

Verhalen over veiligheid en sentimenten rond de Schelde

Een discursieve analyse van ontpolderingsprojecten in Vlaanderen en Nederland

Arwin van Buuren¹

228890

In dit artikel gaan we in op de ontpolderingsdiscussie zoals die in Vlaanderen en Nederland wordt gevoerd in enkele concrete projecten. In Vlaanderen is ontpoldering een belangrijke strategie in het overstromingsbeleid die in het geactualiseerde Sigmaplan alleen maar centraler is komen te staan. Tegelijkertijd wordt er meer en meer aandacht gegeven aan de ecologische winst van deze veiligheidsbenadering. In Nederland wordt ontpoldering gezien als instrument ter bevordering van de natuurlijkheid van de Schelde (wat wordt afgedwongen door de Europese Commissie mede in het licht van de verdieping van de vaargeul) en wordt het door tegenstanders juist gezien als aantasting van de veiligheid door het verplaatsen van dijken.

In dit artikel analyseren we de verschillende discursieve strategieën zoals deze worden gehanteerd door verschillende actorcoalities in het debat over ontpoldering in Vlaanderen en Nederland. Voor Vlaanderen focussen we op de realisatie van een gecontroleerd overstromingsgebied in Kruibeke als het slotstuk van het Sigmaplan en de meest omvangrijke ontpoldering die wordt gerealiseerd. Voor Nederland focussen we op de discussie over ontpoldering zoals die is gevoerd naar aanleiding van de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010. We beantwoorden de vraag welke framingstrategieën er door voor- en tegenstanders van ontpoldering in Vlaanderen en Nederland zijn gehanteerd, en welke strategieën succesvol zijn om de besluitvorming erover te beïnvloeden.

We laten zien op welke wijze voor- en tegenstanders de (on-)wenselijkheid van ontpolderen trachten te motiveren door ontpoldering aan verschillende verhaallijnen te relateren en tot welke verschillen het leidt als ontpoldering primair wordt ingegeven

1. De auteur is als Universitair Hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

vanuit een veiligheidsgedachte of vanuit een natuurbehoudgedachte. We vergelijken de verschillen die daardoor ontstaan in de dynamiek van het besluitvormingsproces en trekken lessen voor watermanagers die ontpolderingstrajecten organiseren

Ontpolderen langs de Schelde

Wie in Zeeland spreekt over 'de ramp', weet waar het over gaat. De stormvloed van 31 januari 1953 staat nog steeds in het collectieve geheugen van de Zeeuwen gegrift. En niet voor niets was er dan ook na 1953 de politieke wil om de veiligheid drastisch te vergroten. Zodanig zelfs dat de meeste zeearmen in de Delta werden afgesloten en – omdat afsluiting vanwege het economische belang van Antwerpen niet wenselijk was – langs de Schelde dikke zeedijken kwamen die de kans op overstromen moesten terugdringen tot 1 keer in de 4000 jaar. Recent werd besloten om de zeedijk die de kerncentrale bij Borssele beschermt, verder te versterken naar de norm van 1 keer in de 10.000 jaar.

Wie een paar kilometer verder landinwaarts in het Vlaamse deel van de Schelde komt, zal het wellicht niet opvallen, maar daar is de kans op overstromen een stuk groter. De Vlamingen namen tot 1976 genoeg met een norm van 1 keer in de 70 jaar.

Toch is ook in Vlaanderen het veiligheidsdossier urgent geworden. Na de overstromingen in 1976 werd met spoed gewerkt aan een Vlaams equivalent van het Nederlandse Deltaplan, het zogenoemde Sigmaplan, waarin vergelijkbare veiligheidsnormen als in Nederland moeten worden behaald. Daarin was niet alleen een stormvloedkering bij Oosterweel voorzien, maar waren ook een aantal overstromingsgebieden opgenomen. In het geactualiseerde Sigmaplan is nog sterker de nadruk komen te liggen op het geven van ruimte aan de rivier als veiligheidsstrategie. Daarbij zijn het aanleggen van gecontroleerde overstromingsgebieden of gebieden met gereduceerd getij de meest voorkomende varianten.

Daar waar ruimte voor de rivier in Vlaanderen dus voortkomt uit een behoefte de waterveiligheid te vergroten, wordt het in Nederland in de eerste plaats ingezet als een strategie om te investeren in de natuurkwaliteit van de Schelde.

In beide landen staat het ontpolderen echter ook in het teken van het – door de Europese Commissie verplicht – compenseren van natuur als gevolg van ingrepen in de Schelde die met name betrekking hadden op de groei van de haven van Antwerpen. Zowel de bouw van het Deurganckdok als de opeenvolgende verdiepingen van

de Westerschelde hebben geleid tot de formele verplichting om de daarmee gepaard gaande natuurschade te compenseren door de realisatie van nieuwe, natte natuur langs de Schelde.

Interessant is dat er zowel in Vlaanderen als in Nederland wordt gezocht naar mogelijkheden om te ontpolderen, maar ogenschijnlijk vanuit totaal verschillende belangen. In Vlaanderen is er sprake van ontpoldering als nationaal belang: zowel ten behoeve van de waterveiligheid als ook ten behoeve van de economische motor Antwerpen. In Nederland is er sprake van ontpoldering louter en alleen omwille van de kwaliteit van de Schelde, waarbij 'goed nabuurschap' (het meewerken aan een verdieping) ertoe kan leiden dat deze extra investeringen verplicht worden gesteld.

Het ligt dus voor de hand om te veronderstellen dat er sprake is van interessante verschillen in het de wijze waarop het debat over ontpolderen in beide landen wordt gevoerd. In dit artikel analyseren we deze verschillen tussen Vlaanderen en Nederland in zowel het officiële beleidsdiscours (wat door beleidsmakers wordt gebezigd ter legitimering van ontpoldering) als het maatschappelijke contradiscours (wat door tegenstanders wordt ontwikkeld om de ontpoldering tegen te houden en haar legitimiteit te betwisten). We vragen ons af welke framingstrategieën worden gehanteerd en welke verschillen daarbij zijn te onderkennen. Op basis hiervan proberen we meer generieke uitspraken te doen over de effectiviteit van discursieve strategieën rondom ontpoldering.

Discoursen als benadering van controversiële besluitvorming

In controversiële beleidsdossiers spelen niet alleen diepgaande verschillen tussen materiële doelen en belangen, waarbij actoren met tegengestelde belangen elkaar bekampen om het grootste deel van de koek. Er spelen ook tal van normatieve meningsverschillen, verschillen over wat gewenste en niet-gewenste oplossingen zijn. Deze meningsverschillen worden gevoed en versterkt door fundamenteel verschillende interpretaties van de werkelijkheid, waarbij actoren door een verschillend interpretatiekader naar de werkelijkheid kijken en daarmee tot verschillende interpretaties en conclusies komen. Deze ambiguïteit maakt dat controversiële issues gemakkelijk ontaarden in een dialoog tussen doven (Van Eeten, 1999), waarbij actoren elkaar feitelijk niet meer begrijpen, maar langs elkaar heen praten omdat zij vanuit hun eigen belevingswereld praten en luisteren. Het begrijpen van de variëteit in percepties is nodig om na te kunnen denken over manieren om uit dit soort impasses te komen (Shmueli & Ben-Gal, 2003).

