Startnotitie milieueffectrapportage Noord-West 380 kV verbinding: Een nieuwe hoogspanningsverbinding tussen Eemshaven, Ens en Diemen’ en het ‘Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening’, waar nodig tevens aangevuld met informatie uit de interviews (hierover later meer).

Nut en noodzaak van het project

TenneT (voluit: TenneT TSO bv) is als netbeheerder verantwoordelijk voor een goed functionerend landelijk elektriciteitsnetwerk. Het gaat hierbij alleen om transport, TenneT heeft geen zeggenschap over de locaties waar elektriciteit wordt opgewekt. Leveringszekerheid is bij het transport van elektriciteit een kernbegrip, er moet voldoende capaciteit op het net beschikbaar zijn. De vraag naar elektriciteit blijft toenemen en om die reden wordt de productiecapaciteit op grote productielocaties in het noorden van Nederland uitgebreid. In Eemshaven (Groningen) worden de komende jaren meerdere nieuwe elektriciteitscentrales gebouwd en daarnaast neemt de productiecapaciteit op kleinschalige productielocaties (zoals windmolenparken) toe. Tevens is in 2008 een elektriciteitsverbinding vanuit Noorwegen in gebruik genomen (de NorNed-kabel), die in Eemshaven aantakt op het Nederlandse hoogspanningsnet.

Figuur 4. Het elektriciteitsnetwerk in Noord-Nederland



Bron: TenneT, 2009

De bestaande hoogspanningsverbindingen hebben geen capaciteit om meer elektriciteit te transporteren dan in de huidige situatie. Om de opgewekte stroom af te kunnen voeren naar het gebied met de grootste vraag (de Randstad) is de aanleg van een nieuwe hoogspanningsverbinding van Eemshaven, via Ens, naar Diemen noodzakelijk. Elektriciteitsvoorziening maakt deel uit van de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland en daarom is dit voornemen op rijksniveau opgenomen in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III). SEV III is een structuurvisie op basis van de Nota Ruimte en heeft onder meer ten doel om voldoende ruimte voor grootschalige productie en transport van elektriciteit te waarborgen. In het SEV III zijn vier locaties opgenomen waar nieuwe grootschalige elektriciteitsproductie kan plaatsvinden. Buiten Eemshaven zijn hiervoor Borssele, Maasvlakte en Beverwijk opgenomen. De te realiseren hoogspanningsverbinding verbindt de elektriciteitscentrales in Eemshaven met het landelijke 380 kilovolt (kV)-hoogspanningsnet bij Ens en de bestaande 380 kV-verbinding tussen Ens en Diemen (zie figuur 4). Op het traject Ens-Diemen wordt de capaciteit verdubbeld.

Formele procedures

In hoofdstuk 2 is reeds uitgelegd wat formele procedures zijn en hoe de rijkscoördinatieregeling werkt. Voor een beter begrip van de case-studie wordt op deze plaats echter het een en ander herhaald. De nieuwe hoogspanningsverbinding zal ongeveer 225 kilometer lang zijn. Het precieze tracé en de exacte lengte is nog niet bekend, dit wordt in het uiteindelijke besluit door de ministers van Economische Zaken (EZ) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) vastgelegd in een zogenaamd rijksinpassingsplan. De totale procedure voor het bepalen van het exacte tracé van de verbinding omvat drie fasen:

- De startnotitie milieueffectrapportage en de richtlijnen voor het milieueffectrapport (2009).
- Het milieueffectrapport (2009-2011).
- Het opstellen van het rijksinpassingsplan (2011-2012).

De realisatie van de nieuwe verbinding wordt verwacht in de periode 2013-2016.

Het realiseren van een nieuwe hoogspanningsverbinding met een spanning van minimaal 220 kV én een lengte van meer dan 15 kilometer is m.e.r.-plichtig op grond van het 'Besluit milieueffectrapportage'. Een milieueffectrapportage is een wettelijk verplicht onderzoek naar de milieueffecten van belangrijke ruimtelijke beslissingen. De ministeries van EZ en VROM treden samen met TenneT op als initiatiefnemer in de m.e.r.-procedure. Hierbij verzorgt TenneT de voorbereidingen. Het definitieve besluit over het tracé wordt genomen in het rijksinpassingsplan. Het rijksinpassingsplan wordt mede gebaseerd op de uitkomsten van het MER en de inspraak en wordt daarna vastgesteld door de ministers van EZ en VROM. Een rijksinpassingsplan is een ruimtelijk besluit van de rijksoverheid dat in de plaats treedt van een gemeentelijk bestemmingsplan. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 heeft het rijk deze bevoegdheid. Daarvoor bestond deze mogelijkheid ook al in beperkte gevallen, namelijk middels een Tracébesluit.

Voor het ontwikkelen van een nieuwe hoogspanningsverbinding van 220 kV en hoger moeten TenneT, EZ en VROM een aantal specifieke ontwerpcriteria in acht nemen. In het MER vindt een afweging op basis van deze criteria plaats, daarbij kan het gebeuren dat er een conflict tussen de verschillende criteria ontstaat. In het SEV III wordt onder meer aangegeven aan welke criteria nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger moeten voldoen:

1. Nieuwe verbindingen worden volledig bovengronds aangelegd.
2. Nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger worden waar mogelijk en zinvol met bestaande hoogspanningsverbindingen op één mast gecombineerd.
3. Kan dat niet, dan worden nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger waar mogelijk en zinvol gebundeld met bovenregionale infrastructuur of met bestaande hoogspanningsverbindingen. Dit betekent dat er nieuwe masten worden geplaatst naast bestaande infrastructuur. Op deze manier ontstaat geen nieuwe doorsnijding van het landschap.
4. Bebouwing en natuur wordt zoveel mogelijk vermeden bij de ontwikkeling van nieuwe verbindingen.
5. Bij het ontwikkelen van het uiteindelijke tracé wordt buiten de hierboven genoemde criteria uit het SEV III ook rekening gehouden met de landschappelijke structuur en gestreefd naar zoveel mogelijk rechtstand van de masten. Met rechtstand van de masten wordt bedoeld dat de nieuwe verbinding in een zo recht mogelijke lijn van het begin- naar het eindpunt loopt.

Mede op basis van deze criteria is een corridor ontworpen waarbinnen naar verbindingsmogelijkheden wordt gezocht (figuur 5). Deze is opgenomen in de startnotitie milieueffectrapportage. In de startnotitie wordt het voornemen voor de aanleg van de nieuwe hoogspanningsverbinding uitgelegd en wordt aangegeven welke verbindingsalternatieven in het MER onderzocht zullen worden. De startnotitie is de eerste formele stap in de m.e.r.-procedure waarop inspraak mogelijk is. In de zes weken volgende op 25 augustus 2009 heeft een ieder de mogelijkheid gehad om een zienswijze te geven op de startnotitie.

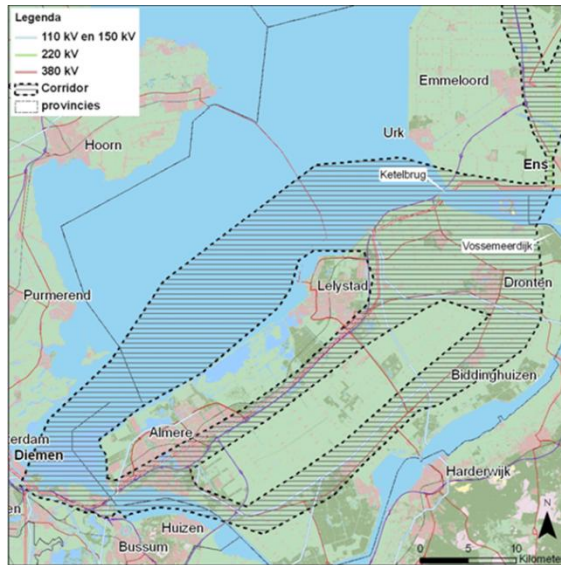
Geografische afbakening: gemeente Almere

Noord-West 380 kV fungeert als case-studie, maar het is onmogelijk om alle actoren tijdens het planvormingsproces te volgen. Het zoekgebied van de nieuwe verbinding is geprojecteerd op het grondgebied van 5 provincies en 34 gemeenten, dus deze grote omvang noopt tot afbakening.

Voor aanvang van de empirische studie kan gesteld worden dat niet alle partijen die betrokken zijn bij NW 380 zich in hetzelfde netwerk zullen bevinden en een gedeeld proces van translatie doorlopen. Een gemeente uit Groningen zal immers weinig of niets te maken krijgen met een gemeente uit Flevoland. Het schaalniveau waarop de empirische studie wordt uitgevoerd kan dus geografisch worden afgebakend. Er is in deze scriptie gekozen om het project af te bakenen op het grondgebied van de gemeente Almere. Alle actoren die worden

betrokken bij het planvormingsproces, doordat er ontwikkelingen gaande zijn in de gemeente Almere die worden veroorzaakt door NW 380, worden bij de analyse betrokken.

Figuur 5. De corridorkaart op het traject Ens-Diemen



Bron: EZ & VROM, 2009, p. 36

Huidige situatie en verbindingsalternatieven in de gemeente Almere

In deze subparagraaf wordt dieper ingegaan op de overwegingen die zijn genomen tijdens de totstandkoming van de corridor op het grondgebied van de gemeente Almere. Dit is nuttig als achtergrondinformatie bij de uitwerking van de resultaten in het volgende hoofdstuk. Het is noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de situatie in Almere, zodat de uitspraken van de respondenten in hun (ruimtelijke) context verstaan kunnen worden.

De gemeente Almere geldt als een van de sleutelgemeenten voor het project Noord-West 380 kV. De positionering van het nieuwe tracé is hier bepalend voor de aansluiting op het transformatorstation in Diemen. In de huidige situatie in de gemeente bevindt zich al een 380 kV-hoogspanningsverbinding. Deze loopt letterlijk dwars door de stad en loopt parallel aan de Hollandsebrug naar het vasteland van Noord-Holland. Vanuit de ontwerpcriteria uit SEV III wordt allereerst onderzocht of combinatie van de nieuwe verbinding met deze lijn mogelijk is. Hierbij wordt de nieuwe verbinding in één mast gecombineerd met de bestaande verbinding. Indien dit technisch of ruimtelijk niet mogelijk blijkt zal bundeling met de bestaande verbinding worden gezocht. In dat geval wordt de nieuwe verbinding naast de bestaande verbinding aangelegd.

Figuur 6. De bestaande 380 kV-verbinding tussen de woningen in Almere Stad



Uit de voorstudie van TenneT is gebleken dat er een aantal knelpunten zijn bij de bovengenoemde optie. In de nabijheid van de bestaande verbinding is veel bebouwing, voornamelijk woningen (figuur 6). Het is alleen

mogelijk om een nieuwe verbinding in de stad te bouwen door woningen te saneren. Daarom is gezocht naar andere alternatieven.

Een ander ontwerp criterium is de mogelijkheid tot bundeling met bovenregionale infrastructuur. De rijksweg A6 doorsnijdt de stad, dus het is een optie om de nieuwe lijn te bundelen met deze infrastructuur (de 'midden-variant'). Indien het technisch mogelijk is kan tevens de bestaande verbinding van de huidige locatie worden verwijderd en worden gecombineerd met de nieuwe verbinding. Dit alternatief kent echter ook enkele belangrijke knelpunten. Zo zijn er plannen om de A6 te verbreden en mogelijk overkluist aan te leggen om de barrièrevorming tussen de stadsdelen weg te nemen, in combinatie met andere stedelijke ontwikkelingen. Verder is er in de huidige situatie rondom de A6 plaatselijk bebouwing die in de invloedssfeer van de nieuwe hoogspanningsverbinding kan komen, ook dit dient vermeden te worden. Een hoogspanningsverbinding geeft namelijk elektromagnetische straling af en binnen een bepaalde zone zijn sommige bestemmingen verboden.

Naast bundeling met de A6, is bundeling met een bestaande 150 kV-hoogspanningsverbinding ten oosten van de stad een mogelijkheid (de 'oost-variant'). Deze lijn komt vanaf de gemeente Dronten het grondgebied van de gemeente Almere binnen. Dit alternatief kent twee grote nadelen. Ten eerste zal de nieuwe 380 kV-verbinding worden gecombineerd in één mast met de bestaande 150 kV-verbinding. Voor de gemeente Almere is dit een groot nadeel, omdat dan de huidige verbinding door de stad in stand blijft. Zo ontstaan er twee doorsnijdingen in de stad en kan een bestaand knelpunt niet worden opgelost. Ten tweede is de bestaande 150 kV-verbinding ter hoogte van Almere Haven ondergronds aangelegd, waardoor de nieuwe 380 kV-verbinding vanaf dat punt richting Diemen een nieuwe doorsnijding van het landschap vormt. Ook hier kunnen knelpunten worden verwacht met betrekking tot bestaande bebouwing.

Het derde verbindingsalternatief in de gemeente Almere is de aanleg van een geheel nieuwe lijn door het Markermeer (de 'west-variant'). Deze verbinding lijkt alleen haalbaar wanneer het technisch mogelijk is om de nieuwe en de bestaande verbinding te combineren in één mast, zodat er wordt voldaan aan het combinatiebeginsel. In dat geval kan de bestaande verbinding door de stad worden opgeruimd. Naast dit grote voordeel wordt bestaande bebouwing in de stad volledig vermeden en hoeven er geen woningen gesaneerd te worden. Het verbindingsalternatief door het Markermeer kent echter twee grote nadelen. Ten eerste is het Markermeer aangewezen als Natura 2000-gebied en in SEV III is aangegeven dat natuur zoveel mogelijk vermeden dient te worden. Een Natura 2000-gebied is krachtens de Vogel- en/of Habitatrichtlijn aangewezen als beschermd natuurgebied. Ten tweede is de ruimtelijke druk op het Markermeer groot. De gemeente Almere heeft bijvoorbeeld verregaande plannen om buitendijks te bouwen (Almere Pampus) en er zijn veel initiatieven voor natuurontwikkeling om de kwaliteit van het Markermeer te verhogen.

Bruikbaarheid van de case-studie

Noord-West 380 kV is als groot infrastructuurproject goed bruikbaar voor de empirische studie, ondanks dat het gaat om een lopend project. In de eerste plaats is NW 380 een tracéproject, waarbij het ruimtelijk gespreide karakter leidt tot veel direct betrokkenen. Daarnaast is er sprake van Nimby-problematiek, wat voornamelijk wordt veroorzaakt door de (omstreden) angst voor elektromagnetische straling. Verder is de rijkscoördinatie-regeling van toepassing op dit project en er wordt met de aanleg van de verbinding een nationaal belang gediend. Kortom, NW 380 voldoet aan de beschrijving van GIP's die is gegeven in hoofdstuk 2. Echter, doordat het project nog niet is afgerond verdient de bruikbaarheid van de case-studie enige toelichting.

