

Henry Goverde *

UCZESTNICY POLITYKI INFRASTRUKTURALNEJ W HOLANDII
A NIEFORMALNE GRUPY INTERESÓW LOKALNYCH **

1. Wprowadzenie

W Holandii polityka rządu jest w znacznym stopniu zdeterminowana przez działania nieformalnych grup interesów lokalnych. Grupy te walczą bowiem o realizację swoich celów, starając się zdobyć określone pozycje wpływów na podejmowane decyzje. Walka o wpływy dotyczy głównie środków władania. Zdobyć lepszej pozycji zmusza bowiem jednostki rządowe do podjęcia decyzji korzystnej dla interesu nieformalnej grupy nacisku. Wytwarza się więc ciągła walka o dostępność do źródeł władzy pomiędzy decydentami ustawowo upoważnionymi do uczestniczenia w procesach decyzyjnych a wspomnianymi grupami nieformalnymi.

W artykule tym zostanie przedstawiona pewna koncepcja teoretyczna wyjaśniająca te zjawiska na przykładzie programów polderyzacji, w których decyzje są przygotowywane przez kilka lat, a zatem wpływy decydentów formalnych i grup nieformalnych możliwe były do uchwylenia.

* Dr, starszy wykładowca w Zakładzie Planowania Miast i Regionów, Uniwersytet w Nijmegen, Holandia.

** Referat wygłoszony na XIII Światowym Kongresie Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych w Rio de Janeiro, sierpień 1982.

W celu uproszczenia terminologii dla grup formalnych, pozostających wewnątrz procesu decyzyjnego, zastosowano skróconą nazwę - podmiotów wewnętrznych, natomiast dla lokalnych grup interesów - określenia podmiotów zewnętrznych. Wydaje się, że właśnie w tym miejscu należałoby te pojęcia bliżej określić.

Podmiotem wewnętrznym (PW) jest osoba, która formalnie reprezentuje grupę lub instytucję w publicznym procesie podejmowania decyzji. Jeśli natomiast jest ona zaangażowana w ten proces w sposób nieformalny lub pośredni, będziemy ją nazywać podmiotem zewnętrznym.

W podejmowaniu decyzji dotyczących infrastruktury, podmiotami wewnętrznymi są np.: rząd, właściwi ministrowie, wyżsi urzędnicy państwowi, przywódcy organizacji pracodawców i związków zawodowych, członkowie parlamentu o odpowiedniej specjalności, przedstawiciele administracji władz lokalnych i regionalnych. Wszystkie podmioty wewnętrzne tworzą razem tzw. "żelazny krąg decyzji" w danej dziedzinie, np.: planowanie miast i regionów, planowanie infrastruktury.

Podmioty zewnętrzne (PZ) - to np.: członkowie i wyborcy partii politycznych, członkowie organizacji społecznych, prasa, radio i telewizja, grupy społeczne, kościoły, opinia publiczna.

2. Relacje sił oddziaływania między formalnymi i nieformalnymi podmiotami. Uwagi teoretyczne

Badania nad procesami decyzyjnymi, w których chce się wyjaśnić przebieg wzajemnego oddziaływania formalnych uczestników polityki i lokalnych grup interesów, nie są łatwe. Dodatkową trudnością jest to, że często nie można jednoznacznie określić kto i kiedy jest podmiotem formalnym, a kto nim nie jest. Gdy bada się układy równowagi sił między podmiotami formalnymi a nieformalnymi grupami interesów na przestrzeni kilku lat, to okazuje się, że pozycje i znaczenie poszczególnych jednostek, grup czy instytucji zmieniają się nieustannie w przeciągu trwania tych procesów. Niekiedy nawet podmioty formalne, a więc działające wewnątrz procesu decyzyjnego, stają się podmiotami zewnętrznymi i odwrotnie. Takie właśnie zmiany możemy obserwować w politycznych procesach planowania infrastruktury, a szczególnie dużych inwestycji w dziedzinie inżynierii wodnej.

W Holandii wykonywanie niektórych robót publicznych w zakresie pogłębiania kanałów, osuszania terenów czy tworzenia polderów trwa

nierzadko dziesiątki lat. Podczas tych prac należy podjąć szereg kluczowych decyzji. Przygotowanie takich decyzji zajmuje zwykle kilka lat i w trakcie tego procesu ujawniają się wpływy podmiotów formalnych i grup zewnętrznych. Dotyczy to przykładowo programu "Delta" (realizowanego od 1955 r. po wielkiej powodzi w 1953 r.) i niezależnych decyzji dotyczących odgradzenia różnych ujść rzek w południowo-zachodniej części kraju. Proces podejmowania decyzji dotyczących przedsięwzięcia "Wschodnia Skalda", gdzie ujście do morza może być otwarte lub zamknięte, ma do tej pory największe znaczenie w całym procesie programowania "Delt". Z pewnością dotyczy to również planu Zuyder-Zee, tzn. zamknięcia wewnętrznego morza od strony Morza Północnego i utworzenia polderów z części powstałego w ten sposób jeziora.

Parlament holenderski podjął decyzję o wykonaniu tej inwestycji w 1918 r. Jednakże, w 1970 r. lokalne grupy interesów podjęły publiczną debatę nad celowością budowy ostatniego planowanego polderu Markerwaard.

Na tym przykładzie można zilustrować, jak trudno jest określić kim są uczestnicy formalni wewnątrz procesu decyzyjnego, a kim nieformalne grupy interesów w długoterminowych procesach podejmowania decyzji. Ponadto badanie współzależności między tymi grupami może być podstawą do wyjaśnienia zmian w pozycji wpływów obu grup podmiotów, istotnych dla ostatecznego kształtu prowadzonej polityki.

W Holandii rozróżnienie między podmiotami formalnymi i nieformalnymi w procesach podejmowania decyzji dotyczących planów infrastruktury jest nieostre. Występują natomiast między nimi pewne wzajemne powiązania.

Podmioty formalne (PF) występują jako osoby podejmujące decyzje ostateczne i te, które uczestniczą jedynie w samej procedurze ich przygotowania. Decydenci - to członkowie rządu, a zwłaszcza minister transportu i gospodarki wodnej (Waterstaad)¹, minister gospodarki mieszkaniowej i planowania przestrzennego.

Podmioty formalne i nieformalne tak oddziałują wzajemnie na siebie, aby zyskać jak największą siłę oddziaływania na decydentów. Idealna pozycja do oddziaływania to taka, w której osoba nie podejmu-

¹ "Waterstaat" - jednostka początkowo odpowiedzialna jedynie za gospodarkę wodną i ochronę ładu przed wodą. Obecnie odpowiedzialna również za budownictwo i zarząd drogami kołowymi i wodnymi.

jąca decyzji ma takie powiązania z decydentem, że pozycja tego ostatniego może być zachowana tylko wtedy, gdy podejmie on decyzję zgodną z życzeniem niedecydenta.

