

An aerial photograph showing a river estuary with a dike. The dike runs diagonally from the bottom left towards the top right. To the left of the dike are green agricultural fields, some with dark patches of soil. To the right of the dike is a large body of water, likely the Schelde estuary, with some brownish patches of vegetation or sediment. The background shows more fields and a winding river.

Evaluatie van ProSes

het Vlaams-Nederlands project tot vaststelling
van een integraal pakket van maatregelen
op het vlak van toegankelijkheid,
veiligheid en natuurlijkheid
in het Schelde-estuarium

Evaluatie van ProSes

**het Vlaams-Nederlands project tot vaststelling van
een integraal pakket van maatregelen op het vlak van
toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid
in het Schelde-estuarium**

Colofon

opdrachtgever	Technische Scheldecommissie
uitgave	ProSes
tekst	Leo Klinkers
datum	september 2005
foto's	Bart Lasuy
opmaak	strictly personal
printwerk	the Copyshop

Inhoud

VOORWOORD	5	6 De uitvoeringsorganisatie vanaf januari 2005	51
SAMENVATTING	7	De geboorteakte van de vervolorganisatie ProSes 2010	51
		Mandaat, personeel en financiering van de vervolorganisatie ProSes 2010	52
DEEL 1 DE GEBEURTENISSEN VAN 1995 - 2005	13	DEEL 2 EVALUATIEVE OBSERVATIES	55
1 De voorgeschiedenis van de projectorganisatie ProSes	13	7 Bijzondere aspecten van het proces	55
Inleiding	13	Er is gewerkt in een zeer complexe context	55
Wanneer, waar en hoe begon het?	13	Er is gewerkt in een hoog tempo	58
De Technische Scheldec commissie aan het werk	15	De doelen zijn gehaald	58
De ministers stellen het Streefbeeld 2030 van de LTV-S vast	17	Hoewel niet iedereen die mening deelt	58
Een vergelijkend perspectief	20	8 Kanttekeningen	60
2 De projectorganisatie ProSes	21	Kanttekeningen bij de projectorganisatie ProSes als institutie	60
De instelling van de projectorganisatie ProSes in maart 2002	21	Kanttekeningen bij de relatie ProSes-OAP-TSC	61
Het projectplan van maart/september/oktober 2002	22	Kanttekeningen bij de werkwijze van <i>joint fact finding</i>	64
3 De evolutie van instrumentele zaken binnen ProSes	29	Kanttekeningen bij de communicatie en inspraak	65
Het personeel	29	Kanttekeningen bij de herhaalbaarheid van dit concept	67
Het budget	30		
De probleemschets	31	DEEL 3 BLOEMLEZING UIT DE INTERVIEWRONDE	71
Een krachtenveld van spanningen	33	Enkele oneliners vooraf	71
4 Enkele zware onderwerpen bij het werk van ProSes	34	Men vindt het een bijzonder, deels zelfs een uniek proces	72
De nota 'Vroeg of laat beslissen?'	34	De meningen over de procesarchitectuur en het open planproces	75
De nota 'Omgaan met onzekerheden bij verruiming'	38	Variëren van positief. . .	75
De nota 'Risico-analyse'	40	. . . tot kritische kanttekeningen bij de opzet en werking daarvan. . .	77
De communicatie en de inspraak	41	. . . met goed besef van de spanningen tussen processturing en lijnmanagement	78
5 Institutionele aspecten naast ProSes en de TSC	44	Over de kwaliteit van het eindproduct zeggen	79
Het Bewindliedenoverleg	44	Velen dat zij tevreden zijn. . .	79
Het Topberaad	45	. . . maar enkelen vinden dat het toch wel beter had gekund. . .	82
Het Overleg Adviserende Partijen (OAP)	45	. . . terwijl anderen de bijvangst ook belangrijk vinden	83
Het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie	50	De onafhankelijkheid van organen binnen de procesarchitectuur was belangrijk	84
Het Adviserend Overleg Schelde (AOS)	50	De neutraliteit/professionaliteit van de ProSes-organisatie scoort hoog	85

...maar sommigen hebben bedenkingen	87
Wat het strakke tijdpad betreft	88
Hadden velen niet anders gewild...	88
...maar sommigen vinden dat het de kwaliteit heeft geschaad	89
Wat ging er verder nog goed?	90
Sommigen tellen zelfs hun eigen en andermans zegeningen	92
Wat is er niet goed gegaan?	92
Het AOS is achteraf gezien van weinig belang geweest	92
Waar sommigen vinden dat men voldoende geïnformeerd en betrokken werd...	93
...vinden anderen dat de communicatie een probleem is geweest	96
...waardoor er twijfels zijn over betrokkenheid, inspraak en draagvlak	100
Het proces werd beïnvloed	109
Door de opstelling van Vlaanderen en Antwerpen	109
...maar ook door de opstelling van Zeeland...	111
...vooral ook door de opstelling van de landbouw...	115
...en ook wel een beetje door de natuurbeschermingsorganisaties	117
Het proces is voorts beïnvloed door...	117
Aspecten van politiek draagvlak en (gebrek aan) dossierkennis	117
Aspecten van historische aard	120
Aspecten van juridische aard	122
Aspecten van wetenschappelijk onderzoek en studie	122
Aspecten van wantrouwen, vertrouwen en geloofwaardigheid	125
Aspecten van financiële middelen en bezuiniging	128
Aspecten van koppeling van dossiers	128
Lessen voor de toekomst: wat moet anders, wat kan beter?	129
Op het vlak van communicatie, betrokkenheid, inspraak en draagvlak	129
Op het vlak van politiek draagvlak	134
Op het vlak van procesarchitectuur en procedures	135
Op het vlak van landsgrensoverschrijdende samenwerking	138
Op het vlak van studie, onderzoek en advisering	140
Op het vlak van deze evaluatie zelf	141
Varia	142
NOTEN	146

BIJLAGEN	151
1 De Langetermijnvisie in vogelvlucht	151
2 Memorandum van Kallo	155
3 Memorandum van Vlissingen	157
4 Memorandum van Den Haag	160
5 Lijst van geïnterviewde personen en interviewers	164
6 Lijst van vragen voor de interviews	166
7 Relevante personen, partijen, tijdstippen en onderwerpen	169
8 Relaties tussen partijen en personen	170
9 Verklaring afkortingen	171

Voorwoord

Dit is een evaluatie van ProSes, een gemeenschappelijk project van Vlaanderen en Nederland over het Schelde-estuarium.

Doel en opdracht waren:

het ontwerpen (in de vorm van een zogeheten Ontwikkelingsschets 2010) van een door de bevoegde bewindslieden van Nederland en Vlaanderen uiterlijk tegen december 2004 vast te stellen, integraal en onderbouwd pakket van maatregelen voor de middellange termijn met betrekking tot het Schelde-estuarium, die vervolgens nader zullen worden uitgewerkt.

Dit pakket van maatregelen dient zich te lenen voor goede besluitvorming, moet op evenwichtige wijze de wederzijdse wensen en belangen weerspiegelen, en moet beantwoorden aan het Streefbeeld 2030 zoals beschreven in de Langetermijnvisie Schelde-estuarium.

Evalueren is beoordelen of de gestelde doelen met de beschikbare middelen zijn gehaald, en hoe dat in zijn werk ging. Wat dat betreft zou de evaluatie in een paar zinnen afgerond kunnen worden: *'Ja, de doelen zijn gehaald met de beschikbaar gestelde middelen, ook al heeft dat af en toe sommige deelnemers aan dit proces hoofdpijn opgeleverd.'* Klaar.

Het gaat echter ook om de vraag of het proces beter of anders zou hebben gekund. En waar diepte- en hoogtepunten lagen. Hoe dat kwam en wie daarbij betrokken waren. Hoe aspecten van proces, kennis en structuur correleerden. Wat men hiervan zou kunnen leren. Welnu, dat laat zich niet in een paar zinnen beschrijven. Dit rapport probeert antwoorden te geven op deze vragen en plaatst dat in het kader van de komst, de werkwijze en het resultaat van de projectorganisatie ProSes. Het vertelt hoe personen via structuren, procedures, besluiten, afspraken, studies en overleg, met ups and downs, de besluitvorming over de derde¹⁾ verdieping van de Westerschelde hebben voorbereid. Daarbij gaat het om drie belangen: het treffen van maatregelen ter verbetering van de veiligheid tegen overstromingen, het bevorderen van de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen door de Schelde te verdiepen en te verruimen, en het bevorderen

van de natuurlijkheid van het Scheldebekken. Drie gelijkwaardige thema's, in onderlinge samenhang op te pakken.

Dossieronderzoek en gesprekken met direct betrokkenen vormen de primaire basis van dit evaluatierapport. Daarnaast heb ik samen met medewerkers van ProSes²⁾ een aantal sleutelfiguren geïnterviewd. De lijst daarvan vindt u in Bijlage 5. Een vragenlijst voor die gespreksronde staat in Bijlage 6. Door de evaluatietekst heen zijn opvattingen van die sleutelfiguren verwerkt door opname van citaten uit interviews. Daarin geven zij aan hoe zij zelf terugkijken op het functioneren en op de uitkomst van ProSes, hoe zij de procesgestuurde besluitvorming persoonlijk hebben beleefd, waar naar hun idee de sterke of zwakke punten lagen en wat we daarvan zouden kunnen leren voor de toekomst, wetend dat in een Europa van vervagende grenzen en van grotere politieke eenwording, dergelijke projecten wellicht vaker gaan voorkomen. Deze kanttekingen van sleutelfiguren zijn ook van belang voor de nieuwe projectorganisatie ProSes 2010 die vanaf januari 2005 aan de slag is gegaan met de uitvoering van de besluiten in de Ontwikkelingsschets 2010.

Deel 1 schetst op hoofdlijnen het proces van 1995 tot 2005, voorzien van de nodige evaluatieve observaties. Deel 2 evalueert een aantal specifieke aspecten van het proces binnen en rond de projectorganisatie ProSes. In deel 3 zijn alle interviews met de sleutelfiguren verwerkt tot een Bloemlezing van letterlijke citaten. Op deze manier blijft ook dit leerzame materiaal bewaard. Het is een consolidatie van het institutionele ProSes-geheugen, in die zin dat op een gesystematiseerde manier de ervaringen, gedachten en opvattingen van vele betrokken deelnemers aan dit proces in deze Bloemlezing zijn vastgelegd.

Voor de goede orde merk ik op dat de inhoud van de Ontwikkelingsschets 2010 niet onder de evaluatie valt. De evaluatie betreft alleen het proces van de totstandkoming van die schets. Zij gaat daarmee overigens verder dan alleen maar een beschrijving van de interne organisatie en werkwijze van de projectorganisatie zelf.

Ik heb mij enkele beperkingen moeten opleggen. Het dossier is zo omvangrijk dat een onderzoeker er moeiteloos een jaar op zou kunnen studeren en gemakkelijk duizend pagina's zou kunnen vullen met zinvolle informatie. Die tijd en ruimte waren er niet. Ik heb daarom gekozen voor een beschrijving van die inhoudelijke onderwerpen die een goed beeld geven van de manier waarop dit proces is verlopen. Onderwerpen zoals de Strategische MER en de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse komen daarom in de evaluatie zelf slechts zijdelings aan de orde. De bloemlezing van deel 3 vult dat aspect van de beperkingen echter goed aan.

Graag wijs ik op het niet-eenduidige gebruik van het woord 'ProSes'. Het komt op twee verschillende manieren voor. Soms bedoelt men met 'ProSes' het totale project en proces rond het Schelde-estuarium, soms wil men er alleen maar de concrete projectorganisatie, gevestigd in Bergen op Zoom, mee aanduiden. Uit de context mag blijken welke betekenis van 'ProSes' in concreto bedoeld wordt.

Ten slotte iets over de stijl van de tekst van deze evaluatie. Ik heb gekozen voor een verhalende schrijfvorm om het de lezer zo gemakkelijk mogelijk te maken. Dit soort rapporten kan nogal taai en saai zijn. Hopelijk is de verteltrant voldoende uitnodigend om het helemaal te lezen.

Verder valt het wellicht op dat ik veel aandacht besteed aan persoonsgebonden optreden. Met velen, zie de Bloemlezing in Deel 3, ben ik van mening dat ProSes een geslaagd project is. Natuurlijk met zwakke punten, maar als grensoverschrijdend proces in een extreem ingewikkelde context, is het zonder twijfel een 'parel aan de samenwerkingskroon' van de twee betrokken landen. Dat is gerealiseerd door personen van vlees en bloed. Door vakmensen die met toewijding doen wat ze geleerd hebben. En daarin volharden, ook als het een keer zwaar tegenzit. De human factor als slagingsvoorwaarde heb ik daarom bewust in het licht gezet. Dat zal sommigen doen twifelen aan de reproduceerbaarheid van een dergelijk project voor andere grensoverleggende samenwerking. Mijn antwoord daarop is: 'Zorg er dan maar voor dat je zulke moeilijke klussen opdraagt aan mensen die weten hoe ze zo iets moeten aanpakken. Het zijn mensen, geen machines, die de toekomst bevechten.'

dr. Leo Klinkers,
Directeur Klinkers Public Policy Consultants BVBA
Meise, mei 2005

Leeswijzer

In dit evaluatierapport staan drie soorten tekst, typografisch als volgt te onderscheiden:

“

Citaten uit de interviews zijn aan het begin met een groot aanhalingsteken aangeduid

Passages met commentaar en aanbevelingen 'springen in' en hebben een kleiner lettertype

De overige tekst geeft vooral een feitelijke weergave van het procesverloop

Samenvatting

Graag was ik deze samenvatting begonnen met de woorden 'In den beginne. . .', maar het is niet mogelijk om het begin van dit unieke proces goed te duiden. Er zijn, gezien vanuit een historisch perspectief, meerdere momenten waarop het is gestart.

Al vanaf de zestiende eeuw onderhouden Nederland en Vlaanderen betrekkingen over het beleid en beheer van het Schelde-estuarium. Vaak vijandige. Nadat Spanje in 1585 de Schelde voor het scheepvaartverkeer van en naar Antwerpen afsluit, handhaaft Nederland de blokkade voor vele jaren en veroorlooft zich eenzelfde daad in 1830. Ook nadat België en Nederland in 1839 bij verdrag voorgoed afscheid nemen van het gemeenschappelijk besturen van de Zuidelijke en Noordelijke Nederlanden, leveren afwijkende interpretaties van dat verdrag steeds weer voedsel voor nieuwe spanningen. Vlaanderen ziet zich meer dan eens genoodzaakt de vraag te stellen in welk opzicht en in welke mate Nederland zich verplicht moet achten om de toegankelijkheid tot de haven van Antwerpen te garanderen. Aangezien men op dit punt meestal van mening verschilt, blijft het Schelde-estuarium steeds een pijnpunt in de wederzijdse relaties.

De instelling van een Technische Scheldec commissie (TSC) in 1948, een gemeenschappelijke ambtelijke commissie, vormt de basis voor het langzaam normaliseren van de gespannen relaties rond de Schelde. Ook al heeft dat op macrobestuurlijk niveau soms het karakter van 'antagonistische samenwerking', de verhoudingen binnen die Technische Scheldec commissie evolueren gaandeweg in een steeds positievere richting. Terzijde merk ik op dat de nog langer dan de TSC bestaande bilaterale Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart veel heeft bijgedragen aan de goede relaties tussen beide landen. Deze commissie blijft in de evaluatie verder buiten beschouwing.

Een nieuw omslagpunt vindt plaats aan het einde van de jaren negentig. Terwijl op basis van een bilateraal verdrag een verdieping van de Westerschelde aan de gang is, besluiten de betrokken bewindslieden om de Technische Scheldec commissie te vragen een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium te ontwerpen. Die visie moet een Streefbeeld 2030 bevatten, een indicatie van de in 2030 te bereiken kwaliteit van dat estuarium. Via twee besluitvormende momenten, gemarkeerd als het Memorandum van Kallo van 5 februari 2001 en het Memorandum van Vlis-

singen van 4 maart 2002, stellen de betrokken bewindslieden van beide landen dat Streefbeeld 2030 vast. De parlementen van Vlaanderen en Nederland verklaren zich daarmee akkoord. Daarbij moet worden aangetekend dat de betrokkenheid van de Vlaamse parlementariërs bepaald groter is dan die van de Nederlandse. Dit hechte politieke draagvlak aan Vlaamse zijde is in de periode tot 2005, zo mag blijken uit deze evaluatie, van niet geringe betekenis om de onvermijdelijke problemen en spanningen in dit gecompliceerde proces, te overwinnen.

Het Memorandum van Vlissingen vraagt de instelling van een gemeenschappelijke projectorganisatie met als opdracht een Ontwikkelingsschets 2010 te ontwerpen die eind 2004 voor politieke besluitvorming gereed moet zijn. Deze schets wordt geacht een pakket van maatregelen te bevatten, waarvan de uitvoering tussen 2005 en 2010 een genoegzame grondslag moet bieden om de sprong naar het Streefbeeld 2030 te kunnen maken.

De essentie van de Langetermijnvisie met haar Streefbeeld 2030 is dat men een estuarium wil hebben dat er in drie opzichten beter voor staat:

- De veiligheid tegen overstromingen dient op een hoger plan te komen. Anders dan in Vlaanderen is dat aan Nederlandse zijde voor de eerste decennia al goed geregeld, althans waar het gaat om bescherming tegen gevaren zoals een watersnoodramp als in 1953. Geheel nieuwe dreigingen als klimaatveranderingen en zeespiegelstijgingen kunnen echter in de toekomst nieuwe gevaren voor de veiligheid opleveren. En daarvoor zijn beide landen nog niet klaar. Voor het opwaarderen van de veiligheid aan Vlaamse kant is een aparte organisatie aan de slag met het zogeheten Sigmaplan.
- De toegankelijkheid van de haven van Antwerpen moet verbeterd zijn. Studies en onderzoeken ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010, gevoegd bij onderhandelingen en bestuurlijke afwegingen, leiden ertoe dat die schets uiteindelijk de tekst bevat dat een verdieping van de Schelde tot 13,10 meter, in één keer en dus niet gefaseerd, haalbaar is.
- De natuurlijkheid van het Schelde-estuarium moet verhoogd worden. In wezen mag er geen schade optreden als gevolg van verdieping en verruiming van de rivier. Eventuele schade moet worden gecompenseerd. Daarbij hangt de – door de Europese Commissie – bekritiseerde natuurcompensatie als gevolg van de eerdere verdieping als een zwaard van Damo-

cles boven de Ontwikkelingsschets 2010. Ook dient er een behoorlijk pakket aan natuurontwikkeling op tafel te komen om het historische verlies aan natuurwaarden (dus verlies dat in het verleden is geschied) in zekere mate te herstellen.

Het is de taak en opdracht van de projectorganisatie ProSes om deze drie luiken elk op zichzelf, maar ook in hun onderlinge verbondenheid uit te werken in de vorm van samenhangende pakketten met maatregelen in die Ontwikkelingsschets 2010, zodat de uitvoering daarvan tussen 2005 en 2010 haar beslag kan krijgen. Maar niet vooraleer verzekerd is dat die pakketten kunnen rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

Meteen na het Memorandum van Vlissingen gaat die bilaterale projectorganisatie aan de slag in de context van een zeer ingewikkeld organisatorisch patroon. De kern daarvan wordt gevormd door een driehoek bestaande uit:

- De Technische Scheldec commissie, die de leiding van het totale proces heeft en namens de ministeriële portefeuillehouders de projectorganisatie ProSes aanstuurt.
- ProSes zelf, geleid door een Nederlandse directeur en een Vlaamse plaatsvervangende directeur, gezeteld in Bergen op Zoom en voorzien van een gemengd Vlaams-Nederlands personeelsbestand.
- Het Overleg Adviserende partijen, een adviesorgaan voor de betrokken bewindslieden, bestaande uit vertegenwoordigers van de publieke en de private sector, en van maatschappelijke organisaties, die bij het ontwerpen van de Ontwikkelingsschets 2010 direct belang hebben.

Er zijn bepaald nog meer organen te noemen, maar daarvoor verwijs ik korthedshalve naar de tekst zelf.

ProSes opereert niet als een geïsoleerde projectorganisatie, maar staat in een voortdurende wisselwerking met de Technische Scheldec commissie en met het Overleg Adviserende Partijen. De inbedding van de projectorganisatie in dit driehoeksverband maakt dat deze evaluatie zich niet kan beperken tot een becommentariërende beschrijving van het reilen en zeilen van alleen ProSes. Zonder een diepgaande schets van het relationele netwerk wordt niet duidelijk hoe tussen maart 2002 en eind 2004 het werken aan die Ontwikkelingsschets 2010 zich heeft ontwikkeld en hoe dat heeft kunnen leiden tot de gewenste politieke besluitvorming.

ProSes start qua instrumentalisering ongelukkig. Het duurt ongeveer een jaar voordat het benodigde personeelsbestand, kwalitatief en kwantitatief, aanwezig is. Financieel vinden er kortingen plaats op het gevraagde budget. Aan het zeer strakke tijdschema wordt niet getornd. Het Overleg Adviserende Partijen heeft nogal wat tijd nodig om de intrinsieke tegengestelde belangen te verruilen voor samenbindend opereren met de nodige cohesie. Inmiddels wordt ProSes wel geacht de nodige studies naar het morfologische systeem van het Schelde-estuarium op te zetten, te laten onderzoeken wat er gebeurt met dat systeem als er gebaggerd en gestort gaat worden, communicatie en inspraak te plegen met de direct betrokken publieke en private organisaties, een Strategische MER en een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse te laten verrichten, en hoe dan ook tijdig voor eind 2004 de bewindslieden in staat te stellen afgewogen besluiten te nemen.

Dat gaat dus niet vanzelf.

Uiteraard zijn er spanningen. De belangen van de haven van Antwerpen lopen nu eenmaal niet parallel aan die van de natuurbeschermingsorganisaties, of aan die van de landbouw. Op het vlak van de veiligheidseisen doen zich dezelfde belangentegenstellingen voor. Bovendien wordt het Vlaamse deel van de veiligheid getrokken door een andere organisatie, die relatief los van ProSes haar eigen plan trekt, hoewel de uitkomsten daarvan uiteindelijk geacht worden te landen in de Ontwikkelingsschets 2010. Qua communicatie en inspraak zijn de landbouworganisaties – verstoord door de claim van ProSes dat nogal wat landbouwgronden ruimte moeten gaan bieden aan het water – ook maar zeer ten dele vertegenwoordigd in het Overleg Adviserende Partijen, zodat daar een draagvlaktijdbom tikt. De provincie Zeeland ligt zwaar tegen omdat men de lasten van een nieuwe verdieping van de Schelde, gevoegd bij het pakket maatregelen voor natuurontwikkeling, niet in evenredigheid acht met de lusten die dat voor de provincie, voor haar gemeenten en voor de landbouwsector oplevert. Weliswaar vindt er tijdens het proces een zekere omslag plaats in de Zeeuwse bestuurlijke optiek jegens het werken van ProSes, maar tot aan het afronden van het project, met het derde Memorandum van Overeenstemming in Den Haag op 11 maart 2005, vecht de provincie voor een finale politieke besluitvorming die beter tegemoetkomt aan het aspect ‘lusten’ dan voorzien in de eerste conceptteksten van de Ontwikkelingsschets 2010. Ook de Vlaamse landbouwsector en het Brabants-Zeeuwse bedrijfsleven weren zich geducht en slagen erin om in het najaar van 2004 als volwaardige leden te worden toegelaten aan de tafel van het Overleg Adviserende Partijen.

Op het vlak van de communicatie, de inspraak en het zoeken naar draagvlak, doen zich tijdens het proces de nodige problemen voor. Veel zaken spelen hier door elkaar heen. Communicatie als brede uitwisseling van informatie, inspraak als formele eis en draagvlak als vaag begrip, creëren in hun onderlinge koppeling onduidelijke verantwoordelijkheidspatronen en niet te honoreren verwachtingen. Dat zet de verhoudingen tussen de Technische Scheldec commissie, het Overleg Adviserende Partijen en de projectorganisatie ProSes onder druk. Verstandig opereren van deze organen voorkomt conflicten.

Er zijn meer aspecten van spanning en frustratie te noemen. In de context van zeer moeilijke kennissturing (immers, met de noodzakelijke studies en onderzoeken betreedt men een relatief onbekend terrein op het vlak van de morfologie) en van bijzonder ingewikkelde structuursturing (immers, het wemelt van de organisaties, groepen en organen die zich tegen van alles en nog wat aanbemoen), probeert de projectorganisatie ProSes een rechte koers te blijven varen op het vlak van processturing:

- Zij werkt voortdurend van buiten naar binnen, en deels ook van onderop via communicatie en inspraak.
- Zij volgt soms een eigenzinnige lijn, dwars tegen de goede zeden en gewoonten van de staande lijnorganisaties in; met de nodige frustraties voor diverse leden van de Technische Scheldec commissie tot gevolg, wat overigens nooit tot een breuk heeft geleid.
- Zij werkt keihard om zich te houden aan het strakke tijdspad om eind 2004 te leveren, en zoekt steeds een uitweg als het (extra) werk dreigt tot overschrijding van het tijdschema. Ook is ProSes binnen het (ingekorte) budget gebleven.
- Zij legt koelbloedig moeilijk bespreekbare onderwerpen op tafel en leeft met de consequenties van de boosheid en de verontwaardiging die dat bij anderen oproept.

Wat dat laatste betreft heeft de projectorganisatie ProSes zich een aantal malen niet geringe problemen op de hals gehaald door nota's uit te brengen die aanvankelijk volkomen verkeerd vallen. Door de nota 'Vroeg of laat beslissen?' gaan de Antwerpse havenpartijen op hun achterste benen staan omdat daarin de mogelijkheid wordt geopperd om niet eind 2004 tot finale en juridisch bindende besluitvorming te komen. En dat, terwijl Antwerpen aanvankelijk zelfs eind 2004 een te laat tijdstip vond en eigenlijk al in 2005 met de verdieping had willen beginnen. De nota 'Omgaan met onzekerheden bij verruiming' maakt niet minder onrust los. Dat stuk noemt als optie de mogelijkheid om niet in één keer tot 13,10 meter te verdiepen maar om dit in fasen te doen, om eerst te zien hoe het estuarium zich door baggeren en storten gaat gedragen. Een nota 'Risico-analyse' wijst pijnlijk op het nog ontbreken van een voldoende pakket voor natuur-

ontwikkeling aan Nederlandse kant en op de afwezigheid van een budget daarvoor, op het gebrek aan draagvlak voor de veiligheidsaanpak aan Vlaamse kant, en op nog een paar zaken die men in dat stadium, een paar maanden voor de beoogde finale besluitvorming, toch eigenlijk liever niet meer had willen horen. Uiteindelijk weet men al deze hobbels in goed overleg te nemen. De onverstoortbaarheid van de Technische Scheldec commissie met haar twee co-voorzitters en co-secretarissen, van de twee co-voorzitters van het Overleg Adviserende Partijen, en van hun secretaris, is daarbij van het hoogste gewicht. Met biechtstoelgesprekken en charme-offensieven houden ze partijen bij elkaar en smeden ze maand na maand meer homogeniteit binnen de organisaties die bij die toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid zo hun eigen belangen hebben.

Ook andere klippen zijn genomen. Terwijl het Overleg Adviserende Partijen, net zoals de Technische Scheldec commissie en de projectorganisatie ProSes, gebaseerd is op een samenwerkingsmodel dat streeft naar harmonische besluitvorming, probeert een deel van de Antwerpse havenvertegenwoordiging een tijdlang dat samenwerkingsmodel in te ruilen voor een juridisch model. Vanuit het perspectief van die partij bestaat er maar één waarheid: 'De verdieping moet er komen, zo snel mogelijk. Alle onderlinge afspraken, memoranda en verdragen zeggen dat dit waar is. En als u dat niet gelooft gaan we naar de rechter om die verdieping in rechte af te dwingen.' Hoewel de overgrote meerderheid van betrokken partijen, alsook het Vlaamse parlement, dat juridische pad niet terzake acht, houdt dit onderwerp de gemoederen lange tijd bezig. Als ProSes via onderzoek laat zien dat baggeren en storten niet tot een zodanige schade aan het estuarium zal leiden dat het een verdieping van de Schelde in de weg staat, verdampt deze discussie.

De finale besluitvorming vindt uiteindelijk niet eind 2004 plaats, maar een paar maanden later, in maart 2005 bij het Memorandum van Den Haag. Deze vertraging kan men deels terugvoeren op het verlies van ongeveer zes maanden bij de start van ProSes. Deels ook op de tijd die Nederland in de winter van 2004-2005 nodig heeft om het budget voor de natuurontwikkeling veilig te stellen. En voor een deel op de onderhandelingen met de provincie Zeeland over een betere verdeling van de 'lusten en lasten', in casu versterking van de infrastructuur van en naar de Zeeuwse havens.

De hiernavolgende evaluatie laat zien wat er goed ging, wat men als tekortkomingen mag zien en waar leermomenten voor de toekomst liggen. Al met al, zo wijst ook de bloemlezing van citaten uit de interviewronde uit (zie deel 3), zijn de ervaringen van de deelnemers aan dit proces

van dien aard, dat ik in de eerste alinea van deze samenvatting met een gerust hart kan spreken van een 'uniek proces'. De doelen zijn gehaald, ook al waren de omstandigheden niet altijd optimaal. De goede dingen zijn op een goede manier gedaan. Dat is alleen te verklaren als men wil aannemen dat hier – in alle onderdelen van het processtelsel – vakmensen aan het werk zijn geweest. Daarbij heeft de bewuste keuze voor het 'co-schap' een zeer belangrijke functie gehad: co-bewindslieden, co-voorzitters en co-secretarissen van de Technische Scheldec commissie, co-voorzitters van het Overleg Adviserende Partijen, co-directie van de projectorganisatie ProSes. Daardoor is een grotere grensoverschrijdende cohesie ontstaan dan aanvankelijk vermoed en gehoopt. Sommigen noemen daarom deze 'bijvangst' van het proces minstens zo belangrijk als de 'hoofdvangst'.

Graag sluit ik deze samenvatting af met enkele aanbevelingen, bestemd voor de betrokken bewindslieden, voor de Technische Scheldec commissie, voor de vervolgorganisatie ProSes 2010 en voor het Overleg Adviserende Partijen. Voor de daarbijbehorende argumentatie verwijs ik kortheidshalve naar de tekst van de evaluatie zelf.

Voor de bewindslieden:

- 1 Stuur bij gecompliceerde maatschappelijke processen altijd op de 'menselijke factor'. Maak de daarbij benodigde structuren en procedures steeds ondergeschikt aan het vakmanschap en aan de toewijding van de mensen die het zware, ondankbare, en soms gevaarlijke werk moeten doen. En beloon die mensen met 'goud'.
- 2 Ontwerp bij het maken van structuren bewust een diversiteit van denken en voelen. Organiseer de tegenstem, de afwijkende mening. Werk van buiten naar binnen en van onderop. Stuur nooit op het bereiken van consensus, maar op het in kaart brengen en respecteren van de altijd aanwezige dissensus, en probeer daaraan een nieuwe waarde toe te voegen. Kortom: handhaaf binnen het concept van procesgestuurde besluitvorming de werkwijze van *joint fact finding*.
- 3 De driehoek Technische Scheldec commissie – Overleg Adviserende Partijen – ProSes is gebleken van staal te zijn. Reproduceer die driehoeksverhouding in andere projecten, maar ga er niet bij voorbaat van uit dat het ook dan weer een succes zal zijn: de kwaliteit van de mensen binnen de structuur blijft de belangrijkste succesvoorwaarde. Besef ook dat het succes van deze driehoek een bedreiging vormde voor andere organen binnen het geheel van de ProSes-structuur. Die kwamen nauwelijks aan de bak, zoals het Adviserend Overleg Schelde (AOS). Heroverweeg de sterke en zwakke punten van een orgaan als de AOS alvorens te besluiten zo'n soort groep een volgende keer weer in te stellen.

