

BESLUITVORMING ROND NATUURCOMPENSATIE BIJ DE WESTERSCHELDE¹

Matthijs van Muijen
student bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Dordtselaan 153a, 3081 BM R'DAM

SAMENVATTING

Nadat er een Uitdiepingsverdrag tussen Nederland en Vlaanderen was gesloten, begon de besluitvorming over natuurcompensatie. Natuurcompensatie vloeide voort uit het verdrag, het Structuurschema Groene Ruimte en het Beleidsplan Westerschelde. Het onder water zetten van land - ontpolderen - zou een goede bijdrage aan natuurherstel kunnen opleveren. Hoewel de Milieufederatie en Rijkswaterstaat in Zeeland tot een akkoord kwamen, liep het natuurherstelplan vast op het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak. Emoties en verzet van de landbouw leidde tot uitstel van de besluitvorming met een jaar. Interessant is dat ook de Vlaamse milieubeweging met de overheid tot afspraken over natuurherstel in het Scheldebekken kwam.

Omdat de Raad van State een bezwaarschrift gegrond achtte, werd een milieu-effect-rapportage verplicht voor uitdieping van de Westerschelde. Het kabinet omzeilde echter de uitspraak door een noodwet vast te stellen. Het baggeren kan nu toch beginnen.

De auteur plaats kritiek bij deze gang van zaken en raad aan om met behulp van een stakeholder-analyse de besluitvorming te verbeteren. Door het tijdig in kaart brengen van de verschillende actoren kunnen vormen van weerstand tegemoet getreden worden. Daarnaast kan de project-organisatie door samenwerking met andere partijen het draagvlak vergroten.

STELLINGEN

1. informele afspraken en arrangementen tussen belanghebbenden en overheid zijn belangrijk voor een goede voortgang van de besluitvorming
2. een stakeholderanalyse - het in kaart brengen van betrokken partijen - is noodzakelijk om te voorkomen dat 'vergeten' actoren het proces blokkeren en resultaten op losse schroeven zetten
3. speciale wetgeving/noodwetten ontkennen de complexiteit van de besluitvorming rond grootschalige ruimtelijke projecten. Alleen bij een groot draagvlak kan bij uitzondering (bijvoorbeeld dijkverzwaring) een 'lex specialis' geaccepteerd worden.

1. Introductie

"Als er in Zeeland toch wordt ontpolderd, zullen wij niet schromen om onze mensen op te roepen om met geen enkele natuur- en milieugroep meer samen te werken. In Zeeuwsch-Vlaanderen is u al aangezegd dat de leeuw brult van woede. Als u hiermee doorgaat, zal het aan uw eigen dwaasheid te wijten zijn dat de leeuw u ook gaat verscheuren". Zo sprak mevrouw Vermuë tijdens een inspraakavond over de ontpolderingsplannen tegen de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten op 27 februari in Heinkenszand. Het anders zo rustige Zeeland werd begin 1996 opgeschrikt door ontpolderingsplannen. Volgens Rijkswaterstaat was 't onder water zetten van land nodig ter compensatie van natuurverlies door uitdieping van de Westerschelde. Landelijke cameraploegen togen naar het land van de Deltawerken. Was Rijkswaterstaat serieus van plan om in deze regio land onder water te zetten en polders terug te geven aan zee?

In deze paper staat de besluitvorming rond de natuurherstelplannen centraal. Allereerst wordt in paragraaf 2 de totstandkoming van het Uitdiepingsverdrag beschreven en in paragraaf 3 de daarmee verbonden natuurcompensatie. Vervolgens komen het natuurherstelplan en in het bijzonder de ontpolderingsplannen ter sprake in paragraaf 4. Daarin wordt ook de samenwerking tussen de Milieufederatie en Rijkswaterstaat besproken.

In paragraaf 5 komt naar voren dat vanwege de landbouwbelangen de ontpolderingsplannen na inspraak strandden op onvoldoende draagvlak. Tegelijkertijd liep ook de uitdieping zelf vertraging op door een uitspraak van de Raad van State, wat beschreven staat in paragraaf 6. Tenslotte wordt in paragraaf 7 een stakeholderanalyse als oplossing aangedragen, alvorens deze paper afsluit met conclusies en aanbevelingen.