Miejsca o pozycję władzy są wynikiem stałego współzawodnictwa między poszczególnymi osobami, grupami i instytucjami. W rezultacie tej rywalizacji ulegają one ciągłym zmianom i tworzą wiecznie zmieniający się układ równowagi sił.

Możemy rozróżnić cztery kategorie źródeł władania, których kontrola jest podstawą władzy. Należą do nich możliwości w zakresie kontroli:

1) środków produkcji (ziemi, kapitału, siły roboczej, maszyn systemu dystrybucji i systemu rozdzielnictwa, finansów publicznych);

2) środków przemocy (kontrola policji, wojska, więziennictwa, itp.);

3) środków orientacji (ideologii, religii, nauki, badań naukowych, oświaty, systemu wartości, wzorców i symboli);

4) środków organizacji (kontrola lojalności grup zainteresowań, organizacji pracodawców i związków ludności, kontrola zdolności reorganizacji, kontrola procesów planowania, kontrola sieci łączności itp.).

Należy wziąć pod uwagę, że walka o źródła władania nie jest grą bezwynikową, gdyż długoterminowe procesy podejmowania decyzji charakteryzują się powstawaniem nowych źródeł władania.

Omówione pojęcia są podstawą do sformułowania definicji władzy. Z tego punktu widzenia władza jest kategorią potencjalną, która tylko wtedy ma faktyczne znaczenie, jeśli jest wykorzystana w sytuacji wspólnych zależności między osobami, grupami i instytucjami.

Źródła władania, będące podstawą władzy, są stosowane przez jednostki i grupy w sposób, który oddziałuje na inne osoby w celu robienia lub zaniechania czegoś, co jest przeciwko ich pierwotnym preferencjom lub bezpośrednim interesom jednostek działających. Tę wzajemną zależność obrazuje fakt, że wykorzystywanie władzy ma zawsze swoją cenę. Dlatego też badanie zmieniającego się układu sił w długotrwałych procesach decyzyjnych wymaga zwrócenia uwagi na zmieniające się ciągle pozycje sił oddziaływania podmiotów formalnych i nieformalnych w odniesieniu do siebie i opartych na ciągle zmieniającej się kontroli różnych źródeł władzy. Z tego punktu widzenia podmioty formalne i nieformalne nie są oddzielnymi grupami. Wprost przeciwnie. Tak jak właściciel ziemi i jego pracownicy czy też dwie drużyny piłki nożnej grające mecz, dwie lub więcej walczących armii

- podmioty formalne i nieformalne tworzą ściśle powiązaną sieć powiązań i stosunków społecznych. Formalne podmioty polityki nie mogą istnieć bez podmiotów nieformalnych i odwrotnie. Badanie układu równowagi sił sprowadza się do badania struktur powiązań i stosunków społecznych.

W celu wykorzystania tak zarysowanej koncepcji w empirycznych badaniach naukowych należy postawić następujące pytania:

- jakie jest formalne postępowanie w omawianym procesie decyzyjnym?

- kim są osoby podejmujące decyzje?

- kim są podmioty formalne i nieformalne w różnych etapach formalnego postępowania?

- kim są pojedyncze osoby, grupy czy instytucje kontrolujące tak wiele źródeł władania, że mogą uczestniczyć cały czas w procesie decyzyjnym?

- kim są podmioty formalne i nieformalne, zdolne uzyskać dostęp do podejmujących decyzje i jakich źródeł władania używają najczęściej?

- jakie są stosunki między podmiotami formalnymi a nieformalnymi z punktu widzenia użycia zwrotu "językowego"? Zdobycie informacji o przesunięciach w zakresie równowagi sił jest możliwe dzięki badaniu zwrotów "mnie", "tobie" i "my", "oni" jako obraz relacji między grupami formalnymi i nieformalnymi, np: jak się oni wzajemnie nazywają? jak się widzą wzajemnie podczas prowadzenia polityki?

- czy użycie źródeł władania i wymienionych zwrotów zmienia się w procesie decyzyjnym?

- czy następuje gwałtowna zmiana pozycji osób uczestniczących w procesie?

- czy niektóre podmioty zewnętrzne stają się podmiotami wewnętrznymi i odwrotnie?

Odpowiedzi na te pytania mogą dostarczyć informacji o zmianach w układzie równowagi sił. Im większe zmiany w użyciu źródeł władania i wymienionych zaimek, im większa mobilność między podmiotami formalnymi i nieformalnymi, a także samymi podmiotami formalnymi, im większa dostępność decydentów do PF i PNF, tym bardziej intensywnie zmieniają się relacje wpływów i bardziej prawdopodobne staje się, że w procesie decyzyjnym dojdą do głosu inne kryteria; wobec czego podjęta decyzja będzie inna niż można się tego było spodziewać na podstawie wcześniejszego etapu.

Ramy tego artykułu nie pozwalają odpowiedzieć na wszystkie postawione pytania. Ograniczymy się do podania tylko kilku przykładów, aby udowodnić, że odpowiedzi na te pytania mogą być znalezione w długofalowych procesach decyzyjnych.

Badania dotyczące wzajemnej zależności podmiotów formalnych i nieformalnych w procesach podejmowania decyzji wyjaśniają strukturę rozwoju sił oddziaływania w różnych społecznościach. Należy się spodziewać, że taka wiedza sprawi, że pytania typu: "kto jest winny za moją obecną pozycję?" lub "kto jest gotów być kozłem ofiarnym?" zadane podczas publicznych dyskusji (dotyczące energii nuklearnej, rozwoju zbrojeń, praw człowieka, bezrobocia, zanieczyszczenia środowiska czy dialogu północ-południe) będą miały mniejsze znaczenie. Badania powinny być skierowane na te mechanizmy współzależności, które mają taki efekt strukturalny, że mogą określać aktualny zakres równowagi sił oddziaływania. Powinny one również szukać takich rozwiązań i strategii politycznych, które mogłyby być użyte, aby zmienić obecną, niestabilną równowagę, w bardziej stałą, tzn. bardziej użyteczną i sprawiedliwą.

O tych podstawowych aspektach struktury społecznego rozwoju pisał N. Elias². Jego głębokie dociekania mogłyby być zastosowane w bardziej nowoczesny sposób w badaniach dotyczących sił oddziaływania zarówno w krajach o silnych rządach interwencjonistycznych, działających w sposób planowany lub nieplanowany, jak i w krajach, w których państwo interweniuje w procesy społeczne tylko w ograniczonym stopniu.