Actoren interpreteren ('framen') de werkelijkheid verschillend. Dat doen zij echter niet alleen omdat zij de werkelijkheid verschillend interpreteren, maar ook omdat zij vanuit strategische motieven proberen de beeldvorming over een beleidsdossier te beïnvloeden. Framing is dus niet alleen een sociaal-constructivistische activiteit, maar ook een politiek-strategische (Kaufman & Smith, 1999).

Framing als strategie kan gebruikt worden om te appelleren aan gevoelens van angst of onbehagen, waardoor de coalitie van tegenstanders vergroot kan worden. Framing als strategie kan ook door voorstanders van beleid worden gebruikt om het beleid discursief te verbinden met concepten die op dat moment in zijn of breed gedragen worden (zoals 'duurzaamheid') (Van Buuren & Warner, 2010).

In de literatuur over framing worden tal van strategieën onderscheiden die actoren hanteren als zij issues framen². In dit artikel hanteren we het onderscheid van Gray en Donnellon (1989). Zij presenteren op basis van een overzicht van de literatuur over conflictdiscoursen een zevental frame categorieën:

- inhoudelijk: de interpretatie van waar het conflict over gaat;
- winst-verlies: de risico's die worden geassocieerd met de voorgenomen ingreep;
- karakterisering: de wijze waarop partijen elkaar zien;
- uitkomsten: de voorkeur van een partij voor een specifieke inhoudelijke uitkomst;
- aspiraties: de diepliggende idealen en ambities die een partij ter harte gaan;
- proces: de manier waarop het conflict wordt gemanaged;
- bewijsvoering: de manier waarop empirisch bewijsmateriaal wordt gebruikt ter onderbouwing van een standpunt.

In dit artikel vergelijken we de manieren waarop ontpoldering in Nederland en Vlaanderen geframed wordt door zowel voor- als tegenstanders. We gebruiken daartoe bovenstaande indeling. Ons empirisch materiaal komt uit een variëteit van bronnen. Veel informatie is afkomstig uit eerder onderzoek, uitgevoerd door de auteur ten behoeve van zijn dissertatie (zie Van Buuren, 2006; Van Buuren, 2009; Warner en Van Buuren, 2009; Van Buuren, Gerrits, Teisman, 2010). Voorts maken we gebruik van empirisch materiaal verzameld bij verschillende bachelor- en masterstudenten (Floor, 2010; Van Tilburg, 2010; Adriaanse, 2011; Janssen & Verbree, 2010). Waar nodig hebben we dit materiaal zelf aangevuld met behulp van deskstudie waarbij we met name geïnteresseerd waren in de publieksuitingen (opiniestukken, publieksfolders, uitspraken op informatiemateriaal) van de verschillende partijen die zich over ontpoldering uitlieten, het zij als initiatiefnemer, hetzij als tegenstander.

2. Zie voor een overzicht de website: <http://www.beyondintractability.org/essay/framing/>

We laten zien hoe de verschillende discoursen zich door de tijd heen hebben ontwikkeld en gaan op zoek naar de belangrijkste framingstrategieën, zoals gehanteerd bij voor- en tegenstanders, in Vlaanderen en Nederland. We zoomen voor Vlaanderen in op de discussie rond het gecontroleerd overstromingsgebied Kruikeke-Bazel-Rupelmonde (gecombineerd met wetland en gereduceerd getij) als belangrijkste sluitstuk van de veiligheidsmaatregelen uit het Sigmaplan. Voor Nederland focussen we op de discussie over ontpoldering zoals die is gevoerd naar aanleiding van de Ontwikkelingschets Schelde Estuarium 2010. Aan de hand van een vergelijking proberen we meer generieke inzichten te krijgen in de vraag welke framingstrategieën succesvol zijn.

Discoursen rond ontpolderen in Vlaanderen

De politieke en maatschappelijke context

Lang nadat in Nederland de veiligheidsnormen zijn verscherpt als gevolg van de watersnoodramp van 1953, komt ook in Vlaanderen het debat over de waterveiligheid op gang. Daarvoor is (net als in Nederland) eerst een overstroming nodig. In 1976 wordt koning Boudewijn door boze burgers – tijdens zijn bezoek aan het overstroomde Ruisbroek – aangesproken op de ontoereikende investeringen in de waterveiligheid. Snel daarna besluit de Vlaamse overheid over het Sigmaplan, het Vlaamse equivalent van het Nederlandse Deltaplan.

In het Sigmaplan zijn Gecontroleerde Overstromingsgebieden³ (GOG's) één van de drie bouwstenen voor de veiligheid in het Scheldebekken, naast een stormvloedkering bij Oosterweel en de algehele verzwaring en verhoging van de dijklichamen. Gedurende de eerste jaren dat het Sigmaplan er ligt, vindt er vooral discussie plaats over de vraag wat wenselijker is: een stormvloedkering of een aantal 'potpolders'. De stormvloedkering krijgt vooral het label 'ingewikkeld en duur', terwijl de overstromingsgebieden worden gekwalificeerd als 'omstreden en een aantasting van de kwaliteit van het landschap'.

Een studie van de Katholieke Universiteit Leuven (Depre en Van Hassel, 1982) naar de consequenties van de stormvloedkering laat zien dat deze erg duur is en dat de

3. Hierbij is overigens geen sprake van volledige ontpoldering, maar van een bedijkt gebied omringd door een overstroombare dijk. In het geval van Kruikeke is daarnaast deels sprake van gereduceerd getij waar de rivier dagelijks binnendringt en van wetlanden. Het gebied verliest een groot deel van haar oorspronkelijke functie.

effecten niet opwegen tegen de kosten (zie MER Sigmaplan, 2005). Dat is een eerste belangrijk tegengeluid tegen met name de Vlaamse beleidsmakers van Administratie Waterwegen en Zeewezen en de verantwoordelijke overheidsdiensten die tot dan toe het belang van de kering blijven benadrukken.

Begin jaren negentig keert het tij voor de ontpolderingsstrategie. Dat heeft alles te maken met de toenemende belangstelling voor de positieve effecten van ontpoldering op de ecologische kwaliteiten van rivieren zoals de Schelde. Waar eerst ontpoldering werd gezien als een schadelijke strategie voor de natuurlijkheid van de schelde (er zou veel natuur mee verloren gaan en de slechte waterkwaliteit zou tot vervuiling leiden), werd ontpoldering meer en meer geplaatst in een context waarin het bijdraagt aan een meer dynamisch, natuurlijk en gezond systeem dat de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen. Een belangrijke bijdrage hieraan wordt geleverd door een aantal ecologen (waaronder met name professor Meire).