2. Verdrag uitdieping Westerschelde

De geschiedenis begint bij de waterverdragen tussen Nederland en België, waarbij België een beroep deed op een verdrag uit 1839, dat Nederland verplicht een vrije doorgang te garanderen. De waterverdragen zijn enige tientallen jaren een punt van overleg geweest tussen de twee landen. Het heeft lang geduurd voordat er overeenstemming werd bereikt en de verdragen gesloten konden worden. In verschillende commissies wordt er samengewerkt op gebied van de Westerschelde. Oorspronkelijk ging het over de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde.

Later kwam daar de verdieping van de vaargeul van de Westerschelde bij.² De Nederlandse regering sloot op 17 januari 1995 een verdrag met de Vlaamse regering over het uitdiepen van de Westerschelde. Dankzij de staats hervormingen in 1993, waardoor België een federatie werd, werd dat mogelijk zonder Waalse bemoeienis. De uitdieping van de Westerschelde was van belang voor de toegankelijkheid van de Antwerpse haven als containerhaven en bevordering van het scheepvaartverkeer. Het Verdrag is gekoppeld aan de keuze van het TGV-traject (HSL). Antwerpen kan nu de Westerschelde uitdiepen en een Vlaams-Nederlandse commissie kijkt naar een voor Nederland gunstig TGV-tracé (Hogesnelheidslijn).³

Het Verdrag gaat over vier zaken, namelijk het verwijderen van oude scheepswrakken, het aanleggen van kustbeschermingswerken, het feitelijke baggerwerk en natuurcompensatie.⁴ Op dat laatste punt wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

3. Natuurcompensatie

In deze paragraaf staat waarom de natuur gecompenseerd moet worden. Het uitdiepen van de Westerschelde heeft grote nadelen voor de natuur. Er gaat ongeveer 500 hectare schorren en slikken verloren. De Westerschelde is een uniek natuurgebied, te vergelijken met de Waddenzee of de Oostvaardse Plassen. Het vormt een kraamkamer voor vissen en een geliefde rustplek voor veel vogels. Het brakke watermilieu levert door de wisselwerking tussen het zoete rivierwater van de Schelde en de zoute Noordzee een waardevol natuurgebied op. Op grond van 1) het Verdrag, 2) het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en 3) het Beleidsplan Westerschelde moet ongeveer 500 hectare natuur die verloren gaat hersteld worden. Hieronder wordt dit toegelicht. Voortvloeiend uit het Verdrag betaalt de Vlaamse overheid 44 miljoen gulden om de natuur te compenseren.

Een tweede reden is het natuurcompensatiebeginsel. In het SGR van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt uiteengezet dat, als na afweging van belangen toch een ruimtelijke ingreep in bepaalde (voor de natuur belangrijke) gebieden wordt toegestaan, het compensatiebeginsel moet worden toegepast. De uitdieping van de Westerschelde is blijkbaar een zwaarwegend maatschappelijk belang, waarvoor geen alternatief beschikbaar is. Uitgangspunt bij het compensatiebeginsel is volgens de regering (1995) dat er geen netto-verlies aan natuurwaarden resteert. De negatieve effecten van de ingreep, zoals verdwijnen van schorren en slikken moeten zoveel mogelijk worden opgeheven.

Ten derde moet ook vanwege het Beleidsplan Westerschelde naar compensatie van de natuur gezocht worden. Op 22 oktober 1992 is de Bestuursovereenkomst Beleidsplan Westerschelde door alle betrokken overheden ondertekend. Bestuurlijk is het beleidsplan Westerschelde een belangrijk kader. Het rijk, de provincie Zeeland en de gemeenten en waterschappen die aan de Westerschelde grenzen, hebben hiermee een integraal beleids- en beheersplan voor de Westerschelde opgesteld. Voor het Westerschelde-estuarium en het mondingsgebied is in het beleidsplan de volgende hoofddoelstelling geformuleerd:

"Het met behoud en inachtneming van de scheepvaartfunctie van het gebied en de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan (met de daaraan gekoppelde zeehaven- en industriële activiteiten), creëren van een zodanige situatie, dat natuurfuncties kunnen worden gehandhaafd en hersteld en voorts potentiële natuurwaarden kunnen worden ontwikkeld. Dat dient tevens te leiden tot een goede uitgangssituatie voor de ontwikkeling van visserij- en recreatiefuncties. Het belang van de waterkeringen dient daarbij te worden gewaarborgd".