Uit de beschrijving van de case-studie is gebleken dat het project nog niet is voltooid. Tijdens het schrijven van deze scriptie worden namelijk de zienswijzen op de startnotitie-m.e.r. in behandeling genomen en naar verwachting wordt het rijksinpassingsplan pas in 2012 vastgesteld. Het lijkt aannemelijk om het planvormingsproces te analyseren in de aanloop naar het definitieve rijksinpassingsplan. Voor een goede analyse is dit echter niet noodzakelijk: ook de startnotitie-m.e.r. kan als het gegeneerde beleidsvoorstel worden gezien, zoals dat is besproken in het vorige hoofdstuk. Het planvormingsproces tot en met het publiceren van de startnotitie wordt dan als uitgangspunt genomen voor de empirische studie.

Naast het feit dat NW 380 op deze manier bruikbaar is als case-studie, heeft deze aanpak een groot bijkomend voordeel. In dit stadium van het project wordt nog niet op tot in het detail getraceerd, men heeft eerst naar de contouren gezocht waarbinnen naar een definitief tracé wordt gezocht. Secundaire actoren zoals omwonenden en primaire actoren zoals individuele grondbezitters hebben daarom nog geen (actieve) rol kunnen spelen in het proces, omdat dit schaalniveau nog niet is bereikt. Er is sprake van een overzichtelijk aantal betrokken actoren, uitermate geschikt voor een diepgaande analyse. Ook de geografische afbakening van de gemeente Almere draagt hieraan bij, alleen al door het feit dat het aantal betrokken gemeenten wordt gereduceerd tot één.

Voor dit moment is de beschrijving van de case-studie toereikend. In het volgende hoofdstuk zal meer duidelijk worden over het verloop van het planvormingsproces en de betrokkenheid van actoren.

5.3 Wijze van gegevensverzameling

In de vorige paragrafen is het kader van de empirische studie omschreven, in deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de manier waarop de data worden verkregen. Het doel van het empirische deel van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre het zinvol is om het planvormingsproces te zien als een proces van netwerkvorming (proces van translatie), waarbij expliciete aandacht wordt besteed aan de betrokken actoren. Dit wordt gedaan door een reconstructie te maken van het planvormingsproces van NW 380, zoals dat tot dusverre is verlopen. De actoren staan centraal in deze reconstructie, omdat wordt geanalyseerd hoe zij zich tot elkaar verhouden. De reconstructie wordt gemaakt met behulp van de verwachtingen uit paragraaf 4.4, zij zijn tevens leidend tijdens de analyse van de empirische data.

Observatie, documentanalyse of interviews?

Er zijn drie opties voor de gegevensverzameling: observatie, documentanalyse en het afnemen van interviews. Voor de laatste optie wordt gekozen. Observatie als wijze van gegevensverzameling valt af, omdat het onmogelijk is om alle actoren die betrokken zijn bij het planvormingsproces doorlopend te observeren (Van der Arend, 2007, p. 69). Verdere toelichting hierbij is overbodig. Een documentanalyse is bij dit onderzoek ook weinig zinvol, omdat er slechts één document openbaar is gepubliceerd: de startnotitie-m.e.r. Daarnaast kunnen er op basis van de startnotitie geen uitspraken worden gedaan over het verloop van het planvormingsproces. Een andere vorm van documentanalyse is om de correspondentie tussen de actoren te analyseren gedurende een bepaald tijdsbestek. Hierbij kan gedacht worden aan de frequentie van het contact en de taaluitingen tijdens het contact. Deze aanpak lijkt zinvol, maar de praktische uitvoering is problematisch. Correspondentie, bijvoorbeeld per e-mail, verloopt in een diffuse arena. Het is onmogelijk om een goed beeld te krijgen van alle vormen van contact tussen de deelnemers aan het planvormingsproces. Daarbij zou de drempel voor medewerking aan het onderzoek zeer hoog zijn om redenen van privacy.

Interviewen is de meest gekozen methode voor de dataverzameling in deze scriptie. Er zijn grofweg twee typen interviews: het ongestructureerde interview en het semi-gestructureerde interview (Bryman, 2008, p. 438). Het voornaamste verschil tussen beide typen is de relatie onderzoeker-respondent. Bij een semi-gestructureerd interview is het karakter van het gesprek open, maar heeft de onderzoeker een duidelijk leidende functie. De onderzoeker stelt zich tijdens een ongestructureerd interview passiever op en hij reageert simpelweg op datgene wat waardevol voor hem is (Bryman, 2008, p. 438). In dit onderzoek wordt een bijzondere methode van ongestructureerd interviewen toegepast, namelijk narratief interviewen.

Narratief interviewen

Het planvormingsproces van NW 380 en het gedrag van actoren vindt grotendeels plaats buiten de waarneming van de onderzoeker. Om die reden ligt het voor de hand om participanten van het proces te benaderen en hen te laten vertellen over hun belevingen en ervaringen van het planvormingsproces (Van der Arend, 2007, p. 69). Dergelijke informatie wordt verkregen tijdens open, kwalitatieve interviews. Deze ongestructureerde interviews hebben ten doel om respondenten nauwkeurige beschrijvingen te laten geven van gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt. Dit resulteert vaak in verhalen, daarom worden zij ook wel narratieve interviews genoemd (Van der Arend, 2007, p. 69; Weiss, 1994, pp. 4-7).

De gedachte achter een narratief interview is dat de respondent zo direct mogelijk sociale gebeurtenissen reconstrueert vanuit zijn eigen perspectief (Jovchelovitch & Bauer, 2000, p. 59). Het open en ongestructureerde karakter van narratief interviewen stimuleert de respondent om vrijuit te spreken. Tijdens een goed lopend narratief interview is er geen sprake van een staccato afwisseling tussen vragen en antwoorden, maar is de respondent een doorgaand verhaal aan het vertellen. Op deze manier is hij in staat om een zo concreet en gedetailleerd mogelijk beeld te geven van een gebeurtenis (Van der Arend, 2007, pp. 70-71; Weiss, 1994, pp. 9-14). De terughoudendheid van de interviewer leidt ertoe dat hij alleen ingrijpt wanneer het verhaal van de respondent te ver afwijkt van het onderwerp waar hij meer over wil weten. De respondent wordt in principe niet onderbroken, zodat hij op een spontane wijze en in zijn eigen woorden gebeurtenissen kan omschrijven (Bates, 2004, p. 16). Het doel van een narratief interview is hiermee geenszins het geven van een objectieve rapportage, het gaat puur om de beleving van de respondent (Van der Arend, 2007, p. 70).

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt wat de aard van een narratief interview is, de vervolgvraag is waarom men een dergelijke interviewmethode zou willen toepassen. De kracht van een narratief interview is dat uitspraken worden gedaan tijdens een uitvoerige beschrijving van de context. In een semi-gestructureerd interview kan een uitspraak een direct antwoord zijn op een vraag, zonder dat de context van dit antwoord is

geschetst. Er is dan geen goed beeld van de motieven van de respondent om dat bepaalde antwoord te geven. Een verhaal in een narratief interview “is not just a listing of events, but an attempt to link them both in time and meaning (...) It is the plot that gives coherence and meaning to the narrative, as well as providing the context in which we understand each of the events, actors, descriptions, goals, morals and relationships that usually form a story (Jovchelovitch & Bauer, 2000, p. 59).” Kortom, tijdens een narratief interview wordt een meer allesomvattend en samenhangend beeld geschetst van de werkelijkheidsopvatting van de respondent.

Meer dan bij andere interviewmethoden kan de barrière tussen de respondent en de interviewer worden weggenomen. Een barrière kan ontstaan door verschillen in een haast oneindige lijst persoonskenmerken, zoals religie, opleiding en inkomen. Narratief interviewen wordt daarom vaak toegepast bij onderzoek naar gemarginaliseerde bevolkingsgroepen: “Communities, social groups and subcultures tell stories with words and meanings that are specific to their experience and way of life. The lexicon of a social group constitutes its perspective on the world, and it is assumed that narration’s preserve perspectives in a more genuine form. Storytelling is a skill relatively independent of education and language competence; while the latter is unequally distributed in any population, the competence to tell stories is not, or at least less so (Bates, 2004, p. 17).” Ondanks dat dit onderzoek geen bepaalde maatschappelijke subgroepen centraal stelt, blijft het voordeel van narratief interviewen geldig dat ruis tussen de onderzoeker en de respondent wordt beperkt.

Selectie van respondenten

In tegenstelling tot een kwantitatief onderzoek is het bij een kwalitatief onderzoek niet mogelijk om middels een berekening te bepalen wanneer voldoende data (respondenten) zijn verzameld. Het is aan de onderzoeker om te bepalen wanneer het punt van ‘theoretical saturation’ is bereikt (Bryman, 2008, p. 700). De onderzoeker bepaalt wanneer er voldoende informatie is ingewonnen, dit punt wordt meestal bereikt wanneer nieuwe interviews geen nieuwe informatie meer opleveren (Jansen, 2005, p. 27). Voor het afnemen van de interviews is gezocht naar respondenten die kunnen spreken namens de actoren die tot dusverre een rol hebben gespeeld in het planvormingsproces van NW 380, zodat er een volledige reconstructie van het planvormingsproces kan worden gemaakt. De belangrijkste selectievoorwaarde is dat alle relevante subgroepen zijn vertegenwoordigd (Wester, 2005, p. 11). Het is dus niet wenselijk om bepaalde groepen bewust buiten beschouwing te laten, want dan doen de uitkomsten geen recht aan de werkelijkheid.

De belangrijkste actoren tijdens het planvormingsproces van NW 380 ten aanzien van de gemeente Almere zijn: TenneT, het ministerie van EZ, het ministerie van VROM, de provincie Flevoland en de gemeente Almere. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid aan bod komen waarom juist deze actoren zo belangrijk zijn, op deze plaats wordt slechts een korte verklaring gegeven.

In de eerste plaats is TenneT als technisch initiatiefnemer van het project een belangrijke actor. Om te voldoen aan haar wettelijke verplichting om voldoende transportcapaciteit op het elektriciteitsnetwerk beschikbaar te hebben heeft TenneT dit project geïnitieerd. Inherent aan dit initiatief zijn de ministeries van EZ en VROM betrokken geraakt bij het planvormingsproces. Zij zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de inhoud van de startnotitie-m.e.r., het milieueffectrapport en het rijksinpassingsplan. Tijdens het opstellen van het zoekgebied in de gemeente Almere zijn de provincie Flevoland en de gemeente zelf betrokken geraakt bij het proces. In de eerste plaats de provincie, als overkoepelende instantie voor de gemeenten en in de tweede plaats de gemeente, als verantwoordelijke voor de ruimtelijke ontwikkelingen op haar grondgebied.

Om een goed inzicht in het planvormingsproces te krijgen, zijn vertegenwoordigers van deze vijf actoren benaderd voor een interview. Zij wilden allen meewerken aan dit onderzoek en tijdens gesprekken met een tijdsduur variërend van 1 tot 2 uur is het planvormingsproces van NW 380 besproken. De gesprekken waren open en informeel van karakter en na het afnemen van negen interviews kwamen geen nieuwe zaken meer aan het licht. Zodoende is er besloten dat er voldoende informatie is verzameld en dat het punt van ‘theoretical saturation’ is bereikt. Van alle afgenomen interviews zijn geluidsopnames gemaakt, om de kans op het verlies van waardevolle informatie tijdens het verslagleggen van de gesprekken te beperken. Voor aanvang van het interview is hiervoor toestemming gevraagd aan de betrokken respondenten. Een omschrijving van de personen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek is na te lezen in de bijlage.

In deze paragraaf is de wijze van gegevensverzameling en de selectie van respondenten besproken. Tussen deze stap en het uitwerken van de resultaten zit de stap van data-interpretatie en dataverwerking. Over deze schakel in het onderzoek handelt de volgende paragraaf.

5.4 Wijze van dataverwerking

In deze paragraaf wordt besproken op welke manier de informatie van de respondenten gebruikt moet worden om de kwaliteit van de theoretische verwachtingen te testen. Netwerkvorming is een abstract begrip, een netwerk is niet (direct) tastbaar of zichtbaar. In het eerste deel van deze paragraaf wordt besproken of, en zo ja hoe, netwerkvorming geïdentificeerd kan worden. Daarna wordt ingegaan op de manier waarop de interviews zijn vastgelegd, dus de wijze waarop gesproken taal is omgezet naar bruikbare tekst voor toepassing in dit onderzoek. Ten slotte wordt een vooruitblik gegeven op het volgende hoofdstuk door te omschrijven hoe de uitspraken van de respondenten in dit onderzoek worden ingepast.

Operationaliseren

Het operationaliseren (in meetbare termen uitdrukken) van een theoretisch concept als netwerkvorming is uitermate lastig. Er zijn namelijk geen objectief meetbare termen voor. Het is bijvoorbeeld niet correct om te concluderen dat TenneT en het ministerie van EZ na drie vergaderingen een netwerk vormen. Er zijn geen theoretische of methodologische bevindingen die een dergelijke conclusie ondersteunen. Het identificeren van een (conceptueel) netwerk is daarom een subjectieve aangelegenheid die is weggelegd voor de onderzoeker. Ter illustratie: na drie vergaderingen tussen TenneT en EZ is de juiste conclusie dat er sprake is van interactie tussen beide actoren. De onderzoeker plaatst deze bevinding in het bredere kader van zijn eigen onderzoek en bepaalt of er sprake is van netwerkvorming. Het vaststellen van een netwerk is daarmee geen feit, het is een hulpmiddel om de (complexe) werkelijkheid inzichtelijk te maken.

Een veelgebruikte methode bij het operationaliseren en het analyseren van kwalitatieve data is coderen. Hierbij wordt een sleutelbegrip gecodeerd aan de hand van een aantal woorden of zinsdelen die kunnen duiden op de aanwezigheid van het sleutelbegrip (Bryman, 2008, p. 550). In dit onderzoek bijvoorbeeld is het sleutelbegrip 'netwerkvorming'. Om dit aan te tonen kunnen begrippen worden aangewezen die hierop duiden, zoals 'overleg', 'gezamenlijk', 'afspraken' of 'vertrouwen'. Het zou zelfs nog mogelijk zijn om tijdens het interview met een actor het aantal verwijzingen naar andere relevante actoren in het planvormingsproces te turven. Om twee redenen wordt in deze studie echter geen gebruik gemaakt van een dergelijke aanpak. Ten eerste ontbreekt iedere vorm van referentiemateriaal. Dit onderzoek is een zogeheten n=1 studie, dus er zijn geen verschillende cases die op basis van dezelfde meettermen onderling vergeleken kunnen worden. Een bepaalde score op een code heeft geen waarde, omdat er bijvoorbeeld geen gemiddelde genoemd kan worden. Dit probleem zou overigens blijven bestaan wanneer dit onderzoek meerdere case-studies bevat. Hoe worden onderlinge afwijkingen dan verklaard, door toeval of een verschillende context?

