

De gemeentelijke structuurvisie

en de rol van macht bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in het ruimtelijke beleid van Randstadgemeenten



Naam student: Arnaud van Elk
Studentnummer: 0312746
Datum: September 2010
Cursus: Masterthesis Planologie
Begeleider: Prof. Dr. T.J.M. Spit



Universiteit Utrecht

Samenvatting

Sinds 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) een feit en heeft de structuurvisie, als planvorm voor het geformuleerde ruimtelijk beleid, een centralere plek gekregen binnen het ruimtelijke ordeningsstelsel van Nederland. Het advies van de VROM-raad om de structuurvisie als richtinggevend integraal instrument te hanteren voor het ruimtelijk beleid lijkt vervolg te hebben gekregen, doordat het geen vrijblijvend beleidsdocument meer is en een basis biedt voor de inzet van verschillende bestuurlijke instrumenten.

De structuurvisie wordt als een geschikt instrument gezien om beleidsafwegingen te maken tussen enerzijds de ruimtelijke behoeften op het gebied van wonen, werken, infrastructuur en dergelijke en anderzijds de bescherming of versterking van kwetsbare waarden, zoals milieukwaliteiten. Het houdt in dat het vaststellend bevoegd gezag bij ruimtelijke inrichtingskeuzen inzichtelijk maakt wat de gevolgen daarvan zijn voor de aanwezige milieukwaliteiten en op basis daarvan allocatievraagstukken integraal benadert en tot afwegingen komt (Van den Broek e.a., 2008, p. 19).

In de weerbarstige planningspraktijk van tegenwoordig is het aannemelijk dat machtsverhoudingen het planningsproces doen bepalen, omdat meerdere actoren zich buigen over één en dezelfde planningsopgave met elk hun eigen belang die zij daarin geïntegreerd wensen te zien. Helemaal in een klein land als Nederland waarin de ruimte schaars is en veel personen op een klein oppervlak leven zijn de belangen groot en zal elke actor in een planningsproces zijn best moeten doen om zijn belangen verwezenlijkt te zien. Toch zijn er maar weinig studies over planning waarin macht een centrale plaats krijgt toebedeeld. In sociologisch onderzoek is hier nadrukkelijk meer aandacht voor. Wetenschappers als Forester (1989) wijzen nadrukkelijk wel op de werking van macht en welke gevolgen dit kan hebben voor het planningsproces. Dit beperkt zich echter enkel tot informatie als machtsbron in ruimtelijke planning. Innes (2002) ziet netwerken als potentiële machtsbron, maar eerder als iets positiefs dat mogelijkheden voor samenwerking creëert, zonder de daadwerkelijke 'negatieve' invloeden van macht in planningsprocessen te erkennen. Juist een goed besef van machtswerkingen in ruimtelijke planningsprocessen kan patstellingen blootleggen en partijen dichter bij elkaar brengen en integrale vormen van planning doen bevorderen.

In dit onderzoek is de rol van macht bij de integratie van de drie sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten onderzocht. Integratie is hierbinnen uitgelegd als het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces van de visie en het integreren van de belangen van een sector in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Het doel van dit onderzoek is om daarmee meer inzicht te krijgen in het integratieproces van de drie milieusectoren in het ruimtelijk beleid van een gemeente. De vraag die in dit onderzoek daarbij centraal staat is:

Op welke wijze speelt macht een rol bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten en wat betekent dit voor het werkelijke proces van integratie van deze sectoren in de gemeentelijke structuurvisie?

Om deze vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een casestudie waarin structuurvisies van gemeenten uit de Randstad van Nederland zijn betrokken. Aangezien 430 gemeenten conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verplicht zijn gesteld om een structuurvisie op te stellen is in het kader van dit onderzoek tot doel gesteld enkel in te zoomen op gemeenten in de Randstad. Reden hiervoor is de tamelijk hoge ruimtedruk binnen dit gebied die er toe bijdraagt dat spanningen tussen milieu en ontwikkelingen op stedelijk gebied dagelijkse praktijk zijn geworden. Om tot een samenhangend ruimtelijk beleid te komen dienen deze tegengestelde belangen geïntegreerd te worden. Verwacht wordt dat macht daarin een belangrijke rol speelt. Om de theoretische verdieping van het begrip macht handen en voeten te geven is op basis van de wetenschappelijke literatuur een conceptueel model opgesteld waarin drie machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' een centrale rol spelen. Voor elke machtseenheid zijn indicatoren opgesteld die samen de rol van macht bij de integratie van de drie sectoren moet verduidelijken.

Op de vraag op welke wijze macht een rol speelt bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie is geen eenduidig antwoord te geven. Op de gemeente Spijkenisse na geldt voor alle beschouwde gemeenten dat minstens twee van de onderzochte indicatoren van invloed zijn geweest op de integratie van de sectoren in het proces en/of inhoud van de visie. In veel van de beschouwde structuurvisies spelen participatiemogelijkheden en informatie een rol bij de integratie van de sectoren in zowel het proces als inhoud van de visies. Ook andere indicatoren, zoals wetgevende kaders, formele afspraken en ambities spelen wisselend een rol in de beschouwde structuurvisies. Gemiddeld genomen geldt voor vier van de twaalf onderzochte gemeenten dat geen van de drie machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' een rol heeft gespeeld. Bij de overige acht is het met name de machtseenheid 'moeten' die van invloed is geweest op de integratie van één van de sectoren in de structuurvisie.

Het verband tussen de invloed van macht en de mate van integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie lijkt op basis van de onderzoeksresultaten niet altijd even hard te zijn. Zo zijn er ook gemeenten waar geen of in beperkte mate sprake is geweest van machtswerking of waarin de integratie van een sector niet door macht kan worden verklaard. Dit kan met behulp van de volgende vier kanttekeningen worden verklaard, dan wel worden genuanceerd:

- Een open planproces heeft tot gevolg gehad dat er geen machtswerking is opgetreden. Dit ligt in lijn met de theorieën over communicatieve planning van onder andere Innes (2002) en Healey (1997) die ervan uitgaan dat onder bepaalde voorwaarden een open planproces macht kan doen laten uitschakelen.
- Macht heeft wel degelijk een rol gespeeld, maar dan op een ander niveau, namelijk op het niveau van het bestuur (college B&W) waarop de besluitvorming plaatsvindt. De politieke kleur speelt daarin een belangrijke rol.
- Macht speelt vanwege het abstractieniveau van de structuurvisie een beperkte rol op dit niveau. Macht speelt pas een rol indien sprake is van tegenstellingen en deze worden pas duidelijk wanneer de visie wordt uitgewerkt in bestemmingsplannen.
- Urgentie speelt ook een belangrijke rol bij de integratie van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. Uit de casestudie blijkt dat in veel gevallen een sector beter geïntegreerd wordt indien de sector ook echt een vraagstuk is binnen de gemeente.

Echter kan de urgentie van een sector weer beïnvloed worden door de rol die macht daarin speelt. Zo kan een wetgevend kader (zoals de watertoets in het geval van de sector water) de belangen van een sector ineens heel urgent maken.

Macht speelt op grond van de onderzoeksresultaten wel degelijk een rol bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie. Al zal deze rol veel duidelijker zijn indien belangentegenstellingen op het niveau van de structuurvisie op de voorgrond treden. De structuurvisie blijft nog te veel in hoofdlijnen en abstracties hangen waardoor echte keuzes niet worden gemaakt of zelfs worden uitgesteld. De plan-m.e.r. plicht, die gekoppeld is aan een structuurvisie, lijkt daar ook geen verandering in aan te brengen. Het abstractieniveau van de structuurvisie maakt het voor de betrokken partijen minder aantrekkelijk om actief te participeren, omdat veel van de belanghebbende zaken pas bij de concrete uitwerking op bestemmingsplanniveau duidelijk worden. Dit verklaart de beperkte rol die de machtseenheid 'willen' bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie heeft gespeeld. Ook de verkokering binnen gemeenten en het korte termijn denken in tegenstelling tot de lange termijn waarop de structuurvisie zich richt bemoeilijkt het actief participeren van de drie sectoren in de structuurvisie. Wet- en regelgeving, maar ook formele afspraken en bestaande beleidsdocumenten dragen er aan bij dat een gemeente hier niet om heen kan, waardoor het 'moeten' voldoen hieraan een voorwaarde voor de integratie van een sector wordt. Het milieu werkt op deze wijze nog altijd norm- en kaderstellend door in het ruimtelijk beleid van een gemeente met reactief beleid als gevolg. Dit zijn mogelijke verklaringen waarom bij het opstellen van de structuurvisies de integratie van de sectoren in een aantal gemeenten nog niet goed tot zijn recht komt. De structuurvisie zou concreter moeten zijn om als echt integraal planningsinstrument te kunnen fungeren, omdat belangentegenstellingen dan pas zichtbaar worden. Welke rol macht daarin speelt zal dan moeten blijken, maar hoogstwaarschijnlijk een belangrijker rol dan nu het geval is.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een jaar lang onderzoek dat in het kader van de master planologie aan de Universiteit Utrecht geschreven is. Een deeltijdinvulling heeft er toe bijgedragen dat ik naast het afstuderen werkzaam kon blijven als adviseur bij advies- en ingenieursbureau Oranjewoud. In mijn werk heb ik dagelijks te maken met milieuvraagstukken met een planologische invalshoek en waarin integrale oplossingen voorop staan. Dit gaat niet altijd zonder slag of stoot; vaak loopt de ontwikkelingsgerichte houding van de ruimtelijke ordening aan tegen het normatieve en starre karakter waarin het milieu is ingebed. Deze afstand tussen beide sectoren maakt dat het milieu vaak als belemmerend wordt gezien in plaats van als een kans voor een verdere verbetering van onze leefomgeving.

Dit heeft mijn interesse getrokken en in dit onderzoek heb ik getracht te onderzoeken hoe deze verhoudingen op het strategische niveau van de gemeentelijke structuurvisie liggen en wat dit betekent voor het integrale karakter van deze visie. Gesprekken met collega's zijn erg waardevol geweest in het vergroten van dit inzicht. Via deze weg wil ik hun bedanken voor de vruchtbare discussies die we hierover gehad hebben. Ook de respondenten van de verschillende gemeenten die in mijn onderzoek betrokken zijn bedank ik voor hun tijd en bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. Zonder hun inbreng was dit onderzoek niet tot stand gekomen.

Speciale dank ben ik ook verschuldigd aan de heer Prof. Dr. Tejo Spit die mijn begeleider is geweest vanuit de universiteit. Zijn kritische houding en uitgebreide kennis van het vakgebied hebben mij geïnspireerd en geholpen bij het inhoudelijk vorm geven van dit afstudeeronderzoek.

Tot slot bedank ik mijn vrienden, ouders en in het bijzonder mijn vriendin Marlieke die het geduld hebben gehad en mij hebben bijgestaan in het voltooien van dit onderzoek dat een jaar lang in combinatie met een werkend bestaan niet altijd over rozen gaat. Ik ben tevreden met het uiteindelijke resultaat en ik hoop dat het aan uw verwachtingen kan voldoen.

Rest mij u nog veel leesplezier te wensen bij het lezen van mijn afstudeeronderzoek.

Arnaud van Elk

September 2010, Utrecht

Inhoud

1	Introductie.....	9
1.1	De gemeentelijke structuurvisie en het belang van externe integratie	11
1.2	Integrale planning in theoretisch perspectief	12
1.3	Macht nader gedefinieerd	14
1.4	Proces- en organisatie bij de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie	16
1.5	Doelstelling en onderzoeksvraag.....	19
2	Macht in theoretisch perspectief.....	21
2.1	Introductie.....	21
2.2	Het 'moderne' machtsbegrip.....	22
2.3	Het 'postmoderne' machtsbegrip	23
2.4	Het gebruik van het begrip macht in empirische studies	27
2.5	Het machtsbegrip en de betekenis voor ruimtelijke planning	30
2.6	Macht als potentieel voor een vruchtbare samenwerking?.....	32
2.7	Concluderend	34
3	Operationalisering en researchdesign.....	35
3.1	Introductie.....	35
3.2	Een conceptueel model voor de rol van macht bij integrale planning	35
3.2.1	'moeten'	38
3.2.2	'kunnen'	39
3.2.3	'willen'	40
3.3	Semigestructureerde interviews als input voor het evaluatiekader	41
3.4	Resultaat van onderzoek en afbakening.....	44
3.5	Selectie van actoren en respondenten	45
3.5.1	De deelname van respondenten in het onderzoek	47
3.6	Case-selectie.....	48
4	Resultaten casestudie	51
4.1	Introductie.....	51
4.2	Beschrijving casestudie.....	51
4.3	Vergelijk tussen cases en uitkomsten	53
4.3.1	Resultaten <i>binnen</i> de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen'	57
4.3.2	Resultaten <i>tussen</i> de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen'	59
4.4	De rol van macht ingeperkt en op andere niveaus bekeken	61
4.4.1	De rol van macht op bestuurlijk niveau	62
4.4.2	De rol van macht op operationeel niveau.....	63
4.5	Concluderend	63

5	Conclusies.....	65
5.1	Participatiemogelijkheden en informatie spelen een belangrijke rol	65
5.2	De wisselende rol van de overige indicatoren	66
5.3	Open planprocessen schakelen macht uit	66
5.4	Urgentie speelt ook een belangrijke rol.....	67
5.5	Macht op een bestuurlijk niveau bekeken.....	67
5.6	De beperkte rol van macht op het niveau van de structuurvisie	68
5.7	Concluderend	68
6	Slotbeschouwing	69
	Literatuur	71
	Bijlage I Resultatenanalyse per gemeente	74
	Bijlage II Vragenlijst	90

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1-1:	Schematische voorstelling integratiefunctie R.O.....	9
Figuur 1-2:	Positionering structuurvisie onder de nieuwe Wro	10
Figuur 1-3:	Procesgang structuurvisie en een voorbeeld van integratie van de sector water	17
Figuur 1-4:	Organisatie totstandkomingproces gemeentelijke structuurvisie.....	18
Figuur 2-1:	Macht in perspectief geplaatst	27
Figuur 3-1:	Conceptueel model	37
Figuur 3-2:	Evaluatiekader ter beoordeling van de rol van de machtsindicatoren	41
Figuur 3-3:	Voorbeeld uit vragenlijst voor de indicator 'formele afspraken'	42
Figuur 3-4:	Organisatie totstandkomingproces gemeentelijke structuurvisie.....	45
Figuur 3-5:	Schematische kaart van de Randstad (bron: wikipedia.nl).....	49
Figuur 4-1:	Geografische ligging van de betrokken gemeenten in de casestudie.....	53
Figuur 4-2:	Voorbeeldplots van de resultaten in de analyse per gemeente.....	60
Tabel 2-1:	Overzicht wetenschappelijke opvattingen over macht	25
Tabel 3-1:	Checklist van indicatoren + specificering	40
Tabel 3-2:	Overzicht geselecteerde gemeenten.....	49
Tabel 4-1:	Overzicht van toegevoegde gemeenten in de casestudie	52
Tabel 4-2:	Overzicht van betrokken structuurvisies in de casestudie	52
Tabel 4-3:	Invloed van de indicatoren op de integratie in het proces van de structuurvisie	54
Tabel 4-4:	Invloed van de indicatoren op de integratie in de inhoud van de structuurvisie	55
Tabel 4-5:	Invloed v/d machtseenheden op de integratie in de inhoud en proces v/d structuurvisie	59

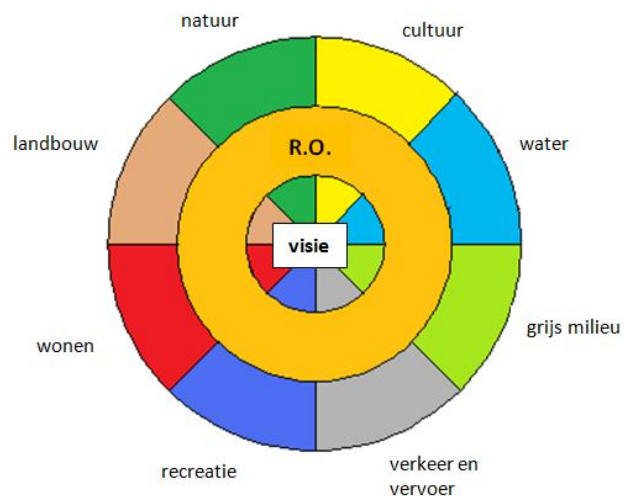
1 Introductie

“Het instrument bij uitstek om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen is de structuurvisie. Om dit te bereiken dient de structuurvisie globaal, samenhangend en integraal te zijn”.

VROM-raad, 2001.

Dat was wat de VROM-raad adviseerde in haar advies over het *Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening* in 2001. In deze structuurvisie dient volgens de VROM-raad integraal de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen te worden geschetst en dient richting te worden gegeven aan het ruimtelijk relevant beleid voor de leefomgeving (VROM-raad, 2001, p. 10). Sinds 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) een feit en heeft de structuurvisie, als planvorm voor het geformuleerde ruimtelijk beleid, een centralere plek gekregen binnen het ruimtelijke ordeningsstelsel van Nederland. Het advies van de VROM-raad om de structuurvisie als richtinggevend integraal instrument te hanteren voor het ruimtelijk beleid lijkt vervolg te hebben gekregen, doordat het geen vrijblijvend beleidsdocument meer is en een basis biedt voor de inzet van verschillende bestuurlijke instrumenten. Een integrale afweging van alle ruimtelijke relevante aspecten van het ruimtelijk beleid wordt in de lijn van ‘een goede ruimtelijke ordening’, dat een centraal beleidsbegrip is in de Wro, als een belangrijk uitgangspunt in de structuurvisie gezien. De ruimtelijke ordeningspraktijk weet, mede op basis van de jarenlange jurisprudentie, dat bij een goede ruimtelijke ordening van het besluitvormend bestuursorgaan verwacht wordt dat het bij ruimtelijke ordeningsbesluiten alle in het betreffende gebied relevante aspecten moet betrekken en in hun onderlinge relatie moet afwegen (Van den Broek e.a., 2008, p. 18). Onder het ruimtelijk beleid wordt al het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving verstaan. Ruimtelijk relevante beleidsaspecten met een fysieke component dienen dus een plek te krijgen in een structuurvisie.

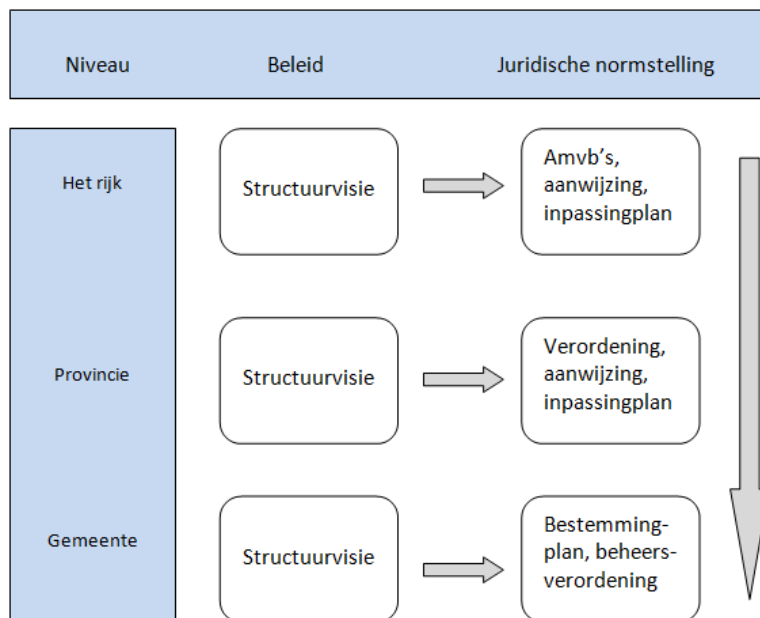
“De centrale opgave voor de ruimtelijke ordening is om de ruimteclaims vanuit verschillende sectoren in verband te brengen en tegen elkaar af te wegen, teneinde te bewerkstelligen dat de ruimtelijke kwaliteit zo optimaal mogelijk wordt gewaarborgd” (Spit, 1998, p. 290). De Ridder en Schut hebben het over de integrale planologische afweging, als één van de tien functies die aan het ruimtelijk planningstelsel worden toegedacht. De roep om integrale planning is niet iets nieuws. Al in de jaren zeventig werd door de commissie de Wolff (1970) gesignaleerd dat de ruimtelijke ordening verworpen was tot een praktijk als facetplanning die zich over verschillende sectoren uitstrekt, maar vanuit één gezichtspunt te werk gaat. De ruimtelijke ordening betreft daarmee vanuit haar gezichtspunt de verschillende overheidssectoren in haar werkzaamheden (van der Cammen, de Klerk, 2003, p. 242), zie ook figuur 1.1.



Figuur 1-1: Schematische voorstelling integratiefunctie R.O

Met een structuurvisie kan dus een integrale visie op de leefomgeving worden ontwikkeld, waarin de samenhang met andere sectoren van het beleid zichtbaar kan worden gemaakt (Tunnissen, van Zundert, 2008, p. 63). Net als de gemeenten stellen het rijk en de provincies een structuurvisie op voor hun eigen grondgebied. Er bestaat geen hiërarchische verhouding tussen de structuurvisies op alle drie de niveaus. De structuurvisie structureert alleen de uitvoerende besluitvorming op het niveau waarop de visie is vastgesteld (Van den Broek e.a., 2008, p. 12). Verwacht mag worden dat tussen de bestuurlijke niveaus onderlinge afstemming van de beleidsvorming en beleidsuitvoering zal plaatsvinden, om te voorkomen dat in bijvoorbeeld een provinciale structuurvisie beleidsdoelen zijn vastgesteld die anders of strijdig zijn met die van een structuurvisie voor het rijk. Dit dient door middel van bestuurlijk overleg bereikt te worden (Moraal, 2008, p. 6).

De structuurvisie heeft vooral een zelfbindende werking voor het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld. Er gaat wel een politiek-bestuurlijke werking uit van de structuurvisie doordat de gemeenteraad zich bij de vaststelling van een bestemmingsplan of het nemen van een projectbesluit gehouden acht aan wat in de structuurvisie is opgenomen (Provincie Brabant, 2007, p. 1). Het beleid geformuleerd op rijks- en provinciaal niveau in structuurvisies kan niet rechtstreeks meer doorwerken in bestemmingsplannen. De bestemmingsplannen hoeven ook niet meer hieraan getoetst te worden. Het rijk en de provincies kunnen wel algemene regels (Amvb's, provinciale verordening, aanwijzing) opstellen voor de inhoud van bestemmingsplannen als het om nationale of provinciale belangen gaat, of om die reden zelf een inpassingsplan maken. Op deze wijze wordt getracht binnen de nieuwe Wro een helder onderscheid te maken tussen geformuleerd beleid en juridische normstelling (VROM, 2007, p. 2), zie ook figuur 1.2.



Figuur 1-2: Positionering structuurvisie onder de nieuwe Wro

1.1 De gemeentelijke structuurvisie en het belang van externe integratie

Vanuit diverse sectoren wordt getracht te integreren in het ruimtelijk beleid van een gemeente om daarmee sectorale doelstellingen met een bepaalde ruimtelijke relevantie te kunnen verwezenlijken. Het milieu wordt bijvoorbeeld ruimtelijk relevant indien een ruimtelijke ontwikkeling een aantasting van het milieu tot gevolg heeft of indien milieudoelen een ruimtelijke component in zich hebben. De aanleg van de ecologische hoofdstructuur (EHS) heeft bijvoorbeeld een duidelijk ruimtelijke component in zich, omdat uitbreiding en realisering ervan in de ruimte plaatsvindt en via ruimtelijke plannen geborgd dient te worden.

Vanuit de sector water is een belangrijke ruimtelijke doelstelling om zogenaamde overloopgebieden aan te merken, die in tijden van hoogwater vol kunnen lopen waarmee de waterstand bij dreigende overstromingen op peil kan worden gehouden. Daarmee kunnen overstromingen in dichter bewoonde gebieden voorkomen worden. Dit is echter een doelstelling die via het ruimtelijk spoor verwezenlijkt moet worden, omdat dergelijke overloopgebieden een bepaalde claim op de ruimte vereisen. In de Nota Ruimte wordt 'water' ook als één van de structurerende principes in de ruimtelijke ordening aangemerkt, dat integraal onderdeel dient te zijn van de ruimtelijke planvorming (VROM e.a, 2004, p. 24).

Externe veiligheid is een voorbeeld van een aspect uit het grijze milieugebied en speelt zich af in de omgeving van een risicobron. Het is geen op zichzelf staand beleid, omdat risico's als gevolg van handelingen met gevaarlijke stoffen een uitwerking kunnen hebben op de omgeving. In Nederland is de keuze gemaakt om, naast een brongericht beleid, een zogenaamd effectgericht beleid te voeren, wat concreet inhoudt dat beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen in de directe omgeving van een risicobron worden gesteld om de risico's op deze omgeving zo beheersbaar mogelijk te maken. Doelstellingen vanuit het externe veiligheidsbeleid zullen daarom dan ook grotendeels via het omgevingsbeleid moeten worden bereikt.

Citaat uit de Nota Ruimte (VROM e.a, 2004, p. 92): *"Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is dat milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrokken worden."*

De structuurvisie wordt als een geschikt instrument gezien om beleidsafwegingen te maken tussen enerzijds de ruimtelijke behoeften op het gebied van wonen, werken, infrastructuur en dergelijke en anderzijds de bescherming of versterking van kwetsbare waarden, zoals milieukwaliteiten. Het houdt in dat het vaststellend bevoegd gezag bij ruimtelijke inrichtingskeuzen inzichtelijk maakt wat de gevolgen daarvan zijn voor de aanwezige milieukwaliteiten en op basis daarvan allocatievraagstukken integraal benadert en tot afwegingen komt (Van den Broek e.a., 2008, p. 19). Een vroegtijdige inbreng van milieu kan een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen. Als de milieubelangen al voorafgaand aan het opstellen van bestemmingsplannen in een structuurvisie in kaart zijn gebracht en op grond daarvan reeds de kaders zijn gesteld, kan daarvan in het bestemmingsplanproces worden geprofiteerd, niet alleen in snelheid, maar ook in inhoudelijke kwaliteit en verdieping (Van den Broek e.a., 2008, p. 23).

De borging van het milieu in ruimtelijke plannen vindt nu op gemeentelijk niveau hoofdzakelijk plaats via het bestemmingsplan. Zo is het verplicht gesteld om in het kader van opstellen of wijzigen van een bestemmingsplan het milieu in beschouwing te nemen en de milieunormen in acht te nemen. Het probleem van sterke juridificering van het milieu op bestemmingsplanniveau is dat gemeenten zich in grote meerderheid beroepen op generieke milieunormen. Door van normen uit te gaan wordt reactief beleid gevoerd door de gemeente in plaats van proactief. Het gevolg is dat plannen al ruimtelijk zijn uitgewerkt voordat getoetst wordt of aan de milieunormen wordt voldaan. Laat staan dat er nog ruimte is om te kijken of de milieukwaliteit nog verder verbeterd kan worden. De norm is regelmatig de voornaamste of enige reden om het milieubelang te verdedigen (Spreeuwers e.a., 2008, p. 66). Door milieu dus al in een eerder stadium bij het ruimtelijk beleid van een gemeente te betrekken kunnen latere problemen (zoals normoverschrijding) op operationeel niveau voorkomen worden.

1.2 Integrale planning in theoretisch perspectief

Hoewel het begrip *integraal* in de praktijk niet meer weg te denken is (alleen al in de Nota Ruimte uit 2004 wordt het begrip 37 keer aangehaald) bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie van het begrip integrale planning. Het is een holistisch begrip waar verschillende invalshoeken aan gekoppeld zijn. Naast het begrip integraal worden begrippen als afstemming, coördinatie, omvattende- en omgevingsplanning genoemd die elk op haar eigen manier bijdragen aan een beter begrip van wat onder integrale planning kan worden verstaan. Integraal kan inhouden dat plannen gericht op de leefomgeving samen worden gebracht in één plan. Een voorbeeld hiervan is het provinciale omgevingsplan waarin onder andere getracht is het streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan samen te voegen en integrale verbanden tussen deze plannen te leggen. Integrale planning kan ook inhouden dat een bepaalde planningsopgave het vertrekpunt is en verschillende belangen in een proces op elkaar afgestemd worden.

In de wetenschappelijke literatuur over integrale planning komt echter naar voren dat volledige integraliteit praktisch onhaalbaar blijkt wanneer van de strikte, klassieke opvatting wordt uitgegaan, waarbij wordt gestreefd naar een ultieme mate van omvattendheid waar 'alles' op elkaar is afgestemd. Afstemming wordt daarnaast niet per definitie alleen beleidsinhoudelijk bepaald, maar kan slechts in samenspraak tussen de verschillende actoren worden gerealiseerd. De uiteindelijke afstemming blijkt grotendeels buiten de plannen plaats te vinden. Het integrale resultaat is dan ook van veel meer factoren afhankelijk dan van het integrale plan (De Roo, Schwartz, 2001, p. 61). Het plan als document bepaalt vaak niet wat er met de inhoud van het plan gebeurt, maar de informatie-uitwisseling en afstemming tijdens het planproces (Coenen, Janssens, 1999, p. 111).

Een analyse van enkel het plan, de gemeentelijke structuurvisie, als papieren beleidsdocument is dus niet voldoende om iets te kunnen zeggen over de integraliteit van het plan. Juist het totstandkomingproces zelf is van belangrijke waarde om meer inzicht te krijgen in hoeverre de belangen van de betrokken sectoren voldoende integraal zijn afgewogen en meegenomen. Er vanuit gaande dat een gemeente streeft naar een volledig integrale afweging van alle ruimtelijk relevante aspecten in haar ruimtelijk beleid, betekent dit dat bij de totstandkoming van de visie ook al deze aspecten betrokken dienen te worden

en integraal dienen te worden afgewogen. Afweging alleen is echter niet voldoende, aangezien hierin de misvatting schuilt dat actie dan achterwegen kan blijven. Indien uit de afweging is gebleken dat ruimtelijk relevante aspecten niet ter zijde kunnen worden geschoven, omdat gebleken is dat deze voldoende gewicht in de schaal hebben gelegd, mag van een behoorlijk integratieproces verwacht worden dat deze dan ook worden meegenomen in de uiteindelijke visie en de daaruit voortgekomen uitvoeringsparagraaf.

Driessen en Glasbergen vatten externe integratie als volgt samen, waarbij in deze studie op basis van bovenstaande constatering aansluiting wordt gevonden:

Externe integratie: inhoudelijke en procedurele verinnerlijking van een bepaald beleidsthema in andere beleidsterreinen (Driessen, Glasbergen, 2000, p. 195).

Het probleem bij deze definitie is nog steeds de vraag wanneer nu sprake is van een 'goede' integratie. De termen inhoudelijke en procedurele verinnerlijking worden namelijk niet nader gedefinieerd. Is bijvoorbeeld sprake van inhoudelijke verinnerlijking indien de belangen van een sector benoemd zijn in de inhoud van de structuurvisie? En is sprake van procedurele verinnerlijking indien actoren uit de betreffende sector daadwerkelijk aan de overlegtafel zitten en direct kunnen participeren in het proces of is sprake van verinnerlijking indien belangen van een sector door middel van andere procedurele vereisten indirect worden meegenomen in het proces? Zoals eerder aangegeven is enkel belangenafweging in het proces niet voldoende, maar zullen van belang zijnde zaken ook echt uitvoering in de vorm van financiële ondersteuning en concretisering moeten genieten. Deze aanvulling zou dan kunnen worden toegevoegd onder het aspect inhoudelijk verinnerlijking. Echter valt of staat deze definiëring van een 'goede' integratie met de percepties die de betrokkenen uit de sectoren zelf hebben bij het integratieproces. Hier zal in een onderzoek naar integrale planning aandacht voor moeten zijn. Daarnaast is het proces van integratie niet alleen afhankelijk van de beoogde belangen van de sectoren zelf, maar ook van de interactie tussen de belangen van andere sectoren.

Uit een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM in 2003, naar de lokale factoren die een belemmering vormen voor een integrale aanpak op lokaal niveau komt naar voren dat doorgaans niet vanuit een integraal concept gedacht en gewerkt wordt, maar veel meer vanuit de eigen sector, belangen en positie. De diverse beleidsvelden spreken daarbij hun eigen taal. Ook de wijze waarop de beleidsvelden denken en handelen verschilt. Het is mogelijk, zelfs een utopie, om te veronderstellen dat mensen integraal kunnen denken en werken (VROM, 2003, p. 21), zie ook onderstaand tekstkader.

"Vanuit 'sterkere' sectoren, zoals ruimtelijke ontwikkeling, stedelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economie en beheerdiensten worden initiatieven genomen die niet of nauwelijks worden afgestemd met mogelijk andere betrokken beleidsdisciplines. Cultuurhistorie, welzijn, volksgezondheid, veiligheid en milieu moeten de taal leren van de dominerende en politiek interessante sectoren wil men gehoord worden. Het effect is vaak dat de minder dominante sectoren zich terugtrekken in eigen kring en daardoor minder aansluiten op het strategisch beleid van de gemeente of zich daar tegen verzetten" (VROM, 2003, p. 22-23).

De praktijk is er dus één van elkaar beconcurrerende beleidsvelden, die elk vanuit een eigen visie op de maatschappelijke problematiek en eigen mogelijkheden om die problematiek aan te pakken, opereren (Driessen e.a., 2001, p. 13). Net zoals uit het onderzoek van het Ministerie van VROM naar voren kwam wordt het proces van planning ook beïnvloed doordat elke betrokkene zijn kunde, positie, informatie en geld in de strijd werpt (de Roo, Voogd, 2004, p. 54-55). Of anders gezegd elke betrokkene gebruikt machtsmiddelen om zijn of haar belangen in het proces te waarborgen. Elk planningproces wordt daarmee bepaald door de distributie van macht en macht bevindt zich in elk argument gericht op planning (Albrechts, 2003, p. 907) of in de woorden van Foucault *"Power is everywhere, not because it embraces everything, but because it comes from everywhere"* (Foucault, 1990, p. 93). De procedurele en inhoudelijke verinnerlijking van een sector in het ruimtelijk beleid van een gemeente is een resultante van interacties en interdependenties tussen de betrokkenen. Elk van de betrokkene maakt in interacties gebruik van zijn of haar machtsmiddelen om daarmee meer invloed uit te oefenen op het totstandkomingproces en de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud van de structuurvisie.

Machtsverhoudingen tussen actoren ontstaan volgens Pfeffer door wederzijdse afhankelijkheid, een conditie van schaarse bronnen en onenigheid over doelen en voorkeuren (Pfeffer, 1981, p. 96). In het totstandkomingproces van de gemeentelijke structuurvisie zijn de betrokken actoren ook wederzijds afhankelijk. Het gezamenlijke doel is het realiseren van een robuuste en gezamenlijk gedragen visie voor het ruimtelijk beleid van een gemeente. Daarnaast zijn de sectoren externe veiligheid, natuur en water voor het bereiken van haar ruimtelijke doelstellingen afhankelijk van het geformuleerde ruimtelijk beleid in de visie. Robuust in de zin dat in de visie aandacht is besteed aan alle ruimtelijk relevante aspecten. Iedere betrokken actor heeft in de visie zijn of haar eigen doel na te streven. Deze doelen zijn vaak strijdig, zo kan het plannen van een nieuwe woonwijk aan de rand van een stad gevolgen hebben voor de al daar aanwezige natuurwaarden. Een nieuwe woonwijk levert geld op, het behouden van natuur kost geld. Een structuurvisie bevat meer van dit soort tegenstrijdige doeleinden waarover besluitvorming dient plaats te vinden. Welk belang dan prevaleert wordt, zoals in dit onderzoek is verondersteld, beïnvloed door machtsfactoren waaruit een sector kan putten om uiteindelijk de beoogde integratie te verwezenlijken.

1.3 Macht nader gedefinieerd

Macht wordt vaak gedefinieerd als hiërarchische macht. Dit is een één dimensionale machtsdimensie waarin een persoon A macht uitoefent op persoon B met als doel persoon B op een bepaalde wijze te laten handelen. Deze machtsdimensie gaat voorbij aan het feit dat persoon B zelf ook de beschikking heeft over machtsmiddelen en dus omgekeerd ook macht op persoon A kan uitoefenen. Macht treedt op in interacties tussen personen en is in die zin wederkerend. Clegg beschijft dit in zijn *three circuits of power*, dat grotendeels gebaseerd is op werken van onder andere Dahl, Weber en Foucault, als *"episodic power"*, dat door Arts en van Tatenhove vertaald is naar *"relational power"*: *"Power is always constituted and exerted in social relationships"* (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 350).