4. Natuurherstelplan: ontpolderen voorop

In deze paragraaf staat beschreven wat de natuurherstelplannen inhielden en hoe deze tot stand kwamen. Daarna worden de belangen van en de samenwerking tussen Rijkswaterstaat directie Zeeland en de Milieufederatie beschreven. Ook de relatie met Vlaanderen komt aan bod.

Minister Jorritsma vroeg aan de provincie Zeeland om met een plan te komen, waardoor de natuur hersteld kon worden. Heijdemij stelde in opdracht van Rijkswaterstaat een groot aantal mogelijke projecten voor die technisch haalbaar waren, milieurendement opleverden en financieel realistisch waren. De belangenafweging moest tijdens een serie van 9 inspraakavonden in Zeeland plaatsvinden. De Gedeputeerde Van Zwieten was de procesbegeleider.

Natuurherstelmaatregelen zijn bijvoorbeeld het ontwikkelen van een broed- en rustgebied voor vogels en het vergroten van de kinderkamerfunctie van de Westerschelde voor vissen en garnalen door enkele geulen te verruimen en slibrijker te maken. Naast plannen om de natuur te herstellen door middel van buitendijkse maatregelen en binnendijkse natuurontwikkeling, werd het onder water zetten van polders, ontpolderen genoemd als derde optie. Deze voorstellen waren het meest omstreden en stonden centraal tijdens de inspraakavonden. Een voorbeeld van een ontpolderingsplan staat in het kader.

De Hedwigepolder is mogelijke optie voor ontpolderen. Het is een vrij groot-schalig akkerbouwgebied met enkele pachters. Het is de bedoeling dat de huidige dijk wordt afgegraven en er een nieuwe dijk wordt aangelegd, circa 3,5 kilometer landinwaarts. De landbouwgrond wordt teruggegeven aan zee. Het schorrengebied van het Land van Saeftinge wordt zo vergroot met een uniek brakwaterbiotoop en Zeeland krijgt er een waardevol stukje natuur bij.

Samenwerking Milieufederatie - Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat en de Milieubeweging hadden belang bij ontpolderen. Vanuit de Zeeuwse Milieufederatie werd gesteld dat ontpolderen van 500 hectare noodzakelijk was voor natuurherstel. Ten gevolge van eerdere ingrepen in de Westerschelde, voornamelijk inpolderingen en vaargeulregulering, zijn de natuurwaarden van de Westerschelde aanmerkelijk afgenomen.

Behalve een vermindering van de natuurlijke dynamiek is vooral het areaal aan schorren, slikken en ondiep water afgenomen. Door het creëren van zo'n 300 hectare ondiep water gebieden, of gelijkwaardige herstelwerken, kan compensatie gegeven worden voor de directe effecten van de komende verdieping. Voor het stoppen van de autonome achteruitgang van het estuarium moet volgens Rijkswaterstaat daarnaast circa 200 hectare aan schorren, slikken en ondiep water gebieden geschapen worden. Rijkswaterstaat had ook vanuit waterhuishoudkundig oogpunt interesse in ontpolderen, mede op basis van het Sigmaplan.

In Vlaanderen werd na overstromingen in 1976 het Sigmaplan opgesteld⁵. Het Sigmaplan is een soort Vlaams Deltaplan. Het bestaat onder andere uit het verhogen van de dijken, het aanleggen van gecontroleerde overstromingsgebieden en de bouw van een stormvloedkering nabij Antwerpen. Het plan is relevant voor de besluitvorming rond de ontpolderingsplannen, omdat ontpolderen lijkt op het aanleggen van gecontroleerde overstromingsgebieden. Het gaat erom dat de komberging, het waterbergend vermogen van een zeearm tussen hoog- en laag water vergroot wordt. De Westerschelde dreigt namelijk een kale goot te worden waardoor water alleen maar in- en uitstroomt. De Westerschelde zit in een te krap jasje, volgens Rijkswaterstaat. In het Belgische deel van het estuarium ontstaan hoge waterstanden als gevolg van de vele inpolderingen deze eeuw. Ontpolderen is een extra mogelijkheid om water af te leiden tijdens hoge waterstanden. Het waterbergend vermogen van de Westerschelde wordt zo vergroot.