Ten tweede draagt coderen niet bij aan het behalen van de doelstelling van deze scriptie. Het doel is om het inzicht in een planvormingsproces van een groot infrastructuurproject te vergroten door een netwerkbenadering toe te passen, niet om vast te stellen of er veel of weinig netwerkvorming plaatsvindt. Met andere woorden: het gaat om kwaliteit, niet om kwantiteit. Om die reden is er gekozen voor een narratieve interviewmethode, omdat met behulp van de inzichten en ervaringen van de respondenten een breed beeld geschetst kan worden van het verloop van het planvormingsproces. Coderen zou het narratieve interview ontkrachten, doordat het opsplitsen van tekstdelen leidt tot het verlies van de context (Bryman, 2008, p. 553). Het begrip van woorden in hun context zal meer bijdragen aan het behalen van de onderzoeksdoelstelling dan het analyseren van tekstdelen als losse flarden in frequentietabellen.

De verwachtingen uit paragraaf 4.4 worden als uitgangspunt voor de empirische studie genomen. Zij vormen feitelijk al de operationalisering van netwerkvorming, door de uitwerking van het proces van translatie. De verhalen die de respondenten vertellen bevestigen of ontkrachten deze uitwerking. De onderzoeker moet hierbij zelf inschatten of er voldoende bewijs wordt geleverd om een verwachting te bevestigen en zo niet, dan moet beargumenteerd kunnen worden waarom de verwachting onjuist is. Kwalitatief onderzoek zal altijd een subjectieve component bevatten, maar dit is niet bezwaarlijk wanneer de onderzoeker zijn stappen en conclusies goed kan onderbouwen.

Vastleggen van informatie

Het afnemen van een narratief interview resulteert niet direct in een toepasselijk verhaal, de taak is aan de onderzoeker om zijn verhaal te schrijven. De onderzoeker licht bepaalde onderdelen uit het verhaal van de respondent die relevant zijn voor hem en maakt hier vervolgens weer een eigen, lopend verhaal van (Czarniawska, 2004, pp. 118-129). Het voordeel hiervan is dat de onderzoeker een rijke schat aan bruikbare informatie heeft, maar tegelijkertijd is het nadeel dat hij een interpretatieslag moet maken. Tijdens het interpreteren kan de onderzoeker delen van de verhalen van de respondent verkeerd inschatten of in een verkeerde (nieuwe) context plaatsen.

Om dergelijke fouten te voorkomen tijdens het vastleggen van de informatie is er een controlestap uitgevoerd. Na het afnemen van de interviews heeft de onderzoeker uitgebreide verslagen geschreven van de relevante zaken die zijn besproken tijdens de gesprekken. Het gaat niet om transcripten, maar om goed lopende verhalen waarin niet-relevante zaken achterwege zijn gelaten. Om er zeker van te zijn dat de woorden van de respondent niet zijn verdraaid, uit hun context zijn getrokken of verkeerd zijn geïnterpreteerd, heeft de respondent zelf een controle uitgevoerd. De conceptverslagen zijn namelijk naar de respondenten verstuurd met daarbij de vraag om de inhoud ervan kritisch door te nemen en te controleren op juistheid. De respondenten waren tevens in staat om zaken toe te voegen waarvan zij vonden dat ze in het verhaal thuishoorden. Na deze controlestap is de inhoud van het verslag met wederzijdse instemming van onderzoeker en respondent vastgelegd. Deze procedure heeft plaatsgevonden bij alle geïnterviewde personen.

In dit hoofdstuk is het methodologische deel van dit onderzoek afgesloten. Er is uitgelegd hoe de uitgangspunten en verwachtingen uit hoofdstuk 4 worden onderzocht en hoe met behulp van een case-studie en narratieve interviews voldoende empirische data verkregen kan worden. Het voorgaande is erg belangrijk voor het onderzoek, omdat het bepalend is voor de manier waarop de resultaten worden uitgewerkt en op waarde worden geschat. De verwezenlijking hiervan vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek besproken. Met behulp van narratieve interviews is informatie verzameld om aan de hand van de theoretische verwachtingen uit hoofdstuk 4 het planvormingsproces van Noord-West 380 kV te reconstrueren. Deze reconstructie vindt plaats in paragraaf 6.1. Uit deze paragraaf blijkt hoofdzakelijk dat het categoriseren van actoren in de praktijk problematisch is. Op deze problematiek gaan paragraaf 6.2 en 6.3 dieper in. Er wordt beargumenteerd dat een categorisering op basis van formele bevoegdheden geen recht doet aan de pluriforme werkelijkheid. Wanneer het actor-begrip in tijd en ruimte wordt geplaatst komt men erachter dat beïnvloedingsmogelijkheden van een actor tijdens het verloop van een planvormingsproces veranderen en dat de ruimtelijke schaal waarop een actor actief is bepalend is voor zijn positie tijdens het proces.

Woord vooraf

Voordat de resultaten van het empirisch onderzoek worden besproken, wordt op deze plaats nog een korte toelichting gegeven op enkele zaken. Dit heeft betrekking op de manier waarop de interviews zijn afgenomen en de informatie die zij hebben opgeleverd.

Voor aanvang van ieder interview heeft de onderzoeker een korte inleiding tot het gesprek gegeven. In deze inleiding heeft de onderzoeker verteld wat de aanleiding van het gesprek is en welke onderwerpen hij wil bespreken. Na deze inleidende informatie is de respondenten gevraagd wie zij zijn, wat hun huidige werkzaamheden zijn en welke relevante werkzaamheden zij in het verleden hebben uitgevoerd. Verder is de respondenten gevraagd aan te geven in welke hoedanigheid zij betrokken zijn bij NW 380 en welke taken zij ten behoeve van het project vervullen. Vanaf dit punt lag het initiatief in het gesprek meer in handen van de respondenten en spraken zij vrijuit over het verloop van het planvormingsproces en de ervaringen die zij tijdens dit proces hebben opgedaan. De onderzoeker heeft de respondenten zo min mogelijk onderbroken en stelde alleen vragen bij onduidelijkheden.

De hierboven beschreven aanpak resulteerde in interessante verhalen over de belevingen van de respondenten. Een opvallende bevinding tijdens het interviewen is dat de respondenten NW 380 vaak vergeleken met andere vergelijkbare projecten en dat zij hierbij dieper ingingen op voornoemde gevallen. Om het open karakter van de interviews te waarborgen heeft de onderzoeker ervoor gekozen om de respondenten er niet toe te dwingen om zich uitsluitend te beperken tot het planvormingsproces van NW 380. Dit heeft geen grote gevolgen voor de validiteit van dit onderzoek, omdat het conceptueel model en de theoretische verwachtingen niet uitsluitend betrekking hebben op NW 380. De uitgangspunten uit hoofdstuk 4 hebben betrekking op GIP's in het algemeen en NW 380 is een *hulpmiddel* om dit onderzoeksobject inzichtelijk te maken.

6.1 Reconstructie van NW 380

In deze paragraaf wordt het planvormingsproces van NW 380 gereconstrueerd vanuit het Actor Netwerk-perspectief dat eerder is geschetst in hoofdstuk 4. In paragraaf 4.4 zijn op basis van een literatuurstudie een vijftal verwachtingen geformuleerd over het verloop van een planvormingsproces van een GIP en in deze paragraaf worden zij puntsgewijs onderzocht op juistheid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de informatie die is vastgelegd in de verslagen van de interviews. Omdat NW 380 een lopend project is wordt het planvormingsproces tot en met publiceren van de startnotitie-m.e.r. gereconstrueerd. Het gaat hierbij om de manier waarop de corridor (het zoekgebied) tot stand is gekomen door interactie tussen actoren die tot dusverre betrokken zijn geweest bij het project.

De stappen die in paragraaf 4.4 worden onderscheiden zijn: problematisering, interesseren, vastlegging, mobilisatie en evaluatie. Het gaat om alle stappen die ondernomen worden voorafgaand aan de uitvoering van het plan, in dit geval de startnotitie-m.e.r. Er wordt nu aangevangen met de reconstructie van de eerste stap: problematisering.

1. Problematisering: De rijksoverheid definieert het probleem en de oplossing en zoekt naar de actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de voorgestelde oplossing van het probleem.

In theorie is de eerste stap tijdens het planvormingsproces de fase van problematisering. De verwachting luidt dat de rijksoverheid de initiatiefnemer van, en tijdens het proces is, omdat het grote infrastructuurproject van nationaal belang is. Ondanks dat de rijkscoördinatie-regeling van toepassing is, zoekt het rijk naar actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing tijdens het planvormingsproces.

De eerste vraag die bij deze verwachting wordt gesteld, is wie de initiatiefnemer (focal actor) bij Noord-West 380 kV is. Is dit TenneT, de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet of het ministerie van Economische Zaken, de portefeuillehouder van elektriciteitsvoorziening? Hier kunnen verschillende visies op losgelaten worden.

Eenzijds kan het ministerie van EZ worden beschouwd als focal actor. In de Elektriciteitswet en de Tracéwet worden namelijk concrete categorieën projecten (rijksprojecten) genoemd waarvan de rijksoverheid de ruimtelijke inpassing doet. Dat wil zeggen dat het rijk een rijksinpassingsplan opstelt en de coördinatie van de benodigde vergunningen regelt. Bij rijksprojecten zijn de betrokken ministers eindverantwoordelijk voor de te nemen besluiten. De rijksoverheid trekt NW 380 naar zich toe, om twee redenen. Ten eerste is er sprake van een rijksbelang, de realisatie van de hoogspanningsverbinding is namelijk van nationaal belang. Ten tweede, en hiermee samenhangend, kent NW 380 een hoog potentieel Nimby-gehalte. Private actoren, maar ook decentrale overheden, willen dergelijke projecten vaak niet op hun grondgebied. Als de rijksoverheid dit project niet in handen neemt ontstaat het risico dat er überhaupt geen nieuwe hoogspanningsverbinding wordt gerealiseerd en daarmee komt het nationaal belang in geding.

Anderzijds is uit de interviews gebleken dat het niet geheel terecht is om EZ aan te wijzen als focal actor. TenneT is namelijk als beheerder van het landelijke hoogspanningsnet verantwoordelijk voor een goed functionerend elektriciteitsnetwerk en vanuit die verantwoordelijkheid kan TenneT als initiatiefnemer van het project worden beschouwd. De afspraken die tussen TenneT en EZ zijn gemaakt houden in dat EZ initiatiefnemer is en dat TenneT technisch initiatiefnemer is. TenneT heeft de juridische verplichting dat de hoogspanningsverbindingen er zijn en er kunnen zijn. Daarvoor voert TenneT de relevante onderzoeken uit. EZ is vervolgens verantwoordelijk dat de inhoud van het onderzoek en de kwaliteit van de besluiten goed is. EZ heeft een besluitvormende functie. Zij controleren of de stappen zorgvuldig en netjes zijn gezet.

Het blijkt niet eenvoudig te zijn om een antwoord te geven op de vraag welke actor bij NW 380 de initiatiefnemer is. Bij Noord-West 380 kV is wel sprake van een nationaal belang, maar de meest productieve actor tijdens het planvormingsproces is niet de rijksoverheid, dit is TenneT. Doordat de rijkscoördinatieregeling op het project van toepassing is, lijkt er sprake te zijn van een formele focal actor (het bevoegd gezag: EZ en VROM) en een informele focal actor (TenneT).

De theoretische verwachtingen zijn zodanig opgesteld, dat er een productieve rol is weggelegd voor de focal actor. Naar verwachting bepaalt de focal actor immers welke actoren hij nodig heeft om zijn probleem op te lossen, dat wil zeggen een goede ruimtelijke inpassing van het nieuwe hoogspanningstracé. Voor deze rol komt TenneT eerder in aanmerking dan de rijksoverheid. Om die reden wordt TenneT beschouwd als de focal actor tijdens de analyse van het planvormingsproces van NW 380, met de kanttekening dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ruimtelijke plannen: de startnotitie-m.e.r., het milieueffectrapport en het rijksinpassingsplan. Ter vervolg van deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre TenneT heeft gezocht naar relevante actoren tijdens het opstellen van de startnotitie-m.e.r.

Voor de vaststelling van de startnotitie-m.e.r. en het slagen van NW 380 in het geheel is medewerking van EZ en VROM essentieel voor TenneT. Deze ministeries worden aangeduid als primaire actoren, omdat zij een aantal 'obligatory passage points' bezitten. Het is in Nederland namelijk zo geregeld dat de ministeries van EZ en VROM in een bepaald stadium van het planvormingsproces betrokken zijn, bijvoorbeeld in het kader van het MER, startnotitie-m.e.r. en het rijksinpassingsplan. Dit zijn dan ook de belangrijkste OPP's die gepasseerd moeten worden om het project NW 380 te laten slagen. Aan het passeren van deze OPP's is samenwerking met EZ en VROM onlosmakelijk verbonden.

Naast deze ministeries heeft TenneT nog een aantal actoren geïdentificeerd die zij noodzakelijkerwijs moet betrekken bij het planvormingsproces. Hiervoor heeft TenneT een specifieke strategie bedacht, die valt aan te duiden als 'trechter-principe'. Met dit principe wordt bedoeld dat de actoren waarvan wordt verwacht dat zij de grootste invloed op het planvormingsproces kunnen hebben, het eerst bij het proces worden betrokken. In eerste instantie is gedacht aan de partijen die beslissingsbevoegd zijn. Dit heeft ertoe geleid dat TenneT na het ambtelijk overleg met EZ en VROM, tevens het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de betrokken provincies heeft gesproken voor een eerste kennismaking. Het gaat om de provincies Groningen, Friesland, Overijssel, Flevoland en Noord-Holland.

De reden dat bijvoorbeeld het ministerie van LNV is benaderd, is dat LNV een OPP bezit. Ten behoeve van de west-variant zou LNV vergunningen moeten afgeven, zoals de Natuurbeschermingswetvergunning. Wanneer het ministerie van LNV dit niet doet, kan het rijksinpassingsplan ook geen doorgang vinden.