W niniejszym artykule wykorzystano te koncepcje, przedstawiając układ równowagi sił w długofalowych procesach decyzyjnych, w dziedzinie planowania przestrzennego i regionalnego oraz planowania infrastruktury w państwie pluralistycznym, jakim jest Holandia.

3. Wstępne uwagi na temat planowania przestrzennego i planowania infrastruktury w holenderskim systemie politycznym

W celu omówienia problemu Markerwaardu należy podać informacje dotyczące formalnych aspektów prowadzenia polityki przestrzennej i planowania infrastruktury.

² N. E l i a s, *Wat is sociologie?* Utrecht 1971.

Infrastrukturę techniczną możemy zdefiniować jako urządzenia techniczne (w większości z zakresu inżynierii i gospodarki wodnej) konieczne dla podejmowania różnych społecznych działań. Inwestycje infrastrukturalne mogą być różnie klasyfikowane. Z punktu widzenia planowania przestrzennego możemy zastosować następujący podział:

a) inwestycje wyodrębnione (niezależne), np.: wyspa na lokalizację przemysłu na Morzu Północnym, planowany polder Markerwaard, ewentualna budowa drugiego międzynarodowego portu lotniczego;

b) inwestycje uzależnione, będące częścią jakiegoś systemu, np.: węzły autostrady, węzły kolejowe, przepompownie na drodze przebiegu rurociągów itp.;

c) inwestycje infrastrukturalne liniowe, np.: autostrady, drogi wodne, elektryczne linie wysokiego napięcia; w większości przypadków, ta infrastruktura narzuca wyłącznie użytkowanie zajmowanego terenu na inne cele;

d) inwestycje infrastrukturalne płaskie (przestrzenne), np.: tereny wojskowe, lotniska, porty morskie, obszary ze słodką wodą, tereny rekreacji i wypoczynku, poldery; tereny potrzebne na tego rodzaju infrastrukturę mogą być wykorzystane dla wielu celów.

Plan w zakresie infrastruktury wymaga posiadania dużego obszaru ziemi. Jest to plan o długim horyzoncie czasowym i ma także duży wpływ na rozwój przestrzenny kraju. Charakteryzuje się wysokimi kosztami kapitałowymi i potrzebą publicznego podejmowania decyzji. Przygotowanie i realizacja obiektów z zakresu infrastruktury wymaga udziału zarówno instytucji i biur rządowych, jak i form prywatnych. Dla niektórych planów (np.: meliorowanie ziemi, planowanie lotnisk, autostrad i kolei) konieczny jest specjalny sektorowy system planowania, np.: ochrony środowiska, rekreacji, dostawy energii, wojska, komunikacji, transportu itp. Polityka sektorowa zmierza do zapewnienia najlepszych warunków dla danej działalności³. Cechą charakterystyczną tych sektorów jest ich zaangażowanie zarówno w przygotowanie, jak i wykonanie planów. Przestrzenne aspekty różnych planów infrastruktury muszą być koordynowane. Jest to głównie zadanie krajowych władz odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne - ministra gospodarki mieszkaniowej i planowania przestrzennego oraz Krajowej Rady Planowania.

³ Definicja sektora pochodzi z Ministerstwa Gospodarki Mieszkaniowej i Planowania Przestrzennego, opublikowanej w: *The Rules of Physical Planning, the Hague 1979, s. 7.*

Ponieważ każdy system planowania ma swoją własną strukturę instytucjonalną i organizacyjną, swój zakres kompetencji i własne sposoby prowadzenia polityki - podejmowanie decyzji jest przeważnie dwutorowe. Każda ścieżka prowadzi do własnych skutków, ale oczywiście są próby koordynacji. Niektóre procesy są zsynchronizowane i istnieje szereg pośrednich powiązań wzdłuż linii kontaktowych.

Rząd stworzył dwa nowe instrumenty, aby podtrzymać koordynację w prowadzeniu polityki infrastrukturalnej. Pierwszym instrumentem jest plan strukturalny (PS), drugim - procedura kluczowych decyzji w planowaniu (PKD).

Plan strukturalny, który jest przedstawiany na mapach, odnosi się do głównych wytycznych i zasad długofalowej polityki (25-30 lat) prowadzonej w sektorze polityki rządowej, mającej ważne konsekwencje przestrzenne (np.: dopływ energii, komunikacja, transport). Prowadzi on (PS) do głębszego zrozumienia aspektów planowania przestrzennego. Plany strukturalne są przeglądane (rewidowane) w regularnych odstępach czasu, np. co 5 lat, a także poddawane procedurze kluczowych decyzji (PKD) w planowaniu przestrzennym kraju. Procedura ta odnosi się do następujących rodzajów decyzji dotyczących:

a) głównych założeń i zasad, które są obiektem zainteresowania krajowej polityki planowania przestrzennego;

b) bieżących planów polityki ważnych dla krajowej polityki planowania przestrzennego i różniących się od ustalonych głównych założeń i zasad;

c) bieżących planów polityki, ważnych dla krajowej polityki planowania przestrzennego, przewidujących ustalenia nowych założeń i zasad.

Procedura PKD ma 10 faz.

1. Rada Ministrów decyduje czy zostanie wprowadzony proces podejmowania kluczowych decyzji⁴.

2. Obrady między departamentami, jeśli to konieczne, najpierw w oficjalnej radzie doradczej sektora aktualnie branego pod uwagę, a następnie w Krajowym Komitecie Planowania Przestrzennego.

⁴ Jak dotychczas Rada Ministrów zdecydowała zinstytucjonalizować to postępowanie m. in. w odniesieniu do: a) wszystkich części "Trzeciego raportu o planowaniu przestrzennym", tzn. "Raportu ogólnego" (cz. 1), "Raportu o urbanizacji" (cz. 2), "Raportu o obszarach rolniczych" (cz. 3); b) wszystkich ogólnych zarysów planów, jak np. zaopatrzenia w wodę do celów przemysłowych i pitnych, komunikacji i transportu, budownictwa mieszkaniowego, planowania krajowego.

3. Obrady w Rządowym Komitecie Planowania Przestrzennego i Środowiska, a następnie w Radzie Ministrów.

4. Publikacja decyzji; opublikowanie decyzji, spotkania informacyjne.

5. Tworzenie udogodnień dla demokratycznego udziału, publiczne spotkania. Konsultacje administracyjne z władzami niższego szczebla.