Eind jaren negentig spreekt de verantwoordelijke Vlaamse Minister Vera Due zich uit voor integraal waterbeheer als belangrijkste strategie in het overstromingsbeleid. De afdeling Zeewezen pleit voor een zoveel mogelijk samen laten gaan van veiligheid, natuurlijkheid, economie en recreatie. Het celhoofd van de afdeling stelt in een toespraak op het Vierde Scheldesymposium: 'de veiligheid blijft steeds primeren, maar de beveiligingsmethode wordt aangepast aan de randvoorwaarden' (Grare, 1998: 310). En daarenboven: 'Landwinning is niet meer in de mode. Rivierwinning is in' (idem).

Aan het begin van de 21^e eeuw beschrijft de officiële website van het Sigmaplan hetzelfde als volgt: 'De afgelopen decennia palmde de mens grote delen van het Zee-scheldebekken in. Industrie en woningen prijken in het vroegere stroomgebied. Overstromingen die vandaag optreden, eisen een veel hogere tol dan 25 jaar geleden. Extra veiligheidsmaatregelen zijn hoogst noodzakelijk. Gelukkig leerden we dat louter vechten tegen het water weinig zoden aan de dijk brengt. De rivier moet ook de nodige ruimte krijgen. Een integraal en toekomstgericht waterbeleid, die uitdaging gaan we aan. Economische slagkracht, ecologische natuurpracht en scheepvaart kunnen in alle veiligheid samengaan' (www.sigmaplan.be/).

De focus op meer integraal waterbeheer gaat samen met een omslag in de veiligheidsbenadering. In de Startnotitie voor de MER op het Sigmaplan lezen we:

'Veiligheid kan ook anders. De laatste jaren is bij de waterbeheerders het besef gegroeid dat overstromingen niet altijd kunnen vermeden worden, wat men ook probeert. Overstromingen 'te allen prijze' vermijden staat niet meer op de agenda: soms is de prijs inderdaad te hoog. Een nieuwe

veiligheidsbenadering dringt zich op, een veiligheidsbenadering waarbij een gedifferentieerde bescherming tegen overstromingen wordt verwezenlijkt. Het is volgens deze visie niet nodig om de hele vallei te beschermen volgens één bepaald veiligheidsniveau; integendeel, men past de nodige veiligheid aan aan de schade die zich zou voordoen in geval van overstroming.

Dit houdt in dat men soms overstromingen kan tolereren op plaatsen waar de aangebrachte schade gering is. Dat is voornamelijk in de open ruimten. Op andere plaatsen, zoals in steden, kan uiteraard niet beknipt worden op de veiligheidseisen. Een geactualiseerd Sigmaplan moet met deze principes rekening houden. Op deze manier wordt afgestapt van de vooropgestelde algemene bescherming van het volledige Zeescheldebekken met een terugkeerperiode van 1/10.000 jaar, ten voordele van een gedifferentieerde bescherming. Dat ook op die plaatsen waar men een meer frequente overstroming toelaat de veiligheid van mensen een absolute noodzaak is, spreekt uiteraard voor zich' (Tijdelijke Vereniging RA-IMDC-Grontmij-ECOLAS. 2003: 29/30).

De definitieve doorbraak rondom de aanleg van een GOG in Kruibeke wordt echter vooral gerealiseerd door de koppeling die door de Vlaamse regering per Nooddecreet in 2002 wordt gelegd met de compensatieopgave van natuur als gevolg van de uitbreiding van de haven van Antwerpen en de verdieping van de Schelde. Daarmee krijgt de ontpoldering echt urgentie omdat er dan een dreiging ontstaat van Europese interventie die de hartslagader van de Vlaamse economie kan raken. Daarenboven wordt een compensatieverplichting met betrekking tot 'achterstallig onderhoud' aan de Schelde gekoppeld aan de GOG KBR.

Uiteindelijk wordt in 2005 het idee van een stormvloedkering definitief afgevoerd als de Vlaamse Regering het geactualiseerde Sigmaplan vaststelt. Een belangrijk argument is de beperkte robuustheid van een technische oplossing tegenover de gegarandeerde betrouwbaarheid van niet-technische maatregelen. Ook de financiële haalbaarheid en de bestuurlijke en technische complexiteit zijn belangrijke argumenten om uiteindelijk dit voorstel te laten varen.

De ontwikkeling van het officiële discours

We kunnen de ontwikkeling in het officiële discours karakteriseren door drie episodes te onderkennen. Vanaf de start van het Sigmaplan is ontpoldering een bouwsteen van de veiligheidsstrategie. Het beleidsdebat wordt echter door de administratie Waterwegen en Zeewezen vooral in termen van haalbaarheid, kosteneffectiviteit

en consequenties voor de scheepvaart gevoerd. Hoewel de stormvloedkering wordt gezien als technisch complex en duur, is het dominante discours toch positief over deze oplossing en wordt de kering voortdurend geassocieerd met de idee dat deze 'in één keer' het gewenste veiligheidsniveau zou realiseren. Het kantelmoment werd veroorzaakt door de toenemende kennis over de mogelijkheid om de ecologie van de Schelde positief te beïnvloeden door het systeem meer ruimte te geven. In plaats van het 'in een keurslijf drukken' van de Schelde, door met zware waterkeringswerken de veiligheid te garanderen, moet de autodynamiek van het systeem worden hersteld (Adriaense, 2010).

Begin jaren negentig en met name in aanloop naar het geactualiseerde Sigmaplan kantelt het discours naar meer integraal waterbeheer. In het discours komt veel meer ruimte voor elementen als natuurlijkheid en ecologisch herstel. De kanteling naar de derde episode wordt eind jaren negentig versterkt door de interventie van de Europese Commissie waarbij ontpoldering noodzakelijk wordt als compensatie voor de schade die aan de Schelde werd toegebracht door onder andere de realisatie van het Deurganckdok. In deze derde episode wordt dan ook de formele noodzaak om te ontpolderen een element in het officiële discours. Het is niet langer vrijblijvend, maar het is nodig om ook te voldoen aan de nieuwe Europese wetgeving op het gebied van natuur en de instandhouding ervan. Het keuze-element als het gaat om een veiligheidsstrategie (kering of extra ruimte voor de rivier) verdwijnt daarmee naar de achtergrond.

Meer impliciet zien we dat de Schelde als waardevol systeem in zichzelf in het officiële discours steeds prominenter wordt. Waar het eerst niet meer is dan een (economisch) onmisbare maar gevaarlijke waterweg, wordt het steeds meer een systeem dat een aantal unieke kwaliteiten herbergt die als zodanig ook aandacht behoeven en wellicht versterkt zouden moeten worden.

Wel is de Vlaamse regering zich ervan bewust dat ze steun zal moeten verwerven voor deze nieuwe manier van werken. Daarbij kiest zij ervoor te focussen op 'de kansen die het Sigmaplan biedt voor bijvoorbeeld recreatie, natuurbeleving, ... Op termijn zou het Sigmaplan uitgespeeld kunnen worden als toeristische trekpleister' (persmededeling Vlaamse Regering, 22 juli 2005).