Dit neemt niet weg dat het lastig is om eenduidig te bepalen welke actoren primair of secundair zijn. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat beslissingsbevoegde actoren de eerste partijen zijn die TenneT relevant acht voor de realisatie van Noord-West 380 kV. Deze partijen zouden allemaal aangeduid kunnen worden als primaire actoren met OPP's. Echter, voor de vaststelling van de startnotitie-m.e.r., waarover het hier handelt, zijn alleen EZ en VROM bevoegd en daarom worden alleen zij aangemerkt als primaire actoren in dit stadium. Tijdens deze fase van het project zijn het ministerie van LNV en de provincies secundair, omdat zij niet essentieel zijn voor de vaststelling van de startnotitie. In latere stadia is hun medewerking echter wel essentieel, wanneer zij vergunningen en ontheffingen moeten verlenen.

Het bovenstaande geldt ook voor de relevante gemeenten. Gemeenten zullen altijd proberen te bereiken dat de verbinding niet op hun grondgebied komt, het eerder genoemde Nimby-principe. Als dit onvermijdelijk is zullen gemeenten proberen de schade te beperken tot een minimum. De gemeenten spelen wat dat betreft een belangrijke rol. Enerzijds vanuit hun eigen belang, om iets tegen te houden. Anderzijds, omdat hun medewerking in een later stadium essentieel is, bijvoorbeeld voor vergunningverlening. Zo heeft TenneT bouwvergunningen nodig, waarbij gemeenten een belangrijke rol spelen.

Aan de ene kant kunnen alleen EZ en VROM aangeduid worden als primaire actoren, omdat zij de startnotitie-m.e.r. vaststellen en eindverantwoordelijk zijn voor het rijksinpassingsplan. Daarmee is medewerking van andere (secundaire) actoren overbodig. Aan de andere kant is dit niet het geval, omdat voor de uitvoering van het rijksinpassingsplan medewerking van andere actoren noodzakelijk is. Het is problematisch om eenduidig vast te stellen welke actoren primair of secundair zijn, omdat het planvormingsproces van NW 380 uit meerdere stadia bestaat, wat wordt veroorzaakt door instituties. Er kan echter wel gesteld worden, dat voor de vaststelling van de startnotitie-m.e.r. alleen EZ en VROM aangeduid worden als primaire actoren.

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt dat de eerste theoretische verwachting ten dele (on)juist is. Bij Noord-West 380 kV is sprake van een nationaal belang, maar dit heeft in de praktijk niet inherent ten gevolg dat de rijksoverheid de focal actor is. Bij NW 380 heeft de rijksoverheid overwegend een controlerende functie en ligt het praktische initiatief in handen van TenneT. Een volgende bevinding is dat het identificeren van relevante actoren tijdens de fase van problematisering afhangt van het stadium waarin het planvormingsproces van een GIP zich bevindt. Voor NW 380 betekent dit dat de startnotitie-m.e.r. het eerste OPP is dat gepasseerd moet worden en daarbij worden slechts twee primaire actoren aangeduid, namelijk de ministeries van EZ en VROM. Voor de daadwerkelijke uitvoering van het project is echter medewerking van actoren noodzakelijk die tijdens deze fase van het planvormingsproces als secundair worden aangeduid.

2. Interesseren: Medewerking van actoren met publieke bevoegdheden, zoals het ontlenen van vergunningen en ontheffingen, is essentieel voor het slagen van het project en daarom moet de rijksoverheid per definitie associaties aangaan met deze actoren.

Tijdens deze fase van het planvormingsproces wordt op basis van hoofdstuk 4 verwacht dat de focal actor bepaalt welke actoren al dan niet bij het planvormingsproces worden betrokken. Hiertoe worden de relevante actoren die tijdens de fase van problematisering zijn geïdentificeerd gecategoriseerd op basis van de beschikking die zij hebben over OPP's. Wanneer zij beschikken over OPP's worden zij aangeduid als primaire actor en zullen zij noodzakelijkerwijs betrokken raken bij het planvormingsproces. Wanneer zij geen bevoegdheid hebben over OPP's zijn zij secundair en hebben zij minder invloed op de slagingskansen van het project.

Tijdens de vorige stap in het planvormingsproces van de startnotitie-m.e.r. van NW 380 is reeds een doorkijk gegeven naar deze fase van interesseren. Het categoriseren van primaire en secundaire actoren is problematisch wanneer het project in het geheel wordt gezien, tot en met de uitvoering: de bouw van de hoogspanningsverbinding. Voor deze fase van het project, het vaststellen van de startnotitie-m.e.r., zijn echter alleen EZ en VROM van primair belang en worden overige ministeries, provincies en gemeenten tijdens deze analyse beschouwd als secundaire actoren.

Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat secundaire actoren in dit stadium een grotere rol spelen dan vooraf werd aangenomen. Het blijkt dat niet alleen de beschikking over OPP's een belangrijk motief is om een actor te betrekken bij het planvormingsproces, ook lokale gebiedskennis ten behoeve van het traceren is zeer belangrijk. Zo zijn er ten behoeve van NW 380 in januari 2009 bilaterale bijeenkomsten georganiseerd, waarvoor afgevaardigden van de vijf betrokken provincies zijn uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten is specifieke gebiedsinformatie uitgewisseld tussen de provincies en TenneT, zoals structuurvisies en natuurgegevens. Vervolgens heeft TenneT de corridor verder aangescherpt. Naast ministeries, provincies en gemeenten zijn ook andere actoren door TenneT en het ministerie van EZ geïnformeerd. Voor deze actoren is in april 2009 een informatiemarkt georganiseerd. Tijdens deze informatiemarkt zijn de plannen voor Noord-West 380 kV

openbaar gemaakt voor een breed publiek. Niet alleen de betrokken gemeenten hebben hiervoor een uitnodiging ontvangen, ook persbureaus en lokale media.

Het blijkt dus dat het afbakenen van het zoekgebied in de startnotitie geen solitaire activiteit is van de focal actor, samen met de primaire actoren. Er is nog een motief om secundaire actoren te betrekken, en dat is draagvlak creëren. Over het algemeen geldt dat het beste alternatief gelijkstaat aan het alternatief met het meeste draagvlak. Draagvlak voor ruimtelijke plannen zorgt voor minder weerstand en een soepeler planvormingsproces. Om draagvlak te creëren gebeurt het in de praktijk vaak dat belangen tegen elkaar worden uitgeruild: partij A wil medewerking verlenen aan het project van partij B, mits partij B medewerking verleent aan een belang van partij A. Er kan dus geconcludeerd worden dat het interesseren van actoren gebeurt door het uitruilen van belangen mogelijk te maken, zodat Nimby-gedrag wordt beperkt.

Paradoxaal genoeg stelt het bevoegd gezag tegelijkertijd een rijksinpassingsplan op, waarmee lokale bestemmingsplannen worden *overruled*. In de praktijk blijkt dit instrument echter niet zo straf gehanteerd te worden. Aan een rijksinpassingsplan gaat namelijk een goede belangenafweging vooraf, zodat een gedegen ‘polderoplossing’ wordt gevonden, waarin alle betrokkenen zich tot op zekere hoogte zich kunnen vinden. Deze belangenafweging ten aanzien van de inhoud van het rijksinpassingsplan wordt nu al gestart, tijdens het opstellen van de startnotitie-m.e.r. De rijkscoördinatie-regeling leidt niet per definitie tot een top-down planvormingsproces, zoals de theoretische studie deed vermoeden. Het draait niet uitsluitend om de formele procedures en bevoegdheden. Voorafgaand aan een besluit gaat een belangenafweging, zodat het uiteindelijke plan draagvlak geniet.

Naast de voorgaande motieven voor de vroege participatie van secundaire actoren, is uit de interviews gebleken dat de focal actor niet helemaal zelfstandig kan bepalen welke actoren worden betrokken bij het planvormingsproces. De afbakening van de corridor in de startnotitie zou in eerste instantie een gezamenlijke inspanning zijn van TenneT en de betrokken ministeries en provincies. Gemeenten zouden later pas aan bod komen, wanneer er in groter detailniveau gewerkt zou worden. Desalniettemin is de gemeente Almere al betrokken geweest bij de afbakening van het zoekgebied in de startnotitie, terwijl dit niet volgens het bovennoemde ‘trechter-principe’ van TenneT was. Uit de eerste tracétekeningen werk namelijk al duidelijk dat een (vernieuwd of aangepast) tracé door de bebouwing van de stad geen gemakkelijke opgave zou worden. De problemen binnen Almere werden zwaarder ingeschat dan elders binnen het tracé. Om naar oplossingen toe te werken was het alleen al vanuit een goede informatie uitwisseling noodzakelijk om Almere al in een zo vroeg mogelijk stadium erbij te betrekken. Omdat de gemeente bezig is met het maken van een nieuwe structuurvisie vond men het belangrijk om op tijd kennis te nemen van de plannen van TenneT.

Uit het voorgaande blijkt dat de verschillende stappen in rijkscoördinatie-regeling en de m.e.r.-procedure in de praktijk niet zo helder zijn af te bakenen als in theorie. Het publiceren van de startnotitie-m.e.r. is dan wel de eerste formele stap in de m.e.r.-procedure, maar tegelijkertijd denken de betrokken actoren al na over de vervolgstappen. Formeel heeft TenneT voor het vaststellen van het zoekgebied van de nieuwe hoogspanningsverbinding in de startnotitie alleen medewerking van de primaire actoren nodig, namelijk EZ en VROM. Uit de onderzoeksresultaten blijkt echter dat er veel meer actoren bij het planvormingsproces worden betrokken, omdat zij ten eerste veel lokale gebiedskennis hebben en ten tweede in een later stadium van het project van primair belang zijn, ten behoeve van het verlenen van ontheffingen en vergunningen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de tweede theoretische verwachting in principe juist is, omdat TenneT associaties aangaat met EZ en VROM. Voor een goede ruimtelijke inpassing van het nieuwe tracé zijn secundaire actoren echter ook onmisbaar, zoals de provincie Flevoland en de gemeente Almere, omdat zij de benodigde gebiedskennis in pacht hebben. Daarnaast is het zo dat het gezamenlijk nadenken over mogelijke verbindingsalternatieven leidt tot draagvlak, waarmee de kans op tegenwerking in latere fasen van het project wordt beperkt.

3. Vastlegging: De secundaire actor wordt door de rijksoverheid bij het planvormingsproces betrokken, mits hij gelijkgesteld is en een bijdrage wil leveren aan de oplossing.

In paragraaf 4.4 werd gesteld dat deze fase een versterking is van de fase van interesseren. Als de focal actor in de vorige fase succesvol is geweest en primaire actoren ertoe heeft bewogen om mee te werken aan de oplossing van een bepaald ruimtelijk probleem, kan in deze fase daadwerkelijk een beleidsproduct worden opgesteld. Voor NW 380 betekent dit dat de verwachting luidt dat de startnotitie-m.e.r. en het bijbehorende zoekgebied tijdens deze stap worden genegeerd, door TenneT, het bevoegd gezag en gelijkgestemde secundaire actoren.

Tijdens de bestudering van de voorgaande stappen (problematisering en interesseren) is reeds gebleken dat de term ‘gelijkgestemd’ niet zo eenzijdig is zoals werd verondersteld in paragraaf 4.4. Hiermee wordt bedoeld dat de secundaire actoren het niet per definitie eens hoeven te zijn met de voorgestelde plannen van TenneT om betrokken te worden bij het planvormingsproces. Er is eerder sprake van een wisselwerking tussen de betrokken actoren: door wederzijdse uitwisseling van informatie wordt de corridor aangescherpt en ontstaat draagvlak voor het ruimtelijke plan. In het geval van de gemeente Almere is er duidelijk sprake van uitruilen van belangen. Het belang van TenneT is dat de nieuwe hoogspanningsverbinding wordt gerealiseerd en het belang van de gemeente Almere is dat de keuze valt op hun voorkeurstracé, zodat de negatieve effecten beperkt blijven. Op deze manier zijn TenneT en de gemeente Almere gelijkgestemd en hebben beide partijen een actieve bijdrage aan het vinden van een geschikt tracé.

In het kader van de startnotitie-m.e.r. wordt de gemeente Almere beschouwd als secundaire actor, evenals het ministerie van LNV en de provincie Flevoland. Wanneer het project wordt uitgevoerd zullen zij zoals gezegd een primaire status krijgen. Er zijn echter ook actoren die gedurende de gehele doorlooptijd van NW 380 secundair zijn. Dit zijn de actoren die geen OPP's bezitten, zij hebben geen publieke bevoegdheden. Aan deze actoren is tijdens deze analyse nog geen aandacht besteed, omdat zij tot dusverre nog niet hebben geparticipeerd in het planvormingsproces van Noord-West 380 kV. Secundaire actoren zonder OPP's zullen in een later stadium echter benaderd worden door TenneT. TenneT kiest hierbij in eerste instantie voor de actoren die ook vanuit het algemeen belang denken. Actoren die alleen willen tegenwerken, teneinde hun eigen belang te verdedigen, zullen uiteindelijk niet meer worden betrokken bij het planvormingsproces. Er moet in de ogen van TenneT sprake zijn van een bepaalde constructieve houding, zodat goede ruimtelijke inpassing van het nieuwe tracé tot stand komt. De ruimtelijke besluiten ten behoeve van NW 380 worden in eerste instantie genomen in het algemeen belang, met zoveel mogelijk inachtneming van lokale wensen.

Het empirisch onderzoek naar de wijze waarop actoren worden ‘vastgelegd’ tijdens de derde fase van het planvormingsproces heeft uitgewezen dat het ruimtelijke schaalniveau van het belang dat een actor verdedigt bepalend is voor de wijze waarop hij door de focal actor wordt benaderd. Wanneer lokale belangen niet zijn te verenigen met het nationale belang van Noord-West 380 kV, zal de vertegenwoordigende actor van het lokale belang geen actieve rol spelen tijdens het planvormingsproces. Wanneer de belangen van actoren wel zijn te verenigen door compromissen te sluiten, zoals in het geval van de gemeente Almere, kunnen secundaire actoren wel actief participeren. Hierbij wordt gelijkgestemdheid bereikt door een wederzijdse inspanning.