De Zeeuwse Milieufederatie en Rijkswaterstaat sloten tijdens een cruise-reisje op de Westerschelde in aanwezigheid van minister Jorritsma en D66-Kamerleden een gentlemen's agreement. Rijkswaterstaat zal de milieubeweging betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van de natuurherstelplannen. Nederland zal eenzelfde bedrag in natuurontwikkeling steken. Rijkswaterstaat zal elke drie maanden met de Milieufederatie de voortgang bespreken.

In ruil hiervoor zal de milieubeweging haar bezwaren tegen de verdieping verzachten.

Het voorkomen van tijdverlies door allerlei procedures was een belangrijk motief voor Rijkswaterstaat om de deal te sluiten. De boottocht leidde dus tot een akkoord tussen de ZMF, Zeeuws Landschap en de Vereniging Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat met als belangrijkste punten:

Gentlemen's-agreement ⁶

- * *de minister zal verklaren dat het herstelplan natuur onlosmakelijk verbonden is met de verdiepingswerken*
- * *zij wenst overeenstemming met de natuurorganisaties over het Natuurherstelplan*
- * *de minister blijft eerst verantwoordelijke voor de uitvoering daarvan*
- * *Nederland denkt net als Vlaanderen 44 miljoen bij te dragen aan natuurherstel*
- * *een stortlocatie voor bagger vervalt*
- * *tijdens het verdiepen vindt driemaandelijks overleg plaats tussen RWS en ZMF*
- * *de natuurherstelprojecten komen na realisatie onder beheer van natuurbeschermingsorganisaties*
- * *ZMF kan meedoen aan vooroverleg van de nederlandse delegatie van de Internationale ScheldeCommissie*

In ruil hiervoor zal de ZMF een pleidooi voor een MER achterwege laten en geen bezwaren indienen tegen enkele vergunningen en ontheffing van de Natuurbeschermingswet. Het bezwaar tegen de WVO-vergunning lag al bij de Raad van State.

Een indicatie dat de ZMF zich houdt aan de afspraken vormde de zitting van de Raad van State waarin het beroep van de ZMF werd behandeld. Het bevreemdde staatsraad Hulshof dat "de ZMF niet meer aandrang op een MER zoals de milieuvereniging eerder wel deed".

Ook in Vlaanderen kwamen overheid en milieubeweging tot overeenstemming. De Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen had een bezwaarschrift tegen verdieping ingediend bij de Nederlandse Raad van State, maar na het akkoord weer ingetrokken. De inschatting van de Vlaamse Milieubeweging was namelijk dat verder juridisch verzet weliswaar tot uitstel van de uitdiepingsplannen zou kunnen leiden, maar niet tot afstel. Daarvoor leek het politiek draagvlak voor de uitdieping te groot. Bovendien zouden de juridische procedures in Nederland niet tot natuurherstel op Vlaams grondgebied kunnen leiden.

Op 17 juli 1996 werd het Samenwerkingsakkoord m.b.t. een geïntegreerd waterbeheer van de waterlopen van het Zeescheldebekken getekend tussen aan de ene kant de Vlaamse minister van Openbare Werken en de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer en de Administratie Waterwegen en Zeewezen, en aan de andere kant de Bond Beter Leefmilieu, de Natuurreservaten, de Wielewaal Natuurvereniging en Durme (allen zonder winstoogmerk) en het KBVBV. In de overeenkomst zijn garanties voor natuurherstel opgenomen. Ook is er voorzien in gestructureerd overleg met de overheid. De milieubeweging wordt verder meer van nabij betrokken bij het te voeren beleid in het Scheldebekken.

5. Vergeten spelers: draagvlak verdwijnt

In deze paragraaf staat de visie van de landbouworganisaties beschreven en het stranden van de besluitvorming rond natuurherstel.