We zien dat in het discours dus lange tijd gefocust wordt op de noodzakelijk geachte uitkomsten, en dat langzamerhand andere uitkomsten dan louter veiligheid een rol spelen. Uiteindelijk speelt ook een verlies/winststrategie een rol: niet ontpolderen zal leiden tot een rekening vanuit de Europese Commissie, terwijl ontpoldering allerlei andere baten (op het terrein van recreatie) met zich meebrengt.

Contradiscoursen

In de jaren tachtig en negentig wordt het verzet tegen ontpoldering langs twee verhaallijnen opgezet. De eerste verhaallijn (die later veel dominanter wordt) heeft betrekking op de superioriteit van een stormvloedkering ten opzichte van gecontroleerde overstromingsgebieden. De tweede verhaallijn is gebaseerd op het argument dat het Scheldewater zwaar vervuild is en dat dus de natuurontwikkeling helemaal niet gebaat is bij het inlaten van dit water op het land. Later – als dit argument haar kracht verliest in het licht van de steeds schoner wordende Schelde – wordt meer en meer de vergelijking gemaakt tussen de bestaande natuur die door de mens in cultuur is gebracht en de natte natuur zoals de rivier deze maakt. De laatste vorm van natuur komt er meestal niet erg goed van af in de beeldvorming.

Met de ontwikkeling in het officiële discours over ontpolderen, verandert ook het contradiscours waarmee de tegenstanders (meest lokale actiegroepen van burgers (zoals de actiegroep Red de Polder onder leiding van burgemeester Denert van Krui-beke), maar ook de boerenbondorganisatie en het gemeentebestuur) zich wapenen tegen de plannen voor ontpoldering. Belangrijkste argument tegen ontpoldering in het contradiscours heeft te maken met haar primaire functie: de bijdrage aan de waterveiligheid. Die is relatief gering, in vergelijking met een stormvloedkering. Gesteld wordt dat met een kering de kans op een overstroming van 1 op 70 naar 1 op 10.000 gaat, terwijl dat met een GOG slechts 1 op 350 is. Keer op keer benadrukken de tegenstanders dat de aanleg van een GOG weinig tot geen effect heeft op de veiligheid in het Zeescheldebekken (Denert, 2001).

Belangrijk in het contradiscours is echter ook de waarde van de bestaande functies en dan met name de landbouw. Deze wordt in veel uitingen sterk benadrukt. De landbouw wordt teruggedrongen in een reservaat. Geen rekening wordt gehouden met de implicaties voor de landbouw. Niet alleen de waarde van het land voor de landbouw wordt naar voren gebracht als belang, maar ook de landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden onderstreept. Het gebied herbergt tal van unieke kwaliteiten die het behouden meer dan waard zijn. Deze kwaliteiten zijn cultuurhistorisch, en als ze verloren gaan, gaat ook de schoonheid van het gebied verloren.

Lokale actiegroepen voelen zich niet gehoord en niet serieus genomen. Daarenboven voelen zij zich achtergesteld ten opzichte van Antwerpen: zij moeten bloeden omwille van de groei van de Antwerpse haven. Antwerpen wordt haar groei niet ontzegd, maar dat de rekening betaald wordt door lokale gemeenschappen is onaanvaardbaar.

De strategieën die door de tegenstanders worden gebruikt zijn vooral te karakteriseren als bewijsstrategieën: het bewijs dat de natuurlijkheid en de veiligheid gebaat is bij ontpoldering wordt in twijfel getrokken. Tegelijkertijd wordt de verlies-/winststrategie gehanteerd om te benadrukken dat het 'oneerlijk' is dat (de landbouwers van) Kruibeke de rekening betaalt voor de veiligheid van het gehele Zeescheldebekken en voor de uitbreiding van de Antwerpse Haven.

Discoursen rond ontpolderen in Nederland

De politieke en maatschappelijke context

De bijna-overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995 hebben ook binnen Nederland geleid tot opkomen van de gedachte dat meer ruimte voor de rivier een adequate strategie is tegen overstromen. Langs de grote rivieren – Rijn, Maas, Waal en IJssel – is dan ook in de afgelopen jaren gezocht naar mogelijkheden voor dijke-ruglegging. Dit heeft in het programma Ruimte voor de Rivier geleid tot 39 projecten waarvan een aantal op dit moment in uitvoering is.

Langs de Schelde is daarentegen ontpoldering – vanuit veiligheidsoogpunt niet noodzakelijk. De veiligheid langs de Schelde is – los van enkele zwakke schakels in de zeewering – op orde (dat wil zeggen: zij voldoet aan de gestelde norm) en is daarom geen issue. Alleen een hernieuwde discussie over de veiligheidsnormen zou mogelijkerwijs tot gevolg kunnen hebben dat de veiligheidssituatie langs de Schelde onder de loep moet worden genomen.

Als het ontpolderen in Nederland ter sprake komt is dat eind jaren negentig, in verband met de tweede verdieping van de Schelde. Lang is de verdieping tegengehouden zowel om inhoudelijke redenen als om politiek-strategische redenen (voortgang in andere grensoverschrijdende dossiers), maar uiteindelijk stemt de Nederlandse regering toch in met de verdieping van de Schelde (via een noodwet, om tegemoet te komen aan de haast die Vlaanderen heeft en een aantal procedures te kunnen omzeilen). Deze beslissing wordt genomen zonder een volwaardig milieueffectenonderzoek (Meijerink, 1998). Tegelijkertijd gaat deze beslissing gepaard met een besluit om te komen tot een pakket natuurherstelmaatregelen. De werkgroep die deze maatregelen moet uitwerken, discussieert over de mogelijkheid van ontpolderen maar komt al snel tot de conclusie dat ontpolderen volstrekt niet op draagvlak in de regio kan rekenen. Een Commissie van Wijzen wordt gevraagd het werk van de Werkgroep af te ronden. Deze Commissie stelt voor om een aantal maatregelen op de korte termijn te realiseren.

De Commissie brengt ontpoldering in relatie met het veiligheidsaspect en spreekt expliciet uit dat de veiligheid tegen overstromingen te allen tijde gegarandeerd dient te worden. Overigens spreekt de Commissie van Wijzen bewust over het 'gedeeltelijk landinwaarts verplaatsen van de zeewering' in plaats van over ontpolderen (Meijerink, 1998).

De gezamenlijk door Nederland en Vlaanderen opgestelde Lange Termijn Visie Schelde Estuarium 2030 (LTV) kan gezien worden als het resultaat van de oproep van de Commissie van Wijzen. Daarin staat voor het eerst dat er ten aanzien van de Schelde drie doelen van even groot belang zijn: de veiligheid van het achterland, de natuurlijkheid van de Schelde, en de toegankelijkheid van de Scheldehavens. Daarenboven is het behoud van de fysieke systeemkenmerken en goede samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland geformuleerd als randvoorwaardelijk voor het vinden van een balans tussen de drie inhoudelijke doelen.

In dezelfde tijd dat de LTV in de steigers wordt gezet, wordt Nederland door de Europese Commissie verplicht om een aantal herstelmaatregelen langs de Schelde uit te voeren als compensatie voor de impact van de verdieping.