6. Polecenia od Rady Doradczej Planowania Przestrzennego i Rady Ministrów dla jednostek przygotowujących plan.

7. Obrady w Rządowym Komitecie Planowania Przestrzennego i Środowiska.

8. Publikacja decyzji rządu, przekazanie decyzji Drugiej Izbie.

9. Konsultacje między rządem a Drugą Izbą (debata parlamentarna). Rząd może uprawomocnić decyzję po sześciu miesiącach pod warunkiem, że wcześniej nie było zastrzeżeń co do tej decyzji.

10. Publikacja ostatecznej pełnej decyzji.

Jako część tego postępowania są przygotowywane udogodnienia dla demokratycznego udziału w postanowieniach rządu (towarzyszą im liczne reklamy i informacje). W praktyce te udogodnienia wywołują zamierzony skutek. Jednocześnie rząd prowadzi konsultacje z niższymi władzami, szczególnie z radami gminnymi i miejskimi. Równie chętnie przyjmowane są rekomendacje od Rady Nadzorczej Planowania Przestrzennego (RNPP) i innych ciał nadzorczych.

Na podstawie poglądów i opinii uzyskanych w drodze publicznej konsultacji rząd rozpatruje ponownie uchwałę dotyczącą polityki i ogłasza decyzję. Decyzja rządowa przedstawiona jest Drugiej Izbie, która ma sposobność dalszej dyskusji z rządem przez okres sześciu miesięcy. W przypadku kluczowych decyzji (procedura PKD) Izba usiłuje, czasem bardzo energicznie, wpłynąć na rządowe decyzje za pomocą tzw. "podań dotyczących poprawek" (np. zaproszenia do rządu celem zrobienia pewnych poprawek).

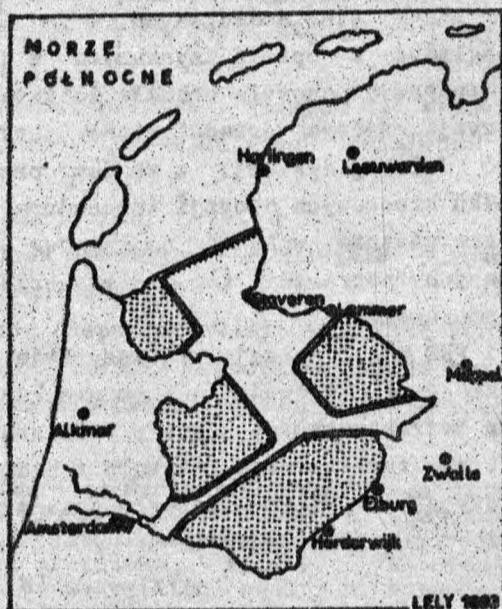
Procedury SOP i PKD nie oznaczają, że wszystkie problemy koordynacji na szczeblu krajowym, w dwuszczełkowym procesie podejmowania decyzji dotyczących infrastruktury, zostały rozwiązane. Jednakże te problemy nie są głównym tematem tego artykułu i będą poruszone w innym miejscu⁵. Przyczyną, dla której została przedstawiona definicja PS i PKD było poinformowanie o głównych aspektach procesów decyzyj-

⁵ Por. H. G o v e r d e, *Infrastrukturplanning: noodzaak van verksterking van ruimtelijke facetvisie*, Nijmegen 1982.

nych, dotyczących infrastruktury, a szczególnie zamierzonej budowy polderu Markerwaard.

4. Plan Zuyder Zee i procedura PKD dotycząca zamierzonej budowy polderu Markerwaard

Zuyder Zee istniało od 1300 r. jako wąskie morze wewnętrzne podane przypływom. Sztormy północno-zachodnie przynosiły tu olbrzymie ilości wody, podnosząc jej poziom o kilka metrów, co zagrażało obszarom znajdującym się w sąsiedztwie. W przeszłości tamy często nie wytrzymywały naporu wody i okoliczne ziemie były zatapiane. W 1667 r. słynny inżynier H. Stevin wysunął plan, na podstawie którego morze Zuyder Zee miało być zamknięte i większa jego część miała być osuszona. Jednakże w tym czasie projekt ten był technicznie niewykonalny. W ciągu następnych dwóch stuleci przedstawiono szereg projektów, ale dopiero w 1918 r. parlament zatwierdził propozycję inżyniera Lely z 1893 r. (zob. rys. 1), a minister transportu i gospodarki wodnej wydał uchwałę o utworzeniu, a właściwie odcięciu Zuyder Zee.



Rys. 1

Cele zamknięcia i osuszenia Zuyder Zee w 1918 r. można, w największym skrócie, przedstawić następująco:

- 1) zwiększenie bezpieczeństwa dzięki zmniejszeniu długości brzegu;
- 2) zwiększenie produkcji żywności (w 1918 r. w Holandii były niedobory żywnościowe);
- 3) zwiększenie ilości gospodarstw rolnych (w tym czasie był olbrzymi popyt na ziemie rolnicze);
- 4) polepszenie gospodarki wodnej;
- 5) kontrola stopnia zasolenia wód;
- 6) poprawa komunikacji (przez zmniejszenie odległości komunikacyjnych).

Po drugiej wojnie światowej nowo odzyskana ziemia została wykorzystana nie tylko w rolnictwie, ale również dla przemysłu i rekreacji⁶.

Ostatni etap projektu Markerwaard nie został jeszcze wykonany. Od 1950 r. przedstawiono wiele planów możliwie najlepszego zagospodarowania Markerwaardu, ale żaden z nich nie został zatwierdzony.

Pod koniec lat sześćdziesiątych wielu ludzi niepokoił standard życia w społeczeństwie, w którym istniała nadprodukcja i zanieczyszczenie środowiska. W Holandii ten ogólny niepokój wyrażał się w opozycyjnej aktywności pewnych grup nacisku i grup interesu. Chodziło o celowość kontynuacji na dużą skalę projektów infrastruktury, np.: podziemnego systemu komunikacji w Amsterdamie, planu "Delta", projektu budowy drugiego międzynarodowego lotniska, planu budowy polderu Markerwaard, planu budowy nowych autostrad itp.

Szczególnie żywą dyskusję na temat celowości kontynuowania planu Zuyder Zee wywołał nieoficjalny projekt rządowy skierujący do budowy drugiego międzynarodowego lotniska w Markerwaardzie.

Warto tu przytoczyć kilka historycznie ważnych dat, dotyczących działalności podmiotów formalnych odnośnie tego obszaru:

1972 r. - minister transportu i gospodarki wodnej (sektor planowania) publikuje głosy w dyskusji dotyczącej Markerwaardu. Przedstawione zostaje 6 propozycji dotyczących planu budowy polderu (w tym jedna przeciwna). Jednakże wszystkie te propozycje wykazują silny popyt na infrastrukturę gospodarki wodnej. Komitet Zuyder Zee (KZZ),

⁶ N. E l i a s, J. S c o t s o n, The Established and the Outsiders, London 1965.

podkomitet Rady Waterstaat, czyli rada doradcza składająca się z ekspertów, ministra transportu i gospodarki wodnej, organizują procedurę partycypacji społecznej.