Innes definieert dit als 'netwerkmacht'. Deze vorm van macht treedt op in communicatie en samenwerkingsprocessen tussen individuen. De personen betrokken in dergelijke processen zijn zich ervan bewust dat zij wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om ieders belang te kunnen behartigen (Innes, 2002, p. 227). Communicatieve handelingen bevatten aannames en beeldspraak om bedoelingen uit te drukken, welke mensen kunnen beïnvloeden. Dit kan machtsrelaties veroorzaken of structureren (Healey, 1992, p. 10). Macht wordt daarmee niet enkel bepaald door de machtsmiddelen waarover men kan beschikken, maar is zeker ook afhankelijk van de manier waarop deze worden overgebracht via communicatie. De communicatieve vaardigheden van een persoon, zoals overredingskracht en persoonlijkheid spelen daarin een belangrijke rol. Dit zijn ook wel subjectieve machtsbeginselen die de machtspositie van een subject kunnen versterken.

Om macht in een relationele context te kunnen uitoefenen is het in eerste instantie van belang over machtsmiddelen te beschikken. Machtsmiddelen bepalen de directe machtspositie van een subject. Clegg noemt dit "dispositional power". Door deze vorm van macht worden subjecten geïncorporeerd in organisaties en deze posities bepalen wat zij kunnen bereiken in een relationele context (Clegg, 1989, p. 84). Het gaat hierbij om machtsmiddelen, zoals geld, de functie en de beschikking over informatie. Door over geldelijke middelen te beschikken wordt de kans om meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming vergroot, omdat geld nu eenmaal realisatiekansen vergroot. Indien bijvoorbeeld voor de realisatie van milieudoelen vanuit het rijk subsidies zijn vastgesteld wordt het voor een gemeente aantrekkelijker om deze doelen te realiseren. De functie van een subject in een organisatie kan ook bepalend zijn voor zijn of haar invloed. De aanwezigheid van 'sleutelpersonen' die een bepaalde status hebben bereikt binnen de eigen organisatie en de inhoud van het plan binnen hun eigen afdelingen weten te propageren is van groot belang voor de gewenste integratie (Coenen, Janssens, 1999, p. 111). Informatie speelt ook een invloedrijke rol. Door in communicatieve processen bewust informatie achter te houden of informatie te manipuleren kan een proces gefrustreerd worden. Forester noemt dit principe 'misinformatie' (Forester, 1989). Andersom kan het juist inbrengen van belangrijke informatie een middel zijn om acties en keuzes te beïnvloeden (Innes, 1998, p. 54).

De beschikking over machtsmiddelen is vaak alleen niet genoeg om macht ook daadwerkelijk uit te kunnen oefenen. Een subject kan in staat worden gesteld om macht uit te kunnen oefenen of macht wordt vergroot door institutionele kaders waarop teruggegrepen kan worden. In dat geval is macht gefaciliteerd of gestructureerd. *"Actors do have and exercise power, but are always embedded in historically and socially constructed structures, e.g. in terms of institutions and discourses"* (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 347). In aansluiting op wat Clegg benoemd als "facilitative power" gaat het hier om faciliterende of structurerende zaken die het voor een subject makkelijker, dan wel moeilijker maken om macht uit te kunnen oefenen. *"Mediated by these discourses and institutions, actors give meaning to the social world, consider some acts and thoughts legitimate, and others not, and are enabled or constrained to mobilize resources to achieve certain outcomes in social relationships"* (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 351). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan instituties, zoals wet- en regelgeving, die bepalen dat een bepaald subject betrokken dient te worden bij de planvorming. Gedragingen en acties zijn daarmee grotendeels gereguleerd (Clegg, 1989, p. 209).

Participatiemogelijkheden in het proces is een ander voorbeeld. Hieraan ligt de hypothese ten grondslag dat mogelijkheden tot overleg en participatie van een sector bij de totstandkoming van een structuurvisie mede bepalend is voor de integratie in deze visie. Indien een subject wordt uitgesloten van participatie wordt het daarmee bemoeilijkt om direct invloed uit te oefenen op het proces. Echter wordt ook volgens Healey dit proces gevormd door zowel onderlinge relaties en interacties tussen mensen binnen en buiten bestaande structuren, zogenaamde 'soft infrastructure' als door formeel gestandaardiseerde samenwerkingsverbanden ontstaan door procedures, afspraken en normen, de 'hard infrastructure' (Healey, 1997). Participatie is dus niet per definitie de garantie voor integratie, maar bestaande regels en afspraken kunnen hier ook automatisch toe leiden.

Er bestaan dus verschillende vormen van macht die bij kunnen dragen aan het integratieproces van een sector in de gemeentelijke structuurvisie. De hypothese is daarmee dat macht in planningsprocessen een belangrijke rol speelt. In de volgende paragraaf wordt het totstandkomingproces van een gemeentelijke structuurvisie nader uitgelicht om daarmee een beeld te geven van hoe een structuurvisie procesmatig tot stand komt.

1.4 Proces- en organisatie bij de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie

Het proces van de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie is op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) grotendeels vorm- en procedurevrij. In de nota van toelichting van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt echter nadrukkelijk de wens verwoord dat burgers en maatschappelijke organisaties (vroegtijdig) worden betrokken bij de totstandkoming van de structuurvisie. Hierbij wordt verwezen naar artikel 150 van de Gemeentewet. Deze wet schrijft voor dat gemeenten een verordening opstellen waarin regels worden opgenomen met betrekking tot de wijze waarop burgers en andere belanghebbenden bij het gemeentelijk beleid worden betrokken. Vaak zal dit met behulp van een inspraakmogelijkheid worden ingericht. Beroep en bezwaar tegen een structuurvisie is niet mogelijk. Voor structuurvisies die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige besluiten, of waarin ontwikkelingen zijn voorzien die mogelijke nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, gelden nog aanvullende procedurele eisen. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure over de structuurvisie moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer of de Natuurbeschermingswet 1998 daaraan stelt (Moraal, 2008, p. 8).

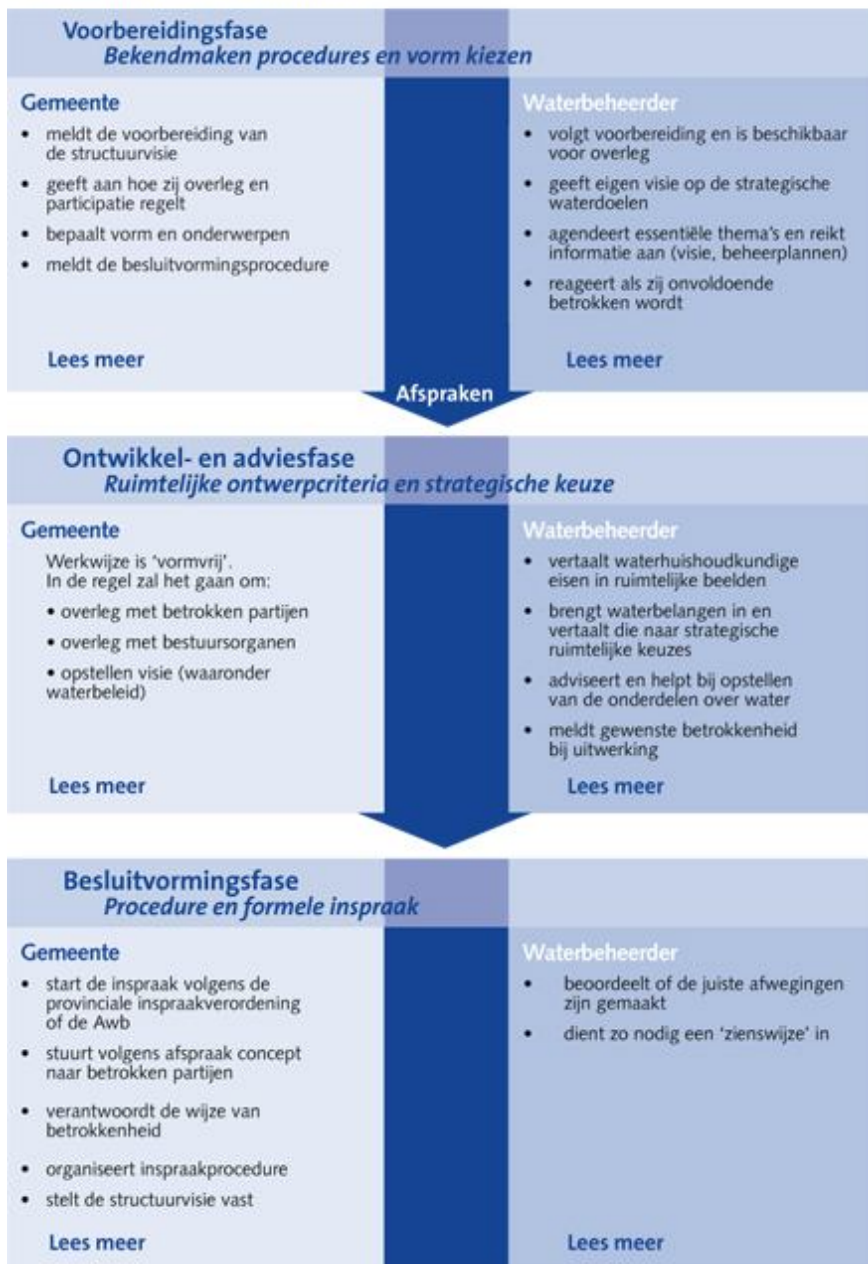
Over het algemeen is het proces van een gemeentelijke structuurvisie in te delen in drie fasen:

1. Voorbereidingsfase – bekendmaken procedures en vorm kiezen
2. Ontwikkel- en adviesfase – ruimtelijke ontwerpcriteria en strategische keuze
3. Besluitvormingsfase – procedure en formele inspraak

In figuur 1.3 is dit schematisch weergegeven en is voor de sector water beschreven welke rol de waterbeheerder in het proces kan innemen om haar belangen in de gemeentelijke structuurvisie te integreren, afhankelijk van de ruimte die de gemeente daarvoor toelaat.¹

¹ Helpdesk Water, gemeentelijke structuurvisie, 2010, beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.helpdeskwater.nl/water-ruimte/watertoetsproces/ruimtelijke/gemeentelijke>

Gemeentelijke structuurvisie



Figuur 1-3: Procesgang structuurvisie en een voorbeeld van integratie van de sector water

De daadwerkelijke integratie dient tot stand te komen in de tweede fase, omdat hierin de echte keuzes worden voorbereid en de richting wordt bepaald. De gemeente bepaalt echter al in de eerste fase of actoren uit de geselecteerde sectoren daadwerkelijk mogen participeren in het proces. In de besluitvormingsfase worden de gemaakte keuzes uit de tweede fase formeel gemaakt. Voor de integratie van de belangen van een sector zijn alle drie de fasen dus relevant, maar zal de hoofdmoot in de tweede fase komen te liggen.

Structuurvisies komen tot stand door middel van overleg met verschillende bestuurslagen, overheidsorganen en met de betrokken maatschappelijke organisaties en partijen. Dit overleg komt met name tot stand in de tweede fase in het proces, zie ook figuur 1.3. Het bestuur van een gemeente (B&W en de gemeenteraad) stelt de vorm en de structuurvisie vast.

Om de visie inhoudelijk vorm te geven wordt vaak vanuit de gemeente een projectgroep samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de diverse gemeentelijke afdelingen. Indirect worden deze personen bijgestaan door adviseurs uit andere overheidsinstellingen. De projectgroep wordt aangestuurd door een projectleiding dat vaak in handen is van een vertegenwoordiger uit de afdeling ruimtelijke ordening, omdat daar logischerwijs het initiatief voor het formuleren van het ruimtelijk beleid vandaan komt. Aangezien in de nota van toelichting van de Bro nadrukkelijk de wens wordt verwoord dat burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van de structuurvisie mag verwacht worden dat gemeenten dit ook zullen navolgen. Over het algemeen ziet de organisatie rondom een structuurvisie er dan als volgt uit, zoals weergegeven is in figuur 1.4.



Figuur 1-4: Organisatie totstandkomingproces gemeentelijke structuurvisie

Actoren vanuit het bestuur, de projectgroep en maatschappelijk betrokkenen hebben ieder eigen machtsbronnen waaruit ze kunnen putten, om daarmee invloed uit te kunnen oefenen op het proces van de totstandkoming van de structuurvisie. Het bestuur heeft in bovenstaande voorstelling de meeste macht, omdat zij uiteindelijk de visie vaststelt. Dit wordt ook wel beslismacht genoemd. Leden vanuit de projectgroep, maar ook vanuit maatschappelijke organisaties kunnen echter de inhoud of het proces zodanig beïnvloeden waardoor ze niet genegeerd kunnen worden en daarmee meer macht verkrijgen. De mate van integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water hangt in belangrijke mate af van de beschikking over deze machtsbronnen. Is de politieke kleur van het bestuur bijvoorbeeld groen getint dan bestaat er een grotere kans dat meer aandacht is besteed aan de integratie van milieu in de visie. Zijn actoren vanuit de genoemde sectoren vertegenwoordigd in de projectgroep en worden maatschappelijke groeperingen die opkomen voor de belangen uit de sectoren betrokken bij de visie dan is het aannemelijk dat ook dit bijdraagt aan het integratieproces van deze sectoren in de visie.

1.5 Doelstelling en onderzoeksvraag

In dit onderzoek wordt op basis van voorgaande paragrafen verondersteld dat de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie hoofdzakelijk wordt beïnvloed door het aspect macht. Doordat de structuurvisie grotendeels procedure- en vormvrij is, is het aan het bevoegd gezag die de structuurvisie vaststelt, de gemeenteraad, om te bepalen hoe het proces voor de totstandkoming van de visie en de uiteindelijke inhoud wordt vormgegeven. Ruimtelijke initiatieven met een sterke economische component, zoals woningbouw en economische voorzieningen, zijn vaak het vertrekpunt voor ruimtelijk beleid. Sectoren, zoals het milieu, moeten daarop aanhaken en proberen hun belangen daarin te integreren, om zodoende invloed uit te kunnen oefenen op het ruimtelijk beleid van een gemeente. Voor een onderzoek naar integratie in de gemeentelijke structuurvisie is het daarom interessant om in te zoomen op deze sectoren, omdat voor hen de noodzaak tot integreren groter wordt geacht.

Het milieu is één van de 'afhankelijke' sectoren in het ruimtelijke ordeningsbeleid van een gemeente. Afhankelijk in die zin dat zij voor de realisering van ruimtelijke milieudoelinden afhankelijk is van het geformuleerde ruimtelijk beleid. Het milieu wordt doorgaans verder onderscheiden in het grijze (milieuhygiëne), groene (natuur) en blauwe milieu (water). Gekozen is voor de sectoren externe veiligheid, natuur en water, omdat ze gezamenlijk het milieubelang in de breedste zin van het woord vertegenwoordigen. De drie sectoren verschillen onderling in belangen, institutionele inbedding en de wijze waarop aanspraak op de ruimte wordt gemaakt. Dit bevordert het inzicht in de wijze waarop de integratie plaatsvindt, omdat verwacht wordt dat er tussen de sectoren verschillen zijn te constateren. Binnen het grijze milieu wordt enkel ingezoomd op de sector externe veiligheid. Het gaat binnen het kader van dit onderzoek te ver om alle sectoren van het grijze milieu te beschouwen. Daarnaast is externe veiligheid het jongste beleidsveld binnen het grijze milieu en is het interessant om te bezien hoe de integratie van een opkomende sector in de gemeentelijke structuurvisie eruit ziet.

Aangezien 430 gemeenten conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verplicht zijn gesteld om een structuurvisie op te stellen is in het kader van dit onderzoek tot doel gesteld enkel in te zoomen op gemeenten in de Randstad. Reden hiervoor is de tamelijk hoge bevolkingsdichtheid van dit gebied in combinatie met hier aanwezige natuurwaarden, zoals het Groene Hart en het feit dat dit deel van Nederland zonder waterkerende en waterbergende maatregelen door de verlaagde ligging onder water zal komen te staan. Door de hoge mate van economische activiteiten in dit gebied wordt ook verwacht dat externe veiligheid als het gevolg van deze activiteiten een belangrijke rol speelt in dit verstedelijkt gebied.

Dit onderzoek stelt zich daarmee tot doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop de integratie van de sectoren externe veiligheid (grijze milieu), water (blauwe milieu) en natuur (groene milieu) in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten tot stand komt en welke rol het machtsbegrip hierin speelt.

Indien er sprake is van verschillen tussen de mate van integratie wordt getracht met behulp van het machtsbegrip te achterhalen hoe het kan dat de ene sector beter geïntegreerd is in de gemeentelijke structuurvisie dan de ander. Op basis hiervan wordt getracht uitspraken te doen over de integratiefunctie van de gemeentelijke structuurvisie. Daarmee beoogt het onderzoek een klein steentje bij te dragen in de wetenschappelijke theorievorming over het begrip integrale planning en antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze speelt macht een rol bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten en wat betekent dit voor het werkelijke proces van integratie van deze sectoren in de gemeentelijke structuurvisie?

In het volgende hoofdstuk wordt macht in een breder theoretisch perspectief geplaatst. Het doel hiervan is om beter grip te krijgen op het aspect macht in relatie tot besluitvormingsprocessen en ruimtelijke planningsprocessen in het bijzonder, zoals in dit geval de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie.

2 Macht in theoretisch perspectief

“Communicative planning became a focus for planning theory but for the most part ignored the issue of power”

Innes, 2002, p. 223

2.1 Introductie

De factor macht speelt rond vrijwel elk beleidsproces een rol (Arentsen, Bressers, 1992, p. 103). Volgens Foucault is macht altijd en overal aanwezig in relationele verhoudingen tussen mensen. Het verschilt echter per situatie wanneer mensen in deze relaties ook echt gebruik maken van beschikbare machtsmiddelen. Macht speelt een rol wanneer er sprake is van strijdige doeleinden. Doeleinden van actoren zijn strijdig wanneer het nastreven en/of het bereiken van doeleinden van de ene actor het nastreven of bereiken van doeleinden van de andere actor bemoeilijkt (Arentsen, Bressers, 1992, p. 106). Macht is daarmee volgens Pfeffer ook context of relatieafhankelijk; *“A person is not powerful or powerless in general, but only with respect to other social actors in a specific social relationship”* (Pfeffer, 1981, p. 3). Pfeffer voegt naast de aanwezigheid van strijdige doeleinden nog twee condities toe die het gebruik van macht beïnvloeden: de wederzijdse afhankelijkheid van de actoren en de schaarsheid van hulpbronnen. Emerson definieert macht als een wederzijdse relatie waarin de macht van A over B gelijk is aan de afhankelijkheid van B tegenover A. De relatieve macht van één sociale actor over de andere is dus het resultaat van de netto afhankelijkheid van de één van de ander. Indien A meer afhankelijk is van B dan andersom, dan heeft B meer macht over A (Pfeffer, 1981, p. 99). Er vanuit gaande dat bronnen, zoals geldelijke middelen, schaars zijn en dus niet door elke actor kunnen worden aangewend, maakt het noodzakelijk om keuzes te maken in de allocatie van deze bronnen. Dit veroorzaakt conflictsituaties, waaruit machtsrelaties ontstaan.

Door de jaren heen zijn verschillende wetenschappelijke opvattingen ontstaan over het begrip macht en de rol hiervan op besluitvormingsprocessen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk geconstateerd is wordt verondersteld dat de factor macht ook een belangrijke rol speelt bij het totstandkomingproces van de gemeentelijke structuurvisie en dus ook bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in deze visie. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de belangrijkste wetenschappelijke opvattingen over macht het begrip macht in een theoretisch perspectief geplaatst. Het onderliggende doel hiervan is om beter grip te krijgen op het aspect macht in relatie tot planningsprocessen en de totstandkoming van de gemeentelijke structuurvisie in het bijzonder. Op deze wijze wordt getracht antwoord te geven op de vraag wat macht inhoudt en waarom macht in theorie een rol speelt in het planningsproces en dus bij de totstandkoming van de gemeentelijke structuurvisie.

2.2 Het 'moderne' machtsbegrip

Macht wordt binnen het moderne machtsbegrip gezien als structurerend; macht is een kenmerk van structuren en de structurele verhoudingen die inwerken op het leven van individuen (Peters, 1999, p. 61). De macht in de moderne samenleving is, refererend aan het soevereine machtsbegrip van Hobbes, overgedragen aan de staat. Macht is overgedragen aan een superieure macht die via regulering voor orde moest zorgen. In dit machtsbegrip draagt elk individu een stuk van haar individuele macht af aan de staat, die op haar beurt macht normaliseert ten behoeve van de gemeenschap. Macht is daarmee geautoriseerd. In strikte zin genomen zijn individuen onderworpen aan de macht van de staat en is sprake van macht van de één, de staat, boven de andere, de samenleving (Hindess, 1996, p. 24).

Weber introduceerde de term 'Herrschaft' als de mogelijkheid dat een bevel met een specifieke inhoud wordt gehoorzaamd door een bepaalde groep personen. Wanneer gehoorzaamheid plaatsvindt, is volgens Weber sprake van legitieme 'Herrschaft', dat Parsons later vertaald heeft als autoriteit. Weber definieert daarmee macht als volgt; *"the possibility of imposing one's will upon the behavior of other persons", and, as he often added, especially where this will is resisted by those over whom it is exercised, regardless of the basis on which the probability of obedience rested*" (Clegg e.a., 2006, p. 102). Macht wordt dominant wanneer het verbonden is in stabiele en duurzame structuren van controle van één persoon of een aantal personen over een ander (Scott, 2007, p. 26). Een bureaucratie is volgens Weber een voorbeeld van een structuur van dominantie. Wanneer leden zich ingeven met de waarden van deze bureaucratie en zich binden met regels transformeert de structuur van dominantie zich in een structuur van autoriteit. De regels zijn dan geaccepteerd als legale basis voor rationeel handelen. Om van autoriteit te kunnen spreken moet sprake zijn van legitimiteit (Clegg e.a., 2006, p. 103).

In Parsons definitie van macht is macht ook legitiem en gebaseerd op geautoriseerde beslissingen om collectieve doelen na te streven (Lukes, 1990, p. 27). Gekoppeld aan de definitie van Dahl betekent dit dat de macht van A over B, in legitieme vorm, het recht van A is, als beslissingsbevoegd orgaan betrokken in collectieve processen, om beslissingen te maken die voorrang hebben boven die van B, en die in het belang zijn van het collectief als geheel (Lukes, 1990, p. 28). Macht wordt uitgeoefend in de context van normen. Deze verplichtingen, die gemobiliseerd worden door het uitoefenen van macht, zijn normatief ingebed. Normen zijn de basis, niet alleen voor het gebruik van macht, maar van al het maatschappelijk handelen (Clegg, 1989, p. 132). Macht is op die manier faciliterend, het produceert of faciliteert de productie van normen binnen organisaties. Autoriteit is de institutionele code waarin het gebruik van macht als medium is georganiseerd en gelegitimeerd (Parsons, 1967, p. 13). Het machtsbegrip van Parsons vindt daarmee directe aansluiting op het machtsbegrip van Hobbes en Weber waarin macht geautoriseerd en gelegitimeerd is.

Dahl is in de jaren vijftig één van de eerste wetenschappers die het begrip macht meer in een relationele context plaatst. Macht wordt door Dahl, voortgeborduurd op de definitie van Webber, gedefinieerd in termen van een relatie tussen personen: persoon A heeft macht over persoon B met de bedoeling dat persoon A persoon B kan laten doen wat hij of zij anders niet zou doen (Dahl, 1957, p. 290).

Ook Lasswell en Kaplan definiëren macht als relationeel, omdat besluitvorming in een relationele context plaatsvindt. Macht is de capaciteit van een individu of een groep van personen om het gedrag van andere individuen of groepen te wijzigen in zijn of haar belang (Lasswell, Kaplan, 1950, p. 75). Besluitvorming is een interpersoonlijk proces, waarin macht een belangrijke rol speelt. Een belangrijke kanttekening die Lasswell en Kaplan maken is dat macht als waarde niet los kan worden gezien van respect. Macht hebben is één, maar het gewicht hangt af van de mate waarin macht gerespecteerd wordt door diegene waarover macht wordt uitgeoefend. Het gewicht van macht hangt verder af van de mate van participatie in de besluitvorming, het bereik hangt af van de waarden die door macht gecontroleerd worden en het domein hangt af van de personen waarover macht wordt uitgeoefend. Deze drie factoren samen bepalen de hoeveelheid macht (Lasswell, Kaplan, 1950, p. 77).

Volgens Dahl is er sprake van pluralistische machtsverhoudingen; niet één, maar meerdere verschillende actoren zijn invloedrijk. De macht is verspreid en er bestaat geen 'elite' die de totale macht op de samenleving in haar greep houdt. In plaats van één piramide van macht, is sprake van veelvuldige, concurrerende piramides van macht, waarbij geen van hen dominant is (Haugaard, 2002, p. 6-7). Dahl doet daarmee afstand van de klassieke moderne opvattingen over macht, waarin macht centraal van bovenaf door een gelegitimeerde autoriteit uitgeoefend wordt. Dit is tevens de opstap naar een andere postmoderne vorm van denken over macht, waarin macht niet zozeer gestructureerd is, maar meer iets is van en tussen actoren, of tussen actoren en structuren onderling. Hier wordt verder op ingegaan in een beschrijving van het 'postmoderne' machtsbegrip.

2.3 Het 'postmoderne' machtsbegrip

Het is met name Foucault die radicaal breekt met het 'soevereine' machtsbegrip, zoals dat altijd dominant is geweest in het machtsonderzoek en pleit voor een nieuwe benadering van het concept macht, waarin de nadruk niet zozeer wordt gelegd op de beperkende en onderdrukkende kanten van macht ('negative power') maar meer op de scheppende of producerende aspecten ervan ('positive power') (Peters, 1999, p. 61). *"This juridical conception of power, which derived from law and the sovereign, from rule and prohibition, of which we must now rid ourselves if we want to proceed to an analysis not just of the representation of power, but of the real functioning of power"* (Foucault in Crampton, Elden, 2008, p. 156).

De samenleving is een archipel van verschillende machten. De maatschappij is niet een uniform lichaam waarin één macht gehuisvest is, maar een nevenschikking, een samenwerking van verschillende machten. Er is geen centrale vorm van macht, maar macht is alom vertegenwoordigd in alle aspecten van het leven (Foucault in Crampton, Elden, 2008, p. 156). Voor Foucault is macht een vloeiende beweging, een diffuse karakteristiek van sociale praktijken, die opereert door discours, in plaats van door de regering (als actor) of door de wet (structuur). Discoursen definiëren wat normaal en gelegitimeerd gedrag is. Deze discoursen penetreren door de gedachten en lichamen van individuen. Macht is op deze wijze veel onzichtbaarder en diffuser gedefinieerd dan simpelweg A beïnvloedt B (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 349).

Castells zit op de lijn van Foucault in zijn redenering dat macht niet langer geconcentreerd is in instituties, organisaties of gesymboliseerde gecontroleerde instanties, zoals de kerk of de media. In plaats daarvan is macht diffuus verspreid door mondiale netwerken van welvaart, informatie en beelden (Castells, 1997). In een wereld van netwerken bestaande uit onderling verbonden knooppunten worden belangrijke knooppunten centra's genoemd. De functie en betekenis van een knooppunt hangt af van het programma van het netwerk en de interactie met andere knooppunten in het netwerk. Knooppunten worden belangrijker voor het netwerk door meer relevante informatie op te nemen en efficiënter te werken. Indien ze onbruikbaar worden voor het netwerk, schakelt het netwerk ze vanzelf uit en vervangt ze door nieuwe knooppunten (Castells, 2009, p. 20). In een wereld van netwerken is het vermogen om controle uit te oefenen op andere afhankelijk van twee mechanisme:

1. Het vermogen om netwerken te vormen en te (her)programmeren in termen van bereikbare doelen voor het netwerk.
2. Het vermogen om verschillende netwerken te verbinden en samen te laten werken door het delen van gezamenlijke doelen en het combineren van bronnen.

Elk netwerk definieert zijn eigen machtsrelaties afhankelijk van de geprogrammeerde doelen. Daarmee suggereert Castells dat in veel gevallen degene die macht hebben de netwerken zelf zijn (Castells, 2009, p. 44-45).

Macht is volgens Castells de relationele capaciteit die het mogelijk maakt voor een sociale actor om beslissingen van andere sociale actoren te beïnvloeden op een dusdanige wijze dat zijn of haar belangen worden gewaarborgd. Macht is het vermogen om invloed uit te oefenen (Kuypers, 1973, p. 86). Een pressiegroep heeft bijvoorbeeld potentiële macht indien ze over middelen zoals leden, geld en deskundigheid beschikt. Op het moment dat deze pressiegroep invloed uitoefent en met dat vermogen effecten op beleid worden gerealiseerd is sprake van macht (Huberts, Kleinnijenhuis, 1994, p. 16). Invloed in een relatie is altijd wederkerend, in een machtsrelatie is echter altijd sprake van een grotere invloed van één actor over een andere. Er kan nooit sprake zijn van absolute macht, of van geen invloed van degene die aan macht onderhevig is. Er is altijd een mogelijkheid tot weerstand, die op haar beurt een machtsrelatie beïnvloedt. Verder is in elke machtsrelatie sprake van een bepaalde mate van volgzzaamheid en acceptatie bij diegene die onderworpen zijn aan macht. Wanneer de weerstand groter wordt dan de acceptatie zullen machtsrelaties worden getransformeerd (Castells, 2009, p. 11).

Macht is gebaseerd op discours van geconstrueerde betekenissen van waaruit sociale actoren handelen. Machtsrelaties worden gevormd door dominantie, die ingebed is in de instituties van de samenleving. De relationele capaciteit van macht is geconditioneerd, maar niet bepaald, door de structurele capaciteit van dominantie (Castells, 2009, p. 10). Giddens spreekt hier van een wederzijdse relatie tussen actoren en structuren die elkaar onderling beïnvloeden. Enkel een focus op actoren die zich voortbewegen in netwerken en relaties is blind voor de structurele machtsverhoudingen die de gedragingen van actoren beïnvloeden. Alle interacties gaan gepaard met het gebruik van macht, omdat alle interacties betrekking hebben op de productie en reproductie van structuren, gebaseerd op regels en bronnen. Macht is gerelateerd aan de bronnen van waaruit actoren in interacties hun macht putten om daarmee verschil te maken (Clegg, 1989, p. 142).


Giddens spreekt in zijn structuratietheorie van een wisselwerking tussen het handelen van actoren en bestaande structuren. De structuur, bestaande uit morele regels en hulpbronnen, geven vorm aan het handelen van actoren. Andersom kunnen actoren door hun dagelijks handelen vorm geven aan structuren. Giddens verwerpt daarmee het dualisme tussen actor en structuur als twee van elkaar onafhankelijke begrippen (Giddens, 1984).

Macht volgt dus niet enkel uit bestaande structuren, die bepalen hoe machtig een actor is, een actor heeft ook zelf de macht om bestaande structuren te veranderen om zodoende meer macht toe te eigenen. Macht is daarmee iets tussen actoren en structuren onderling. Lukes hanteerde eenzelfde benadering als Giddens in zijn opvatting over macht door de opvattingen van onder andere Dahl te bekritisieren dat deze te veel gefocust zijn op individuele gedragingen en verborgen machtsmechanisme negeerden. Het machtsproces vindt plaats door zowel individuele acties, sociale krachten als institutionele praktijken (Lukes, 1990, p. 24). Machtrelaties zijn aldus Lukes gevormd door gestructureerde en geconstitueerde sociale relaties. Alle sociale structuren zijn gebaseerd op machtsrelaties die ingebed zijn in instituties en organisaties (Lukes, 1990, p. 22).

In het wetenschappelijke debat over macht vond door de jaren heen een verschuiving plaats van de focus op structuren naar de focus op actoren in relationeel verband. Wetenschappers als Giddens spreken echter van een wederzijdse relatie tussen actoren en structuren die elkaar onderling beïnvloeden. Volgens Foucault is het machtsbegrip veel diffuser en kan macht meerdere dimensies aannemen en via discours overal en tegelijkertijd aanwezig zijn. In tabel 2.1 zijn de wetenschappelijke opvattingen over macht die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gekomen overzichtelijk weergegeven. Uiteraard zijn er meerdere belangrijke bijdragen geweest aan het debat over macht, maar onderhavig theoretisch overzicht heeft zich, voor zover als dat kan, geprobeerd te beperken tot de kern van het debat.

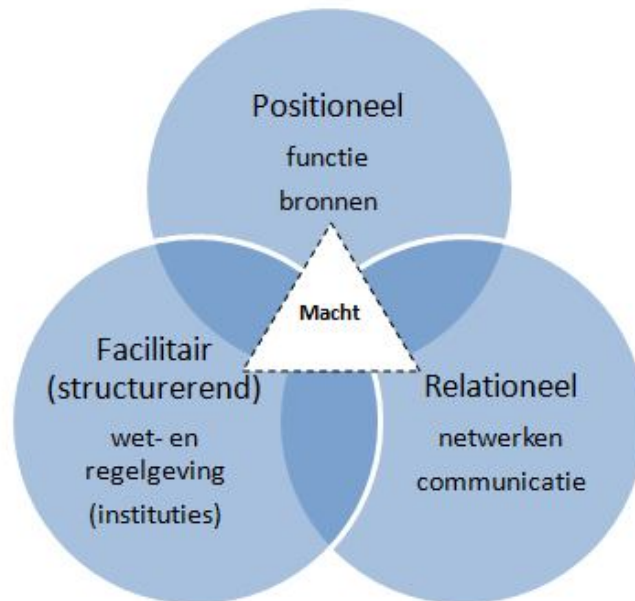
Tabel 2-1: Overzicht wetenschappelijke opvattingen over macht

Macht in theoretisch perspectief		
<i>Structurerend</i>		
Typering	Kenmerken	↓
<ul style="list-style-type: none"> • Soeverein (Hobbes) • Legitiem (Weber) • Geautoriseerd (Parsons) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macht is superieur, dominant en eenzijdig van boven af opgelegd • Macht is genormaliseerd via wet- en regelgeving • Macht is geaccepteerd (gehoorzaam) 	
<i>Relationeel</i>		
Typering	Kenmerken	↔
<ul style="list-style-type: none"> • Interpersoonlijk (Lasswell/Kaplan) • Pluralistisch (Dahl) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macht is iets tussen personen onderling • Macht is verdeeld en wederkerend • Macht is gerespecteerd 	
<i>Structurerend-relatieel</i>		
Typering	Kenmerken	↕
<ul style="list-style-type: none"> • Structuratietheorie (Giddens) • Gestructureerde machtsrelaties (Lukes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macht is iets tussen personen en structuren onderling • Alle sociale structuren zijn gebaseerd op machtsrelaties die ingebed zijn in instituties en organisaties 	

<i>Netwerken (discours)</i>		
Typering	Kenmerken	
<ul style="list-style-type: none"> • Diffuus en onzichtbaar (Foucault) • Verspreid via netwerken (Castells) 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn meerdere machtsvormen die overal en tegelijkertijd aanwezig kunnen zijn • Macht opereert door discours i.p.v. door structuren en actoren • Macht verspreidt zich via netwerken 	

Te constateren valt uit voorgaande theoretische beschouwing over macht dat op basis hiervan geen eenduidige definitie van het begrip macht af te leiden is. De opvattingen over macht lopen uiteen en zijn door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Met name de invloed van wetenschappers als Foucault heeft ertoe geleid dat het begrip abstracter en diffuser is geworden. Verschillende wetenschappers hebben door de jaren heen getracht meer grip te krijgen op het machtsbegrip en verschillende opvattingen geprobeerd te verenigen. Wat Clegg (1984) bijvoorbeeld heeft gedaan in zijn "*three circuits of power*" is bovenstaande inzichten te verenigen door het machtsbegrip in drie onderdelen uiteen te zetten, die onderling met elkaar verbonden zijn. Hij maakt daarbij onderscheid in *episodic*, *dispositional* en *facilitative power*, gebaseerd op de werken van onder andere Dahl, Parsons, Weber en Foucault. Door Arts en Van Tatenhove is dit verder vertaald naar relationele, positionele en structurerende machtsvormen (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 350), zie ook hoofdstuk één.