De LTV wordt door de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie ProSes uitgewerkt in de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010. Daarbij wordt het debat op het scherpst van de snede gevoerd (Van Buuren, 2006; Floor, 2009). Nederland ziet als belangrijkste risico van het meewerken aan een verdieping dat er (vroeger of later) verplichte natuurcompensatie moet worden gerealiseerd. Uit onderzoek blijkt echter dat een volgende verdieping geen significante effecten op de natuurlijkheid van de Schelde heeft, maar dat er wel een opgave ligt om te komen tot extra natuurherstel in de vorm van 'achterstallig onderhoud'. Gedurende de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets is Nederland drukdoende om zelf de instandhoudingsdoelen voor de Westerschelde te formuleren die zij moet aanleveren in het kader van de Natura 2000 regelgeving.

In deze tijd wordt in het Nederlandse beleidsnetwerk ontpoldering steeds minder beargumenteerd als compensatieopgave (die in het licht van menselijke ingrepen in het estuarium nodig zijn om de ecologische schade die daaruit resulteert te compenseren), en steeds meer als een algehele herstelopgave vanwege de gestage achteruitgang van het systeem. Compensatie is als concept sterk verbonden aan de tweede verdieping, terwijl de herstelgedachte voor het eerst in de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010 wordt geponeerd. Dit grijpt overigens wel terug op een studie van het RIKZ (1992) onder de titel: 'Westerschelde, stram of struis?' Daarin wordt door Nederlandse en Vlaamse ecologen en morfologen aangetoond dat de Schelde – mede

dankzij de voortdurende menselijke ingrepen ten behoeve van de veiligheid en de bereikbaarheid – in een strak keurslijf is geperst en veel van haar oorspronkelijke kwaliteit heeft verloren. Het te krappe jasje leidt tot nadelige gevolgen voor de morfologie (platen eroderen) en de ecologie (als gevolg van de vermindering van ondiep areaal). In dit discours moet ‘het systeem’ meer ruimte krijgen om haar natuurlijke dynamiek weer terug te kunnen krijgen. Er moet geïnvesteerd worden in een gezond systeem. Zijdelings wordt daarbij een verband gelegd met de veiligheid tegen overstromen. Enerzijds om via het geven van meer ruimte aan de Schelde bij te dragen aan ‘energie-dissipatie’. Anderzijds door via natuurlijke processen van aanslibbing bij te dragen aan natuurlijke vormen van kustbescherming. Deze argumenten vinden echter niet veel weerklank en spelen in het debat nauwelijks een rol.

Nadat de Ontwikkelingsschets in een viertal verdragen met de Vlaamse overheid is bekrachtigd, neemt al snel de maatschappelijke en daarmee de politieke weerstand toe. Dat begint in de Staten van Zeeland en de Tweede Kamer, op aangeven van lokale actiegroepen waarin boeren een belangrijke rol spelen. Lange tijd houdt de Tweede Kamer de ratificatie van de Scheldeverdragen op en uiteindelijk accordeert zij de verdragen zonder in te stemmen met de ontpoldering. Ook de Zeeuwse waterschappen zijn tegen ontpoldering.

Er volgt een lange periode (van 2007 tot nu) waarin gesteggeld wordt over de vraag of er ontpolderd moet worden. Twee gezaghebbende onderzoekscommissies (onder leiding van Nijpels en later Maljers) onderzoeken alternatieven maar leveren sterke argumenten om te kiezen voor de Hedwigepolder. Toch blijft het politiek een zeer gevoelig onderwerp. De verschillende kabinetten onder leiding van christendemocraat Balkenende durven de appel niet door te bijten. In 2009 besluit het kabinet om niet te ontpolderen en een alternatief uit te werken. Dat blijkt niet haalbaar en wordt toch besloten te ontpolderen (zie Van Tilburg, 2010). Maar uiteindelijk besluit het kabinet Rutte 1 in 2011 om definitief niet te ontpolderen, maar natuurherstel op andere manieren te realiseren. Ontpolderingen lukken langs de Schelde alleen op relatief kleine locaties en dan vaak ook alleen in combinatie met andere vormen van gebiedsontwikkeling (zoals in de projecten Waterdunen en Perkpolder). Maar ook daar is het verzet vaak hevig.

De ontwikkeling van het officiële discours

We zien dat in Nederland het officiële discours rond ontpolderen vooral wordt ingegeven door de wens om het systeem gezond te houden. Dit discours wordt met name gehanteerd door beleidsmakers en ambtenaren; het discours binnen politiek-bestuurlijke kringen is in feite vooral ‘tegen’ ontpolderen, zeker de laatste jaren. Ontpolderen

is in feite het alsnog voldoen van een onbetaalde rekening uit het verleden. Hierbij spelen zowel 'autonome ontwikkelingen' als 'menselijke ingrepen' een rol (Commissie Nijpels, 2008). Het officiële discours krijgt steun van de natuurorganisaties zoals de Zeeuwse Milieufederatie en de Vogelbescherming. Nadrukkelijker dan de beleidsmakers hameren zij op de teloorgang van het fysieke systeem en op de negatieve impact van het menselijk ingrijpen in het systeem.

Dit argument wordt kracht bijgezet door te verwijzen naar Europese richtlijnen die het verplicht stellen om de natuur van de Schelde in stand te houden en daar additionele investeringen voor te plegen. Het feit dat Europa toeziet op naleving van internationale regelgeving (Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn) wordt vaak benadrukt als een argument om aan te geven dat herstel van de Schelde niet vrijblijvend is of een kwestie van liefhebberij, maar ook formeel verplicht is en daarom onvermijdelijk is. De staat van het systeem is dermate achteruit gegaan dat additionele investeringen nodig zijn.

Tot slot is een belangrijk argument: 'afsprake is afspraak'. Nederland moet haar imago als 'betrouwbare partner' hooghouden. Er liggen nu eenmaal afspraken met Vlaanderen. Die afspraken zijn hard en daar staat een handtekening onder. Nederland is een betrouwbare partner en houdt zich daaraan.

Beleidsmakers hanteren dus primair een aspiratiestrategie. Het Schelde-estuarium moet haar unieke kwaliteiten terugkrijgen. Dat is een morele en een beleidsmatige ereschuld. Daarnaast wordt met het 'afsprake is afspraak' ook impliciet verwezen naar de mogelijke nadelige consequenties van het niet ontpolderen. Dat kan Nederland komen te staan op claims en extra kostenposten.