Voor de landbouw in Zeeland betekent de ontpoldering een verschuiving van suikerbieten en granen naar vissen en garnalen. De boeren waren woedend over de ontpolderingsplannen. Hoewel er slechts geld was voor hooguit 500 hectare natuurherstel, zijn er zes polders genoemd die in aanmerking kunnen komen voor ontpoldering. Dat leidt tot onzekerheid bij de bevolking. De emoties liepen hoog op tijdens de inspraakavonden begin 1996. Beelden van de watersnoodramp van 1953, waarbij dijkdoorbraken ruim 1800 mensen verdronken spoken door de hoofden. Men vond het een belediging voor de Zeeuwen om nu dijken door te breken en dure landbouwgronden onder water te zetten. De landbouworganisaties zijn niet tegen natuur op zich, maar de landbouwvertegenwoordigers vinden dat ze genoeg gedaan hebben door mee te werken aan het Natuurbeleidsplan (NBP). Het NBP en beheerscontracten (samenwerking tussen natuur en landbouw zonder dat het gebied van eigendom verandert) beslaan een oppervlakte van 8000 hectare. De landbouwvertegenwoordigers vinden dat de landbouw al meer dan genoeg land heeft ingeleverd. De natuurcompensatie vanwege de uitdieping van de Westerschelde, zeker in de vorm van ontpoldering gaat de boeren te ver. De Zeeuwse Landbouworganisaties vroegen zich tijdens de inspraak langzamerhand af of zij nog steeds kunnen adviseren aan de landinrichtingscommissies om mee te werken aan het Natuurbeleidsplan. Draagvlak voor de ruilverkaveling is een stuk ondermijnd volgens de voorzitter van de ruilverkaveling Zaamslag-Reuzenhoek tijdens een inspraak-avond. Er is sprake van een zware vertrouwenscrisis tussen de overheid en de landbouw.

De boeren worstelden twee maanden met de ontpolderingsplannen, maar wisten uiteindelijk boven te komen. Ontpolderen is voorlopig van de baan. Er werd in het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOW) geconcludeerd dat het maatschappelijk draagvlak voor de ontpolderingsplannen ontbrak. Bovendien is de relatie tussen de boeren en de bestuurders en tussen de landbouw en milieubeschermers flink verslechterd. In het BOW werken de overheden (gemeente, provincie, waterschappen en Rijk) samen. In een advies aan minister Jorritsma vroeg het BOW een besluit over natuurherstel met een jaar uit te stellen. De bewindsvrouw van Verkeer en Waterstaat heeft dit advies opgevolgd. Zij heeft een Commissie van drie wijze personen (waaronder twee Commissarissen van de Koningin) aangesteld die in augustus 1997 met een advies moet komen. Tot zover is de rust weergekeerd in Zeeland.

6. Uitdieping uitgesteld, relatie met Vlaanderen onder druk

Vlak na de beslissing om nog geen natuurherstelplan in te dienen bij minister Jorritsma, loopt de procedure om uit te diepen ernstige vertraging op. Hieronder is in het kort de juridische gang van zaken beknopt weergegeven. Voordat er werkelijk met uitdiepen begonnen kan worden, moeten de volgende procedures doorlopen zijn⁷:

- a. goedkeuring in het Vlaamse en het Nederlandse parlement
- b. vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet, de Rivierenwet en het Baggerreglement
- c. vergunning op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
- d. vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet
- e. Aanlegvergunningen
- f. Milieu-effectrapportage (MER)

Toelichting:

Na het Vlaamse Parlement hebben begin 1996 ook de Eerste en Tweede Kamer ingestemd met het verdrag. De WVO-vergunning is verleend, maar opgeschort door een uitspraak van de Raad van State na beroep van de Zeeuwse Milieufederatie. Op 14 juni 1996 vernietigde de Raad van State de baggerstortvergunning die Verkeer en Waterstaat had afgegeven. De Raad vond op formele gronden dat er een Milieu-effectrapportage moest komen en het project onder de Wet Milieubeheer valt. Omdat baggeren een inrichtingswerk is, is er voor elke locatie een MER nodig, als voorwaarde voor het verstrekken van een milieuvergunning. Minister van Aartsen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft Vlaanderen op 7 juni 1996 een vergunning gegeven voor het verdiepen van de Westerschelde op grond van de Natuurbeschermingswet. Vlaanderen moet de effecten van het verdiepen op natuurgebieden in de gaten houden en de gevolgen elke 3 jaar evalueren. De Vogelbescherming Nederland had hiertegen bezwaar ingediend, maar heeft dit inmiddels weer ingetrokken.