- 4 Als politiek verantwoordelijke personen eerbare politieke doelen stellen, maar daarvoor afhankelijk zijn van een projectorganisatie, dan horen zij de projectleider te vragen wat deze denkt nodig te hebben aan middelen – waaronder de factor tijd – voordat zij de te bereiken doelen, en het te volgen pad daar naartoe, vaststellen. Accepteer dat bij procesgestuurde besluitvorming het begrip 'tijd' alleen relevant is in de woorden 'draagtijd' en 'kwaliteit'.
- 5 Inspraak is een systeemfout. Het is een zwaar verouderd concept, dat in de praktijk contraproductief werkt en dat in dit complexe proces – in combinatie met niet geheel duidelijke communicatiedoelen, met een onduidelijke taakverdeling op het vlak van de communicatie en met het van nature vage begrip 'draagvlak' – voor onnodig veel problemen heeft gezorgd. De kritiek op de communicatie, op de inspraak en op het draagvlak mag niet op de rekening van ProSes worden geschreven, maar op deze systeemfout in het openbaar bestuur: *communicatie x inspraak ≠ draagvlak*. Voor het verwerven van draagvlak zijn andere instrumenten en andere inspanningen nodig. Schaf inspraak af waar het niet wettelijk is voorgeschreven en pas de bestaande regelingen die tot inspraak verplichten aan voor de toekomst. Leg in plaats daarvan het accent op interactief beleid maken of procesgestuurde besluitvorming en handel eventuele schade als gevolg van noodzakelijk geachte politieke besluitvorming af via het leerstuk van de 'rechtmatige overheidsdaad'. Voor de vervolgorganisatie ProSes 2010 biedt deze aanbeveling geen uitkomst. Zij is immers rechte gehouden de inspraakregels toe te passen. Maar toekomstige projectorganisaties moeten van deze oneigenlijke last bevrijd worden.
- 6 Vraag het OAP om zo snel mogelijk advies uit te brengen over de vraag of, en zo ja hoe, het mogelijk zou zijn om *binnen* dat OAP (dus met een voortbestaan van dat OAP) een voorziening te treffen die invulling geeft aan de wens van de provincie Zeeland om met een bilateraal bestuurlijk orgaan, in direct contact met de bewindslieden, sturing te geven aan de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010. Indien het OAP dat niet mogelijk acht binnen een voortbestaan van dat OAP zelf, vraag dan welke andere structuur er nodig zou moeten zijn om het werk van het OAP voort te zetten.

Voor de Technische Scheldec commissie:

- 1 Laat de vervolgorganisatie ProSes 2010 niet met het werk beginnen voordat zij goed getraind is in het begrippenkader van processturing, kennissturing en structuursturing, in het omgaan met onzekerheden en in de wetenschapsmethodologische principes van falsificatie en negatieve feedback, te weten de belangrijkste beginselen die ten grondslag liggen

aan het bereiken van doelen. Zie erop toe dat de politieke opdrachtgevers dat begrippenkader ook leren.

- 2 Bescherm de projectorganisatie, meer dan nu het geval is geweest, tegen begrijpelijke, maar niettemin onwenselijke verlangens, zoals presteren binnen een te krap tijdschema, met onvoldoende, of niet tijdig aanwezige, middelen. Dat gaat altijd ten koste van een andere kwaliteit, namelijk die van het leven van degenen die dergelijke prestaties moeten leveren.
- 3 Vraag aan de vervolorganisatie ProSes 2010 of zij alles, wat ter vervolmaking van de Ontwikkelingsschets 2010 nodig is, in huis heeft. Zo niet, zorg er dan voor dat dit alsnog gebeurt. Laat ProSes 2010 niet beginnen aan een Champions Leaguewedstrijd met 'zeven man, op een slof en een oude voetbalschoen'.
- 4 Maak als Technische Scheldec commissie nog eens helder wie belast is met welke communicatie naar welke doelgroep en met welk doel. Op dit moment is het namelijk niet duidelijk welke taak en rol het lokale bestuur, dan wel de projectleiders van de staande organisaties, al dan niet onder de vlag van ProSes 2010, in de communicatie met de burgers hebben.
- 5 Begin pas met het preciseren van oplossingen zodra overeenstemming is bereikt over een probleemstelling met knelpunten en kansen, en over een visie op het niveau van de doelen.

Voor de vervolorganisatie ProSes 2010:

- Maak aan het einde van elke week een korte analyse van wat er die week niet goed is gegaan, of wat in de voorzienbare toekomst niet goed dreigt te gaan. De (wederom) extreem korte doorlooptijd, gevoegd bij de extreme moeilijkheidsgraad van het voldoen aan de vele procedures, gaat zodanig knellen dat er hoe dan ook fouten worden gemaakt. Creëer daarom een nieuw/extra terugkoppelingsmechanisme naar de Technische Scheldec commissie om razendsnel (mogelijk) uitgliden te herkennen en ongedaan te maken.

Voor het Overleg Adviserende Partijen:

- Gebruik deze evaluatie om (opnieuw) een gesprek te voeren over de begrippen 'communicatie', 'inspraak', 'draagvlak', 'procesgestuurde besluitvorming' en *joint fact finding*. Maak helder hoe u die begrippen ziet, welke rol u als OAP binnen die begrippen wenst te spelen en communiceer dat standpunt helder in de relatie naar de diverse achterbannen.



DEEL 1

DE GEBEURTENISSEN VAN 1995 - 2005

Dit eerste deel van de evaluatie schetst de geboorteakte van de gemeenschappelijke projectorganisatie ProSes en haar functioneren. De beschrijving eindigt bij de creatie van de vervolgor-organisatie die vanaf 2005 het werk van ProSes voortzet en bij de politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010, vervat in het Derde Memorandum van Overeenstemming van Den Haag op 11 maart 2005.

Dit deel is voornamelijk gebaseerd op dossieronderzoek. Ik heb geprobeerd om het als een verhaal te vertellen, hier en daar onderbroken met evaluerende kanttekeningen. Deze passages zijn met een inspringende kantlijn gemarkeerd.

1 De voorgeschiedenis van de projectorganisatie ProSes

Inleiding

De werkwijze van de projectorganisatie ProSes (2002-2005) is onlosmakelijk verbonden met haar ontstaansgeschiedenis. Wat ProSes feitelijk heeft, is, wil, kan en doet, vindt zijn grondslag in de politieke verhoudingen tussen België/Vlaanderen en Nederland rond het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Dus zo'n tien jaar geleden. Wat destijds, in een evoluerend proces tot 2002, wel of niet in die verhoudingen werd gestopt, is voor een belangrijk deel medebepalend geweest voor de werkwijze en de diepgang van ProSes. Daarom begint deze evaluatie met een korte beschrijving van deze fase.

Wanneer, waar en hoe begon het?

Sommigen zeggen: 'Het begon allemaal een paar eeuwen geleden, toen Nederland van 1585 tot 1792 de Westerschelde afsloot en daarmee de vaart op Antwerpen verhinderde.'³⁾ Anderen dateren het begin van dit dossier op het Scheidingsverdrag waarmee België en Nederland in 1839 afscheid van elkaar namen, waarna ze separaat, als soevereine landen, verder gingen. Hoewel in het aanhalen van beide historische momenten een kern van waarheid schuilt – immers: spanningen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden terzake van de bereikbaarheid van de haven van Antwerpen bestaan al eeuwen – start deze evaluatie in het jaar 1995.

Op 17 januari 1995 ondertekenen de Vlaamse minister-president Luc Van den Brande en diens Nederlandse collega Wim Kok een verdrag tot verdieping van de Westerschelde waardoor schepen met een diepgang van 11,60 meter, onafhankelijk van het getij, de haven van Antwerpen kunnen bereiken en verlaten.⁴⁾ Ambtelijk bestaat daarover al enige jaren overeenstemming, maar politiek komt het nu ook tot een vergelijk.

Het zou onjuist zijn te stellen dat dit laatste is terug te voeren op het verkrijgen van de hulp die Nederland van België nodig heeft voor de aanleg van de Hogesnelheidslijn Parijs-Brussel-Antwerpen-Amsterdam. Immers, de opeenvolgende ministers en staatssecretarissen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben altijd een positieve grondhouding jegens een verdere verdieping van de Westerschelde gehad. Maar het akkoord

over de HSL in maart 2005 zal ongetwijfeld een extra dimensie aan die positieve houding hebben gegeven.

Het verdiepingsverdrag houdt rekening met de mogelijkheid dat in de toekomst nog één of meer verdiepingen nodig en aanvaardbaar zouden kunnen zijn. Terwijl de verdiepingswerken in gang zijn, maakt minister-president Van den Brande van die verdragsopening gebruik door al op 11 juni 1998 aan zijn ambtsgeenoot te vragen om nogmaals een verdiepingsslag te maken. Premier Kok antwoordt vrij snel, op 10 juli 1998, dat een dergelijk verzoek moet worden gezien in de context van een op te stellen Langetermijnvisie voor het gebruik en de inrichting van het hele Scheldebekken. Hij schat dat het zo'n drie jaar zal duren (tot en met 2002) voordat een dergelijke visie gereed zal zijn en wil pas daarna verdere beleidsafspraken maken.

Aan Belgisch/Vlaamse zijde, vooral bij de Antwerpse partijen, wordt dit gepercipieerd als een verdragingsmanoeuvre. Wat daarvan ook zij, het antwoord van de Nederlandse premier heeft in elk geval voedsel gegeven aan de wet van de *self-fulfilling prophecy*. Meer dan eens, als van Nederlandse zijde wordt gewezen op tijdeisende activiteiten, is men aan Vlaamse zijde geneigd dit uit te leggen als 'Zie je wel, ze willen eigenlijk niet'. De desbetreffende Vlaamse partijen vergeten daarbij echter dat na een overleg tussen de (nieuwe) Vlaamse minister-president Patrick Dewael en premier Wim Kok de studietijd met een jaar bekort is, zodat dit traject niet in drie, maar in twee jaar tijd is afgelegd.

Op 18 februari 1999 besluiten de twee vakministers, Tineke Netelenbos en Steve Stevaert (de laatste tevens in zijn hoedanigheid van Vlaamse vice-minister-president), het initiatief te nemen tot het opstellen van een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium. In die visie moeten de thema's veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid, ook in hun onderlinge samenhang, centraal staan.

Dan al wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak de diverse wettelijke (planologische) procedures aan weerszijden van de grens te respecteren. Het zal echter nog een tijdje duren voordat met name aan Antwerpse zijde het besef doordringt dat deze procedures na de totstandkoming van die Langetermijnvisie wel eens veel tijd zouden kunnen vergen, en dat dus vervolgens niet meteen de schop de grond in zal kunnen gaan. Dit vergt het uiterste van de betrokken sleutelfiguren om een goede verstandhouding te bewaren en de bilaterale samenwerking vruchtbaar te laten zijn. Dit aspect komt uitgebreid aan de orde bij het onderdeel 'Vroeg of laat beslissen?' (Zie hoofdstuk 4).

De beide ministers vragen de Technische Scheldec commissie de werkzaamheden te starten voor het ontwerpen van die Langetermijnvisie en tegen januari 2001 zo'n stuk klaar te hebben. Maar dit gaat het Belgisch/Vlaamse gezag toch te langzaam. België voert de druk op. De federale premier en de Vlaamse minister-president, Guy Verhofstadt en Patrick Dewael, sturen op 10 november 1999 een gezamenlijke brief waarin zij stellen dat in de geest van goed nabuurschap reeds op korte termijn een aantal beslissingen genomen moet worden.

Het lijkt erop dat men een poging waagt Nederland te verleiden tot versnelling van de besluitvorming omdat Nederland niet alleen de aanleg van de Hogesnelheidslijn op tijd wil realiseren, maar ook de verdragsrechtelijke koppeling van de loodsgeldtarieven tussen beide landen wil beëindigen. Het in de Belgische politiek haast 'genetisch' aanwezige vermogen om een 'quid-pro-quo' verhouding te creëren, is aan Nederland echter niet besteed.

Dit verzoek blijft onbeantwoord. De Nederlandse regering houdt vast aan wat de ministers Netelenbos en Stevaert in februari 1999 hebben afgesproken. Zij voorziet een afronding van de Langetermijnvisie in januari 2001, waarna een gemeenschappelijk bestuurlijk overleg moet volgen. Pas tegen het eind van 2001 kan volgens Den Haag de voorbereiding starten voor een politieke discussie in het parlement over de vraag of een volgende verdieping inhoudelijk, bestuurlijk en politiek tot de mogelijkheden behoort.

Men kan het geknars der tanden in Antwerpen mijlenver in de omtrek horen.

Bijna een jaar later, op 5 oktober 2000, proberen de federale en Vlaamse regeringsleiders Verhofstadt en Dewael het nog een keer. Zij stellen dat de Vlaamse regering inmiddels, in juli 2000, heeft ingestemd met de aanleg van de Hogesnelheidslijn tussen Antwerpen en de Nederlandse grens ('In overeenstemming met de constructieve wijze waarop eerder in het dossier van de IJzeren Rijn voortgang is gemaakt'), dat zij vasthouden aan de planning dat de Langetermijnvisie op 1 januari 2001 gereed zal zijn en dat zij hopen dat de Nederlandse overheid spoedig daarna de besluitvorming over de verdieping zal afronden.

Op 1 december 2000 antwoordt Wim Kok dat de rapportage van de Technische Scheldec commissie over de Langetermijnvisie, zoals voorzien voor januari 2001, moet worden afgewacht, dat men rekening moet houden met het feit dat daarna wederzijds geldende wettelijke procedures in acht moeten worden genomen, en dat de Vlaamse regering eerst een besluit moet nemen voordat het Nederlandse parlement zover is.

De heren Verhofstadt en Dewael houden er nu mee op. Zij merken dat aandringen op het versnellen van de besluitvorming voor verdieping geen zin heeft. Het initiatief wordt verder bij de betrokken bewindslieden Stevaert en Netelenbos gelegd.

Overigens ben ik er op grond van het dossieronderzoek niet helemaal zeker van wie nu – formeel gezien – het initiatief heeft genomen tot het opstellen van de Langetermijnvisie als basis voor de derde verdieping. Sommigen stellen dat het inderdaad bij minister-president Luc Van den Brande begon, die in het verdrag inzake de tweede verdieping een opening zag om de derde te vragen. Maar het lijkt er meer op dat het idee voor een Langetermijnvisie kwam van de (straks te behandelen) commissie van drie wijzen, die zich moest buigen over de natuurcompensatiemaatregelen inzake de tweede verdieping. Dat idee werd vervolgens opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding, waarna premier Kok in een brief aan minister-president Van den Brande in 1998 een voorstel voor het opstellen van zo'n Langetermijnvisie deed nadat de laatste hem – teruggrijpend op het verdrag van 1995 – om de volgende verdieping had gevraagd (een verdieping overigens, die verder reikte dan de studie-optie uit dat verdrag). In het overleg tussen de ministers Netelenbos en Stevaert in februari 1999 is uiteindelijk de inhoudelijke afspraak gemaakt. De Technische Scheldec commissie had het toen al opgepakt.

De Technische Scheldec commissie aan het werk

Wie en wat is de Technische Scheldec commissie?

De Technische Scheldec commissie (TSC) is een Vlaams-Nederlandse ambtelijke commissie, ingesteld tijdens een vergadering van Benelux-ministers in 1948 en sindsdien belast met het uitvoeren van alle noodzakelijke studies die met het technisch beheer van de Schelde samenhangen. Ze wordt geleid door een Vlaamse en een Nederlandse voorzitter.

De Nederlandse vertegenwoordigers in de TSC zijn afkomstig van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en (sinds 2001) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (voorheen Visserij). Sinds 2001 levert het directoraat-generaal Water de Nederlandse voorzitter en secretaris. Het directoraat-generaal Goederenvervoer (nu Transport en Luchtvaart) vaardigt één TSC-lid af. De Rijkswaterstaat is vertegenwoordigd door de directie Zeeland en door het Rijksinstituut voor Kust en Zee.

De Vlaamse leden van de TSC komen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, vooral uit het directoraat-generaal Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ). In de loop van de tijd zijn als leden toegevoegd vertegenwoordigers van de Vlaamse Milieumaatschappij (verantwoordelijk voor de waterkwaliteit in Vlaanderen), AMINAL (sinds 2001) en de Administratie Bui-

tenlandse Betrekkingen in de persoon van de diplomatieke vertegenwoordiger van de Vlaamse regering in Nederland.

De TSC pleegt afstemming met de betrokken bewindslieden. Bij de aanvang van dit Schelde-estuariumproject zijn dat aan Nederlandse zijde minister Tineke Netelenbos, staatssecretaris Monique de Vries (dossierhoudster) en daarna (zeer kort) minister R.H. de Boer.

Minister Steve Stevaert leidt op dat moment het proces aan Vlaamse kant. Door de politieke evolutie aan weerszijden van de grens zijn zij in Nederland opgevolgd door minister Karla Peijs en staatssecretaris Melanie Schultz van Haegen-Meesteranus (dossierhoudster, ook al tijdens het korte bewind van minister Roelf de Boer). In Vlaanderen door minister Gilbert Bossuyt, en sinds de zomer van 2004 door minister Kris Peeters.

De TSC moet balanceren tussen drie moeilijk verenigbare belangen

Voor het Schelde-estuarium heeft de TSC te maken met drie moeilijk verenigbare belangen: dat van de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen, dat van de veiligheid tegen overstromingen, en dat van het behoud van de natuur. Het betreft drie aparte 'luiken' die echter in hun onderlinge samenhang moeten worden benaderd. Zeer beknopt worden die nu beschreven.

De toegankelijkheid van de haven van Antwerpen

Sinds jaar en dag speelt de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen een gevoelige rol in de bilaterale politieke betrekkingen. Het voert te ver om die problematiek te beschrijven in de context van de geschiedenis sinds de Afscheiding van België in 1830. Noch is hier ruimte om een exegese te bieden van het zogeheten Scheidingsverdrag, ook wel 'Het Tractaat tusschen Nederland en België' van 19 april 1839. Een feit is echter dat dit verdrag door de jaren heen geleid heeft tot afwijkende interpretaties rond Vlaamse aanspraken op het Nederlandse beheer en onderhoud van de Westerschelde en op de verruiming en verdieping van die Schelde met het oog op een betere toegankelijkheid van de haven.⁵⁾

Wanneer dit dossier begint, heeft de Technische Scheldec commissie al twee verdiepingen van de toegang naar Antwerpen behandeld. Laatstelijk in 1995: een verdieping tot 11,60 meter, getijde-onafhankelijk. Terwijl die nog aan de gang is, krijgt de TSC dus van de bewindslieden Netelenbos en Stevaert in februari 1999 de opdracht om een Langetermijnvisie te ontwerpen, waarbij een mogelijke derde verdieping moet worden gezien in een integraal kader, tegelijk met natuur en veiligheid. Hoewel het desbetreffende akkoord van 18 februari 1999 niet over wenselijk geachte vaardiepten spreekt, gaat het wat sommige Vlaamse partijen betreft om een verdieping tot min-

stens 13,10 meter, getijde-onafhankelijk, om mee te kunnen doen in de competitie van het containervervoer tot 2010.

De veiligheid tegen overstromingen

Veiligheid vormt het tweede luik. Klimaatverandering en zeespiegelstijging vragen nieuwe aandacht voor de veiligheidsaspecten tegen overstromingen. Meer veiligheid garanderen impliceert de noodzaak ruimte te bieden aan het water via overstromingsgebieden of ontpoldering. Dit raakt uiteraard de belangen van de provincie Zeeland, van een aantal gemeenten, van boeren en van hun landbouworganisaties.⁶⁾ Eenzelfde gevoeligheid speelt aan Vlaamse zijde, waar de veiligheidsaspecten worden omvat door de actualisatie van het zogeheten Sigmaplan, dat los van het werk aan de Langetermijnvisie en los van ProSes zijn voortgang vindt, maar wel parallel daaraan.⁷⁾

Het natuurbelang

Het derde luik wordt gevormd door het natuurbelang. Hier spelen zaken als natuurherstel, het mitigeren van schade aan de natuur, het compenseren van toegebrachte schade, natuurontwikkeling als 'spaarpotje' voor eventuele, uit onzekerheden voortvloeiende, risico's en de ambitie uit de Langetermijnvisie. Ook dit is een gevoelig onderwerp. Het verdiepen en verruimen zou schade aan de natuur kunnen toebrengen. Het Schelde-estuarium is rijk aan bijzondere flora en fauna, zowel boven als onder water. Het aspect 'natuurontwikkeling' brengt de betrokken natuurorganisaties ertoe dat ze met een eventuele verdieping zouden kunnen leven. Bovendien duikt later het begrip 'intelligent baggeren en storten' op als instrument om natuurschade te voorkomen. Belangrijkste ankerpunten voor de natuurorganisaties zijn echter de EU-Vogelrichtlijn (1979) en de EU-Habitatrichtlijn (1992). Krachtens deze richtlijnen moet het estuarium in een goede staat van instandhouding worden gebracht. Dit betekent onder meer dat eventuele schade aan de natuur moet worden gecompenseerd. Ontpoldering is daartoe een geschikt middel. Maar dat strijkt, zoals gezegd, weer in tegen de belangen van de landbouw.

De houding van Zeeland zal nog een aantal malen aan de orde komen. Hier alvast een citaat uit de gespreksronde die een eerste inkleuring geeft van de achtergronden van de attitude van die provincie tegenover ProSes: 'De houding en het functioneren van de provincie Zeeland worden sterk bepaald door regionale factoren. Hun geschiedenis met water, overstromingen en veiligheid speelt een sterke rol. Daarbij komen hun gevoelens wegens hun perifere ligging, gevoegd bij het gevoel dat de lasten en lusten oneerlijk verdeeld zouden gaan worden. Andere delen van het land hebben een zelfbewustere houding. In Zeeland ging men wel erg behoedzaam te werk. Maar je ziet een evolutie. Was ontpoldering twee-drie jaar geleden volledig onbespreekbaar, nu kun je er – zij

het voorzichtig – over praten. Het taboe is zeker nog niet van tafel, maar op een hoog abstractieniveau is het onderwerp wel bespreekbaar.'

Al met al vormen deze drie luiken elk op zichzelf, en zeker in hun onderlinge samenhang, een zeer gecompliceerde materie.

Het ontwerp van een Langetermijnvisie (Streefbeeld 2030)⁸⁾

In 1996 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Westerschelde in, bestaande uit de leden J. Hendriks en J. Kienhuis onder voorzitterschap van J.M. Leemhuis-Stout. Zij krijgt de taak te adviseren over de maatregelen die nodig zijn om het verlies aan natuurwaarden, verwacht door de verruiming van 1995, te compenseren. De commissie rapporteert in 1997. Op basis daarvan nemen de bewindslieden van Vlaanderen en Nederland in februari 1999 het initiatief om een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium (LTV-S) te doen opstellen.

Aanleiding tot de LTV is een aanbeveling van deze Commissie van Wijzen die minister Jorritsma moet adviseren over de natuurcompensatie van het 48 voet verdiepingsprogramma van 1995. De idee van een LTV leefde echter al langer bij de Rijkswaterstaat. De Commissie van Wijzen heeft dat idee blijkbaar opgepikt in de interviews die zij indertijd heeft gehouden.

Voordat beide ministers deze beslissing nemen, is er al wat ambtelijk voorwerk verricht. De TSC heeft in januari 1999 opdracht gegeven aan de Rijkswaterstaat directie Zeeland (RWS Zeeland) en aan de Vlaamse Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) om gezamenlijk een dergelijke Langetermijnvisie voor het hele Schelde-estuarium te ontwerpen.⁹⁾ De nadruk ligt op onderzoek. Het is voornamelijk een studieproject. Specialisten uit beide landen op het gebied van water, baggeren, veiligheid, natuur, economie en scheepvaart bekijken wat kan en wat nodig lijkt. Onder leiding van een Stuurgroep, ondersteund door het consultancybureau Resource Analysis, komt op basis van de onderzoeksresultaten na ongeveer twee jaar een samenhangende LTV-S tot stand. In die Stuurgroep zitten – naast AWZ en de RWS – ook vertegenwoordigers van de beide 'natuur'-administraties, te weten AMINAL en LNV. Voorts is er een vertegenwoordiger van de provincie Zeeland in de Stuurgroep aanwezig. Bij deze werkzaamheden besteedt men intensief aandacht aan de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen. Gedurende de twee jaar dat dit deel van het proces duurt, wisselt men veel kennis uit en ontstaat een hechte samenwerking. Dat geldt zowel voor de onderzoekers als voor de beleidsambtenaren.

In haar vijftigste vergadering, op 18 januari 2001, legt de TSC de Langetermijnvisie vast. Zij schetst daarin het belang van de onderlinge afhankelijkheid van de drie thema's toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid. Een zeer belangrijke verworvenheid van de LTV-S is de vondst dat de morfologie van het estuarium de basis vormt voor de uitoefening van de natuurwaarden en de maatschappelijke functies. Zij biedt daarmee een integrale visie op het Streefbeeld voor het gehele Schelde-estuarium in 2030. Dat wil zeggen: vanaf het mondingsgebied aan de Noordzee tot aan Gent. Voor een beknopt overzicht van de inhoud van de Langetermijnvisie verwijs ik naar Bijlage 1. In zeer korte trekken is het doel: het ontwikkelen van een gezond en multifunctioneel estuariën watersysteem, dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften.

De drijvende gedachte achter het totstandkomen van de LTV-S is het besef dat het beleid en het beheer van het Schelde-estuarium in de toekomst gezamenlijk moeten worden ontwikkeld om een evenwicht te creëren tussen de economische belangen aan de ene kant en de unieke natuurlijke kenmerken van het estuarium aan de andere kant.

De LTV-S is afgerond met het voorstel van de TSC aan de bewindslieden en de parlementen in beide landen, om te komen tot een gezamenlijke, integrale beleidsinzet voor het realiseren van het Streefbeeld voor 2030. Dat is als volgt verlopen.

De ministers stellen het Streefbeeld 2030 van de LTV-S vast

De LTV-S kent een Streefbeeld 2030, een visie op hetgeen Vlaanderen en Nederland tegen die tijd in het Schelde-estuarium wensen te bereiken (zie Bijlage 1). Het politiek-bestuurlijk vaststellen van dat Streefbeeld gebeurt in twee stappen.

Het Memorandum van Kallo van 5 februari 2001

De TSC overhandigt op 18 januari 2001 de Langetermijnvisie aan staatssecretaris De Vries en minister Stevaert. Minder dan een maand later, op 5 februari 2001, ondertekenen de ministers Netelenbos en Stevaert het zogeheten Memorandum van Kallo tijdens de zeshonderdste vergadering van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart. Dit memorandum vormt het fundament van de verdere politiek-bestuurlijke en juridische procedures en besluitvorming inzake het Schelde-estuarium. Daarom is de tekst van dit memorandum integraal opgenomen in Bijlage 2. Beknopt samengevat gaat het om drie besluiten:

- Een besluit over de te volgen procedures. Niet alleen voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming in beide landen, ook voor de beïnvloeding van het proces door belanghebbenden.

Men spreekt af dat de Vlaamse regering uiterlijk op 1 juni 2001 en de Nederlandse uiterlijk zes maanden later hierover haar standpunt zal bepalen.

- Een besluit over de op te zetten samenwerking tussen beide landen. Het gaat daarbij om een meer duurzame samenwerking op het vlak van beleid en beheer teneinde de LTV-S en de Ontwikkelingsschets 2010 een hechte en langdurige basis te geven. De TSC wordt opgedragen om dit voor 1 december 2001 uit te werken.
- Een besluit over het gemeenschappelijk nautisch beheer en de samenwerking tussen de loodsdiensten in het Schelde-estuarium. Dit nautisch luik blijft in deze evaluatie verder buiten beschouwing.

Ten slotte spreken de ministers af elkaar in de tweede helft van december 2001 weer te zullen ontmoeten om de uitvoering van de afspraken te evalueren.

Het Memorandum van Vlissingen van 4 maart 2002

Die beoogde bijeenkomst in de tweede helft van december 2001 gaat niet door. Het wordt een paar maanden later.¹⁰⁾ Op 4 maart 2002 ontmoeten de bewindslieden Stevaert, Netelenbos en De Vries elkaar voor het herbevestigen van, en voortbouwen op, het Memorandum van Kallo. Deze bijeenkomst gaat de geschiedenis in als het Memorandum van Vlissingen. De volledige tekst staat in Bijlage 3.

In dit memorandum stellen de bewindslieden met genoeg vast dat de planning inzake de politiek-bestuurlijke besluitvorming op zo korte termijn is gehaald. Zowel de Vlaamse als de Nederlandse regering antwoorden positief op de afspraken die in het Memorandum van Kallo zijn gemaakt. Het Vlaamse parlement neemt al op 15 mei 2001 unaniem een resolutie aan over verdieping van de Westerschelde. Het steunt daarmee het totstandkomen van het Memorandum van Vlissingen, waarin het tijdspad wordt uitgezet voor de verdiepingswerken. Ook de Gouverneur van de provincie Antwerpen en de Commissaris der Koningin in Zeeland steunen het proces. De Nederlandse regeringsbeslissing valt op 12 oktober 2001, zo'n elf weken voor de afgesproken deadline. Het Nederlandse parlement gaat op 20 december 2001 akkoord.

Vlaanderen vroeg aanvankelijk dus een verdieping tot 14 meter getij-onafhankelijke vaart. Het is slechts in de resolutie van 15 mei 2001 dat voor het eerst van 12,80 meter wordt gesproken, met een kielspeling van 15%. Dat wordt in het Nederlandse regeringsbesluit omgezet in 13,10 meter met een kielspeling van 12,5%.

Saillant detail in de context van de resolutie van het Vlaamse parlement van 15 mei 2001 is de inbreng van de Antwerpse havenpartijen. Om de besluitvorming aan Nederlandse zijde te vergemakkelijken, verlaagt men de verdiepingswens tot 13,10 meter, getijde-onafhankelijk (eerder lag het gewenste niveau dus op 14 meter). Het markeert een omslag in de druk die Antwerpen tot dan toe via de federale en gewestelijke regeringen op de Nederlandse overheid uitoefent. Het beeld van een stellingenoorlog maakt plaats voor een op samenwerking gerichte houding. Overigens was de keuze van het Vlaamse parlement voor 13,10 meter eerst tegen de zin van Antwerpen. De aan de haven gerelateerde partijen wensten aanvankelijk opties voor een diepere geul open te houden. Daarbij speelde ook het ongenoegen dat voor een (door Nederland gevraagde) ontkoppeling van de loodsgelden wel een datum in het Memorandum was bepaald, terwijl een tijdschema voor de opstelling en uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 ontbrak. De bereidheid van Antwerpen om te 'zakken' naar 13,10 meter was mede te danken aan het opnemen van een tijdplanning voor de Ontwikkelingsschets 2010, vlak voor de ondertekening van het Memorandum.