De positionele machtsvorm zit als het ware tussen de structurerende en relationele machtsvorm in (structurerend-relacioneel). Organisatorische regels (of structuren) definiëren en legitimeren de posities van actoren. De verdeling van bronnen (geldelijke middelen en informatie e.d.) bepaalt uiteindelijk in hoeverre een actor vanuit zijn positie autonoom kan handelen, en dus een nog machtigere positie kan innemen. Relationele machtsuitingen kunnen posities echter doen laten wankelen. Het hebben van een machtige positie wil nog niet zeggen dat degene die over deze machtige positie beschikt ook daadwerkelijk in staat is in interpersoonlijke relaties, door middel van communicatie en netwerken, ook in staat is zijn of haar macht efficiënt uit te oefenen. Zijn of haar positie kan daarmee in diskrediet worden gebracht, of posities kunnen door andere actoren worden overgenomen, omdat zij wel in staat zijn om de bronnen effectief aan te wenden. Op deze wijze kunnen actoren dus ook structuren beïnvloeden, die in eerste instantie een positie hebben bepaald. Deze onderlinge wisselwerking tussen structurerende (of facilitaire), positionele en relationele machtsvormen laat goed zien in welk perspectief macht zich voortbeweegt. Dit sluit aan bij wat Foucault beweert over dat macht niet gehuisvest is in één centrale vorm, maar circuleert in verschillende hoedanigheden, die overal en tegelijkertijd aanwezig kunnen zijn, zie ook figuur 2.1.



Figuur 2-1: Macht in perspectief geplaatst

2.4 Het gebruik van het begrip macht in empirische studies

Niet alleen in de theorieontwikkeling over het begrip macht, maar ook met het gebruik ervan in empirische studies lopen wetenschappers tegen problemen aan die hoogstwaarschijnlijk ook het gevolg zijn van de problematiek rondom de begripsbepaling. Macht laat zich moeilijk definiëren en als gevolg daarvan in de praktijk moeilijk meten. Daarnaast wordt het begrip vaak verward met het begrip invloed, waardoor of beide begrippen door elkaar worden gebruikt of onterecht juist van elkaar worden gescheiden. In dit verband geeft Kuypers begripsbepaling van macht misschien een uitkomst. Macht is volgens hem het vermogen om invloed uit te oefenen (Kuypers, 1973, p. 86). Van invloed is, zoals Castells (2009) onder andere ook beweert, altijd sprake in wederkerige relaties tussen personen. Indien echter de één meer invloed uitoefent dan de ander en daarmee zijn of haar eigen doel weet na te streven, ten koste van de ander, is sprake van macht over die ander. Invloed vindt plaats in interacties tussen personen, terwijl macht zoals eerder is vastgesteld verder gaat dan relationele verbanden en ook via structuren kan doorwerken op het gedrag van personen en andersom. Invloed is op basis hiervan een vorm van macht in relationele context. Van invloed spreken we dus als macht optreedt in relationeel verband.

Macht of invloed is echter moeilijk te operationaliseren, omdat het niet eenvoudig is om bepaalde handelingen of besluitvormingsresultaten specifiek toe te wijzen aan de rol die macht daarin heeft gespeeld. Hoe stel je bijvoorbeeld vast dat een beleidsbeslissing het gevolg is van de functie van een bepaalde actor (positionele macht) of van al bestaande regels- en afspraken buiten het totstandkomingproces om (faciliterende macht). Ook kunnen actoren die niet in het totstandkomingproces betrokken zijn, toch macht uitoefenen buiten het proces om via bestaande netwerken. Naast de structurele determinanten van individuele macht, is de macht van een individu ook sterk afhankelijk van de persoonlijke karakteristieken van een individu, zoals reputatie, politieke kwaliteiten en de bekwaamheid en wil om die kwaliteiten in een organisatie effectief in te zetten (relationele macht). (Pfeffer, 1981, p. 131)

Veelal worden de volgende vijf methoden van meting van macht onderscheiden (Goverde, 1987, p. 26):

1. De formele positiemethode: de veronderstelling binnen deze methode is dat formele autoriteit gelijk is aan macht of invloed. Deze methode kent macht toe aan actoren die bepaalde cruciale posities innemen (Peters, 1999, p. 63).
2. De netwerkmethode: sluit aan op de positiemethode, maar verlaat het formele aspect. Er wordt meer gelet op interactie en communicatiestructuren. Het gaat in deze methode dus niet alleen om de posities die actoren innemen in een netwerk, maar vooral ook om de relaties daartussen (Peters, 1999, p. 64).
3. De participatiemethode: wie deelneemt aan het politieke proces heeft ook invloed, zo wordt in deze methode verondersteld.
4. De besluitvormingsmethode: de actor, waarvan de voorkeuren het dichtst bij de uiteindelijke beslissing liggen, heeft de meeste invloed en dus macht gehad. De macht van actoren wordt vastgesteld door de inbreng in een besluitvormingsproces te vergelijken met de uitkomsten (Peters, 1999, p. 66).
5. De reputatiemethode: respondenten wordt gevraagd wie volgens hen in een bepaalde situatie invloed of macht heeft.

Aan al deze genoemde methoden voor het meten van macht in empirisch onderzoek kleven verschillende nadelen. Zo meten de formele positiemethode en de netwerkanalyse geen feitelijke macht, maar slechts potentiële (Goverde, 1987, p. 26). Een analyse van netwerken en posities zegt niets over de feitelijke machtsuitoefening. Hooguit is volgens Derksen sprake van onderzoek naar machtsbronnen, aangezien communicatiekanalen zeker die functie zullen kunnen vervullen (Derksen, 1985, p. 30). De betrouwbaarheid van beide methoden is echter vrij hoog, aangezien het niet moeilijk is om cruciale posities en netwerkrelaties vast te stellen (Peters, 1999, p. 64-65). Ten aanzien van de participatiemethode kan volgens Goverde als kritiek worden gesteld dat er ook invloed bestaat zonder deelname en er is participatie zonder invloed. Ook de besluitvormingsmethode kent zijn zwaktes. Strijdpunten en voorkeuren zijn soms moeilijk op te sporen. Bovendien veranderen ze snel. Soms ontbreekt een besluit (non-decision-making) en is dat juist en gevolg van machtsuitoefening en beïnvloeding (Goverde, 1987, p. 26). Een kanttekening bij de reputatiemethode is dat percepties van respondenten zeer vertekend kunnen zijn en ook de selectie van respondenten vertekening kan geven. De reputatie is een perceptie van werkelijke machtsverhoudingen. Er zijn volgens Derksen tal van voorbeelden bekend van bestaande discrepanties tussen percepties van machtsverhoudingen en de werkelijke machtsverdeling. Eerder is sprake van het meten van status of aanzien in plaats van macht, aldus Derksen (Derksen, 1985, p. 30-31).

Aangezien elke methode een andere dimensie van de fenomenen macht of invloed meet, is het volgens Goverde aan te bevelen om bij onderzoek vanuit het machtsperspectief in elk geval meerdere methoden tegelijk te gebruiken (Goverde, 1987, p. 27). Kern van het centrale meetprobleem of causaliteitsprobleem is echter dat macht of invloed nooit met zekerheid kan worden vastgesteld. Het causale verband tussen invloeds poging (oorzaak) en invloed (gevolg) kan niet onomstotelijk worden bewezen (Peters, 1999, p. 57). Hoe interessant sommige resultaten van de voorgaande methoden ook mogen zijn, het is volgens Derksen duidelijk dat machtsonderzoek zich zal moeten bezighouden met de feitelijke machtsuitoefening, met de analyse van de genomen besluiten en niet-besluiten.

Willen we macht werkelijk kunnen aantonen, dan zullen concrete besluitvormingsprocessen, beleidsprocessen moeten worden geanalyseerd, aldus Derksen (Derksen, 1985, p. 31-32). De intensieve procesanalyse is een onderzoeksmethode voor de analyse van complexe besluitvormingsprocessen. Om te achterhalen wat er precies in het proces gebeurde, welke actoren de uitkomsten beïnvloedden en welke inspanningen zonder succes bleven wordt het gehele proces gereconstrueerd (Huberts, Kleinnijenhuis, 1994, p. 30). Goverde ontwikkelde een machtsbalansanalyse waarin minder de nadruk wordt gelegd op het effect van invloedspogingen van afzonderlijke actoren, of op de invloed van afzonderlijke posities, maar veel meer op het reconstrueren van verschuivingen in de onderlinge machtsbalans. De steeds weer veranderende machtsposities van actoren zorgen voor veranderingen in de machtsbalans. De beschrijving van de machtsbalans bestaat uit een longitudinaal onderzoek naar het beheer en het gebruik van machtsbronnen door actoren, de sociale mobiliteit van actoren en de toegang tot de beslissers (Huberts, Kleinnijenhuis, 1994, p. 32). De totstandkoming van een goede reconstructie van de besluitvorming is echter een ingewikkeld en arbeidsintensief proces, waarbij een selectie van gebeurtenissen en handelingen uit de sociale werkelijkheid onvermijdelijk is. Een bezwaar dat te maken heeft met de geldigheid van deze methoden is dat deze zich beperken tot de meer zichtbare aspecten van macht en invloed (Peters, 1999, p. 68). "Non-decisions" worden buiten beschouwing gelaten. Het waren met name Bachrach en Baratz die pleitten voor het meenemen van "non-decisions" in machtsonderzoek, echter slaagden zij er niet in om suggesties te geven voor het onderzoeken hiervan (Derksen, 1985, p. 33).

Sommige wetenschappers zijn van mening dat macht, gezien de vele tegenstrijdige en gebrekkige pogingen, zich niet laat meten. Zo komt Anderson (1984) na een uitvoerige analyse van het werk van enkele klassieken, zoals Dahl, Bachrach en Baratz en Lukes, tot de conclusie dat geen van de genoemde klassieken in staat is geweest een aantoonbaar juiste of precieze manier te vinden die laat zien hoe macht is verdeeld (Berveling, 1994, p. 63). Ook de laatste decennia is er nog geen eenduidige oplossing voor dit probleem. Een zoektocht naar wetenschappelijke literatuur over methoden gericht op de analyse van macht doet vermoeden dat het de laatste decennia opvallend stil is geworden rond dit thema en steeds vaker wordt teruggesproken op de eerder genoemde methoden. Misschien moet dit als een aanduiding worden gezien voor het feit dat het wetenschappelijk hard maken van macht in besluitvormingsprocessen geen doel op zich moet gaan worden. In dit onderzoek gaat het ook te ver om het aantonen van macht wetenschappelijk dicht te timmeren. Te meer ook, omdat dit een intensieve reconstructie van het besluitvormingsproces vraagt en dan nog niet zeker is of causale verbanden kunnen worden aangetoond, omdat verborgen machten altijd aanwezig blijven en moeilijk op te sporen zijn. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te geven in het integratieproces van een gemeentelijke structuurvisie en welke rol macht hierbij speelt. Macht wordt in die zin als verklarende, maar niet als bepalende factor gebruikt om dit inzicht te vergroten.

2.5 Het machtsbegrip en de betekenis voor ruimtelijke planning

Dat macht een rol speelt in beleidsprocessen en dus hoogstwaarschijnlijk ook in ruimtelijke planningsprocessen mag op grond van voorgaande theoretische beschouwing duidelijk zijn. Welke rol macht speelt in ruimtelijke planningsprocessen komt in voorliggende paragrafen aan de orde. Hierin worden de verkregen theoretische inzichten over macht tegenover theorieën van ruimtelijke planning en het communicatieve planningsbegrip in het bijzonder geplaatst. Op deze wijze wordt duidelijk welke plaats het machtsbegrip in de planningtheorie inneemt en welke rol macht in ruimtelijke planningsprocessen kan spelen.

In de wetenschappelijke theorieën over planning heeft de traditionele opvatting over macht lange tijd een rol gespeeld. Het was de overheid die met name na de tweede wereldoorlog het primaat op ruimtelijke planning had en via een technisch-rationele aanpak, gebaseerd op het gedachtegoed van de modernisten, en op basis van wetenschappelijke kennis eindbeelden (blauwdrukken) opstelden die vervolgens op de samenleving geprojecteerd werden (De Roo, Voogd, 2004, p. 53). Planning was toen ter tijd hoofdzakelijk een aangelegenheid van de overheid die daartoe gelegitimeerd was. Een hele generatie aan planningtheoretici in de jaren zestig en zeventig hypothetiseerden en beschreven volgens deze aanpak wat planning in hun ogen moest zijn volgens een rationeel analytisch model. In deze aanpak was een planoloog niet bedacht op de echte werking van macht, maar in plaats daarvan ging men hieraan voorbij om mensen te laten doen wat zij zich hadden voorgesteld (Innes, 2002, p. 223).

In de jaren zeventig kwam er onder invloed van maatschappelijke veranderingen kritiek op deze architectonische afgeleide en van bovenaf opgelegde benadering, omdat blauwdrukken zich nauwelijks leenden voor aanpassing aan veranderende maatschappelijke waarden en eisen. De maatschappij werd in toenemende mate pluriformer en mondiger. De rationele planningdiscours van het modernistische gedachtegoed zou slecht kunnen omgaan met deze complexiteit en verschillende belangen van partijen (Faludi, 1987). Wetenschappers als Jean-Francois Lyotard hebben het over de politieke illusies van het modernisme en geven daarmee aan dat er geen wereld mogelijk is waarin onze denkbeelden direct en controleerbaar in de praktijk kunnen worden gebracht. Er kan geen sprake zijn van een maakbare werkelijkheid van waaruit ons denken en handelen gestuurd zou kunnen worden, omdat onze werkelijkheid een conglomeraat van tegenstrijdige krachten en perspectieven is, aldus Lyotard (Lyotard, 1984). Nieuwe planningstheorieën kregen de overhand waarin meer nadruk kwam te liggen op het proces van planning, waarin communicatie een belangrijke rol speelt. Communicatie wordt gezien als een basis van consensus en actie, zodat eensgezind overeenstemming wordt bereikt over het te volgen pad voor actie. *"The communicative rationality recalls older ideas of logos, inasmuch as it brings along with it the connotations of a noncoercively unifying, consensus-building force of a discourse in which the participants overcome their at first subjectively based views in favor of a rationally motivated agreement"* (Habermas, 1987, p. 294, p. 315). Het plan als voorstelling van de toekomstige ruimtelijke orde moest zijn hoofdrol afstaan aan planning als regulering van overleg- en besluitvormingsprocedures (van der Cammen, de Klerk, 2003, p. 240-241).

De essentie van de communicatieve planningstheorieën van de laatste jaren is juist dat partijen, en dus niet alleen de overheid, betrokken bij ruimtelijke planning met elkaar in gesprek gaan om zodoende consensus te bereiken over de inhoud en proces van planning. 'Communicative planning', 'argumentative planning' (Forester, 1993) en 'collaborative planning' (Healey, 1997) zijn termen die in de planningliteratuur veelvuldig worden gebruikt om het gedachtegoed van Habermas in de planningtheorie te introduceren (Tewdwr-Jones, Allmendinger, 1998, p. 1976). In het communicatieve planningsbegrip is het de bedoeling dat geïnteresseerde partijen met elkaar in gesprek gaan over hun wederzijdse belangen en interesses in een bepaalde planningsopgave. Het uitgangspunt van deze vorm van planning is partijen bij elkaar te brengen om met elkaar de onzekerheden die het proces van planning omgeven, zoals het gedrag, de motieven, de rollen en de percepties van de verschillende betrokkenen, in kaart te brengen. Door interactie tussen deze betrokkenen, en door ieders bezwaren te evalueren, kan een samenhangend begrip ontstaan met betrekking tot een gemeenschappelijk geconstrueerd vraagstuk. Uit deze constructie kan een gezamenlijke strategie worden afgeleid hoe met dit vraagstuk om te gaan, en een gezamenlijk plan hoe deze strategie om te zetten in concrete handelingen (de Roo, Voogd, 2004, p. 53-54).

De distributie van macht tussen individuen wordt binnen deze vorm van planning weliswaar onderkend, maar volgens critici nog steeds systematisch genegeerd (zie o.a. Innes, 2002, p. 223, Albrechts, 2003, p. 907, Richardson, 1996, p. 12). De enige vorm van macht die actief is in communicatieve rationaliteit is aldus Habermas de "*force of the better argument*". In de zoektocht naar de universele waarheid zal iedereen die deelneemt in een communicatief proces het beste argument accepteren. Habermas noemt dit ook wel het principe van redelijkheid of de geldigheid van het beste argument (Flyvbjerg, 1998, p. 213). Habermas voegt een aantal procedurele vereisten toe om te komen tot deze geldigheid: geen van de belanghebbende mag worden uitgesloten in de discussie, alle participanten hebben gelijke mogelijkheden om argumenten te bekritisieren, iedere participant moet eenieders argument respecteren, bestaande machtsverschillen tussen participanten moeten worden geneutraliseerd en tenslotte moeten participanten openlijk hun doelen en intenties verklaren, zodat sprake is van een transparant proces (Habermas, 1993, p. 31).

Communicatieve rationalisten beweren dat door het opbouwen van wederzijds vertrouwen in interpersoonlijke relaties nieuwe relaties van samenwerking en vertrouwen ontstaan die machtsbasissen kunnen doen verschuiven of zelfs kunnen doen uitschakelen (Tewdwr-Jones, Allmendinger, 1998, p. 1980). In het communicatieve planningsbegrip wordt met behulp van communicatieve rationaliteit een alternatief geboden voor bestaande machtsstructuren. Door uit bestaande machtsstructuren te stappen en individuen opnieuw samen te brengen in overlegstructuren wordt verondersteld dat een meer open, breed gedragen manier van samenwerken ontstaat die weinig tot geen ruimte laat voor machtsinterventies. Daarbij wordt er van uitgegaan dat het mogelijk is voor individuen om afstand te doen van de culturele, sociale, politieke en economische machtsstructuren waarin zij zijn ingebed, om vervolgens puur rationeel te handelen, zonder beïnvloed te zijn door deze machtsstructuren waardoor zij zijn geconstitueerd (Guirk, 2000, p. 213). Bestaande machtsrelaties worden volgens deze opvatting dus lam gelegd. Macht kan echter volgens verschillende wetenschappelijke opvattingen niet ongedaan worden gemaakt, omdat ze deel uitmaakt van sociale relaties. Elk planningproces wordt daarmee bepaald door de distributie van macht en macht bevindt zich in elk argument gericht op planning (Albrechts, 2003, p. 907).

Vormen van communicatie worden vaak gedomineerd door macht en macht is aldus Foucault altijd en overal aanwezig. Het heeft daarom geen zin om een communicatieve rationaliteit voor te stellen waarin macht geen rol van betekenis meer speelt, omdat macht communicatiepatronen altijd zal domineren. Een theorie waarin macht door communicatie kan worden uitgeschakeld is volgens Flyvbjerg te utopisch en idealistisch en gaat voorbij aan de realiteit waarin actoren handelen vanuit bestaande machtsstructuren (Flyvbjerg, 1998, p. 215-216). Volgens Richardson zou deze wijze van beleidsvorming zelfs kwetsbaar zijn voor het planningsproces: *"this Foucauldian critique leads to the conclusion that policy making developed from communicative theory of planning, contrary to expectations, is likely to be vulnerable to the workings of power, allowing manipulation and control, confusion and exclusion, and other distortions, to disrupt the process"* (Richardson, 1996, p. 2).

2.6 Macht als potentieel voor een vruchtbare samenwerking?

Ook Innes stelt dat consensus building of andere collaboratieve vormen van planning het optreden van macht bewerkstelligt. Zij heeft het over netwerkmacht als een vorm van macht dat optreedt in interacties tussen individuen (Innes, 2002, p. 222). Deze vorm van macht sluit aan bij Giddens en Castells percepties over macht en bestaat uit drie typen van macht: de macht van actie, de macht van ideeën, manieren en methoden, en de macht van de onderliggende structuur. Netwerkmacht hangt af van de stroom van ideeën door netwerken en de macht van actie van elk van de betrokkenen in de netwerken. Ook machtsfactoren gekoppeld aan persoonlijkheden, eigendom en organisatie zijn vormen van macht die in samenwerkingsprocessen erkend moeten worden (Innes, 2002, p. 225). Innes ziet netwerkmacht echter als een positief verschijnsel dat potenties biedt om een gezamenlijk doel na te streven. Door actoren met verschillende interesses, bronnen, kennis en informatie samen te brengen in een wederzijdse afhankelijke relatie ontstaan juist mogelijkheden voor samenwerking. Innes merkt daarbij op dat een vruchtbare samenwerking echter enkel kan bestaan indien alle betrokkenen goed geïnformeerd worden en openlijk kunnen spreken over elkaars interesses. Dit is in lijn met het transparante proces waarvan Habermas ook spreekt. *"Without this kind of dialogue, meanings will not become truly shared, nor will group members identify with a common system or community. Without such dialogue, opportunities for reciprocity will be missed, important information about the problem will not surface, and creative solutions are far less likely to emerge"* (Innes, 2002, p. 229).

Volgens Healey kan ook via communicatie en argumentatie de wijze waarop actoren denken over hun belangen, waarden en beperkingen die daaruit voortkomen veranderen waardoor kansen voor samenwerking ontstaan. Op deze wijze is sprake van interactie tussen individuen en bestaande structuren (die machtsverhoudingen constitueren), zoals Giddens beweerd in zijn structuratietheorie (Healey, 1999, p. 1133). Planningspraktijken zijn gestructureerd door een raamwerk van regels en patronen van verdeelde hulpbronnen. Maar hoe deze worden aangewend hangt af van de wijze waarop mogelijkheden en verplichtingen worden begrepen, overlegd en toegepast in de dagelijkse planningspraktijk. Planologen hebben dagelijks te maken met keuzemogelijkheden die kunnen bijdragen tot een verandering van het raamwerk waarin ze opereren (Healey, 1992, p. 19).

Volgens Healey wordt het planningsproces op deze wijze gevormd door zowel onderlinge relaties en interacties tussen mensen binnen en buiten bestaande structuren, zogenaamde 'soft infrastructure' als door formeel gestandaardiseerde samenwerkingsverbanden ontstaan door procedures, afspraken en normen, de 'hard infrastructure' (Healey, 1997). Dit laatste is de kerngedachte van de institutionele planologie, waarin plannen en besluitvorming geen resultaat zijn van weloverwogen keuzes van rationeel handelende mensen, bedrijven en instellingen, maar van gebonden keuzes, gebonden aan grotere kaders en processen van institutionalisering (Boelens e.a., 2006, p. 41). Volgens Simon is op zijn minst sprake van 'bounded rationality'. Hiermee bedoelt Simon dat het voor ieder individu onmogelijk is om puur rationeel te handelen, omdat elk individu in besluitvormingsprocessen te maken heeft met onzekerheden, complexiteit en met onvolledige informatie waarop een rationele beslissing gebaseerd dient te zijn (Simon, 1972, p. 163-164). Besluitvorming wordt door deze factoren beïnvloed, waardoor een besluit dat rationeel genomen wordt haast onmogelijk is.

Het is juist die onvolledige informatie waar Forester op doelt in zijn betoog dat informatie een belangrijk machtsmiddel is in planningsprocessen. De wijze waarop informatie gecommuniceerd wordt kan bewust en onbewust misleidend zijn, of informatie wordt bewust of onbewust achter de hand gehouden. In beide gevallen is sprake van onvolledige informatie, of ook wel 'misinformation' genoemd, die besluitvorming beïnvloedt (Forester, 1989, p. 33-34). Informatie beïnvloedt planning en publieke actie door ingebed te zijn in de gedachten, praktijken en instituties en daarmee de acties van actoren (Innes, 1998, p. 54). Een sprekend voorbeeld hiervan zijn de fouten die gemaakt zijn in de informatievoorziening door de IPCC met betrekking tot de klimaatverandering. Los gezien van het feit of deze fouten de conclusies over de ernst en gevolgen van klimaatverandering nu wel of niet in twijfel trekken, een groot deel van de mondiale besluitvorming over klimaatverandering is op deze informatie gebaseerd. Rationele besluitvorming, waarin sprake is van het nemen van besluiten op grond van waarheden, is in dit geval in diskrediet gebracht door wat Forester verwoordt als 'misinformation' en Simon als 'bounded rationality'.

Wat in bovenstaand voorbeeld gebeurd is, is dat degene die de macht hebben, in dit geval de IPCC, door informatie bepalen wat er uiteindelijk gebeurd. Wat er feitelijk ook gebeurd is, is dat hun 'waarheden' realiteit voor velen zijn geworden en die realiteit de basis is geworden voor het handelen van besluitvormers. Macht bepaald dus wat telt als kennis en rationaliteit en uiteindelijk ook wat telt als realiteit (Flyvbjerg, 1998, p. 27). Macht produceert kennis volgens Foucault. Rationaliteiten en kennis zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Verschillende actoren met macht opereren door verschillende rationaliteiten die daarmee verschillende waarheden produceren (Clegg, 2006, p. 240). Rationele planning kan alleen maar succesvol zijn als sprake is van een volledig bewustzijn van machtsrelaties (Faludi, van der Valk, 2001, 276). We moeten discussies over planning volgens Richardson niet zien in termen van mogelijke consensus door communicatie, maar iets dat fundamenteel gevormd wordt door machtsdiscoursen elk met een eigen inhoud (Richardson, 1996, p. 10).

2.7 Concluderend

Naast het feit dat het dus moeilijk is om macht goed te definiëren bestaat er ook geen eenduidige wetenschappelijke methode om de rol van macht in empirisch onderzoek over besluitvormingsprocessen hard te maken. Een intensieve procesanalyse kan in de buurt komen, maar ook voor deze methode geldt dat onzichtbare machtspatronen niet boven tafel komen. In dit onderzoek is het niet de bedoeling om macht feitelijk aan te tonen, maar meer te gebruiken als verklarende factor voor beantwoording van de vraag waarom integratieprocessen wel of niet goed verlopen. Daarvoor is een goed begrip van macht niet onbelangrijk. In dit hoofdstuk is getracht dit begrip te verduidelijken en te beschouwen welke rol macht inneemt in de hedendaagse planningstheorieën.

In theorieën over planning wordt de rol van macht weliswaar onderkend, maar niet voldoende erkend. Het gedachtegoed van Habermas is sterk verenigd in het communicatieve planningsbegrip, met als gevolg dat ook planningstheoretici zoals Innes (2002) en Healey (1997) beweren dat door communicatieve handelingen machtspatronen tamelijk eenvoudig kunnen worden uitgeschakeld of macht juist samenwerking kan doen bevorderen. In de weerbarstige planningspraktijk van tegenwoordig is het aannemelijk dat machtsverhoudingen het planningsproces doen bepalen, omdat meerdere actoren zich buigen over één en dezelfde planningsopgave met elk hun eigen belang die zij daarin geïntegreerd wensen te zien. Hierbij opgemerkt, verwijzend naar waarop Forester (1989) doelde met 'misinformation', lang niet altijd in positieve zin. Helemaal in een klein land als Nederland waarin de ruimte schaars is en veel personen op een klein oppervlak leven zijn de belangen groot en zal elke actor in een planningsproces zijn best moeten doen om zijn belangen verwezenlijkt te zien. Toch zijn er maar weinig studies over planning waarin macht een centrale plaats krijgt toebedeeld. In sociologisch onderzoek is hier nadrukkelijk meer aandacht voor. Wetenschappers als Forester (1989) wijzen nadrukkelijk wel op de werking van macht en welke gevolgen dit kan hebben voor het planningsproces. Dit beperkt zich echter enkel tot informatie als machtsbron in ruimtelijke planning. Innes (2002) ziet netwerken als potentiële machtsbron, maar eerder als iets positiefs dat mogelijkheden voor samenwerking creëert, zonder de daadwerkelijke 'negatieve' invloeden van macht in planningsprocessen te erkennen.

Juist een goed besef van machtswerkingen in ruimtelijke planningsprocessen kan patstellingen blootleggen en partijen dichterbij elkaar brengen en integrale vormen van planning doen bevorderen. In dit onderzoek staat het machtsbegrip in het totstandkomingproces van de gemeentelijke structuurvisie, dat een integraal planningsinstrument beoogd te zijn, daarom centraal. In het volgende hoofdstuk worden de verschillende benaderingen van het begrip macht die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen verder uitgewerkt in een conceptueel model om daarmee de werking van macht bij de integratie van de drie sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie te kunnen analyseren.

3 Operationalisering en researchdesign

De hypothese voor dit onderzoek naar de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie is dat macht de mate van integratie van een sector in de structuurvisie bepaald. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van voorgaande hoofdstukken het machtsbegrip verder geoperationaliseerd in meetbare eenheden voor het onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op het onderzoeksontwerp dat als raamwerk dient voor het vergaren en analyseren van onderzoeksgegevens. Tevens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de gegevens verzameld worden. Uiteindelijk moet daarmee antwoord worden gegeven op de eerder in hoofdstuk één geformuleerde hoofdvraag van dit onderzoek.

3.1 Introductie

Structuurvisies komen veelal tot stand door middel van overleg met verschillende bestuurslagen, overheidsorganen en met de betrokken maatschappelijke organisaties en partijen. Een structuurvisie komt weliswaar in een proces tot stand, alleen is dit proces niet volledig afgebakend. Bepaalde inhoudelijkheden zullen al politiek gevormd zijn of via andere wegen tot stand zijn gekomen, waardoor het bemoeilijkt wordt om volledig inzicht te krijgen in het totstandkomingproces van een structuurvisie. Aangezien het totstandkomingproces van een structuurvisie langer duurt dan het tijdbestek van het onderzoek is het ook niet mogelijk om het gehele totstandkomingproces intensief te analyseren. Om de rol van macht te kunnen analyseren is het daarnaast noodzakelijk om inzicht te hebben in het eindresultaat, dus de uiteindelijke structuurvisie en de daarin gemaakte beleidskeuzes en is het dus geen optie om maar een klein deel van het proces van de totstandkoming te belichten, omdat dan geen inzicht in het eindresultaat kan worden verkregen. Wat overblijft, is een ex-post evaluatie naar het totstandkomingproces van de gemeentelijke structuurvisie en de rol van macht daarin voor de integratie van de sectoren natuur, water en externe veiligheid in de gemeentelijke structuurvisie. Voor het goed uitvoeren van een evaluatie is het van belang om scherp voor ogen te hebben op welke factoren de analyse zich richt en op welke wijze deze factoren in de analyse betrokken worden. Daar wordt in dit hoofdstuk verder op ingegaan.

3.2 Een conceptueel model voor de rol van macht bij integrale planning

Om inzicht te geven in het integratieproces van de geselecteerde sectoren in een structuurvisie is ervoor gekozen om de geselecteerde structuurvisies aan de hand van een aantal opgestelde meeteenheden voor macht uitvoerig te analyseren. Bij de gekozen meeteenheden voor macht is aangesloten bij de "*three circuits of power*" van Clegg dat grotendeels gebaseerd is op werken van Foucault, Dahl, Parsons en Weber, zie hiervoor hoofdstuk één en twee. Door Arts en Van Tatenhove is dit verder vertaald naar relationele, positionele en structurerende machtsvormen (Arts, van Tatenhove, 2005, p. 350).

Zoals Clegg ook beargumenteerd staan de drie circuits (structurerende, positionele en relationele) van macht constant met elkaar in verbinding en kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden gezien.

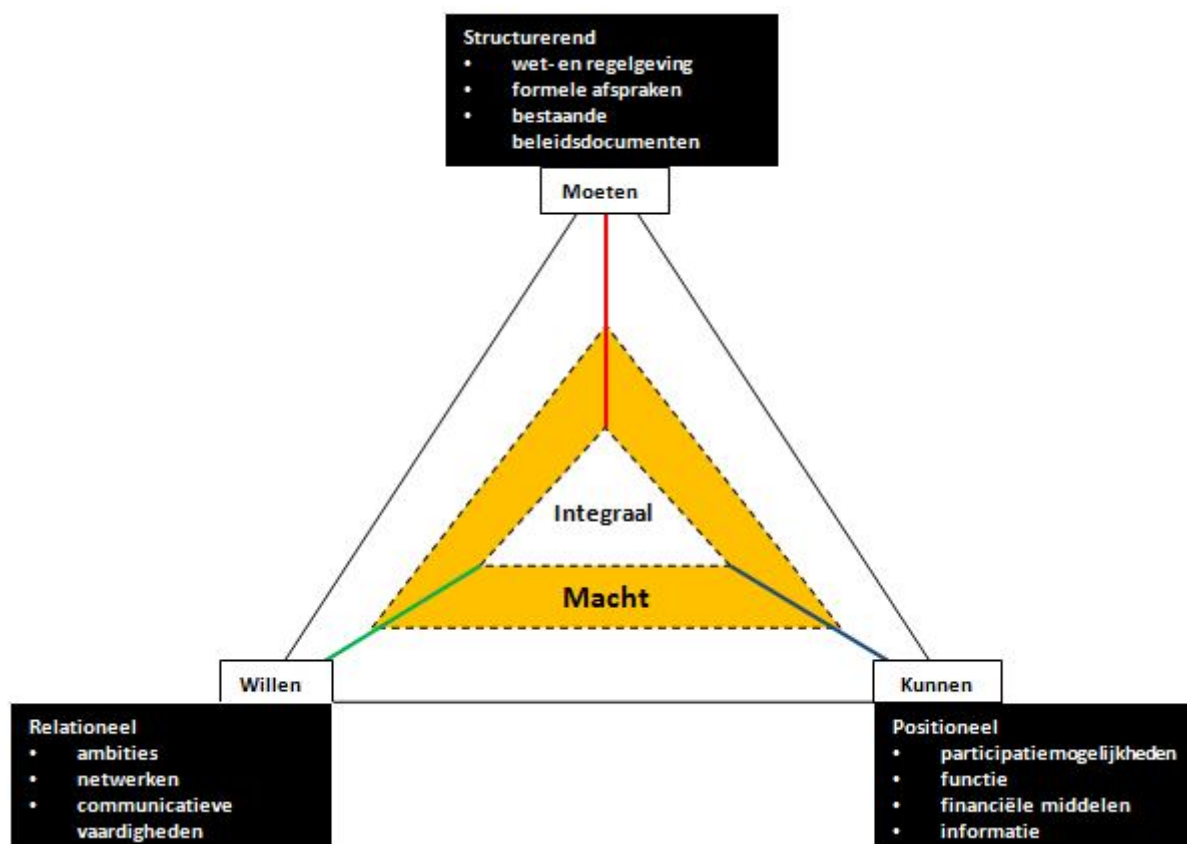
Structurerende machtsvormen kunnen posities bepalen, relationele machtsuitingen kunnen op haar beurt posities weer doen laten wankelen. Voor elke sector kan op basis van deze machtseenheden worden nagegaan in hoeverre deze hebben bijgedragen aan het integratieproces van een sector in de gemeentelijke structuurvisie. Drie praktische vereisten voor een succesvolle integratie zijn gekoppeld aan deze machtseenheden. Het gaat hier om het 'Moeten-Willen-Kunnen' principe dat gekoppeld is aan de drie machtsvormen. Dit principe wordt onder andere toegepast in gebiedsontwikkelingsprocessen. 'Moeten' staat hierin voor beleidsurgenties en gebiedsurgenties, 'willen' staat voor ambities en ambassadeurs en 'kunnen' staat ten slotte voor condities (fysiek, instrumentarium, financiën) en competenties (NLBW, 2010).

Eerder in hoofdstuk één is integratie verwoord als de inhoudelijke en procedurele verinnerlijking van een bepaald beleidsthema in andere beleidsterreinen. Opgemerkt is dat de mate van deze verinnerlijking sterk zal afhangen van de belangen van een sector. De wil moet er zijn om deel te willen nemen aan het proces en invloed uit te oefenen op de totstandkoming in interacties met de belangen van andere sectoren. Of met andere woorden een sector moet een belang zien in het integreren van haar eigen belangen in die van andere belangen. Op basis van de belangen van elke sector is verondersteld dat zij voor de ruimtelijke doeleinden afhankelijk zijn van het geformuleerde ruimtelijk beleid in een structuurvisie. Hierop aansluiten is onvermijdelijk om ruimtelijke beleidsdoeleinden te kunnen verwezenlijken. De wil om te integreren drijft een actor om actief toenadering te zoeken tot andere actoren waarvan men afhankelijk is om zijn of haar belangen geïntegreerd te krijgen. In een gemeentelijke structuurvisie hebben maar enkele actoren beslismacht, dus is het van belang dat actoren hun wil en belang bij hen in het vizier krijgen. Dit is echter sterk afhankelijk van de competenties van een actor en in hoeverre zij in relationeel opzicht in staat zijn hun belangen over te dragen en daarmee hun wil op te leggen. Het kan daarbij gaan om persoonsgebonden zaken als het in staat zijn om mensen te mobiliseren en over contacten met invloedrijke personen te beschikken. Het 'willen' integreren vindt dus plaats in relationeel verband met andere actoren.