1974 r. - rząd decyduje, że problem Markerwaardu zostanie poddany procedurze kluczowych decyzji (PKD) - metoda w ujęciu liniowym lub planowania przestrzennego.

1976 r. - większość Komitetu Zuyder Zee opowiada się za utworzeniem polderu Markerwaard. Polder powinien powstać zgodnie z nowym planem. Rada Waterstaat akceptuje ten punkt widzenia. Mniejszość Komitetu Zuyder Zee (przedstawiciele 3 ministerstw i jednej organizacji ochrony środowiska i naturalnego krajobrazu) nie jest przekonana co do celowości utworzenia polderu i występuje o odłożenie tej decyzji o co najmniej 10 lat.

1979 r. - Krajowy Komitet Planowania Przestrzennego, składający się z wyższych urzędników państwowych uczestniczących w procedurze PKD, niepublikowaną uchwałą zaleca rządowi budowę polderu Markerwaard.

1980 r. - w styczniu rząd prosi o dokładną analizę kosztów-korzyści dotyczących Markerwaardu. 20 czerwca rząd decyduje się opublikować wytyczne dotyczące budowy polderu. Jest to początek publicznej części procedury PKD.

1981 r. - 15 czerwca jest ostatnim dniem wpływania opinii do Rady Nadzorczej Planowania Przestrzennego. Nigdy przedtem tak wiele osób (ok. 20 000 - głównie reprezentujących podmioty nieformalne) nie uczestniczyło w publicznej dyskusji. Z tych 20 000 osób, 661 dało różne odpowiedzi na wytyczne polityki rządu.

Rozkład 661 respondentów

Jednostki niezorganizowane	344	52%
Organizacje:		
- rolnicze	69	10,4%
- ochrony środowiska przyrody i krajobrazu	24	3,7%
- wypoczynku nad wodą	15	2,3%
- inne	46	6,9%
Prowincje i jednostki miejskie	45	7%
Grupy dyskusyjne	22	3,3%
Pozostałe	96	14,5%
	661	100%

1982 r. - w maju Rada Doradcza do Spraw Planowania Przestrzennego (RD PP) przygotowuje swoje porady. To doradztwo nie będzie anonimowe. Część członków rady jest za, inni przeciw osuszeniu (polderyzacji). Trzecia grupa nie chce się jeszcze zdecydować, ponieważ ciągle czują się niedoinformowani o kilku istotnych sprawach ważnych dla ich ostatecznej decyzji.

Należy zwrócić uwagę, że wszystkim tym etapom w formalnym postępowaniu od 1972 r. towarzyszyły liczne akcje ze strony podmiotów nieformalnych. Dyskusje na ten temat odbywały się w klubach, bibliotekach, szkołach, domach kultury, na ulicach, w prasie, radiu i telewizji.

Budowa kanału między Enkhuizen i Lelystad, w 1973 r. była okupowana kilka dni przez osoby protestujące (podmioty nieformalne). Opublikowano szereg broszur i prac naukowych.

Rezultatem zainteresowania opinii publicznej budową polderu było to, że w 1978 r. 2/3 holenderskiej populacji miało swoje zdanie na temat Markerwaardu. Spośród nich 57% było przeciwko powstaniu polderu. Jest to zupełnie inny wynik niż podano w podobnych opracowaniach naukowych w 1972 r. W owym czasie 23% Holendrów myślało, że polder już został utworzony, pozostali nie zdawali sobie sprawy, że jego budowa stanie się kiedykolwiek problemem politycznym. Obecnie nie ma już powszechnego aplauzu dla planu Zuyder Zee. Przy zaporze Barrier Dam znajduje się pomnik, na którym wypisano słynny slogan: "Naród, który jest żywotny buduje dla przyszłości". Coraz większa liczba ludzi w Holandii jest obecnie zdania, że dalsze odzyskiwanie ziemi nie jest jedynym sposobem, aby uwidocznić żywotność narodu.

5. Przykłady zmian w układzie równowagi sił między podmiotami formalnymi a nieformalnymi w procesach decyzyjnych dotyczących Markerwaardu

W procesie podejmowania decyzji o zagospodarowaniu Markerwaardu uczestnicy formalni i nieformalni są od siebie uzależnieni. Ich przyszłość jest związana z końcową decyzją. Na przykład, wyżsi urzędnicy państwowi będą musieli podjąć inną pracę, jeśli polder nie zostanie utworzony w najbliższej przyszłości. Z drugiej strony, niektórzy uczestnicy grup przeciwnych, np. rybacy poławiający na tym terenie, będą w podobnej sytuacji, jeśli polder faktycznie powstanie.

Formalne i nieformalne podmioty polityki stale współzawodniczą o najlepszą pozycję wpływów lub najlepszy układ równowagi sił oddziaływania, aby mieć łatwy dostęp do decydentów. Układ równowagi sił oparty jest na pozycjach władzy zależnych od dostępu i możliwości użycia źródeł władania. Do tej pory, w polityce dotyczącej Markerwaardu najważniejsze źródła władania, to kontrola nad środkami orientacji i organizacji (por. definicja w części 1). Oczywiście taki projekt budowy polderu może być zrealizowany tylko wtedy, gdy dostępne są fundusze państwowe. W końcowej fazie procesu decyzyjnego kontrola nad tymi źródłami władania będzie decydująca. Jednakże na etapach przygotowawczych kontrola nad środkami orientacji i organizacji jest czynnikiem bardzo ważnym. Dlatego też, w tej części artykułu większość przykładów dotyczy relacji społecznych między podmiotami formalnymi i nieformalnymi, ubiegającymi się o kontrolę nad źródłami władania.

5.1. Opinia na temat siły oddziaływania

Zanim podane zostaną przykłady warto prześledzić, w jaki sposób powyższe podmioty postrzegają wzajemnie pozycje władzy, tj. siły oddziaływania.

Jeśli chodzi o zagadnienie Markerwaardu, badania dotyczące opinii o relacjach sił nigdy nie były robione. Jak wiadomo, istnieją tylko informacje; w jaki sposób odczuwa tę relację sił społeczeństwo, a w szczególności wyżsi urzędnicy państwowi, członkowie parlamentu itp. Nie ma zaś badań szczegółowych dotyczących uczestników nieformalnych. Tabela 1 podaje ograniczony zakres informacji. Ogół społeczeństwa i wyżsi urzędnicy państwowi, podobnie odbierają siły oddziaływania tych ostatnich, ale generalnie różnica w odbieraniu relacji sił między społeczeństwem a członkami parlamentu jest mniejsza niż między społeczeństwem, a wyższymi urzędnikami państwowymi.