Dit zijn mijn eigen woorden, op basis van het dossier. Het onderwerp is echter wegens de culturele aspecten, die dwars door dit proces heen hun eigen rol spelen, belangrijk genoeg om het ook nog eens te verwoorden via een citaat uit de interviewronde met sleutelfiguren van Antwerpse zijde:

“

Wij zijn uitgegaan van een verkeerde premisse over de graad van uitvoerbaarheid van de Ontwikkelingsschets. Die verkeerde premisse heeft ons destijds, als havenbedrijf, ertoe bewogen om onze aanvankelijke eisen met betrekking tot de verdieping te reduceren tot 13,10 meter. Ons werd door de Vlaamse overheid steeds voorgehouden dat we met een gereduceerde eis sneller resultaat zouden kunnen boeken. Goed voor ogen moet worden gehouden dat het dossier over de verruiming feitelijk al van 1998 dateert. In een vergadering bij het loodswezen heeft de heer Strubbe destijds gezegd dat we in 2001 zouden kunnen beginnen, mits wij zouden meewerken aan de eisen vanuit Nederland naar een integrale studie. Vervolgens kregen we de LTV en pas daarna (in 2002) kwam ProSes in beeld om de Ontwikkelingsschets op te stellen. Als we destijds hadden kunnen vermoeden dat de verruiming op zijn vroegst pas in 2007 zou kunnen aanvangen, dan zouden wij onze eisen hoger hebben gesteld en meer in overeenstemming hebben gebracht met de feitelijke ontwikkelingen in de containermarkt. In het ontwerp voor het Tweede Memorandum van Overeenstemming werd aanvankelijk niet eens een tijdspad voor de Ontwikkelingsschets genoemd. Wij hebben dat er op het laatste moment nog aan weten toe te voegen. Wij hadden de indruk dat de Vlaamse ambtenaren door Nederland bij de neus

waren genomen. Het verwachtingenpatroon van een verruiming tot 13,10 dreigde, tijdens de opstelling van de Ontwikkelingsschets, zelfs nog verder te worden gereduceerd. Gelukkig heeft mevrouw Peijs aan die eis onverkort vastgehouden.'

Het Memorandum bevat het gezamenlijke uitgangspunt om voor het beleid en het beheer op de middellange termijn een schets op te stellen. Die Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium wordt het majeure instrument om het Streefbeeld 2030 te realiseren. Dit is gericht op het instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium en op het optimaal samengaan van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid binnen dat estuarium. De schets moet zich vooral richten op de morfologie, de veiligheid tegen overstromingen, de externe veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid. Voor recreatie en visserij is in de Langetermijnvisie geen kenmerk van het Streefbeeld 2030 geformuleerd. Met deze functies wordt overigens wel rekening gehouden. De schets moet tevens concrete voorstellen inhouden voor een vlotte en correcte tenuitvoerlegging van de daarin vervatte beleidsvoornemens.

De Administratie Waterwegen en Zeewezen en de Rijkswaterstaat krijgen gezamenlijk de opdracht die Ontwikkelingsschets op te stellen, en over de elementen daarvan in elk geval een strategische milieueffectrapportage (S-MER) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te verrichten, met inbegrip van toetsing conform de EU-Vogel- en Habitatrichtlijnen. Tevens zal de Ontwikkelingsschets moeten voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water 2000 (KRW), ter bescherming, verbetering en herstel van de oppervlaktewateren en zal er een Natuurontwikkelingsplan (NOP) voor het Schelde-estuarium worden gemaakt. Dit alles impliceert een inhoudelijk en qua besluitvorming complex en ambitieus studietraject. De gezamenlijk te ondernemen studies moeten niettemin tamelijk snel gereed zijn, want uiterlijk twee jaar na ondertekening van dit memorandum zal de Ontwikkelingsschets op tafel moeten liggen. Daarna wordt negen maanden uitgetrokken voor (de voorbereiding van) de politieke besluitvorming. De inhoud van de vereiste studies blijft hier – zoals gezegd – verder buiten beschouwing. De invloed van de studies op het procesverloop komt wel aan de orde.

De Technische Scheldec commissie krijgt voorts het mandaat om de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de Ontwikkelingsschets en bijbehorende studies vast te stellen. De bewindslieden leggen een grote druk op de TSC. Zij verlangen niet minder dan de volgende zaken:

- De politieke besluitvorming rond de Ontwikkelingsschets moet binnen negen maanden na het gereedkomen van de studies¹¹⁾ zijn beslag vinden [noot LK: er is tussen 2002 en 2004 regelmatig discussie over de hardheid van de deadline van 4 december 2004 als vaststelingsdatum van de Ontwikkelingsschets 2010].

- De Technische Scheldec commissie moet binnen zes maanden een gezamenlijke ambtelijke projectorganisatie instellen.
- Zij moet een Adviserend Overleg Schelde (AOS) inrichten, dat de projectorganisatie inhoudelijk van advies gaat dienen, en waarin aan weerszijden, naast de meest betrokken administraties en departementen, vertegenwoordigers van de provinciale overheden worden uitgenodigd zitting te nemen.
- Voorts wordt de TSC geacht erop toe te zien dat die gezamenlijke projectorganisatie voeling houdt met lokale besturen, organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.
- De TSC heeft ervoor te zorgen dat de projectorganisatie op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, rapport uitbrengt over de voortgang van het proces.
- Zij moet de volgende randvoorwaarden voor de toekomstige organisatiestructuur en werkwijze van die projectorganisatie eerbiedigen:
 - a waarborging van de integrale benadering, conform het Streefbeeld 2030;
 - b evenwichtige vertegenwoordiging van Nederlandse en Vlaamse instanties en organisaties;
 - c intensief en open overleg tussen de verschillende overlegniveaus;
 - d directe communicatie met, en terugkoppeling naar, het politieke niveau;
 - e voldoende mandaat en slagkracht om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen;
 - f een jaarlijks plaatsvindend, besluitvormend bewindsliedenoverleg;
 - g een Technische Scheldec commissie-nieuwe stijl als koepel van de ambtelijke overlegstructuur en als ambtelijk voorportaal voor het bewindsliedenoverleg op het niveau van de centrale overheden;
 - h een bestuurlijk overlegcircuit, waarin de lokale openbare besturen participeren;
 - i een overlegvorm met de representatieve organisaties van belanghebbenden bij het estuarium en maatschappelijke groeperingen.
- De TSC moet het initiatief nemen tot het instellen van een periodieke (bijvoorbeeld halfjaarlijkse) bijeen te roepen Rondetafelconferentie van de besturen van de havens in de Schelderegio, inclusief het mondingsgebied, teneinde de onderlinge samenwerking vorm te geven en te adviseren over strategische aangelegenheden op het punt van ontwikkeling en beleid van de havens in regionaal perspectief.
- De TSC moet in nauw overleg met de Permanente Commissie verdere voorstellen voor grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer uitwerken, met inbegrip van het bijbehorend juridisch kader.

Zij moet binnen zes maanden voorstellen doen voor het gezamenlijk te beheren, langlopende monitorings- en onderzoeksprogramma ter ondersteuning van de grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer. Deze voorstellen zullen moeten voorzien in een gemeenschappelijke organisatie en in een daarvoor beschikbaar te stellen budget.

Als men dit mandaat aan de Technische Scheldec commissie analyseert in het licht van sturing, dan valt te constateren dat de drie dominante sturingsmodellen van het openbaar bestuur hier tegelijk worden gelanceerd.

In de eerste plaats is er kennissturing. Kennis is onmisbaar voor het maken van goed beleid. Hoewel dergelijke kennis zeker ook aanwezig is bij sommige *stakeholders*, ligt zij primair bij ambtenaren, wetenschappelijk onderzoekers en gespecialiseerde consultants. Zij opereren op basis van het adagium: 'Ik ben Jan en ik weet er alles van.' Dergelijke mensen heb je nodig. Maar als die de boventoon gaan voeren, loopt het proces vast, omdat Piet andere dingen weet dan Jan, en om die reden ook iets anders wil melden. Met kennissturing alleen lukt het dus niet, ook al omdat de praktijk van het openbaar bestuur heel veel kennisstuurders heeft, die elkaar graag tegenspreken.

In de tweede plaats is er structuursturing. De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht een tamelijk ingewikkeld bouwwerk van vele groepen op te zetten. Sturen op diverse groepen, die ieder een eigen inbreng moeten krijgen, is eveneens onmisbaar voor goed beleid, maar leidt uit de aard van de zaak naar een zodanige veelheid van structuren en procedures dat het middel het doel meestal doodknijpt: te veel spelers op een te klein speelveld met allemaal hun eigen spelregels.

In de derde plaats is er processturing. Dat is het bereiken van resultaten door situaties te creëren waarbinnen de natuurlijke kenmerken van 'iets' als vanzelf tot die resultaten leiden. Een voorbeeld. U kunt zelf geen appels maken. Maar als u een appelboompje koopt, en als u die boom op een correcte manier plant en goed verzorgt, de bloesems in het voorjaar beschermt tegen nachtvorst, de kat van de burens weggjaagt, en voorkomt dat een novemberstorm het boompje wegblaast, dan is het niet vreemd dat er op een zeker moment appels aan de boom zullen hangen. U hebt die niet gemaakt. U hebt alleen een situatie gecreëerd waarbinnen dat natuurlijke proces zijn werk kon doen. En dat is dan de opdracht die de TSC meegeeft aan de straks te bespreken bilaterale projectorganisatie. Kennissturing en structuursturing zoeken naar zekerheden. Bewindslieden willen die zekerheden om het gevoel te hebben dat ze een afgewogen besluit gaan nemen. Bij processturing daarentegen gaat men uit van onzekerheden en staat het omgaan daarmee voorop. Zij ziet het sturen op het proces als de belangrijkste voorwaarde voor het verwerven van de beoogde resultaten. Knoop die drie sturingsmodellen maar eens aan elkaar. Bepaald niet eenvoudig.

Terzijde nog dit. We zouden juridische sturing hier als vierde model kunnen toevoegen. Zoals we later zullen zien, is er tijdens het proces een markante periode geweest waarin dit op twee punten aan de orde komt. In de eerste plaats is er aan Belgisch/Vlaamse zijde een zeer kleine, maar niettemin luidruchtige, groep¹²⁾ van mening dat de politiek-bestuurlijke besluitvorming het best en het snelst gediend is met een juridificering van het dossier: 'Kijk naar het geldend recht (verdragen e.d.), vraag een uitspraak van de rechter wie gelijk heeft, en baseer daarop de besluitvorming.' Juridische sturing is echter reactieve sturing – terwijl de drie andere proactieve sturing tot doel hebben – en behoort niet van nature tot de dominante sturingsmodellen. Gaandeweg zal de aandacht voor dit aspect van juridificering wegebben. Immers: ook als nut en noodzaak van de projecten niet via de ProSes-weg maar via de rechter wordt verworven, zal er een natraject van samenwerking nodig zijn om de doelstellingen van de Langetermijnvisie te bereiken. Bovendien strookt een juridisch spoor niet met het door de politiek gewenste samenwerkingsspoor. In de tweede plaats komt het juridische aspect sterk op tafel in de context van begrippen als 'verdrag' – 'lex specialis' – 'vervolgprocedures'. Daarover later meer.

Om niet afhankelijk te zijn van uitsluitend ambtelijke advisering van de kant van de Technische Scheldec commissie, besluiten de bewindslieden tot instelling van een Overleg Adviserende Partijen (OAP) onder leiding van twee onafhankelijke, gezaghebbende voorzitters, één van Vlaamse en één van Nederlandse kant. De komst van dat overlegorgaan is mede te danken aan de goede ervaringen van de projectdirecteur van ProSes, Huub van Zwam, met een dergelijk orgaan tijdens het project voor de Rotterdamse Tweede Maasvlakte (PMR) om betrokkenheid en draagvlak voor problemen en oplossingen te creëren. De keuze voor twee voorzitters komt voort uit de wens in beide landen vertrouwen te creëren. Twee personen die gezag hebben bij de overlegpartners, met als taak om namens hen een zo breed mogelijk gedragen en unaniem advies rond de Ontwikkelingsschets 2010 aan de bewindslieden uit te brengen. Zij worden daarbij ondersteund door een onafhankelijk secretariaat, in casu het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie in Brussel. De twee voorzitters zijn Jan Hendriks (ex Commissie Westerschelde en voormalig Commissaris der Koningin in Overijssel) en Eddy Baldewijns, Belgisch adjunct-secretaris-generaal van de Benelux en voormalig Vlaams minister voor Openbare Werken en Mobiliteit. Ook hierover meer in latere passages. Ten slotte komen de bewindslieden overeen elkaar op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, opnieuw te ontmoeten om de voortgang van de uitwerking van dit memorandum te evalueren.

Aan het Memorandum van Vlissingen hangt wel een prijskaartje. België/Vlaanderen in algemene zin, en Antwerpen in het bijzonder, willen niet alleen de verdieping, ze willen die ook zo snel mogelijk. Om dat laatste te realiseren, stelt men zich aanvankelijk assereet, volgens sommigen agressief, op: 'Er is genoeg gestudeerd, neem nu een politiek

besluit en begin met graven.' Men tilt deze kwestie zelfs boven de vakministers uit naar het niveau van de premiers. Wanneer de federale premier en de Vlaamse minister-president daarmee ten slotte ophouden (omdat de Nederlandse minister-president met stoïcijnse kalmte niet reageert op dergelijke prikkels), volgt een koerswijziging door aanbiedingen te doen (de door Nederland gewenste loskoppeling van de loodstarieven) om daarmee het buurland te verlokken tot sneller opereren. Ook dat werkt niet. Daarom ervaren sommige Vlaamse partijen het Memorandum van Vlissingen als een open einde: nog steeds geen politiek besluit tot verdieping, nóg meer studies en nergens een tekst die met zoveel woorden aangeeft wanneer de spade nu eindelijk eens de grond in kan. In reactie daarop stopt men de uitvoering van het Memorandum vol met deadlines. Als gevolg daarvan krijgt het mandaat aan de Technische Scheldec commissie in beginsel de kenmerken van een *mission impossible*. Er moet in extreem weinig tijd extreem veel werk worden verzet. De tijdsdoorloop van het traject tot het ontwerpen van de Ontwikkelingsschets 2010 wordt aan alle kanten dichtgemetseld. Vanuit politiek oogpunt goed te begrijpen, maar voor de uitvoerders bepaald geen sinecure. Graag verwijs ik voor dit onderwerp ook naar de bloemlezing. Veel geïnterviewde sleutelfiguren zijn van mening dat de strakke tijdplanning een van de succesvoorwaarden van dit proces is geweest. Ze noemen echter niet de prijs die daarvoor wordt betaald.

De komst van de projectorganisatie ProSes

Tijdens de 52^e TSC-vergadering van 22 november 2001 in Corsendonck buigt men zich over de instelling van een bilaterale projectorganisatie. We kunnen dit beraad zien als de inhoudelijke geboortakte van ProSes. De formele staat vervolgens in het genoemde Memorandum van Vlissingen van 4 maart 2002. Daarna gaat het snel: drie weken later al schuiven Huub van Zwam en Jos Claessens, respectievelijk directeur en adjunct-directeur (tevens hoofd onderzoek) van ProSes, aan tijdens de 53^e bijeenkomst van de TSC op 29 maart 2002 in Breda. Daar presenteert de projectdirecteur een projectplan. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Een vergelijkend perspectief

Dit hoofdstuk begon bij het besluit van 1995 tot de tweede verdieping van de Schelde. Het verschil tussen de aanpak toen en de gevolgde werkwijze nu laat zich het best duiden met een citaat van een van de voorzitters van de Technische Scheldec commissie tijdens de interviewronde:

“

Dit proces van de derde verdieping verschilt aanzienlijk van de vorige onderhandelingen van 1994-1995. Toen moesten de onderhandelaren zelf inhoudelijk, financieel en juridisch tot een vergelijk komen. Daar was weinig ervaring mee. Toen er daarna een verdrag kwam, werd pas bij de uitvoering daarvan duidelijk wat er allemaal moest gebeuren. De huidige aanpak is

totaal anders geweest. Eerst was er een fase waarin samen onderzoek plaatsvond en samen diverse maatregelen werden voorbereid, en daarna volgde pas een overkoepelend besluit. Nu weten we wat ons te doen staat. Ook is nu rekening gehouden met zaken als een MER en een MKBA, dingen die bij de vorige verdieping nog niet op deze manier aan de orde waren. Nu hebben we ervoor gezorgd eerst te onderzoeken wat we moeten doen, wat dat kost en wie dat betaalt, om daarna pas de zaak juridisch vast te leggen. Dit is een van de vruchten van de adviezen van het Rekenhof en van de Rekenkamer bij de evaluatie van de vorige verdieping. Die bleek uiteindelijk duurder te worden dan geraamd. Met deze aanpak hebben we dat kunnen voorkomen. Nu zit het logischer in elkaar.'

Een en ander heeft ook het karakter en de werkwijze van de Technische Scheldec commissie zelf aanzienlijk gewijzigd, getuige het volgende citaat uit de gespreksronde:

“

De Technische Scheldec commissie heeft een grote evolutie doorgemaakt. Zij was een interessante werkgroep die discussieerde over allerlei interessante onderwerpen. Nu is zij uitgegroeid tot een besluitvormende groep ten dienste van de ministers. Waar we eerst alleen met het werk van ingenieurs en juristen bezig waren, groeide de commissie langzaam uit naar ook de terreinen van natuur, milieu, landbouw. Het werd gaandeweg een multidisciplinaire manier van werken. De Technische Scheldec commissie heeft nu zelf tientallen werkgroepen aan het werk, waarvan ProSes er een is' [noot LK: waarschijnlijk bedoelt de spreker drie à vier werkgroepen].

2 De projectorganisatie ProSes

De instelling van de projectorganisatie ProSes in maart 2002

Het verslag van de 52^e TSC-bijeenkomst van 22 november 2001 bevat de tekst die de inhoudelijke geboorteakte van ProSes markeert:

'Menskracht:

De secretarissen stippen aan dat bij de verdere uitwerking van de LTV zich het probleem van de mankracht stelt. Het project neemt een grote omvang aan en we moeten vermijden dat het proces stilvalt wegens gebrek aan mankracht. Om te weerstaan aan de kritiek die reeds ten aanzien van de vorige verdieping werd geuit, zou een gemeenschappelijke projectorganisatie moeten worden opgezet. Het kernteam kan dit verder uitwerken. Er wordt voorgesteld om in het MvO van Vlissingen overeen te komen om een gemeenschappelijke projectorganisatie op te zetten. Er moet verder wel worden onderzocht hoe een dergelijke projectorganisatie eruit moet zien. Het verslag Rekenhof/Rekenkamer bedoelde een geïntegreerde projectorganisatie.¹³⁾ De Nederlandse delegatie verwijst in dit verband naar de succesvolle aanpak van de Rotterdamse Maasvlakte. Blijft alleen nog de rol van de onafhankelijke gezaghebbende personen te bepalen.

De Vlaamse delegatie wijst erop dat in tegenstelling tot de Maasvlakte we hier te maken hebben met twee onafhankelijke gezaghebbende personen en dat alleszins moet voorkomen worden dat er tussen beiden een onoplosbare discussie zou kunnen ontstaan. Zij ziet hun rol dan veeleer als facilitatoren voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak tussen de bestuurlijke politieke niveaus, terwijl de praktische uitwerking van het project blijft berusten bij de ambtelijke niveaus van de verschillende bestuurlijke entiteiten. Over de exacte rol van de onafhankelijke personen moet nog verder worden nagedacht [noot LK: het betreft hier de introductie van het Overleg Adviserende Partijen (OAP) onder leiding van Jan Hendriks en Eddy Baldewijns].

Beslissing:

- De TSC beslist om in het nieuw af te sluiten MvO overeen te komen een gemeenschappelijke projectorganisatie op te zetten en hieraan ook een tijdslimiet te verbinden. Het kernteam wordt belast met het verder uitwerken van de rol van de onafhankelijke gezaghebbende personen. Een verdere discussie zal hierover plaatshebben op de volgende mini-TSC begin januari.
- Met inschakeling van externe consultancy, de werkbelasting en personeelsinzet van het vervolgtraject van de LTV te begroten.

- Het voorgestelde stappenplan verder uit te werken en aan te vullen met de laatste bijkomende stap, met name voorstellen te formuleren voor een juridische onderbouwing en verankering van de voorgestelde structuur.
- Het kernteam wordt belast met de uitvoering van deze beslissing en wordt verzocht hierover in de volgende TSC te rapporteren.'

In het Memorandum van Vlissingen van 4 maart 2002 wordt deze besluitvorming geformaliseerd. Enkele weken later nemen Huub van Zwam en Jos Claessens deel aan de 53e TSC-bijeenkomst. Daar geeft Van Zwam een inleidende sheetpresentatie waarin hij ook het belang onderstreept van een goede afstemming tussen ProSes en het al lopende monitoringsprogramma van de effecten van de recente verdieping.

Mede naar aanleiding van deze presentatie valt in de TSC een 'territoriumdiscussie' te noteren in het spel van machten en belangen tussen Nederlandse ambtenaren. Zowel de vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV als die van de Rijkswaterstaat, directie Zeeland, legt de nadruk op de eigen rol, taken en bevoegdheden rond het Schelde-estuarium. Beiden verwachten van ProSes dat dit zal worden gerespecteerd. Dit ontlokt aan de Nederlandse leiding de opmerking dat er niet te veel kapiteins op één schip moeten zijn. De Vlaamse leiding kijkt rustig toe en beperkt zich tot de opmerking dat er in Vlaanderen nog weinig ervaring bestaat met projectorganisaties.

Hoe dat ook zij, de rol van ProSes is: een neutrale, intermediaire organisatie die besluitvorming moet voorbereiden die mag rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak. Ook in eigen kring. Dit betekent niet dat er unanimité *moet* bestaan; maar dat is uiteraard wel de inzet. Het is een gemeenschappelijke projectorganisatie die via een proces van interactieve participatie de Ontwikkelingsschets 2010 gaat opstellen, daarvoor studies laat verrichten (Strategische MER, Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse en Natuurontwikkelingsplan), waarover zij aan de Technische Scheldec commissie rapporteert. Daarbij zal een onafhankelijk orgaan (het Overleg Adviserende Partijen) aan de bewindslieden advies uitbrengen over de productie van ProSes en beleidsvoorstellen voorbereiden. ProSes laat de opgedragen onderzoeken verrichten en voert zelf geen onderhandelingen. Ook is het beleidsmatig wegen van de onderzoeksresultaten geen taak voor ProSes.

Het projectplan van maart / september / oktober 2002

Na een stevige discussie aanvaardt de TSC tijdens haar 53^e vergadering op 29 maart 2002 het voorgestelde *projectplan Ontwikkelingsschets 2010*, zij het met enige wijzigingen. Maar de kop van deze paragraaf vermeldt de maanden maart/september/oktober. Wat betekent dat?

Dit markeert een van de fascinerende aspecten van processturing: maandenlang wordt er gewerkt aan een definitief projectplan. Zo'n stuk, onmisbaar voor de te volgen koers, wordt gecomponeerd terwijl die koers al loopt. Vanaf maart 2002 draait er een projectorganisatie in oprichting. Die gebruikt daarvoor het kompas van een eerste voorlopig, en zeker nog niet uitgekristalliseerd projectplan. Tot oktober 2002 werkt zij onverdroten verder aan de vervolmaking daarvan, maar is tegelijk ook al met het inhoudelijke werk bezig. Sterker nog, de compositie van dat projectplan is natuurlijk al enige maanden voor maart 2002 begonnen, in de periode tussen het Memorandum van Kallo en dat van Vlissingen. Ik schat dat er ongeveer tien maanden aan het projectplan is gewerkt voordat het een zodanig 'af' stadium had bereikt dat het kon dienen als bepalend referentiekader voor de werkzaamheden van ProSes. In een metafoor: de raket naar de maan is op een hulpmotor al onderweg, terwijl de echte motor voor dat hele traject nog gemaakt moet worden, de communicatie met de aarde nog niet is geregeld, en ook nog niet duidelijk is of de koers recht op de maan moet afgaan of via Mars en Saturnus, zonder te weten of zich op dat traject misschien meteorenstormen voordoen. Maar de raket wordt wel geacht op tijd en veilig op de maan te landen.

Niet iedereen is gewend aan een dergelijke manier van werken, of daarvan gediend. Het vergt het uiterste van de kwaliteit van de personen die hierbij zijn betrokken: van de processtuurders, van de structuurstuurders en van de kennisstuurders.

Voor de goede orde en ter herkenning voor processtuurders: het projectplan is nooit formeel vastgesteld. Zoals vaker bij procesgestuurde besluitvorming het geval is, had ook hier de projectleiding geen behoefte aan een dergelijke formele vaststelling. Lijnverantwoordelijken hebben dan namelijk de neiging te gaan scherp slijpen. En – als later blijkt dat er verkeerd is geslepen – geven zij te kennen dat er eigenlijk toch iets anders bedoeld was. Dat houdt het proces alleen maar op en heeft geen of weinig toegevoegde waarde. Het is vaak beter om steeds weer nieuwe conceptversies te produceren totdat het intrinsieke doel – in dit geval het gericht opstarten van het proces – bereikt is. Daarna is niemand meer geïnteresseerd in de tekst van dat projectplan. Totdat de evaluatie ervan aanbreekt.

Sequential decisionmaking in een context van mixed scanning

Het hele proces rond het beleid voor het Schelde-estuarium verloopt volgens *sequential decision-making* in een context van *mixed scanning*.¹⁴⁾ De opdrachtgevende partijen hebben een einddoel

voor ogen, maar ze nemen niet één allesoverkoepelend besluit om daar naartoe te werken. In plaats daarvan knippen ze dat einddoel op in overzichtelijke stukjes. Eerst de conceptie van de Langetermijnvisie zelf (gereed januari 2002), daarna de instelling en arbeid van een projectorganisatie met doelen op de middellange termijn (maart 2002 tot eind 2004), en ten slotte de lancering van een uitvoeringsorganisatie ter realisering van die middellange termijn doelen voor 2010 (januari 2005 tot eind 2010). Deze uitvoeringsorganisatie, die vanaf 2005 het estafettestokje van ProSes overneemt, zal later aan de orde komen.

Zo'n gefaseerde aanpak lijkt voor de hand te liggen. Echter, in een memo van het secretariaat-generaal van de Benelux, de secretariële ondersteuning van het OAP, van 30 augustus 2002, is de aantekening te vinden dat een gefaseerde aanpak vanuit de Vlaamse situatie een hoog afbreukrisico inhoudt vanwege de onzekerheid van continuïteit van het politieke draagvlak. Als men weet hoezeer de Vlaamse bestuurscultuur jegens de administratie afwijkt van de Nederlandse (sterk hiërarchisch-directief, sturend op uitvoering zonder tegenspraak), in een politiek krachtenveld dat altijd in beweging is, dan is de koelbloedige volharding van met name de Vlaamse ambtenaren in dit proces, in een omgeving van ongelof en onbegrip, bewonderenswaardig.

Het Streefbeeld 2030 versus de Ontwikkelingsschets 2010

Met andere woorden: eerst is er in maart 2002 een bestuurlijk akkoord over een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium met een Streefbeeld 2030. Daarna moet vanaf diezelfde maand de projectorganisatie ProSes een Ontwikkelingsschets 2010 maken die met maatregelen op de middellange termijn de hoekstenen gaat vormen voor het halen van dat Streefbeeld. De doelstellende teksten van het Streefbeeld 2030 en van de Ontwikkelingsschets 2010 luiden:

'Streefbeeld 2030

Binnen de drie LTV-prioriteiten Veiligheid (tegen overstromen), Toegankelijkheid (van de Scheldehavens), Natuurlijkheid (van het fysieke en ecologische systeem) stelt het Streefbeeld 2030 als doelen: 1) de instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium is het uitgangspunt voor beheer en beleid; 2) maximale veiligheid is een belangrijke bestaansvoorwaarde voor beide landen; 3) als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldehavens optimaal toegankelijk; 4) het estuariën ecosysteem is gezond en dynamisch; 5) Nederland en Vlaanderen werken bestuurlijk-politiek en operationeel samen.

Ontwikkelingsschets 2010

Een door de bevoegde bewindslieden van Nederland en Vlaanderen uiterlijk tegen december

2004 vastgesteld, integraal en onderbouwd pakket van maatregelen voor de middellange termijn met betrekking tot het Schelde-estuarium, die vervolgens nader zullen worden uitgewerkt. Dit pakket van maatregelen leent zich voor goede besluitvorming, weerspiegelt op evenwichtige wijze de wederzijdse wensen en belangen, en beantwoordt aan het Streefbeeld 2030 zoals beschreven in de Langetermijnvisie Schelde-estuarium.'

Strak tijdpad

Het *projectplan Ontwikkelingsschets 2010* kent een termijn van twee jaar (maart 2002 tot maart 2004) voor studies, advisering en inspraak. Vervolgens moet binnen negen maanden de politieke besluitvorming plaatsvinden. Zowel de bevindingen van het wetenschappelijk onderzoek als het traject van de besluitvorming moeten zijn ingebed in overleg met de belanghebbenden. In *stacato*:

- Maart 2003: vastleggen van de conceptprobleemstelling, de opzet Strategische MER en MKBA, de productspecificaties van de Ontwikkelingsschets.
- September 2003: definitieve Probleemstelling.
- Oktober 2003: voorlopige Ontwikkelingsschets.
- Maart 2004: afronding MKBA, concept Strategische MER, input voor de definitieve versie van de Ontwikkelingsschets.
- Eind 2004: politieke besluitvorming over de definitieve Ontwikkelingsschets. (Dit wordt uiteindelijk 11 maart 2005.)

Al met al een moeilijke opdracht als men weet dat er in maart 2002 nog geen voltallig bilateraal projectteam bestaat, het definitieve projectplan pas in oktober 2002 gereed komt (en ook dan nog de conceptstatus behoudt) en er nog tot september 2003 wordt gesleuteld aan de definitieve probleemstelling. Bovendien moet voor diverse studies de procedure van Europese aanbestedingen worden gevolgd.

Ik heb in de loop der jaren enige reserves ontwikkeld tegen het onder tijdsdruk plaatsen van projecten die in hoge mate voorwaarts gaan op basis van de principes van processturing. Het is mijn ervaring dat dit altijd ten koste gaat van de kwaliteit. Hetzij van de kwaliteit van het te leveren product, hetzij van de leefkwaliteit van de personen die dat product moeten maken: projectteamleden worden niet zelden 'uitgewoond'.

Dat men dit natuurlijk ook anders kan zien, getuigt het volgende citaat uit de gespreksronde: 'Zonder tijdsdruk was dit niet gelukt. Dan was men nu nog aan het studeren. ProSes heeft geen tijd gekregen om zich te vervelen. En als je de hele periode bekijkt, vanaf het ontwerpen van de Langetermijnvisie met het Streefbeeld 2030 tot nu toe, dan hebben we toch vijf jaar lang gestudeerd. En daar komen nu nog twee jaar bij voor de procedures, zodat pas in 2007 de echte verdieping kan beginnen. Dat is toch ook wel erg

lang. Dus ik heb niet zoveel moeite met die tijdsdruk die op het proces is gelegd. Ook in psychologische zin is die druk belangrijk geweest. Het is nu bewezen dat het kan, dat het mogelijk is om binnen de gestelde tijdslimieten een dergelijk gecompliceerd werk tot een goed einde te brengen. Omdat we de termijnen van het Akkoord van Vlissingen gehaald hebben, schept dat het vertrouwen dat we de nieuwe termijnen van het Akkoord van Den Haag ook gaan halen. Dat vertrouwen heb je jegens elkaar nodig omdat zeker ook Vlaanderen niet kan leven met de onzekerheid wanneer die verdieping er nu eindelijk eens kan komen. Dus ik hecht zeer sterk aan het vaststellen van duidelijke deadlines en aan het vasthouden daaraan.'