Het 'willen' integreren is één, het 'kunnen' integreren is een ander. Actoren uit de geselecteerde sectoren moeten toegang tot het proces hebben om überhaupt te kunnen interacteren met andere actoren van andere sectoren. De beschikking over middelen speelt ook geen onbelangrijke rol. Deze middelen zijn vaak aan posities gebonden, zoals de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen, de beschikking over economische middelen (zoals geld, werkgelegenheid en grond) en de deskundigheid (informatie) waarover men kan beschikken (Berveling, 1994, p. 67). Deze middelen bepalen vaak de potentiële macht van een actor. De feitelijke machtsuitoefening is echter afhankelijk van het feit in hoeverre deze actor met zijn of haar competenties in staat is deze middelen efficiënt aan te wenden en in te zetten. Voor het 'kunnen' integreren is een sector vaak ook sterk afhankelijk van de acties en gedragingen van actoren uit andere sectoren. Al deze factoren vatten we samen onder de noemer 'kunnen' integreren. Het kunnen integreren hangt dus in sterke mate af van de positionele macht van een actor.

Ten slotte is er nog de structurerende machtsvorm die er voor kan zorgen dat een sector zonder tussenkomst van actoren uit die sector in een proces automatisch integreert. Wet- en regelgeving zijn hier een voorbeeld van die actoren verplicht om op een bepaalde wijze te handelen. Het 'moeten' voldoen aan deze wet- en regelgeving kan een vereiste zijn voor integratie van een sector. Vaak komt dit 'moeten' voort uit een bepaalde maatschappelijke urgentie die tot gevolg heeft dat een sector met wetgeving wordt ondersteund om daarmee haar belangen te beschermen. Een sprekend voorbeeld daarvan was bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede, die een golf van gevoel van onveiligheid creëerde en ervoor zorgde dat externe veiligheid op de politieke agenda kwam en verder vertaald is in wet- en regelgeving. In de ruimtelijke ordening moet hiermee nu worden voorkomen dat risicovolle inrichtingen in de directe nabijheid van dichtbevolkte gebieden zijn gelegen. Loopt het proces van integratie via relationele en positionele machtsbronnen stuk dan kan via structurerende vormen van macht alsnog de gewenste integratie plaatsvinden.

In figuur 3.1 is bovenstaande verder uiteengelegd in een conceptueel model. In dit model is voor elke machtseenheid, gegroepeerd naar het 'Moeten-Willen-Kunnen' principe, indicatoren opgesteld. Het is nu de bedoeling om deze indicatoren verder te operationaliseren naar meetbare eenheden voor het onderzoek. Dit is verder uiteengelegd in de navolgende subparagrafen. Door aan elke indicator specificaties toe te voegen wordt verduidelijkt wat er onder elke indicator wordt verstaan en op welke wijze deze indicator in het onderzoek wordt meegenomen.



Figuur 3-1: Conceptueel model

3.2.1 'moeten'

In het conceptueel model valt onder de machtseenheid 'moeten' alle indicatoren waarvan verwacht wordt dat deze op een structurerende basis hebben bijgedragen aan de integratie van een sector in de structuurvisie. Deze indicatoren sluiten aan bij het structurerende machtsbegrip uit hoofdstuk twee. Onderscheid wordt gemaakt in drie indicatoren voor structurerende macht, te weten:

- Wet- en regelgeving; hieraan ligt de hypothese ten grondslag dat een sector automatisch geïntegreerd wordt indien vanuit de wetgeving (institutioneel kader) hiervoor randvoorwaarden worden meegegeven. Zo kan het zijn dat de wetgeving stelt dat een sector inhoudelijk dan wel procedureel betrokken dient te worden bij de planvorming. Het gaat dus om wet- en regelgeving per sector waarin een (in)directe koppeling met de structuurvisie wordt gelegd. Zo is bijvoorbeeld de structuurvisie plan-m.e.r. plichtig gesteld indien de visie een kader zal vormen voor m.e.r.-plichtige activiteiten en projecten en/of dat activiteiten in de structuurvisie tot mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden (passende beoordeling) leiden. In die gevallen zal de besluitvormingsprocedure over de structuurvisie moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer of Natuurbeschermingswet 1998 daaraan stelt (Commissie m.e.r., 2010). Deze vanuit de wet ingegeven randvoorwaarden geven op die manier op een structurerende wijze vorm aan de integratie van een sector in de structuurvisie.
- Formele afspraken of samenwerkingsverbanden; al voorafgaand aan het opstellen van een gemeentelijke structuurvisie kan het zijn dat met vertegenwoordigers uit een bepaalde sector afspraken zijn gemaakt over realisering van bepaalde beleidsdoelen of dat buiten het proces van de totstandkoming van de visie om formele afspraken zijn gemaakt of samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Deze formele afspraken of samenwerkingsverbanden kunnen er toe leiden dat vertegenwoordigers uit een sector automatisch bij de totstandkoming van de structuurvisie betrokken worden. Zo is in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2008) afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten. Dit is conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets. Eén van de belangrijkste onderdelen in het watertoetsproces is het wateradvies van de waterbeheerder (Helpdesk Water, 2008). Dit is een voorbeeld waarin een bestuurlijke afspraak de betrokkenheid van een sector structureel vorm geeft.
- Bestaande beleidsdocumenten, zoals de provinciale- en of rijksstructuurvisie; hoewel er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen de structuurvisies op alle drie de schaalniveaus, in de zin dat ze ten opzichte van elkaar geen juridisch bindende doorwerking genieten, mag verwacht worden dat tussen de bestuurlijke niveaus onderlinge afstemming van de beleidsvorming en beleidsuitvoering zal plaatsvinden, om te voorkomen dat in bijvoorbeeld een provinciale structuurvisie beleidsdoelen zijn vastgesteld die anders of strijdig zijn met die van een structuurvisie van een gemeente. Zo leggen de provincies op grond van de Waterwet uit 2009 hun belangen op het gebied van water vast in een provinciaal waterplan. Daarnaast is er een nationaal waterplan. Onder de nieuwe Wro gelden deze plannen als structuurvisies waar gemeenten in hun ruimtelijke planvorming rekening mee dienen te houden (Helpdesk Water, 2008). Indien dus al op provinciaal- en of rijksniveau beleidsdoelen zijn vastgesteld, mag van een gemeente verwacht worden dat geen tegenstrijdig beleid zal worden geformuleerd.

Ook kan het zijn dat voor de geselecteerde sectoren al op gemeentelijk niveau beleid is vastgesteld, bijvoorbeeld in een gemeentelijk milieubeleidsplan, en om die reden in de structuurvisie wordt overgenomen.

3.2.2 'kunnen'

Binnen de machtseenheid 'kunnen' vallen alle machtsindicatoren die betrekking hebben op de positionele macht van een sector. Het gaat hierbij om machtsmiddelen, zoals geld, de functie en de beschikking over informatie die bij kunnen dragen tot het verwerven van een positie in het totstandkomingproces van een gemeentelijke structuurvisie of de machtspositie van een actor in het proces kunnen versterken. Anders dan bij structurerende macht gaat het nu dus om de uit hoofdstuk twee benoemde 'structurerende-relatieve' machtsvorm waarin actoren kunnen putten uit structuren, zoals participatiemogelijkheden, functies en middelen om daarmee direct invloed op het totstandkomingproces van een gemeentelijke structuurvisie uit te oefenen. Voor het analyseren van positionele macht worden de volgende indicatoren onderscheiden:

- Participatiemogelijkheden; verwacht wordt dat de mogelijkheden tot overleg en participatie van actoren uit een sector in de projectgroep bij de totstandkoming van een structuurvisie bevorderlijk is voor de integratie in deze visie, omdat deze actoren dan direct het proces kunnen beïnvloeden. De projectgroep bestaat over het algemeen uit een projectleiding en personen van verschillende gemeentelijke afdelingen. Indirect worden deze personen bijgestaan door adviseurs uit andere overheidsinstellingen, zoals het waterschap, de brandweer en Staatsbosbeheer.
- Functie (status); een actor met een bepaalde functie of status kan meer invloed uitoefenen, omdat hij of zij door aan de functie gekoppelde bevoegdheden meer gedaan kan krijgen. Zo beschikt een actor met een hogere functie vaak ook over beslismacht. Bij de functie van een actor gaat het er dus om of sprake is van beslissende bevoegdheden gekoppeld aan deze functie of over een status om vanuit de functie beslissingen te beïnvloeden.
- Financiële middelen; indien een actor kan beschikken over financiële middelen wordt de kans om meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming vergroot, omdat geld realisatiekansen vergroot. Indien bijvoorbeeld voor de realisatie van milieudoelen vanuit het rijk of provincie subsidies zijn vastgesteld wordt het voor een gemeente aantrekkelijker om deze doelen te realiseren. Geld is daarom een belangrijke bron van macht, omdat het eenvoudig omzetbaar is in andere bronnen, zoals personeel, materialen en informatie (Pfeffer, 1981, p. 101).
- Informatie (kennis); een actor die beschikt over waardevolle informatie, bijvoorbeeld informatie die het proces kan frustreren, omdat hier geen rekening mee was gehouden, of juist informatie (expertise) die cruciaal is voor de voortgang van het project, heeft een grote kans ook invloed uit te oefenen op het totstandkomingproces, zie ook hoofdstuk twee waarin de macht van informatie (kennis) besproken is (Forester 1989, Innes 1998).

3.2.3 'willen'

Onder de machtseenheid 'willen' vallen alle relationele machtsfactoren uit het relationele machtsbegrip uit hoofdstuk twee die vaak persoonsgebonden zijn en bepalen op welke wijze een actor in relationeel opzicht in staat is de potentiële macht waarover hij of zij beschikt effectief aan te wenden en in te zetten. De wil of het belang van een actor speelt daarin een belangrijke rol, omdat hij of zij hier geen gebruik van zal maken als hij of zij hier geen belang in ziet. Voor het analyseren van relationele macht worden de volgende indicatoren onderscheiden:

- Ambities; bij deze indicator gaat het om de wil van de betrokken actoren om zijn of haar belang daadwerkelijk te integreren in de gemeentelijke structuurvisie. Dit drijft een actor om met behulp van andere machtsmiddelen meer invloed uit te oefenen. Om deze ambities meer kracht bij te zetten spelen de volgende twee indicatoren een belangrijke rol.
- Netwerken; indien een actor beschikt over een netwerk van contacten met invloedrijke personen, die over beslismacht beschikken, kan hij of zij deze gebruiken om zijn of haar invloed daarmee te vergroten. Een voorbeeld hiervan is een ambtenaar uit een sector die participeert in de projectgroep van de structuurvisie en nauwe contacten heeft met de wethouder verantwoordelijk voor de bestuurlijke besluiten die gerelateerd zijn aan die sector.
- Communicatieve vaardigheden; de communicatieve vaardigheden van een persoon, zoals overredingskracht, bepalen in grote mate in hoeverre een actor in staat is zijn of haar belang in interactie met andere actoren goed over te brengen en te behartigen.

In tabel 3.1 zijn de indicatoren met bijbehorende specificaties in een overzichtelijke checklist opgenomen.

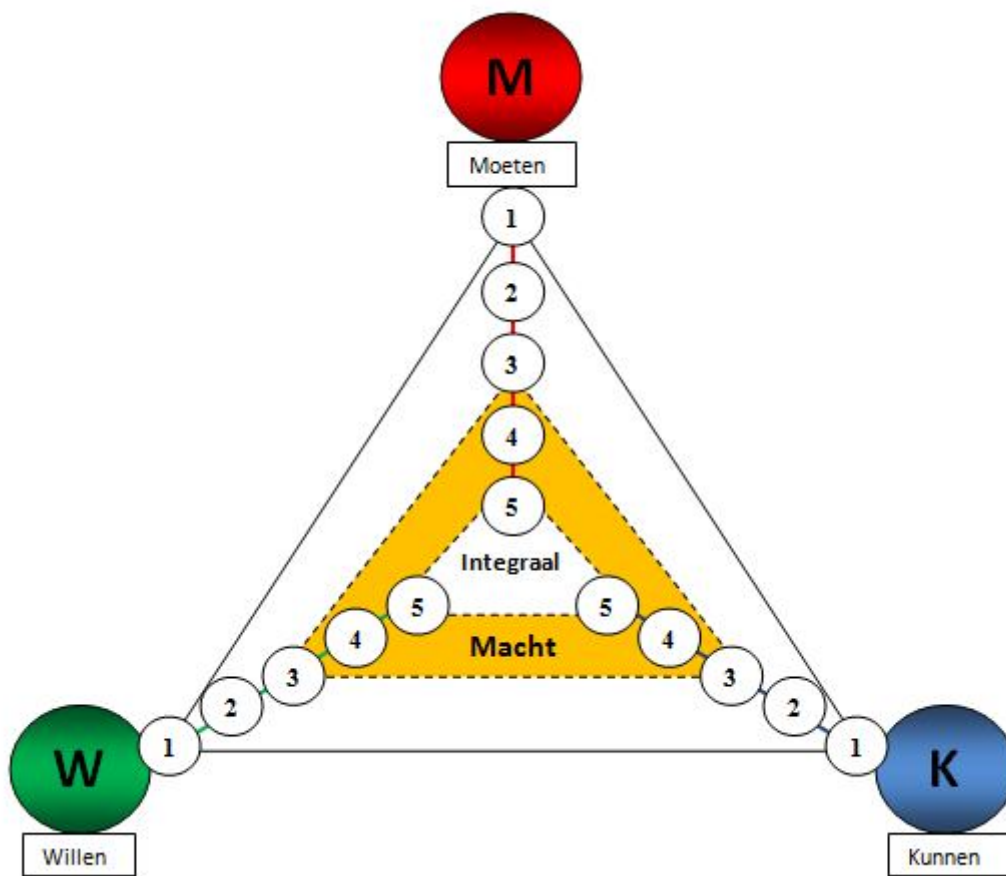
Tabel 3-1: Checklist van indicatoren + specificering

Checklist

Indicatoren	Specificering
<u>Moeten</u>	
Wet- en regelgeving	per sector i.r.t. de structuurvisie
Formele afspraken	samenwerkingsverbanden / overeenkomsten
Bestaande beleidsdocumenten	provinciale- rijksstructuurvisie / milieubeleidsplan
<u>Willen</u>	
Ambities	belangenbehartiging
Netwerken	contacten met invloedrijke personen
Communicatieve vaardigheden	overredingskracht
<u>Kunnen</u>	
Participatiemogelijkheden	deelname in het totstandkomingproces
Functie	beslissende bevoegdheden / status
Financiële middelen	subsidies / sectorale begrotingen
Informatie	expertise / controle over informatie

3.3 Semigestructureerde interviews als input voor het evaluatiekader

In interviews met een selectie van actoren die in het totstandkomingproces betrokken zijn geweest moet aan de hand van een evaluatiekader de rol van macht bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water verduidelijkt worden. In het conceptueel model uit de vorige paragraaf is voor elke machtseenheid, gegroepeerd naar het 'Moeten-Willen-Kunnen' principe, indicatoren opgesteld. In het evaluatiekader zijn waarden aan deze indicatoren gekoppeld waarmee de rol van deze machtsindicator op de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie wordt geschat en op waarde wordt beoordeeld. Deze waarden lopen van 1 tot 5 en beoordelen de invloed van elke indicator, waarbij 1 voor *geen invloed* staat en 5 voor *veel invloed*. In figuur 3.2 is dit visueel weergegeven.



Figuur 3-2: Evaluatiekader ter beoordeling van de rol van de machtsindicatoren

In hoofdstuk één is een definitie van integrale planning gegeven dat uitgaat van de gedachte dat integrale planning meer is dan alleen het vastleggen van de belangen van een sector in het papieren beleidsdocument. Het proces speelt daarin ook een belangrijke rol, omdat daarin de beleidskeuzes worden gemaakt. De vragen gaan daarom zowel over het proces als over de inhoud van de structuurvisie. Inhoudelijke integratie is af te leiden aan de hand van de uiteindelijk opgestelde inhoud van de structuurvisie als papieren beleidsdocument. Procedurele integratie vindt plaats gedurende het totstandkomingproces van de gemeentelijke structuurvisie. Dit proces wordt vormgegeven door de betrokken actoren. Verwacht wordt dat deze betrokkenheid in het totstandkomingproces van de structuurvisie de inhoudelijke integratie van een sector heeft bevorderd.

Discrepantie hiertussen kan een signaal zijn dat iets de integratie geblokkeerd heeft en dat macht hierin mogelijkwerwijs een rol heeft gespeeld.

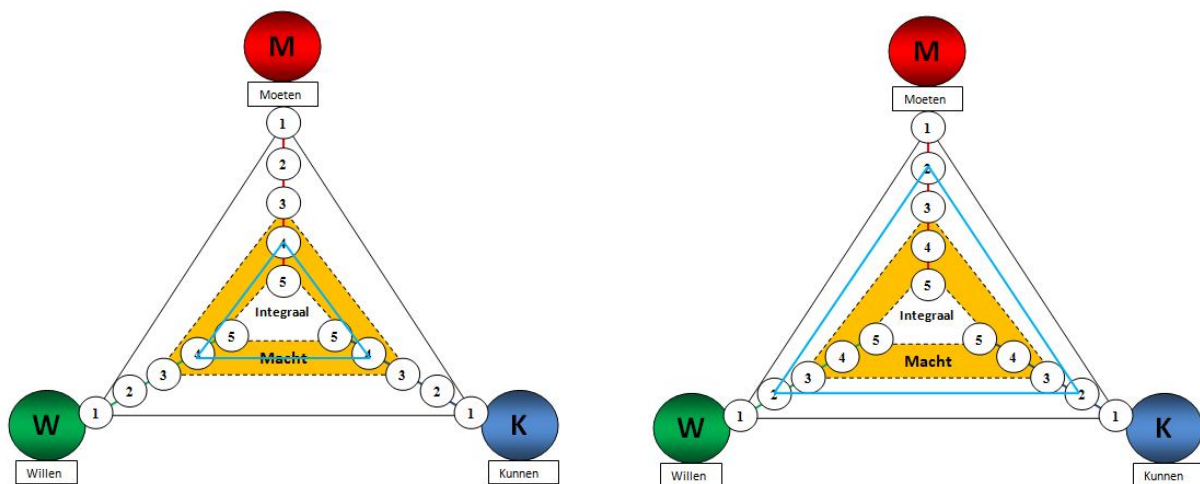
Gekozen is voor semigestructureerde interviews die schriftelijk met behulp van een vragenlijst bestaande uit gesloten vragen aan een respondent worden voorgelegd. Het semigestructureerde zit hem in het feit dat elke respondent aan de hand van zijn of haar gegeven antwoorden met behulp van een aantal open vragen wordt nagebeld om interessante bevindingen of afwijkende antwoorden verder te verduidelijken. Dit verrijkt de waarden van de antwoorden, omdat op deze wijze de motivering achter de antwoorden kan worden achterhaald. Gekozen is voor deze wijze van interviewen omdat dit het analytisch vermogen vergroot. Door met behulp van gesloten vragen de rol van elke indicator te beoordelen op een schaal van 1 tot 5 is het eenvoudiger om meerdere cases met elkaar te vergelijken en generaliseerbare uitspraken over de rol van deze indicatoren te kunnen doen.

Daarnaast is sprake van een veelvoud aan indicatoren waarvan getracht wordt de rol op zowel de inhoud als het proces van de structuurvisie te verduidelijken. Dit resulteert in een vragenlijst van een dusdanige omvang die zich niet meer leent voor een open interview. De gesloten vragen zijn gericht en in het interview per indicator grotendeels geclusterd rond drie vragen. De eerste vraag moet inzicht geven in de potenties die elke indicator in zich heeft om bij te dragen aan de integratie van een sector in de structuurvisie. Met behulp van een gesloten vraag, wederom geschaald van 1 tot 5, wordt achterhaald in hoeverre sprake is van de aanwezigheid van elke indicator. Daarmee wordt beoogd potentiële macht te onderzoeken. Door vervolgens na te gaan wat voor invloed elke indicator gehad heeft op zowel het proces als de inhoud van de structuurvisie is getracht in de daarop volgende twee vragen feitelijke macht te achterhalen. In figuur 3.3 is dit voor de indicator 'formele afspraken' als voorbeeld weergegeven. Voor de totale vragenlijst wordt verwezen naar bijlage II.

Opzet vragenlijst								
Indicator	Vragen		Wat onderzoek ik?	Hoe onderzoek ik?				
Moeten								
Formele afspraken	In welke mate bestaan er formele afspraken in de vorm van samenwerkingsverbanden / overeenkomsten met vertegenwoordigers uit de sector?		Potentiële macht	Per respondent deze vraag voorleggen en een cijfer van 1 - 5 (geen - veel) laten meegeven				
Proces	Hoe beoordeelt de respondent de invloed van deze formele afspraken op de keuze om actoren uit een sector te betrekken in het proces van de visie?		Feitelijke macht	Per respondent deze vraag voorleggen en een cijfer van 1 - 5 (geen - veel) laten meegeven				
Inhoud	Hoe beoordeelt de respondent de invloed van deze formele afspraken op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?		"	"				
Vragenlijst								
machtindicator	nr. Vraag		Antwoordschema					
Formele afspraken	1	In welke mate bestaan er, zoals in bovengenoemd voorbeeld, formele afspraken in de vorm van samenwerkingsverbanden / overeenkomsten met vertegenwoordigers uit de sector?	Sector	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
	2	Hoe beoordeelt u de invloed van deze formele afspraken op de keuze om actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	Sector	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
	3	Hoe beoordeelt u de invloed van deze formele afspraken op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	Sector	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5

Figuur 3-3: Voorbeeld uit vragenlijst voor de indicator 'formele afspraken'

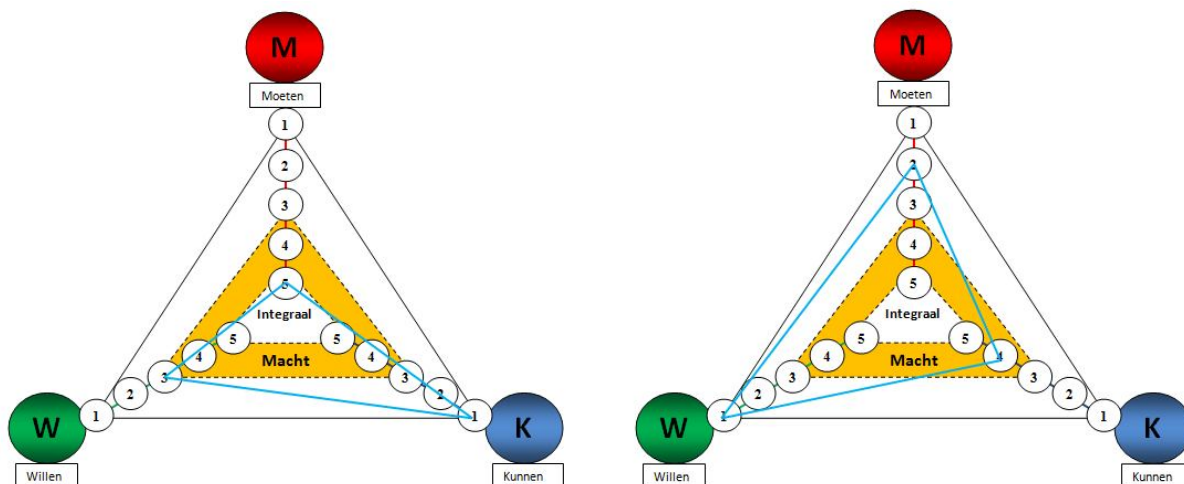
Aan de hand van de antwoorden uit de vragenlijst met een selectie van respondenten kan per cluster aan machtseenheden (Moeten, Willen, Kunnen) een gemiddeld cijfer (van 1, *geen* invloed, tot 5, *veel* invloed) worden meegegeven aan de rol die deze machtseenheid heeft gespeeld in de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie. Ook binnen een machtseenheid kan per indicator dit inzicht en de verschillen worden weergegeven. Tussen de sectoren kan op deze wijze ook verschillen in de machtsverhoudingen en de rol hiervan op de integratie van een sector inzichtelijk worden gemaakt. Een indicator heeft een rol gehad bij, of is van invloed geweest op, de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie als de respondenten een score van 4 tot 5 hebben meegegeven aan een indicator. Een indicator heeft geen rol gespeeld, of is niet van invloed geweest, indien de score 1 tot 2 bedraagt. Een score 3 zit er tussen in en duidt op een waarschijnlijke rol van betekenis, maar van een echte rol of invloed kan niet gesproken worden. In de analyse wordt pas van een rol of invloed gesproken als sprake is van een score 4 tot 5. Uiteindelijk resulteert dit in een aantal plots die in onderstaande figuren ter illustratie zijn weergegeven.



Voorbeelden waarin de rol van de machtseenheden bij de integratie van een sector gelijk is:

Linkerfiguur: alle machtseenheden spelen een rol van betekenis

Rechterfiguur: geen van de machtseenheden speelt een rol van betekenis



Voorbeelden waarin de rol van de machtseenheden bij de integratie van een sector fluctueert:

Linkerfiguur: 'moeten' speelt een duidelijke rol, 'willen' speelt waarschijnlijk een rol, 'kunnen' speelt geen rol

Rechterfiguur: 'moeten' speelt geen rol, 'willen' speelt geen rol, 'kunnen' speelt wel een rol

3.4 Resultaat van onderzoek en afbakening

De in dit onderzoek gehanteerde definiëring van macht heeft tot gevolg gehad dat er meerdere indicatoren voor de rol van macht bij de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie zijn gedefinieerd. Omdat het onderzoek zich richt op drie sectoren en integrale planning is gedefinieerd als meer dan alleen de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud, omdat ook het proces een rol speelt, is gekozen voor een aanpak met semigestructureerde interviews met gesloten vragen die een respondent gericht zullen ondervragen. Deze interviews worden schriftelijk aan de hand van een vragenlijst afgenomen. Zo ontstaat een beeld van de rol van deze machtsindicatoren bij de integratie van een sector in de structuurvisie. Getracht is het machtsbegrip in een breed perspectief te plaatsen, zodat meerdere dimensies en fenomenen van macht betrokken kunnen worden. De indicatoren richten zich onder andere op de aanwezigheid en inzet van machtsbronnen (informatie, financiële middelen e.d.) door actoren, de relationele context waarin de actoren zich bewegen in netwerken en de toegang tot de beslissers vanuit hun posities in het proces. Op deze wijze komen meerdere methoden, zoals beschreven in paragraaf 2.4, voor het analyseren van macht ten delen terug in dit onderzoek, zoals de participatie, netwerk, positie en reputatiemethode. Dit komt tegemoet aan de aanbeveling van onder andere Goverde om in een onderzoek naar macht meerdere methoden tegelijk te gebruiken (Goverde, 1987, p. 27). Wat op deze wijze niet mogelijk is, is om te achterhalen wat er binnen een machtsindicator precies verantwoordelijk is geweest voor het uiteindelijke resultaat en dus de mate van integratie. Of met andere woorden als sprake is geweest van formele afspraken om welke afspraken het dan precies is gegaan. Ook is doorvragen dan niet mogelijk.

Daarnaast blijft een causaliteitsprobleem bestaan, omdat macht of invloed nooit met zekerheid kan worden vastgesteld. Het causale verband tussen invloedspoging (oorzaak) en invloed (gevolg) kan volgens Peters ook niet onomstotelijk worden bewezen (Peters, 1999, p. 57). Enkel kan een inschatting worden gemaakt van de verwachtingen (potentiële macht) per indicator die vervolgens zijn afgezet tegenover het eindresultaat, de opgestelde structuurvisie (feitelijke macht). Om exact te achterhalen wat er precies in het proces gebeurde, welke actoren de uitkomsten beïnvloedden en welke inspanningen zonder succes bleven moet het gehele proces worden gereconstrueerd (Huberts, Kleinnijenhuis, 1994, p. 30). Dit is echter zoals ook in paragraaf 2.4 is beschreven een arbeidsintensief proces en vraagt om een longitudinaal onderzoek dat dit onderzoek, gelet op de termijn waarin dit onderzoek moet zijn afgerond, ver te boven gaat. Om toch tot een extra verdieping te komen is ervoor gekozen om elke respondent na te bellen om onduidelijkheden die in de antwoorden zijn ontstaan of interessante bevindingen die extra verdieping verdienen op te helderen. Op deze wijze kan meer informatie worden vergaard dan wanneer enkel wordt uitgegaan van de antwoorden uit de vragenlijst.

De hypothese is, dat hoe meer macht een sector heeft, op basis van de geformuleerde machtseenheden, hoe beter een sector geïntegreerd is in het geformuleerde ruimtelijk beleid. Dit wordt in de interviews als aanvullende vraag nog empirisch getoetst door per respondent de controlevraag te stellen over hoe ze de integratie van een sector zowel inhoudelijk als procedureel gezien beoordelen, wederom op een schaal van 1 (slecht) tot 5 (goed).

Op basis van bovenstaande zijn uitspraken te doen over de rol van macht in het integratieproces van de geselecteerde sectoren in de gemeentelijke structuurvisie en kan antwoord worden gegeven op de in hoofdstuk één geformuleerde hoofdvraag.

3.5 Selectie van actoren en respondenten

In hoofdstuk één is reeds de organisatie rondom de totstandkoming van een gemeentelijke structuurvisie aan de orde gekomen. Grofweg is deze onder te verdelen in drie subgroepen, zie ook figuur 3.4:

- Bestuur – College B&W en Gemeenteraad
- Projectgroep – Ambtelijke organisaties
- Betrokkenen – Maatschappelijke groeperingen

De macht van een actor verschilt binnen elke subgroep en ook tussen de subgroepen zitten discrepanties in de machtsverdeling. De analyse van macht onder de betrokken actoren richt zich op de beslissende actoren, of anders gezegd die actoren waarvan verwacht wordt dat zij de meeste invloed zullen hebben. In empirische studies over macht in besluitvorming zijn voor de drie benoemde groepen komen interessante bevindingen naar voren die als vertrekpunt kunnen dienen voor de geselecteerde actoren waarop het onderzoek zich richt.



Figuur 3-4: Organisatie totstandkomingproces gemeentelijke structuurvisie

Bestuur

In een onderzoek naar de rol van macht op de besluitvorming binnen twee Amsterdamse beleidsterreinen komt naar voren dat op beide beleidsterreinen de raadsfracties en de portefeuillewethouders over veel positionele macht beschikken. Opvallend is dat uit dit onderzoek naar voren komt dat de partijorganisaties geen enkele rol spelen. De raadsfracties en de leden van het college lijken hun standpunt niet of nauwelijks op grond van de politieke partijen te bepalen. Die hebben nauwelijks standpunten en als ze die wel hebben dan leggen ze nauwelijks gewicht in de schaal (Berveling, 1994, p. 292). Ook Derksen concludeert in zijn onderzoek naar de macht in de gemeente dat het niet de raadsleden, maar het college en de ambtenaren zijn die het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening bepalen.

“De reputatiemethode levert als algemeen beeld op dat het college met de ambtenaren het beleid voorbereidt en bepaalt en dat de Raad daarvan weinig afwijkt” (Derksen, 1985, p. 87). Op grond van deze onderzoeksresultaten valt te concluderen dat de macht binnen het bestuurlijk domein vooral in handen is van het college van B&W.

Projectgroep

Het ambtelijk apparaat speelt in grote steden vermoedelijk een belangrijke rol in de aanloop tot besluitvorming. De deskundigheid waar het ambtelijk apparaat over beschikt staat daar borg voor (Berveling, 1994, p. 290). Ambtelijke organisaties hebben meerdere technieken om onderzoeksresultaten, die niet voldoende beleidsondersteunend zijn, uit de publiciteit te houden dan wel zorgvuldig bijgekleurd openbaar te maken (Goverde, 1987, p. 409). Ambtenaren blijken uiterst invloedrijke actoren te zijn. De ambtenaren beschikken over deskundigheid en zijn samen met een enkele vertegenwoordiger van belangenorganisaties degenen die weten wat er speelt. Dit verklaart voor een deel hun grote invloed. Daarnaast zijn ambtenaren direct betrokken bij de totstandkoming van beleid en bepalen daarmee wat er zowel procedureel als inhoudelijk gebeurt (Peters, 1999, p. 267). Juist deze directe betrokkenheid bij de totstandkoming van de visie maakt het volgens deze onderzoeksresultaten aannemelijk dat ambtenaren die zitting hebben in de projectgroep direct invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en vorm van de structuurvisie. Belangrijk is echter dat ze volgens Berveling ten opzichte van de portefeuillewethouders en de grootste raadsfractie in een ondergeschikte positie lijken te staan (Berveling, 1994, p. 290). Dit is formeel gezien zo, maar in de praktijk moet de invloed van ambtenaren op de besluitvorming niet onderschat worden. Het zijn de ambtenaren die de besluiten van het bestuur voorbereiden en de inhoud daarmee grotendeels bepalen. Enkele wetenschappers ondersteunen deze bewering. Zo stelt Bovens hierover het volgende: *“toch durf ik ook hier de stelling wel aan dat dit interactieve bestuur bij uitstek het domein van ambtenaren is. Het zijn de senior beleidsambtenaren, daarbij geholpen door externe adviseurs en procesmanagers, die onderhandelen, regisseren, makelen en het proces bewaken en niet de bewindslieden, gedeputeerden of wethouders - laat staan de volksvertegenwoordigers (Bovens, 2000, p. 7.)”*.

Betrokkenen

Uit eerder genoemde empirische studies naar de macht in besluitvorming komt over het algemeen het beeld naar voren dat de invloed van maatschappelijke organisaties en partijen beperkt wordt geacht. Van een ijzeren ring van belangenorganisaties en adviesorganen rondom de besluitvorming is volgens Peters zelfs geen enkele sprake in ons land. Het beeld van vakbonden, werkgeversorganisaties, onderwijsbonden, welzijnskoepels en andere belangenorganisaties die de overheid in de greep zouden houden, wordt niet door de onderzoeksresultaten van Peters ondersteund. Wel hebben belangenorganisaties invloed op de besluitvorming, op alle onderzochte terreinen (Peters, 1999, p. 271). Bij inspraakmogelijkheden lijkt zelfs sprake te zijn van schijninvloed. Zo stelt Goverde dat inspraak vooral een sociale techniek is waarmee op gekanaliseerde wijze belangen gearticuleerd worden naar het bestuur toe. *“Inspraak is er dus primair voor toename van effectiviteit en efficiëntie van het bestuur. Inspraak is meer dan informatieverschaffing, maar minder dan medebeslissingsrecht”* (Goverde, 1987, p. 412). Daarnaast kent de structuurvisie geen bezwaar of beroepsmogelijkheid waardoor de macht van betrokkenen nog verder is ingeperkt.

Op basis van bovenstaande beschouwing is het zinvol om voor een analyse naar het integratieproces in de gemeentelijke structuurvisie respondenten uit het college van B&W en de projectgroep te selecteren. De projectgroep bestaat over het algemeen uit een projectleiding en personen van verschillende gemeentelijke afdelingen. Indirect worden deze personen bijgestaan door adviseurs uit andere overheidsinstellingen of is de projectleiding overgedragen aan onafhankelijke adviseurs. Bij de selectie van respondenten is het van belang dat ze een representatief beeld kunnen geven van het totstandkomingproces. Het zou wenselijk zijn als de betrokken wethouders bereid zijn om mee te werken aan een interview, omdat zij de beslismacht in handen hebben en te achterhalen waarop hun beslissingen zijn gebaseerd. Echter is het aannemelijk dat de projectleiding beter in staat is om aan te geven welke machtsfactoren van invloed zijn geweest op de beslissing om belangen van de geselecteerde sectoren te integreren, omdat zij bij het gehele proces actief aanwezig is geweest. Het gaat ook te ver voor dit onderzoek om de beslismacht van wethouders in het onderzoek te betrekken, omdat dan ook verticale machtsverschillen een rol gaan spelen. Of anders gezegd het verschil in macht tussen het bestuur en de projectgroep. Ook al ligt de beslismacht bij het bestuur, verondersteld wordt dat deze beslissingen door het ambtelijk apparaat worden voorbereid en grotendeels worden ingevuld. Het is daarnaast vanuit praktisch oogpunt ook moeilijk om wethouders bereid te krijgen tot het afnemen van een interview.