4. Mobilisatie: Het ruimtelijk plan is het resultaat van een gezamenlijke inspanning van gelijkgestemde actoren. Volgens de theoretische uiteenzetting vormen de fasen van vastlegging en mobilisatie de stap waarin het ruimtelijk plan wordt gegenereerd. Voor een groot infrastructuurproject betekent dit dat tijdens deze fase de startnotitie-m.e.r., het milieueffectrapport of het rijksinpassingsplan wordt vastgesteld. Conceptueel gezien is er in deze fase sprake van een netwerk van gelijkgestemde actoren, die gezamenlijk een ruimtelijk plan hebben opgesteld.

De bovenstaande situatieschets lijkt overeen te komen met wat er in de praktijk is aangetroffen. Het zoekgebied dat is geprojecteerd op het grondgebied van de gemeente Almere is in overleg vastgesteld. TenneT heeft in samenspraak met het bevoegd gezag een voorstel gedaan, waarop aanscherping van de provincie Flevoland en de gemeente Almere zelf volgde. Wellicht is het uiteindelijke rijksinpassingsplan een stok achter de deur voor deze constructieve samenwerking. De geïnterviewde respondenten geven in ieder geval zonder uitzondering aan dat zij content zijn met de samenwerking tot dusverre. Echter, er kan nooit met zekerheid gesteld worden of deze samenwerking in de toekomst even soepel blijft verlopen. Iedere actor volgt namelijk zijn eigen strategie: een sociale structuur kan niet duurzaam worden gemaakt, omdat associaties tussen actoren niet als voorspelbare parameters kunnen worden gezien (Murdoch, 1997, p. 328).

De afbakening van het zoekgebied in de startnotitie-m.e.r. van Noord-West 380 kV kan beschouwd worden als het resultaat van een gezamenlijke inspanning van gelijkgestemde actoren. Het zoekgebied in de gemeente Almere heeft draagvlak bij de betreffende lokale overheid, dus deze secundaire actor is gelijkgestemd. Conceptueel gezien had het netwerk ook anders gevormd kunnen worden, als solitair optreden van TenneT en de primaire actoren: het bevoegd gezag. Ook in dat geval was de startnotitie-m.e.r. het resultaat geweest van een gezamenlijke inspanning van gelijkgestemde actoren, zij het dan wel een startnotitie met minder draagvlak.

5. Evaluatie: Actoren die door de rijksoverheid niet zijn betrokken bij het planvormingsproces proberen via inspraak hun belang te verdedigen. Dit leidt tot evaluatie, omdat het rijk moet controleren of het plan correct is opgesteld.

Voordat het ruimtelijk plan wordt vastgesteld en daarna uitgevoerd kan worden, is er in het planvormingsproces een fase van ex ante-evaluatie. In hoofdstuk 4 is beargumenteerd dat inspraak op het gegenereerde beleidsproduct leidt tot evaluatie. Vanuit een Actor Netwerk-perspectief bezien proberen actoren toe te treden tot het netwerk dat tijdens de vorige stappen is gevormd. Indien het mogelijk is om alle actoren, inclusief de actoren die via inspraak in het netwerk worden opgenomen, gelijkgesteld te houden, zal het netwerk met enkele aanpassingen intact blijven. Wanneer dit niet mogelijk is ontstaat het gevaar dat het netwerk uiteenvalt en zal de focal actor haar voorgaande stappen moeten herzien.

Tijdens het schrijven van deze scriptie worden de inspraakreacties op de startnotitie-m.e.r. van NW 380 in behandeling genomen. Het is daarom niet mogelijk om te onderzoeken in hoeverre inspraak daadwerkelijk leidt tot herziening van het ruimtelijke plan. Om de evaluatiefase voor deze scriptie onderzoekbaar te maken is de respondenten gevraagd waarom bepaalde actoren tot dusverre buiten beschouwing zijn gelaten en hoe zij verwachten dat deze actoren zich zullen manifesteren tijdens de periode van inspraak.

Het grote schaalniveau waarop de inhoud van de startnotitie betrekking heeft is de voornaamste oorzaak waarom bepaalde actoren niet zijn benaderd voor participatie tijdens het planvormingsproces. Hier ligt voor TenneT een keuze van praktische aard aan ten grondslag die past binnen het zogeheten 'trechter-principe'. Individuele grondbezitters worden bij het proces betrokken wanneer er duidelijke verbindingsvarianten en –alternatieven bekend zijn. Hieraan ligt een pragmatische keuze ten grondslag: in een eerder stadium is nog niet bekend welke grond wel en welke grond niet 'geraakt' zal worden door het project, dus om die reden is het uiterst lastig om met individuele grondeigenaren te spreken. Dit betekent niet dat grondeigenaren en overige burgers door TenneT buiten de deur worden gehouden. Zij worden geïnformeerd met behulp van een speciaal opgerichte internetpagina, nieuwsbrieven en informatieavonden. Uiteraard hebben zij tevens de mogelijkheid om via de formele weg van inspraak op de startnotitie-m.e.r., het uiteindelijke milieueffectrapport en het rijksinpassingsplan hun zienswijzen kenbaar maken. Het is voor TenneT praktisch onmogelijk om op corridorniveau in overleg te treden met individuen, omdat er nog geen verbindingsvarianten en –alternatieven zijn opgesteld. Secundaire actoren hebben de kans om te participeren via inspraak. Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat inspraak wordt gezien als een breed toegankelijk forum, wat een ieder in staat stelt invloed uit te oefenen op het planvormingsproces.

Desalniettemin blijft de vraag hoe TenneT en het bevoegd gezag om zullen gaan met inspraakreacties. In theorie is het nut van inspraak dat het leidt tot evaluatie en verbetering van het plan. Of deze kwaliteitslag gemaakt kan worden moet van geval tot geval worden bekeken. Het is afhankelijk van de boodschap die wordt gebracht via inspraak. Wanneer een inspraakreactie zich bijvoorbeeld uit tegen de aanleg van kolencentrales in Eemshaven, dan kunnen het bevoegd gezag en TenneT hier niets mee. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat plannen 'waterdicht' worden opgesteld, zodat er na inspraak niet veel aanpassingen gedaan hoeven worden. Door de initiatiefnemers wordt inspraak niet gezien als een kwaliteitsimpuls, maar als verplichte procedure.

Kortom, de verwachting klopt dat inspraak kan leiden tot evaluatie van het plan. Actoren die door de focal actor buiten beschouwing worden gelaten kunnen inderdaad proberen toe te treden tot het netwerk, hoewel de slagingskansen daartoe beperkt zijn. Dit komt doordat herziening van het plan leidt tot vertraging van het planvormingsproces, een negatief neveneffect vanuit het standpunt van de focal actor. De focal actor probeert daarom zijn plan zo degelijk mogelijk op te stellen, zodat het resistent is tegen invloeden van buitenaf.

Tot slot

In deze paragraaf is het planvormingsproces van Noord-West 380 kV geanalyseerd, waarbij gebruik is gemaakt van verhalen van direct betrokkenen bij het project. Om de analyse te structureren is het proces stapsgewijs doorlopen met behulp van de theoretische verwachtingen uit paragraaf 4.4. Deze werkwijze heeft ten eerste de totstandkoming van de startnotitie inzichtelijk gemaakt vanuit een Actor Netwerk-perspectief en ten tweede aangetoond in hoeverre de theoretische verwachtingen aansluiten bij de praktijk.

De belangrijkste empirische bevindingen worden op deze plaats voor de volledigheid herhaald. De reconstructie van NW 380 heeft aangetoond dat de rijksoverheid niet altijd de focal actor hoeft te zijn tijdens het planvormingsproces van een GIP. In de praktijk is het niet zo eenvoudig om een focal actor aan te wijzen als de theorie doet vermoeden. Bij NW 380 heeft de rijksoverheid (het ministerie van EZ en het ministerie van VROM) de eindverantwoordelijkheid over het project, de technische onderbouwing van de ruimtelijke plannen wordt echter geleverd door TenneT.

Voorts is het benoemen van primaire en secundaire actoren problematisch. Dit komt doordat het totale project is opgedeeld door institutioneel vastgestelde OPP's: de startnotitie-m.e.r., het milieueffectrapport en het

rijksinpassingsplan. De empirische studie heeft uitgewezen dat een actor in het stadium van de startnotitie-m.e.r. secundair kan zijn, terwijl dezelfde actor in het kader van het rijksinpassingsplan van primair belang is. Daarnaast is het zinvol om opnieuw na te denken over de aanduiding 'primaire'. In dit onderzoek wordt het onderscheid tussen primaire en secundaire gemaakt aan de hand van de beschikking die een actor al dan niet heeft over OPP's. Dit betekent dat alleen actoren met publieke bevoegdheden essentieel zijn voor het slagen van het project. In deze paragraaf is echter aangetoond dat naast OPP's ook lokale gebiedskennis zeer belangrijk is voor de totstandkoming van een ruimtelijk plan.

Op GIP's is de rijkscoördinatie-regeling vaak van toepassing, waarmee de rijksoverheid bevoegd is om een rijksinpassingsplan vast te stellen dat in de plaats treedt van lokale bestemmingsplannen. Desalniettemin neemt dit de behoefte aan draagvlak onder lokale overheden niet weg. In theorie werd verwacht dat de focal actor alleen associaties aangaat met actoren die gelijkgesteld zijn met haar, de praktijk levert een ander beeld op. De case-studie heeft uitgewezen dat de focal actor draagvlak probeert te creëren voor haar plannen door het uitruilen van belangen mogelijk te maken. Draagvlak creëren heeft nut, om de kans op Nimby-gedrag te beperken. De term 'gelijkgesteld' krijgt daarnaast een andere betekenis, omdat het bereiken van gelijkgesteldheid een tweezijdige inspanning vergt. Dit betekent dat er compromissen worden gesloten tussen de focal actor en andere actoren om gelijkgesteld te raken.

Op het bovenstaande moet aangemerkt worden dat het uitruilen van belangen alleen mogelijk is als het schaalniveau van de belangen te verenigen valt. Een GIP is van nationaal belang en dit botst vaak met lokale, individuele belangen. De ervaringen bij NW 380 hebben geleerd dat het in het stadium van de startnotitie-m.e.r. praktisch onmogelijk is om individuele belangen te laten meewegen in een ruimtelijk plan, omdat er nog geen tracévarianten en -alternatieven bekend zijn. Dit betekent dat het nog niet duidelijk is welke lokale belangen mogelijk in het geding komen. In deze fase van het project kunnen de lokale belangen alleen verdedigd worden via inspraak, niet via actieve participatie in het planvormingsproces.

In deze paragraaf is een poging gedaan om het planvormingsproces van NW 380 inzichtelijk vanuit een Actor Netwerk-perspectief. Naast deze analyse wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het actor-begrip. Er is al duidelijk geworden dat het in de praktijk niet eenvoudig is om een focal, primaire en secundaire actor te onderscheiden. Een verklaring hiervoor is gelegen in de doorlooptijd van het project en de verschillende schaalniveaus waarop wordt gewerkt. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op deze invloed van tijd en ruimte. Alvorens hiertoe over te gaan wordt in de volgende paragraaf besproken welke rol de achterban van een actor speelt tijdens een planvormingsproces.

6.2 De importantie van achterban

Naast de problematiek bij het benoemen van de focal actor is gesteld dat het onderscheid tussen primaire en secundaire actoren herzien moet worden. In hoofdstuk 4 werd dit onderscheid bepaald door de aanwezigheid van obligatory passage points. De vorige paragraaf heeft echter duidelijk gemaakt dat specifieke gebiedskennis ook zeer bepalend kan zijn voor de mogelijkheden die een actor heeft om het planvormingsproces te beïnvloeden. Een andere beïnvloedende factor die in het voorgaande niet is besproken is de achterban van een actor. Hier gaat deze paragraaf dieper op in.

Tijdens de uiteenzetting van de Actor Netwerk Theorie in hoofdstuk 3 werd gesteld dat het belangrijk is om er zeker van te zijn dat een actor de juiste vertegenwoordiger is van zijn achterban. Uit de case-studie van Callon bleek bijvoorbeeld dat het experiment van de wetenschappers niet slaagde, omdat de achterban van de vissers en de schelpdieren hun nieuwe identiteit niet accepteerden. De vertegenwoordigers van de vissers en de schelpdieren konden met andere woorden geen breed draagvlak oproepen voor de nieuwe plannen. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat de achterban van een actor ook op een andere manier het planvormingsproces kan beïnvloeden. Dit is zeker het geval wanneer een vertegenwoordiger wèl een goede afspiegeling vormt van zijn achterban. Actoren zijn nooit zelfstandig, maar staan in relatie tot andere actoren. Het is dus verstandig om te analyseren of een actor veel belangen vertegenwoordigt en welk draagvlak hij kan oproepen. Wanneer een actor in staat is om een groot draagvlak op te roepen kan dit twee gevolgen hebben voor de focal actor. Aan de ene kant kan er massale tegenwerking ontstaan en aan de andere kant massale medewerking.

Een voorbeeld van een actor met een zeer grote achterban is de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO). Voor NW 380 is dit een zeer relevante actor, omdat de nieuwe hoogspanningsverbinding overwegend agrarische grond zal doorsnijden. Omdat deze actor geen formele bevoegdheden of OPP's bezit, zou hij volgens de definiëring in dit onderzoek worden beschouwd als secundaire actor. Desondanks heeft LTO zeer veel leden, die als collectief zeer veel grond in bezit hebben. TenneT heeft er een groot belang bij om associaties aan te gaan met LTO om

gelijkgestemd te raken. Strikt gezien is LTO geen primaire actor en strikt gezien is medewerking van LTO niet essentieel voor de slagingskansen van NW 380. Desalniettemin zou het onrealistisch zijn wanneer LTO niet door TenneT wordt benaderd om te participeren in het planvormingsproces. Wanneer LTO haar leden mobiliseert en oproept om vooral geen medewerking te verlenen aan NW 380, heeft TenneT een groot probleem. Er kan gesteld worden dat LTO als secundaire actor misschien wel meer beïnvloedmogelijkheden heeft dan een actor die wordt aangeduid als primair.

6.3 Actor-begrip in tijd en ruimte geplaatst

De problematiek bij het categoriseren van actoren wordt veroorzaakt door de tijd en ruimte waarin een groot infrastructuurproject zich voltrekt. In het beginstadium van een GIP zoals Noord-West 380 kV wordt het kader geschetst waarbinnen in een later stadium het project uitgevoerd zal worden. Ter illustratie: in de startnotitie-m.e.r. van NW 380 is een zoekgebied voor de nieuwe hoogspanningsverbinding afgebakend en pas in het rijksinpassingsplan wordt er een concreet tracé vastgelegd. Op dit moment wordt er nog op een tamelijk hoog abstractieniveau gewerkt en na verloop van tijd wordt het project steeds concreter.