Zonder de ernst van deze opmerking te willen betwisten, onderstreep ik toch dat men het aan de processturende uitvoerder moet overlaten hoe hij zijn bedrijfsmiddelen – waaronder de factor tijd – inzet. Werkelijke successen worden gehaald waar en wanneer lijnmanagers de uitvoerder heenzen zoals Mozes dat deed toen hij met zijn volk op de rand van het beloofde land aankwam: 'Ga op onderzoek uit en kom niet terug zonder melk en honing.' Hij eiste geen levering binnen een bepaalde tijdslimiet. Na veertig jaar rondwandelen in de woestijn, kennelijk het noorden kwijt, had hij daar natuurlijk ook geen recht op.

Voor een processturende uitvoerder is het woord 'tijd' alleen relevant als onderdeel van de woorden 'kwaliteit' en 'draagtijd'. Als je een baby wilt hebben, moet je daar in de regel negen maanden op wachten. Je kunt dan wel zeggen 'Ik ben minister, volgens mij moet dat sneller kunnen', maar dat is onzin.

Kanttekeningen van de zijde van de projectdirectie

De projectdirectie plaatst bij dit tijdspad inderdaad enkele kanttekeningen (projectplan oktober 2002, p. 7). In de eerste plaats meldt zij al op 21 mei 2002 een brief te hebben gestuurd aan de Technische Scheldec commissie met de mededeling dat hoogstwaarschijnlijk niet zal kunnen worden voldaan aan het opgedragen tijdschema. Immers: bij de opstelling van het Memorandum is geen rekening gehouden met de tijd die nodig is voor het opstarten van het project. Niettemin zet ze in paragraaf 12 van het projectplan een strakke tijdplanning op om de in Vlissingen afgesproken deadline – twee jaar na dato ligt er in ieder geval een product – toch te halen. Gedacht wordt aan het deels ineenschuiven van de onderzoeks- en de besluitvormingsfase. Voorts kondigt zij alvast aan dat het tijdschema gevolgen kan hebben voor de diepgang en de volledigheid van het onderzoek, zolang dit niet op te gespannen voet staat met betekenisvolle besluitvorming.

Daaruit volgt een tweede observatie namens de projectdirectie, namelijk dat het onderzoek niet primair gericht is op het vergaren van kennis op zichzelf, maar eerder op het bieden van een

wetenschappelijke onderbouwing van het proces van wils- en draagvlakvorming. Dat plaatst de rol van de directie tegenover de onderzoekers in een speciale context. Niet elke wetenschapper heeft begrip voor, of ervaring met onderzoek buiten de strikt wetenschappelijke kaders. Een dergelijke situatie vereist een hoog invoelingsvermogen van de projectdirectie richting onderzoekers en vice versa.

Ten derde wijst de projectdirectie erop dat het beoogde resultaat niet een pakket direct uitvoerbare maatregelen zal betreffen, maar een besluit om vanaf 2005 te starten met de noodzakelijke (planologische) procedures aan weerszijden van de grens.

Voor een gehaaste partij als de haven van Antwerpen is dit een psychologisch moeilijk te verteren brok. Voor de juristen een intellectueel bijna onontwarbare knoop. Later komt dit onderwerp terug bij de discussie over de bestuurlijk-juridische betekenis van de Ontwikkelingsschets aan de hand van de (explosieve) ProSes-nota 'Vroeg of laat beslissen?'.

Overigens is ook het Overleg Adviserende Partijen zich bewust van de tijdsdruk. In het verslag van de eerste bijeenkomst, op 24 januari 2003, lezen we: 'Bij de ondertekening van het Memorandum is onvoldoende rekening gehouden met de tijd die het opstarten van een gezamenlijke Vlaams-Nederlandse projectdirectie vraagt, mede door het uiteenlopen van de arbeidsreglementering aan weerszijden van de grens. De indruk bestaat dat de projectdirecteur grote inspanningen heeft gedaan om deze vertraging zo beperkt mogelijk te houden. (...) Gevreesd wordt dat deze vertraging de kwaliteit van het studiewerk nadelig beïnvloedt of leidt tot overschrijding van het in het Memorandum opgenomen tijdspad. In dat verband wees de projectdirecteur van ProSes de partijen in het OAP op de noodzaak om qua probleemstelling van de schets geen problemen toe te voegen die niet onder het in het Memorandum genoemde mandaat vallen.'

Het OAP heeft – mede om de Vlaamse partijen niet teleur te stellen – steeds vastgehouden aan het gestelde tijdspad. Desnoods ten koste van verdere studie/kennis. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een overleg met de Nederlandse staatssecretaris Melanie Schultz van Haegen op 11 februari 2003. In die bespreking suggereert een van de OAP-voorzitters om de politieke besluitvorming in 2004 sowieso op te starten, ook als mocht blijken dat de studies dan nog lopen. Uiteindelijk zal dat zo'n vaart niet lopen. Overigens is mevrouw Schultz van Haegen van mening dat het soms nuttig kan zijn bepaalde besluitvorming even uit te stellen in verband met de wenselijkheid om tot evenwichtige compromissen te komen. Zij heeft het dan over de noodzaak tot spreiding (ook in de tijd) van de lasten en de lusten, en over de tijd die Zeeland nodig zal hebben om te aanvaarden dat voor de uitvoering van het natuurluik van de Langetermijnvisie veel land onder water zal moeten worden gezet.

Uit een memo van 13 februari 2003, van een bespreking met minister Stevaert, blijkt dat ook deze bestuurder iets milder gestemd is over de noodzaak om koste wat kost vast te houden aan het tijdpad. Hij merkt op dat het Memorandum zo veel mogelijk moet worden gerespecteerd, maar dat het geen ramp is als omwille van gewenste zekerheden een bepaalde fase iets zou uitlopen. Hij vertrouwt erop dat het OAP een belangrijke bijdrage kan leveren aan het respecteren van het schetstraject (via breed gedragen standpunten).

Maar van deze – door de bewindslieden mogelijk gemaakte vertraging – wordt geen gebruikgemaakt. Ook niet (misschien moet ik zeggen: zeker niet) door het OAP. Nog tijdens een mini-Technische Scheldec commissie op 19 september 2003 komt aan de orde dat het OAP, met zijn leden uit de Antwerpse haven, wenst vast te houden aan de eis dat de Ontwikkelingsschets 2010 uiterlijk op 1 juli 2004 gereed zal zijn en dat de politieke besluitvorming daarover eind 2004 haar beslag moet krijgen.

Spoedig daarna kan het OAP opgelucht ademen. Uit een memo van 14 november 2003 van het secretariaat van het OAP aan de voorzitters van de TSC, Jan Strubbe en Bert Keijts, blijkt dat ProSes-directeur Van Zwam voorziet dat het tijdschema van politieke besluitvorming eind 2004 gehaald kan worden zonder verlies aan wetenschappelijke kwaliteit van de studies. Om de afgesproken datum van vaststelling van de Ontwikkelingsschets inderdaad te halen, wordt gekozen voor een werkwijze die erop neerkomt dat de geplande periode van negen maanden van bestuurlijke afstemming en politieke besluitvorming eerder zal aanvangen en deels parallel verlopen met de periode waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Externe advisering en politieke aansturing vinden derhalve al plaats tijdens de onderzoeksfase. Een bijkomend argument is dat ‘processturing’ een scherpe scheiding tussen onderzoek en politieke besluitvorming niet toelaat.

Tijdens de 58^e TSC-vergadering, op 19 maart 2004, licht Van Zwam toe dat ProSes nog steeds op het oorspronkelijk uitgewerkte tijdschema ligt: tegen de zomer zal de Ontwikkelingsschets voor 95 procent zijn uitgeschreven.

Bij de start is voorzien dat de Ontwikkelingsschets 2010 tegen maart 2004 zal zijn afgerond. Dat is september 2004 geworden. Vervolgens blijkt uit de inspraakronde en adviezen dat er een proactiever natuurontwikkelingspakket moet komen. Pas bij de nadere uitwerking daarvan, in november 2004, wordt duidelijk hoe hoog de kosten daarvan zullen uitvallen voor de Nederlandse kant. De dekking daarvoor moet alsnog worden gevonden. Ook het advies van de Commissie MER arriveert pas eind november. Weliswaar hebben in december 2004 de verantwoordelijke bewindslieden al overeenstemming bereikt over de Ontwikkelingsschets 2010, maar de finale politieke besluitvorming vindt uiteindelijk pas plaats in Den Haag op 11 maart 2005. Sommigen schrijven deze vertraging in de besluitvorming in Nederland toe aan de koppeling van dit dossier aan de Nederlandse HSL-belangen. De betrokken bewindslieden ontkennen dit ten stelligste. Afgezien daarvan ligt het meer voor de hand om deze vertraging te verklaren uit het initiele oponthoud van zes maanden bij de start van ProSes en uit de tijdvergende onderhan-

delingen over het door de provincie Zeeland voorgedragen wensenpakket: versterking van de achterlandverbindingen van de Zeeuwse havens.

Ten slotte vat de projectdirectie de te leveren producten duidelijk samen om verkeerde verwachtingen over haar taak te voorkomen:

- Een Ontwikkelingsschets die in hoofdlijnen een beschrijving geeft a) van het doel, b) van de problemen die in het estuarium kunnen ontstaan als er geen bijkomende maatregelen plaatsvinden, c) van een streefbeeld voor de planperiode en d) van een onlosmakelijk samenhangend pakket van inhoudelijk gerelateerde deelprojecten om dat streefbeeld te halen. Daarmee zal de Ontwikkelingsschets het karakter hebben van een *package deal*.
- Per maatregel een beschrijving op hoofdlijnen van de verder te volgen aanpak: opdracht, initiatiefnemer, procedure.
- Een strategische milieueffectrapportage en een maatschappelijke kosten-batenanalyse ter ondersteuning van de wils- en draagvlakvorming.
- Een Natuurontwikkelingsplan.

Probleemstelling

De eerste tekst van de probleemstelling is de eenvoud zelf. Ik citeer (projectplan oktober 2002, p. 9): ‘In algemene termen is de probleemstelling van het project het verschil tussen de situatie die in de Langetermijnvisie Schelde-estuarium is omschreven als ‘Streefbeeld Lange Termijn voor 2030’ en de situatie die bij vigerend beleid zou ontstaan in 2030.’

Het had iets duidelijker kunnen worden omschreven, maar dit is het type probleemstelling dat hoort bij het besef dat beleid ontwerpen in complexe situaties niets anders is dan omgaan met onzekerheid. Geen tekst die zoekt naar zekerheden die er (nog) niet zijn, met zijn inherente *mission impossible*, maar de formule: ‘Als door het bestendigen van wat we nu allemaal doen en laten in 2030 een situatie is ontstaan die afwijkt van wat we eigenlijk willen bereiken, welnu, dan is dat het probleem. Dus gaan we nu onderzoeken of, en zo ja hoe en in welke mate, we het huidige beleid moeten bijsturen om het ontstaan van dat probleem te voorkomen.’

Toegepast op de thema's Veiligheid, Toegankelijkheid en Natuurlijkheid formuleert men als specifieke deelprobleemstellingen respectievelijk:

- De effecten van zeespiegelstijgingen, die als gevolg van klimaatveranderingen mogelijk zullen optreden, leiden tot een vermindering van de veiligheid tegen overstromen in het Schelde-estuarium.

- De (verwachte) schaalvergroting in de zeescheepvaart leidt tot een verminderde toegankelijkheid, met name in de haven van Antwerpen.
- Het is (nog) niet duidelijk of bij ongewijzigd beleid de omvang en de kwaliteit van de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium al dan niet zullen overeenstemmen met het wensbeeld dienaangaande.

Werkwijze

De voorgestelde werkwijze toont de kwetsbaarheid van ProSes. De bijzondere tijdsdruk, namelijk kennisinhoudelijk presteren binnen twee jaar ter voorbereiding van de politieke besluitvorming daarna, dwingt de projectorganisatie tot een paar slagen om de arm. Er is geen tijd om samen met iedereen stap voor stap alle informatie te verzamelen, deze rustig tegen het licht te houden, zonodig aanvullend onderzoek te verrichten en in gezamenlijkheid tot concluderende uitspraken te komen. De diverse partijen werken van meet af aan op verschillende snelheden in dit proces. Voor de een zal het te langzaam gaan, voor de ander, die graag nog eens even wil verifiëren of het ook allemaal wel klopt, veel te snel. Een aantal stappen die men liever achter elkaar zou zetten, moet tegelijk gebeuren, leidend tot de uitspraak (projectplan oktober 2002, p. 11): 'Alle parallelle stappen zullen elkaar beïnvloeden en zo garant staan voor een dynamisch proces, hetgeen door velen als chaotisch kan worden ervaren.'

De projectdirectie start twee sporen naast elkaar: een onderzoeksspoor en een spoor van proces-gestuurde besluitvorming. Het eerste leidt naar de wetenschappelijke studies. Het tweede naar de mening van partijen over de resultaten daarvan, en het zodanig presenteren en modelleren van die meningen dat ze tot gemeenschappelijke besluiten kunnen leiden. De twee sporen zullen elkaar dus beïnvloeden: wetenschap in dienst van besluitvorming, maar omgekeerd ook besluitvorming ten dienste van wetenschap. Het is een door de tijdsdruk opgedrongen, en mede daardoor gevaarlijk, traject dat alleen door professionele samenwerking in goede orde kan worden afgelegd. De twee verschillende administratieve culturen binnen de projectorganisatie ontmoeten de typisch wetenschappelijke cultuur. Die drie moeten samen een product leveren dat per definitie blootstaat aan kritiek van belanghebbende partijen van buiten de projectorganisatie.

De organisatie van het project

Net zo onvermijdelijk als het gelijktijdig starten van de twee sporen, is de complexiteit van het rollen-, taken- en verantwoordelijkheidspatroon tussen de deelnemende partijen. Er vallen drie organisatorische aspecten te onderscheiden:

- De organisatie van de instrumentele zaken;

- De organisatie van de inhoudelijke verantwoordelijkheden;
- De organisatie van de betrokkenheid.

De organisatie van de instrumentele zaken

Niet echt gebruikelijk, maar kennelijk door de omstandigheden gedicteerd, valt de structuur voor de administratieve, organisatorische en logistieke zaken niet samen met de structuur die de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer omvat. Mede door de keuze om de projectdirectie te vestigen in Bergen op Zoom, legt men de administratieve, organisatorische en logistieke ondersteuning bij de regionale directie van de Rijkswaterstaat in Zeeland, terwijl de betrokken hoofdingenieur-directeur op inhoudelijk vlak slechts een adviserende taak krijgt toebedeeld. In beginsel kan dat tot spanningen leiden: de directie Zeeland moet instrumentele zaken leveren, maar kan alleen zijdelings de beoogde doelen beïnvloeden waarvoor die instrumenten nodig zijn.

De organisatie van de inhoudelijke verantwoordelijkheden

Als opdrachtgever fungeert de TSC in de personen van de twee voorzitters: de directeur-generaal Water van het Ministerie van V&W, Bert Keijts, en de directeur-generaal AWZ van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Jan Strubbe. Als medeopdrachtgevers treden ook nog op de directeur-generaal Goederenvervoer van het Ministerie van V&W, en de directie Zuid-West van het Ministerie van LNV.

De projectdirectie ProSes is opdrachtnemer, in de personen van de directeur en de adjunct-directeur.

Opdrachtgever en opdrachtnemer onderhouden contact op vier niveaus:

- De regionale vertegenwoordigers van beide opdrachtgevende partijen geven advies.
- De TSC-secretarissen zorgen voor de praktische en beleidsmatige zaken.
- De TSC-voorzitters behartigen de strategische kwesties.
- De opdrachtgevende bewindslieden voeren periodiek overleg, voorbereid door de projectdirectie en de TSC-secretarissen tezamen.

De organisatie van de betrokkenheid

Men onderscheidt de volgende groepen:

- Het Bewindsliedenoverleg: een jaarlijkse bijeenkomst van de politiek verantwoordelijke bestuurders van V&W en van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie. Zij zijn de politieke opdrachtgevers.

- De Technische Scheldec commissie: als ambtelijke opdrachtgever het voorportaal voor het Bewindslidenoverleg, sturend op inhoud en proces.
- De Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart: een permanente bilaterale adviescommissie op hoog ambtelijk niveau inzake het nautisch beheer in het Schelde-estuarium. Deze commissie zal hier verder niet besproken worden.
- De Rijkswaterstaat: de rol van opdrachtnemer is organisatorisch en logistiek toevertrouwd aan de Rijkswaterstaat, maar wordt inhoudelijk volledig gemandateerd aan de projectdirectie.
- De projectdirectie ProSes: inhoudelijk opdrachtnemer van de Ontwikkelingsschets 2010, procesarchitect, opdrachtgever voor het uitzetten van studies, verzorger van de communicatie. Zij moet de onderbouwing van de Ontwikkelingsschets 2010 baseren op een Strategische MER, met specifieke deelstudies voor externe veiligheid¹⁵ en veiligheid tegen overstromingen, alsook op een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De projectdirectie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het project en van het proces en moet zorgen voor een zo breed mogelijk draagvlak, zowel bij de opdrachtgevende overheden als bij de externe partijen.
- De Rijkswaterstaat, directie Zeeland: heeft, als lid van de Technische Scheldec commissie (TSC) en vanuit de eigen deskundigheid, een inhoudelijk adviserende en een instrumenteel ondersteunende rol naar ProSes.
- Het Overleg Adviserende Partijen (OAP): een groep van vertegenwoordigers uit de politieke en bestuurlijke sfeer, maatschappelijke groeperingen en andere belanghebbenden, onder leiding van twee zwaargewichten en ondersteund door een onafhankelijk secretariaat (van de Benelux), die zich richt op rechtstreekse advisering aan het Bewindslidenoverleg. De bijeenkomsten van het OAP worden voorbereid in het 'voorzittersoverleg', tussen de onafhankelijke voorzitters, het Benelux-secretariaat-generaal en ProSes.
- Het Adviserend Overleg Schelde (AOS): een ambtelijke werkgroep die – niet verantwoordelijk voor het totstandkomen van de Ontwikkelingsschets 2010 – als adviseur optreedt van de TSC. Hoewel het AOS dus geen ambtelijk 'voorportaal' is van het OAP, moet dit overleg wel op de hoogte zijn van relevante OAP-adviezen, zodat de OAP-secretaris de dwarsverbanden in de gaten houdt. In dit orgaan zitten ook overheden die geen vertegenwoordiging hebben in het OAP (VROM, EZ, provincie). Dit garandeert de vereiste betrokkenheid van relevante overheden in het voortraject van de uiteindelijke politieke besluitvorming.
- Overige partijen: diverse organisaties die op enigerlei wijze bij het proces betrokken moeten worden, zoals andere overheden (provincies, waterschappen, waterringen, gemeenten),

maatschappelijke organisaties, intermediaire organen en organisaties van belanghebbenden bij het estuarium.

Voor de goede orde nog een relationele duiding. De Technische Scheldec commissie laat zich adviseren door een ambtelijk overleg: het Adviserend Overleg Schelde. De bewindsliden laten zich adviseren door het Overleg Adviserende Partijen, waaraan maatschappelijke organisaties, belanghebbenden en niet-opdrachtgevende overheden deelnemen. De adviezen van het OAP worden in het Topberaad (bewindsliden en OAP) besproken. AOS en OAP stemmen hun werkzaamheden af met ProSes.

Communicatie

Bovenstaand relationeel netwerk¹⁶ trekt vanzelf een zware wissel op de communicatie. Toch is de tekst hierover in de diverse concepten van het projectplan, en ook in het definitieve stuk van oktober 2002, marginaal. Uit het dossier blijkt echter dat separaat van het projectplan een communicatieplan is ontworpen.

Frappant in het conceptcommunicatieplan van begin augustus 2002 is de passage die aangeeft dat ProSes pas omstreeks oktober 2002 officieel zal starten, omdat eerst dan alle vacatures in het team ingevuld zullen zijn. Dit tekent de moeilijkheidsgraad – zowel aan Nederlandse als aan Vlaamse zijde – om snel en bekwaam vanuit de staande organisaties een projectorganisatie samen te stellen.

Het is een bekend probleem. Staf-lijnorganisaties leveren geen projectorganisaties. Het curieuze is wel dat door de jaren heen administraties allengs in de onvermijdelijkheid van dat probleem lijken te hebben berust in plaats van de cultuur en structuur van staf-lijnorganisaties zodanig in te richten dat razendsnel flexibele, tijdelijk operationele projectorganisaties kunnen worden gevormd om vernieuwingen of doorbraken te realiseren. Bij voetbal vindt men het vanzelfsprekend dat tijdens de wedstrijd een aantal personen op de reservebank zit, klaar om meteen in te vallen. De politie heeft steeds een peloton Mobiele Eenheid achter de hand, gereed om op te treden bij plotselinge schending van de openbare orde. De staande administratie daarentegen kent geen noemenswaardige denk- en handelingshouding om uit haar eigen midden projectorganisaties te formeren. Dit brengt de aangewezen projectleider vaak in de situatie dat hij op een nette manier moet zeuren, smeken of zelfs dreigen met opstappen, om tijdig de noodzakelijke instrumentele positie te verwerven die nodig is voor het realiseren van de (vaak zeer hoge) doelen. Het is meestal geen onwil van de administraties, het behoort gewoon niet tot hun cultuur.

Projectdirecteur Van Zwam neemt wat dat betreft al meteen zijn verantwoordelijkheid, door in de 53^e TSC-bijeenkomst van 29 maart 2002 (de eerste waar hij aantreedt, samen

met collega Claessens), bij de behandeling van het projectplan zijn zorgen over de operationele kant uit te spreken: 'Mocht de bemensing per 1 juni niet rond zijn, dan zal hij dit schriftelijk aan de voorzitters melden; het tijdschema zal dan gelijklopend met de vertraging uitlopen.' Dat bij de TSC-leiding de goede wil aanwezig is om in zo'n geval adequaat op te treden, blijkt uit de reactie: 'De heer Keijts verzoekt om, indien dit dreigt te gebeuren, een telefonisch signaal vooraf te geven; beide voorzitters zullen dan de nodige aandacht aan dit punt geven.' De werkelijkheid laat zien hoe moeilijk dit dan toch blijkt te zijn. Immers, juni 2002 wordt niet gehaald. Men mikt op oktober 2002, maar later blijkt dat het team pas voltallig is in juni 2003.

Ook in de 57^e vergadering van de Technische Scheldec commissie, op 14 november 2003, geeft Van Zwam blijk van inzicht in de traditionele spanningen tussen administraties en projectorganisaties. In de context van een discussie over de opzet van het beleid en beheer merkt de projectdirecteur volgens het verslag het volgende op: 'Bij het functioneren van ProSes zie je dat aangesloten diensten soms de neiging hebben achterover te leunen of jaloers te worden. De nadruk moet niet liggen op de juridische positie, maar op de kwaliteit van het gemeenschappelijk team om een brug te slaan. Geen taken overnemen, maar samenwerking stimuleren. Het is een smal pad.'

Mijn ervaring is dat de juistheid van deze noties omgekeerd evenredig is met de aandacht die ze in de praktijk van administraties ontvangen. De reden daarvoor is eenvoudig. Administraties zijn altijd bezig met datgene waar ze goed in zijn: beheren en beheersmatig sturen, controleren en de papieren in orde brengen, bewindslieden uit de wind houden en problemen vermijden. Van projecten en processen worden ze zenuwachtig, omdat die altijd onder hun beheersing dreigen uit te glippen en over grenzen dreigen te lopen die angstvallig bewaakt moeten blijven. Vandaar de gevleugelde woorden van menig lijnmanager die niet met dergelijke onzekerheden kan omgaan: 'Projecten moet je in de klauw houden.' Naast het scheiden van beleid en uitvoering zijn er weinig nóg slechtere uitspraken in de openbare dienst.

Het conceptcommunicatieplan van 7 augustus 2002 is een doordacht en welomschreven stuk. Het duidt niet alleen belangrijke doorlooptermijnen en beslismomenten, maar geeft in zeven stappen aan hoe de communicatie met het relationele netwerk in elkaar steekt:

stap 1

regelt de interne communicatie binnen het team, inclusief het imago dat het team wil uitstralen.

stap 2

regelt de communicatie met de direct betrokken ministeries.

stap 3

regelt de start van de externe communicatie via persconferentie, brochure en ander media-materiaal.

stap 4

regelt een stelsel van permanente externe communicatie. Het team onderscheidt daarbij vier doelgroepen: meeweters (de buitenwereld in algemene zin), meedenkers (sleutelfiguren in werkgroepen en expertmeetings), meedoeners (ambtelijke vertegenwoordigers) en meebeslissers (bewindslieden). Die krijgen, afhankelijk van hun plek in die rangorde, informatie via website, smoelenboek, brochures, nieuwsbrieven, startnotities et cetera.

stap 5

regelt de structurele dialoog met de meedenkers, meedoeners en meebeslissers.

stap 6

regelt de communicatieve relatie met de drie belangrijkste organen, te weten de Technische Scheldec commissie, het Overleg Adviserende Partijen en het Adviserend Overleg Schelde en markeert duidelijk de al dan niet aanwezige hiërarchische relatie van die organen tot ProSes.

stap 7

regelt de afstemming van de communicatie met diverse instanties die ook op en met het Schelde-estuarium bezig zijn, zoals met de wrakopruiming, de beleidsmonitoring, de zee-weringen en de getijdendynamiek.

Projectbudget

Het projectplan (p. 27) is op dit punt vaag. Er staan wat berekeningen uit de losse pols, waarbij men uitgaat van de vuistregel dat de voorbereidingskosten bij dergelijke grote projecten twee tot drie procent van de werkelijke uitvoeringskosten bedragen. Bovendien is op dat moment – oktober 2002 – nog een begrotingspost voorzien voor het aanleggen van een verbinding tussen de Ooster- en de Westerschelde van 150 à 200 miljoen euro. Later in het proces wordt deze optie afgevoerd, dus kan die niet mede als grondslag dienen voor het berekenen van het projectbudget. Vervolgens komt men op basis van die twee tot drie procent van de uitvoeringskosten, op een bedrag uit van 8 tot 24 miljoen euro voor het werk dat ProSes zelf moet verrichten. Vooralsnog gaat het projectplan echter uit van een benodigd budget van 2.700.000 euro per jaar, uitgesplitst over 400.000 euro materiële kosten, 1.500.000 euro voor personeel, 100.000 euro voor reiskosten en representatie, en 700.000 euro voor communicatie.

Hier staan (nog) geen kosten voor onderzoek bij. Later zal blijken dat zowel bij onderzoekers als bij het OAP enige ongerustheid zal ontstaan over kortingen op het onderzoeksbudget.

Uit budgettaire overwegingen wordt dat laatste bedrag voor communicatie aanzienlijk ingekort, volgens sommigen de oorzaak van een communicatief traject richting burger dat niet tot de successen van ProSes kan worden gerekend.

Het is moeilijk om de evolutie op het vlak van de budgettering te achterhalen. Het begint bij de 53^e TSC-bijeenkomst op 29 maart 2002. Maar die meldt over dit onderwerp niet veel meer dan dat in september 2002 een totaalplaatje op tafel moet liggen. Het verslag van de 54^e bijeenkomst, op 13 september 2002, is op dit punt niet veel duidelijker. Daar wordt besloten dat ProSes zich moet inspannen om het kostenniveau onder de tien miljoen euro te houden en dat een meer onderbouwde begroting moet worden aangeleverd. De argumentatie voor dat bedrag van tien miljoen blijkt niet uit het verslag. De budgettering blijft daarmee een vaag onderdeel van de projectplanning.¹⁷⁾

3 De evolutie van instrumentele zaken binnen ProSes

Het personeel

In de 54^e TSC-vergadering, van 13 september 2002, meldt projectdirecteur Van Zwam dat de nog steeds te beperkte bemensing een achilleshiel van het project is. En ook dat het tot dan toe aangeworven personeel voornamelijk van Nederlandse zijde komt. Vlaanderen heeft grote moeite om kandidaten voor het project te vinden.

Zie bijvoorbeeld dit citaat: 'De personeelssamenstelling van ProSes is bij het einde van de verslagperiode [mei 2003] op orde; de invulling van het Vlaamse deel werd in de aanvangsfase gehinderd door talrijke complicaties. De instrumenten van het regelgevend statutair personeelskader om in te spelen op een tijdelijke opdracht zoals ProSes zijn immers beperkt. Grensoverschrijdende arbeid versterkte de complexiteit voor organisatie en kandidaten. De specificiteit en expertise van de opdracht is hoog.'¹⁸⁾

De projectdirecteur vreest een vertraging van vijf tot zes maanden en stelt de vraag of de onderzoeksperiode met een halfjaar bekort mag worden. Vervolgens geeft hij zelf hierop een ontkenkend antwoord, omdat de voorgestelde onderzoekstijd toch al veel te gering was. Om desondanks het tijdstip voor besluitvorming te respecteren, besluit men meer zaken parallel te laten verlopen – en het invullen van de Ontwikkelingsschets al te starten vóór het onderzoek volledig is afgerond – zodat de vertraging wellicht kan worden weggewerkt. De bewindslieden zullen in elk geval over de op dat moment aanwezige vertraging worden ingelicht.

In een '0^e' voortgangsrapportage voor de 55^e TSC-bijeenkomst, op 20 december 2002, meldt de projectdirectie dat er aan Vlaamse zijde nog maar drie vacatures te vervullen zijn. Het team is dus bijna compleet. Terzijde constateert de Vlaamse voorzitter Strubbe dat Nederland vooral seniormedewerkers aan ProSes levert, terwijl Vlaanderen het met juniormedewerkers doet. Dat vereist zijns inziens extra communicatie.

In eerste aanleg is het onduidelijk waarom Vlaanderen langzamer dan Nederland personeel levert en waarom het kiest voor juniormedewerkers. De vraag rijst of dit ligt aan het nog niet gewend zijn aan deze stijl van werken in projectorganisaties. Of komt het misschien doordat Nederland van meet af aan de partij is geweest die op een dergelijke organisatievorm heeft aangedrongen? Of aan de arbeidsrechtelijke verschillen tussen de landen? Nader onderzoek leert dat de reden – althans gezien door Vlaamse bril – vrij eenvoudig is: de Vlaamse administratie heeft geen voorraad van snel inzetbare seniormedewerkers, zodat zij noodgedwongen een beroep moet doen op junioren. Volgens de

Vlaamse deelnemers is het dus niet zo dat Vlaanderen voornamelijk junioren afvaardigt omdat het slechts matige prioriteit aan dit dossier zou toekennen.

Men kan daartegen inbrengen dat hier wellicht toch enige vaardigheid in prioriteitsstelling heeft ontbroken. Vlaanderen had bij de start ook meteen consultants kunnen inzetten, om die later te verruilen voor eigen mensen. Prioriteit is prioriteit, nú, niet over een paar maanden.

Zoals ik in deze rapportage vaker meld, zit het niet in de genetische geaardheid van de doorsnee lijnadministratie om een projectorganisatie vanaf de start te voorzien van alles wat zij nodig heeft om de opdracht goed en bekwaam uit te voeren. Dit is een variant op een veel structurelere tekortkoming van – zeker – de Nederlandse rijksadministratie. Sinds de invoering van het domme adagium van het scheiden van beleid en uitvoering stuurt die de uitvoering veelal het bos in met opdrachten die met de beschikbaar gestelde middelen en tijd niet kunnen worden volbracht. Het is niet voor niets dat de vice-voorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, in de Algemene Beschouwingen van de Jaarverslagen 2003 en 2004 van de Raad van State deze tekortkoming glashard aan de kaak stelt. En het is ook tekenend dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (december 2004) in onverbloemde bewoordingen dit verschijnsel aanklaagt. Wat dat aangaat staat Nederland voor een uitdaging die zijn weerga niet kent: het scheiden van beleid en uitvoering weer terugbuigen naar samenwerken tussen beleid en uitvoering. En die samenwerking niet baseren op regulering of kaderstelling van rijkswege, maar op de bekwaamheid, het vakmanschap en de toewijding van de uitvoerders. Waarbij die uitvoerders bepalen wat ze nodig hebben, niet het rijk.¹⁹⁾

Bij brief van 19 juni 2003 meldt ProSes aan de TSC dat het team eindelijk volledig is. Het verslag van de 56^e TSC-bijeenkomst van 27 juni 2003 noteert dat de personeelsinvulling inderdaad compleet is.