Nederland en Vlaanderen dienen bij enkele Westerschelde-gemeenten aanlegvergunningen aan te vragen voor het baggeren en het storten van baggerspecie. Ook voor de aanleg van geulrandverdedigingswerken zijn vergunningen nodig.

Het Europese Hof van Justitie kan de uitdieping van de Westerschelde MER-plichtig verklaren op grond van de Europese Richtlijn van 27 juni 1985, omdat het een waterweg en een openbaar project betreft.

Gevolgen voor de besluitvorming

Hoewel de Milieufederatie en Rijkswaterstaat een 'deal' hadden gesloten, kon het bezwaarschrift tegen de WVO-vergunning niet meer worden ingetrokken. De druiven waren dan ook zuur voor Rijkswaterstaat, toen de Raad de Zeeuwse Milieufederatie in het gelijk stelde. Eerst moet er een Milieu-effectrapportage (MER) worden opgesteld voor de eerste schep de grond in mag. Dat betekent ongeveer anderhalf jaar vertraging!

Met een noodwet probeert het ministerie van Verkeer en Waterstaat nu de schade te repareren en de MER-plicht te ontlopen. Het ministerie vreesde grote vertraging voordat Vlaanderen werkelijk met de uitdieping kon beginnen. Ook de afspraken rond de vaststelling van het HSL-tracé liepen gevaar, omdat die gekoppeld waren met het Westerschelde Verdiepingsverdrag. Het kabinet maakte daarom een speciale wet om de verdieping mogelijk te maken. Er kan tijdelijk (uiterlijk tot 2001) zonder vergunningen gebaggerd worden. Rijkswaterstaat maakt zo snel mogelijk een MER. De speciale wet voorziet in de vergunningen die nodig zijn voor het verdiepen. Naar verwachting zal de Tweede Kamer zich voor de zomer van 1997 over de speciale wet buigen. Met het bergen van scheepswrakken mocht Vlaanderen intussen beginnen. De Raad van State uitte forse kritiek op het wetsontwerp. Vooral de manier waarop de rechtbescherming is geregeld vindt geen genade in de ogen van de Raad. Ze vindt dat de wetgever op deze manier een rechterlijke uitspraak met gelegenheidsargumenten opzij zet. De overheid zou zich hiermee buiten de geldende rechtsorde plaatsen.

7. Belang van een stakeholderanalyse

Tot zover de beschrijving van de besluitvorming rond uitdieping en natuurherstel. In deze paragraaf staat beschreven waarom en hoe een stakeholder-analyse ertoe kan bijdragen de belangen beter in kaart te brengen en het niet bereiken van voldoende maatschappelijk draagvlak voor de natuurherstelplannen mogelijk voorkomen had kunnen worden. Uit het voorgaande is gebleken dat de besluitvorming niet vlekkeloos is verlopen.

Sterker nog, de besluitvorming over het natuurherstelplan is een jaar uitgesteld. En voor de Uitdieping is een noodwet nodig. Als je hecht aan maatschappelijk draagvlak en snelle besluitvorming zou je deze uitkomsten onwenselijk kunnen vinden.

Onzekerheid over ontpolderen blijft, een besluit over natuurherstel is uitgesteld en uitdieping wordt geforceerd door een speciale wet. De vraag is hoe dit in de toekomst anders kan worden aangepakt en hoe de besluitvorming verbeterd kan worden.

Het probleem is dat onvoldoende duidelijk was welke inbreng de verschillende partijen in het proces hadden. Hoe werd er tegen natuurcompensatie aangekeken? Welke belangen stonden op het spel? Uit de casus-beschrijving kan geconcludeerd worden dat Rijkswaterstaat onvoldoende op de hoogte was van de belangen van de diverse actoren. De mogelijke inbreng die landbouworganisaties, milieu- en natuurverenigingen en gemeenten zouden kunnen hebben werd pas laat duidelijk.