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt dat tijd en ruimte het planvormingsproces op twee manieren beïnvloeden: (1) lokale belangen kunnen in een vroeg stadium niet worden meegewogen en (2) de noodzaak tot participatie in het planvormingsproces kan gedurende het verloop van het proces fluctueren. Bij een project als NW 380 is het onmogelijk om vanaf het begin allerlei partijen te betrekken bij het planvormingsproces. Het zal een bewoner uit Diemen bijvoorbeeld weinig interesseren hoe de verbinding in Groningen eruit zal zien. Als er nog geen duidelijkheid is over het zoekgebied van de nieuwe verbinding, heeft het daarnaast weinig nut om met partijen als milieufederaties in overleg te treden. Zij hebben een belang bij een natuurgebied, in een afgebakende ruimte. Zij zullen pas gemobiliseerd worden als die ruimte mogelijk wordt aangetast. Bovendien zijn er heel veel plaatselijke belangenverenigingen, zo zijn er alleen al in Groningen tientallen. Het is praktisch onmogelijk om vanaf het begin fysiek met deze partijen om tafel te gaan zitten.

In het bovenstaande wordt feitelijk gesteld dat het niet mogelijk is om lokale belangen concreet mee te wegen als er op nationale schaal wordt nagedacht. Deze schaalniveaus komen niet overeen. Het belang van vertegenwoordigende partijen, zoals LTO, is daarom zeer groot. Deze actoren kunnen een brug vormen tussen de nationale schaal en de lokale schaal van hun achterban. De actoren die op grote lijnen kunnen meedenken, worden bij de grote lijnen betrokken en de actoren die later nodig zijn bij het detailleren komen dan in beeld. Het heeft bij NW 380 op dit moment helemaal geen zin om met een ‘vlinderclub’ in Friesland te gaan praten, omdat nog helemaal niet duidelijk is waar het tracé daadwerkelijk gaat komen.

Het ‘trechter-principe’ van TenneT lijkt een goede strategie te zijn om tijdens de doorlooptijd van het project de juiste actoren te betrekken bij het juiste schaalniveau. Op dit moment werkt deze strategie, zoals is gebleken in paragraaf 6.1. Tijdens de totstandkoming van de startnotitie-m.e.r. is er weinig tegenwerking geweest en heeft men een breed gedragen plan weten op te stellen. Echter, de tijd zal leren hoe dit zich ontwikkelt wanneer er individuele belangen in het geding komen.

Tijd en ruimte vormen wellicht de kern van de problematiek tijdens de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Actoren die slechts de negatieve effecten ervaren van een hoogspanningsverbinding, een spoorlijn of een snelweg, worden hiermee geconfronteerd als er al concrete tracés zijn bedacht. Het is simpelweg niet mogelijk om individuele belangen mee te laten wegen in een planvormingsproces, wanneer nog niet bekend is hoe het tracé exact zal lopen. De conclusie luidt dan ook: bij een groot project als NW 380 is het niet mogelijk om bij voorbaat alle belangen mee te laten wegen, maar het is wel nuttig om het werkproces goed uit te leggen en een zo breed mogelijk communicatietraject uit te zetten. Wanneer er aan belanghebbenden wordt uitgelegd waarom er voor een bepaalde werkwijze is gekozen en een belangenbehartiger of een overheid in een vroeg stadium bij het onderwerp wordt betrokken, wordt de kans beperkt op kritiek op de handelswijze achteraf. Transparantie in alle richtingen is met andere woorden heel belangrijk.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de empirische studie besproken. Dit is gedaan in drie paragrafen. Aan de hand van de case-studie Noord-West 380 kV is in de eerste paragraaf het planvormingsproces ten aanzien van de startnotitie-m.e.r. besproken. In deze paragraaf is gebleken dat de rijksoverheid niet per definitie de focal actor hoeft te zijn bij een GIP. Bij NW 380 is TenneT de initiatiefnemer bij de totstandkoming van de technische en ruimtelijke onderbouwing ten behoeve van de te nemen besluiten en de rijksoverheid heeft een controlerende en besluitvormende functie. Daarnaast is het onderscheid tussen primaire en secundaire actoren op basis van OPP's niet erg praktisch. Uit de reconstructie van het planvormingsproces blijkt dat dit onderscheid in de aanloop naar de startnotitie-m.e.r. niet erg relevant is, omdat alleen de ministeries van EZ en VROM beslissingsbevoegd zijn in dit stadium van het project. Daarom is in paragraaf 6.2 en 6.3 betoogd dat het actor-begrip beter in tijd en

ruimte geplaatst kan worden. Tijdens de doorlooptijd van een groot infrastructuurproject wordt er van grof naar fijn gewerkt, dat wil zeggen dat er na verloop van tijd in steeds groter detailniveau wordt gezocht naar tracéalternatieven. In het beginstadium van het project (startnotitie-m.e.r.) is het daarom beter om actoren te onderscheiden aan de hand van het schaalniveau waarop hij en zijn achterban actief zijn, dan op basis van de beschikking die hij heeft over OPP's.

7. Conclusies

In de vorige hoofdstukken is een literatuurstudie uitgevoerd op basis waarvan een conceptueel model en een aantal theoretische verwachtingen zijn opgesteld. Dit vormde het uitgangspunt voor het empirisch onderzoek, waarin het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject is gereconstrueerd. Op basis van deze theoretische en empirische bevindingen kunnen de hoofd- en deelvragen worden beantwoord, de conclusies van dit onderzoek. In paragraaf 7.1 worden de deelvragen beantwoord, waarop de hoofdvraag in paragraaf 7.2 wordt beantwoord. Tot slot wordt in paragraaf 7.3 wordt besproken in hoeverre dit onderzoek beperkt is doordat er één case-studie is uitgevoerd. Daarnaast wordt in de derde paragraaf aangegeven welke aanbeveling gedaan kan worden op basis van deze scriptie.

7.1 Beantwoording deelvragen

In hoofdstuk 1 is uitgelegd wat de aanleiding van dit onderzoek is en zijn de hoofdvraag en de deelvragen genoemd die worden beantwoord in deze paragraaf. Voordat deze onderzoeksvragen worden beantwoord zal de achtergrond van deze scriptie bondig worden herhaald.

Achtergrond van het onderzoek

In de inleiding is verwoord dat dit onderzoek wil bijdragen aan ‘beter kunnen’ en ‘beter weten’ ten aanzien van de planvorming van grote infrastructuurprojecten. Dit is relevant, omdat planvormingsprocessen van GIP's vaak problematisch verlopen. De kern van de zaak is dat er veel partijen direct betrokken raken bij het planvormingsproces door de fysieke kenmerken van GIP's. In dit onderzoek wordt een GIP beschouwd als een ruimtelijk gespreid tracéproject van nationaal belang, waarmee een enkelvoudige voorziening wordt getroffen. Door de ruimtelijke spreiding van het project botsen de belangen van veel actoren (CVBIP, 2008, p. 4; Korsten et al, 1996, p. 28; WRR, 1996, P. 23). Hiervan is op grotere schaal sprake dan bij ruimtelijk geconcentreerde projecten, omdat het aantal betrokken actoren daarbij overzichtelijker is. Een groot infrastructuurproject wordt vaak gezien als een ongewenste ontwikkeling, daarom vertonen de betrokken actoren Nimby-gedrag (TCI, 2004b, p. 15). Dit gedrag wordt veroorzaakt doordat de negatieve effecten van de ontwikkeling langs het gehele tracé waarneembaar zijn en de positieve effecten elders liggen.

Het bovenstaande leidt ertoe dat de planvorming van GIP's vaak niet soepel verloopt. In dit onderzoek is een wetenschappelijke analyse uitgevoerd van het planvormingsproces van een GIP om de kennis over dit onderwerp te vergroten. Dit is gedaan met behulp van de volgende onderzoeksdoelstelling:

Het verwerven van inzicht in het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject door in een gestructureerde analyse hiervan de interactie tussen actoren centraal te stellen.

Uit de problematiek, zoals die in het bovenstaande is geschetst, blijkt dat de belangenbotsing van de betrokken actoren de oorzaak is van het stroeve verloop van planvormingsprocessen. De betrokken actoren slagen er blijkbaar niet in om hun belangen te verenigen, daarom is de interactie tussen actoren centraal gesteld in dit onderzoek. Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, waarbij het theoretisch perspectief wordt ontleend aan de Actor Netwerk Theorie. Met behulp van ANT kan inzichtelijk worden gemaakt hoe een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling tot stand komt door interactie tussen actoren in een ‘proces van translatie’ (Boelens & De Jong, 2006, pp. 88-89; Callon, 1986).

Om de onderzoeksdoelstelling te behalen is informatie verzameld tijdens een literatuurstudie, evenals een empirische case-studie. Met behulp van deze informatie worden in deze paragraaf de deelvragen beantwoord. De eerste deelvraag luidt als volgt:

Deelvraag 1: Welke factoren zijn kenmerkend voor het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject?

Het bovennoemde Nimby-gedrag onder direct betrokkenen bij een GIP vormt een spanningsveld met het nationale belang dat met een groot infrastructuurproject is gemoeid. Dit spanningsveld tussen het individuele belang en het nationale belang is dan ook kenmerkend voor het planvormingsproces van een GIP.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er steeds meer aandacht voor doelgerichte actoren in de ruimtelijke ordening en is het accent verschoven van top-down naar bottom-up (Wissink, 2003, p. 2). Bij het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject ligt het accent echter nog steeds op top-down, omdat een bottom-up benadering door Nimby-gedrag weinig vruchtbaar is. Actoren op lokale schaal werken de planvorming van een GIP vaak tegen, waardoor behoefte is aan hiërarchisch leiderschap. Deze rol wordt vaak door de rijksoverheid vertolkt. Op een GIP is de rijkscoördinatieregeling meestal van toepassing, waarmee de rijksoverheid in staat wordt gesteld om hiërarchisch op te treden door een rijksinpassingsplan op te stellen. Een dergelijk plan treedt in de plaats van een lokaal bestemmingsplan waarmee lokaal Nimby-gedrag voorkomen kan worden. Dit komt doordat de

rijksoverheid bij toepassing van deze regeling de ruimtelijke besluitvorming kan coördineren en in sommige gevallen zelfs kan afdwingen (Van Buuren et al, 2009, p. 395). Door de rijkscoördinatieregeling is de rijksoverheid in ieder geval eindverantwoordelijke voor het project.

Voorts is kenmerkend voor een groot infrastructuurproject dat het wegen van individuele belangen welhaast onmogelijk is door de grote schaal waarop een dergelijke ontwikkeling plaatsvindt. Het is in de praktijk niet mogelijk om in een vroeg stadium van het planvormingsproces alle individuele belangen mee te laten wegen, omdat er eerst tracéalternatieven voor de infrastructuur opgesteld moeten worden. Hierdoor is het vaak zo dat overkoepelende instanties participeren bij het planvormingsproces van een GIP, zoals gemeenten en provincies.

Deelvraag 2: Wat wordt verstaan onder netwerkvorming en hoe kan netwerkvorming inzichtelijk worden gemaakt?

Netwerkvorming is een theoretisch concept om de werkelijkheid te beschrijven en te analyseren. Het is dus niet zo dat een netwerk in de werkelijkheid zichtbaar en tastbaar is, het helpt slechts de werkelijkheid inzichtelijk te maken. In dit onderzoek is de Actor Netwerk Theorie toegepast als theoretisch hulpmiddel om het verloop van een planvormingsproces van een GIP te verklaren.

Netwerkvorming kan gezien worden als een herschikking van actoren. Als actoren in een bepaalde verhouding tot elkaar staan, kan een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk worden gemaakt. Dit gebeurt als een actor in staat is om andere actoren zich te laten gedragen in overeenstemming met zijn visie op de wereld (Boelens & De Jong, 2006, p. 89; Law, 1992, p. 381). In termen van de Actor Netwerk Theorie vindt deze herschikking plaats in een proces van translatie.

In het proces van translatie worden vier stappen onderscheiden (Callon, 1986). Tijdens de stap van (1) problematisering stelt de initiatiefnemende actor het probleem en de oplossing vast. Vervolgens gaat de initiatiefnemende actor (ook wel aangeduid als de focal actor) op zoek naar actoren die hij nodig heeft om zijn probleem op te lossen. De focal actor probeert tijdens deze fase vast te stellen op welke manier de geïdentificeerde actoren baat kunnen hebben bij zijn oplossing. Na deze stap wil de focal actor de relevante actoren (2) interesseren voor zijn oplossing. Hierbij wordt de validiteit van de vorige stap op de proef gesteld: als de relevante actoren inderdaad baat kunnen hebben bij de oplossing zouden zij kunnen meewerken aan de oplossing van het probleem. Indien dit niet het geval is, moet de focal actor de stap van problematisering herzien. Als de relevante actoren een bijdrage kunnen en willen leveren aan de oplossing volgt (3) vastlegging. Dit kan gezien worden als een intensivering van de vorige stap. Als de focal actor erin slaagt om de andere actoren vast te leggen kan hij spreken in zekere termen: alle actoren *willen* meewerken aan het oplossen van het probleem. Als de stappen van problematisering, interesseren en vastlegging succesvol zijn verlopen, kan (4) mobilisatie plaatsvinden. Mobilisatie wil zeggen dat alle actoren hun belang bij de oplossing accepteren en dat een 'netwerk' zich vormt. Actoren hebben echter een achterban, zij zijn vertegenwoordigers van een groter geheel. Als de achterban zich gedraagt in overeenstemming met de vertegenwoordigende actor kan een ruimtelijke ontwikkeling plaatsvinden.

Het bovenstaande vormt de kern van de Actor Netwerk Theorie en hiermee kan een planvormingsproces als een proces van netwerkvorming inzichtelijk worden gemaakt. Wat hierin echter ontbreekt zijn formele structuren die het menselijk handelen structureren. Dit zijn instituties (Zucker, 1987, p. 444). In dit onderzoek zijn instituties in enge zin, dat wil zeggen relevante wet- en regelgeving, betrokken bij de Actor Netwerk Theorie. Bij de beantwoording van de eerste deelvraag is gebleken dat de rijkscoördinatieregeling een kenmerkende factor is voor het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject. De rijkscoördinatieregeling heeft een structurerende werking op de vorming van een netwerk. Zo moeten er bepaalde verplichte procedures worden doorlopen, die in dit onderzoek worden beschouwd als obligatory passage point. OPP's zijn "(...) 'obligatory points of passage' through which all the 'traffic' that shifts up and down the networks must pass (Murdoch & Ward, 1995, p. 8)." Om netwerkvorming inzichtelijk te maken moeten OPP's betrokken worden bij de beschouwing van een dergelijk proces. OPP's zijn in de praktijk de formele stappen die bij toepassing van de rijkscoördinatieregeling verplicht worden doorlopen. Het gaat om de vaststelling van de startnotitie-m.e.r., het milieueffectrapport, het rijksinpassingsplan en de bijbehorende inspraakrondes. Een OPP heeft zelf echter geen proactieve invloed: de rijkscoördinatieregeling beïnvloedt het proces van translatie (netwerkvorming) wanneer deze wordt vertegenwoordigd door de rijksoverheid.