Nota bene: dit is ruim een jaar na de ondertekening van het Memorandum van Vlissingen (maart 2002), dat de instelling van deze projectorganisatie verlangde. Zoals gezegd, is dit een bekend probleem bij het opstarten van projectorganisaties. Het kan vele maanden duren voordat de projectleiding over de vereiste middelen beschikt, maar intussen moet er wel reeds op volle kracht worden gepresteerd. Dit trekt een zware wissel op het al aanwezige personeel. Niet zelden worden deze personen 'uitgewoond'.

Hierbij past de volgende kanttekening. Deze vertraagde start van ProSes blijkt later voor de Technische Scheldec commissie een niet onbelangrijke leerervaring te zijn geweest. Al in november 2003 besluit de commissie, via het instellen van een voorbereidingsteam, te starten met de opzet van de vervolgorganisatie – ProSes 2010 – die vanaf januari 2005 de

taak van ProSes moet gaan overnemen. Nu neemt men dus voldoende tijd om kwantitatief en kwalitatief de juiste bemensing op tijd gereed te hebben.

Niet alleen de Technische Scheldec commissie wordt geïnformeerd. Tijdens het tweede Overleg van Adviserende Partijen (OAP), op 21 februari 2003, meldt de projectdirecteur dat zowel de vertraagde indienststelling van projectmedewerkers uit Vlaanderen als de beperkingen in het projectbudget de voortgang en de inhoud van het project beïnvloeden.

Het budget

Terwijl de projectdirecteur in de 54^e TSC-bijeenkomst nog moet melden dat door het gebrek aan personeel de beloofde meerjarenbegroting vertraging ondervindt, schept de 55^e TSC-bijeenkomst, van 20 december 2002, al meer financiële duidelijkheid. Van Zwam dient dan een voorlopige begroting in ten bedrage van 15.329.000 euro, als volgt verdeeld (x 1000):

- € 6.732 voor operationele kosten (personeel, huisvesting, exploitatie, opbouw directie).
- € 50 voor overhead (administratieve en logistieke ondersteuning door directie Zeeland van de Rijkswaterstaat).
- € 7.170 voor het te maken eindproduct, te weten de Ontwikkelingsschets 2010 (opstellen schets, milieueffectrapportage en maatschappelijke kosten-batenanalyse).
- € 1.377 voor procesondersteuning en communicatie (kosten extern communiceren, advisering en overleg met belanghebbenden).

Dat is dus meer dan de tien miljoen die in september 2002 als plafond in de 54^e vergadering was aangegeven. Dat valt de leiding van de TSC tegen. De projectdirecteur legt uit dat hier geen sprake is van 'natte vingerwerk' en 'roept u maar' bij het opstellen van de begroting maar van een 'worsteling' om op basis van reële cijfers het juiste midden te vinden. Bijna vijftig procent van de begroting bestaat uit personele kosten. En de bekostiging van het secretariaat van het OAP vergt ook nog eens een miljoen. Aan de onderzoeksbedragen valt niet te tornen. Vandaar een begroting die ruim vijf miljoen (vijftig procent) hoger uitvalt dan verzocht en gehoopt. Men besluit dat een crashteam van controllers alle posten nog eens goed moet bezien. Daarbij moet worden overwogen hoe onvermijdbaar de begrote uitgaven zijn en of bepaalde posten naar beneden kunnen, ook al om te voorkomen dat het straks twintig miljoen wordt.

Tijdens het tweede Overleg van Adviserende Partijen, op 21 februari 2003, meldt Van Zwam dat de toewijzing van het budget zodanig is dat alleen een beleidsmatig besluit kan worden voorbereid, dus geen besluit met juridische binding. Derhalve twaalf in plaats van achttien miljoen euro. Dat betekent onherroepelijk dat keuzen moeten worden gemaakt in het onderzoekspro-

gramma. Hij schetst de ambivalentie hiervan: enerzijds zou het resterende programma gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd binnen de beschikbare tijd, anderzijds zou de kwaliteit van het onderzoek in het gedrang kunnen komen.

In de 56^e TSC-bijeenkomst, van 27 juni 2003, meldt adjunct-directeur Claessens dat de begroting is teruggebracht tot twaalf miljoen euro. Naast de inkrimping van het (morfologisch) onderzoeksprogramma hebben vooral de oorspronkelijke communicatievoorstellen het moeten ontgelden.

Hiermee is overigens een discussie beslecht tussen de projectdirectie en de Technische Scheldecommissie. Bij brief van 7 maart 2003 schetst de projectdirectie twee financiële scenario's, één van achttien en één van twaalf miljoen euro. Met grote nadruk vraagt zij de voorzitters van de TSC om nog geen voorkeur voor een van beide uit te spreken, omdat de hoogte van het bedrag mede wordt beïnvloed door de wensen van externe *stakeholders*. Conform dat standpunt spreekt de projectdirectie zelf evenmin een voorkeur uit voor een van beide financiële plaatjes en stelt zij zich dienend op om een Ontwikkelingsschets 2010 voor te bereiden binnen de financiële taakstelling. Maar ze voegt daar in een onderstreepte zin wel aan toe geen verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de risico's die samenhangen met lagere aspiraties.

Uit alle briefwisselingen en voortgangsrapportages blijkt dat de projectdirectie haar verantwoordelijkheid voor het bewaken van de vereiste van kwaliteit en voor het leveren van het gevraagde product binnen de gestelde tijdspaden serieus neemt. Zij waarschuwt op tijd voor tegenvallers en vertragingen, zij neemt geen verantwoordelijkheden die zij niet kan waarmaken en zij vraagt van de opdrachtgever bijsturende maatregelen te nemen als deze dat nodig acht. Wat niet duidelijk naar voren komt, is een antwoord op de vraag of, en zo ja in welk opzicht, deze boodschappen de geadresseerden in de Technische Scheldecommissie raken. Voelen zij zich in gebreke gesteld door de projectdirectie, als deze wijst op te veel werk voor te weinig mensen in te korte tijd? Voelen zij zich machteloos, omdat zulke processen nu eenmaal verlopen langs de *facts of administrative life*? Hebben zij tijd genoeg om de nieuwe inzichten waarmee de projectdirectie hen confronteert ten gronde te bestuderen? Zien zij zichzelf nog meester van deze complexe werkelijkheid, waarbij de bewindslieden van bovenaf druk uitoefenen om snel te rapporteren, de projectdirectie druk uitoefent om tijd te winnen, en externe instanties vertellen dat het allemaal anders had gemoeten?

Tijdens de 58^e bijeenkomst van de Technische Scheldecommissie, op 19 maart 2004, deelt projectdirecteur Van Zwam mee dat het project binnen de taakstellende twaalf miljoen euro blijft. Uiteindelijk sluit de projectorganisatie eind 2004 met een batig saldo.

De probleemschets

De eenvoudige probleemstelling waarmee het projectplan in maart 2002 startte, is eveneens aan evolutie onderhevig. Na die maand sleutelt men samen met het OAP nog lang aan de 'probleemschets'. Een concept wordt op 11 april 2003 voor een laatste toetsing aan het OAP gestuurd. In juli krijgen de bewindslieden deze schets ter beoordeling voorgelegd. Zij geven er in september 2003 hun zegen aan. Daarmee is de probleemstelling rond, hoewel het dossier melding maakt van het feit dat er pas in april 2004 sprake is van een door alle partijen geaccordeerde probleemstelling. Dat heeft echter te maken met het feit dat een uitspraak van de Raad van State over een havenuitbreiding bij Vlissingen aanleiding was om de juridische houdbaarheid van de probleemstelling van ProSes nog eens tegen het licht te houden.

Het doel van de probleemstelling luidt als volgt:

'De Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium zal een set van maatregelen en projecten bevatten, waarmee concrete stappen worden gezet om vanuit de huidige situatie te komen tot de streefbeelden zoals die in de Langetermijnvisie zijn opgenomen. In meest algemene zin is daarmee de probleemstelling van het project *het verschil tussen de situatie die zou ontstaan bij het achterwege blijven van (aanvullende) maatregelen en projecten en de gewenste situatie voor het Schelde-estuarium*, zoals beschreven in de streefbeelden voor 2030 van de Langetermijnvisie.

De streefbeelden uit de Langetermijnvisie zijn echter geen vast omschreven eindpunt. Ze vormen eerder een wenkend perspectief, waarin de mogelijke problemen, die er zijn met de dynamiek van het estuariën systeem, de veiligheid tegen overstromen, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid in het Schelde-estuarium, zijn opgelost. Daarbij wordt gestreefd naar win-win oplossingen en naar synergie tussen maatregelen en projecten.

De probleemstelling vormt de 'kapstok' voor (het ontwerp van) maatregelen en projecten, die het verschil tussen de huidige situatie en de streefbeelden moeten overbruggen.'²⁰⁾

Daarna volgen specifieke uitwerkingen van deze probleemstelling voor de thema's veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid.

Het is dus niet eenvoudig om uit het dossier af te leiden vanaf welk moment er sprake is van een definitieve probleemschets. Men kan kiezen voor september 2003, de maand waarin de bewindslieden hun akkoord geven. Maar men zou ook kunnen zeggen dat zij pas in april 2004 rond is, na de interventie van de Raad van State inzake de havenuitbreiding van Vlissingen.

Hoe dat ook zij, de vraag is natuurlijk wat de betekenis is van een definitieve probleemstelling die anderhalf tot twee jaar na de start van ProSes totstandkomt. Een probleemstelling ligt normaal gesproken al bij het begin vast. Waarom hier niet? Het antwoord heeft opnieuw alles te maken met de procesmatige, interactieve benadering die ProSes van meet af aan heeft gevolgd, in, globaal gesproken, de volgende stappen:

- De probleemstelling uit het projectplan van maart/september 2002 is ter verfijning en verbetering voorgelegd aan twee externe adviesbureaus (Resource Analysis en FTT Procesontwikkeling).
- Een verbeterd concept is vervolgens in oktober 2002 door ProSes breed uitgezet bij externe partijen met vragen als:
 - is de probleemschets volledig?
 - is de ernst van de problemen en de urgentie adequaat beschreven?
 - hoe kan worden omgegaan met de onzekerheden die zijn verbonden aan de beschreven ontwikkelingen?
 - wordt de beschrijving bij het onderwerp 'probleemhebber' door uw organisatie herkend?
 - in hoeverre kan of wil uw organisatie meewerken aan het aanscherpen van de probleemschets?
 - hoe kunnen de diverse onderdelen van de probleemschets verder worden geconcretiseerd, zodanig dat – ter oplossing van het probleem – maatregelen en projecten kunnen worden geformuleerd?
- Op basis van de reacties op deze vragen heeft ProSes in een werkconferentie op 16 januari 2003 een nieuwe conceptprobleemstelling geformuleerd als vertrekpunt voor de verdere werkzaamheden.
- Deze conceptprobleemstelling is besproken met het OAP en het AOS, is een aantal malen onderwerp van gesprek geweest binnen de Technische Scheldec commissie, en is door de bewindslieden aanvaard in een gemeenschappelijke verklaring van 19 september 2003 met de woorden: 'Zij verwelkomen de Probleemstelling, die door ProSes, in samenwerking met een aantal betrokken organisaties werd opgesteld en waarover het Overleg Adviserende Partijen een positief advies heeft uitgebracht, en zien deze als een uitstekende basis voor het verdere werk aan de Ontwikkelingsschets.'

Na deze bestuurlijke vaststelling in september 2003 hanteert ProSes dit stuk als werkhypothese bij het verdere werk, onder het voorbehoud dat eventuele voortschrijdende inzichten weer zullen worden opgenomen in de probleemstelling. En als dat leidt tot ingrijpende aanpassingen, dan zullen het AOS en het OAP hiervan tijdig bericht ontvangen. Overigens ging het in de bespre-

kingen met het OAP vooral over de vraag of de probleemschets niet een aantal aanvullende problemen, c.q. onderwerpen zou moeten meenemen, zoals de toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen, de zeehavensamenwerking, de juridische aspecten van de toegankelijkheid van Antwerpen, en verruiming van het onderzoek tot boven 13,10 meter. Om het in Vlissingen afgesproken krappe tijdschema niet extra te belasten heeft de projectdirectie zich daar steeds tegen verzet.²¹⁾ Met als argumentatie: 'Wij hebben geen opdracht om deze onderwerpen mee te nemen. Als u wilt dat we dat toch doen, dient u dat te vragen aan de opdrachtgevende ministers, teneinde ons van een nieuw mandaat te voorzien.' Ook is binnen het OAP nog lang gesproken over het uitwerken van een tekstvoorstel voor het onderwerp 'toegankelijkheid'. Daarvoor werd zelfs een apart redactiegroepje in het leven geroepen.

Men kan op verschillende manieren tegen deze gang van zaken aankijken. Normaal gesproken, het is al gezegd, hoort een probleemstelling aan het begin van een (onderzoeks)proces vastgesteld te zijn om als anker voor de werkzaamheden te fungeren. Een probleemstelling kan in beginsel dus niet zelf ook onderwerp van een procesmatige benadering zijn, althans niet terwijl het onderzoek en de beleidsmatige vertaling van de resultaten daarvan al in volle gang zijn. Interactief een aantal maanden of jaren sleutelen aan een definitieve probleemstelling is in orde als dit tenminste voorafgaat aan de feitelijke (onderzoeks)werkzaamheden.

In dit geval is het duidelijk dat er geen tijd was om eerst een voldragen probleemstelling te creëren en vervolgens pas aan het echte werk te beginnen. Tussen de allereerste conceptprobleemstelling en het definitieve exemplaar ligt anderhalf tot twee jaar (het tijdstip is niet helder te duiden). Als eerst die tijd was ingeruimd voor het opstellen van een voldragen probleemstelling, zou er geen tijd meer zijn overgebleven voor het eigenlijke onderzoek. Bovendien is het de vraag of het ontwerpen van een definitieve probleemstelling voorafgaand aan de studies, in een situatie met zoveel onzekerheden, actoren, inzichten en belangen tot een zinvol product had kunnen leiden. Immers: uit de studies moet blijken of gaandeweg een aanscherping en/of aanpassing van de probleemstelling nodig is. Het onderzoek moet een beter inzicht bieden in de probleemhouders en in de aard, de ernst en de urgentie van de problemen. Dus de resultaten van het onderzoek vormen ook weer input voor het (her)formuleren van de probleemstelling.

Het totale werk aan de Langetermijnvisie – Streefbeeld 2030 – Ontwikkelingsschets 2010 draagt het karakter van de inzet van professionals van diverse (deels met elkaar botsende) disciplines en met uiteenlopende belangen, die niettemin met elkaar toegevoegde waarde weten te organiseren. Onder het project ligt weliswaar een technocratisch fundament dat zo lineair mogelijk probeert met vaste tijdpaden, duidelijke beslissingsmomenten en een bedrijfsmatige aanpak controleerbare en meetbare uitkomsten te verwerven, maar het echte proces en het uiteindelijke resultaat steunen op een draagvlak van personen die met elkaar zoeken naar afstemming en wederzijds begrip. Een

eerste conceptprobleemstelling van de projectdirectie hoeft nog niet aanvaardbaar te zijn voor deze of gene externe partij. En dus hoort die er vanaf het begin en voortdurend bij betrokken te worden, zodat het ook de probleemstelling van die partij wordt. Het is duidelijk dat de projectdirectie voor cruciale aspecten van ProSes, in een streven naar *joint fact finding*, steeds heeft gekozen voor een interactieve aanpak, gericht op het organiseren van toegevoegde waarde en draagvlak.

Dat hier sprake moet zijn geweest van een niet geringe oefening in (zelf)beheersing mag blijken uit bijvoorbeeld de volgende gebeurtenis. Zoals gezegd, deed het OAP voorstellen om onderwerpen toe te voegen aan de oorspronkelijke probleemstelling (zoals de problematiek van het Kanaal Gent-Terneuzen en de havensamenwerking in het Scheldegebied). En dat in een periode waarin duidelijk wordt dat onder meer door het uiteenlopen van de arbeidsreglementeringen aan weerszijden van de grens vertraging ontstaat in de samenstelling van de projectorganisatie, en dus ook in de tijdige voortgang van de werkzaamheden. Daarom wijst de projectdirecteur de partijen in het OAP met klem op de noodzaak om aan de Ontwikkelingsschets 2010 geen problemen toe te voegen die niet onder het in het Memorandum van Vlissingen genoemde mandaat vallen.²²⁾

Wellicht tekenend voor de manier waarop de projectdirectie omgaat met de probleemschets is het volgende citaat uit *Schelde Nieuwsbrief* van 16 december 2002: 'De eerste stap in onderzoek en overleg is zien wat de precieze aard, omvang en urgentie van de problemen zijn. Van Zwam: 'Het is heel verleidelijk om meteen over oplossingen na te denken. Maar je moet eerst je probleemstelling duidelijk voor ogen hebben.' Belangrijkste opgave is volgens Van Zwam 'het over grenzen heen kijken'. 'Onze opdracht is een zoektocht naar wijsheid te leiden.'

Die wijsheid ligt overal, en zeker ook bij de deelnemende partijen, die elk, gezien vanuit hun eigen maatschappelijk perspectief, een stukje daarvan in pacht hebben.²³⁾ Dat stukje zoeken en vinden, en als waarde toevoegen aan de stukjes wijsheid van de andere partijen, kost natuurlijk tijd. In de context van processturing is er geen plaats voor een 'hit and run' opstelling van een probleemschets.

Illustratief voor de manier waarop ProSes deze zoektocht langs de deelnemende partijen heeft opgezet, zijn de eerder in deze paragraaf geciteerde vragen uit de conceptprobleemschets van oktober 2002, waarmee de betrokken organisaties werden benaderd om te helpen bij het aanscherpen van de probleemanalyse. Met vragen als 'Is de probleemschets volledig?' En: 'Is de ernst van de problemen en de urgentie adequaat beschreven?' is helder geworden welke groepen, partijen of overheden primair probleem eigenaar zijn en welke partijen betrokken zijn.

Deze interactieve aanpak heeft overigens steeds kunnen rekenen op de steun van het OAP. Ik citeer uit de Inleiding van OAP-co-voorzitter Baldewijns tijdens de werkconferentie op 16 januari 2003 over de probleemanalyse: 'De ministers onderstreepten dat de ontwikkelingsschets in wisselwerking met betrokkenen en belanghebbenden wordt uitgewerkt. Een betrokkenheid die er moet zijn vanaf de start van het project en die het draagvlak voor het in 2004 af te leveren eindproduct ten goede moet komen. Vandaag richt deze betrokkenheid zich op de probleemanalyse van de schets.'

Een krachtenveld van spanningen

Laat mij nog een keer een belangrijke tijdlijn schetsen. Maart 2002 markeert de politieke beslissing om een gemeenschappelijke bilaterale projectorganisatie aan het werk te zetten, met de opdracht een Ontwikkelingsschets 2010 te maken. Natuurlijk was dat besluit al voorbereid in de periode vóór maart 2002, zodat de hoofdrolspelers van die projectorganisatie al bekend waren en meteen in maart 2002 aan de slag konden gaan. Dan ligt er ook al een conceptprojectplan, voor akkoord verklaard door de TSC. Tot oktober 2002 sleutelt de projectdirectie aan het verbeteren van dat projectplan, aan het opstellen van een volwaardig communicatieplan, aan de werving en selectie van het projectteam en aan de opzet van de kring van te betrekken organen en personen.

In deze periode is de projectdirectie zich al ten volle bewust van de spanningsvelden waarbinnen zij opereert. Deze realiteitszin blijkt uit een interne notitie van 7 augustus 2002, gerelateerd aan het eerdergenoemde conceptcommunicatieplan van die datum:

“

Spanningsvelden

ProSes gaat acteren binnen diverse spanningsvelden. Voorbeelden zijn:

- wantrouwen tussen Vlaanderen en Nederland
- geloofwaardigheid project; er wordt al zo lang gepraat
- geloofwaardigheid ProSes als onafhankelijke organisatie
- (vermeende) verborgen agenda's
- onduidelijkheid rollen
- speculaties
- (vermeend) bedrijven van politiek via ambtelijke studies
- specialistisch onderzoek leent zich niet voor publieksinteresse
- onderzoek als (vermeend) motief om tijd te rekken en ruimte te creëren

- *algehele moeheid voor nieuwe planvorming voor de Schelde*
- *verschillen in verwachtingen en ambities tussen betrokken partijen (voorbeeld: Havenschap Antwerpen [noot LK: bedoeld is hier het Havenbedrijf] wil z.s.m. de vaarweg verdiepen, Provincie Zeeland zet vooral in op de natuurlijke ontwikkeling van het estuarium)*
- *de nog bestaande onduidelijkheid over het karakter van de besluiten die straks genomen moeten gaan worden over de Ontwikkelingsschets 2010 en de deelprojecten. Wat is de betekenis van die besluiten in juridische zin? Zijn die vatbaar voor beroep? In hoeverre binden die besluiten de betrokken partners? Zijn nieuwe bewindslieden en nieuwe parlementen gehouden en bereid om eerder gemaakte afspraken na te komen? Vooral de bij het plan te betrekken NGO's zullen bij de aanvang van het proces de kwestie van vrijblijvendheid versus commitment van bestuurders en politiek aan de orde stellen en daarover duidelijkheid eisen*
- *project, proces en ProSes zijn nog onbekend bij de diverse doelgroepen. De beeldvorming over de (verschillende) ambities voor de Schelde ontstaat nu op basis van berichten van derden en leidt gemakkelijk tot tegenstrijdigheden, verwarring en onduidelijkheid*
- *de drievoudige doelstelling (veiligheid, toegankelijkheid, natuurlijkheid) kan door een aantal betrokkenen als onverenigbaar worden ervaren (tegenstelling economie-ecologie)*
- *etc.*

Overigens zal in een later stadium aan deze spanningsvelden onder andere nog toegevoegd worden: het ontbrekend inzicht in tempo van de uitvoering van projecten en maatregelen.

Twee punten zijn hierbij van belang. In de eerste plaats de nuchtere, niet-uitputtende, opsomming van die spanningsvelden. Het toont de mentaliteit en de intellectualiteit van de medewerkers van de projectdirectie om niet blind op avontuur te gaan, maar zich te kunnen verplaatsen in reële weerstanden en mogelijke obstructies. In de tweede plaats kiest men van meet af aan voor een duidelijke eigen positie: niet zelf partij zijn, maar optreden als bemiddelaar tussen al deze door elkaar dwarrelende machten en belangen. ProSes heeft die neutraliteit steeds weten te bewaren en wordt daarvoor tijdens de interviewronde (zie deel 3) door menigeen bedankt.

4 Enkele zware onderwerpen bij het werk van ProSes

Het werk aan de Ontwikkelingsschets 2010 is niet zonder spanningen verlopen. Grote problemen hebben daar soms hun stempel op gedrukt. Het is niet mijn bedoeling om die hier allemaal te bespreken. Aan de hand van enkele moeilijke onderwerpen wil ik slechts duidelijk maken hoe men met deze spanningen is omgegaan.

De nota 'Vroeg of laat beslissen?'

In maart 2003 stuurt de projectorganisatie ProSes aan het OAP de nota 'Vroeg of laat beslissen?'. Centraal hierin staat de vraag naar de bestuurlijk-juridische status van de Ontwikkelingsschets 2010 wanneer die eind 2004 politiek zal worden vastgesteld. Is het dan een besluit met een formeel bindende status of niet? En wat staat daar dan in?

Deze nota slaat als een bom in bij de Vlaamse partijen in het OAP. Het idee dat het mogelijk zou kunnen zijn dat er eind 2004 een niet-bindend besluit wordt genomen, een besluit dat mogelijk zelfs niet tevens een verdiepingsbesluit bevat, acht men ondenkbaar. Men vermoedt achter dat stuk zelfs een perfide opstelling van Nederland.

Voor een goed begrip van deze moeilijke episode is het goed eerst de denklijn te schetsen van 'Vroeg of laat beslissen?':

- De Ontwikkelingsschets 2010 moet na 2004 leiden tot acties die in de loop van 2005-2010 de veiligheid tegen overstromen, de verbetering van de toegang tot Antwerpen en het bieden van nieuwe kansen aan de estuariene natuurlijkheid tot doel hebben.
- Welke acties dat zullen zijn, wordt bepaald door een afwegingskader. En dat kader komt op zijn beurt tevoorschijn uit een Strategische Milieueffectrapportage (S-MER), een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en een Natuurontwikkelingsplan.
- Zodra de politieke besluitvorming over al deze uit te voeren acties eind 2004 gereed is, moet aan weerszijden van de grens een grote hoeveelheid juridische procedures worden uitgevoerd, waarbij ook gedacht moet worden aan de doorwerking van EU-regelgeving, die meer samenhangende randvoorwaarden oplegt.
- De Ontwikkelingsschets 2010 bevat dus niet één besluit dat alle maatregelen, acties en projecten omvat, maar is in wezen een proceduretraject dat een grote mate van diversiteit kent. Ook al omdat de planologische procedures naar Nederlands recht afwijken van hetgeen gebruikelijk is in Vlaanderen.
- De nota 'Vroeg of laat beslissen?' schetst twee opties:
optie 1 vroeg (formeel) beslissen

Deze optie – ten bedrage van achttien miljoen euro – gaat ervan uit dat aan de Ontwikkelingsschets het karakter wordt toegekend van een formeel ontwerpbesluit met bindende werking en rechtsgevolgen. De consequentie van deze optie is dat de schets waarschijnlijk niet binnen het afgesproken tijdschema gereed zal kunnen zijn.

optie 2 laat (formeel) beslissen

Deze optie – ten bedrage van twaalf miljoen euro – gaat ervan uit dat de Ontwikkelingsschets niet het karakter krijgt van een ontwerpbesluit, maar dat dit pas later gebeurt. De schets is dan een rapport zonder formele juridische status (geen bindende werking voor derden).

Alle OAP-partijen hebben er belang bij om zo snel mogelijk tot uitvoering te komen van de ontwikkelingsschets. Een aantal partijen heeft voor ogen dat de uitvoering eind 2004 zou kunnen starten. De nota 'Vroeg of laat beslissen' legt bloot dat het verwachtingspatroon van 'de eerste schop in de grond in december 2004' niet uitvoerbaar is. Voor een aantal OAP-partijen is dit aanleiding te pleiten voor een uitvoeringsmodel waarbij een in december 2004 goed te keuren verdrag met bijbehorende spoedwetgeving het tijdverlies voorkomt of beperkt. Andere OAP-partijen wijzen deze aanpak af en menen dat reguliere procedures de voorkeur genieten. Zij verkiezen een aanpak waarbij de schets het karakter zal hebben van een gezamenlijk beleidsengagement tot uitvoering van projecten via reguliere (en bij voorkeur efficiënt te organiseren) procedures. Deze voorkeur voor het reguliere traject is overigens mede ingegeven door een sterke afkeer van spoedwetgeving in de Zeeuwse regio door de ervaringen met dit instrument bij de uitvoering van de tweede verdieping eind jaren '90. Bij de discussie in het OAP over deze procedures komt overigens boven tafel dat, anders dan in de nota 'Vroeg of laat beslissen' wordt voorgesteld, de weg via reguliere procedures niet alleen in Nederland maar ook in Vlaanderen geen perspectief op uitvoering in december 2004 kan bieden.

ProSes zelf heeft een voorkeur voor de eerste optie. En motiveert die onder meer met het argument dat dit eerste alternatief, hoewel later besluitvormend van aard, in het traject tot 2010 een tijdwinst van één tot twee jaar kan opleveren; in de ProSes-beeldspraak: een wat langere 'voorwas' kan de 'hoofdwas' bekorten. De opdrachtgevers (Technische Scheldec commissie) kiezen echter niet voor deze eerste optie, om drie redenen:

- De Ontwikkelingsschets 2010 zou in dat geval ongeveer zes maanden later dan in december 2004 gereedkomen.

- De kosten zouden niet twaalf maar achttien miljoen euro bedragen, althans op korte termijn, hoewel op de langere termijn de kosten lager zouden zijn.
- De grotere mate van concreetheid terzake van de procedures is in het licht van de afspraken niet wenselijk.

De Vlaamse OAP-partijen reageren furieus op de nota. Sommigen zijn agressief en vervuld van bevestigd wantrouwen. Anderen uiten vooral bezorgdheid over deze gang van zaken, maar zonder agressie of beschuldigingen. Een voorbeeld van deze laatste houding is te vinden in een brief van 24 april 2003 van Gouverneur Paulus van Antwerpen: 'Laat mij toe zo duidelijk mogelijk te zijn: indien Nederland en Vlaanderen er niet in slagen binnen een korte termijn, d.w.z. binnen de zes à acht maanden na het afronden van de politieke besluitvorming, over te gaan tot de daadwerkelijke uitvoering van zoveel mogelijk projecten, zijn wij allen mislukt in onze opzet, is al het gepresteerde studiewerk van 1998 tot heden waardeloos en werd er veel tijd, energie en belastinggeld onheus besteed. M.a.w. de geloofwaardigheid van het hele kader van de 'goednabuuerschap benadering' die tot op heden gevolgd werd (en die door een aantal waarnemers – blijkbaar terecht – met de nodige scepsis werd bejegend), staat op het spel. Woorden volstaan niet om de ernst van dit alles tot uitdrukking te brengen. Ik doe dan ook een plechtige oproep aan alle participanten van het OAP om duidelijk te maken dat niemand het zich kan veroorloven dat de projecten die nu nog onderzocht worden en later ook politiek op hun nut en noodzakelijkheid zullen beoordeeld worden, nadien zouden verzanden in een onoverzienbaar procedureel kluwen.'

Zelfs de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, Gilbert Bossuyt, komt in het geweer. Zo schrijft hij in een brief van 28 april 2003 aan staatssecretaris Schultz van Haegen onder meer: 'Vlaanderen verwacht een besluit dat verder gaat dan een intentieverklaring over de uitvoering van de projecten die in de Ontwikkelingsschets aan de orde zijn. Zo worden duidelijke uitspraken verwacht over de volgende punten: kunnen de in de schets opgenomen voornemens worden uitgevoerd of niet, en zijn beide partijen bereid om deze voornemens tot uitvoering te brengen?' Mevrouw Schultz van Haegen antwoordt bij brief van 20 mei 2003 dat volgens haar het Memorandum van Vlissingen voldoende duidelijkheid bevat over de draagwijdte van de te nemen politieke besluiten, dat er een inspanningsverplichting ligt deze besluiten tijdig te nemen, ook al heeft ProSes om logistieke redenen bij de start vertraging opgelopen, dat Nederland zijn engagement niet zal ontlopen, maar dat juridische procedures, zeker in Nederland, vroeg of laat toch de nodige aandacht zullen vereisen.