Als mogelijke oplossing draag ik een stakeholderanalyse aan. Een stakeholder is een actor die een direct belang (meent) te hebben bij hetgeen rond een bepaald issue op het spel staat.⁸ De bedoeling is om met behulp van een stakeholderanalyse tijdig de verschillende belangen in kaart te brengen. De project-organisatie kan hiermee beter anticiperen op weerstanden die er in de bevolking en bij belangenorganisaties leven. Daarnaast kan de project-organisatie ook bekijken of het niet slim is partijen bij overleg en planvorming te betrekken. Doel daarvan is om de besluitvorming te verrijken met nieuwe en andere (creatieve) ideeën. Ook kan zo tijdig kennis genomen van afwijkende denkbeelden en percepties van het probleem en oplossingsrichtingen.

De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Milieufederatie was daarvan een voorbeeld. Door echter de landbouw als belangrijke actor (zo bleek later) buiten de afspraken te houden, liep het proces mis. Het draagvlak voor de natuurherstelplannen verdween. Hoe kunnen de belangen in kaart gebracht worden? Wat moet er uit een stakeholderanalyse naar voren komen?

Voor een stakeholders analyse zijn de volgende vragen relevant:

1. hoe kijkt de stakeholder tegen het probleem aan?
2. wat zijn de belangen van de stakeholder, in lijn met zijn doelstellingen?
3. welke invloedsmiddelen, hulpbronnen heeft hij om zijn belangen te behartigen?
4. voor welke tactieken en strategieën kan hij kiezen om zijn belangen te verdedigen?
5. hoe zijn de relaties met de andere stakeholders, onder meer in termen van afhankelijkheid of mede- en tegenstanders?
6. wat is de uitkomst van zijn eigen stakeholderanalyse?

Bij het beantwoorden van de derde vraag kunnen de volgende hulpbronnen een rol spelen: financiële middelen, technische expertise, politieke expertise, politieke vaardigheden, lidmaatschap, personeel, reputatie en netwerk van contacten.

Hieronder staat een voorbeeld van een mogelijke stakeholderanalyse. Er is een beperking gemaakt tot vijf actoren. Ook is vanwege de beperkte ruimte maar een aantal vragen beantwoord. De tabel beoogt een impressie te geven van de verschillende belangen die een rol spelen bij de besluitvorming rond de natuurherstelplannen voor de Westerschelde. Belangrijke actoren ontbreken, zoals de waterschappen, gemeenten, milieubeweging uit Vlaanderen, ministeries van Verkeer en Waterstaat en Landbouw.

Beknopte stakeholderanalyse ontpolderingsplannen Westerschelde				
Actor	Belang	Hulpbronnen	Strategie	Relaties
Rijkswaterstaat	waterhuishouding uitvoering Verdrag natuurcompensatie	geld, contacten met Vlaanderen, informatie	samenwerking met milieuorganisaties	ministeries, deelname BOW (zie onder)
Milieufederatie	natuurherstel	deskundigheid, juridisch	juridische bezwaren, overleg Rijkswaterstaat	Provincie, Rijkswaterstaat
Landbouwfederatie	landbouwgrond behouden	grondbezit, steun bevolking, media	inspraak, contacten met media	Waterschappen, gemeenten
Provincie	uitvoeren Beleidsplan Westerschelde	grond, geld, informatie, vergunningbevoegdheid	afwachten op resultaten inspraak	deelname Bestuurlijk Overleg Westerschelde