Wanneer een plan zoals een startnotitie-m.e.r. wordt opgesteld, is dit het resultaat van netwerkvorming tussen gelijkgestemde actoren. Het vaststellen van het plan, dit wordt beschouwd als de vorming van een netwerk, wordt echter beïnvloed door obligatory passage points. In de praktijk blijkt dat een planvormingsproces wordt afgesloten met een ex ante-evaluatiefase. Tijdens deze fase wordt het probleem, de ambitie en de voorgestelde

oplossing gecontroleerd (Spit & Zoete, 2005, p. 87). In termen van de Actor Netwerk Theorie wordt zo gecontroleerd of de juiste actoren zich bevinden in het netwerk. Inspraak op de formele stappen in de rijkscoördinatie-regeling leidt als OPP tot een evaluatie van het gevormde netwerk. Actoren die tijdens de fase van problematisering niet zijn geïdentificeerd als relevante actoren voor de oplossing van het probleem, kunnen hun belang tijdens deze evaluatiefase inbrengen en hiermee toetreding tot het netwerk afdwingen wanneer zij wel degelijk een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem.

Deelvraag 3: Wat is een actor en op basis van welke factoren kunnen verschillende typen actoren worden onderscheiden?

Het hierboven beschreven planvormingsproces als netwerkvormingsproces wordt beïnvloed door instituties. Deze koppeling tussen de Actor Netwerk Theorie en de praktijk waarin institutionele factoren een rol spelen leidt ertoe dat erkend moet worden dat er fundamentele verschillen bestaan tussen actoren.

Actor Netwerk-theoretici beschouwen zowel mensen als niet-mensen (dingen) als actor. Een actor wordt gedefinieerd als iets dat of iemand die invloed kan uitoefenen op de ruimte om zich heen, andere actoren afhankelijk van zich kan maken en macht kan hebben over andere actoren (Callon & Latour, 1981, p. 286). Onterecht is het uitgangspunt dat ook niet-menselijke entiteiten proactief invloed kunnen uitoefenen op de ruimte om zich heen. Dit is onterecht, omdat een menselijke actor eerst een bepaalde waarde moet hechten aan een ding (Harvey, 1996, pp. 220-221). Pas als dit het geval is kunnen dingen de ruimtelijke ordening beïnvloeden, via vertegenwoordiging van een menselijke actor (Boelens, 2009, pp. 192-193). Dit is ook het geval voor de bovennoemde rijkscoördinatie-regeling: pas als deze institutie wordt vertegenwoordigd door de rijksoverheid heeft deze invloed op een ruimtelijk ordeningsproces.

Instituties beschouwd als OPP's leiden tot fundamentele verschillen tussen actoren. Dit wordt veroorzaakt, doordat actoren niet in dezelfde mate essentieel zijn voor het slagen van een project. Op basis van theorie kan er een onderscheid worden gemaakt tussen primaire en secundaire actoren (Clarkson, 1995, pp. 106-107). Een primaire actor is een persoon of organisatie, van wiens voortdurende participatie essentieel is voor het slagen van het project. Dit zijn actoren die OPP's vertegenwoordigen: bijvoorbeeld de rijksoverheid (rijkscoördinatie-regeling) en de gemeente (vergunningverlening). Daarnaast wordt er een secundaire actor onderscheiden, een actor die het planvormingsproces wel kan beïnvloeden, maar die niet onmisbaar is. Bijvoorbeeld media en belangenorganisaties. Voorts is er in het voorgaande al een focal actor onderscheiden, dit is de actor die het planvormingsproces initieert. De focal actor is onderscheidend ten opzichte van andere actoren, omdat zonder hem geen ontwikkeling in gang wordt gezet.

Het empirisch onderzoek in deze scriptie heeft nog een aantal factoren aan het licht gebracht op basis waarvan een onderscheid tussen actoren kan worden gemaakt. Er is gebleken dat het onderscheid tussen primaire en secundaire actoren niet zo rechtlijnig is als in het bovenstaande staat beschreven. Uit de case-studie is gebleken dat een actor zeer belangrijk kan zijn tijdens een planvormingsproces wanneer hij specifieke gebiedskennis in bezit heeft. Door deze kennis is hij feitelijk onmisbaar in het proces, maar kennis is in het bovenstaande niet bepalend voor de typering als primaire actor. Daarnaast blijkt de omvang van de achterban zeer belangrijk. In de Actor Netwerk Theorie wordt het belang van de achterban benadrukt tijdens de fase van mobilisatie, terwijl dit eigenlijk in de fase van problematisering al essentieel is.

Deelvraag 4: Welke betekenis heeft het onderscheiden van typen actoren voor een analyse van een planvormingsproces van een groot infrastructuurproject?

In eerste instantie is het doel van onderscheid maken tussen actoren het vinden van een betere aansluiting tussen theoretische concepten en de praktijk. Dit is bij grote infrastructuurprojecten zeker van belang, juist omdat er zoveel actoren (willen) participeren in het planvormingsproces.

De empirische studie heeft uitgewezen dat het theoretische onderscheid tussen een focal, primaire en secundaire actor in de praktijk lastig aanwijsbaar is. Wet- en regelgeving maakt dit lastig, omdat een project als geheel wordt versnipperd in verschillende deelprocessen. Voordat een definitief ruimtelijk plan voor een groot infrastructuurproject tot stand komt, zijn er reeds verschillende deelplannen vastgesteld. Hierdoor kan het voorkomen dat een actor in een vroeg stadium secundair is, maar in een later stadium primair. De verdeling van publieke bevoegdheden is hierbij een belangrijke invloedsfactor: vergunningen ten behoeve van de daadwerkelijke aanleg van de infrastructuur worden in het eindstadium afgegeven, waardoor de hiervoor bevoegde actor pas in dit stadium primair is.

De hierboven beschreven problematiek leidt ertoe dat het onderscheiden van typen actoren meer betekenis heeft als tijd en ruimte worden meegewogen in de typering. Uit de praktijk blijkt dat de planvorming van een groot

infrastructuurproject in tijd en ruimte wordt ‘getrechterd’ van grof naar fijn. Dit wil zeggen dat het ruimtelijke plan na verloop van tijd een steeds groter detailniveau krijgt. Actoren die worden betrokken bij het planvormingsproces moeten aan de hand van het schaalniveau waarop wordt gewerkt geselecteerd worden. Hierbij moet niet vergeten worden dat OPP’s aan het eind van het proces doorslaggevend zijn voor het slagen van het project, dus actoren die OPP’s bezitten zullen noodzakelijkerwijs bij het planvormingsproces betrokken worden.

Draagvlak voor is voor de planvorming en realisatie van een GIP onontbeerlijk. Bij de beantwoording van de vorige deelvraag is reeds benadrukt dat het belang van de achterban van een actor al in een vroeg stadium erkend moet worden. Naast het identificeren van actoren met OPP’s is het belangrijk om tijdens de stap van problematisering al te onderzoeken op welk schaalniveau de achterban van een actor actief is. Wanneer een actor een achterban heeft op nationale schaal is het om redenen van draagvlak van wezenlijk belang om deze vroeg te betrekken in het planvormingsproces. In een later stadium, waarop op lokale schaal wordt gewerkt, kan hiermee de kans op tegenwerking worden voorkomen.

In deze paragraaf zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Op basis van de bovenstaande informatie wordt in de volgende paragraaf de hoofdvraag behandeld.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Tijdens de beantwoording van de deelvragen is uitgebreid verslag gedaan van de veronderstellingen en argumenten die ten grondslag liggen aan de desbetreffende antwoorden. Met inachtneming van deze kennis kan de hoofdvraag bondig worden beantwoord. De hoofdvraag is als volgt geformuleerd:

Hoofdvraag: In hoeverre kan de planvorming van een groot infrastructuurproject worden beschouwd als een proces van netwerkvorming tussen actoren en in hoeverre heeft het nut om onderscheid te maken tussen actoren in een dergelijk planvormingsproces?

Er kan gesteld worden dat het planvormingsproces van een groot infrastructuurproject kan worden beschouwd als een proces van netwerkvorming, dat tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door institutionele factoren. De maatschappelijke context waarin een groot infrastructuurproject tot stand komt kan niet beschouwd worden als een ‘schone lei’, omdat wet- en regelgeving een belangrijke rol spelen tijdens het planvormingsproces. Doordat deze ‘instituten’ worden vertegenwoordigd door menselijke actoren treedt er echter wel netwerkvorming op. Menselijke actoren gaan vrijwillig associaties met elkaar aan, maar door obligatory passage points worden zij in sommige gevallen daartoe verplicht.

Instituten en obligatory passage points zorgen voor fundamentele verschillen tussen actoren. Het heeft nut om onderscheid te maken tussen actoren, omdat een initiatiefnemende actor op een bepaald punt moet bepalen welke actoren hij betreft bij het planvormingsproces. Het is onmogelijk om met een veelheid aan maatschappelijke individuen en organisaties associaties aan te gaan, daarom moet er een onderscheid worden gemaakt. In de eerste plaats is het van belang om de actoren te betrekken die essentieel zijn voor het slagen van het project: actoren die institutioneel vastgestelde obligatory passage points bezitten. Daarnaast is het nuttig om op het juiste schaalniveau actoren te identificeren die op het juiste schaalniveau constructief kunnen meewerken in een proces.

7.3 Beperkingen en aanbevelingen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden de beperkingen en aanbevelingen van dit onderzoek besproken. In de eerste subparagraaf wordt besproken in hoeverre de keuze voor één case-studie een beperking vormt. Tot slot wordt in de tweede subparagraaf benadrukt dat actoren met een grote achterban zo vroeg mogelijk in het planvormingsproces van een GIP betrokken moeten worden, zodat een GIP geen voldongen feit is.

Beperkingen van het onderzoek

De belangrijkste beperking van dit onderzoek is dat de bovennoemde conclusies niet generaliseerbaar zijn voor een populatie. Dat wil zeggen dat uitspraken in deze scriptie niet gelden voor alle grote infrastructuurprojecten in Nederland. De beperking wordt veroorzaakt door de keuze voor het onderzoeksontwerp, namelijk een case-studie. In deze scriptie is het planvormingsproces van Noord-West 380 kV geanalyseerd, een nieuwe hoogspanningsverbinding van Eemshaven, via Ens, naar Diemen. Dit project kan beschouwd worden als een typische, voorbeeldstellende case, waarbij het doel is om alledaagse omstandigheden en condities te analyseren (Yin, 2003, p. 41). Met behulp van narratieve interviews onder betrokken actoren bij het planvormingsproces is deze case in de diepte verklaard. Er is echter sprake van een n=1 studie, dat wil zeggen dat er één case-studie is uitgevoerd. De resultaten van de empirische studie zijn dus niet in een breder kader geplaatst van vergelijkbare projecten, waardoor zij niet representatief zijn.

Er kan niet ontkend worden dat het bovenstaande een beperking vormt. De vervolgvraag is of het problematisch is. Zoals in paragraaf 5.1 is besproken hoeft dit niet als problematisch beschouwd te worden, omdat het doel van kwalitatief onderzoek niet is om te zeggen hoe iets altijd gaat of wat het gemiddelde van iets is. Het doel van dit type onderzoek is juist het generen van kennis over specifieke situaties, zodat een toevoeging kan worden geleverd op de algemene kennis over dit onderwerp (Jansen, 2005, p. 32).

Aanbevelingen

Om de problematiek tijdens de planvorming van een GIP te bestrijden en beperken, is het nuttig om gedurende de doorlooptijd van het project na te denken over welke belangen gewogen kunnen worden. Door een actor te betrekken in het planvormingsproces, kan zijn belang meegewogen worden in een poging om gelijkgesteld te raken.

Voor een initiatiefnemende actor is het verstandig om in een vroeg stadium partijen met een grote achterban te interesseren voor het project. Interesseren hoeft niet te betekenen dat het project met open armen wordt ontvangen, actoren kunnen ook geïnteresseerd worden door hen de mogelijkheid te geven om de negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken. Bij alle betrokken actoren moet het besef leven dat het GIP uiteindelijk toch wel wordt gerealiseerd met behulp van het rijksinpassingsplan. Dit hoeft niet per definitie te leiden tot een top-down planvormingsproces, wanneer de betrokken actoren een serieuze poging ondernemen om gelijkgesteld te raken. Het planvormingsproces van een GIP start op nationaal schaalniveau, het uiteindelijke project wordt echter op lokale schaal gerealiseerd. Wanneer partijen met een grote achterban in een vroeg stadium worden betrokken bij het planvormingsproces, hoeft onder de achterban van de desbetreffende actor niet het gevoel te leven dat zij voor een voldongen feit zijn gesteld.

Om het 'beter weten' verder te vergroten is het nuttig om vervolgonderzoek uit te voeren naar grote infrastructuurprojecten. De structuur die is gehanteerd in de empirische studie van dit onderzoek kan hierbij als uitgangspunt dienen. De stappen problematisering, interesseren, vastlegging, mobilisatie en evaluatie vormen een praktische kapstok om een planvormingsproces te ontleden. Voor vervolgonderzoek luidt de aanbeveling om per stap te analyseren welke specifieke actoren deel uitmaken van het proces, hierbij kan het onderscheid het best worden gemaakt op basis van OPP's, achterban en ruimtelijke kennis. Wanneer een planvormingsproces problematisch verloopt kan dit wellicht verklaard worden uit een onevenwichtige vertegenwoordiging van deze typen actoren.

Slotbeschouwing

Zoals in het voorwoord staat vermeld heb ik deze scriptie geschreven in combinatie met een stage bij TenneT. Aan de stage heb ik niet alleen het onderwerp van mijn scriptie te danken, het gaf mij tevens de inspiratie voor het theoretisch perspectief dat ik heb gekozen voor mijn onderzoek. Tijdens mijn stageperiode bij TenneT heb ik veel gewerkt aan stakeholderanalyses, wat grofweg ten doel heeft het doorlopend monitoren van de partijen waar het project Noord-West 380 kV mogelijk iets mee te maken kon krijgen. Hierbij valt te denken aan overheden, natuurorganisaties, publieke en niet-publieke samenwerkingsverbanden, bewonersgroepen en andere belangenverenigingen. Tijdens de analyse van dergelijke partijen onderzocht ik uit welke personen of instanties de organisatie bestond, wat de formele of informele status van de organisatie was en welke doelen of belangen mogelijk conflicterend konden zijn met de ontwikkeling van Noord-West 380 kV. Het verbaasde mij hoeveel partijen een claim doen op de ruimte, nog veel meer dan ik aanvankelijk had verwacht.