Niettemin lijkt hier toch minstens sprake te zijn van een verschil in perceptie. In de Vlaamse perceptie is de in het Memorandum van Vlissingen vastgestelde planning van politieke besluitvorming eind 2004 zonder enige twijfel gericht op het nemen van een formeel bindend besluit dat uitzicht biedt op een onverwijld verdieping van de Schelde. Maar Nederland heeft daarbij altijd

gedacht dat na die besluitvorming, als vanzelfsprekend, eerst nog een hele partij procedures zou moeten worden afgewerkt. Toen dat verschil in verwachtingspatroon eenmaal duidelijk begon te worden, vond ProSes het nodig om dit in alle helderheid op tafel te leggen en aan te geven, om in de ProSes-beeldspraak te blijven, welk ‘wasprogramma’ welke resultaten biedt tegen welke kosten en in welke tijd.

Dit is de klassieke situatie waarin de boodschapper van het moeilijke bericht het grote risico loopt onthoofd te worden. Pas later ontstaat waardering voor de hierdoor gerezene duidelijkheid. Dat de projectdirectie het heeft aangedurfd een dergelijke nota te lanceren, met het oog op het verwerven van bestuurlijk-juridische duidelijkheid, is prijzenswaardig. Zij liep vast in de grote verschillen op het gebied van planningsstructuur en -cultuur en had een breekmiddel nodig om greep te krijgen op het rechtsstatelijke vereiste de correcte juridische procedures te volgen. Bij processturing gaat het om een veranderingsproces. Daarbij horen ongebruikelijke, onorthodoxe daden en vragen; het gaat immers om het verleggen van grenzen. Soms heeft dat de instemming van iedereen. Soms juist niet. En dan ontstaat een confrontatie.

Een passage uit een brief van 10 oktober 2003 van Van Zwam aan de burgemeester van Antwerpen, Patrick Janssens, maakt duidelijk hoe een processtuurder ‘genetisch’ in elkaar steekt. Van Zwam legt zijn motieven voor het creëren van ‘Vroeg of laat beslissen?’ als volgt uit:

“

‘Toen ik bij mijn aantreden probeerde dit [noot LK: het verschil in planningscultuur] te doorgronden door hierover vragen te stellen, ontmoette ik onbegrip en enige verwarring. Dat leidde tot mijn besluit binnen ProSes voorrang te geven aan de beschrijving van die procedures, voor beide landen. Derhalve de oplevering van de procedures al in het voorjaar van 2003, in plaats van in de loop van 2004. Hieraan lag het vermoeden ten grondslag dat het resultaat wel eens tot heftige reacties zou kunnen leiden. Mijn gedachte was dat discussie daarover beter kan plaatsvinden in een vroege dan in een late fase van het project. Bovendien is het dan wellicht nog mogelijk om tijdig oplossend hiermee om te gaan.’

Vergelijk deze uitleg met het volgende. In het interviewverslag uit de gespreksronde met de beide secretarissen van de Technische Scheldec commissie, Carel de Villeneuve en Jef van Hoof, staat de volgende passage: ‘Onze houding ten opzichte van ProSes stond voortdurend in het spanningsveld tussen behoefte aan controle en zekerheid, en bereidheid ruimte te geven aan de processturing en het daaraan inherente omgaan met onzekerheden. Huub van Zwam was gewend aan, en in zekere zin ook verwend door, het zelfstandig werken binnen PMR, onder meer door het hebben van een directe relatie met de minister. Dat had hij graag willen overplanten op dit proces in plaats van te moeten rapporte-

ren aan de Technische Scheldec commissie. Maar dat zat nu eenmaal niet in het Akkoord van Vlissingen. Als secretarissen van de commissie hebben we, ook in dat opzicht, steeds één lijn getrokken en waren we het met elkaar eens. ProSes heeft soms een eigenzinnige koers gevaren. Zocht zijn eigen ruimte. De filosofie van Van Zwam was: ‘Als er een probleem is, moet dat nu op tafel. Nu oplossen. Als dat leidt tot een explosie, dan moet dat maar. Dat hoort erbij en is nodig om de vereiste veranderingen te creëren.’ Gezien vanuit het perspectief van de administratie is dat niet altijd verstandig.’

Dit is een treffend voorbeeld van het verschil tussen een processtuurder en lijnmanagers. Beiden hebben gelijk, gezien vanuit hun eigen rol en positie, maar vooral ook gezien vanuit hun specifieke mentale aard. Zo zitten mensen nu eenmaal in elkaar en zo vinden ze in de loop van hun carrière die plek waar die mentale geardeerdheid het meest tot haar recht komt. Vraag niet van de op zekerheden koersende lijnmanager om op processen te sturen; dat wordt een ramp. En vraag ook niet van de op onzekerheden koersende processtuurder om een proces te beheersen; dan breekt hij. Elkaar erkennen en hoog houden in de eigen kwaliteit, is wat van beide partijen mag worden verlangd. Soms lukt dat, soms niet. Waar dat niet lukt, ontstaan er conflicten tussen personen die zich niet begrepen voelen. Hier was dat vermogen om steeds elkaars toegevoegde waarde te organiseren wel aanwezig. Ik reken dat tot een van de succesfactoren die heeft geleid tot een genoegzame politieke afronding van de Ontwikkelingsschets 2010 in maart 2005.

Omdat processturing in dit project de kracht van kennissturing en structuursturing optimaliseerde en daarmee in mijn ogen een belangrijke, zo niet de belangrijkste slaagfactor is geweest, heb ik projectdirecteur Van Zwam gevraagd om achteraf zijn visie op dit onderwerp nog eens op papier te zetten. Voor de inrichting van dergelijke processen in de toekomst lijkt mij zijn hiernavolgende antwoord voldoende gewichtig om er eens een goede discussie over te voeren. Ik citeer:

“

Bij de intensieve discussies die voorafgingen aan ProSes over het gewenste tijdschema bestond aan Vlaamse zijde nauwelijks enig inzicht in de inhoud en het tijdsbeslag van formele Nederlandse procedures. ProSes heeft in deze leemte voorzien met het uitbrengen van de nota ‘Vroeg of laat beslissen’. Hierin werden tevens twee varianten voor de formele betekenis van de Ontwikkelingsschets 2010 geschetst. De variant die op langere termijn potentieel de meeste tijdswinst (1-2 jaren!) opleverde werd niet gekozen. Redenen: (1) de OS zou (circa 6 maanden) later dan december 2004 gereed zijn, (2) de kosten zouden hoger zijn (18 i.p.v. 12 miljoen euro voor de korte termijn, maar voor de langere termijn zouden de totale kosten lager zijn) en (3) de grotere mate van concreetheid was in het licht van de gemaakte afspraken niet gewenst. De eerste reactie op de Nota was dat de boodschapper bijna werd onthoofd, met name door GHA. Later

kwam van Vlaamse zijde de waardering over de verstrekte duidelijkheid. De discussie over het gewenste eindproduct van ProSes met zowel de opdrachtgevende voorzitters van de TSC als met de opdrachtnemer van de MER heeft zeer positief focussend gewerkt. Een conclusie is dat het loont bij de start van een project in eerste instantie de vraag te beantwoorden 'Doen we de goede dingen?' Dat is op dat moment van veel groter belang dan de vraag 'Doen we voorgenomen dingen goed?' Een conclusie is dat hieraan bij de opstart van het vervolgtraject veel energie en tijd moet worden besteed. In de loop van het project is duidelijk geworden dat er geen ruimte was voor het alternatieve besluit dat voor de Vlaamse partner beter was geweest. De cynische reden is dat de Vlaamse partner zo gefixeerd was op het tijdschema van december 2004 dat dit de rol van 'penny wise, pound foolish' heeft gespeeld. Overigens zal nooit duidelijk worden of het door ProSes geadviseerde alternatieve besluit in werkelijkheid tot tijdwinst of langere termijn zou hebben geleid. Ik heb hierover wel enige twijfels.'

Uiteindelijk hebben de bewindslieden dus – door tussenkomst van de Technische Scheldec commissie – toch voor de eerste optie gekozen. Dat neemt niet weg dat blijkens het (inmiddels derde) Memorandum van Overeenstemming van Den Haag, van 11 maart 2005, eerst een periode van twee jaar procedures wordt voorzien, waarna pas in de loop van 2007 de feitelijke verdiepingswerken kunnen starten.

Nederland stelde zich formeel op door te stellen dat in het Memorandum van Vlissingen was gekozen voor de eerste optie. Vlaanderen kon dat niet tegenspreken, maar was zich er bij het opstellen van dat memorandum niet van bewust geweest dat alle formele procedures nog gedurende enige jaren moesten worden doorlopen, voordat er sprake kon zijn van een rechtens relevant besluit. Dat leidde tot spanningen binnen de TSC. Verstandige sturing binnen die commissie heeft ervoor gezorgd dat het niet tot een breuk kwam, intern of met ProSes.

Dat de kwestie 'Vroeg of laat beslissen?' geen scheuring tot gevolg heeft gehad, is ook een grote verdienste van de voorzitters van het OAP. En natuurlijk van de koelbloedigheid en het inzicht van sommige leden van dat OAP, hoewel die zich zwaar gepakt voelden. Los van de vraag hoe de TSC het heeft ervaren dat ProSes zich rechtstreeks met dit stuk tot het OAP wendde om advies, hebben beide OAP-voorzitters en hun secretariaat een moeilijke periode doorgemaakt. In stukken van die tijd staan woorden als 'achterdocht', 'ontgoocheling', 'contraproductieve bijdrage', 'pijnlijk verrast', 'verbijsterend', 'beangstigend' van de zijde van Vlaamse deelnemers. De havenschepen Delwaide vraagt zelfs een nieuw besluit van het Vlaamse parlement vanuit de gedachte dat als het dit bij zijn ferme resolutie ten gunste van de Langetermijnvisie op 15 mei 2001 dit zou hebben geweten, het een ander besluit zou hebben genomen. Dat parlement reageert daar echter niet op. Uiteindelijk draait schepen Delwaide bij. Hoe ernstig de situatie binnen het OAP op dat

moment is, mag blijken uit een citaat van een van de leden: 'Voor het welslagen van het OAP is het bepalende moment geweest dat de heer Delwaide zijn koers wijzigde en hij ProSes in het geheel niet langer alleen op papier, maar ook in de praktijk het voordeel van de twijfel gunde. Het is achteraf moeilijk in te schatten hoe zaken zich ontwikkeld zouden hebben, maar ik denk dat het uiteenvallen van het OAP zeer nabij was.'

Om de voedingsbodem voor een mogelijke scheuring weg te werken, hebben de OAP-voorzitters een tijdlang twee nuttige instrumenten aangewend: een charmeoffensief en biechtstoelgesprekken.²⁴⁾ Een citaat uit de gespreksronde: 'De biechtstoelgesprekken hebben prima gewerkt. Men wist dat er een vrije gedachtewisseling mogelijk was zonder het risico te lopen dat het op je werd teruggespeeld. Deze gesprekken gaven de voorzitters van het OAP de mogelijkheid om de bandbreedtes vast te stellen. De indruk bestaat dat de leden van het OAP veel opener hebben gesproken dan indertijd het geval is geweest in het Rotterdamse PMR. Daar opereerden belanghebbende partijen strategischer en tactischer.'

Maar *it takes two to tango*: de betrokken Vlamingen hadden gelukkig ook de 'goesting' om samen een productieve wending aan deze affaire te geven. Uiteindelijk is uit deze aanvaring alleen maar versterkte duidelijkheid en saamhorigheid tevoorschijn gekomen. Dit spreekt te meer als men weet dat aan Vlaamse zijde steeds is beweerd dat men er geen flauw idee van had dat Nederland steeds voor de tweede optie was gegaan. Niet wetende dat die tweede optie niet zomaar een 'ideetje' van ProSes was, maar diepgeworteld in de Nederlandse administratie. Gebaseerd op overwegingen als: er is geen mandaat van een bewindspersoon of van het parlement voor de eerste optie, er is geen budget voor de eerste (duurdere) optie, het ontbreekt aan tijd voor die eerste optie.

Hoe gevoelig deze materie is geweest, mag ook blijken uit het feit dat verzoeken van derden om inzage te mogen hebben in de nota 'Vroeg of laat beslissen?' door de Technische Scheldec commissie is geweigerd met een beroep op de uitzonderingsclausules van de Wet openbaarheid van bestuur.

Er is nog even een zijspoor bewandeld om een versnelling van de juridische procesgang te onderzoeken. De door het procedureteam van de TSC uitgewerkte nota 'Vervolgprocedures Besluitvorming Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium' van 1 september 2003 legde opnieuw het verwachtingsverschil bloot ten aanzien van het tempo. Deze verfijnde uitwerking van de vervolgprocedures en de daarbijbehorende tijdpaden zorgde weliswaar voor een door alle OAP-partijen gewaardeerde duidelijkheid, maar vormde voor sommigen ook een stevige domper. Uit de nota blijkt dat zelfs in een 'dakpanformule' het uitvoeringstraject de nodige tijd zal vragen: het startschot wordt ten vroegste voorzien in 2007. Niet alleen is 2007 eigenlijk al rijkelijk laat voor de Antwerpse havengemeenschap, mogelijke verlengingen – in verband met bezwaarpro-

cedures – moeten koste wat kost worden uitgesloten. Van Antwerpse zijde wordt daarop geopperd om alle procedures in één keer terzijde te stellen door de creatie van een zogeheten spoedwet of lex specialis. Dat idee is uiteindelijk afgevoerd omdat men het toch niet als een nette manier van optreden zag. Vooral ook om de Zeeuwse gevoelens niet negatief te beroeren.

Tijdens de interviewronde (zie de Bloemlezing in Deel 3) hebben sleutelfiguren deze kwestie nog eens in herinnering gebracht. Het lijkt mij daarom goed om ook enkele hoofdrolspelers van Antwerpse zijde in deze te citeren. Daaruit blijkt eens te meer dat een dergelijk gecompliceerd project zo zijn eigen leer- en gewenningsprocessen kent. Ik citeer:

“

De begeleiding van het project vanuit ProSes hebben wij als heel positief ervaren. Door ProSes zijn ons ook de oren en ogen geopend voor wat betreft de status van het besluit over de Ontwikkelingsschets in december 2004. De nota 'Vroeg of laat beslissen' maakte ons voor het eerst duidelijk dat we niet direct daarna met de verruiming zouden kunnen beginnen. Tot dat moment verkeerden wij in de oprechte en vaste overtuiging dat we kort na de besluitvorming over de Ontwikkelingsschets tot uitvoering zouden kunnen overgaan. Alle betrokken partijen in Vlaanderen waren die mening toegedaan. Wij hebben ons laten leiden door het gezag van de Nederlandse regering, die ons kenbaar maakte dat eerst in het kader van een integrale Ontwikkelingsschets, ook op de milieuaspecten moest worden ingegaan, en dat op basis daarvan het licht op groen zou gaan om de uitvoering daadwerkelijk te starten. Ook mevrouw Leemhuis, als representant van de Nederlandse regering, heeft ons destijds toegezegd dat wij zes maanden na de besluitvorming over de Ontwikkelingsschets zouden kunnen beginnen. Ook de Vlaamse regering en de Vlaamse administratie hebben tegenover ons steeds de indruk gewekt dat zij ook zelf de overtuiging hadden dat we kort na de besluitvorming over de Ontwikkelingsschets zouden kunnen starten. Wij waren oprecht verrast dat dit heel anders bleek te liggen. ProSes heeft ons de ogen geopend voor de werkelijkheid en het is goed dat dit in een vroeg stadium is gebeurd. Wij zijn dan ook tevreden met het bereikte resultaat, maar onder voorwaarden. De juridische procedures die moeten worden gevolgd, zijn nog een harde noot om te kraken en er moet alles aan gebeuren om 2007 hard te maken en het risico van een negatief oordeel van de Raad van State zo klein mogelijk te maken.

De nota 'Omgaan met onzekerheden bij verruiming'

Terwijl iedereen nog aan het bekomen is van de commotie over 'Vroeg of laat beslissen?' gooit ProSes in mei 2003 een nieuwe knuppel in het hoenderhok. Projectdirecteur Van Zwam vraagt

aandacht voor de nota 'Omgaan met onzekerheden bij verruiming'. Met onzekerheden wordt hier bedoeld op het feit dat er ondanks de Strategische MER altijd onzekerheden zullen blijven bestaan over de vraag hoe het estuarium zich zal gedragen bij verdiepen tot 13,10 meter (getijde-ongebonden), na baggeren en vooral na storten. Wat is de draag- en veerkracht van het estuariene systeem en hoe stabiel zal het geulenstelsel blijven?

De onzekerheid hierover is op dat moment nog zo groot dat men daar politiek expliciet mee zou moeten omgaan. Immers, de grenzen van de wetenschap zijn gauw bereikt, metingen kunnen pas op de lange termijn leiden tot betrouwbare conclusies. Het dilemma is dan: kan besluitvorming over de thema's veiligheid, toegankelijkheid en natuur wachten totdat veel meer zekerheid is verkregen of kunnen nu reeds voorwaarden worden geformuleerd die deze risico's aanvaardbaar maken zonder roekeloos te worden?

Er zijn meer onzekerheden dan alleen de hiergenoemde morfologische (= reacties van het estuarium op verdiepen en verruimen). Ook de maatschappelijke en economische ontwikkelingen, die binnen een periode van dertig jaar sterk aan verandering onderhevig zullen zijn, de politieke besluitvorming zelf, het tempo en de uitkomsten van bezwaren- en beroepsprocedures, grondverwervingen en daarmee verband houdende onteigeningen. Maar het accent in deze discussie ligt voornamelijk op de morfologische onzekerheden en hoe men daar politiek mee wil omgaan.

Bovengenoemde vragen spelen in de context van drie andere onderwerpen:

- Het besluit om alvast te starten met de voorbereiding van de bestuurlijke afstemming en de politieke besluitvorming terwijl de wetenschappelijke studies nog lopen. Een maatregel die het mogelijk moet maken de geplande besluitvorming op tijd te kunnen voltooien, eind 2004. Externe advisering en politieke aansturing vinden dus al plaats tijdens de onderzoeksfase en ProSes formuleert al conceptteksten voor belangrijke onderdelen van de Ontwikkelingsschets 2010 voordat de eindrapporten van de studies gereed zijn. Bepaald niet zonder risico's.
- Het vasthouden aan de koppeling van de drie thema's toegankelijkheid, veiligheid en natuur van de Langetermijnvisie. Deze verbinding loslaten, en daarmee uit een 'grabbelton' projecten per thema uitvoeren zonder samenhang met de andere thema's, zou het ProSes een stuk gemakkelijker hebben gemaakt. Althans inhoudelijk en organisatorisch, misschien niet voor het verwerven van draagvlak. Maar tot op het niveau van de bewindslieden wordt vastgehouden aan de integrale uitvoering, het zogeheten borgen van een maximale samen-

hang, met aandacht voor de win-winsituaties tussen de onderdelen.²⁹ Bepaald niet eenvoudig.

- Het oerwoud van procedures waarmee ProSes te maken krijgt. Een procedureteam is hard aan het werk hierin een besluitvormend pad te hakken. Talloze modellen vliegen in het rond: kiezen voor een *lex specialis* die alle bestaande procedures terzijde schuift of voor (de nieuwe) Rijksprojectenprocedure die procedures van gemeenten en provincies opslokt?; en wat te doen met de Tracéwetprocedure? En hoe verhoudt zich het voeren van een rijksregie met het gegeven dat natuurprojecten rechtevallen onder het gedecentraliseerde bewind van de provincies? Moet daar dan een bestuursovereenkomst tussen het rijk en de provincie Zeeland uitkomst bieden? Bepaald een materie van drijfzand.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor het halen van de politieke besluitvorming in december 2004 niet bij ProSes ligt, rekent de projectdirectie het tot haar taak om mee te werken aan het realiseren daarvan en alles wat die planning zou kunnen frustreren aan de orde te stellen. Vandaar dat is gekozen voor een werkwijze die betekent dat onderzoeksresultaten al worden vertaald in conceptteksten van de Ontwikkelingsschets voordat de eindrapporten van die onderzoeken drukgereed zijn. Er zijn echter onderzoeksresultaten waarvoor het voor ProSes niet mogelijk is er direct beleidsconclusies uit af te leiden, omdat daarvoor beleidsmatige weging nodig is, wat niet tot haar taak behoort. Dergelijke onderwerpen legt ProSes voor aan relevante partijen. Maar zij vindt dat die andere partijen soms ten onrechte deze dilemma's voor zich uitschuiven, zoals gebeurde met de problematiek van de onzekerheden bij verdieping, in concreto het dilemma 'verdiepen ineens of in fasen'.

Er dreigt een kleine aanvaring met de Technische Scheldec commissie. ProSes wil het vraagstuk hoe om te gaan met onzekerheden agenderen voor het Bewindsliedenoverleg. De Vlaamse secretaris van de TSC stelt dat ProSes geen directe briefwisseling heeft te voeren met de bewindslieden, hij acht het onjuist om aan bewindslieden een dilemma voor te leggen en wenst hen pas hiermee lastig te vallen nadat de TSC zelf zich er een oordeel over heeft gevormd en dit onderwerp zelf op de agenda van het Bewindsliedenoverleg plaatst. Uiteindelijk loopt het allemaal niet zo'n vaart en leidt de TSC dit onderwerp behoedzaam naar de agenda van de bewindslieden toe.

Inhoudelijk zit dit probleem als volgt in elkaar. Het besluit om de politieke besluitvorming alvast voor te bereiden terwijl het onderzoek nog loopt goed, gaat in algemene zin goed, behalve voor het omgaan met onzekerheden. ProSes kan wat dat aangaat op basis van het nog lopende onderzoek niet alvast met politieke conceptteksten komen en neemt haar eigen verantwoorde-

lijkheid om de onzekerheden te managen. Zij doet dat in de vorm van het voorstel om een principekeuze te maken tussen:

- Verdiepen tot 13,10 meter in één keer, met daarbij de optie tot reparatie achteraf als blijkt dat er zich schade gaat voordoen aan het estuarium.
- Verdiepen tot 13,10 meter in twee fasen, met een doorstarttoets na de eerste.

Beide keuzen zijn gebaseerd op speculatieve scenario's over de uitkomsten van het nog lopende onderzoek en hebben als voornaamste doel om het abstractieniveau van de uiteindelijke keuzen te toetsen bij opdrachtgevers en *stakeholders*.

De bewindslieden nodigen op 19 mei 2004 het OAP uit om uiterlijk 1 juli 2004 een advies te geven over het omgaan met dit dilemma en over het behoud van de samenhang tussen de projecten.

De lezer moet zich realiseren hoe ingewikkeld de situatie op dat moment is. Niemand wil de beoogde politieke besluitvorming van eind 2004 verlengen tot ergens in 2005. Om de termijn te halen, is gekozen voor het parallel laten lopen van de besluitvorming met de studies, in het volle besef van het ingebouwde risico dat politieke ontwerp teksten, met een inschatting door ProSes van gedragen beleidsconclusies, uiteindelijk niet door de onderzoeksresultaten gedekt worden. Tegelijk eist men dat de samenhang tussen de drie luiken niet wordt losgelaten, waardoor er aanzienlijke afhankelijkheidssituaties ontstaan tussen de planbaarheid, de financierbaarheid en de uitvoerbaarheid van de projecten voor die drie luiken. En dat alles in een context waarin de communicatie naar de burger als een posterioriteit in de begroting is, sommige partijen buiten de communicatieve boot vallen, c.q. worden gemanoeuvreed, de inspraak nog moet worden georganiseerd en al vaststaat dat men kan rekenen op grote weerstanden: van de provincie Zeeland, van de landbouworganisaties, en van de betrokken belanghebbende burgers. En dat alles in het licht van de vastberaden opstelling van Vlaamse partijen: 'die verdieping zal en moet er komen.'

Vervolgens worden er twee sporen getrokken.

Bij brief van 3 juni 2004 aan het OAP spitst ProSes het verzoek dat de bewindslieden aan het OAP hebben gesteld nader toe met woorden als: 'Stel dat in december 2004 het besluit wordt genomen de tenuitvoerlegging in procedure te zetten van een verdieping van de vaargeul in de Westerschelde en de Beneden-Schelde tot 13,10 meter getij-ongebonden diepgang, welke bestuurlijke maatregelen adviseert u ons dan te nemen voor het omgaan met de resterende onzekerheden rond de effecten van de verdieping op de morfologie van het estuarium?'

Om daarop een antwoord te geven, ontwerpt het OAP een soort enquête in eigen kring. De teneur van de uitkomst daarvan is: koers niet op het verwerven van maximale zekerheid maar aanvaard onzekerheden als stappen die men moet doorlopen in een proces van een voortdurend streven naar het bereiken van het doel op een verantwoorde wijze en in het gewenste tempo. Maar dan wel in de context van een scenario dat aangeeft hoe men gegeven die onzekerheden met elkaar wil samenwerken.

Daarnaast vraagt ProSes ondergetekende in deze periode gesprekken te voeren met een aantal sleutelfiguren. Hun opvattingen blijken overwegend nuchter en koelbloedig te zijn: 'Wij weten nooit welke onzekerheden zich kunnen gaan voordoen. Dus laten we maar kiezen voor een verdieping in één keer tot 13,10 meter. Mocht zich nadien schade aan het estuarium gaan voordoen, dan zullen we dat op zijn merites bekijken en de nodige reparatiemaatregelen uitvoeren.' Tegelijk wordt duidelijk dat met een verbeterde stortstrategie mogelijke toekomstige schade aan het estuarium kan worden voorkomen.

Een citaat uit de interviewronde van maart 2005: 'De wetenschap dat er een andere, betere stortstrategie mogelijk was, heeft het proces aanzienlijk geholpen. Toen steeg het vertrouwen in elkaar, en in een goede afloop.'

Het OAP mengt zijn eigen bevindingen met die van ondergetekende en brengt daarover tijdig advies uit aan de bewindslieden. Daarmee is dit probleemgebied vol spanningen in de zomer van 2004 uit de wereld.

De nota 'Risico-analyse'

Na de zomer van 2004 brengt de TSC een ambtelijke versie van de Ontwikkelingsschets ('Voorstel voor besluiten') in de inspraak. Het onderwerp 'natuurontwikkeling in Nederland' is daarin volgens ProSes te beperkt opgenomen. De reden is dat de staatssecretaris heeft aangegeven dat zij geen natuurontwikkelingsprojecten in de Ontwikkelingsschets wil opnemen waarvoor geen draagvlak in Zeeland bestaat. Bij ProSes groeit echter het besef dat op een aantal terreinen, en om uiteenlopende redenen, de kwaliteit van de Ontwikkelingsschets zo mager is dat geen recht wordt gedaan aan de opdracht die is neergelegd in het Memorandum van Vlissingen. Zij besluit daarom een korte notitie 'Risico-analyse' uit te brengen. Mede vanwege de vrees dat deze notitie in het ambtelijke circuit niet erg welkom zal zijn, en wellicht in een diepe lade zal verdwijnen, wordt die ook naar het OAP gestuurd. Het OAP begrijpt de betekenis goed, maar in de ambtelijke wereld wordt ze bij velen als beleidsmatig/politiek ongewenst ontvangen. De vrees was

dus terecht. De Nederlandse voorzitter van de TSC, Bert Keijts, reageert anders. Hij stelt dat het een ambtelijke plicht is de bewindslieden te voorzien van dit soort risicoanalyses. Bewindslieden behoren immers te weten wat de zwakke elementen van potentiële besluiten zijn. De notitie wordt, na de nodige aarzelingen, toch geagendeerd voor het Bewindsliedenoverleg, maar wel als het laatste agendapunt. Tijdens het overleg blijkt dat de bewindslieden zelf de relevantie zeer wel begrijpen. Alle details van de notitie worden besproken. De bewindslieden hebben daarmee uitdrukkelijk hun stempel gedrukt op de finale versie van de Ontwikkelingsschets.

Tot zover het procedurele aspect. Wat is er inhoudelijk aan de hand?

De meeste risico's liggen op het vlak van de natuurontwikkeling. De studies wijzen uit dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de estuariene natuurontwikkeling in en rond de Schelde onvoldoende wordt geacht. Maar meer natuurontwikkeling realiseren door meer land daarvoor ter beschikking te stellen, ontmoet, zoals al enkele malen in deze evaluatie geduid, weinig begrip in Zeeland en in Vlaanderen. Het impliceert het onder water zetten van land dat eertijds op de zee bevochten is. Los van de emoties die dat op zichzelf al oproept, levert dat ook nog eens economische schade op voor partijen die van dat land moeten leven.

Voor een goed begrip van het spanningsvolle karakter van dit onderwerp lijkt de volgende kanttekening op zijn plaats. Er ligt al een basispakket voor natuurontwikkeling op tafel, maar dat wordt, ook door het OAP, als onvoldoende aangemerkt. De Zeeuwse provinciale bestuurder Thijs Kramer (in deze handelend als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde) is op dat moment – zo is althans mijn indruk van het dossier – persoonlijk al zover dat hij de switch heeft gemaakt van 'Wij zijn tegen, tenzij ...', naar 'Wij zijn voor, mits ...'. Maar de lokale besturen zijn nog lang niet zover, en zeker niet de betrokken landbouworganisaties en hun leden. Kramer spant zich tot het uiterste in om in elk geval de bestuurders te winnen voor het basispakket. Maar de natuurbescherming, net als Kramer zetelend in het OAP en wetend dat zij daarin ongetwijfeld steun heeft van dat OAP, spant zich tot het uiterste in om aanvullingen op dat basispakket te verwerven. Ziedaar een niet geringe spanning tussen twee partijen in het OAP, waarmee de twee voorzitters en de secretaris met de grootst mogelijke behoedzaamheid moeten omgaan.

Voorts waarschuwt ProSes dat in de dan voorliggende concepttekst van de Ontwikkelingsschets 2010 geen besluiten zijn opgenomen die waarborgen dat in Vlaanderen de estuariene natuurontwikkeling daadwerkelijk zal plaatsvinden, gemeten naar de ambitie van die schets. Maar, zoals al gesignaleerd, aan Nederlandse zijde is evenmin alles netjes in orde: voor de natuurontwikkeling in het Scheldegebied bevat noch het Structuurschema Groene Ruimte van het Ministe-

rie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (in deze het eersaangewezen ministerie om een budget te labelen), noch het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de nodige financiële reserveringen. Dit alsnog in orde maken in de winter van 2004-2005 is een van de verklarende oorzaken voor de vertraging van enkele maanden in de finale politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010.

ProSes merkt in de nota 'Risico-analyse' ook op dat er nog steeds een zwaard van Damocles boven de Ontwikkelingsschets 2010 hangt: er loopt nog steeds een procedure bij de Europese Unie over de, door de Unie verlangde, natuurcompensatie krachtens de vorige verdieping. Als zij van mening zal zijn, of blijven, dat bij die natuurcompensatie onvoldoende is tegemoetgekomen aan de in de Vogel- en Habitatrichtlijnen gestelde eisen, dan kan dat een juridische blokkering voor de Ontwikkelingsschets 2010 opleveren.²⁶⁾

ProSes brengt vier redenen om natuurontwikkeling niet uit de weg te gaan hard en duidelijk onder woorden:

- De kwaliteit van de natuurontwikkeling daalt nog steeds. Onderzoek heeft uitgewezen dat de kwaliteit daarvan in de laatste eeuw zelfs met dertig procent is afgenomen.
- De betrokken regeringen hebben in het Streefbeeld 2030 vastgesteld (bevestigd in het Memorandum van Vlissingen) dat een bepaald niveau van natuurlijkheid moet worden gerealiseerd. Maar wat er op dat moment aan natuurplanning voorligt, beantwoordt volgens ProSes nauwelijks aan die politieke ambitie.
- Natuurontwikkeling is een maatregel die, ook volgens het OAP, past binnen de Habitatrichtlijn en daarmee dienst kan doen tot mitigatie van mogelijke schade bij verruiming.
- Die Habitatrichtlijn schrijft voor dat het gebied 'in goede staat van instandhouding' moet worden gebracht. Daartoe dienen Nederland en Vlaanderen een plan op tafel te leggen. Dat is er (nog) niet. Dus een juridische blokkering vanwege de EU (men moet zich immers aan de wet houden) ligt in de lijn der verwachtingen.