Contradiscours

'Ontpolderen snijdt in de Zeeuwse ziel' aldus Karla Peijs, commissaris voor de koningin in Zeeland, in 2007 in de Volkskrant (17-12-2007, aangehaald in Van Tilburg, 2010). Als iets opvalt aan het discours zoals dat in Zeeland wordt gehanteerd tegen ontpolderen, dan is het wel dat ontpolderen haaks staat op de historie en identiteit van Zeeland. Ontpolderen staat gelijk aan het teruggeven van land aan de zee. Dat land is met veel moeite 'onttrokken' aan de zee en zou nu weer moeten worden 'teruggegeven'. De vereniging 'Red onze polders' stelt dan ook: 'De term moet dus niet zijn teruggeven aan de natuur, maar weggeven aan de zee!' (www.redonzepolders.nl). Door het zo te formuleren, wordt ontpolderen in de sfeer geplaatst van het weggooien van geld en het vernietigen van iets dat veel moeite heeft gekost en ook veel heeft

opgeleverd. Cultuurhistorisch is daarom ontpolderen onverantwoord (zie ook www.ikmaakmezorgen.nl). Van Tilburg (2010) laat overtuigend zien dat het debat rond de ontpolderingen niet kan worden begrepen zonder stil te staan bij de inbreuk die het 'O-woord' maakt op de identiteit van Zeeland. Zij verwijst treffend naar het Zeeuws Vlaamse volkslied:

*Waar eens 't gekrijs der meeuwen,
Verstierf aan 't eenzaam strand,
Daar schiepen zich de Zeeuwen
Uit schor en slik hun land;
En kwam de stormwind woeden,
Hen dreigend met verderf,
Dan keerden zij de vloed en
Van 't pas gewonnen erf.*

Maar niet alleen de identiteit van de Zeeuwen staat op het spel. Ook de veiligheid. Ontpolderen wordt al snel in verband met het 'doorsteken' of zelfs 'doorbreken' van de dijk, waardoor de veiligheid er wel eens op achteruit zou kunnen gaan. De Zeeuwen vertrouwen hun dijken, maar dan moet men er wel met zijn vingers van afblijven. Juist het sentiment van de watersnoodramp leidt in Zeeland tot een sterk defensieve houding ten aanzien van voorstellen om iets aan de zeewering te veranderen. Tijdens een protestactie tegen ontpoldering van de Hedwigepolder hadden protestanten een schop bij zich om de dijken te verdedigen. Hier zien we dus dat het in de beeldvorming niet alleen om het land achter de dijk ging, maar ook om de dijk an sich. Ook de slogan die de belangenorganisaties gebruiken 'Red onze polders' appelleert nadrukkelijk aan het veiligheidsargument.

Dit teruggeven of 'opofferen' wordt ook in verband gebracht met de huidige economische waarde van de polder. Veelvuldig wordt benadrukt hoe vruchtbaar de grond wel niet is die zou moeten opgeofferd worden. Zo is er in de beeldvorming rond de Hedwigepolder uitgerekend wat de gemiddelde opbrengst is van de polder in termen van voedsel. Dit wordt dan in verband gebracht met de wereldwijde voedselproblematiek. Honger in Afrika wordt zo een argument om tegen ontpoldering te zijn (Volkskrant, 21 oktober 2009: 4.650 ton voedsel verdrinkt in de Hedwigepolder, zie ook Zeeuws Manifest, 2009).

Tot slot zien we dat veel tegenstanders de betrouwbaarheid van de beleidsmakers van het ministerie van landbouw in twijfel trekken. De claim dat er 600 hectare extra estuariene natuur nodig zou zijn, is volgens tegenstanders in het geheel niet onderbouwd, maar de uitkomst van een deal met de natuurbeweging. Er is door beleidsmakers een spelletje gespeeld door te doen alsof de Europese Commissie natuurherstel af zou

dwingen, wat volgens tegenstanders niet het geval is. Dit gevoel wordt geuit met de slogan 'Stop de groene leugen'.

De belangrijkste strategie die gehanteerd wordt door de tegenstanders is de aspiratiestrategie. Ontpolderen schaadt de Zeeuwse identiteit en zeker als er sprake is ontpoldering op basis van *gedwongen* onteigening. Daarbij komt ook nadrukkelijk de winst/verliesstrategie. Er staat iets op het spel: de veiligheid bij het doorsteken van de dijken en de landbouwgrond die dreigt te worden 'weggegeven'. Tot slot zien we de tegenstanders ook het proces framen, zodanig dat de legitimiteit ervan ernstig in twijfel wordt getrokken.

Analyse

We vertrokken in dit artikel met de vraag hoe de discoursen in Vlaanderen en Nederland rondom ontpolderen verschillen, waarbij we met name geïnteresseerd waren in de vraag hoe de verschillende positie van het veiligheidsbelang en het economisch belang de discoursen beïnvloeden. In deze analyse gaan we eerst in op de meest in het oog lopende verschillen (waarvan we hadden kunnen bedenken dat ze er zouden zijn) en daarna op de meest opvallende overeenkomsten (die we gezien de verschillende politieke context minder zouden hebben verwacht). In tabel 1 vatten we de meest voorkomende strategieën van framing samen zoals we die in onze beschrijving hebben aangetroffen.

TABEL 1: Framingstrategieën rond ontpolderen

	Officiële discours Vlaanderen	Contradiscours Vlaanderen	Officiële discours Nederland	Contradiscours Nederland
Belangrijkste spelers	<i>Bestuurders en beleidsmakers van Vlaams ministerie en uitvoeringsorganisaties</i>	<i>Lokale actiegroepen, politici en boerenorganisaties</i>	<i>Beleidsmakers van ministerie van landbouw en andere departementen, uitvoeringsorganisaties, experts en commissies</i>	<i>Regionale actiegroepen (red onze polders, levende delta), boerenorganisaties, politici op lokaal, regionaal en nationaal niveau</i>
Inhoudelijk				
Winst-verlies	Niet ontpolderen betekent vertraging bij groei Antwerpen en veiligheidsrisico's	GOG Kruikeke is uitkomst van oneerlijke verdeling van lusten en lasten	Het niet nakomen van het verdrag betekent financiële claims en reputatieschade	Ontpoldering betekent verlies aan identiteit, veiligheid en landbouwgrond

	Officiële discours Vlaanderen	Contradiscours Vlaanderen	Officiële discours Nederland	Contradiscours Nederland
Karakterisering				
Uitkomsten	Realisatie van doelen t.a.v. veiligheid, ecologie en economie.	Behoud van de huidige functies van landbouw, recreatie en leefbaarheid.		
Aspiratie			Als nu geen omvangrijke investeringen in het herstel van de Schelde gebeuren, gebeurt het nooit.	Ontpolderen is een onaanvaardbare inbreuk op de Zeeuwse identiteit.
Proces				Politieke deal met milieubeweging zonder serieuze aandacht voor lokale belangen.
Bewijs		Het veiligheidsaspect van ontpolderen is marginaal terwijl de effecten ontpoldering op landbouw en recreatie worden onderschat.	Uitputtende zoektocht naar alternatieven levert geen bruikbare ideeën op maar onderstreept de optie van de Hedwigepolder.	

De tabel maakt een aantal verschillen en overeenkomsten tussen voor- en tegenstanders in beide landen zichtbaar. In onderstaande tekst gaan we in op een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen. In paragraaf 6 reflecteren we op de belangrijkste inzichten die we aan deze analyse kunnen ontleenen.