Al deze zaken in ogenschouw nemend is de keuze gevallen om het onderzoek te richten op de projectgroep en actoren hieruit te selecteren om daarmee meer zicht te krijgen op de procedurele en inhoudelijke integratie van de geselecteerde sectoren in de gemeentelijke structuurvisie en wat voor rol macht daarin speelt. Aangezien de projectleiding gedurende het gehele proces betrokken is geweest en daarmee een representatief beeld van het totstandkomingproces en de uiteindelijk opgestelde visie kan geven, is het de bedoeling personen hieruit te interviewen. Het zal dan gaan om de projectleiders van de geselecteerde cases. De projectleiding is vaak in handen van een vertegenwoordiger uit de afdeling ruimtelijke ordening, omdat daar logischerwijs het initiatief voor het formuleren van het ruimtelijk beleid vandaan komt. Het kan ook zijn dat onafhankelijke adviseurs door de gemeente zijn ingeschakeld om te ondersteunen in de projectleiding.

3.5.1 De deelname van respondenten in het onderzoek

De geselecteerde respondenten zullen telefonisch benaderd worden om zodoende in een introducerend gesprek het onderwerp te kunnen toelichten en de bereidheid voor medewerking te achterhalen. De respondenten zal gevraagd worden om de vragenlijst zo snel als mogelijk en uiterlijk binnen een termijn van twee weken te retourneren. In het introducerende gesprek wordt ook gevraagd of de respondent er bezwaar tegen heeft dat na ontvangst van de vragenlijsten en de analyse van de antwoorden de respondent nagebeld wordt om bepaalde antwoorden te verduidelijken. Na een toezegging voor medewerking wordt de vragenlijst, die als bijlage II is toegevoegd, naar de betreffende respondent toe gemaïld met een korte begeleidende notitie wat van de respondent bij het invullen van de vragen verwacht wordt. Om non-respons te voorkomen zal een respondent die niet aan bovenstaande voorwaarden voor deelname kan voldoen niet voor verdere medewerking aan het onderzoek gevraagd worden. Indien respondenten telefonisch akkoord zijn gegaan met de deelname wordt er vanuit gegaan dat er ook respons zal zijn.

3.6 Case-selectie

Het totstandkomingproces van een structuurvisie kent geen vaste vorm of inhoud waardoor het moeilijker wordt om visies met elkaar te vergelijken. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de beschouwde sectoren in de ruimtelijke structuurvisie nauwelijks aan bod komen, maar wel verder zijn uitgewerkt in sectorale structuurvisies. De Wro biedt namelijk de mogelijkheid aan gemeenten om op grond van artikel 2.1 lid 2 voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid apart een structuurvisie vast te stellen. Indien dat het geval is, is de vraag hoe de samenhang tussen deze visies dan tot stand wordt gebracht om de benodigde integraliteit te waarborgen. Om te voorkomen dat het onderzoek hierop vast gaat lopen is er voor gekozen om in de casestudies enkel structuurvisies te selecteren op grond van artikel 2.1 lid 1 van de Wro. Het gaat hierbij om visies voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarnaast moet het om structuurvisies gaan die dus na de invoering van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 tot stand zijn gekomen en bij voorkeur al zijn vastgesteld of die in ieder geval fase twee uit het proces gepasseerd zijn, waarin de beleidskeuzes zijn gemaakt, zie ook figuur 1.3 uit hoofdstuk één.

Om een representatief beeld te kunnen geven, of met andere woorden om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen voor de gemeenten in de Randstad van Nederland die structuurvisies opstellen, is een selectie van cases gemaakt waarin bovengenoemde criteria zijn meegenomen. Bij de selectie van de structuurvisies is gebruik gemaakt van websites van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van VROM waarop gemeenten die onlangs een structuurvisie hebben vastgesteld staan weergegeven². Ook is gebruik gemaakt van een structuurvisie die door een gemeente in samenwerking met Oranjewoud is opgesteld. De gemeenten die in de caseselectie zijn opgenomen variëren naar grootte en geografische ligging. De grootte, uitgedrukt in inwoneraantal, is interessant omdat deze vaak iets zegt over de omvang van het ambtelijk apparaat en politieke kleur van het college van B&W. Verschillen hiertussen kan een verklarende factor zijn voor de rol die macht heeft gespeeld in het totstandkomingproces van de structuurvisie.

Ten aanzien van de grootte van de gemeenten is een volgende driedeling gemaakt:

- Groot (> 100.000 inwoners)
- Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)
- Klein (<50.000 inwoners)

Van elke categorie is een gelijk aantal gemeenten opgenomen, om daarmee resultaten tussen de geselecteerde gemeenten beter te kunnen vergelijken.

Daarnaast is getracht de cases zodanig te selecteren dat gemeenten uit alle provincies uit de Randstad betrokken zijn in de cases. De Randstad strekt zich hoofdzakelijk uit over de drie provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en de daarbinnen gelegen vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) en hun omgeving. In de structuurvisie Randstad 2040 wordt Almere aan dit rijtje toegevoegd. In deze visie zijn Rotterdam en Den Haag als de zuidelijke Randstad gedefinieerd en Amsterdam, Utrecht en Almere als de noordelijke Randstad (VROM, 2008, p. 70).

² <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=84719&ch=DEF> / <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/>

Variëteit in geografische ligging is van belang, omdat dan ook verschillen in de invloed van provinciaal beleid en regionaal bestuur (waterschappen e.d.) aan het daglicht kunnen komen. In figuur 3.5 is de geografische ligging van de Randstad weergegeven.



Figuur 3-5: Schematische kaart van de Randstad (bron: wikipedia.nl)

Van de drie genoemde provincies zijn de meeste gemeenten in de provincie Zuid-Holland gelegen. In de case-selectie zijn om die reden daarom dan ook meer gemeenten uit deze provincie opgenomen. In tabel 3.2 is weergegeven welke gemeenten op grond van de selectiecriteria zijn geselecteerd.

Tabel 3-2: Overzicht geselecteerde gemeenten

Gemeente	Provincie	Categorie	Aantal inwoners	Status
Amsterdam	Noord-Holland	Groot (> 100.000 inwoners)	767.849	ontwerp 2010-02-25
Almere	Flevoland	Groot (> 100.000 inwoners)	188.209	ontwerp 2009-06-25
Dordrecht	Zuid-Holland	Groot (> 100.000 inwoners)	118.607	vastgesteld 2009-04-07
Leiden	Zuid-Holland	Groot (> 100.000 inwoners)	117.342	vastgesteld 2009-12-17
Delft	Zuid-Holland	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	96.691	vastgesteld 2009-12-17
Spijkenisse	Zuid-Holland	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	72.442	vastgesteld 2009-05-13
Nieuwegein	Utrecht	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	60.846	vastgesteld 2010-01-27
Lansingerland	Zuid-Holland	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	52.535	vastgesteld 2010-02-18
Woerden	Utrecht	Klein (<50.000 inwoners)	49.342	vastgesteld 2009-07-02
Papendrecht	Zuid-Holland	Klein (<50.000 inwoners)	31.838	vastgesteld 2009-07
Uithoorn	Noord-Holland	Klein (<50.000 inwoners)	28.088	vastgesteld 2009-10-22
Zandvoort	Noord-Holland	Klein (<50.000 inwoners)	16.639	vastgesteld 2010-05-19

Het aantal cases is op vier gemeenten per categorie blijven steken, omdat met name in de categorie groot en middelgroot maar een select aantal cases aan de criteria voldeed. De structuurvisie van Utrecht is bijvoorbeeld in 2004 vastgesteld en heeft dus (nog) niet de status van een structuurvisie, zoals bedoeld is in de nieuwe Wro. Hetzelfde geldt voor de structuurvisie van Den Haag uit 2005. Zo waren er nog een aantal gemeenten, zoals Haarlem, Purmerend, Gouda, Capelle aan den IJssel en Leidschendam-Voorburg die op basis van dit bezwaar buiten de selectie is gevallen. Naast het bezwaar dat deze structuurvisies voor de nieuwe Wro zijn vastgesteld, geldt voor deze structuurvisies ook dat het voor een goede evaluatie te lang geleden is dat ze zijn vastgesteld waardoor het bemoeilijkt wordt de destijds verantwoordelijke projectleider te achterhalen en feitelijke kennis over het totstandkomingproces naar de achtergrond is verdwenen.

Een probleem in de caseselectie trad aan de andere kant ook op doordat structuurvisies juist nog te jong waren en zich in een prille ontwerpfase bevonden. Dit geldt ondermeer voor de gemeenten: Haarlemmermeer, Bloemendaal en Westland. Gemeenten als Hilversum en Zoetermeer zijn ook pas net van start gegaan met de structuurvisie door het opstellen van een startnotitie of plan van aanpak. De gemeente Rotterdam heeft in 2007 een stadsvisie opgesteld en tot voor kort enkele gebiedsspecifieke structuurvisies en dus geen structuurvisie voor de gehele gemeente. Dit geldt onder meer ook voor de gemeente Amstelveen die een structuurvisie voor het gedeelte Amstelveen-Zuid aan het opstellen is. De gemeente Zaanstad is momenteel bezig met het uitwerken van een toekomstvisie in drie structuurvisies: sociaal, ruimtelijk en economisch.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid stil gestaan bij de uiteindelijk uitgevoerde casestudie en worden de resultaten uit deze casestudie gepresenteerd en onderling vergeleken. Een analyse van de resultaten mondt uit in een aantal conclusies dat in het daarop volgende hoofdstuk aan de orde komt.

4 Resultaten casestudie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de casestudie die uitgevoerd is naar de geselecteerde cases uit het vorige hoofdstuk en zijn de onderzoeksresultaten, die na een uitgebreide analyse van de cases naar voren zijn gekomen, gepresenteerd. Dit komt tot stand met behulp van een vergelijking tussen de verschillende cases. Uiteindelijk mondt dit uit in een concluderende paragraaf als voorzet naar het laatste hoofdstuk waarin, aan de hand van de in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten en analyse, conclusies zijn beschreven.

4.1 Introductie

In onderhavig onderzoek is gebruik gemaakt van een zogenaamde *Case studie ontwerp*. Hierbij is een bepaald geval 'case' intensief onderzocht. Het object (case) van studie is in dit geval de gemeentelijke structuurvisie, zoals bedoeld is in de nieuwe Wro. Voor dit onderzoek is een aantal gemeentelijke structuurvisies geselecteerd op grond van een aantal criteria, zoals benoemd in hoofdstuk drie. Deze visies zijn in dit hoofdstuk uitvoerig en gedetailleerd geanalyseerd aan de hand van het eerder genoemde 'Moeten-Willen-Kunnen' principe, zodat duidelijk wordt op welke wijze macht een rol heeft gespeeld bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van de geselecteerde cases. Met de resultaten uit deze casestudie wordt in een concluderend hoofdstuk vijf getracht antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Op welke wijze speelt macht een rol bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten en wat betekent dit voor het werkelijke proces van integratie van deze sectoren in de gemeentelijke structuurvisie?

4.2 Beschrijving casestudie

De in dit onderzoek betrokken cases zijn zorgvuldig geselecteerd en hebben betrekking op een structuurvisie van een gemeente gelegen in de Randstad van Nederland. Een beschrijving van de caseselectie is weergegeven in paragraaf 3.6. Uiteindelijk is een aantal gemeenten, dat wel aan de criteria voldeed en toegezegd had mee te werken aan het onderzoek, uiteindelijk toch afgevallen, omdat de gemeenten door redenen als vakantie en gebrek aan tijd niet meer in staat waren de vragenlijst te retourneren. Het gaat om de gemeenten: Amsterdam, Leiden en Nieuwegein. De gemeente Papendrecht heeft voortijdig door gebrek aan tijd via de email laten weten geen medewerking te verlenen aan het onderzoek. De gemeente Almere is afgevallen, omdat uiteindelijk bleek dat de structuurvisie van deze gemeente zo afwijkend is ten opzicht van de andere gemeenten in de caseselectie dat het representatief beantwoorden van de vragen in vergelijking tot de andere cases niet mogelijk bleek. De gemeenten vallend onder de categorie 'groot' konden door een gebrek aan geschikte vervangende cases binnen deze categorie niet vervangen worden. De overige twee categorieën 'middelgroot' en 'klein' zijn ter vervanging van de afgevallen cases aangevuld met de in tabel 4.1 genoemde gemeenten. Dit heeft echter wel geresulteerd in een ongelijke verdeling van het aantal gemeenten binnen elke categorie. Het totaal aantal cases is op deze manier wel gelijk gebleven.

Uiteindelijk zijn zes gemeenten opgenomen in de categorie 'kleine gemeenten' met een inwoneraantal van minder dan 50.000 inwoners, vijf gemeenten in de categorie 'middelgroot' (50.000-100.000 inwoners) en één gemeente in de categorie 'groot' (> 100.000 inwoners).

Tabel 4-1: Overzicht van toegevoegde gemeenten in de casestudie

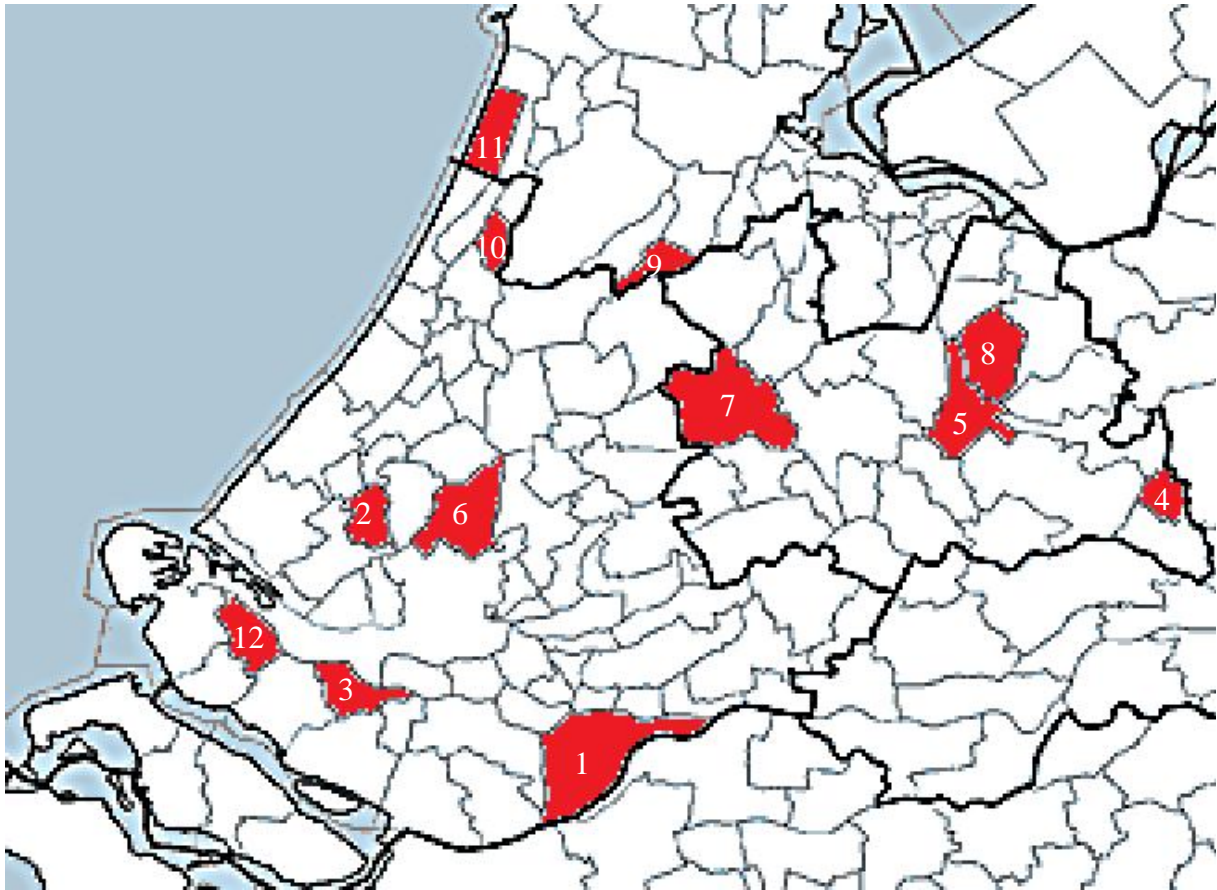
Gemeente	Provincie	Categorie	Aantal inwoners	Status
Veenendaal	Utrecht	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	62.072	vastgesteld 2009-11-05
Zeist	Utrecht	Middelgroot (50.000 - 100.000 inwoners)	60.272	ontwerp (inspraak geweest)
Soest	Utrecht	Klein (<50.000 inwoners)	45.732	vastgesteld 2009-10-29
Lisse	Zuid-Holland	Klein (<50.000 inwoners)	22.321	ontwerp (ambtelijk afgerond)
Brielle	Zuid-Holland	Klein (<50.000 inwoners)	15.752	vastgesteld 2009-12-08

In tabel 4.2 is een overzicht opgenomen van alle structuurvisies die uiteindelijk in de casestudie betrokken zijn en de daarbij behorende contactpersonen. Deze personen zijn als projectleider of procesbegeleider betrokken geweest bij het totstandkomingproces van de onderzochte structuurvisies.

Tabel 4-2: Overzicht van betrokken structuurvisies in de casestudie

Gemeente	Provincie	Naam Structuurvisie	Contactpersoon
1. Dordrecht	Zuid-Holland	Structuurvisie Dordrecht 2020	Niek de Wit
2. Delft	Zuid-Holland	Ruimtelijke Structuurvisie Delft 2030	Pierre Jochems
3. Spijkenisse	Zuid-Holland	Structuurvisie Spijkenisse 2010 - 2020	Ben Stuijts
4. Veenendaal	Utrecht	Structuurvisie Veenendaal 2025	Eric Groen in 't Wout
5. Zeist	Utrecht	Structuurvisie 2020	Martha den Ouden-Harssema
6. Lansingerland	Zuid-Holland	Structuurvisie Lansingerland	Tanja Dronkers
7. Woerden	Utrecht	Ruimtelijke Structuurvisie Woerden 2009 - 2030	Cees Vermeulen
8. Soest	Utrecht	Structuurvisie 2009-2030, een groen en levendig Soest	Ad van Dongen
9. Uithoorn	Noord-Holland	Structuurvisie gemeente Uithoorn september 2009	Wiebe van de Lagemaat
10. Lisse	Zuid-Holland	Structuurvisie Lisse 2020	Sjoerd van Putten
11. Zandvoort	Noord-Holland	Zandvoort 'parel aan zee' structuurvisie 2025	Lianne van der Hek
12. Brielle	Zuid-Holland	Structuurvisie Brielle	Paulette van der Eijk

In figuur 4.1 is de geografische ligging van de gemeenten uit tabel 4.2 in de Randstad opgenomen, zodat duidelijk wordt hoe de onderzochte cases geografisch door de Randstad zijn verspreid.






Figuur 4-1: Geografische ligging van de betrokken gemeenten in de casestudie

4.3 Vergelijk tussen cases en uitkomsten

In de caseselectie is een onderscheid gemaakt in grote, middelgrote en kleine gemeenten. De motivering hier achter was dat een onderscheid in omvang van gemeenten interessant kan zijn, omdat de grootte, uitgedrukt in inwoneraantal, vaak iets zegt over de omvang van het ambtelijk apparaat en politieke kleur van het college van B&W. Ondanks het feit dat in de uiteindelijke casestudie een ongelijkmatige verdeling van de cases over deze drie categorieën is ontstaan zal in de beschrijving van de resultaten getracht worden te achterhalen of er nog opvallende verschillen in de uitkomsten tussen deze cases te constateren zijn. Aangezien per gemeente een analyse van de resultaten is opgemaakt en over alle beschouwde indicatoren informatie is vergaard is ervoor gekozen om alleen de opvallende resultaten uit de casestudie uit te lichten en te beschrijven. De uitgebreide analyse per gemeente is als bijlage I opgemaakt en terug te vinden.

De resultaten gaan in op de mate waarin de verschillende indicatoren, geclusterd naar de machtseenheden 'moeten', 'willen' en 'kunnen', van invloed zijn geweest op de integratie van drie sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van de onderzochte gemeenten. Onderscheid is gemaakt in de mate waarin de belangen van een sector door toedoen van een indicator in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn, ook wel *inhoudelijke integratie* genoemd, en de mate waarin actoren uit een sector door toedoen van een indicator bij het totstandkomingproces betrokken zijn geweest, ook wel *procedurele integratie* genoemd.

Een indicator heeft een rol gehad bij, of is van invloed geweest op, de integratie van een sector in de gemeentelijke structuurvisie als de respondenten een score van 4 tot 5 hebben meegegeven aan een indicator. Een indicator heeft geen rol gespeeld, of is niet van invloed geweest, indien de score 1 tot 2 bedraagt. Een score 3 zit er tussen in en duidt op een waarschijnlijke rol van betekenis, maar van een echte rol of invloed kan niet gesproken worden. In de analyse wordt pas van een rol of invloed gesproken als sprake is van een score 4 tot 5. In de tabellen 4.3 en 4.4 is voor alle indicatoren een totaaloverzicht gegeven van de toegekende scores, zowel op de invloed die een indicator gehad heeft op de integratie van een sector in het totstandkomingproces (tabel 4.3) als op de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud van de gemeentelijke structuurvisie (tabel 4.4). De kleurstellingen duiden op de volgende scores:

	Rood	=	score 1/2	→	geen invloed of rol van betekenis
	Wit	=	score 3	→	wel / geen invloed of rol van betekenis
	Groen	=	score 4/5	→	wel invloed of rol van betekenis

Tabel 4-3: Invloed van de indicatoren op de integratie in het proces van de structuurvisie

Invloed op proces	Gemeente	sector	indicatoren 'moeten'				indicatoren 'kunnen'				indicatoren 'willen'		
			plan-mer	wet.kaders	formele afspr.	bestaand beleid	participatie	financiën	functie	informatie	ambities	netwerken	communicatie
	Dordrecht	EV natuur water	Rood			Groen				Groen			Groen
	Delft	EV natuur water	Rood		Rood		Groen	Rood		Groen		Rood	Rood
	Spijkenisse	EV natuur water	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood	Rood
	Veenendaal	EV natuur water	Rood				Groen	Rood		Groen		Rood	Rood
	Zeist	EV natuur water	Rood		Groen	Rood		Rood		Rood		Rood	Rood
	Lansingerland	EV natuur water	Groen			Rood	Groen	Rood		Groen		Rood	Rood
	Woerden	EV natuur water	Groen		Rood		Groen	Rood		Groen		Groen	Groen
	Soest	EV natuur water	Rood			Rood	Groen	Rood		Rood		Rood	Rood
	Uithoorn	EV natuur water	Rood		Rood		Groen	Rood		Groen		Rood	Rood
	Lisse	EV natuur water	Rood			Rood	Groen	Rood		Groen		Rood	Rood
	Zandvoort	EV natuur water	Rood		Rood		Groen	Rood		Rood		Rood	Rood
	Brielle	EV natuur water	Rood			Rood	Groen	Rood		Groen		Rood	Rood

Tabel 4-4: Invloed van de indicatoren op de integratie in de inhoud van de structuurvisie

Invloed op inhoud	Gemeente	sector	indicatoren 'moeten'				indicatoren 'kunnen'				indicatoren 'willen'		
			plan-mer	wet. kaders	formele afspr.	bestaand beleid	participatie	financiën	functie	informatie	ambities	netwerken	communicatie
	Dordrecht	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Delft	EV natuur water		■			■	■	■	■		■	
	Spijkensisse	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Veenendaal	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Zeist	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Lansingerland	EV natuur water		■		■	■	■	■	■	■	■	■
	Woerden	EV natuur water	■		■			■	■	■	■	■	■
	Soest	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Uithoorn	EV natuur water	■		■		■	■	■	■	■	■	■
	Lisse	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Zandvoort	EV natuur water	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Brielle	EV natuur water	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■

Uit tabel 4.3 en 4.4 valt op te maken dat voor veel van de beschouwde cases geldt dat participatiemogelijkheden en informatie hebben bijgedragen aan de integratie van de drie sectoren in zowel het proces als de inhoud van de gemeentelijke structuurvisie. Uit de interviews kwam naar voren dat informatie een stimulerende werking heeft gehad op het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces, omdat de expertise per sector onmisbaar is voor het verder invulling geven aan de inhoud van de visie. Dat kennis macht is lijkt in veel van de onderzochte gevallen dus op te gaan en draagt eraan bij dat actoren in het totstandkomingproces betrokken worden. Vervolgens heeft deze deelname in het proces in veel gevallen er toe geleid dat daarmee ook de inhoud van de structuurvisie beïnvloed is.

Vertegenwoordigers uit elk van de sectoren werden in de meeste gevallen betrokken bij het totstandkomingproces. Wel zijn er verschillen in de zwaarte van de betrokken actoren uit elke sector te benoemen.

Zo wordt het waterschap van oudsher binnen veel gemeenten als een vanzelfsprekende actor gezien die vanwege haar expertise en door de jaren heen ontstaande verhouding met de gemeenten een belangrijke positie bij de planvorming heeft gekregen. Ook lijken juridische middelen als de watertoets daar een belangrijk aandeel in te hebben, omdat deze toets de waterbeheerder in staat heeft gesteld meer invloed uit te oefenen op de planvorming van gemeenten. Dit komt onder andere naar voren bij de gemeenten Lisse en Veenendaal, zie ook bijlage I. Natuurorganisaties binnen de sector natuur blijken vaker zelf actief initiatieven te moeten nemen om gehoord te worden door de gemeenten. Ook wordt deze sector volgens de heer Groen in t' Wout van de gemeente Veenendaal minder door wetgeving en beleid ondersteund dan de sector water die, zoals onder andere ook bleek bij de gemeente Lisse, sterker door provinciaal beleid wordt ingegeven.

Voor de sector externe veiligheid geldt dat betrokken partijen als de brandweer geconsulteerd worden, maar de urgentie van het onderwerp bepalend is voor de verdere integratie in het proces en de inhoud van de structuurvisie. Externe veiligheid is minder urgent gebleken in onder meer de volgende gemeenten: Delft, Veenendaal, Soest en Lisse. Wat ook mee kan hebben gespeeld, is dat externe veiligheid een jonger beleidsveld is dan de overige twee sectoren en daarmee nog niet is ingebakken in de cultuur van veel gemeenten. In gemeenten als Spijkenisse en Dordrecht heeft externe veiligheid in het proces en inhoud wel een belangrijke rol vervuld vanwege de urgentie en het feit dat expertise vanuit externe veiligheid specifiek nog moest worden ingebracht in de visie. Twee gemeenten namen een aparte positie in bovenstaande in. In het geval van de gemeente Lansingerland en de gemeente Brielle zijn de sectoren externe veiligheid en natuur in het proces niet geïntegreerd, maar wel in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud doordat een extern adviesbureau in het voorbeeld van Brielle en de milieudienst in het voorbeeld van Lansingerland het integratieproces hieromtrent op zich hebben genomen.

Andersom kwam het ook voor dat sectoren in het proces goed geïntegreerd zijn, maar dit niet terug is te zien in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Dit geldt onder meer voor de gemeente Soest. De sectoren natuur en water scoren binnen deze gemeente goed op de integratie in het totstandkomingsproces. Voor de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud liggen de scores een stuk lager. Dit valt volgens de heer van Dongen van de gemeente Soest te verklaren door het feit dat de politieke kleur (samenstelling college) uiteindelijk veel invloed heeft gehad op de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. De projectgroep is samengesteld op basis van de beschikbare deskundigheid binnen de gemeente Soest. De structuurvisie is daarmee in eerste instantie gebouwd op deskundigheid. Uiteindelijk is de tot stand gekomen inhoud niet meer bepaald door deze deskundigheid, maar door de politieke kleur van het college van de gemeente Soest. Zij kozen voor de visie dat er meer gebouwd moet worden, waardoor het milieu in de uiteindelijke inhoud aan betekenis heeft ingeboet. De macht van het college op de inhoud is daarmee bepalender geweest dan de inbreng van de projectgroep, aldus de heer van Dongen.

4.3.1 Resultaten *binnen* de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen'

Formele afspraken, wetgevende kaders en bestaande beleidsdocumenten spelen binnen de machtseenheid 'moeten' wisselend een rol bij de integratie van de drie sectoren in het proces en de inhoud van de beschouwde structuurvisies. Als in een gemeente sprake is van formele afspraken met vertegenwoordigers uit een sector heeft dit in vrijwel alle gevallen invloed gehad op de integratie van deze sector in de visie. Voor de wetgevende kaders geldt dat niet alle gemeenten de invloed hiervan op de integratie van de drie sectoren onderschrijven. De gemeenten Dordrecht, Zeist, Veenendaal, Lansingerland, Soest en Zandvoort onderschrijven dit wel. Hetzelfde geldt voor de rol die bestaande beleidsdocumenten spelen bij de integratie. Vrijwel in alle gevallen spelen deze documenten geen rol bij het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces van de structuurvisie. Voor een deel van de gemeenten zijn ze wel van invloed geweest op de integratie van een sector in de inhoud van de structuurvisie.

De plan-m.e.r. speelt in vrijwel alle gemeenten geen rol van betekenis bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie. Dit heeft vooral te maken met het feit dat voor maar vier van de twaalf gemeenten geldt dat deze plan-m.e.r. plichtig zijn gesteld. Van deze vier gemeenten heeft alleen in de gemeenten Woerden en Lansingerland de plan-m.e.r. plicht ook daadwerkelijk bijgedragen aan het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces van de structuurvisie. Alleen in de gemeente Woerden heeft deze ook invloed gehad op de integratie van de sector externe veiligheid in de inhoud van de structuurvisie. In de gemeente Dordrecht heeft de plan-m.e.r. nagenoeg geen invloed gehad op de integratie. Uit navraag met de heer de Wit van de gemeente Dordrecht is gebleken dat de plannen grotendeels al vast lagen en afwegingen op projectniveau al waren gemaakt, waardoor input vanuit de plan-m.e.r. geen invloed meer kon hebben op het proces en inhoud van de visie. Een interessante opmerking van mevrouw van der Hek van de gemeente Zandvoort is dat de gemeente er bewust voor gekozen heeft om ruimtelijke opgaven die aan een mer-plicht zijn gekoppeld, in dit geval een havengebied waarin EHS/water opgaven spelen, pas in een later stadium uit te werken. Een belangrijke reden voor deze werkwijze is het gebrek aan budget (een dergelijk m.e.r.-plichtig onderzoek zou de gemeente 90.000 euro gaan kosten) en de beperkte tijd die men nog had voor het vaststellen van de structuurvisie. Op deze wijze kan een plan-m.e.r. plicht dus tamelijk eenvoudig worden omzeild en worden uitgesteld tot bij de latere planuitwerking.

Binnen de machtseenheid 'kunnen' spelen naast de participatiemogelijkheden en informatie de overige twee indicatoren: functie en financiële middelen een beduidend minder grote rol. Slechts in een enkel geval bleken deze indicatoren van invloed te zijn geweest op de integratie van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. Voor de gemeente Soest geldt dat financiën een rol hebben gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de inhoud van de structuurvisie. De indicator functie heeft alleen een rol gespeeld in de gemeenten Lisse en Brielle. In Lisse bij de integratie van de sectoren in het totstandkomingproces van de structuurvisie. In Brielle is deze indicator voor de sectoren externe veiligheid en water van invloed geweest op de integratie in de inhoud van deze visie.

Voor de machtseenheid 'willen' geldt dat met name de indicator ambities voor een aantal gemeenten een rol heeft gespeeld bij de integratie van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. In mindere mate geldt dit ook voor de indicator netwerken. Communicatieve vaardigheden spelen, op de gemeente Woerden na, in geen van de gevallen een rol bij de integratie. De gemeente Woerden wijkt wat betreft de scores binnen de machtseenheid 'willen' aanzienlijk af ten opzichte van de andere gemeenten. De heer Vermeulen van de gemeente Woerden geeft aan dat in de kerngroep van ambtenaren vertegenwoordigers uit alle drie de sectoren vertegenwoordigd zijn geweest. In de bestuurlijke stuurgroep zaten wethouders vanuit milieu, verkeer en ruimtelijke ordening die ook deelnamen aan de kerngroep (projectgroep). Daarmee was er een duidelijke koppeling tussen de projectgroep en de stuurgroep gerealiseerd. De vertegenwoordigers uit elke sector waren goed in staat hun belangen te vertegenwoordigen en in onderlinge afwegingen daadkrachtig op te treden. Dit samenspel heeft er toe bij gedragen dat de integratie van de sectoren goed tot stand is gekomen en verklaart de opvallende rol die de indicatoren binnen de machtseenheid 'willen' hebben gespeeld bij deze integratie.

Voor alle beschouwde gemeenten geldt dat meer dan één machtsindicator wel van invloed is geweest op de integratie van de drie sectoren in het proces of de inhoud van de gemeentelijke structuurvisie. Een uitzondering hierop is de gemeente Spijkenisse waar alleen bestaande beleidsdocumenten van invloed zijn geweest op de integratie van alle drie de sectoren. Uit navraag met de heer Schaffers van de gemeente Spijkenisse, die bij het nabellen als plaatsvervanger van de heer Stuijts optrad, is gebleken dat de structuurvisie met name gestoeld is op bestaand beleid. De ruimtelijke ontwikkelingen uit de structuurvisie worden getoetst aan het gemeentelijk milieubeleid ten tijden van de planuitwerking in bestemmingsplannen. Van een integrale afweging op structuurvisie niveau is dus geen sprake geweest. De macht van het bestuur is hier volgens de heer Schaffers ook debet aan geweest, omdat vanuit het bestuur (college B&W) de wens naar voren kwam om de structuurvisie zo abstract mogelijk te houden. Het bestuur wilde zich niet binden en echte keuzes maken. Als gevolg van dit abstracte niveau is bijvoorbeeld het bestaande waterstructuurplan te detaillistisch gebleken om goed aansluiting op te vinden. Hetzelfde geldt voor het groenstructuurplan dat zelfs nog stamt uit 1997. Alleen externe veiligheid werd urgent genoeg bevonden om tegelijkertijd met de structuurvisie een visie voor op te stellen die aansluit bij de structuurvisie. De conclusie dat vanuit externe veiligheid geen onoverkomende knelpunten te verwachten zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie, verklaart misschien dat alle drie de sectoren uiteindelijk inhoudelijk gezien even matig geïntegreerd zijn in de structuurvisie.

4.3.2 Resultaten *tussen* de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen'

Door de scores van alle indicatoren binnen een machtseenheid op te tellen en uit te middelen kan van elke machtseenheid: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' de rol op de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie verduidelijkt worden. Dit is in tabel 4.5 opgenomen.

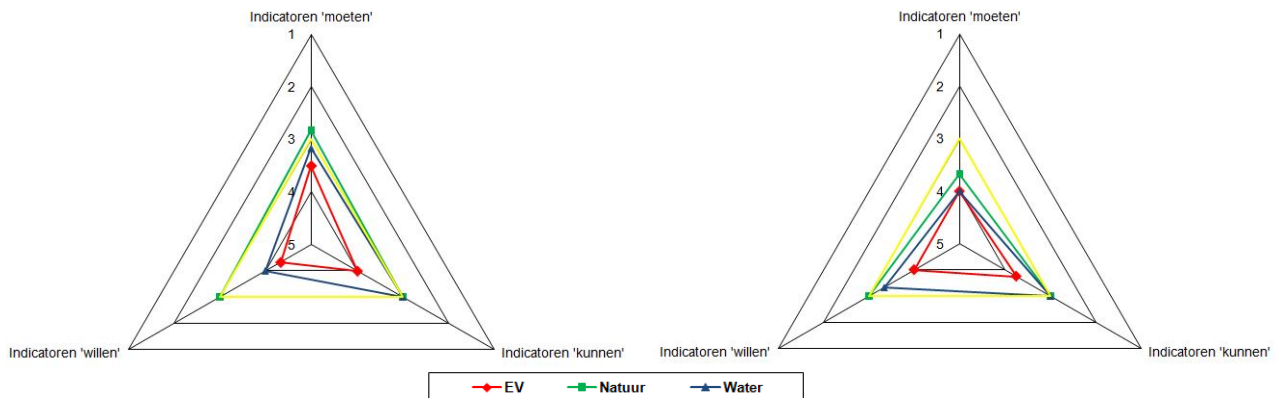
Tabel 4-5: Invloed v/d machtseenheden op de integratie in de inhoud en proces v/d structuurvisie

Involed proces/inhoud	Gemeente	sector	indicatoren 'moeten'		indicatoren 'kunnen'		indicatoren 'willen'	
			proces	inhoud	proces	inhoud	proces	inhoud
Dordrecht	EV	natuur						
		water						
Delft	EV	natuur						
		water						
Spijkenisse	EV	natuur						
		water						
Veenendaal	EV	natuur						
		water						
Zeist	EV	natuur						
		water						
Lansingerland	EV	natuur						
		water						
Woerden	EV	natuur						
		water						
Soest	EV	natuur						
		water						
Uithoorn	EV	natuur						
		water						
Lisse	EV	natuur						
		water						
Zandvoort	EV	natuur						
		water						
Brielle	EV	natuur						
		water						

Een uitgebreide analyse per gemeente is als bijlage I opgemaakt en terug te vinden. Dit heeft geresulteerd in een tweetal plots per gemeente waarin voor alle drie de sectoren de invloed van de machtseenheden op zowel de integratie in het proces als op de inhoud van de structuurvisie is weergegeven. In onderstaande figuur is in een voorbeeld de resultatenplots van de gemeente Dordrecht weergegeven.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Figuur 4-2: Voorbeeldplots van de resultaten in de analyse per gemeente

Uit tabel 4.5 valt op te maken dat voor acht van de twaalf gemeenten geldt dat een machtseenheid in meer of mindere mate een rol heeft gespeeld bij de integratie van één van de sectoren in het proces en/of inhoud van de structuurvisie. Voor de gemeenten Woerden, Lansingerland en Dordrecht geldt dat één machtseenheid daarin duidelijk de overhand had. In het geval van Dordrecht en Lansingerland is dat de machtseenheid 'moeten', in het geval van Woerden is dat de machtseenheid 'willen'. Voor de gemeenten Woerden en Lansingerland geldt ook dat de drie sectoren goed gescoord hebben op de integratie in het proces en de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud van de visie. Voor de gemeente Dordrecht geldt dit alleen voor de sector externe veiligheid. De heer de Wit van de gemeente Dordrecht legt uit dat de expertise vanuit natuur en water in een veel eerder stadium al benut en uitgewerkt is op projectniveau voor stedelijke ontwikkelingen. Externe veiligheid is een jonger beleidsveld en daarmee actueler, waardoor kennis op dit gebied nog ingebracht moest worden.