Deze bevinding vormde het startpunt van mijn scriptie. Ik kwam erachter dat de druk op de ruimte het grootste knelpunt is bij de ontwikkeling van grote infrastructuurprojecten. Mensen zitten vaak helemaal niet te wachten op de veelal negatieve effecten van een groot infrastructuurproject, het 'Nimby-syndroom' is dan ook een zeer relevant thema. Het grootste probleem bij de ontwikkeling van een groot infrastructuurproject, en zeker bij een hoogspanningsverbinding, is dat de positieve effecten zich meestal alleen op nationale schaal voordoen, terwijl de negatieve effecten bij het individu liggen. Met andere woorden: er is een spanningsveld tussen individuele en maatschappelijke belangen. De vraag is hoe je omgaat met dit spanningsveld en waar de balans ligt tussen het individu en de maatschappij. De Commissie Elverding is van mening dat wij in Nederland de neiging hebben om het onverenigbare toch te willen verenigen en dat de nadruk soms teveel ligt op het individuele belang.

Dit is een zeer interessante en relevante discussie voor planologen. Zeer typerend hiervoor is hoe ik planologie zelf zou definiëren: een zoektocht naar de optimale oplossing door een constante belangenafweging te maken, zodat iedere betrokkene zich op zijn minst een beetje kan vinden in de oplossing. Draagvlak is het sleutelbegrip. Echter, is het wel wenselijk dat breed draagvlak een doel op zich is geworden? Is het niet beter wanneer breed draagvlak een positief neveneffect is bij een ruimtelijke ontwikkeling? Ook deze vragen zijn te herleiden uit het spanningsveld tussen individu en maatschappij. Het kan zijn dat een bepaald plan draagvlak heeft op nationaal niveau, voor de hele maatschappij. Tegelijkertijd kan dit draagvlak compleet ontbreken bij de individuen die direct te maken krijgen met het plan.

De overheid (nationaal of lokaal) speelt in de discussie tussen het individu en de maatschappij een belangrijke rol. Op nationale schaal wordt het nationaal belang benoemd en beschermd, bijvoorbeeld in de Nota Ruimte. De feitelijke verwezenlijking van het nationaal belang vindt plaats op lokaal niveau, bij de gemeenten. Een gemeente heeft een moeilijke, ogenschijnlijk tegenstrijdige taak: enerzijds moet zij over haar eigen grenzen heen kijken en algemene, maatschappelijke belangen beschermen en anderzijds beschermt zij de belangen van haar eigen bewoners: de individuen met hun individuele belangen. Dit ideaaltypische beeld, waarin de gemeente de schakel is tussen het individu en de maatschappij, geldt in de praktijk echter niet. Individuen proberen zelf direct invloed uit te oefenen op een ruimtelijke ontwikkeling of zij verenigen zich in belangengroepen, zodat zij een krachtiger tegengeluid kunnen later horen. Het gevolg hiervan is dat planvormingsprocessen steeds complexer worden en dat een goede belangenoverweging steeds moeilijker wordt.

Echter, is het wel terecht om gehoor te geven aan al deze individuele of lokale geluiden, terwijl er een nationaal belang op het spel staat? Maken we het onszelf niet onnodig moeilijk? Wat is het nut van allerlei vormen van interactief beleid en overlegstructuren, als er ook een gemeente bestaat die in principe opkomt voor de belangen van haar burgers? Grote infrastructuurprojecten vallen in bijna alle gevallen onder de verantwoordelijkheid van democratisch gekozen overheden en daarom pleit ik ervoor om de verantwoordelijkheid ook bij deze partijen te laten. Dit betekent niet dat ik pleit voor rücksichtsloze ruimtelijke ordening, het staat niet ter discussie dat ruimtelijke plannen correct onderbouwd moeten worden. Daadkracht staat ook niet gelijk aan achteloosheid. Het is echter wel tijd om te accepteren dat het soms (of vaak?) niet mogelijk is om iedereen tevreden te houden.

Literatuurlijst

- Arend, S.H. van der (2007), Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie. Delft: Eburon.
- Barnes, T.J. (2002), Performing economic geography: two men, two books, and a cast of thousands. *Environment and Planning* 34, pp. 487-512.
- Bates, J.A. (2004), Use of narrative interviewing in everyday information research. *Library & Information Science Research* 26, pp. 15-28.
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010 publishers.
- Boelens, L. & B. de Jong (2006), Constellatie Schiphol: De nationale luchthaven op de overgang van (semi) overheid naar doorslaggevende actor in een complexe netwerkwereld. In: L. Boelens, T. Spit & B. Wissink, reds., *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning*, pp. 84-113. Rotterdam: 010 publishers.
- Boelens, L. & B. Wissink (2006), Tussenstand van een institutionele, gedragswetenschappelijke en actorgerichte agenda. In: L. Boelens, T. Spit & B. Wissink, reds., *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning*, pp. 154-163. Rotterdam: 010 publishers.
- Bryman, A. (2008), *Social research methods*. New York: Oxford University Press. Third edition.
- Buuren, P.J.J., A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2009), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Callon, M. (1986), Some Elements of a Sociology of Translation; Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. In: L. Boelens & B. Wissink, reds., *After urban planning: meeting the challenge of actorcentered planning*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Callon, M. & B. Latour (1981), Unscrewing the Big Leviathan: How Do Actors Macrostructure Reality. In: K. Knorr Cetina & A. Cicourel, reds., *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro and macro sociologies*, pp. 277-303. London: Routledge.
- Clarkson, M.B.E. (1995), A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review* 20, pp. 92-117.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en Beter*. Den Haag: ministerie van VenW en VROM.
- Czarniawska, B. (2004), *Narratives in social science research*. London: Sage.
- Dale, van (2009), *Gratis onlinewoordenboek* [online]. [Geciteerd op 2 december 2009]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekword=infrastructuur>>.
- Flyvbjerg, B., M. Skamris Holm & S. Buhl (2002), Underestimating Costs in Public Work Projects. Error or Lie? *Journal of the American Planning Association* 68, pp. 279-295.
- Harvey, D. (1996), *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- Huigen, J. (1996), Het project Betuweroute als technisch-complex project. In: J.A. de Bruijn, P. de Jong, A.F.A. Korsten & W.P.C. van Zanten, reds., *Grote projecten: besluitvorming & management*, pp. 119-129. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (1990), *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

- Jansen, H. (2005), De kwalitatieve survey. Methodologische identiteit en systematiek van het meest eenvoudige type kwalitatief onderzoek. *KWALON* 10, pp. 15-34.
- Jong, B. de & B. Wissink (2008), Dingen in de planologie. *Rooilijn* 41, pp. 6-13.
- Jovchelovitch, S. & M.W. Bauer (2000), Narrative interviewing. In: M. W. Bauer & G. Gaskell, eds., *Qualitative researching with text, image and sound*, pp. 57-74. London: Sage.
- Korsten, A.F.A., J.A. de Bruijn, P. de Jong & W.P.C. van Zanten (1996), Technisch-complexe projecten: een verkenning. In: J.A. de Bruijn, P. de Jong, A.F.A. Korsten & W.P.C. van Zanten, reds., *Grote projecten: besluitvorming & management*, pp. 22-107. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kumar, A. & R. Paddison (2000), Trust and Collaborative Planning Theory: The Case of the Scottish Planning System. *International Planning Studies* 5, pp. 205-223.
- Latour, B. (1994), Pragmatogonies. *American Behavioural Scientist* 37, pp. 791-808.
- Law, J. (1992), Notes on the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy, and Heterogeneity. *Systems Practice* 5, pp. 379-393.
- Licht, G.J. & J.J.H. Nuiver (2001), *Projecten en beleidsontwikkeling: Doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld*. Assen: Van Gorcum.
- Ministerie van Economische Zaken (2009), *Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening*. Den Haag: ministerie van EZ.
- Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), *Startnotitie milieueffectrapportage Noord-West 380 kV verbinding: Een nieuwe hoogspanningsverbinding tussen Eemshaven, Ens en Diemen*. Den Haag: ministerie van EZ en VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken (2005), *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: ministerie van VROM.
- Murdoch, J. (1997), Towards a geography of heterogenous associations. *Progress in Human Geography* 21, pp. 321-337.
- Murdoch, J. (2006), *Post-structuralist geography*. London: Sage.
- Murdoch, J. & N. Ward (1995), Governmentality and territoriality: the statistical manufacture of Britain's 'National Farm'. *Centre for Rural Economy Working Paper Series* 17, pp. 1-25.
- Spit, T. & P. Zoete (2005), *De achterkant van de planologie: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Steunenberg, B, J. de Vries & J.M.L.M. Soeters (1996), *Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde* [online]. [Geciteerd op 1 december 2009]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,1>>.
- Stichting Maatschappij en Onderneming (1989), *De kunst van het beheersen van grote projecten: Managers Ontmoeting Overheid Bedrijfsleven 1989*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- TenneT (2009). *Noord-West 380 kV: Corridorkaart* [online]. [Geciteerd op 12 oktober 2009]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://noord-west380kv.nl/d/f/file/p_nw380_overzichtkaart_a31_verkleind.pdf>.
- Thrift, N. (1996), *Spatial formations*. London: Sage.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004a), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.

- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004b), Grote projecten uitvergroot: een infrastructuur voor besluitvorming. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- VROMtotaal (2009), Nieuwe kerncentrale wordt mogelijk zaak van 'nationaal belang'[online]. [Geciteerd op 7 december 2009]. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.vromtotaal.nl/bulletin-rototaal/nieuws/nieuwe-kerncentrale-wordt-mogelijk-zaak-van-nationaal-belang/>>.
- Weiss, R. (1994), Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies. New York: Free Press.
- Wester, F. (2005), De methodeparagraaf in rapportages over kwalitatief onderzoek. KWALON 10, pp. 8-14.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluiten over grote projecten. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Wissink, B. (2003), Inleiding: ontwikkelingsgang van de planningtheorie. In: B. Wissink, red., Een eeuw onenigheid: Ontwikkelingsgang van de planningtheorie, pp. 1-30. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Yin, R.K. (2003), Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage. Third edition.
- Zucker, L.G. (1987), Institutional theories of organization. Annual review of sociology 13, pp. 443-464.

Bijlage

Omschrijving van de respondenten

De volgende personen hebben meegewerkt aan het onderzoek:

Dhr. Manno Bannink – Projectmanager Noord-West 380 kV

Namens TenneT is dhr. Manno Bannink als projectmanager betrokken bij NW 380. Dhr. Bannink is al sinds november 2007 verbonden aan het project en hij heeft de volgende taken:

- Overall verantwoordelijke,
- contacten tussen EZ, VROM en TenneT,
- de projectorganisatie,
- de bestuurlijke contacten en vraagstukken,
- de ambtelijke contacten,
- de begroting van NW 380,
- de planning van het project.

Dhr. Joos de Bakker – Teamleider tracéontwikkeling Noord-West 380 kV

Namens TenneT is dhr. Joos de Bakker als teamleider tracéontwikkeling betrokken bij NW 380. In zijn functie is dhr. De Bakker verantwoordelijk voor het onderzoeken van mogelijke tracéalternatieven voor de nieuwe hoogspanningsverbinding. Tot op heden is hij projectleider geweest bij de corridorstudie en het opstellen van de startnotitie-milieueffectrapportage. In het verdere verloop van het proces houdt dhr. De Bakker zich bezig met het uiteindelijke milieueffectrapport, de ambtelijke contacten, het voorstellen van het definitieve tracé aan de minster van EZ ten behoeve van het rijksinpassingsplan en het aanvragen van de benodigde vergunningen voor de aanleg van de nieuwe verbinding.

Dhr. Otto Bitter – Contactpersoon namens het ministerie van EZ

Dhr. Bitter is sinds 1991 werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken. Daarvoor was hij werkzaam bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), waar hij zich bezighield met vervoer en internationaal beleid. In zijn huidige functie is dhr. Bitter bij het ministerie van EZ verbonden aan de Directie Ruimtelijk Economisch Beleid, bij het Directoraat Generaal Ondernemen en Innovatie (DGOI). Op elektriciteitsgebied heeft dhr. Bitter ruime ervaring: hij is onder andere projectleider van het in ontwikkeling zijnde Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, vertegenwoordiger van de minister van EZ bij het project NW 380 en eerstverantwoordelijke voor de pkb-procedure bij het project Randstad 380 kV.

Dhr. Bert Doze – Contactpersoon namens het ministerie van VROM

Het ministerie van VROM is medebevoegd gezag bij NW 380. Samen met de minister van EZ neemt de minister van VROM een besluit over de definitieve tracering van de nieuwe hoogspanningsverbinding. De betrokkenheid van VROM bij het project wordt in de eerste plaats verklaard doordat het een ruimtelijke ingreep betreft. Daarnaast is duurzaamheid een belangrijk facet van het VROM-beleid. Ook groene energie moet afgevoerd kunnen worden op het elektriciteitsnetwerk en NW 380 draagt daaraan bij.

Dhr. Albert Jong – Contactpersoon namens de gemeente Almere

Dhr. Jong is sinds 2001 werkzaam bij de gemeente Almere. In zijn huidige functie is hij als Senior adviseur Ruimtelijke Ordening verbonden aan de Afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid bij het cluster Planologie. Zijn werkzaamheden concentreren zich met name op de ontwikkeling van Almere Poort tot volwaardig stadsdeel van de gemeente Almere.

Dhr. Dago Wellink – Contactpersoon namens de provincie Flevoland

De functie van dhr. Wellink is senior juridisch bestuursmedewerker bij de provincie Flevoland. Onder de werking van de oude Wet op de ruimtelijke ordening was hij clustercoördinator van de medewerkers die de bestemmingsplannen toetsten aan het provinciale streekplan. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe Wro heeft dhr. Wellink zich bezig gehouden met het opstellen van beleidsregels als uitwerking van het in 2007 vastgestelde Omgevingsplan. Nadien is hij nauw betrokken geweest bij de implementatie van de nieuwe Wro binnen de organisatie en houdt hij zich bezig met grote projecten van uiteenlopende aard.