Ten slotte wijst ProSes nog op het geringe draagvlak voor het door Vlaanderen getrokken Sigmaplan en het ontbreken van een gelabeld budget voor de uitvoering daarvan; op het nog ontbreken van een afsprakencomplex voor de manier van handelen als zich in de praktijk onverwachte negatieve ontwikkelingen in het estuarium gaan voordoen; op de wens van de provincie Zeeland om in het kader van een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten Zeeuwse dossiers aan de Ontwikkelingsschets 2010 te koppelen (onder meer Gent-Terneuzen en investeringen in achterlandverbindingen); op het nog ontbreken van concrete voorstellen voor het definitieve

moment waarop de start van de verdieping zou kunnen plaatsvinden (in 2007?); op de agresië die in de landbouwsector is ontstaan rond de onzekerheid over de toekomst van de mogelijk getroffen landbouwbedrijven.

Met deze openhartige 'Risico-analyse' loopt ProSes opnieuw gevaar de gemoederen zodanig te beroeren dat het contraproductief werkt. De situatie in het najaar van 2004 is te vergelijken met een wielerpeloton in de Tour de France in de laatste kilometer voor de finish van die dag: de ploegen proberen hun kopmannen (= de OAP-leden) zodanig te positioneren dat dezen op het laatste rechte stuk die jump kunnen plaatsen die hen een plaats op het erepodium kan geven. In diezelfde periode verwerven de Vlaamse landbouworganisaties en het Zeeuwse bedrijfsleven een plaats in het OAP. En tegelijk manoeuvreert de provincie Zeeland zich naar een onderhandelingspositie met de Nederlandse regering die voldoende voor Zeeland zou moeten opleveren als ze de 'veer van de verdieping moeten laten'. Het momentum is dus geladen met vele en grote gevoeligheden. In principe niet het juiste ogenblik om te moeten melden dat een aantal zaken nog niet goed geregeld is. Maar net als bij de nota's 'Vroeg of laat beslissen?' en 'Omgaan met onzekerheden' blijft ProSes een ogenschijnlijk koelbloedige koers varen en creëert, na aanvankelijke onrust en irritatie, voor alle partijen de duidelijkheid die nodig is om de bewindslieden te voorzien van een tekst die politieke besluitvorming in maart 2005 mogelijk maakt.

De communicatie en de inspraak

Dit is een tamelijk moeilijk onderwerp in het kader van deze evaluatie. Omdat het feitelijke verloop van die communicatie en inspraak, en mijn commentaar daarop, de nodige ruimte vereisen, heb ik besloten om deze materie in stukken te verdelen en in verschillende hoofdstukken steeds vanuit een ander perspectief te benaderen. Op die manier wil ik recht doen aan wat zich heeft afgespeeld, aan de problemen die in dat verband zijn gerezen, aan de kritiek die dat heeft opgeleverd, aan de traditionele systeemfout die aan dit onderwerp ten grondslag ligt en aan het feit dat men ProSes daar niet op mag aanspreken. Behalve in dit hoofdstuk 4 behandel ik deze materie daarom ook in de hoofdstukken 7 en 8.

De (opzet van de) communicatie is niet helder

Niet alleen 'Vroeg of laat beslissen?' en de nota 'Omgaan met onzekerheden bij verruiming' hebben moeilijke momenten opgeleverd, ook de (externe) communicatie zelf en het organiseren van de inspraak hebben veel hoofdbrekens gekost.

Spelen bovengenoemde episoden zich nog grotendeels buiten de aandacht van de pers af (de Antwerpse haven heeft weliswaar enkele keren via de media aandacht gevraagd en gekregen voor 'ProSes-zaken', met name rond de bestuurlijk-juridische status van de Schets), dan komt daar verandering in met het – in juni 2003 via de website van ProSes – openbaar maken van het studierapport Natuurontwikkeling, opgesteld door drie kennis-instituten. Uit deze studie blijkt dat voor het invullen van het streefbeeld natuur van de Langetermijnvisie een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe ruimte voor natuur nodig is. Veel van deze ruimte betreft nieuwe ontpolderingen.

De emoties lopen meteen hoog op. In Vlaanderen, maar vooral in Zeeland. In de *Provinciale Zeeuwse Courant* wordt de kwestie teruggebracht tot de vraag of ontpolderen gewenst is of niet. Deze discussie vergt een goede communicatieve aanpak. Het studierapport blijkt maatschappelijk te controversieel om zonder degelijk communicatieplan naar buiten gebracht te worden.

ProSes ziet zich gedwongen zich te beraden op haar communicatiestrategie. Immers: het maatschappelijk draagvlak (in Zeeland) is een belangrijke succes- of faalfactor. Intussen is bij de binnen het OAP vertegenwoordigde natuurbeschermingsorganisaties ook twijfel gerezen over het nut en de noodzaak van procesadvisering. Zij vrezen dat de principiële discussie over de noodzaak voor natuurgerichte maatregelen uit zal blijven en dat de verdieping tegen iedere prijs zal worden gerealiseerd. Zij ervaren dit als een 'gijzeling'. Dat het natuurpakket een heet hangijzer zal blijven, bewijst de inspraakronde in het najaar van 2004. Die brengt nog steeds grote bezwaren aan het licht tegen de voorgestelde natuurontwikkeling en tegen de bijbehorende kosten.

In hoofdstuk 2 maakte ik al melding van een conceptcommunicatieplan uit augustus 2002. Een eerste, naar het lijkt definitief communicatiewerkplan, vinden we echter pas in september 2003, ruim een jaar later. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er intussen niet is gecommuniceerd, maar het markeert wel een duister aspect in de totale aanpak van de Ontwikkelingsschets 2010.

Dat duistere laat zich het beste duiden door het feit dat het dossieronderzoek geen helderheid verschaft over de vraag wie nu verantwoordelijk is geweest, of tot taak had, om te communiceren met wie. In de praktijk is er bijzonder veel gecommuniceerd, maar elke partij (ProSes, Technische Scheldec commissie, Overleg Adviserende Partijen et cetera) lijkt daarin te doen wat men zelf nuttig en noodzakelijk acht.

Die onduidelijkheid zit ingebakken in de tekst van het Memorandum van Vlissingen. Punt 5 van dat memorandum stelt: 'De Technische Scheldec commissie ziet er daarbij op toe dat bij de uitvoering van de hierboven onder 1 t/m 4 gegeven opdrachten – te beginnen met de uitwerking van de startnotitie met de bouwstenen voor de strategische m.e.r.-procedure en van de in de maatschappelijke kosten-batenanalyse te behandelen vraagpunten – regelmatig voeling wordt

gehouden met lokale besturen, organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.'

Maar wat moet men verstaan onder 'erop toezien dat...' en wat is 'voeling houden met'? Impliceert dat als Technische Scheldec commissie zelf communiceren? Of een andere instantie laten communiceren? Zo ja, naar eigen inzichten of op basis van instructies? En waar blijven de burgers? Immers, in dit punt 5 worden ze niet als communicatierelevante partij genoemd. Uit het dossier moet ik afleiden dat ProSes de primaire partij is geweest met de taak en de opdracht om te communiceren. Maar echt duidelijk is dat niet, omdat in wezen elke andere partij daar op haar manier mee bezig lijkt te zijn geweest.

Achteraf, zo blijkt uit menig interview met sleutelfiguren, is het van meet af aan ontbreken van een gesystematiseerde aanpak van de communicatie met burgers, mede in relatie tot de inspraak, een gemiste kans geweest.²⁷⁾ De keuze om vanaf het begin alleen te communiceren met de direct belanghebbenden, in georganiseerd verband, heeft repercussies gehad op de pogingen tot verwerving van draagvlak buiten die georganiseerde groepen. Maar het zou onjuist zijn om alleen de vinger te leggen op het ontbreken van systematische communicatieve aandacht voor de betrokken bevolking. Ik heb een aantal reserves bij de algehele opzet. Zonder daarin uitpuittend te willen zijn, noteer ik hieronder enkele punten die bij het dossieronderzoek zijn opgevallen:

- 1 Het is moeilijk te begrijpen dat ProSes start in maart 2002, maar pas in september 2003 een definitief communicatiewerkplan heeft. Natuurlijk is er in de tussentijd veel gesproken met veel partijen, maar – zo te zien – niet op basis van een vooraf helder plan.
- 2 Het plan van 25 september 2003 toont een schema van de organisatie van de communicatie. Aan de top staat het Bewindsliedenoverleg, daaronder de Technische Scheldec commissie die stuurt op hoofdlijnen (gebaseerd op dat communicatieplan), daaronder de uitvoering door ProSes, en daaronder de ondersteuning door externe deskundigen. Vervolgens staat er de zin: 'ProSes is verantwoordelijk voor het communicatiewerkplan en voor de uitvoering ervan.' Maar gelet op dat schema staat hier dezelfde onduidelijkheid die ik hierboven meldde bij punt 5 van het Memorandum van Vlissingen. Wie nu echt waarvoor verantwoordelijk is, blijft duister. Dat klemmt te meer als we weten (zoals eerder in hoofdstuk 2 aangehaald) dat het communicatiebudget van ProSes aanzienlijk is gekort.
- 3 De wereld buiten ProSes heeft men in de volgende categorieën verdeeld: opdrachtgevende overheden, niet-opdrachtgevende overheden, direct belanghebbenden, maatschappelijke organisaties, en ten slotte andere belanghebbenden (waaronder de bevolking). Vervolgens

is de mate waarin die groepen mogen delen in de communicatie en informatie verdeeld over de begrippen: 'meeweten', 'meedenken', 'meedoen' en '(mee)beslissen'. Dat laatste is alleen weggelegd voor de eerstgenoemde categorie, de opdrachtgevende overheden. Meeweten is voor elke categorie. Deze schematisering lijkt een nuttig instrument ter beoordeling van de (mate van) toedeling van de per categorie vereiste communicatie en informatie.

- 4 Regelmatig staat in dit stuk (maar ook in andere daarna volgende communicatiedocumenten) dat ProSes een maximale communicatie-inspanning wil leveren. Maar evenzo vaak staat er dat communicatie met de bewoners in de omgeving, en met de Vlaamse en Nederlandse bevolking, buiten de orde blijft. Daarvoor ontbreekt de capaciteit bij het ProSes-team want er is geen geld voor. Uiteraard speelt hierbij ook de min of meer politieke beslissing om de communicatieve inspanningen primair te richten op de georganiseerde belanghebbende partijen.

Pagina 12 van het communicatiewerkplan van 25 september 2003 bevat de notie dat men dit zelf ook als een gemis ervaart, getuige de zin: 'De enige echte missing link in de externe bevraging is ongetwijfeld 'de straat'.'

Het OAP heeft enkele malen bepleit de betrokken burger meer bij het proces te betrekken en te investeren in een breed maatschappelijk draagvlak. In een advies van 12 maart 2004 aan de bewindslieden staat onder meer: 'Het OAP adviseert de bewindslieden om heel nadrukkelijk ook de betrokken burger bij het proces te betrekken. Het OAP acht het van belang dat hiervoor ook de nodige informatie- en communicatie-instrumenten worden voorzien. Het OAP is bereid mee te werken aan het verbreden van het draagvlak, dit uiteraard onder voorbehoud dat ingestemd kan worden met de uiteindelijke maatregelen en projecten.' Terzijde: het laatste zinsdeel roept natuurlijk de vraag op wat voor zin het heeft om aan inspraak te doen als van tevoren vaststaat dat alleen geluisterd wordt naar instemmende geluiden van burgers. Nader onderzoek wijst uit dat we hier te maken hebben met een ongelukkige formulering. De bedoeling is dat de leden van het OAP (en dus niet de sprekers) moeten kunnen instemmen met de uiteindelijke maatregelen en projecten. Pas dan zijn zij bereid mee te werken aan het verbreden van het draagvlak.

Essentieel is in dit kader de notie dat het OAP zich daadwerkelijk met die communicatie wenst te bemoeien, terwijl dat in wezen tot de taak van ProSes behoort. Men mag deze demarche rekenen onder de noemer van het steeds proactiever optreden van het OAP. Het OAP- secretariaat had een notitie uitgewerkt met voorstellen voor een eigen OAP-communicatiespoor. In overleg met de OAP-voorzitters en ProSes is daarvan afgezien. Alle publiekscommunicatie is bewust gelopen via de ProSes-kanalen om een eensluidende boodschap naar buiten te brengen en een vast aanspreekpunt aan te houden. Behoudens een brochure over de werking van het OAP is niet publieksgericht gecommuni-

niceerd door het OAP zelf. Wel communiceerden OAP-partijen individueel met hun achterban waar zij dit nodig achtten. Het is echter de vraag of zij dat allemaal en in voldoende mate hebben gedaan.

Mede op grond van het bovengenoemde OAP-advies besluit de TSC in haar 58e vergadering, van 19 maart 2004: 'De communicatie van ProSes richt zich op het ogenblik voornamelijk op de bestuurders en minder op de burger. Naar aanleiding van het advies van het OAP en de suggestie van de parlementariërs zal ProSes vanaf heden de communicatie ook op de burgers richten.'

- 5 De doelen van het communiceren lopen in de desbetreffende stukken door elkaar heen. Informeren, kennis overdragen, propaganda bedrijven, overtuigen, vermaken, een eigen plan trekken of draagvlak verwerven, worden niet netjes van elkaar gescheiden.

De volgende zinnen op p. 14 van het communicatiewerkplan van 25 september 2003 roepen daarom minstens vragen op over de communicatieve rol van ProSes: 'ProSes kan binnen de vele spanningsvelden acteren als zij zich vooraf duidelijk positioneert als organisatie die de rol van mediator vervult tussen de verschillende belangen en ambities. Daarin niet zelf partij kiest of eigen inhoudelijke doelen of ambities nastreeft, maar op grond van gezamenlijk door betrokken partijen gedragen probleemanalyses (*joint fact finding*) oplossingsrichtingen verkent, in beeld brengt en consequenties inzichtelijk maakt en dat doet als betrouwbare en neutrale procesbegeleider. (...) Tegelijkertijd is ProSes verantwoordelijk voor het proces en voor het totstandkomen van een procesresultaat. D.w.z. dat ProSes wel luistert naar partijen, open staat voor inbreng van anderen, maar zelf het initiatief houdt om de procesdoelen goed en tijdig te realiseren, m.a.w. 'zelf aan de bal blijft'.'

Los van de vraag of hiermee helder is wat de mediatorpositie inhoudt, acht ik het waarschijnlijk dat menigeen in het communicatieve optreden van ProSes ook andere doelen heeft waargenomen. Dat geldt zeker voor de Zeeuwse partijen, die de plompverloren introductie van plannen tot grootscheeps ontpolderen hebben ervaren als de spreekwoordelijke olifant in de porseleinkast. Daar staat tegenover dat ProSes het communiceren van dat aspect wenste te beschouwen als het nemen van de eigen verantwoordelijkheid die zij nu eenmaal te nemen had: net zo koelbloedig als bij de onderwerpen 'Vroeg of laat beslissen' en 'Omgaan met onzekerheden'.

- 6 Daarom blijft het ook moeilijk te vatten hoe de communicatie is ingezet als instrument bij de inspraak. Anders gezegd: of de communicatie in deze omstandigheden een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de vereisten van *due and fair process* van inspraak. De vraag rijst of men zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de specifieke communicatie-eisen die bij inspraak gelden. Dat klemmt te meer als zo'n communicatiewerkplan van september 2003

begint met, nota bene, de zin: 'Je zult dus maar Scheldebewoner zijn en iets willen begrijpen van het ingewikkelde proces om te komen tot een Ontwikkelingsschets 2010 voor het hele Schelde-estuarium.' Zo'n binnenkomer wekt de verwachting dat het communicatieplan die Scheldebewoner op een voetstuk zal plaatsen en zal omringen met alle denkbare communicatieve aandacht. Quod non.

Zoals gemeld aan het begin van deze paragraaf ga ik in de hoofdstukken 7 en 8 – vanuit andere invalshoeken – dieper in op deze problematiek van communicatie, inspraak en draagvlak.

5 Institutionele aspecten naast ProSes en de TSC

In dit hoofdstuk beschrijf ik enkele instellingen naast de projectorganisatie ProSes en de Technische Scheldec commissie.

Het Bewindsliedenoverleg

Uit hoofdstuk 1 blijkt al dat het Bewindsliedenoverleg de primaire besluitvormende top vormt. De betrokken ministers komen enkele malen per jaar bijeen om de voortgang van het dossier op hoofdlijnen te bespreken. In casu de ministers van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie (Vlaanderen), van Verkeer en Waterstaat, en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, evenals de betrokken staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (Nederland).

De betrokken parlementen, en daarbinnen de speciale parlementaire commissies, spelen slechts een enkele maal een rol. Zeker niet een onbelangrijke, getuige bijvoorbeeld het grote belang dat gehecht wordt aan de eendrachtige resolutie van het Vlaamse parlement in mei 2001 over het Memorandum van Kallo. Maar het zwaartepunt ligt niettemin bij de bewindslieden.

Een citaat uit de gespreksronde, gezien vanuit het OAP: 'Op zeker moment vonden wij het belangrijk de politiek meer bij het proces te betrekken. Deels door de relevante commissies uit de parlementen over het dossier te laten spreken, deels door politieke families bijeen te brengen. De vergaderingen van die politieke families woonden de voorzitters van het OAP overigens niet bij om te voorkomen dat onze onafhankelijkheid in gevaar kwam. Het OAP leverde de onderwerpen, maar de politieke organen organiseerden het verder zelf. De betrokkenheid van het Vlaamse parlement was ontegenzeggelijk veel groter dan die van het Nederlandse.'

In deze evaluatie blijft het Bewindsliedenoverleg verder buiten beschouwing. Echter niet zonder een citaat waaruit blijkt hoe tevreden het OAP is geweest met de werkwijze ten opzichte van de bewindslieden:

“

'We hebben van de bewindslieden nooit enige belemmering ondervonden. We konden alles naar voren brengen wat wij van belang vonden. Nooit hadden zij er behoefte aan om gevoelige zaken van de agenda te voeren. Het OAP was overigens voor de bewindslieden een handig orgaan om 'grip' te krijgen op leden die anders hun eigen koers zouden hebben gevaren.'

Het Topberaad

Het Topberaad is opgericht op voorstel van het OAP en goedgekeurd door de bewindslieden. Het fungeert als interface tussen het OAP en de bewindslieden in Vlaanderen en Nederland. Het is in concreto het overleg tussen de deelnemers aan het OAP (zie later) en de verantwoordelijke bewindslieden en biedt als zodanig gelegenheid voor de directe uitwisseling van standpunten. Het Topberaad staat onder regie van de onafhankelijke OAP-voorzitters Eddy Baldewijns (Belgisch adjunct-secretaris-generaal van de Benelux) en Jan Hendriks (voormalig Commissaris der Koningin in Overijssel). Het komt op gezette tijden bijeen – twee tot drie keer per jaar – in ieder geval op momenten voorafgaand aan mijlpalen in de besluitvorming. Het OAP brengt dan eerst een advies over dergelijke mijlpalen uit. Het initiatief tot het houden van een Topberaad komt primair van de voorzitters. Het secretariaat van het Topberaad wordt gevoerd door het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie. ProSes is als ‘waarnemer/informant’ tijdens de bijeenkomsten van het Topberaad aanwezig. Ook worden de voorzitters en secretarissen van de Technische Scheldec commissie uitgenodigd.

In het begin bestond er bij het Kabinet van de Vlaamse minister weerstand tegen de instelling van een Topberaad. Men vreesde dat de minister onder vuur zou komen te liggen van allerlei belangengroepen en/of dat de *stakeholders* hun onderlinge discussiepunten in het bijzijn van de minister zouden uitvechten. Deze vrees is niet uitgekomen, toen er, na lang touwtrekken, toch een Topberaad werd gehouden. Sterker nog: het direct bij de minister aan tafel zitten versterkte de motivatie van de OAP-partners om aan het advieswerk deel te nemen. Hiermee werden de adviezen immers steeds minder vrijblijvend.

Het Overleg Adviserende Partijen (OAP)

Start Overleg Adviserende Partijen (OAP)

De spil van de inbreng door maatschappelijke organisaties, belanghebbende partijen en niet-opdrachtgevende overheden wordt gevormd door het Overleg Adviserende Partijen, onder de gezamenlijke leiding van Eddy Baldewijns en Jan Hendriks. Het secretariaat berust bij de Benelux Economische Unie in de persoon van Leen van den Berg, tot dan hoofd van de afdeling Grensoverschrijdende Samenwerking van de Unie.

Doel van het OAP is: functioneren als discussie- en kennisplatform en een meerwaarde bieden aan de procesgerichte advisering door het opstellen van gevraagde en ongevraagde adviezen aan de verantwoordelijke bewindslieden in Nederland en Vlaanderen over de te ontwerpen Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. De onafhankelijke gezaghebbende personen kunnen

in beginsel beschikken over alle informatie over het project (inhoudelijk en processueel). Daartoe vindt intensief overleg plaats tussen ProSes en het OAP-secretariaat.

Naast het onderzoeksspoor is het OAP het tweede spoor, dat van procesgestuurde besluitvorming: gericht op het verzamelen van informatie, kennis, voorkeuren en wensen bij allerlei betrokken partijen en daarmee op het bevorderen van de samenwerking met die andere partijen om uiteindelijk voldoende draagvlak te creëren. Het OAP speelt een zeer belangrijke rol in het bereiken van een consensus over de verschillende voorliggende projecten binnen de kruitlijnen die vanuit het beleid worden uitgetekend. Het houdt zich niet alleen bezig met het bewaken van de voortgang en het tijdig voorbereiden van de politieke besluitvorming, maar legt zich ook en vooral toe op het creëren van draagvlak in de regio's Antwerpen en Zeeland en op het investeren in een vertrouwensband tussen de bewindslieden. In dat verband geven de OAP-voorzitters de voorzitters van de TSC al op 14 november 2003 in overweging om de voorbereiding van het verdrag waarin de afspraken over de Ontwikkelingsschets uiteindelijk zullen worden vastgelegd, dan al ter hand te nemen en dit in nauwe betrokkenheid met beide bewindslieden. Zij verwachten dat bij de uitwerking van dit verdrag talloze lastige knopen moeten worden doorgehakt. Een actieve wederzijdse bestuurlijke aansturing van deze voorbereiding achten zij gewenst om tot een vlotte en samenhangende besluitvorming over deze punten te kunnen komen. Dit advies is overigens niet overgenomen.

Het fenomeen Overleg Adviserende Partijen

Het fenomeen Overleg Adviserende Partijen is overgenomen uit de procesarchitectuur van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), dat projectdirecteur Van Zwam eerder leidde. Dit project betrof besluitvorming rond de (patstelling over) de Tweede Maasvlakte als uitbreiding van de haven van Rotterdam voor containerschepen, een beter gebruik van de bestaande haven en een verbetering van de leefomgevingskwaliteit, onder meer door natuurontwikkeling. Het 'OAP van PMR' (natuur- en milieubeweging, havenbedrijf, werkgevers- en werknemersorganisaties, provincie et cetera) is er uiteindelijk in geslaagd een eenparig advies uit te brengen. Dit betekende een doorbraak in menige patstelling. De regering heeft geheel in die lijn besloten. Het project PMR leert dat via samenwerking en wederzijds respect de belangen van economie, milieu en natuur meer samenhangend kunnen worden aangepakt. Vandaar deze constructie bij het werk aan de Ontwikkelingsschets 2010.

De behoefte aan goede spelregels tussen betrokken instituties

De procesgerichte aanpak geeft de adviseringsopdracht een speciale dimensie. Het impliceert een adviseringsstaak die loopt vanaf de probleemstelling tot aan de besluitvorming over de Schets. Met de partijen in het OAP en met de bewindslieden zijn spelregels uitgewerkt voor dit adviseringsproces. De bewindslieden verleenden in het eerste Topberaad hieraan hun goedkeuring. De aanpak moet, zo luidt de verwachting, een actieve betrokkenheid garanderen van adviserende partijen in alle fasen van de uitwerking van de Schets. Men streeft zo naar het kweken van een groter wederzijds begrip en respect voor elkaars belangen en problemen. In plaats van een polariserende aanpak vanuit het eigenbelang, richt de advisering zich op de samenhang in de problemen en bijbehorende oplossingsmogelijkheden. Deze onconventionele, open aanpak vraagt een sterk engagement van de deelnemers, mede met het oog op het doorvertalen van de adviseringsresultaten naar de achterbannen.

Hiermee is wel een bepaalde interne spanning ingebouwd. De leden van het OAP zijn geen 'kleine jongens' en ze vertegenwoordigen niet geringe belangen. Het overleg met de bewindslieden zullen ze niet altijd overlaten aan hun twee voorzitters. Ze willen af en toe meedoen aan dat overleg om hun standpunten goed op tafel te krijgen. Anders zoeken ze hun kracht in (voor die voorzitters) onbeheersbare externe contacten om stoom af te blazen. Daarom heeft het OAP veel aandacht geschonken aan de interne spelregels.

De behoefte aan goede spelregels is ook nodig wegens een – naar mijn mening – toch ietwat onduidelijke omschrijving van de rol en de taak van het OAP in het Memorandum van Vlissingen. Formeel staan de opdrachten van het adviserend overleg geregeld in de punten 5, 6 en 7 van dat memorandum. Punt 5 voorziet dat de TSC bij de uitvoering voeling houdt met de *stakeholders*. Punt 6 voorziet dat de bewindslieden twee personen aanduiden die als taak krijgen een advies uit te brengen dat breed wordt gedragen door de *stakeholders*. Punt 7 voorziet dat de bewindslieden regelmatig onderling overleg plegen en daarbij (in het voortraject) ook overleg voeren met de twee adviseurs.

Voorafgaand aan iedere vergadering van de Technische Scheldec commissie stelt het OAP-secretariaat een kort overzicht op van het adviserend overleg en bijbehorende aandachtspunten en verzendt dit aan de TSC-secretarissen. Noch de OAP-secretaris, noch de OAP-voorzitters, nemen deel aan de vergaderingen van de TSC. Wel worden verslagen en agenda's uitgewisseld. Adviezen worden aan de bewindslieden gericht en in afschrift naar de TSC-voorzitters verzonden.

Een aantal keren hebben de TSC-voorzitters, en niet de bewindslieden, een schriftelijke reactie gegeven op deze adviezen. Formeel gezien deden ze dit uit naam van de bewindslieden.

De TSC-voorzitters zijn namens de (individuele) ministers verantwoordelijk voor de goede uitvoering van het over de adviesopdracht gesloten contract tussen de OAP-voorzitters en hun ministers. Het activiteitenverslag van de OAP-voorzitters werd ook aan hen (en niet aan de TSC zelf) toegezonden. Informeel waren er met regelmaat contacten tussen de OAP-voorzitters en de individuele TSC-voorzitters. Deze laatsten (en wederom niet de TSC zelf) namen deel aan het Topberaad van OAP en bewindslieden.

Deze formele en feitelijke structuur en de bijbehorende procedures roepen op zijn minst de vraag op of het OAP niet alleen een adviesorgaan voor de bewindslieden is, maar ook voor de Technische Scheldec commissie. Formeel was dat niet zo, materieel wél. De TSC baseerde in de praktijk haar besluiten (of adviezen aan de bewindslieden) mede op OAP-adviezen en in sommige gevallen vroeg zij het OAP ook om advies. Daaruit mag men overigens niet afleiden dat er een formele adviesrelatie van het OAP naar de TSC bestond: het feit dat de TSC uitdrukkelijk rekening hield met de opvattingen van het OAP houdt niet in dat dit een adviesorgaan van de TSC was.

Hiervoor aandacht vragen lijkt mij om twee redenen van belang. In de eerste plaats omdat deze formele relatie niet bij een ieder duidelijk is (geweest). Er zijn deelnemers aan dit proces die nog steeds denken dat het OAP een adviesorgaan van de TSC is. In de tweede plaats omdat het OAP uit bestuurders bestaat. Bestuurders vinden het niet normaal om advies uit te brengen aan een ambtelijke instantie als de Technische Scheldec commissie. Dit is een van de verklaringen voor het optreden van de Zeeuwse gedeputeerde Thijs Kramer. Als opvolger van L. Coppoolse in het OAP sinds juni 2003, zit Kramer met minstens drie handicaps: a) Zeeland is mordicus tegen een verdieping en tegen de daaraan inherente natuurmaatregelen zoals (grootscheeps) land onder water zetten; de partijprogramma's zijn daarin duidelijk; b) hij zit daar als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS) en dus niet als gedeputeerde met een mandaat van Provinciale Staten (althans zo wordt dat in Zeeland gepercipieerd); c) hij brengt naar zijn gevoel als bestuurder advies uit aan ambtenaren in de Technische Scheldec commissie en dat roept bij hem vraagtekens op. Als men dit begrijpt, dan verstaat men ook Kramers streven om de politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010 eind 2004 te willen beïnvloeden, in die zin dat hij in plaats van een OAP voortaan een Bestuurlijke Schelde Commissie wenst met een rechtstreekse relatie tot de bewindslieden.

Terzijde nog de volgende kanttekening. In het OAP (met name bij de havenschepen Delwaide) bestond kritiek omdat men geen zicht had op hetgeen de TSC met de adviezen deed. Dat zicht hoefde men ook niet te hebben. Immers, de bewindslieden hadden in hun afspraken met het

OAP vastgelegd dat zij bij afwijkende beslissingen (= afwijkend van OAP-advies) dit zouden motiveren. Op die manier was de transparantie toch gewaarborgd.

Evolutie van het werk van het OAP

Er heeft zich in het werk en in de opstelling van het OAP een zekere evolutie voorgedaan. Gestart als 'ProSes produceert, OAP adviseert', heeft het gaandeweg een proactieve aanpak ontworpen, met het slaan van piketpalen richting het politieke besluitvormingsproces en met het ontplooiën van eigen initiatieven. Onder dat laatste bijvoorbeeld het bespreekbaar willen maken van ook andere onderwerpen, die niet in het Memorandum van Vlissingen zijn opgenomen, maar die in relatie tot een gemeenschappelijke aanpak van het Schelde-estuarium wel van belang worden geacht. Denk hierbij onder meer aan het op de agenda plaatsen van de problematiek van de toegankelijkheid van het Kanaal van Gent-Terneuzen, en de pogingen om deze aan het ProSes-dossier te koppelen. ProSes bestreed dit met het argument dat men daarvoor geen mandaat had, dat het dus niet tot de opdracht behoorde en bovendien te complex was om alsnog mee te nemen. Uiteindelijk is het wel gehonoreerd door parallel aan ProSes een vergelijkbaar traject voor de Kanaalzone te doorlopen onder leiding van Gouverneur Balthazar van Oost-Vlaanderen en de Commissaris der Koningin Van Gelder van Zeeland. De resultaten hiervan zijn opgenomen in het (inmiddels derde) Memorandum van Overeenstemming van Den Haag van 11 maart 2005, samen met de resultaten van ProSes. Op basis van die overeenkomst wordt onder de TSC een projectorganisatie à la ProSes gestart om een gezamenlijk streefbeeld voor het Kanaal vast te leggen.