De gemeente Dordrecht is de enige gemeente waarin alle drie de machtseenheden een rol bij de integratie van de sector externe veiligheid in de structuurvisie hebben gehad, zie ook figuur 4.2. Deze sector is dan ook goed in het proces en de inhoud van de visie geïntegreerd. Voor de overige gemeenten: Veenendaal, Zeist, Soest, Lisse en Zandvoort geldt dat de machtseenheid 'moeten' van invloed is geweest op de integratie van één van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. Voor de gemeente Lisse geldt dit ook voor de machtseenheid 'kunnen'. Van vier van deze gemeenten geldt dat de machtseenheid 'moeten' de integratie van de sector water in de inhoud van de structuurvisie beïnvloed heeft. Dit strookt ook met de opmerkingen van onder andere de gemeenten Lisse en Veenendaal dat deze sector sterker door wetgeving en beleid wordt ondersteund dan de overige twee sectoren.

Opvallend is dat de machtseenheid 'kunnen', op de gemeenten Dordrecht en Lisse na, gemiddeld genomen nagenoeg geen rol heeft gespeeld bij de integratie van de sectoren in de structuurvisies van de overige gemeenten, terwijl de afzonderlijke indicatoren participatiemogelijkheden en informatie binnen deze machtseenheid in vrijwel elke gemeente wel invloed hebben gehad. Dit valt te verklaren door het feit dat de andere indicatoren financiën en functie binnen deze machtseenheid de gemiddelde score flink onderuit hebben gehaald doordat ze in veel gevallen de score 1 of 2 meekregen.

4.4 De rol van macht ingeperkt en op andere niveaus bekeken

Voor de gemeenten Delft, Spijkenisse, Uithoorn en Brielle geldt dat geen van de machtseenheden van invloed is geweest op de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. In het geval van de gemeenten Delft en Spijkenisse zijn de drie sectoren ook matig tot slecht geïntegreerd. Het hypothetische verband tussen de rol die macht heeft gespeeld en de mate van integratie van een sector in de structuurvisie lijkt voor een aantal gemeenten op grond van de resultaten op te gaan. Toch is dit verband niet altijd even hard. Zo zijn er namelijk ook voorbeelden van gemeenten waarin de sectoren goed geïntegreerd zijn, maar macht schijnbaar een beperkte rol heeft gespeeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij deze gemeenten sprake is geweest van een zeer open planproces en machtswerking daarbinnen geen kans heeft gehad of vanwege het open karakter geen gebruik is gemaakt van de beschikbare machtsmiddelen. Dit geldt onder meer voor de gemeenten Uithoorn en Zandvoort. Zo zijn volgens de heer Lagemaat van de gemeente Uithoorn alle disciplines betrokken geweest in de projectgroep en hebben een gelijkmatige inbreng gehad. Buiten de projectgroep om zijn er sleutelpersonen van organisaties en instanties, zoals het waterschap via workshops en dergelijke betrokken geweest. Volgens de heer Lagemaat is elk van de onderzochte sectoren op dezelfde wijze vertegenwoordigd geweest en hebben ze een gelijkmatige inbreng gehad. Deze actieve en constructieve benadering heeft er toe geleid dat de actoren uit de sectoren hun inbreng hebben gehad en dat hun belangen meegenomen zijn in de inhoudelijke afwegingen, aldus de heer Lagemaat.

Ook voor de gemeente Zandvoort geldt dat macht maar in beperkte zin een rol heeft gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie, maar de sectoren natuur en water wel goed geïntegreerd zijn. Doordat Zandvoort met EHS-gebieden en wateropgaven te maken heeft zijn het deze milieu-items waar men niet omheen kan. Urgentie lijkt dan meer een rol te spelen dan macht, hoewel dit volgens mevrouw van der Hek van de gemeente Zandvoort wel degelijk door wetgeving en provinciaal beleid wordt ondersteund. Toch wordt de structuurvisie binnen deze gemeente meer als een middel voor overleg gezien om daarmee te komen tot een vruchtbare samenwerking en optimalisering van de kwaliteit van het leefgebied. De constatering van de gemeente Uithoorn en Zandvoort sluiten aan bij de theorieën over communicatieve planning van onder andere Innes (2002) en Healey (1997), zie ook hoofdstuk twee. Door het planningproces zo open mogelijk in te richten en alle betrokken partijen op een gelijkwaardige manier te betrekken kan de echte werking van macht naar de achtergrond treden.

Aan de andere kant is er in het voorbeeld van de gemeente Delft in het totstandkomingproces geen machtswerking geconstateerd, maar is tegelijkertijd sprake van een slechte tot matige integratie van alle drie de sectoren. Dit gebrek aan machtswerking is echter niet per definitie de oorzaak voor de matige integratie van de drie sectoren. Elke discipline is volgens de heer Jochems van de gemeente Delft in het proces vertegenwoordigd geweest. De bruikbare expertise is daaraan debet geweest. Het plan-m.e.r. is gebruikt om de mogelijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van Delft te verkennen. De expertise van elk van de disciplines is daarbij ingezet. Een belangrijke constatering in het plan-m.e.r. is, dat de keuze in de structuurvisie om voor de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vooral gebruik te maken van de bestaande stedelijke structuur, door transformatie en herstructurering, gunstig is voor het milieu. Aantasting van het buitengebied wordt hiermee voorkomen. Een plausibele verklaring voor de matige inhoudelijke integratie van alle drie de sectoren is dat op grond van deze conclusies het misschien niet noodzakelijk is geweest om het milieu extra te beschermen in de gemeentelijke structuurvisie en aanvullend beleid voor de drie sectoren op te stellen. De relatie tussen een gebrek aan macht en daarmee matige integratie gaat in dit voorbeeld dan niet op.

4.4.1 De rol van macht op bestuurlijk niveau

Een aantal van de onderzochte gemeenten voert aan dat macht wel degelijk een rol speelt bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie, maar niet zozeer op het niveau van de projectgroep maar veel meer op het niveau van het bestuur (college van B&W) waar de besluitvorming plaatsvindt. De politieke kleur lijkt daarin een belangrijke rol te spelen. Zo antwoordt de heer Vermeulen van de gemeente Woerden op de vraag of macht een rol heeft gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie dat macht zeker een rol heeft gespeeld, maar dat het een belangenafweging blijft, die er toe bijdraagt dat de belangen van bepaalde sectoren prevaleren boven de belangen van een andere. Opvallend is de rol die het college speelt in deze belangenafweging. De heer Vermeulen legt uit dat de collegewisseling een verandering in politieke kleur teweeg heeft gebracht. Dit heeft tot gevolg gehad dat bepaalde keuzes in de structuurvisie op het punt staan te worden herzien. Zo is er opnieuw discussie over een bedrijventerrein dat in het Groene Hart gesitueerd gaat worden. Voor de specifieke milieuthema's van dit onderzoek heeft dat echter vooralsnog geen grote gevolgen gehad. Ook de heer Lagemaat van de gemeente Uithoorn geeft aan dat de uiteindelijke belangenafweging wel in de projectgroep wordt gemaakt, maar dat het een bestuurlijke keuze blijft op welke belangen precies wordt ingezet. Daarin speelt de politieke kleur van het college een belangrijke rol, aldus de heer Lagemaat.

Ook mevrouw van der Eijk van de gemeente Brielle verklaart dat macht op projectgroepniveau een veel beperktere rol speelt en dat het gemeentebestuur zelf bij machte is hoe en op welke wijze vorm wordt gegeven aan de structuurvisie. De eerder genoemde voorbeelden van de gemeenten Soest en Spijkenisse laten een overeenkomstig beeld zien dat de macht van het bestuur een belangrijke invloed heeft gehad op de integratie van de sectoren in de structuurvisie. Deze bevindingen bevestigen de inzichten uit hoofdstuk drie dat de macht voor het grootste deel bij het college van B&W ligt.

Voor gemeenten, zoals Spijkenisse en Uithoorn moet de bewering dat macht helemaal geen rol zou hebben gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie daarmee worden bijgesteld, door er aan toe te voegen dat macht wel degelijk een rol heeft gespeeld, maar meer op het bestuurlijk niveau van de gemeente.

4.4.2 De rol van macht op operationeel niveau

Naast de aanvoering dat macht op een bestuurlijk niveau naar voren komt, is er ook een aantal gemeenten dat daarnaast aangeeft dat macht meer op een operationeel niveau bij uitwerking in bestemmingsplannen tot uiting komt. Zo geven mevrouw den Ouden-Harssema van de gemeente Zeist en de heer van Putten van de gemeente Lisse aan dat macht op het niveau van de structuurvisie maar beperkt een rol speelt. Macht komt naar boven als sprake is van belangentegenstellingen en macht speelt daarom volgens hen veel meer op het niveau van het bestemmingsplan, omdat op dat niveau door de concreetheid en juridische binding keuzes worden gemaakt die een direct belang kunnen schaden en tot tegenstellingen kunnen leiden. Dit sluit aan bij het begin van de theoretische beschouwing over macht uit hoofdstuk twee waarin gesteld werd dat macht een rol speelt wanneer sprake is van strijdige doeleinden of onenigheid over doelen en voorkeuren (Arentsen, Bressers, 1992; Pfeffer, 1981).

De structuurvisie is alleen zelfbindend voor het overheidsorgaan dat het vaststelt en heeft nog geen juridische status. Beroep is dan ook niet mogelijk voor de betrokken partijen. Partijen zijn zich op bestemmingsplanniveau ook veel meer bewust van de tegenstellingen en daarom actiever. Op het niveau van de structuurvisie heeft men nog niet in de gaten dat uiteindelijk door een voorgenomen initiatief hun belang bij de uitwerking op bestemmingsplanniveau alsnog kan worden geschaad. In deze passieve houding speelt het korte termijn denken een belangrijke rol. Ook de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie draagt er aan bij dat vertegenwoordigers uit de sectoren niet in staat zijn hun belangen ruimtelijk te vertalen in een beleidsplan voor de lange termijn. Het abstractieniveau van de structuurvisie maakt het voor de betrokken partijen minder aantrekkelijk om actief te participeren, omdat veel van de belanghebbende zaken pas bij de concrete uitwerking op bestemmingsplanniveau duidelijk worden. Dit zijn mogelijke verklaringen waarom bij deze structuurvisies de integratie van de sectoren niet goed tot zijn recht komt. De structuurvisie zou concreter moeten zijn om als echt integraal planningsinstrument te kunnen fungeren, aldus de heer van Putten.

4.5 Concluderend

Op de vraag op welke wijze macht een rol speelt bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie is op basis van tabel 4.3 en 4.4 geen eenduidig antwoord te geven. Op de gemeente Spijkenisse na geldt voor alle beschouwde gemeenten dat minstens twee van de onderzochte indicatoren van invloed zijn geweest op de integratie van de sectoren in het proces en/of inhoud van de visie. In veel van de beschouwde structuurvisies spelen participatiemogelijkheden en informatie een rol bij de integratie van de sectoren in zowel het proces als inhoud van de visies.

Echter ook andere indicatoren, zoals wetgevende kaders, formele afspraken en ambities spelen wisselend een rol in de beschouwde structuurvisies. Tabel 4.5 laat zien dat gemiddeld genomen bij vier van de twaalf gemeenten geldt dat geen van de drie machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' een rol heeft gespeeld. Bij de overige acht is het met name de machtseenheid 'moeten' die van invloed is geweest op de integratie van één van de sectoren in de structuurvisie. Tussen de categorieën van gemeenten zijn geen opvallende verschillen in de uitkomsten te onderscheiden. De grootte van een gemeente lijkt daarmee binnen het kader van dit onderzoek niet van invloed te zijn geweest op de rol die macht speelt bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie.

Het verband tussen de invloed van macht en de mate van integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie lijkt op basis van de resultaten niet altijd even hard te zijn, omdat er ook gemeenten zijn waar geen of in beperkte mate sprake is geweest van machtswerking of dat de integratie van een sector niet door macht kan worden verklaard. Dit kan met behulp van de volgende vier kanttekeningen worden verklaard, dan wel worden genuanceerd:

- Een open planproces heeft tot gevolg gehad dat er geen machtswerking is opgetreden. Dit ligt in lijn met de theorieën over communicatieve planning van onder andere Innes (2002) en Healey (1997) die ervan uitgaan dat onder bepaalde voorwaarden een open planproces macht kan doen laten uitschakelen.
- Macht heeft wel degelijk een rol gespeeld, maar dan op een ander niveau, namelijk op het niveau van het bestuur (college B&W) waarop de besluitvorming plaatsvindt. De politieke kleur speelt daarin een belangrijke rol.
- Macht speelt vanwege het abstractieniveau van de structuurvisie een beperkte rol op dit niveau. Macht speelt pas een rol indien sprake is van tegenstellingen en deze worden pas duidelijk wanneer de visie wordt uitgewerkt in bestemmingsplannen.
- Urgentie speelt ook een belangrijke rol bij de integratie van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. Uit de casestudie blijkt dat in veel gevallen een sector beter geïntegreerd wordt indien de sector ook echt een vraagstuk is binnen de gemeente. Echter kan de urgentie van een sector weer beïnvloed worden door de rol die macht daarin speelt. Zo kan een wetgevend kader (zoals de watertoets in het geval van de sector water) de belangen van een sector ineens heel urgent maken.

5 Conclusies

In dit onderzoek is de rol van macht bij de integratie van de drie sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten onderzocht. Integratie is hierbinnen uitgelegd als het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces van de visie en het integreren van de belangen van een sector in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Het doel van dit onderzoek is om daarmee meer inzicht te krijgen in het integratieproces van de drie milieusectoren in het ruimtelijk beleid van een gemeente. In dit hoofdstuk wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken antwoord gegeven op de vraag die in dit onderzoek centraal staat:

Op welke wijze speelt macht een rol bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten en wat betekent dit voor het werkelijke proces van integratie van deze sectoren in de gemeentelijke structuurvisie?

Om deze vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een casestudie waarin structuurvisies van gemeenten uit de Randstad van Nederland zijn betrokken. Aangezien 430 gemeenten conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verplicht zijn gesteld om een structuurvisie op te stellen is in het kader van dit onderzoek tot doel gesteld enkel in te zoomen op gemeenten in de Randstad. Reden hiervoor is de tamelijk hoge ruimtedruk binnen dit gebied die er toe bijdraagt dat spanningen tussen milieu en ontwikkelingen op stedelijk gebied dagelijkse praktijk zijn geworden. Om tot een samenhangend ruimtelijk beleid te komen dienen deze tegengestelde belangen geïntegreerd te worden. Verwacht wordt dat macht daarin een belangrijke rol speelt. Om de theoretische verdieping van het begrip macht handen en voeten te geven is op basis van de wetenschappelijke literatuur uit hoofdstuk twee een conceptueel model opgesteld waarin drie machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' een centrale rol spelen, zie ook figuur 3.1. Voor elke machtseenheid zijn indicatoren opgesteld die samen de rol van macht bij de integratie van de drie sectoren moet verduidelijken.

5.1 Participatiemogelijkheden en informatie spelen een belangrijke rol

Op de gemeente Spijkenisse na geldt voor alle beschouwde gemeenten dat minstens twee van de onderzochte indicatoren van invloed zijn geweest op de integratie van de sectoren in het proces en/of inhoud van de visie. In veel van de beschouwde structuurvisies spelen participatiemogelijkheden en informatie een rol bij de integratie van de sectoren in zowel het proces als inhoud van de visies. Vaak is de kennis waarover elke sector beschikt een belangrijke reden voor participatie in het proces. Uit de casestudie komt namelijk veelvuldig naar voren dat informatie een stimulerende werking heeft gehad op het betrekken van actoren uit een sector in het totstandkomingproces, omdat de expertise per sector onmisbaar is voor het verder invulling geven aan de inhoud van de visie. Dat informatie volgens wetenschappers als Forester (1989) en Innes (1998) een belangrijk machtsmiddel is in planningsprocessen lijkt in veel van de onderzochte gevallen dus op te gaan en draagt eraan bij dat actoren in het totstandkomingproces betrokken worden.

Aansluitend op wat Innes stelt dat juist het inbrengen van belangrijke informatie een middel kan zijn om acties en keuzes te beïnvloeden (Innes, 1998, p. 54), is informatie in het kader van de structuurvisie ook een middel voor beleidsmakers om aan de hand daarvan keuzes te kunnen maken. De plan-m.e.r. geeft structureel vorm aan de in te brengen expertise per sector, omdat dit instrument van een gemeente vraagt om de milieugevolgen van de structuurvisie nauwgezet in beeld te brengen. Vaker komt het echter voor dat ten behoeve van de beleidsvorming de informatie via de experts vanuit de disciplines automatisch in de projectgroep wordt ingebracht. Deze ingebrachte informatie is vervolgens de voeding voor een bestuurlijke afweging.

5.2 De wisselende rol van de overige indicatoren

De overige indicatoren, zoals wetgevende kaders, formele afspraken en ambities spelen wisselend een rol bij de integratie van de drie sectoren in het proces en/of inhoud van de onderzochte structuurvisies. Dit is terug te zien in de tabellen 4.3 en 4.4.

Tabel 4.5 laat zien dat gemiddeld genomen voor acht van de twaalf gemeenten geldt dat minstens één van de drie machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' in meer of mindere mate een rol heeft gespeeld bij de integratie van één van de sectoren in het proces en/of inhoud van de structuurvisie. Voor vier van de twaalf gemeenten geldt dat geen van de drie machtseenheden een rol heeft gespeeld. Bij de overige acht is het met name de machtseenheid 'moeten' die van invloed is geweest op de integratie van één van de sectoren in de structuurvisie. Structurerende machtsvormen, zoals beschreven door onder andere Hobbes, Weber en Parsons lijken daarmee bij de totstandkoming van de structuurvisie de overhand te hebben. Wet- en regelgeving, formele afspraken en bestaande beleidsdocumenten zijn daar debet aan. Doordat deze zaken er aan bijdragen dat een gemeente hier niet om heen kan wordt het 'moeten' voldoen aan wet- en regelgeving, eerder gemaakte afspraken en bestaand beleid een voorwaarde voor de integratie van een sector. Gedragingen en acties zijn daarmee dus grotendeels gereguleerd (Clegg, 1989, p. 209).

Tussen de categorieën van gemeenten zijn geen opvallende verschillen in de uitkomsten te onderscheiden. De grootte van een gemeente lijkt daarmee binnen het kader van dit onderzoek niet van invloed te zijn geweest op de rol die macht speelt bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie.

5.3 Open planprocessen schakelen macht uit

Ook al geldt voor veel van de onderzochte indicatoren dat ze van invloed zijn geweest op de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie, toch lijkt het verband tussen de invloed van macht en de mate van integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie op basis van de resultaten niet altijd even hard te zijn. Uit de resultaten komt namelijk naar voren dat er ook gemeenten zijn waar geen of in beperkte mate sprake is geweest van machtswerking, maar de sectoren wel goed zijn geïntegreerd. Het beschreven open planproces van deze gemeenten lijkt hier een belangrijke rol in te spelen.

Dit heeft volgens de respondenten tot gevolg gehad dat er geen machtswerking is opgetreden of in ieder geval door de gemeenten geen machtswerking is geconstateerd. Dit ligt in lijn met de theorieën over communicatieve planning van onder andere Innes (2002) en Healey (1997) die ervan uitgaan dat onder bepaalde voorwaarden een open planproces macht kan doen laten uitschakelen. Deze theorieën beweren dat door het opbouwen van wederzijds vertrouwen in interpersoonlijke relaties nieuwe relaties van samenwerking en vertrouwen ontstaan die machtsbasissen kunnen doen verschuiven of zelfs kunnen doen uitschakelen (Tewdwr-Jones, Allmendinger, 1998, p. 1980). Door uit bestaande machtstructuren te stappen en individuen opnieuw samen te brengen in overlegstructuren wordt verondersteld dat een meer open, breed gedragen manier van samenwerken ontstaat die weinig tot geen ruimte laat voor machtsinterventies (Guirk, 2000, p. 213). De vraag is echter of macht in deze gevallen echt uitgeschakeld is, of dat macht zich op een ander niveau heeft afgespeeld.

5.4 Urgentie speelt ook een belangrijke rol

Naast de constatering dat bij een aantal gemeenten machtswerking dus niet de bepalende factor in het goed integreren van een sector in de structuurvisie lijkt te zijn kan andersom een slechte tot matige integratie van een sector ook niet altijd door macht worden verklaard. In een aantal gemeenten lijkt urgentie een belangrijkere rol te spelen in het wel of niet goed integreren van een sector. Uit de casestudie blijkt dat in veel gevallen een sector beter geïntegreerd wordt indien de sector ook echt een vraagstuk is binnen de gemeente. Zo is de sector externe veiligheid minder urgent gebleken in onder meer de gemeenten: Delft, Veenendaal, Soest en Lisse. Als gevolg hiervan is deze sector matig tot slecht geïntegreerd in de structuurvisies van deze gemeenten. Wat ook kan hebben meegespeeld, is dat externe veiligheid een jonger beleidsveld is dan de overige twee sectoren en daarmee nog niet ingebakken is in de cultuur van veel gemeenten. Echter kan de urgentie van een sector ook weer beïnvloed worden door de rol die macht hierin speelt. Zo kan een wetgevend kader (zoals de watertoets in het geval van de sector water) de belangen van een sector ineens heel urgent maken, omdat hier simpelweg aandacht aan dient te worden besteed. Macht is op die manier in de woorden van Clegg (1989) faciliterend, het produceert of faciliteert de productie van normen waar binnen organisaties naar gehandeld dient te worden.

5.5 Macht op een bestuurlijk niveau bekeken

Uit de casestudie komt ook naar voren dat een schijnbaar beperkte rol van macht niet per definitie hoeft te betekenen dat macht dan helemaal geen rol heeft gespeeld bij de totstandkoming en de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie. Uit navraag met de respondenten uit deze gemeenten blijkt dat macht wel degelijk een rol heeft gespeeld, maar dan op een ander niveau in de gemeente, namelijk op het niveau van het bestuur (college B&W) waarop de besluitvorming plaatsvindt. De politieke kleur speelt daarin ook een belangrijke rol. Zo is de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud van de structuurvisie van de gemeente Soest niet meer bepaald door de ingebrachte deskundigheid van de drie sectoren tijdens het planproces, maar door de politieke kleur van het college van de gemeente Soest. Zij hebben uiteindelijk voor een visie gekozen dat er meer gebouwd moet worden, waardoor het milieu in de uiteindelijke inhoud aan betekenis heeft ingeboet.

De macht van het college op de inhoud is daarmee bepalender geweest dan de inbreng van de projectgroep. Deze bevindingen sluiten aan bij de wetenschappelijke inzichten van onder andere Berveling (1994) en Derksen (1985) dat de macht binnen het bestuurlijk domein van de gemeente vooral in handen is van het college van B&W.

5.6 De beperkte rol van macht op het niveau van de structuurvisie

Ten slotte kan het niet aan treffen van een duidelijke machtswerking en de gevolgen daarvan op de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie worden verklaard doordat macht volgens een aantal gemeenten veel minder op het niveau van de structuurvisie speelt. Dit heeft te maken met het abstractieniveau van de structuurvisie. Macht speelt pas een rol indien sprake is van tegenstellingen en deze worden pas duidelijk wanneer de visie concreet wordt uitgewerkt in bestemmingsplannen. Op dat niveau worden door de concreetheid en juridische binding keuzes gemaakt die een direct belang kunnen schaden en tot tegenstellingen kunnen leiden. Dit sluit aan bij theorieën over macht waarin gesteld wordt dat macht een rol speelt wanneer sprake is van strijdige doeleinden of onenigheid over doelen en voorkeuren (Arentsen, Bressers, 1992; Pfeffer, 1981). Macht komt dan veel duidelijker naar voren, dan nu het geval is op het niveau van de structuurvisie. De werkelijke integratie van de sectoren vindt volgens deze gemeenten dan ook pas plaats op het niveau van het bestemmingsplan. Macht lijkt op dat niveau een belangrijkere plaats hier in te nemen.

5.7 Concluderend

Geconcludeerd kan worden dat macht wel degelijk een rol speelt bij de integratie van de sectoren externe veiligheid, natuur en water in de gemeentelijke structuurvisie. Al zal deze rol veel duidelijker zijn indien belangentegenstellingen op het niveau van de structuurvisie op de voorgrond treden. De structuurvisie blijft nog te veel in hoofdlijnen en abstracties hangen waardoor echte keuzes niet worden gemaakt of zelfs worden uitgesteld. De plan-m.e.r. plicht, die gekoppeld is aan een structuurvisie, lijkt daar ook geen verandering in aan te brengen. Het abstractieniveau van de structuurvisie maakt het voor de betrokken partijen minder aantrekkelijk om actief te participeren, omdat veel van de belanghebbende zaken pas bij de concrete uitwerking op bestemmingsplanniveau duidelijk worden. Dit verklaart de beperkte rol die de machtseenheid 'willen' bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie heeft gespeeld. Ook de verkokering binnen gemeenten en het korte termijn denken in tegenstelling tot de lange termijn waarop de structuurvisie zich richt bemoeilijkt het actief participeren van de drie sectoren in de structuurvisie. Wet- en regelgeving, maar ook formele afspraken en bestaande beleidsdocumenten dragen er aan bij dat een gemeente hier niet om heen kan, waardoor het 'moeten' voldoen hieraan een voorwaarde voor de integratie van een sector wordt. Het milieu werkt op deze wijze nog altijd norm- en kaderstellend door in het ruimtelijk beleid van een gemeente met reactief beleid als gevolg. Dit zijn mogelijke verklaringen waarom bij het opstellen van de structuurvisies de integratie van de sectoren in een aantal gemeenten nog niet goed tot zijn recht komt. De structuurvisie zou concreter moeten zijn om als echt integraal planningsinstrument te kunnen fungeren, omdat belangentegenstellingen dan pas zichtbaar worden. Welke rol macht daarin speelt zal dan moeten blijken, maar hoogstwaarschijnlijk een belangrijkere rol dan nu het geval is.

6 Slotbeschouwing

In dit onderzoek naar de rol van macht in de gemeentelijke structuurvisie van Randstadgemeenten is de structuurvisie conform de nieuwe Wro onderzocht. Volgens de verwachtingen moet de 'nieuwe' structuurvisie een meer integrale visie zijn, waarin de samenhang met andere sectoren van het ruimtelijk beleid van een gemeente zichtbaar kan worden gemaakt. Doordat vanuit elke sector tegengestelde belangen bestaan werd in dit onderzoek verondersteld dat macht een belangrijke rol speelt bij de integratie van deze sectoren in de structuurvisie. In de praktijk is gebleken dat veel gemeenten nog bezig zijn of zelfs nog moeten starten met het opstellen van een structuurvisie conform de nieuwe Wro. In het bijzonder voor de grote gemeenten in de Randstad geldt dat zij nog achter blijven. De gemeenten in de Randstad die een structuurvisie conform de nieuwe Wro hebben opgesteld borduren vaak nog voort op bestaand beleid. Ook zijn de visies vaak zo abstract dat van werkelijke belangentegenstellingen geen sprake lijkt te zijn. Macht speelt daarom op dit niveau nog maar een beperkte rol.

Misschien is er meer tijd nodig voor gemeenten om van het oude structuurplan over te stappen naar een structuurvisie, zoals bedoeld is in de nieuwe Wro. Of is de structuurvisie vanwege de lange termijn doelstellingen wellicht niet het geschikte planningsinstrument om belangentegenstellingen vanuit diverse sectoren in te kunnen integreren. Het korte termijn en binnen eigen 'hokjes' denken van vertegenwoordigers uit de sectoren maakt het er in ieder geval niet makkelijker op. Ook al is in veel gemeenten sprake van een zekere mate van betrokkenheid van actoren uit de sectoren in het totstandkomingproces, toch zou hier meer sprake moeten zijn van een kruisbestuiving. Nu is het ruimtelijk beleid vaak het vertrekpunt waar de zwakkere sectoren, zoals het milieu, op moeten aanhaken. Dit betekent in veel gevallen het inbrengen van milieupertise om te toetsen of ruimtelijke ontwikkelingen schade aan het milieu berokkenen, zoals in een plan-m.e.r. gebeurt. Dit is echter meer een toets van mogelijke milieueffecten dan een concrete invulling van beleid op deze milieuaspecten.

Het ontbreekt aan een integrale milieuvisie die in het ruimtelijk beleid van een gemeente breed gedragen wordt. Het milieubeleid is te veel gestoeld op algemene normen waaraan dient te worden voldaan en zet te weinig in op de kwaliteiten van een gebied. Door van normen uit te gaan wordt reactief beleid gevoerd door de gemeente in plaats van proactief. Net als in de ruimtelijke ordening het geval is zou er meer gebiedsgericht naar de milieukwaliteit van een gebied gekeken moeten worden en ambities moeten worden gesteld waar juist ook andere sectoren op kunnen aanhaken. Waar het volgens de Roo ook aan ontbreekt, is *"een strategisch beeld van het toekomstig milieubeleid, dat de positie weergeeft die het milieubeleid inneemt tussen de andere vormen van omgevingsbeleid, en waarmee de consequenties op het lokale niveau kunnen worden afgetast"* (de Roo, 2004, p. 68). Een beleidsvisie externe veiligheid zou dan bijvoorbeeld niet als apart beleidsdocument dienen te bestaan, maar als onderdeel te fungeren van de structuurvisie. Op hoofdlijnen dient in de structuurvisie de belangrijkste conclusies voor externe veiligheid overgenomen te worden en aan te geven wat dit voor ruimtelijke consequenties heeft, in plaats van andersom te gaan toetsen wat voor consequenties het ruimtelijk beleid op de externe veiligheid heeft.

Daarmee wordt milieu meer sturend dan volgend en worden belangen vanuit elke sector op de voorgrond gesteld. Het milieu krijgt dan meer een strategische en volwaardige positie binnen het ruimtelijk beleid van een gemeente. Pas dan worden de visies wellicht concreter en belangentegenstellingen op dit niveau uitgevochten in plaats van op het niveau van het bestemmingsplan. Voor een volgend onderzoek op dit gebied zou het interessant zijn om na een jaar of tien nog eens te bezien waar de structuurvisie als planninginstrument staat en of het daadwerkelijk een centralere positie binnen het planningstelsel heeft ingenomen. Ook zijn dan meer ervaringen met structuurvisies opgedaan en hebben meer gemeenten een structuurvisie conform de nieuwe Wro opgesteld. Tot die tijd zou een vergelijkbaar onderzoek naar de rol van macht op bestemmingsplanniveau aanbevelenswaardig zijn om meer inzicht te krijgen in de rol van macht bij integrale vormen van planning.

Literatuur

- Albrechts, L., Planning and power: towards an emancipatory planning approach, 2003, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2003, volume 21, p. 905-924.
- Anderson, B., The empirical study of power in: Anderson, R.J., Sharrock, W.W., *Applied sociological perspectives*, 1984, London: George Allen & Unwin.
- Arentsen, M.J., Bressers, J. Th. A., Het belang van de factor macht bij de uitvoering van overheidsbeleid, 1992, in *Beleidswetenschap*, vol. 2, p. 103-125.
- Arts, B., Tatenhove van, J., Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms, 2005, *Policy Sciences* (2004), 37, p. 339-356.
- Berveling, J., Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen, 1994, Thesis Publishers Amsterdam.
- Boelens, L., Spit, T.J.M., Wissink, B., Planning zonder overheid, een toekomst voor planning, 2006, Uitgeverij 010, Rotterdam.
- Bovens, De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording, oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht op woensdag 13 september 2000.
- Broek van den, V.J., e.a., De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu, 2008, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Cammen van der, H., Klerk de, L., Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot VINEX-wijk, 2003, Het Spectrum, Houten.
- Castells, M., The power of identity. The Information Age: Economy, society and culture, 1997, vol. 2, Malden, MA: Blackwell.
- Castells, M., Communication power, 2009, Oxford University Press, Oxford.
- Clegg, S. R., Frameworks of Power, 1989, SAGE, London.
- Clegg, S.R., e.a., Power and organizations, 2006, SAGE, London.
- Coenen, F., Janssens, J., De grenzen van het integreren van beleid door planning: ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning, 1999, in *Beleidswetenschap* nummer 2.
- Commissie m.e.r., Plan-milieueffectrapportage bij Structuurvisies, 2010, factsheet nr. 8.
- Crampton, J.W., Elden, S., Space, Knowledge and power: Foucault and geography, 2008, Ashgate Publishing Company.
- Dahl, R.A., the concept of power, 1957, in *Behavioural Science*, vol. 2, p. 201-215.
- Derksen, W., Macht in de gemeente: beleidsanalyse als vorm van machtsonderzoek, 1985, Uitgeverij Kobra Amsterdam.
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P., Milieu, samenleving en beleid, 2000, Elsevier, Den Haag.
- Driessen, P.P.J., Michiels, F.C.M.A., Molenaar, E.J., Duurzaam ruimtegebruik: juridische en beleidswetenschappelijke opstellen, 2001, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Flyvbjerg, B., Rationality and power: democracy in practice, 1998, The University of Chicago Press, Chicago.
- Flyvbjerg, B., Habermas and Foucault: thinkers for civil society?, 1998, *The British Journal of Sociology*, vol. 49, no. 2, p. 210-233.
- Faludi, A., Rationality, critical rationalism, and planning theory, 1987, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Faludi, A., van der Valk, A., Rationality and power: an unreconstructed rationalist's echo, 2001, in *International Planning Studies*, vol. 6, no. 3, p. 271-278.