Z drugiej strony, większość urzędników państwowych uważa, że grupy aktywne (w większości podmioty nieformalne) mają większą siłę oddziaływania, niż się im wydaje. Jednakże wpływy te są nisko oceniane przez społeczeństwo i członków parlamentu. Jak wynika z tab. 1 60% urzędników państwowych uważa, że prasa (również współuczestnik decyzji politycznych) ma duży wpływ.

T a b e l a 1

Porównanie percepcji relacji sił między elitą a społeczeństwem
w 1973 r. (w % osób przekonanych,
że podmioty danej kategorii mają "znaczący wpływ na decyzje")

Podmioty	Społeczeństwo	Członkowie parlamentu	Wyżsi urzędnicy państwowi	Różnica	
				między społeczeństwem a członkami parlamentu	między społeczeństwem a wyższymi urzędnikami państwowymi
Ministrowie	77	88	76	11	1
Członkowie parlamentu	75	74	71	1	4
Wyborcy	12	28	42	16	30
Związki	60	44	77	16	17
Związki rolników	10	44	39	34	29
Związki małych firm	10	21	36	11	26
Związki pracodawców	49	43	37	6	12
Starsi urzędnicy państwowi	43	58	37	15	6
Prasa	38	40	60	2	22
Grupy aktywne	12	14	40	2	28
Kościoły	6	10	19	4	13
Przeciętna różnica				11	17

Źródło: S. J. Eldersveld, J. Kooiman, Th. van der Tak, *Elite Images of Dutch Politics, Accommodation and Conflict*, Ann Harbor, Haga 1981, s. 216.

Na koniec możemy stwierdzić, że panuje zgodna opinia wśród tych trzech analizowanych grup, co do tego, że formalni uczestnicy procesu decyzyjnego, tj. ministrowie i parlament, mają największe możliwości z uwagi na wyczuwalne większe możliwości dostępu do źródeł władania.

5.2. Badania naukowe

Na każdym etapie przygotowania decyzji w planowaniu przestrzennym czy sektorowo-gałęziowym muszą być podejmowane pewne badania. Metody badań różnią się w kolejnych fazach. Im bliżej do momentu podjęcia decyzji, tym bardziej badania koncentrują się na słuszności decyzji. Im dłuższy jest okres poprzedzający podjęcie decyzji, tym bardziej badania poszukują nowych rozwiązań. Następnie należy odpowiedzieć na takie pytania: kto decyduje, kiedy i jakie badania są podejmowane? kto może dać dostęp do środków na badania? kto decyduje, które wyniki badań należy opublikować?

Po zapoznaniu się z odpowiedziami na te pytania, nasuwa się wniosek, że urzędnicy głęboko zaangażowani w prace (tzn. członkowie Krajowej Rady Polderów Jeziora Yssel - KRPJY i Rady Planu Zuyder Zee - RPZZ) mają przewagę kontroli nad środkami na badania w porównaniu z pozostałymi grupami formalnymi i nieformalnymi oraz instytucjami przeciwnymi powstaniu polderu.

Krajowa Rada ma przykładowo pięćdziesięcioletnie doświadczenie w prowadzeniu badań i zatrudnia ponad 200 osób mających bardzo szeroki zakres kwalifikacji badawczych. Natomiast grupy przeciwe powstaniu polderu nie mogą sobie pozwolić nawet na jednego naukowca, zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin. Mogą korzystać tylko z pewnych wycinkowych badań, prowadzonych na Uniwersytecie przez studentów.

Podczas publicznej części procedury podejmowania kluczowych decyzji (PKD) większość aktywnych podmiotów nieformalnych żądała większego napływu informacji dotyczących możliwości powiększenia obszaru słodkich wód, ale bez dalszego odzyskiwania (tworzenia polderu). Żądano informacji dotyczących nie tylko polityki rządu, ale również innych rozwiązań alternatywnych. Celem było uzyskanie odpowiedniej skali porównania. W tej części procedury wniesiono wiele nowych badań, jednakże członkowie KRPJY i RPZZ sprawowali kontrolę nad środkami na badania, uniemożliwiając zrobienie planu ogólnego dla użytkowania obszaru odsolonej wody.

5.3. Ideologia

Prawie każdy Holender bierze dosłownie następujące stwierdzenie: "Bóg stworzył świat, ale tylko Holendrzy stworzyli swój własny kraj". Taki pogląd jest odpowiednią bazą dla powstania nowych planów z zakresu inżynierii wodnej.

Uczestnicy formalni i nieformalni, którzy popierają budowę polderu, apelują do holenderskiej, narodowej tradycji walki narodu z wodą, podkreślając niebezpieczeństwo wynikające z zalewania terenów przez morze i rzeki. Stuletni Plan Zuider Zee jest częścią tej tradycji i musi być skończony, tak jak zamierzano. Pracowali nad nim najlepsi holenderscy inżynierowie. Prace te są znane na całym świecie i są dobrym produktem eksportowym. Polder stworzy nowe tereny dla urbanizacji, rekreacji, rolnictwa, budowy lotniska, planów energetycznych i wszystkiego co będzie potrzebne w pierwszej połowie XXI w. Wobec tego należy zbudować kolejny polder Markerwaard.

Jednakże w latach siedemdziesiątych doszły do głosu nowe wartości - ochrona środowiska naturalnego - wobec czego wielkie plany infrastruktury zmierzające do rozwiązania własnych problemów muszą być wnikliwie przedyskutowane. Odnowa urbanistyczna jest lepsza niż tworzenie polderu. Te nowe wartości stały się bardzo ważne w upolitycznionym społeczeństwie. Inspirują one wiele organizacji przeciwnych odzyskiwaniu polderu.

Jedna z partii politycznych, która silnie podkreśla i faworyzuje problemy ochrony środowiska ma obecnie kilku przedstawicieli w gabinecie. Nawet jeden z najbardziej ważnych decydentów, minister komunikacji i gospodarki wodnej jest osobiście członkiem tej partii politycznej. Jeśli zaś chodzi o kontrolę nad ideologią, jako źródło władania, to grupy i instytucje opowiadające się za Markerwaardem - straciły część ze swej władzy w ostatniej dekadzie.