Verschillen in discoursen

Veiligheid door ontpolderen

In beide landen wordt het veiligheidsaspect door alle partijen voorop gezet. Toch is er een fundamenteel onderscheid in benadering. In Vlaanderen neemt het risicodenken (risico = kans maal gevolg) de plaats in van het kansdenken. Dat betekent dat er een

meer gedifferentieerde risicobenadering wordt gehanteerd waarbij gebieden waar de gevolgen ernstiger zijn, een hoger beschermingsniveau krijgen dan gebieden waar weinig schade zal ontstaan als gevolg van overstromingen. In Nederland is er een generieke norm die voor alle partijen onaantastbaar is.

Dit fundamentele onderscheid werkt door in de wijze waarop ontpoldering wordt geframed. In Vlaanderen is veiligheid een doel dat gediend wordt met ontpoldering. In Nederland is de veiligheid niet in het geding en is de lijn dat ontpoldering de veiligheid niet mag schaden. Ontpoldering is noodzakelijk vanwege de abominabele waterveiligheid. De poging om het pleidooi voor ontpolderingen kracht bij te zetten door ze te kenschetsen als robuuster dan een stormvloedkering past in een *securitization* discours.

In het contradiscours wordt in Vlaanderen de toegevoegde waarde van ontpoldering aan de veiligheid gebagatelliseerd, door met name het bewijsmateriaal dat daaraan ten grondslag ligt in twijfel te trekken. In Nederland worden daarentegen de eventuele nadelige effecten van ontpoldering voor de veiligheid benadrukt. Daar wordt met behulp van aansprekende terminologie (de dijk 'doorsteken') gesuggereerd dat ontpolderen de veiligheid schaadt. Ontpolderingen doen denken aan de ramp van 1953 en juist daarom is het contradiscours gericht op *securitization*. Veiligheid voor alles betekent handen af van de dijk. In Nederland wordt ook ontpoldering veel meer als principe-kwestie benaderd: daar is de dijk als zodanig 'heilig', terwijl in Vlaanderen veel meer nadruk wordt gelegd op de nadelige effecten van ontpoldering (winst/verlies).

Ontpolderen als natuurherstel

In beide landen wordt ontpoldering in het officiële discours gelijkgeschakeld met de realisatie van natuurwaarden. Toch lijkt het alsof in Nederland sterker wordt benadrukt dat er sprake is van *herstel*, van het goedmaken van wat eerder kapot is gemaakt. In Vlaanderen is er veel meer sprake van het herontdekken van de Schelde als waardevol ecosysteem dat de moeite waard is. In Nederland is het debat ook van officiële zijde sterk getoonzet vanuit de nadelige consequenties die eerder menselijk ingrijpen hebben gehad. In Vlaanderen is het debat over ontpoldering vooral bepaald door wetenschappers (ecologen) die in de jaren negentig probeerden aan te tonen wat de Schelde in potentie allemaal in huis had.

Het contradiscours in Nederland is daarentegen ook veel principiëler van aard. Ontpolderen is hoe dan ook uit den boze, en zeker als dat louter voor wat vogels en plantjes is. Het behoud van de Zeeuwse identiteit staat op het spel. De bewijsstrategie die gehanteerd wordt door gezaghebbende commissies aan het werk te zetten, is

nauwelijks effectief te noemen. Voortdurend trekken tegenstanders de bewijsvoering in twijfel of beroepen zij zich op wat met het blote oog waarneembaar is: prachtige natuur die het prima lijkt te doen.

Overeenkomsten in discoursen

Ontpolderen als noodzakelijke prijs voor economische ontwikkeling

Het opvallende is dat het belang van de Haven van Antwerpen zowel in het officiële als in het contradiscours in Vlaanderen en Nederland gelijkelijk lijkt te worden bejegend. In beide landen is het officiële discours dat het economisch belang van Antwerpen te groot is om een verdieping van de Schelde en/of noodzakelijke investeringen in haveninfrastructuur niet uit te voeren. In beide landen wordt dit kracht bijgezet door te verwijzen naar de Europese Commissie. Die fungeert als de spreekwoordelijke boeman, waarbij beleidsmakers in feite met de rug tegen de muur staan. Maar in beide landen is ook het contradiscours dat de dorpen en burgers langs de Schelde moeten bloeden voor het belang van de Antwerpse havenbaronnen. Overigens valt tegelijkertijd op dat tegenstanders zich veelal niet rechtstreeks tot Antwerpen richten als boosdoener, maar tot bestuurders die niet voorkomen kunnen dat economische groei zonder het opofferen van land plaatsvindt.

Ontpolderen als oneerlijk

Het lokale discours tegen ontpolderen wordt sterk getoonzet vanuit de stelling dat het oneerlijk is om voordelen elders (veiligheid, economische groei, natuurlijkheid) te realiseren ten koste van deze specifieke plek. De inwoners van de betreffende polders moeten in hun beleving de rekening betalen van afspraken die elders zijn gemaakt en die betrekking hebben op andere belangen en agenda's. Daarmee wordt de legitimiteit van het ontpolderen zowel inhoudelijk als procedureel in twijfel getrokken. Dit gebeurt in Nederland overigens sterker dan in Vlaanderen. Daarbij wordt door tegenstanders benadrukt dat er sprake is van de 'groene leugen', waarbij er op een oneerlijke wijze wordt gedaan alsof natuurherstel noodzakelijk is vanwege Europese richtlijnen (Natura 2000). Zij benadrukken dat het natuurcompensatie in plaats van natuurherstel is, die louter en alleen nodig is omdat er een deal is gesloten met de natuurbeweging om de verdieping mogelijk te maken.

Conclusie: de discursieve framing van ontpolderen

De hierboven weergegeven analyse leert ons een drietal lessen omtrent de effectiviteit van de manier waarop 'ruimte voor de rivier' discursief wordt geframed. Allereerst is en blijft ontpolderen een controversiële strategie die tegen diepe culturele overtuigingen botst. Het ongedaan maken van het bestaande, de status quo, stuit op diepliggende emoties. Die lijken verder te gaan dan louter gevestigde belangen. Die spelen weliswaar een belangrijke rol, maar toch lijkt het betrokkenen niet te gaan om het verkrijgen van een riante schadeloosstelling. Het gaat – nog meer in Zeeland dan in Vlaanderen – om het behoud van een cultureel-historische emotie dat eenmaal op het water veroverd land, niet teruggegeven dient te worden. Die strategie is buitengewoon effectief omdat deze samenbindt en moeilijk is te falsificeren. We zien dat een principiële argumentatie als verweer daartegen – waarbij de natuur in de Schelde dringend hersteld moet worden – geen schijn van kans maakt omdat zij niet aansluit bij de diepe overtuigingen van de ontvangers.