- Forester, J., *Planning in the face of power*, 1989, University of California Press, Berkely.
- Forester, J., Fischer, F., *The argumentative turn in policy analysis and planning*, 1993, London UCL Press.
- Foucault, M., *The History of Sexuality*, 1990, volume 1: an Introduction. London: Penguin.
- Giddens, A., *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, 1984, Policy press, Cambridge.
- Goverde, H.J.M., *Macht over de Markerruimte*, 1987, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Guirk Mc, P.M., *Situating communicative planning theory: context, power and knowledge*, 2000, in *Environment and Planning A*, volume 33, p. 195-217.
- Habermas, J., *The Philosophical Discourse of Modernity*, 1987, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Haugaard, M., *Power a reader*, 2002, Manchester University Press, Manchester.
- Healey, P., *A Planner's day, Knowledge and action in communicative practice*, 1992, *Journal of the American Planning Association*, 58: 1, p. 9-20.
- Healey, P., *An institutional approach to spatial planning*, 1997, UCL press, London.
- Healey, P., *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, 1997, Macmillan Press London.
- Healey, P., *Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger*, 1999, in *Environment and Planning A*, volume 31, p. 1129-1135.
- Helpdesk Water, *De borging van wateraspecten in ruimtelijke plannen*, 2008.
- Hindess, *Discourses of power: from Hobbes to Foucault*, 1996, Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
- Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis, J., *Methoden van invloedsanalyse*, 1994, Boom, Amsterdam/Meppel.
- Innes, J.E., *Information in communicative planning*, 1998, *Journal of the American Planning Association*, 64: 1, p. 52-63.
- Innes, J.E., *Network power in collaborative planning*, 2002, *Journal of Planning Education and Research* 2002; 21; p. 221-236.
- Kuypers, G., *Grondbegrippen van politiek*, 1973, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.
- Lasswell, H.D., Kaplan, A., *Power and society*, 1950, Yale University Press.
- Lukes, S., *Power: A radical view*, 1990. Macmillian Press, London.
- Lyotard, J.F., *The Postmodern Condition: a report on knowledge*, 1984, University of Minnesota Press.
- Ministerie van VROM, *Belemmeringen en kansen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak in het stedelijk gebied*, 2003, Den Haag.
- Ministerie van VROM, *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*, 2007, Den Haag.
- Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040, naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, 2008 Den Haag.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, 2004. Den Haag.
- Moraal, J.H., *Handreiking Wet ruimtelijke ordening*, 2008.
- Nederland Boven Water (NLBW), *Methodiek Systeemanalyse (Moeten-Kunnen-Willen)*, 2010, Geciteerd op 5 april 2010. Beschikbaar op het World Wide Web:

[https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawiki/Wikipagina's/Methodiek%20Systeemanalyse%20\(Moeten-Willen-Kunnen\).aspx](https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawiki/Wikipagina's/Methodiek%20Systeemanalyse%20(Moeten-Willen-Kunnen).aspx)

- Parsons, T., Sociological theory and modern society, 1967, New York Free Press.
- Peters, C.A., Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland, 1999, Boom, Amsterdam.
- Pfeffer, J., Power in organisations, 1981, Pitman publishing Inc, Marshfield.
- Provincie Noord-Brabant, De gemeentelijke structuurvisie en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, 2007.
- Richardson, T., Foucauldian discourse: Power and truth in urban and regional policy making, 1996, European Planning studies, juni 1996, volume 4, Issue 3, p. 279, 14 p.
- Roo, G., Schwartz, M., Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak, 2001, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Roo, G. de, Voogd, H., Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, 2004, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Roo, G. de, De toekomst van het milieubeleid, over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing, 2004, Van Gorcum, Assen.
- Scott, J., Power, domination and stratification, 2007.
- Simon, H.A., Theories of bounded rationality, 1972, in C.B. Mc Guire and R. Radner, Decision and Organization: a volume in honor of Jacob Marschak, chapter 8, Amsterdam and London, North-Holland Publishing Company, p. 161-176.
- Spit, T.J.M., Ruimtelijke ordening: integraliteit van beleid als probleem, 1998, in Bestuurswetenschappen nummer 6 volume 52.
- Spreeuwers, W.J., Zuidema, C., Roo, G. de, 'De basiskwaliteit voorbij...' een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau, 2008, Rijksuniversiteit Groningen.
- Tewdwr-Jones, Allmendinger, Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning, 1998, in Environment and Planning A, volume 30, p. 1975 - 1989.
- Tunnissen, M.J., Zundert van, J.W., Het bestemmingsplan: een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening, 2008, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- VROM-raad, Plannen met visie: Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, 2001, advies 031, Den Haag.

Bijlage I Resultatenanalyse per gemeente

Categorie 'groot'

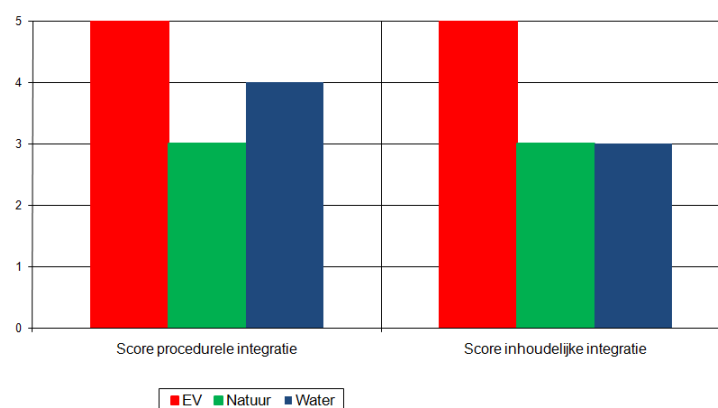
Gemeente Dordrecht

Binnen de machtseenheid 'moeten' zijn de wetgevende kaders, en met name bestaande beleidsdocumenten, duidelijk van invloed geweest op de inhoudelijke integratie van alle drie de sectoren. Formele afspraken ook, maar dan alleen voor de sectoren externe veiligheid en water. De plan-m.e.r. heeft nagenoeg geen invloed gehad op de integratie. Uit navraag met de heer de Wit is gebleken dat de plannen grotendeels al vast lagen en afwegingen op projectniveau al waren gemaakt, waardoor input vanuit de plan-m.e.r. geen invloed meer kon hebben op het proces en inhoud van de visie.

Participatiemogelijkheden spelen een rol, en zelf duidelijke rol voor de sector externe veiligheid, bij de inhoudelijke integratie van de sectoren. Informatie ook voor met name de sector externe veiligheid, zowel in het proces als in de tot stand gekomen inhoud. Informatie speelt bij de overige twee sectoren veel minder een rol. De heer de Wit legt uit dat de expertise vanuit natuur en water in een veel eerder stadium al benut en uitgewerkt is op projectniveau voor stedelijke ontwikkelingen. Externe veiligheid is een jonger beleidsveld en daarmee actueler, waardoor kennis op dit gebied nog ingebracht moest worden.

Voor de machtseenheid 'willen' geldt dat de indicatoren netwerken en ambities een rol tot zelfs duidelijke rol spelen bij de procedurele en inhoudelijke integratie van de sectoren externe veiligheid en water. Voor natuur geldt dit veel minder. Natuur scoort ook matig op de algehele beoordeling van de mate van integratie, zie ook onderstaand figuur.

Algehele beoordeling mate van integratie

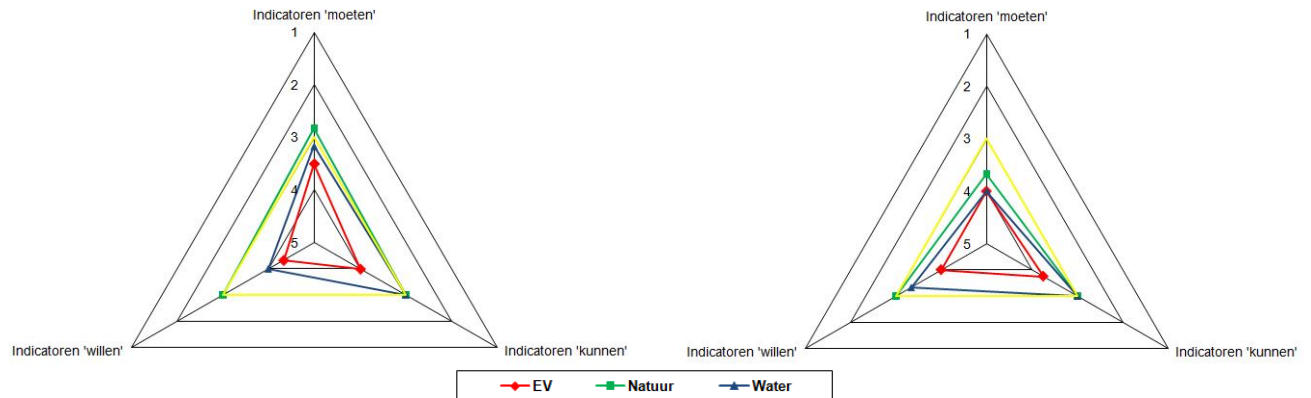


Externe veiligheid is zowel inhoudelijk als procedureel gezien goed geïntegreerd. Voor de sectoren water en natuur geldt dat deze al eerder op projectniveau verder uitgekristalliseerd zijn. Voor externe veiligheid gold dit nog niet, waardoor dit in het kader van de structuurvisie alsnog gebeurd is. Op de vraag in hoeverre macht een rol speelt bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie antwoordt de heer de Wit dat de milieu-items met name een inhoudelijke impact hebben. De ruimteclaims vanuit beleid en wet- en regelgeving gericht op het milieu werken door op stedelijke ontwikkelingen.

In onderstaande figuren zijn de resultaten van de invloed van de indicatoren binnen de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' per sector opgenomen.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



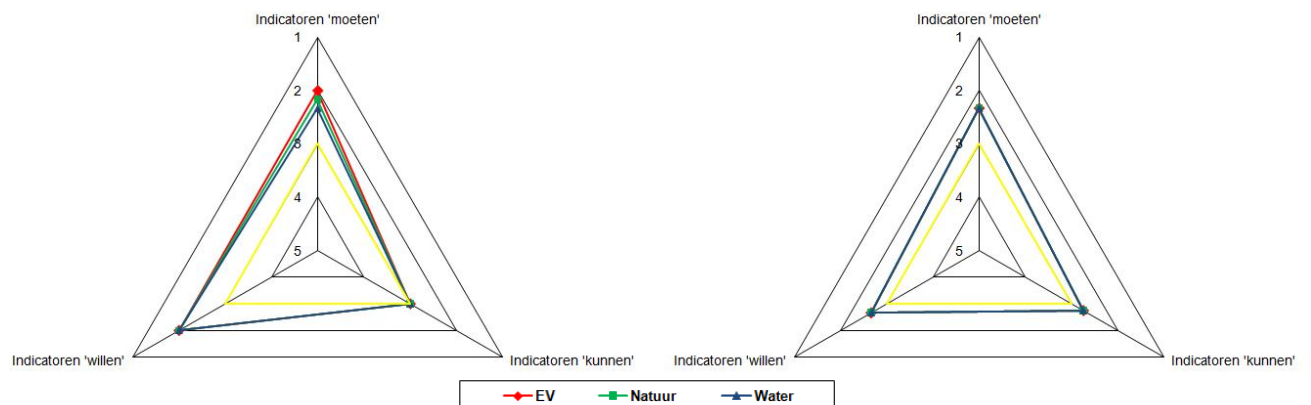
Categorie 'middelgroot'

Gemeente Delft

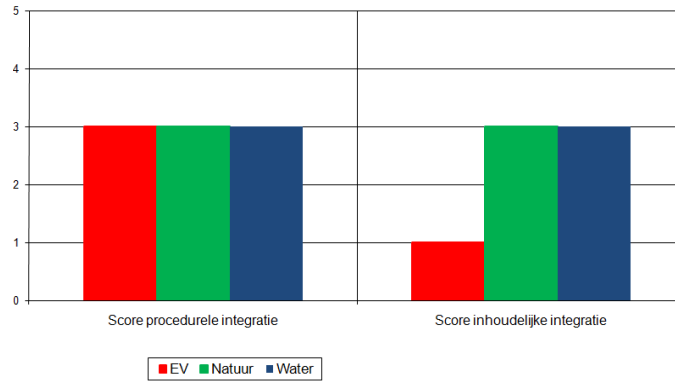
Gemiddeld genomen spelen alle drie de groepen indicatoren geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie van de sectoren in de structuurvisie van de gemeente Delft. Binnen de machtseenheid 'kunnen' speelt met name de indicator informatie een duidelijke rol bij de integratie van alle drie de sectoren. Participatiemogelijkheden ook voor wat betreft het betrekken van actoren in het totstandkomingproces en in mindere mate voor wat betreft de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. In de groep 'willen' speelt alleen de indicator ambities een rol bij de integratie van de sectoren in het totstandkomingproces. In onderstaande figuren zijn de resultaten van de invloed van de indicatoren binnen de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' per sector opgenomen.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie

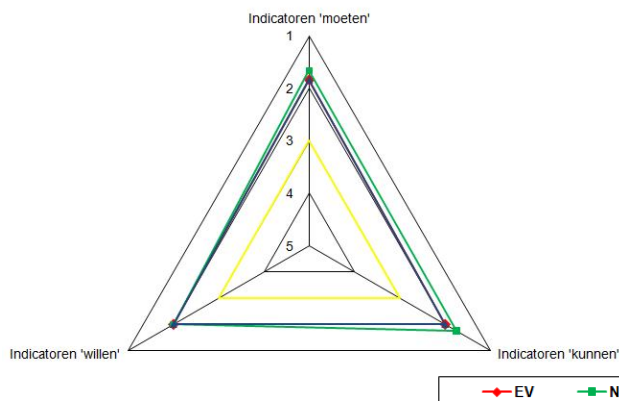


Alle sectoren worden nagenoeg op alle punten hetzelfde beoordeeld. Opvallend is dat externe veiligheid dan toch slecht inhoudelijk geïntegreerd is en de andere twee sectoren middelmatig scoren. Uit navraag met de heer Jochems is gebleken dat dit te verklaren valt door het feit dat externe veiligheid geen belangrijk thema in de gemeente is geweest. De heer Jochems geeft aan dat hij tijdens het totstandkomingsproces geen machtswerking heeft kunnen constateren. Elke discipline is in het proces vertegenwoordigd geweest. De bruikbare expertise is daaraan debet geweest. Het plan-m.e.r. is gebruikt om de mogelijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van Delft te verkennen. De expertise van elk van de disciplines is daarbij ingezet. Een belangrijke constatering in het plan-m.e.r. is, dat de keuze in de structuurvisie om voor de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vooral gebruik te maken van de bestaande stedelijke structuur, door transformatie en herstructurering, gunstig is voor het milieu. Aantasting van het buitengebied wordt hiermee voorkomen. Een plausibele verklaring voor de matige inhoudelijke integratie van alle drie de sectoren is dat op grond van deze conclusies het misschien niet noodzakelijk is geweest om het milieu extra te beschermen in de gemeentelijke structuurvisie en aanvullend beleid voor de drie sectoren op te stellen.

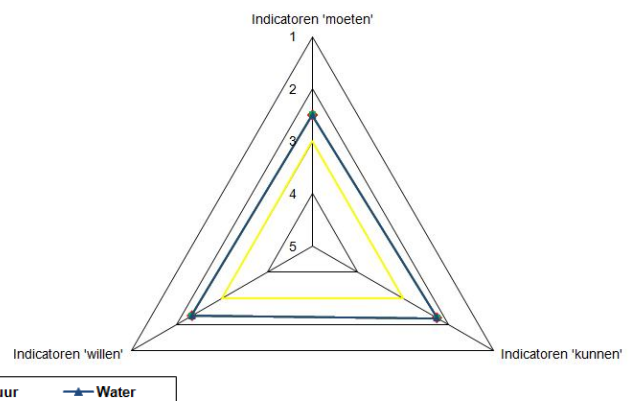
Gemeente Spijkenisse

Op bestaande beleidsdocumenten na speelt macht geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie van alle drie de sectoren. Interessant is dat alle drie de sectoren ook matig in de inhoud van de structuurvisie geïntegreerd zijn en in het proces niet of nauwelijks betrokken zijn geweest, zie ook onderstaande figuren.

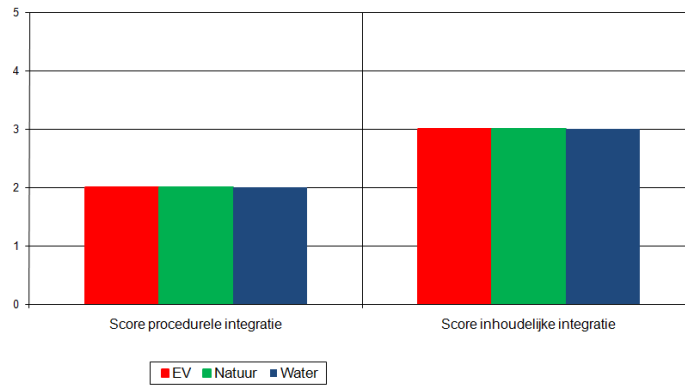
Invloed op procedurele integratie



Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



Uit navraag met de heer Schaffers, die bij het nabellen als plaatsvervanger van de heer Stuijts optrad, is gebleken dat de structuurvisie met name gestoeld is op bestaand beleid. De ruimtelijke ontwikkelingen uit de structuurvisie worden getoetst aan het gemeentelijk milieubeleid ten tijden van de planuitwerking in bestemmingsplannen. Van een integrale afweging op structuurvisie niveau is dus geen sprake geweest. De macht van het bestuur is hier volgens de heer Schaffers ook debet aan geweest, omdat vanuit het bestuur (college B&W) de wens naar voren kwam om de structuurvisie zo abstract mogelijk te houden. Het bestuur wilde zich niet binden en echte keuzes maken. Als gevolg van dit abstracte niveau is het bestaande waterstructuurplan te detaillistisch gebleken om goed aansluiting op te vinden. Afstemming was daarom niet noodzakelijk. Door de laaggelegen binnendijkse ligging van Spijkenisse zou waterbeheersing in de ruimtelijke ordening toch een belangrijke rol moeten spelen. Dit wordt nog niet zo ervaren, misschien ook wel omdat het waterschap ook geen signalen geeft dat hierin knelpunten aan het ontstaan zijn. De gemeente ziet het niet als haar primaire taak om daar accuraat in op te treden. Het waterschap heeft ook geen initiatieven genomen om aansluiting te vinden bij de structuurvisie. Voor de sector natuur gold hetzelfde. Het groenstructuurplan stamt daarnaast uit 1997, maar is niet gelijktijdig met de structuurvisie geactualiseerd.

Voor externe veiligheid daarentegen is bewust tegelijkertijd met de structuurvisie een visie opgesteld die aansluit bij de structuurvisie. Dit initiatief is voornamelijk ingegeven door de milieudienst DCMR en de Veiligheidsraad Rijnmond. Ook de lokale situatie (havens Rotterdam, Betuwelijn etc.) gaf daar directe aanleiding toe, die door een bestuur met lokale partijen sneller aangevoeld wordt. Gevoelsmatig wordt externe veiligheid als een hardere milieueis binnen de gemeente gezien, dan de overige twee milieusectoren en heeft daarom meer prioriteit gekregen. De conclusie uit de externe veiligheidsvisie dat vanuit externe veiligheid geen onoverkomende knelpunten te verwachten zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie, verklaart misschien dat alle drie de sectoren uiteindelijk inhoudelijk gezien even matig geïntegreerd zijn in de structuurvisie.

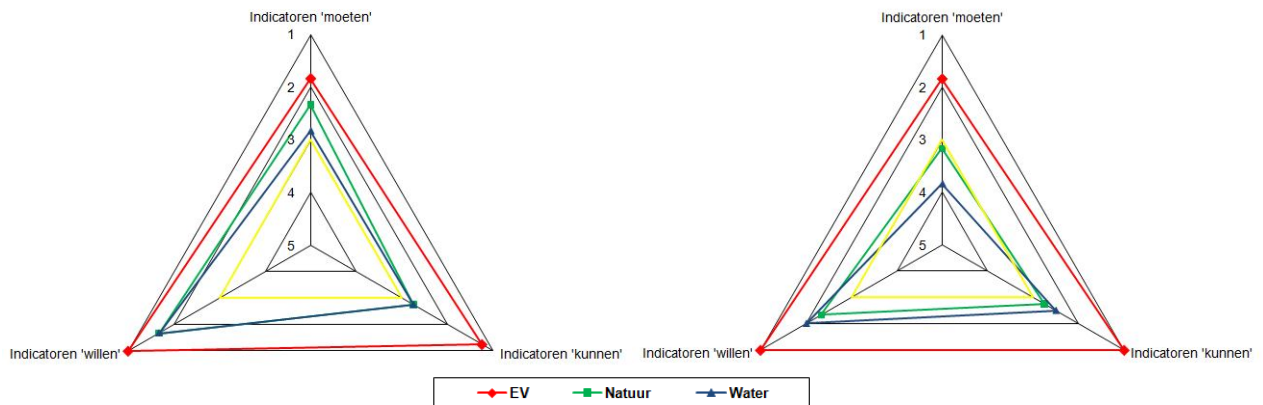
Gemeente Veenendaal

Gemiddeld genomen speelt alleen de machtseenheid 'moeten' een rol bij de integratie van de sector water in de inhoud van de gemeentelijke structuurvisie. Formele afspraken, bestaande beleidsdocumenten en wetgevende kaders zijn hier debet aan. Voor externe veiligheid speelt deze machtseenheid geen rol van betekenis bij de integratie in de structuurvisie.

Uit navraag met de heer Groen in 't Veld is gebleken dat externe veiligheid geen belangrijk milieu-item binnen de gemeente Veenendaal is, omdat er niet zoveel risicobronnen in de gemeente aanwezig zijn. De externe veiligheidproblematiek is daarmee veel kleinschaliger dan de overige twee sectoren en geeft geen directe aanleiding om in de structuurvisie daar veel aandacht aan te besteden. De overige twee machtseenheden 'kunnen' en 'willen' spelen gemiddeld genomen geen of nagenoeg geen rol bij de integratie van de sectoren, zie ook onderstaande figuren.

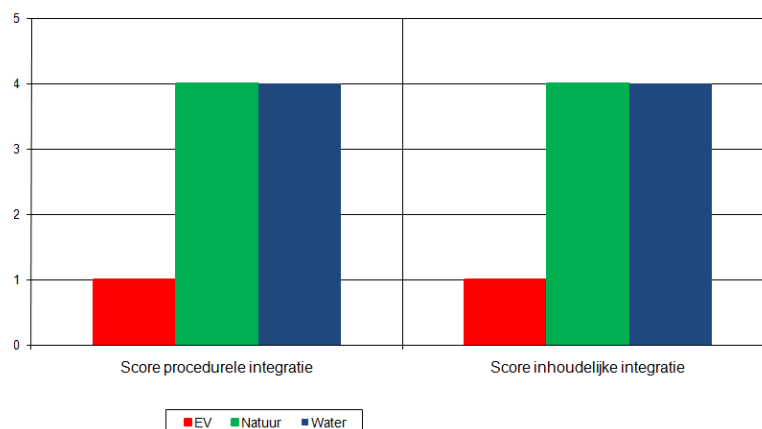
Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Binnen de machtseenheid 'kunnen' spelen participatiemogelijkheden een rol bij de inhoudelijke integratie van de sector natuur. Voor de sector water geldt dit minder en voor de sector externe veiligheid helemaal niet. Het waterschap is volgens de heer Groen in 't Veld veel afwachtender betrokken geweest in het totstandkomingsproces dan de natuurorganisaties. Indien expertise van het waterschap bij stedelijke uitbreidingen noodzakelijk was zocht de gemeente zelf contact bij het waterschap. De natuurorganisaties namen zelf meer initiatief en participeerden in alle werkgroepen. Informatie is van invloed geweest op zowel de procedurele als inhoudelijke integratie van de sectoren natuur en water.

Algehele beoordeling mate van integratie



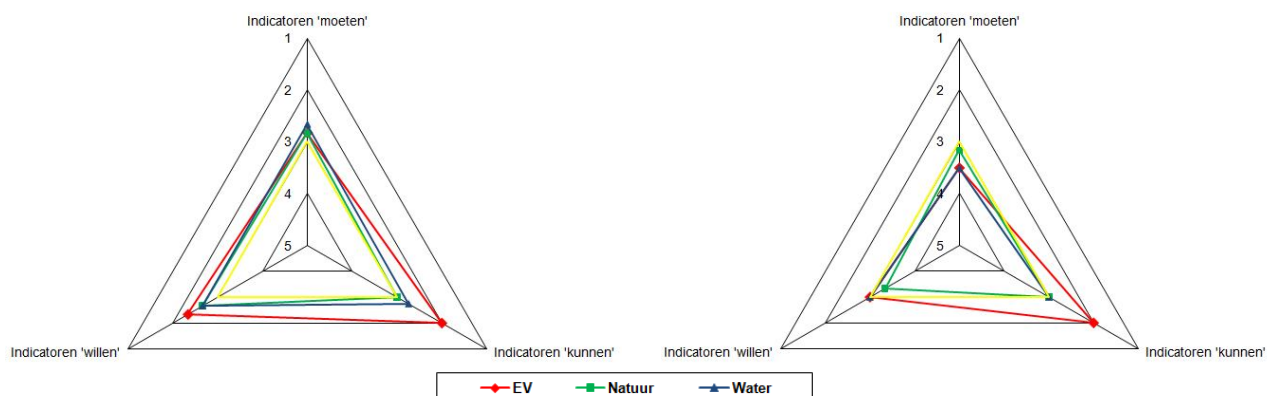
Op de vraag of macht een rol speelt bij de integratie van de drie sectoren antwoordt de heer Groen in 't Veld dat macht wel een rol speelt. Voor met name de sector water dragen wetgevende kaders, zoals de watertoets en het provinciaal beleid er toe bij dat water op de agenda komt te staan. De provincie als toezichthouder en het waterschap als beheerder in het kader van de watertoets. Natuur wordt veel minder ondersteund, aldus de heer Groen in 't Wout. Dit verklaart misschien de actievere houding van de natuurorganisaties ten opzicht van de passieve houding van het waterschap. Het waterschap weet dat ze automatisch wel betrokken worden en hebben van oudsher goede contacten met de gemeente. Externe veiligheid is slecht geïntegreerd, omdat dit geen rol van betekenis speelde. De brandweer en milieuspecialisten zijn wel degelijk geconsulteerd, maar onderschreven dat de externe veiligheidproblematiek te kleinschalig is om een grote rol in de structuurvisie in te nemen.

Gemeente Zeist

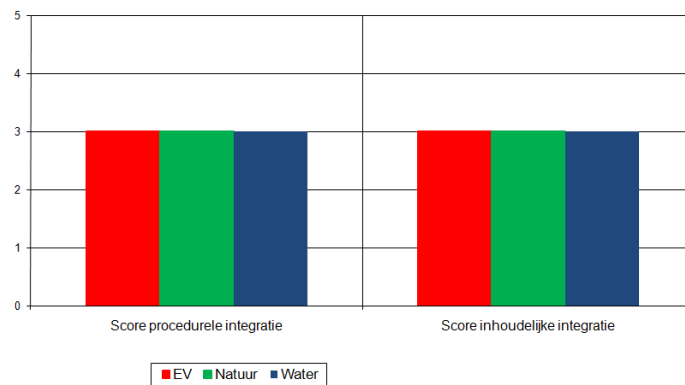
Gemiddeld genomen spelen de indicatoren binnen de machtseenheid 'moeten' de grootste rol bij de integratie van de sectoren in de structuurvisie van de gemeente Zeist. De wetgevende kaders en formele afspraken zijn daar debet aan. Bestaande beleidsdocumenten spelen voor de sectoren externe veiligheid en water een rol bij de integratie in de inhoud van de visie. Binnen de machtseenheid 'kunnen' zijn de participatiemogelijkheden van de sector water en natuur van invloed geweest op de inhoudelijke integratie van deze sectoren. Dit geldt niet voor de sector externe veiligheid. Uit navraag met mevrouw den Ouden-Harssema is gebleken dat externe veiligheid op zeer kleine schaal een rol speelt (alleen bij de verbreding van de A28). Op het niveau van de structuurvisie is dit niet relevant. De overige indicatoren spelen geen of nagenoeg geen rol bij de integratie. Binnen de machtseenheid 'willen' speelt alleen de indicator netwerken een rol bij de inhoudelijke integratie van de sector natuur. Dit valt misschien te verklaren doordat het waterschap van oudsher vanwege haar expertise automatisch door de gemeente betrokken wordt. De natuurorganisaties moeten zelf activeren toetreding zoeken. De overige indicatoren in deze groep zijn niet of nagenoeg niet van invloed op de integratie in de structuurvisie. Zie ook onderstaande figuren.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



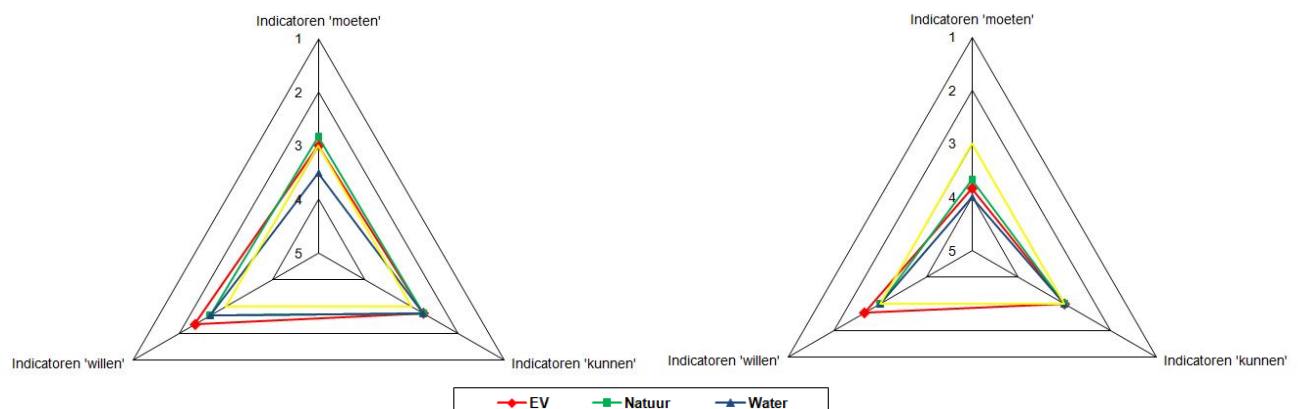
Uit bovenstaande figuren blijkt dat alle drie de sectoren matig geïntegreerd zijn in de structuurvisie van de gemeente Zeist. Op de vraag of macht daarin een rol heeft gespeeld antwoordt mevrouw den Ouden-Harssema dat macht op het niveau van de structuurvisie maar beperkt een rol speelt. Macht speelt volgens haar veel meer op het niveau van het bestemmingsplan dat vanwege de juridische binding en concreetheid voor meer tegenstrijdige belangen zorgt. Partijen zijn zich op dat niveau ook veel meer bewust van de tegenstellingen. De structuurvisie is alleen zelfbindend voor het overheidsorgaan dat het vaststelt en heeft nog geen juridische status. Beroep is dan ook niet mogelijk voor de betrokken partijen. Het abstractieniveau van de structuurvisie maakt het voor de betrokken partijen minder aantrekkelijk om actief te participeren, omdat veel van de belanghebbende zaken pas bij de concrete uitwerking op bestemmingsplanniveau duidelijk worden. Dit is een belangrijke verklaring voor de matige integratie van alle drie de sectoren.

Gemeente Lansingerland

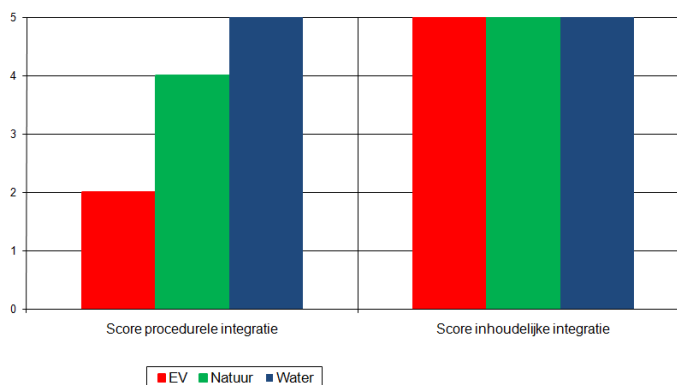
Gemiddeld genomen hebben de indicatoren vallend onder de machtseenheid 'moeten' de meeste invloed gehad op de integratie van de sectoren. Zo speelt de plan-m.e.r. een rol bij de integratie van alle drie de sectoren in het totstandkomingsproces van de structuurvisie en bestaande beleidsdocumenten een duidelijke rol bij de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Binnen de machtseenheid 'kunnen' speelt de indicator informatie een rol bij de procedurele integratie en een duidelijke rol bij de inhoudelijke integratie van alle drie de sectoren. Participatiemogelijkheden dragen ook bij aan de integratie van alle drie de sectoren in de structuurvisie van de gemeente Lansingerland. De overige indicatoren binnen deze groep spelen geen tot nagenoeg geen rol van betekenis voor de integratie. Van de indicatoren vallend binnen de machtseenheid 'willen' speelt alleen ambities een rol bij de inhoudelijke integratie.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



Opvallend is dat externe veiligheid slecht scoort op de integratie in het totstandkomingproces, maar inhoudelijk gezien toch goed geïntegreerd is. Uit navraag met mevrouw Dronkers is gebleken dat het aspect externe veiligheid niet zozeer in het planproces betrokken is geweest, maar inhoudelijk gezien in het kader van de plan-m.e.r. door de DGMR is ingevuld. Externe veiligheid is door deze milieudienst vertegenwoordigd en uitgevoerd. Voor het aspect natuur gold dat de aansluiting vanuit de betrokken milieuorganisaties moeizamer verliep dan vanuit de andere twee sectoren. De samenwerking met het betrokken Hoogheemraadschap verloopt natuurlijkerwijs zeer goed en is ook actief betrokken geweest in het totstandkomingproces.

Op de vraag of macht een rol heeft gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie van Lansingerland antwoordt mevrouw Dronkers dat wetgeving een belangrijke rol speelt, omdat zij een kader biedt voor de invulling van de milieusectoren in de structuurvisie. Deze en de participatiemogelijkheden in het proces dragen bij aan de integratie van de sectoren in de visie. De overige indicatoren spelen minder sterk een rol.

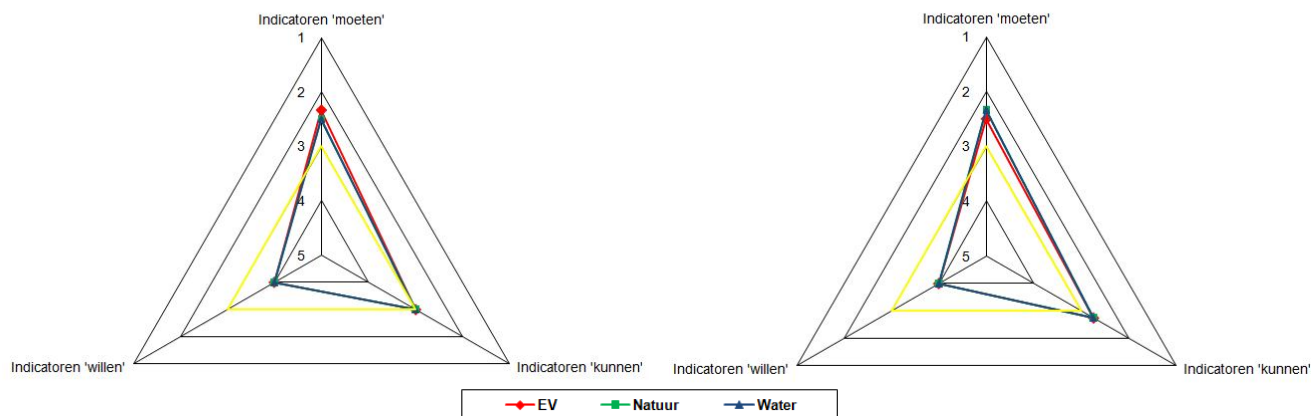
Categorie 'klein'

Gemeente Woerden

Gemiddeld genomen spelen alleen de indicatoren vallend onder de machtseenheid 'willen' een rol bij de integratie van de sectoren in de gemeentelijke structuurvisie van de gemeente Woerden. De overige twee machtseenheden 'moeten' en 'kunnen' spelen geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie van de drie sectoren. Zie ook onderstaande figuren waarin de resultaten van de invloed van de indicatoren binnen de machtseenheden: 'moeten', 'kunnen' en 'willen' per sector zijn opgenomen.

Invloed op procedurele integratie

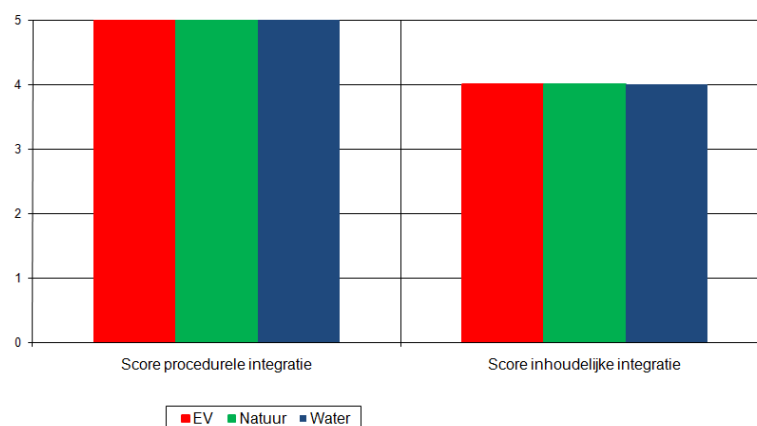
Invloed op inhoudelijke integratie



Binnen de machtseenheid 'kunnen' speelt alleen informatie een rol. De plan-m.e.r. is binnen de groep 'moeten' alleen van invloed op de integratie van de sectoren natuur en water in het totstandkomingproces van de structuurvisie en op de integratie van de sector externe veiligheid in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Alle sectoren worden nagenoeg op alle punten hetzelfde beoordeeld. Volgens de heer Vermeulen heeft dit te maken met het feit dat elke sector gelijkwaardig vertegenwoordigd is en actoren vanuit elke sector op een gelijkwaardige wijze hebben bijgedragen in het proces.