5.4. Symbole

Celem użycia symboli jest podtrzymanie i odwołanie się do głównych wartości w ideologii dotyczącej specjalnego zagadnienia. Zwolennicy polderu kontrolują całkiem pokaźny budżet, który częściowo używany

jest na tworzenie symboli i reklamy w postaci np. pomnika twórcy planu Zuyder Zee - inżyniera Lely czy nowoczesnej architektury biurowców instytucji nadzorujących budowę w Lelystad - mieście zlokalizowanym w centrum całego projektu. Stworzyli również wielkie centrum informatyczne, urabiające pozytywną opinię publiczną, organizują też jubileusze, a także wielkie naukowe spotkania, np. na temat: "Polderzy świata 1982". Symbole te i reklama mają spotęgować wrażenie, że projekt planu jest bardzo ważny i jego kontynuacja jest najlepszym rozwiązaniem.

Dotychczas uczestnicy wewnętrzni (formalni) propolderowi mieli za sobą dużą grupę uczestników zewnętrznych. Ale w okresie lat siedemdziesiątych grupy antypolderowe odniosły sukces tworząc własne symbole, jak np.: plakaty, demonstrujące spadek standardu życia, plakaty przedstawiające tradycyjne łodzie rybackie, porty i ptaki na obszarach słodkiej wody itp. A nawet kilka razy rybacy z rejonu polderu pozwalali publiczności bezpłatnie odwiedzać statki, aby uzyskać poparcie społeczne dla ich pracy i ich interesów. Jednakże, do tej pory, grupy propolderowe górują w użyciu symboli jako podstawy zyskania wpływów.

5.5. Procesy planowania

Jedno z najważniejszych źródeł władania, to kontrola nad procesami przygotowania i podejmowania decyzji. Formalnie, to źródło władania jest całkowicie kontrolowane przez decydentów. Rada Ministrów, na polecenie swoich zainteresowanych ministrów, podejmuje decyzje dotyczące np.: czy zastosuje się postępowanie PKD w stosunku do planu, jaka będzie decyzja rządu po publicznych dyskusjach i opiniach rad doradczych.

Ponieważ decyzje te przygotowywane są przez urzędników państwowych, szczególnie wyższych rangą, zatem grupy formalne, mające bezpośredni dostęp do decydentów, mogą wpływać na proces podejmowania decyzji. W gronie podmiotów formalnych stanowisko urzędnika państwowego wyższego rangą, jest bardzo wpływowe. Biorą oni również udział w procesie negocjacji nad treścią formułowanych rekomendacji dla organizacji doradczych. W tym szczególnym przypadku wspomniani urzędnicy rzeczywiście wierzyli, że muszą partycypować w każdej fazie procedury. Dlatego też zapewniają oni możliwości partycypacji urzęd-

ników wyższej rangi w administracji zainteresowanych polderyzacją w dyskusjach organizowanych w społecznych grupach.

Jest jeszcze jedna interesująca grupa między podmiotami formalnymi popierającymi polder. Próbuje ona kontrolować postępowanie w możliwie jak największym stopniu. Te podmioty formalne są członkami niższych organów rządu. W procedurze PKD rząd musi prosić ich o opinię dwa razy. Pierwszy raz - zanim opublikuje zamiary polityki, i drugi - po publicznym udziale (dyskusji), tj. zanim gabinet podejmie decyzję. Niektórzy członkowie władz niższego szczebla są członkami lub nawet prezesami zainteresowanych rad nadzorczych (np. Rady Waterstaad). Zajmując takie stanowisko mają dobrą okazję do kontrolowania tej części postępowania. Jak z tego wynika niektórzy uczestnicy wewnętrzni są tak głęboko zaangażowani w kontrolę postępowania, że w jego toku celowo powodują opóźnienia, co w rzeczywistości powstrzymuje postęp. Mimo ostatnich zmian grupy przeciwne polderowi mają jeszcze małą kontrolę nad procesem podejmowania decyzji. Należy jednak wziąć pod uwagę dwa fakty. Jak już wspomniano wcześniej minister transportu i gospodarki wodnej, jeden z ważniejszych decydentów, jest członkiem partii politycznej, która nie popiera planu dotyczącego Markerwaardu. Po drugie, podmioty zewnętrzne przeciwne polderowi, mają mandat dla swych członków w APPC.

Jednakże grupy i instytucje przychylne planowi Markerwaardu mają większe możliwości kontroli nad procesem podejmowania decyzji. Z drugiej jednak strony - przeciwnicy Markerwaardu mają również swoich zwolenników i nawet bardzo ważny decydent nie może podjąć decyzji na korzyść planu Markerwaard nie stwarzając sobie politycznych trudności.

5.6. Środki przekazu informacji

W ostatniej dekadzie propozycje przeciwne planowi Markerwaard nabrały dużego rozgłosu. Od początku lat siedemdziesiątych prasa, radio i telewizja aktywnie popierały projekt Zuyder Zee. Obecnie jednak cztery z siedmiu gazet krajowych są przeciwne budowie polderów. W radiu i telewizji coraz częściej podważa się celowość kontynuacji projektu Zuyder Zee. Niektóre grupy są wyraźnie w opozycji do Markerwaardu, inne, po zapoznaniu się z dwiema możliwościami, wyrażają wątpliwość w celowość kontynuacji planu. W wyniku tego telewi-

zja otrzymała specjalne fundusze na filmy, które podtrzymywałyby antypolderowe stanowisko.

Podmioty zewnętrzne będące za rozwojem Jeziora Marker, jako zbiornika słodkiej wody, wydały wiele publikacji poświęconych temu problemowi i publikują szereg czasopism. Jest całkiem prawdopodobne, że wszystkie te zabiegi miały duży wpływ na opinię publiczną. Przypuszczalnie istnieje również związek między wprowadzeniem nowych symboli a stopniem kontroli - siatki łączności, na korzyść własnych propozycji.

Na początku artykułu sugerowano, że wspólna zależność podmiotów wewnętrznych i podmiotów zewnętrznych w długofalowych procesach podejmowania decyzji wyjaśni strukturę rozwoju układu równowagi sił.

Zmiany w układzie równowagi sił między wzajemnie zależnymi grupami mogą być prześledzone na podstawie badań społecznej spójności w grupie podmiotów wewnętrznych i podmiotów zewnętrznych, a także między nimi, sposobu w jaki wzajemnie się określają językowo - jakimi etykietkami opatrują się nawzajem, a także na podstawie tematów, które poruszają w wypowiedziach i wywiadach. Takie badania odnośnie Markerwaardu nie zostały jeszcze podjęte. Dlatego też możemy podać tylko wyrywkowe informacje na temat układu równowagi sił.