8. Conclusies en aanbevelingen

In deze paper is beschreven dat het Verdrag voor uitdieping van de Westerschelde, het Structuurschema Groene Ruimte en het Beleidsplan Westerschelde aanleiding waren voor natuurcompensatie. De besluitvorming rond de natuurherstel kwam aan bod in paragrafen 4 en 5, waarbij de ontpolderingsplannen centraal stonden. Er was sprake van goede samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Zeeuwse Milieufederatie. Ook in Vlaanderen werkten milieubeweging en overheid samen. Maar door het ontbreken van afstemming met de landbouw en de emoties van de bevolking verdween het maatschappelijk draagvlak voor de ontpolderingsplannen. Een besluit over de natuurherstelplannen werd met een jaar uitgesteld. Paragraaf 6 maakte duidelijk dat er voor actoren veel mogelijkheden zijn om via juridische procedures bezwaren aan te tekenen. De uitdieping kwam op losse schroeven te staan, omdat de Raad van State een bezwaar van de Milieufederatie accepteerde. De regering moest met een noodwet komen om de verhouding met Vlaanderen niet teveel onder druk te zetten, ook al vanwege de wens voor een gunstig HSL-tracé. Onrust in Zeeland, uitstel van natuurherstel en het omzeilen van een uitspraak van de Raad van State door een noodwet zijn onwenselijke gevolgen. De besluitvorming kan verbeterd worden. De auteur is van mening dat door in een vroeg stadium de verschillende belangen rond een project te inventariseren mogelijke problemen voortaan te voorkomen zijn of beter beheersbaar worden. Door middel van een stakeholder-analyse kan de project-organisatie inzicht krijgen in mogelijke weerstanden, maar ook kansen ontdekken voor potentiële samenwerking. De erkenning dat er wederzijdse afhankelijkheden ontstaan voor het realiseren van projecten en de noodzaak dat actoren moeten samenwerken is belangrijk.

Tot slot volgt hieronder een drietal aanbevelingen. Het is belangrijk om als projectorganisatie tijdig op een rijtje te hebben welke actoren een rol spelen, welke belangen zij hebben en hoe hun inbreng in het besluitvormingsproces zal zijn. Het uitvoeren van een stakeholderanalyse voor een project start is cruciaal. Een tweede aanbeveling richt zich op samenwerking tussen belanghebbenden. Door onderling afspraken te maken kan de besluitvorming versoepeld worden. Zaak is dan wel dat er geen belangrijke actoren overgeslagen worden. Later in het proces kunnen die dan alsnog de besluitvorming frustreren en hun hindermacht uitoefenen, bijvoorbeeld door een bezwaarschrift. Tenslotte kan een noodwet alleen in uitzonderingsgevallen acceptabel zijn. Voorwaarde is dan wel dat er voldoende draagvlak is voor een plan. Voorbeelden zijn de dijkverzwaring na de overstromingsramp en de uitdieping van de Westerschelde voor de goede relatie met Vlaanderen.

Noten

1. gebaseerd op "Luctor et submergo? Een politieke omgevingsanalyse van Rijkswaterstaat Zeeland bij de besluitvorming rond de natuurherstelplannen voor de Westerschelde, Lida de Haan en Matthijs van Muijen, 1996
2. In een drietal verbanden wordt er samengewerkt.

Technische Scheldec commissie (TSC)

De TSC is een overleg met betrekking tot Schelde-aangelegenheden op gebied van waterinfrastructuur in relatie tot de scheepvaart

Internationale Scheldec commissie (ISC)

De taken van de ISC zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit in het stroomgebied en op het herstel van de ecologische waarde van de Schelde zelf.

De partijen zijn Frankrijk, Nederland en de gewesten Wallonië, Brussel en Vlaanderen. Elke partij heeft een delegatie van maximaal 8 personen. De Nederlandse delegatie bestaat uit onder andere Rijkswaterstaat, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van VROM en de provincie Zeeland.

Internationale Scheldegroep

Op initiatief van de Vlaamse Milieumaatschappij en Rijkswaterstaat Zeeland is in 1992 deze informele studiegroep van ambtenaren uit Noord-Frankrijk, Wallonië, Brussel, Vlaanderen en Nederland opgericht.

3. Het Financieel Dagblad, Vlaanderen op zoek naar de grens zelfstandigheid, 2 augustus 1995
4. Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde Antwerpen, 17 januari 1995, Tractatenblad 1995 nr 51
5. De Schelde, een stroom natuurtalent, 1996, pagina 7
6. Besluitenlijst van de bespreking op 15 november 1995 te Goes tussen de ZMF, het Zeeuws Landschap, Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat
7. Boon, Van Heteren, Het verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, juli 1995
8. A.A.G. Pijnenburg, Van Schendelen, M.P.C.M., Politiek en Bedrijfsleven, hfdst. 8 Omgang van bedrijven met politiek: basiselementen, (1994) p. 145, Amsterdam University Press