Alle drie de sectoren scoren hebben op de vraag of deze goed geïntegreerd zijn in de structuurvisie goed gescoord. De heer Vermeulen geeft aan dat in de kerngroep van ambtenaren vertegenwoordigers uit alle drie de sectoren vertegenwoordigd zijn geweest. In de bestuurlijke stuurgroep zaten wethouders vanuit milieu, verkeer en ruimtelijke ordening die ook deelnamen aan de kerngroep (projectgroep). Daarmee was er een duidelijke koppeling tussen de projectgroep en de stuurgroep gerealiseerd. De vertegenwoordigers uit elke sector waren goed in staat hun belangen te vertegenwoordigen en in onderlinge afwegingen daadkrachtig op te treden. Dit samenspel heeft er toe bijgedragen dat de integratie van de sectoren goed tot stand is gekomen en verklaart ook de rol die de indicatoren binnen de machtseenheid 'willen' hebben gespeeld bij deze integratie.

Algehele beoordeling mate van integratie



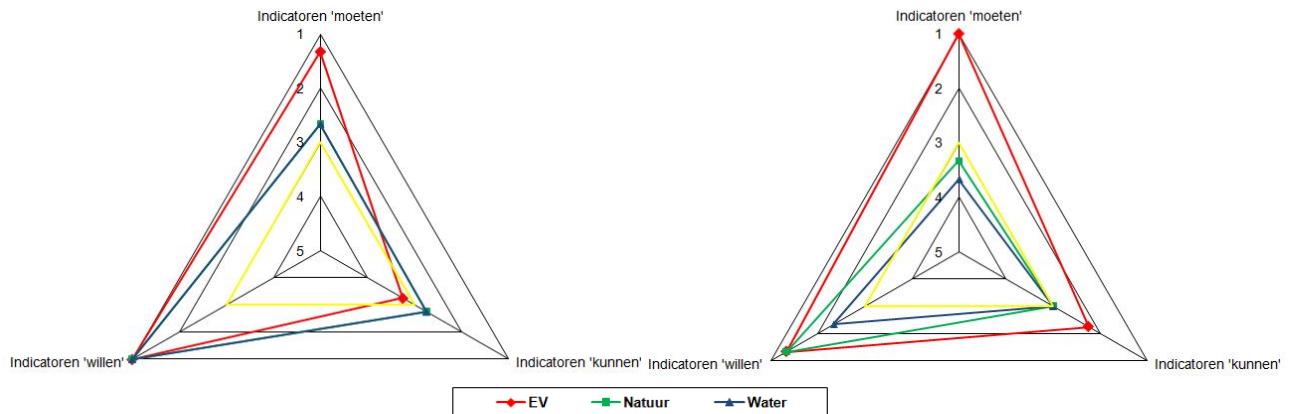
Op de vraag of macht een rol heeft gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie antwoordt de heer Vermeulen dat macht zeker een rol heeft gespeeld, al is het totstandkomingproces van de structuurvisie heel harmonieus verlopen en heeft elke sector zijn inbreng kunnen hebben en is serieus met de belangen van elke sector omgegaan. Het blijft volgens de heer Vermeulen echter een belangenafweging, die er toe bijdraagt dat de belangen van bepaalde sectoren prevaleren boven de belangen van een andere. Opvallend is de rol die het college speelt in deze belangenafweging. De heer Vermeulen legt uit dat de collegewisseling een verandering in politieke kleur teweeg heeft gebracht. Dit heeft tot gevolg gehad dat bepaalde keuzes in de structuurvisie op het punt staan te worden herzien. Zo is er opnieuw discussie over een bedrijventerrein dat in het Groene Hart gesitueerd gaat worden. Voor de specifieke milieuthema's van dit onderzoek heeft dat echter vooralsnog geen grote gevolgen gehad.

Gemeente Soest

De indicatoren vallend onder de machtseenheid 'willen' hebben geen of nagenoeg geen rol gespeeld bij de integratie van alle drie de sectoren in het totstandkomingproces en de inhoud van de structuurvisie van de gemeente Soest. Zie ook onderstaande figuren.

Invloed op procedurele integratie

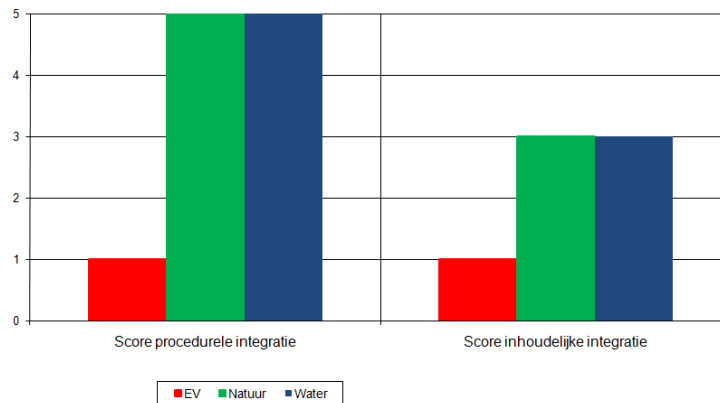
Invloed op inhoudelijke integratie



Binnen de machtseenheid 'moeten' spelen de indicatoren wetgevende kaders voor de sectoren natuur en water een duidelijke rol bij de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. Dit geldt ook voor de formele afspraken met actoren uit deze sectoren voor zowel de integratie in het proces als de inhoud. Voor externe veiligheid hebben beide indicatoren geen rol van betekenis gespeeld. Voor de machtseenheid 'kunnen' geldt dat financiële middelen van invloed zijn geweest op de integratie van alle drie de sectoren. Voor externe veiligheid geldt echter dat ze niet over financiële middelen beschikken. Uit navraag met de heer van Dongen kwam naar voren dat hij de vraag andersom geïnterpreteerd heeft. Doordat de sector externe veiligheid niet over financiële middelen beschikt heeft dit juist er toe bijgedragen dat de integratie minder goed verlopen is en heeft het gebrek eraan dus invloed gehad op de integratie.

Participatiemogelijkheden zijn van invloed geweest op de inhoudelijke integratie van de sectoren natuur en water. Voor externe veiligheid geldt dit niet. Informatie heeft bij alle drie de sectoren een rol gespeeld bij de integratie in de inhoud van de structuurvisie. De sector externe veiligheid scoort ook slecht op zowel de inhoudelijke als procedurele integratie, zie ook navolgend figuur waarin de algehele beoordeling van de mate van integratie is opgenomen. Dit valt te verklaren door het feit dat externe veiligheid veel minder relevant en van belang was in verhouding tot de andere twee sectoren. Dit valt volgens de heer van Dongen weer te verklaren doordat externe veiligheid minder urgent speelt in de gemeente dan de andere twee sectoren. Maar ook doordat de andere twee sectoren door wetgeving meer worden ondersteund waardoor hier moeilijker om heen kan worden gegaan. Doordat externe veiligheid een jonger beleidsveld is, is het ook nog veel minder in de gemeentelijke cultuur opgenomen.

Algehele beoordeling mate van integratie



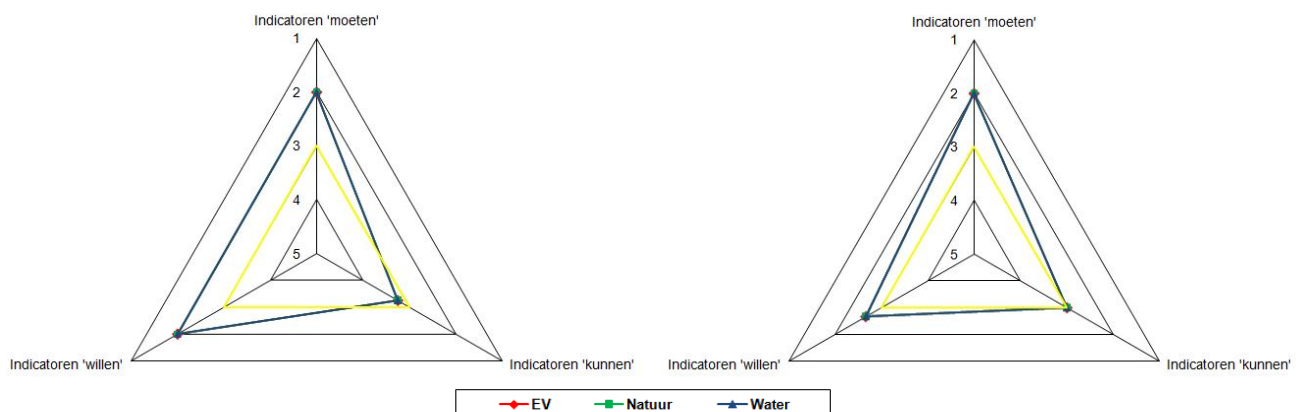
De sectoren natuur en water scoren goed op de integratie in het totstandkomingsproces. Voor de integratie in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud liggen de scores een stuk lager. Dit valt volgens de heer van Dongen te verklaren door het feit dat de politieke kleur (samenstelling college) uiteindelijk veel invloed heeft gehad op de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud. De projectgroep is samengesteld op basis van de beschikbare deskundigheid binnen de gemeente Soest. De structuurvisie is daarmee in eerste instantie gebouwd op deskundigheid. Uiteindelijk is de tot stand gekomen inhoud niet meer bepaald door deze deskundigheid, maar door de politieke kleur van het college van de gemeente Soest. Zij kozen voor de visie dat er meer gebouwd moest worden, waardoor het milieu in de uiteindelijke inhoud aan betekenis heeft ingeboet. De macht van het college op de inhoud is daarmee bepalender geweest dan de inbreng van de projectgroep, aldus de heer van Dongen.

Gemeente Uithoorn

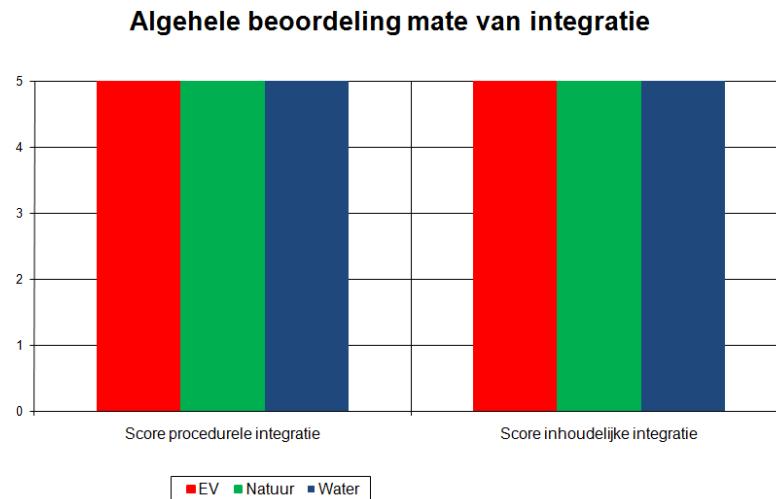
De indicatoren vallend onder de machtseenheid 'moeten' spelen vrijwel geen rol bij de integratie van de sectoren. Binnen de machtseenheid 'kunnen' speelt de indicator informatie een duidelijke rol bij de integratie van de sectoren in het proces en een rol bij de integratie in de inhoud van de structuurvisie. De participatiemogelijkheden spelen een duidelijke rol bij zowel de procedurele als de inhoudelijke integratie. De overige indicatoren binnen deze groep spelen geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie. In de groep 'willen' speelt alleen ambities een rol bij de inhoudelijke integratie. De overige indicatoren spelen geen tot nagenoeg geen rol, zie ook onderstaande figuren.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Gemiddeld genomen spelen alle drie de groepen aan indicatoren geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie van de sectoren, terwijl alle drie de sectoren zowel in het totstandkomingproces als in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud goed geïntegreerd zijn, zie ook onderstaand figuur.



Dit valt volgens de heer Lagemaat te verklaren door het feit dat het een zeer open planproces is geweest. Alle disciplines zijn betrokken geweest in de projectgroep en hebben een gelijkmatige inbreng gehad. Buiten de projectgroep om zijn er sleutelpersonen van organisaties en instanties, zoals het waterschap via workshops en dergelijke betrokken geweest. Deze actieve en constructieve benadering heeft er toe geleid dat de actoren uit de sectoren hun inbreng hebben gehad en dat hun belangen meegenomen zijn in de inhoudelijke afwegingen. De uiteindelijke belangenafweging wordt wel in de projectgroep gemaakt, maar het blijft een bestuurlijke keuze op welke belangen precies wordt ingezet. Daarin speelt de politieke kleur van het college een belangrijke rol. Over het algemeen speelt milieu daarin geen onderschikte rol, aldus de heer Lagemaat. Volgens de heer Lagemaat is elk van de onderzochte sectoren op dezelfde wijze vertegenwoordigd geweest en hebben ze een gelijkmatige inbreng gehad. Uiteindelijk heeft de sector water inhoudelijk gezien een minder grote rol gespeeld ten opzichte van de andere twee sectoren, maar dit heeft te maken met de geografische ligging van de gemeente Uithoorn waardoor de sectoren externe veiligheid en natuur urgenter zijn.

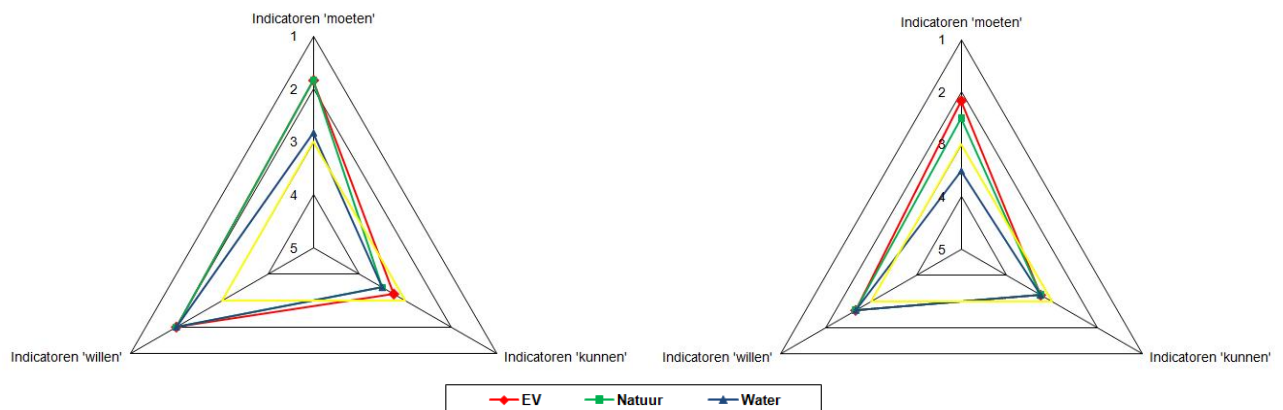
Gemeente Lisse

Binnen de groep 'moeten' geldt alleen voor de sector water dat de indicatoren van invloed zijn geweest op de integratie van deze sector in de inhoud van de structuurvisie. Voor de overige twee sectoren geldt dat de 'moeten' indicatoren geen of nagenoeg geen invloed hebben gehad. Voor de sector water geldt dat er meer wetgevende kaders zijn (watertoets bij ruimtelijke plannen) en op provinciaal niveau een sterk beleid gericht op water is geformuleerd. Door de watertoets is de waterbeheerder in staat gesteld meer invloed uit te oefenen en dit komt uiteindelijk terug in de inhoud van de visie. Externe veiligheid speelt binnen de gemeente veel minder, omdat er maar weinig risicobronnen in de gemeente aanwezig zijn. Voor de sector natuur geldt dat binnen de gemeente maar weinig ruimte over is om beleidsmatig nog iets met natuur te kunnen doen. De bestaande natuur ligt vast en wordt goed beheerd. De beoogde ontwikkelingen binnen de structuurvisie zijn niet van invloed op deze gebieden.

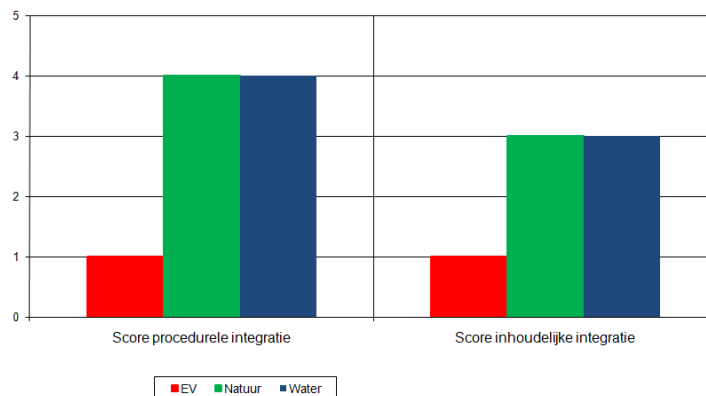
Binnen de machtseenheid 'kunnen' spelen participatiemogelijkheden en informatie een rol bij de integratie van alle drie de sectoren in het totstandkomingproces en een rol bij de inhoudelijke integratie. De functies van de actoren speelt nog een rol bij de procedurele integratie. Binnen de groep 'willen' speelt geen van de indicatoren een rol bij de integratie van de drie sectoren, zie ook onderstaande figuren.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



De heer van Putten spreekt op de vraag of macht een rol heeft gespeeld bij de integratie van de drie sectoren in de structuurvisie liever van invloed in plaats van macht. Als sprake is van belangentegenstellingen komt macht naar boven. Dat is op structuurvisie niveau niet het geval geweest. Deze belangentegenstellingen komen ook meer naar voren bij de uitwerking in bestemmingsplannen, omdat op dat niveau door de concreetheid en juridische binding keuzes worden gemaakt die een direct belang kunnen schaden. Actoren zijn daar ook veel meer van bewust en zijn op dat niveau daarom actiever. Op structuurvisie niveau heeft men nog niet in de gaten dat uiteindelijk door een voorgenomen initiatief hun belang bij de uitwerking op bestemmingsplanniveau alsnog kan worden geschaad. In deze passieve houding speelt het korte termijn denken een belangrijke rol. Ook de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie draagt er aan bij dat vertegenwoordigers uit de sectoren niet in staat zijn hun belangen ruimtelijk te vertalen in een beleidsplan voor de lange termijn. De structuurvisie zou concreter moeten zijn om als echt integraal planningsinstrument te kunnen fungeren.

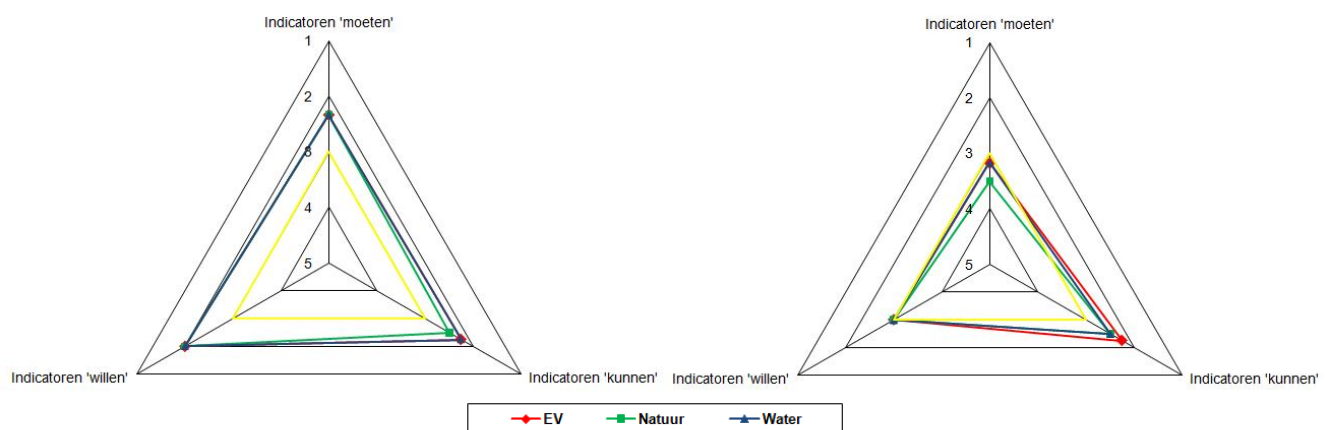
Nu heeft het als gevolg van de lange termijnhorizon een abstract karakter, waardoor het ook geen zin heeft om uitvoerige milieuonderzoeken hieraan te koppelen, omdat deze een concreter niveau vereisen om echt doeltreffend te kunnen zijn. Op dit moment zou het een gemeente alleen maar meer geld kosten om ook op structuurvisie niveau uitgebreide milieuonderzoeken uit te voeren. Ze stellen met andere woorden de keuzes en onderliggende onderzoeken uit tot uitwerking op bestemmingsplanniveau.

Gemeente Zandvoort

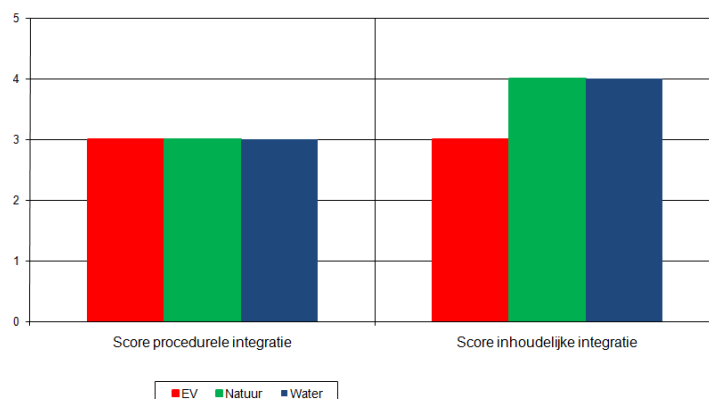
De indicatoren vallend onder de machtseenheid 'willen' hebben geen tot nagenoeg geen rol gespeeld bij de integratie van alle drie de sectoren in de structuurvisie van de gemeente Zandvoort. Bij de integratie in de inhoud lijkt alleen netwerken een rol te spelen. De formele afspraken en wetgevende kaders spelen bij alle drie de sectoren een rol bij de inhoudelijke integratie. De indicatoren vallend onder de machtseenheid 'kunnen' lijken in potentie een rol te gaan spelen, maar dit blijkt niet uit de daadwerkelijke rol die het speelt bij de inhoudelijke en procedurele integratie van de sectoren, zie ook onderstaande figuren.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



Macht speelt volgens mevrouw van der Hek maar in beperkte zin een rol bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie. Doordat Zandvoort met EHS-gebieden en wateropgaven te maken heeft is milieu een item waar men niet omheen kan. Dit wordt door wetgeving en provinciaal beleid wel degelijk ondersteund.

De structuurvisie wordt echter als middel voor overleg gezien en macht daarmee als potentieel voor een vruchtbare samenwerking en optimalisering van de kwaliteit van het leefgebied. In het geval van Zandvoort is ook sprake van een grotendeels conserverende structuurvisie (met wel een ontwikkelingsgericht potentieel), waardoor geen nieuwe ontwikkelingen spelen en voort wordt gebouwd op eerder uitgezette wegen, ook voor de milieuthema's.

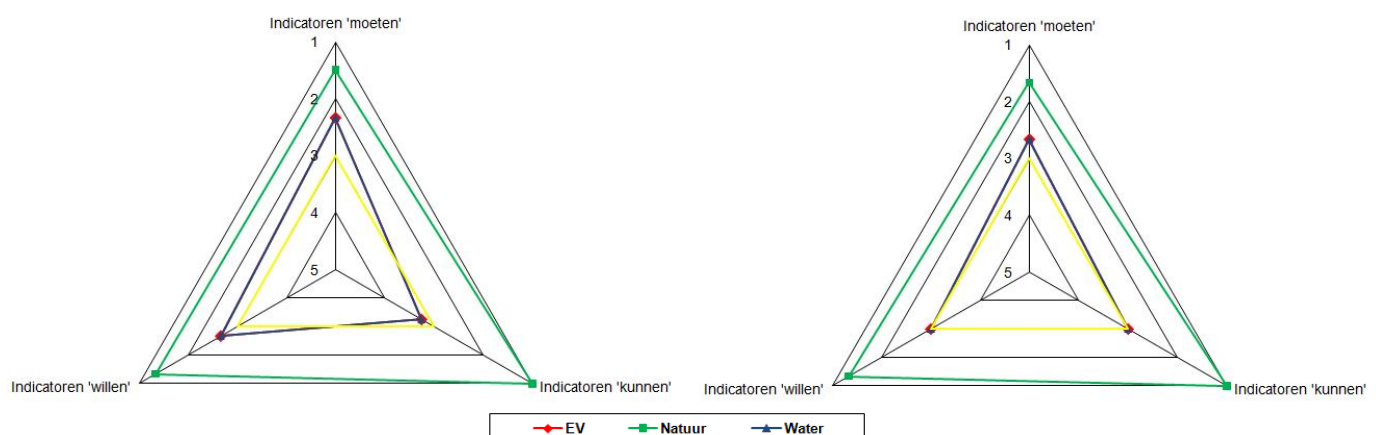
Een interessante opmerking van mevrouw van der Hek is dat de gemeente er bewust voor gekozen heeft om ruimtelijke opgaven die aan een mer-plicht zijn gekoppeld, in dit geval een havengebied waarin EHS/water opgaven spelen, pas in een later stadium uit te werken. Dit is met de milieudienst, die de gemeente adviseert, ook overeengekomen. Dit gebied is daarmee als onderzoeksopgave beschreven en wordt pas later in een m.e.r. uitgewerkt. Een belangrijke reden voor deze werkwijze is het gebrek aan budget (een dergelijk m.e.r.-plichtig onderzoek zou de gemeente 90.000 euro gaan kosten) en de beperkte tijd die men nog had voor het vaststellen van de structuurvisie.

Gemeente Brielle

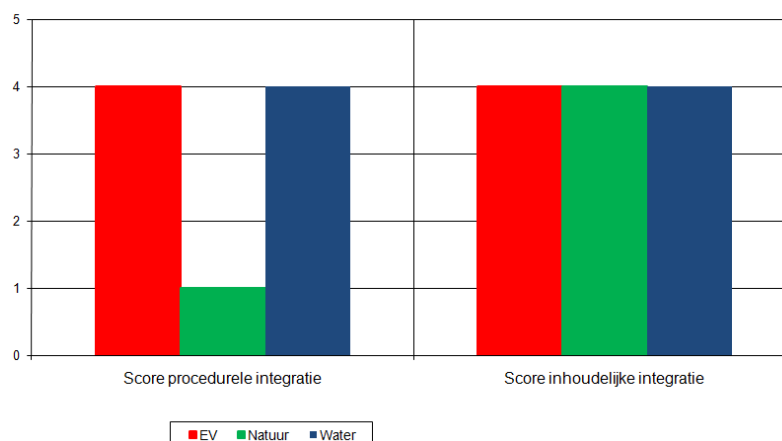
Over het algemeen genomen speelt macht geen tot nagenoeg geen rol bij de integratie van de sectoren in de structuurvisie van de gemeente Brielle. Binnen de machtseenheid 'moeten' spelen alleen de formele afspraken een rol bij de inhoudelijke integratie van de sectoren externe veiligheid en water. Voor de machtseenheid 'kunnen' geldt dat de indicatoren functie en participatiemogelijkheden een rol spelen bij de integratie in de inhoud van de structuurvisie. Informatie is alleen van invloed op de integratie in het totstandkomingsproces en participatiemogelijkheden heeft zelf veel invloed hierop. Binnen de machtseenheid 'willen' is alleen de indicator ambities van invloed op de inhoudelijke integratie. In onderstaande figuren is de invloed van elke groep indicatoren op de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie weergegeven.

Invloed op procedurele integratie

Invloed op inhoudelijke integratie



Algehele beoordeling mate van integratie



Uit bovenstaande figuren komt naar voren dat er een groot verschil bestaat in de uitkomsten tussen de sectoren water, externe veiligheid aan de ene kant en natuur aan de andere kant. De sectoren water en externe veiligheid zijn procedureel gezien goed geïntegreerd, de sector natuur slecht. Inhoudelijk gezien zijn ze alle drie goed geïntegreerd. Dit valt volgens mevrouw van der Eijk te verklaren door het feit dat voor de sector natuur geldt dat deze zelf door het bureau (RBOI) dat de structuurvisie heeft opgesteld is ingevuld. Dit bureau doet veel planstudies voor de gemeente en beschikt over veel informatie op het gebied van natuur. Het is dus niet zozeer dat deze sector onderbelicht is geraakt, maar door de al aanwezige kennis niet actief meer betrokken hoefde te worden. Bij de totstandkoming van de structuurvisie heeft de gemeente nauw overleg gehad met het Waterschap en de DCMR (inzake externe veiligheid) maar geen organisatie is betrokken geweest op het gebied van natuur.

Op de vraag of macht een rol speelt bij de integratie van de drie sectoren in de gemeentelijke structuurvisie antwoordt mevrouw van der Eijk dat het gemeentebestuur zelf bij machte is hoe en op welke wijze vorm wordt gegeven aan de structuurvisie. Macht speelt op projectgroepniveau een veel beperktere rol.

Bijlage II Vragenlijst

Vragenlijst

Machtsindicator	nr.	Vraag	Antwoordschema					
Wetgeving <i>Plan-mer</i>	1	Is de tot stand gekomen structuurvisie Plan-mer plichtig gesteld? *Indien deze vraag met <u>nee</u> is beantwoord vraag 2 en 3 overslaan	Nee 1	Ja 5	<i>Invulcirkel</i>			<input type="radio"/>
	2	Hoe beoordeelt u de invloed van dit instrument op de keuze om actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
natuur			1	2	3	4	5	
3	Hoe beoordeelt u de invloed van dit instrument op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel	
		EV	1	2	3	4	5	
		natuur	1	2	3	4	5	
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
<i>Externe veiligheid</i>	vb	Vanuit externe veiligheid wordt in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) in het kader van de verantwoording van het groepsrisico (artikel 13, lid 4) een directe koppeling met de structuurvisie gelegd. Indien in de structuurvisie aandacht is besteed aan de verantwoording van ruimtelijke plannen kan dit het verantwoordingsproces bij de uitwerking van ruimtelijke plannen in bestemmingsplannen versnellen.	<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
<i>Water</i>	vb	De Waterwet, die op 22 december 2009 van kracht is geworden, vraagt van waterschappen een stevige inhoudelijke inbreng bij ruimtelijke plannen. Er wordt op grond hiervan verwacht dat de gemeente de waterbeheerders betreft bij het opstellen van een structuurvisie.	water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
<i>Natuur</i>	vb	De Natuurbeschermingswet 1998 stelt dat wanneer een structuurvisie ontwikkelingen bevat in of nabij Natura 2000-gebieden de gemeente de mogelijke negatieve effecten op deze gebieden moet beoordelen.	natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
4		Hoe beoordeelt u de invloed van de wetgevende kaders per sector op de keuze om actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
5		Hoe beoordeelt u de invloed van de wetgevende kaders op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5

Formele afspraken	vb	In het Nationaal Bestuursakkoord Water (2008) is afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van Rijk, provincies en gemeenten. Eén van de belangrijkste onderdelen in het watertoetsproces is het wateradvies van de waterbeheerder.						
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
6		In welke mate bestaan er, zoals in bovengenoemd voorbeeld, formele afspraken in de vorm van samenwerkingsverbanden / overeenkomsten met vertegenwoordigers uit de sector?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
7		Hoe beoordeelt u de invloed van deze formele afspraken op de keuze om actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
8		Hoe beoordeelt u de invloed van deze formele afspraken op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
Bestaande beleidsdocumenten	vb	De provincies leggen hun belangen op het gebied van water vast in een provinciaal waterplan. Daarnaast is er een nationaal waterplan. Onder de nieuwe Wro gelden deze plannen als structuurvisies waar gemeenten in de ruimtelijke planvorming rekening mee dienen te houden.						
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
9		In welke mate is er sprake van bestaande beleidsdocumenten op rijks, provinciaal of gemeentelijk niveau waar in de structuurvisie voor consistent beleid op aangesloten zou moeten worden?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
10		Hoe beoordeelt u de invloed van deze bestaande beleidsdocumenten op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
De vragen 11 t/m 30 richten zich op de participatie van actoren in de projectgroep van de structuurvisie. De projectgroep bestaat over het algemeen uit een projectleiding en personen van verschillende gemeentelijke afdelingen. Indirect worden deze personen bijgestaan door adviseurs uit andere overheidsinstellingen, zoals het waterschap, de brandweer en Staatsbosbeheer.								

			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	...	Veel
Participatie- mogelijkheden	11	In welke mate hebben actoren uit de sectoren direct of indirect kunnen deelnemen in de projectgroep bij de totstandkoming van de visie?	EV	1	2	3	4	5		
			natuur	1	2	3	4	5		
			water	1	2	3	4	5		
		12	Hoe beoordeelt u de invloed van deze deelname op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	<i>Sector</i>	Geen	Veel
	EV			1	2	3	4	5		
	natuur			1	2	3	4	5		
Financiële middelen	13	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over financiële middelen (subsidies / budget) ter stimulering van de beleidsdoelen in de structuurvisie?	water	1	2	3	4	5		
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5		
		14	Hoe beoordeelt u de invloed van deze middelen op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	natuur	1	2	3	4	5	
	water			1	2	3	4	5		
	<i>Sector</i>			Geen	...	...	...	...	Veel
	15	Hoe beoordeelt u de invloed van deze financiële middelen op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5		
natuur			1	2	3	4	5			
water			1	2	3	4	5			
Functie	16	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over beslissende bevoegheden of over een status om vanuit zijn of haar functie beslissingen te beïnvloeden?	<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5		
			natuur	1	2	3	4	5		
		17	Hoe beoordeelt u de invloed van deze functie op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	water	1	2	3	4	5	
	<i>Sector</i>			Geen	...	...	...	...	Veel
	EV			1	2	3	4	5		
	18	Hoe beoordeelt u de invloed van deze functie op de mate waarin de	natuur	1	2	3	4	5		
water			1	2	3	4	5			
<i>Sector</i>			Geen	...	...	...	...	Veel	
			EV	1	2	3	4	5		

		belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
Informatie	19	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over expertise dat van belang is voor de inhoud van de visie?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
Ambities	20	Hoe beoordeelt u de invloed van deze expertise op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
Ambities	21	Hoe beoordeelt u de invloed van deze expertise op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
Ambities	22	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over uitgesproken ambities om zijn of haar belangen in de visie te behartigen?	water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
Ambities	23	Hoe beoordeelt u de invloed van deze ambities op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
Ambities	24	Hoe beoordeelt u de invloed van deze ambities op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
			EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
Netwerken	25	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over contacten met personen die in het kader van de visie over beslissende bevoegdheden beschikken?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5

		<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel	
	26	Hoe beoordeelt u de invloed van deze contacten op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
	27	Hoe beoordeelt u de invloed van deze contacten op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
Communicatieve vaardigheden	28	In welke mate beschikken de betrokken actoren uit elke sector in de projectgroep over communicatieve vaardigheden, zoals overredingskracht, om zijn of haar belangen te behartigen?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
	29	Hoe beoordeelt u de invloed van deze vaardigheden op de keuze om deze actoren uit een sector te betrekken in het totstandkomingproces van de visie?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Geen	...	...	...	Veel
	30	Hoe beoordeelt u de invloed van deze vaardigheden op de mate waarin de belangen van een sector in de inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
Tenslotte			<i>Sector</i>	Slecht	...	...	...	Goed
	31	Kunt u tenslotte een beoordeling geven van de mate waarin actoren uit een sector bij het totstandkomingproces betrokken zijn geweest?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5
			<i>Sector</i>	Slecht	...	...	...	Goed
	32	Kunt u tenslotte een beoordeling geven van de mate waarin de belangen van een sector in de uiteindelijk tot stand gekomen inhoud van de visie geïntegreerd zijn?	EV	1	2	3	4	5
			natuur	1	2	3	4	5
			water	1	2	3	4	5