5.7. Zmieniające się związki społeczne, etykietowanie i dalsze tematy wynikające jako wskaźniki zmian w równowadze sił

Uczestnicy zewnętrzni, a więc lokalne grupy interesów, przeciwne polderowi Markerwaard stworzyli koalicję mającą na celu koordynację środków organizacji w różnych grupach działania i nacisku. Począwszy od wiosny 1979 r. starają się one współpracować w jak najszerszym zakresie. Ich rosnąca spójność prowadzi do powstania obrazu ich własnego "ja" (kim jesteśmy) oraz określenia kim są "oni" (zwolennicy polderu). Tym samym uruchomiony zostaje proces etykietowania - naznaczanie. Jednak stykisty są głównie reprezentowane przez dysponujące władzą podmioty formalne. Określił to N. Elias, po badaniach wykonanych z J. Scotsonem w okolicy jednego z dużych angielskich miast i napisał esej o "podmiotach formalnych i nieformalnych"⁷.

⁷ E l i a s, op. cit.

W tym przypadku podmioty wewnętrzne stwierdzają: jesteśmy "ludźmi czynu", pozostali "oni" tylko dyskutują. To my stwarzamy nowe możliwości dla społeczeństwa, oni są tylko zachowawczymi konserwatystami. My chcemy decyzji, oni nie. My akceptujemy pewne ryzyko, oni lanaują slogan "przede wszystkim bezpieczeństwo". W rzeczywistości jednak ludzie "czynu" nie mogą zrobić nic sami. Są oni zależni od ludzi "dyskutujących". Postępowanie PKD musi być pozytywnie zatwierdzone zanim zostanie wprowadzone w życie.

Czasami jednak "etykiety" nie odpowiadają rzeczywistości. Jeśli ludzie "dyskutujący" chcą np. wprowadzić w życie badania mające na celu wykorzystanie słodkiej wody, ludzie "czynu" występują z niekończącymi się negocjacjami i odmawiają subsydiowania takich badań. Z drugiej strony, zwolennicy polderu żądają przeprowadzenia badań w celu przedstawienia argumentów za Markerwaardem i zatwierdzenia decyzji. W trakcie postępowania PKD wychodzi jednak na jaw, że zwartość społeczna w łonie propolderowców zmniejsza się, o czym mogą świadczyć następujące fakty:

1) opublikowanie przez nich, rozwiniętego w wiele tematów opracowania ujawniło, że niektórzy wyżsi rangą urzędnicy państwowi uciekali się do wymuszania wniosków opartych na danych i analizach przeprowadzanych przez niższych rangą urzędników, ukierunkowywując je tak, by przemawiały za utworzeniem polderu;

2) poddanie dyskusji wielu rezultatów badań. Jednakże, gdy uczestnicy zewnętrzni (nieformalni) domagali się opracowania planu zagospodarowania terenu słodkiej wody, niektórzy propolderowi uczestnicy formalni (przeważnie przedstawiciele KRPJY) odpowiedzieli, że dalsze badania nie byłyby użyteczne dla podjęcia decyzji, inni (przeważnie przedstawiciele RPZZ) twierdzili, że opracowują już podobne plany dla jeziora IJssel.

Aby badania wspólnych powiazań miały charakter bardziej operacyjny można zbierać (np. z prasy) dane dotyczące tematów wprowadzanych do dyskusji: "kto to zrobił?", "kiedy?", "jakich użył argumentów?", "które problemy wymagają odpowiedzi, a które nie?". Na przykład uczestnicy nieformalni musieli bronić swych pozycji przeciwko uczestnikom formalnym chcącym na tym terenie zbudować nowe lotnisko, ale jednocześnie atakowali ich na gruncie badań ornitologicznych, jak również ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu. Gdy sprawa budowy lotniska, ważna z punktu widzenia międzynarodowego handlu i zatrudnienia została odrzucona, uczestnicy formalni skoncentrowali

swe badania na aspektach środowiskowych melioracji. W rezultacie tej działalności zaproponowali utworzenie bardzo ważnego, nowego środowiska naturalnego, nawet w postaci terenów bagiennych, na obszarze nowo powstałego polderu.

Dlatego analiza dynamiki obrony i ataku dotycząca różnych tematów podczas procesu podejmowania decyzji informuje nas o strukturze zmian w układzie równowagi sił między wzajemnie zależnymi grupami.

6. Uwagi końcowe

Podsumowując dotychczasowe rozważania dochodzimy do kilku wniosków.

1. W przypadku Markerwaardu kontrola podmiotów formalnych, przychylnych polderowi, nad źródłami wpływów powoli zmniejsza się, szczególnie kontrola nad procesem decyzyjnym i opinią publiczną stwarza możliwości przeformowania decyzji przychylnych dla uczestników zewnętrznych, przeciwnych planowi Markerwaardu.

2. Wzrosła spójność społeczna między podmiotami zewnętrznymi i to zarówno tymi, które są przeciwnikami polderu, jak i tymi, które są za jego budową. Zmniejszyła się natomiast spójność między podmiotami wewnętrznymi, przychylnymi budowie polderu, szczególnie podczas postępowania PKD.

3. Podmioty zewnętrzne i wewnętrzne zostały zmuszone do szukania nowych źródeł wpływów. Pierwsze z nich próbowały przejąć kontrolę nad środkami masowego przekazu, aby tym samym wpłynąć na opinię publiczną. Obecnie lubią wykorzystywać badania bardziej znaczące, aby mieć podstawę dla swoich propozycji. Niektórzy zwolennicy polderów nie chcą zwiększać udziału wykorzystywania badań jako środka nacisku. Chcieliby aby decyzje zapadały jak najszybciej i próbują wpłynąć na opinię publiczną, wprowadzając nowe symbole.

4. W latach siedemdziesiątych zakres równowagi sił zmienił się na korzyść pozycji przeciwnych planowi Markerwaard.

Kontynuując badania dotyczące dostępności do źródeł władania i ich użycia w procesie podejmowania decyzji, mamy nadzieję powiększyć wiedzę na temat tych źródeł wpływów, które są najważniejsze w poszczególnych fazach podejmowania decyzji. Być może umożliwi to opracowanie politycznych strategii dla innych problemów. Takie badania mogą stać się punktem wyjścia do teorii dynamiki relacji sił w układach władzy.

Henry Goverde

PARTICIPANTS AND MARGINALS
IN DUTCH INFRASTRUCTURE POLICY-MAKING

Participants and marginals in the political community are mutually interdependent. They cannot exist without each other. By studying the development of the power-balance-sheet between participants and marginals (which requires research into the accessibility to and the use of power resources), it is hoped that more insight can be given into the pattern of shifts in power-relations.

Long-term policy-making processes, in particular, lend themselves to such research. In this paper the "100-year-old" Dutch Zuider Zee Project (which concerns the closing -off of an inner-sea from the North Sea and the reclamation of parts of the new created lake) is used as a case-study for illustrating the mutual interdependence between participants and marginals in Dutch infrastructure policy-making.