Een tweede observatie is dat lokale gemeenschappen meer waarde en geloof hechten aan klassieke maatregelen tegen overstromingen. In Nederland gelooft men veelal heilig in de sterkte van de dijken en ziet men ontpoldering als een mogelijke aantasting van die veiligheid. In Vlaanderen ziet men liever een stormvloedkering. De Schelde is een monster, dat alleen met harde hand beteugeld kan worden. Burgers die geconfronteerd zijn geweest met de gevaarlijke Schelde wijzen beelden die verwijzen naar de schoonheid van de Schelde die gekoesterd moet worden, af als naïef en gevaarlijk. Dynamiek en ruimte geven aan een ontembare en onvoorspelbare rivier is in hun ogen spelen met vuur. Een ruige rivier als de Schelde moet beheerst worden, met harde hand. Dat leidt ertoe dat in Vlaanderen de stormvloedkering in de overtuiging veel effectiever is dan overstromingsgebieden en dat in Zeeland velen vinden dat je met je handen van de dijk moet blijven.

Een derde observatie is dat het voornemen tot ontpolderen zowel inhoudelijk als procesmatig al snel door lokale belanghebbenden in twijfel wordt getrokken. De legitimiteit van het besluitvormingsproces (gemaakte afspraken, manier van besluitvorming) als ook van de onderbouwing ervan, staat sterk ter discussie. Dat betekent dat discourses ter legitimering alleen gezaghebbend kunnen worden als de argumentatie transparant is en afdoende onderbouwd. Dat is geen voldoende voorwaarde, maar kan wel voorkomen dat de ingreep ook al op procesmatige gronden wordt bevochten.

Uiteindelijk vraagt ontpolderen om een meervoudige politiek-bestuurlijke argumentatie ter legitimering. Die argumentatie is meervoudig in tenminste drie opzichten:

- a. Allereerst in de motivering waarom ontpoldering van belang is. Daarbij is het veiligheidsargument verreweg het meest effectief, maar alleen als daarbij ook over-

tuigend is aangetoond dat de veiligheid gediend is met ontpolderen en andere veiligheidsstrategieën niet voldoen of niet haalbaar zijn.

- b. Een negatieve argumentatie (ontpolderen moet – omdat natuurschade moet worden gecompenseerd en/of omdat Brussel het eist) werkt veelal averechts naar belangengroepen toe. Het kan een argument zijn dat binnen beleidskringen valide is, maar bij lokale groepen roept het alleen maar meer weerstand op. Wel is het een argument dat politiek-bestuurlijk relevant is.
- c. Tot slot ook in de positionering van de ontpoldering in een breder pakket van maatregelen en doelstellingen die gelijktijdig worden gerealiseerd. De projecten die in Vlaanderen en Nederland succesvol zijn, hebben allemaal deze meervoudige legitimatie die een combinatie vormt van 'nuttige' en 'aangename' aspecten, zodat er sprake is van een balans op de winst/verliesrekening van lokale belanghebbenden. Zeker in de Nederlandse situatie is er – in de ogen van de tegenstanders – alleen maar sprake van verlies.

Referenties

- Actiecomité Red onze Polders, Actiecomité Waterdunen NEE, Stichting de Levende Delta, Zeeuws-Vlaams Platform, 2009, *Zeeuws Manifest. Ontpolderen.... Nooit!* 12 december 2009.
- Adriaanse, S., 2010, KBR: het gecontroleerde overstromingsgebied langs de Schelde. *Invloed van onderliggende intenties, discoursen en coalitievorming op het debat rond het beslissingsproces*, Afstudeerscriptie Wageningen Universiteit. Vakgroep Integraal Waterbeheer.
- Buuren, M.W. van. 2006. *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Boom/Lemma: Den Haag.
- Buuren, M.W. van, 2009, Knowledge for governance, governance of knowledge. Inclusive knowledge management in collaborative governance processes, *International Public Management Journal* 12(2), 208-235.
- Buuren, M.W. van & Warner, J., 2010, Klimaatverandering en waterveiligheid, tussen ernst en emotie. De discursieve framing van bedreigingen en kansen, *Beleid en Maatschappij* 37(1), 15-28.
- Buuren, M.W., Gerrits, L., Teisman, G.R., 2010, Understanding and managing a complex physical system, *Hydrology and Earth System Sciences* 14(11), 2243-2257.
- Commissie Natuurherstel Westerschelde, 2008, Wennen aan de Westerschelde. Advies Commissie Natuurherstel Westerschelde: alternatieven voor ontpoldering Hertogin Hedwigepolder.
- Denert, A., 2001, *Toespraak voor het Vlaams Parlement*. 20 November 2001.
- Depré, R. & H. van Hassel, 1982, *Multi- en interdisciplinaire evaluatiestudie betreffende stormvloedkering te Antwerpen (Oosterweel)*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Eeten, M.J.G. van, 1999, *Dialogues of the deaf. Defining new agendas for environmental deadlocks*, Delft: Eburon.

- Graré, W., 1998, Veiligheid tegen overstromingen in Vlaanderen. Referatenboek 4^e Scheldesymposium 'De sterke schouders van het Scheldebekken, deel 1, *Water, Tijdschrift over Waterproblematiek* 17(102), 309-310.
- Gray, B., and Donnellon, A., 1989, *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*, Unpublished report, College of Business Administration, Pennsylvania State University.
- Floor, J., 2009, *Ontpolderen langs de Westerschelde. Invloed van lokale en regionale actoren en legitimiteitsproblemen in het beleidsproces (2005-2009)*, Afstudeerscriptie Wageningen Universiteit. Vakgroep Environmental Policy.
- Kaufman, S. & Smith, J. 1999. Framing and reframing in land use change conflicts, *Journal of Architectural and Planning Research* 16(2), 164-180.
- Meijering, S.V., 1998, *Conflict and cooperation on the Scheldt River Basin; a case-study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997*, Delft: Delft Technical University.
- Shmueli, D.F. & Ben-Gal, M. 2003. Stakeholder Frames in the Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict, *Conflict Resolution Quarterly* 21(2), 211-238.
- Tijdelijke Vereniging RA-IMDC-Grontmij-ECOLAS, 2003, *Milieueffectrapportage voor het Sigma-plan. Kennisgeving*, Augustus 2003.
- Tilburg, A. van, 2010, *Verdrinken in (ont)polderen. Identiteitsgevoelige strijdpunten als uitdaging voor politieke bestuurders*, Afstudeerscriptie Universiteit Utrecht. Opleiding Publiek Management.
- Vlaamse regering, 2005, *Persmededeling van de Vlaamse regering, vergadering 22 juli 2005*. Goedkeuring geactualiseerd Sigma-plan.
- Volkskrant, 2009, *4.650 ton voedsel verdrinkt in de Hedwigepolder*, 21 oktober 2009.
- Warner, J. & Buuren, M.W. van, 2009, Multi-stakeholder Learning and Fighting on the River Scheldt, *International Negotiation*. 14, 417-439.
- Waterwegen en Zeekanaal NV, 2000, *Sigma-plan. Ontmoet de Schelde*, Uitgave van Waterwegen en Zeekanaal NV. D/2009/3241/099.
- Waterwegen en Zeekanaal NV, 2005, *Milieueffectrapportage voor het Sigma-plan. Niet technische samenvatting*, April 2005.