Ook nemen de OAP-voorzitters het zeer verrassende initiatief om de ambassadeurs van beide landen bij het proces te betrekken. Een citaat uit de gespreksronde:

“

'Als OAP hebben we ook de ambassadeurs erbij gehaald. Wij gaven hen alle informatie en kregen daarvoor in ruil terug de informatie over de andere belangrijke dossiers. Dat gaf een breed veld, het besef dat de context veel breder was dan alleen de Schelde. De ambassadeurs hebben verder een goede rol gespeeld in het masseren van gevoelige verhoudingen, bijvoorbeeld door Zeeland voor te stellen het 'nee, tenzij' om te buigen in een 'ja, mits'. Het zou een goede zaak zijn als aan de ambassadeurs zou worden gevraagd om eens na te gaan wat volgens hen de 'bijvangst' van dit proces is geweest. Die is misschien nog groter dan de 'hoofdvangst'.

Samenstelling van het OAP

De OAP-partijen nemen op bestuurders- dan wel directeursniveau deel aan het OAP, op persoonlijke titel, waar mogelijk gevoed door hun achterban. Er bestaat geen mogelijkheid tot vervanging.

Uit het dossier leid ik echter af dat de mogelijkheid tot vervanging is opengesteld. Zie bijvoorbeeld: 'Besloten wordt dat het OAP op 16 november 2004 vanaf 15 uur de eindadvisering afrondt op een te Antwerpen te houden vergadering. De heer Koeijer merkt op dat hij op deze datum niet beschikbaar is. (...) De heer Koeijer wordt gesuggereerd een vervanger deel te laten nemen aan het OAP.' Nu is het wel zo dat op die vergadering het OAP-advies over de Ontwikkelingsschets 2010 aan de bewindslieden werd vastgesteld: werd daarom misschien een uitzondering gemaakt op de regel geen vervangers toe te laten? Overigens bestond er ook een OAP-medewerkersoverleg. Deze medewerkers konden ook invallen.

De twee voorzitters van het OAP hebben enkele maanden besteed aan het selecteren van de deelnemers. Hoewel was beoogd in november/december 2002 de eerste vergadering van het OAP te houden, vindt om deze reden, en vanwege agendaproblemen, de eerste vergadering pas op 24 januari 2003 plaats.²⁸⁾ ProSes neemt als waarnemer/informant deel aan het overleg. Bij het samenstellen van het OAP is getracht een evenwicht aan te brengen tussen territoriale overheden, belanghebbenden en maatschappelijke groepen. Maar gelet op de noodzaak het aantal partijen beperkt te houden, mede gezien de aanpak via procesadvisering, kunnen niet alle groeperingen aan bod komen, zoals de haven van Gent. Gezien de zwaarwegende belangen van Antwerpen weegt de delegatie vanuit die stad juist zwaar door in de samenstelling. Voorts is er rekening mee gehouden dat Vlaanderen weinig of geen ervaring heeft met processturing.

Belangrijk selectie criterium is de vraag of partijen een directe relatie onderhouden met de drie prioritaire thema's van de Ontwikkelingsschets 2010, te weten veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid. Om die reden vallen enkele organisaties buiten de OAP-boot, zoals de Brabantse en Zeeuwse werkgevers (BZW), de visserijorganisaties, de Vlaamse landbouworganisaties en de recreatieorganisaties. Die zullen wel, zo is de bedoeling, een rol kunnen spelen in de begeleiding van de wetenschappelijke onderzoeken. Bovendien hebben de Vlaamse landbouworganisaties vooral belang bij de actualisering van het Sigmaphan. Bij de samenstelling van het OAP is ervan uitgegaan dat de organisatie die verantwoordelijk is voor het opstellen van dit plan, het overleg met de Vlaamse boerenorganisatie zou verzorgen.

Vanaf najaar 2004 zetelen het Brabants-Zeeuwse bedrijfsleven (BZW) en de Vlaamse landbouw (naast de Nederlandse, die er vanaf het begin inzat) alsnog in het OAP en kunnen zij hun standpunten inbrengen in het eindadvies. De BZW deed dat al op 25 augustus

2004; de Vlaamse landbouworganisaties volgden op 17 december 2004. Bij die gelegenheid bepleitten de organisaties een actievere betrokkenheid van de landbouwsector bij het project en de projectadvisering.

Hieronder de lijst van leden van het OAP naar de situatie van maart 2005, exclusief de voorzitters Baldewijns en Hendrikx.

<i>C. Adriaens</i>	Voorzitter Algemeen Boerensyndicaat
<i>L. Delwaide / E. Bruyninckx</i>	Havenschepen Antwerpen/Directeur Havenbedrijf Antwerpen
<i>A. Denys</i>	Gouverneur Provincie Oost-Vlaanderen
<i>N. Devisch</i>	Voorzitter Boerenbond
<i>W. Van Gils</i>	Beleidsmedewerker Bond Beter Leefmilieu
<i>W.J. de Graaf</i>	Dijkgraaf Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
<i>J.A. Groenink</i>	Voorzitter sectie Zeeland Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging
<i>A. van der Hek / G. de Kok</i>	Voorzitter Nationale Havenraad/Voorzitter Zeeland Seaports
<i>P. Janssens</i>	Burgemeester Antwerpen
<i>V. Klap</i>	Coördinator Werkgroep Schelde-estuarium
<i>P.M. de Koeijer</i>	Zeeuws vertegenwoordiger van de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
<i>M. Kramer</i>	Voorzitter Bestuurlijk Overleg Westerschelde
<i>R. De Meyer</i>	Directeur Vlaamse Havenvereniging
<i>C. Paulus</i>	Gouverneur Provincie Antwerpen
<i>L.C. Poppe-de Looff</i>	Voorzitter Taakgroep Westerschelde
<i>P. Symens</i>	Beleidsmedewerker Natuurpunt

Een aantal OAP-nuances op een rij

Uit een gesprek met de OAP-voorzitters en -secretaris op 8 februari 2005 noteer ik een aantal markante punten over de manier waarop het OAP heeft gefunctioneerd:

- Hoewel overall ijs lag, was het op sommige plaatsen erg dun. Toch is er op een unieke wijze een breed draagvlak totstandgekomen.
- De OAP-partijen hebben in de aanvangsfase vooral strategisch²⁹⁾ geopereerd. Er was het gevaar dat het eigenbelang het gemeenschappelijk belang ging domineren. In de laatste fase is toch een duidelijke sfeer van 'geven en nemen' ontstaan. De bestuurlijke ervaring

van de meeste OAP-partijen heeft mede bijgedragen tot een goed verloop van het adviesproces.

- De betrokkenheid van de Vlaamse landbouw en het Brabants-Zeeuwse bedrijfsleven (BZW) bij ProSes werd pas in de eindfase gerealiseerd. Via het OAP-traject werden de banden met de Vlaamse landbouw gelegd. Deze landbouworganisaties hadden eerder in 2004 (om politiek-strategische redenen) de bruggen met ProSes opgeblazen.
- Achteraf beschouwd is het spijtig dat ProSes de OAP-signalen niet heeft gehonoreerd om de landbouw een meer vooraanstaande plaats te geven in het project. Zich beroepend op de in het memorandum geformuleerde opdracht, die geen thema landbouw omvatte, werd de vraag naar een meer uitputtend onderzoek naar landbouweffecten niet gehonoreerd.³⁰ De projectorganisatie had er ook voor kunnen kiezen bij de opdrachtgevers te bepleiten dit mandaat te verbreden. Wel zou deze verbreding dan zeker tot vertraging hebben geleid. De toekomst zal leren of de keuze voor tempo boven volledigheid een juiste was.
- In de startfase was de achterdocht van een aantal Vlaamse OAP-partijen groot. Die achterdocht betrof de kwaliteit van de Nederlandse politiek, in die zin dat men in Vlaanderen sterk de indruk had dat in Nederland de ambtenaren de dienst uitmaken, en niet de politici. Ook de imitatie van het Hollandse poldermodel dat voor PMR was gebruikt, riep vraagtekens op. In die fase stonden deze partijen ook ver van de besluitvorming en waren de relaties met de bewindslieden en hun medewerkers niet altijd even goed. Het OAP heeft een groter wederzijds vertrouwen bewerkstelligd. In de eindfase stond de neutraliteit van ProSes niet meer ter discussie; in de eerste fase werden (onterecht) door bepaalde OAP-partijen vraagtekens geplaatst bij deze neutraliteit.
- De aanvankelijke oproep bij enkele OAP-partijen voor een juridificering van het dossier was in de eindfase veel minder vaak te horen. Tijdens het proces groeide het besef dat een juridisch afgedwongen oplossing veel onzekerheden biedt en pas na lange tijd een eventuele bevredigende uitkomst kan brengen. Het geloof in een samenwerkingsmodel is onmiskenbaar gegroeid. De projectuitvoering zal een lakmoesproef zijn voor dit samenwerkingsmodel, maar kan bij grote vertragingen ook de oude roep voor een juridisch pad aanzwengelen.
- Procesmatig bezien is het interessant hoe het Kanaaldossier Gent-Terneuzen aan de Ontwikkelingsschets werd aangekleefd, zonder ProSes te belasten.
- De TSC had het soms moeilijk om de vrije teugel te geven aan ProSes en aan het adviesproces. De lijn, of liever de lijnen – want er waren twee aansturende overheden – hadden soms moeite met de open projectaanpak. De indruk bestaat dat het terughoudende communicatiebeleid van de TSC soms contraproductief heeft gewerkt. In procesadvisering dienen

een maximale openheid en communicatie voorop te staan. De geslotenheid heeft ook tot opstand geleid, onder meer door de Zeeuwse eis tot betrokkenheid bij de besluitvorming. Tegelijk is het zo dat de TSC het heeft aangedurfd om via een nieuwe aanpak een moeilijk proces van samenwerking een nieuwe impuls te geven. En daarvoor heeft zij ook een krachtige projectorganisatie en *stakeholdersoverleg* uitgebouwd. Uitgaande van het principe ‘het resultaat telt’, was de aansturing door de TSC per saldo voldoende om een positief projectresultaat op tijd te kunnen realiseren, inclusief een bijbehorend unaniem – en zeer zorgvuldig uitgewerkt – OAP-advies, dat niet te vaag was onder de druk van het zoeken naar de ‘aanvaardbare compromissen’. Een niet te onderschatten bijdrage, mede gezien de complexiteit van het project en de ingewikkelde projectomgeving.

- De projectorganisatie ProSes opereerde op het scherp van de snede. Dit stimuleerde de dynamiek en lokte heel bewust reacties uit. Deze dynamiek gaf soms ook irritaties bij individuele OAP-partijen (denk bijvoorbeeld aan het leggen van contacten met Zeeuwse gemeenten zonder voorafgaande communicatie met de provincie; de aanzwengeling van de discussie over onzekerheden bij verruiming in een te vroeg stadium; het voorstel om Antwerpse havengebruikers eenzijdig te belasten met een infrastructuurheffing). Deze dynamische aanpak lijkt in Zeeland nog steeds niet verteerd en vraagt ook in de toekomst aandacht.
- De gunstige onderzoeksresultaten op het vlak van een alternatieve stortstrategie hebben voor een positieve omslag in het vertrouwen van OAP-partijen in ProSes gezorgd. Bij minder gunstige resultaten zou deze omslag naar verwachting niet zijn opgetreden. Ook hier geldt dat een meer bezadigd optreden van ProSes gelijk de dynamiek zou hebben verminderd. De projectdirectie heeft de grenzen benut om de uitvoering maximaal te stimuleren en heeft geen risicovermijdende strategie gevolgd. Tijdens het proces werden mogelijke risico's verkend en geanalyseerd.
- ProSes heeft altijd op een neutrale wijze geopereerd naar het OAP. Zij heeft het OAP heel nadrukkelijk en op een goede manier ‘gebruikt’. Er was een open communicatie over en weer tussen het OAP-secretariaat en ProSes. De informatieverstrekking door ProSes was uitstekend en objectief. Voor vele Vlaamse OAP-partijen was de beschikbaarheid van deze informatie een aangenaam nieuw gegeven.

Belangrijke procesmomenten binnen het OAP waren:

- 1 De inventarisatie van verwachtingen, de uitwerking van de OAP-spelregels (welke rol speelt advies in besluitvorming), de unanieme goedkeuring van de probleemstelling en het ‘aan-

knopen van het project Gent-Terneuzen’ – een belangrijke klimaatbepalende factor in de Vlaams-Nederlandse samenwerking.

- 2 De discussie over de uitvoeringsprocedures en de bijbehorende discussie over de status van de Schets (Zie het onderdeel ‘Vroeg of laat beslissen?’ in hoofdstuk 4).
- 3 Het advies over de uitgangspunten van de Ontwikkelingsschets.
- 4 De confrontatie tussen de havenschepen van Antwerpen en andere leden van het OAP over de vraag of men de juridische weg zou moeten bewandelen, of het samenwerkingsmodel hoog houden.
- 5 Het havenbedrijf Antwerpen als startmotor van de samenwerking tussen de regio's Zeeland en Antwerpen (‘charmeoffensief’ Antwerpse haven met Zeeland’) als reactie op deze confrontatie.
- 6 De heftige discussie over de door ProSes uitgewerkte speculatieve voorbeeldscenario's en de kalmerende werking die de onderzoeksresultaten boden.
- 7 Het OAP-advies over voortgang en samenhang en het besluit om over toekomstig beleid en beheer geen standpunt te formuleren voordat een eindbesluit bekend was.
- 8 De afspraken rond de te volgen procedure voor een OAP-eindadvies over de Schets, waarbij qua timing rekening gehouden werd met de noodzaak om een goed overleg met de achterbannen te kunnen voeren.
- 9 De formulering van het unanieme OAP-eindadvies, mede gesteund door de Vlaamse landbouw en de Brabantse en Zeeuwse werkgeversvereniging.
- 10 De contacten met het bedrijfsleven en de natuurbeweging, die in samenwerking met ProSes werden georganiseerd.
- 11 De contacten van de OAP-voorzitters en OAP-secretaris met de landbouworganisaties.
- 12 Het thematisch bespreken van visies, studies of standpunten in het OAP.
- 13 De bereidheid van de bewindslieden om de spelregels van het OAP toe te passen en met het OAP overleg te voeren over de adviezen.
- 14 De charmeoffensieven en biechtstoelgesprekken van de OAP-voorzitters naar de OAP-partijen.

Al met al leeft bij de aanvoerders van het OAP het gevoel dat ‘de bijvangst misschien nog wel groter is dan de hoofdvangst’. Het smeden van cohesie tussen partijen aan weerszijden van de grens en het vinden van een draagvlak voor mogelijk ingrijpende besluiten, heeft in hun ogen net zoveel, of misschien zelfs nog meer waarde dan die uiteindelijke besluitvorming. Het vinden van die cohesie heeft overigens langer geduurd dan sommigen hadden gehoopt. In het begin zaten de OAP-partijen meer in een conflict- dan in een harmoniemodel. Een citaat:

“

‘Belangrijke stakeholders voor de Ontwikkelingsschets, verzameld in het OAP, hebben een unaniem advies uitgebracht en dit advies is overgenomen in de Ontwikkelingsschets. Het is voor de voorzitters/secretaris van het OAP geen eenvoudige opdracht gebleken, maar wel een met een belangrijk resultaat. De gebruikelijke eerste periode in een dergelijk gremium, deelnemers zenden hun denkbepelden en emoties uit zonder merkbaar te luisteren naar anderen, heeft opmerkelijk lang geduurd. Vergadering op vergadering werd dit herhaald. Vooral het wantrouwen in de bedoelingen van andere deelnemers stond centraal. Uitzondering was de natuur- en milieubeweging die argumenten zakelijk probeerde uit te wisselen. Pas in het laatste halfjaar ontstond een uitwisseling van wensen en noden waarop constructief werd gereageerd. De contacten en arrangementen die mede als gevolg hiervan ook buiten de vergaderingen ontstonden tussen individuele stakeholders zijn geen zichtbaar resultaat, maar op termijn wellicht wel het belangrijkste uit deze periode.’

Dit citaat stelt dat de cohesie binnen het OAP pas in het laatste halfjaar begon te groeien. Dat is wat betreft de timing niet helemaal congruent met de visie van de toenmalig verantwoordelijke bewindslieden Bossuyt en Schultz van Haegen. Al op 19 mei 2004 schrijven zij in een brief aan het OAP [(Schelde (2004) 122]:

‘Allereerst hechten wij eraan, u bijzonder hartelijk te danken voor uw eensluidende advies ‘Overwegingen bij de Ontwikkelingsschets 2010 – Schelde-estuarium: de visie van het OAP’. Alleen al het totstandkomen van dit advies is een stevige felicitatie waard en geeft ons het gevoel dat het besluitvormingsproces rond de Ontwikkelingsschets het samenbindende effect heeft dat wij vanaf het begin beoogd hebben. Wij zijn ons maar al te bewust van de last uit het verleden die Vlaanderen en Nederland met zich meedragen ten aanzien van het estuarium. Maar onze ambtsvoorgangers, en in hun navolging wij ook, hebben ons er daarom des te meer op toegelegd om – onder erkenning van deze last – ons nu eens gezamenlijk te richten op de toekomst; op wat ons bindt, in plaats van op wat ons scheidt; op onze kansen, in plaats van op de bedreigingen die wij ervaren. Wij ervaren met grote voldoening dat die sfeer ook bij uw overleg, dat een representatieve dwarsdoorsnede biedt van de betrokken regionale besturen en maatschappelijke actoren, is aangeslagen. En dit houdt een belofte in voor de toekomstige samenwerking rond dit unieke estuarium, waarin de drie prioritaire functies veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid op zo’n voorbeeldige wijze coëxisteren.’

Het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie

Het secretariaat van het OAP, van de OAP-voorzitters en van het Topberaad wordt verzorgd door het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie, omdat dit als onafhankelijk secretariaat ruime ervaring heeft met grensoverschrijdende samenwerking rond ruimtelijke dossiers. Om deze taak op te pakken, is onder leiding van Leen van den Berg een klein projectsecretariaat gevormd, dat om praktische redenen op het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie is gehuisvest. De bekostiging komt ten laste van het ProSes-budget.

De secretariaatsopdracht vangt aan op 1 oktober 2002, zeven maanden na het totstandkomen van het Memorandum van Vlissingen. Daarin staat onder meer: ‘Op zo kort mogelijke termijn zullen de Bewindslieden twee onafhankelijke gezaghebbende personen aanwijzen, één van Vlaamse en één van Nederlandse kant, die vertrouwen genieten bij de onder 5 genoemde overlegpartners en die tot taak hebben om namens hen een zo breed mogelijk gedragen en unaniem advies met betrekking tot de ontwikkelingsschets aan de Bewindslieden uit te brengen. Aan deze personen zal een onafhankelijk secretariaat ter beschikking worden gesteld.’

Tijdens de 59^e bijeenkomst van de Technische Scheldecommissie, op 26 augustus 2004, is besloten dat het mandaat van het OAP en zijn secretariaat doorloopt tot 1 januari 2006.

Procesmanagement van grensoverschrijdende projecten is complexer dan van eenzijdige projecten. De uiterst positieve ervaringen hiermee vormen naar verwachting inspiratie voor de aanpak van andere grensoverschrijdende problemen. De Benelux als kweekkamer en facilitator voor grensoverschrijdend procesmanagement.³¹⁾

Het Adviserend Overleg Schelde (AOS)

De TSC wordt geadviseerd door een ambtelijk Adviserend Overleg Schelde van de opdrachtgevende overheden die bij het beleid en het beheer van het Schelde-estuarium zijn betrokken. Het AOS heeft een zelfstandige positie jegens ProSes, wordt niet aangestuurd door ProSes en stuurt zelf ProSes ook niet aan. Wel benut ProSes de bij de AOS-deelnemers beschikbare kennis en organiseert zij met het AOS een aantal werkconferenties. Het AOS vergadert drie tot vier keer per jaar.

In de praktijk is gebleken dat het functioneren van het AOS moeizaam verloopt. Ook al is het gebaseerd op het Memorandum van Vlissingen. Ook de bestudering van de verslagen van de bijeenkomsten van de Technische Scheldecommissie wijst in de richting van de vaststelling dat het AOS weinig betekenis heeft gehad voor de te ontwerpen

Ontwikkelingsschets. Dit overlegorgaan komt nauwelijks op de agenda voor. De desbetreffende paragraaf in de Bloemlezing (zie Deel 3) laat ook aan duidelijkheid niets te wensen over.

Wellicht past daarbij de volgende nuancering. Het valt op grond van dit evaluatieonderzoek moeilijk te meten, of anderszins te beoordelen, of het AOS niet toch zijn nut en functie heeft gehad in het licht van verwerving van enige betrokkenheid van centrale administraties zoals VROM en EZ aan Nederlandse zijde en AROHM en de Vlaamse Landmaatschappij aan Vlaamse kant. Hoewel de output van het AOS, op grond van wat ik kon bestuderen, mij geen aanleiding geeft om daarvoor bijzondere aandacht te vragen acht ik het feit van het organiseren van die betrokkenheid een waarde op zichzelf. In de interministeriële contacten zal dit ongetwijfeld op de achtergrond een nuttige functie hebben gehad. Voorts moet worden gezegd dat het AOS op het punt van brainstorming workshops heeft georganiseerd die hebben bijgedragen aan versterking van de inhoud en aan het draagvlak voor het proces.

6 De uitvoeringsorganisatie vanaf januari 2005

De geboorteakte van de vervolgorganisatie ProSes 2010

De 57^e bijeenkomst van de Technische Scheldec commissie, op 14 november 2003 te Domburg, markeert de geboorteakte van de vervolgorganisatie die het werk aan de Ontwikkelingsschets 2010 vanaf 2005 op zich moet nemen. Daarbij vallen twee niet onbelangrijke accentverschillen tussen beide voorzitters te noteren.

Bij de Nederlandse voorzitter, Bert Keijts, heerst nog even wat twijfel of het voorbereiden van zo'n organisatie niet te vroeg komt wegens de bestuurlijke risico's: nog voordat de formele besluitvorming heeft plaatsgevonden, start men reeds met de uitvoering daarvan. Consultatie van de staatssecretaris lijkt hem daarom geboden. Bovendien suggereert hij dat de vervolgorganisatie wellicht iets voor ProSes zou kunnen zijn (als extra taak).

De Vlaamse voorzitter, Jan Strubbe, toont begrip voor raadpleging van mevrouw Schultz van Haegen, maar dringt erop aan alvast na te gaan denken over de organisatie en de opdracht van het team dat de uitvoering te zijner tijd zal moeten overnemen. Die opdracht bij ProSes neerleggen, lijkt hem niet wenselijk. Het zou beter zijn om met het aflopen van ProSes het signaal te geven dat de studiefase is beëindigd en dat een nieuwe organisatie zich gaat bezighouden met de uitvoering van het politieke fiat van de studies.

Projectdirecteur Van Zwam kan hierin komen. Men besluit dat ProSes samen met de regionale directie van de Rijkswaterstaat Zeeland een conceptprojectplan gaat opstellen voor de bijeenkomst van de Technische Scheldec commissie in maart 2004. Dat plan moet dan de organisatorische aspecten van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 bevatten.

Dit aspect van project- en procesmatig werken is perfect volgens 'het boekje'. Het komt naar mijn ervaring slechts zelden voor. Een, voor de uitvoering geschikte, vervolgorganisatie moet net als bij een estafettewedstrijd tijdig gestart worden om op snelheid het stokje over te kunnen nemen. Hier wordt dus al ruim een jaar voor het verstrijken van het mandaat van ProSes de formatie van een vervolgorganisatie op de agenda gezet.

Mandaat, personeel en financiering van de vervolorganisatie ProSes 2010

De Technische Scheldec commissie bespreekt het gevraagde conceptprojectplan voor de vervolorganisatie in haar 58^e vergadering van 19 maart 2004. Zij realiseert zich dat voorzichtigheid geboden is. Naar buiten toe mag niet de indruk ontstaan dat met de oprichting van deze vervolorganisatie wordt vooruitgelopen op de politieke beslissingen die men pas in het najaar van 2004 gaat nemen. Daarom besluit de commissie op voorstel van een der secretarissen om het vervolgprojectteam aan te duiden als 'Vorbereidingsteam tenuitvoerlegging Ontwikkelingschets 2010'. Men zal overigens nog een akkoord hiervoor vragen van het Bewindslidenoverleg.

Interessant qua mandaat is het volgende verschil van inzicht tussen de secretarissen van de Technische Scheldec commissie en de projectdirectie van ProSes. De laatste heeft in het conceptprojectplan een mandaat voorgesteld in de trant van 'geeft procesmatig en inhoudelijk bindende aanwijzingen voor de uitvoering van de projecten'. De secretarissen zouden dat 'bindende' er liever af willen halen. De commissie sluit een curieus juridisch compromis: 'De Technische Scheldec commissie gaat akkoord met het tekstvoorstel van de secretarissen met dien verstande dat het woord 'bindend' in de bepaling van het mandaat van het vorbereidingsteam wordt gehandhaafd. Dit woord is niet in juridische zin te interpreteren (dwz. dat het formeel bevoegdheden zou overnemen), maar heeft alleen een organisatorische betekenis (dat het de bevoegdheden krijgt namens de leden van de Technische Scheldec commissie).'

Deze passage zou eertijds mijn hooggeleerde leermeesters aan de juridische faculteit te Utrecht een glimlach ontlokt hebben. Als studenten werden wij gewezen op dit soort gevaarlijke constructies ter sparing van kool en geit. Een legendarisch voorbeeld uit de jurisprudentie was de ingreep van een raad in een gemeente waar de (religieuze) cultuur geen plaats bood aan een vrouwelijke badmeester in het lokale zwembad. Er was echter voor die baan geen man te vinden. Dus werd een vrouw aangesteld. Om kool en geit te sparen, nam de raad in de Algemene Politieverordening de bepaling op: 'De vrouwelijke badmeester wordt geacht een man te zijn.' De rest laat zich raden.

In haar 59^e bijeenkomst op 24 augustus 2004 meldt co-voorzitter Strubbe dat van Vlaamse zijde Mark Meersman, voorheen van het Kabinet van oud-minister Bossuyt, is aangewezen tot kwartiermaker van het vorbereidingsteam. Van Nederlandse zijde Hans van Hoek van de Rijkswaterstaat. Deze doet in de 60^e bijeenkomst van de Technische Scheldec commissie, op 19 november 2004³²), verslag van de werkzaamheden van het vorbereidingsteam. Hij wijst op vertraging bij de personele invulling (waar hebben wij dat eerder gehoord?), maar kan tevreden melden dat een projectplan, geschikt om de begroting voor 2005 vast te stellen, reeds beschikbaar is. Hij en Jos Claessens zullen de nieuwe projectorganisatie gaan leiden. Mark Meersman gaat een soortgelijke organisatie opzetten voor de problematiek van het Kanaal Gent-Terneuzen.

Hoewel de opzet van de vervolorganisatie ProSes 2010 buiten deze evaluatie valt, acht ik het nuttig te wijzen op dezelfde 'fout' die men maakte bij de instelling van ProSes in maart 2002. Ook hier zien we een fixatie op een strak tijdschema met harde deadlines. Ik acht dat onjuist. Hoe goed bedoeld ook, men mag een proces dat per definitie stuurt op onzekerheden, niet belasten met beheersinstrumenten gericht op zekerheden (die er niet zijn). Dat leidt altijd tot schade. In elk geval persoonlijke schade in de zin dat roofofbouw wordt gepleegd op medewerkers. Maar vaak ook zaakschade. Het is denkbaar dat het rigide tijdschema zodanig afbreuk gaat doen aan de vereiste kwaliteit van de procedures dat de Nederlandse bestuursrechter zijn goedkeuring daaraan zal onthouden.

In diezelfde vergadering van 19 november 2004 besluit de Technische Scheldec commissie dat de opdracht van ProSes ter uitwerking van de Ontwikkelingschets 2010 is voltooid en dat het vorbereidingsteam, overgaande in de nieuwe projectorganisatie ProSes 2010, nu aan de slag moet. Er moeten alleen procesafspraken worden gemaakt over wanneer ProSes definitief stopt. Mede met het oog op het creëren van een juridische basis voor geldoverdrachten, nodig om de vervolorganisatie goed aan het werk te krijgen, wordt besloten om de geldigheidsduur te verlenen tot 31 maart 2005.

Het verslag sluit af met: 'De heer Strubbe besluit met felicitaties voor het ganse ProSesteam dat een schitterende prestatie heeft geleverd. Het werk was van uitstekende kwaliteit en ProSes heeft een prima taak vervuld. De heer Keijts, namens de Nederlandse delegatie, sluit zich hierbij aan.'

Zoals ik ook elders in deze rapportage opmerk, beschikken de drie in mijn ogen bepalende organen in dit proces, te weten de Technische Scheldec commissie, het Overleg Adviserende Partijen en de projectorganisatie ProSes, over voortreffelijke medewerkers. Uit de vele directe, telefonische en digitale contacten die dit evaluatiewerk met zich meebrengen, alsook uit het dossieronderzoek, blijkt een hoge mate van professionaliteit. Men werkt hard, snel en met toewijding. Felicitaties zijn dus alleszins op zijn plaats. Voor de Vlaamse medewerkers zal het in ontvangst nemen daarvan overigens niet eenvoudig zijn. Vlamingen reageren doorgaans onwennig en schuchter op complimenten. Hoewel dat charmant overkomt, verdient dit extra aandacht. Vandaar ook dat ik in de eerste aanbeveling van de samenvatting stel 'beloon die mensen met 'goud'.

Deze evaluatie beperkt zich tot het functioneren van ProSes zelf. ProSes 2010 kan verder niet aan de orde komen. De bloemlezing van deel 3 bevat echter een aantal opmerkingen over de taak en rol van de vervolorganisatie, zoals gezien door de ogen van enkele betrokkenen. Een citaat uit de interviewronde:

“

‘ProSes 2010 heeft een heel belangrijke rol als regisseur en als kritisch observator van de kwaliteit en de voortgang in de voorbereiding van de vervolgbesluiten. ProSes 2010 niet meer als eerste actor maar nu in de rol van geprivilegieerd bewaker. Voor het welslagen van de uitvoeringsvoorbereiding en voor de effectuering van het tijdpad is een krachtige aanpak van ProSes 2010, vooral ook ten aanzien van de juridische houdbaarheid van de besluiten, een vereiste. Wij dringen er met kracht op aan dat ProSes 2010 die rol uitermate stevig oppakt.’



DEEL 2

EVALUATIEVE OBSERVATIES

Dit deel gaat dieper in op enkele specifieke aspecten van de werkwijze van de projectorganisatie ProSes.

Eerst schets ik de complexe context waarbinnen het proces zich heeft afgespeeld. Daarna ga ik opnieuw in op een paar onderwerpen die nadere aandacht vereisen.

7 Bijzondere aspecten van het proces

Er is gewerkt in een zeer complexe context

Weinig overheidsprojecten kennen zo'n complexiteit als deze Langetermijnvisie, met haar Streefbeeld 2030 en de uitwerking daarvan op middellange termijn in de Ontwikkelingsschets 2010. De bouw van de Nederlandse Deltawerken kan men zien als een meesterwerk van technische complexiteit. En de Belgische staatshervormingen als een superieur bewijs van kunnen omgaan met politieke complexiteit. Maar deze unieke casus verenigt technische, politieke, wetenschappelijke, economische, historische en culturele belangen met elkaar.

Bovendien lopen hier drie sturingsmodellen door elkaar heen: kennissturing, structuursturing en processturing. Deze verstrengeling van eigenstandige, niet op elkaar afgestemde en soms ook met elkaar strijdende waardedomeinen, doet de vraag rijzen hoe het komt dat dit niet is vastgelopen. Het antwoord moet men waarschijnlijk zoeken in het vermogen van de hoofdpersonen om met elkaar de verbindingen tussen deze domeinen zodanig te bewaken dat er altijd meer toegevoegde waarde ontstond dan verlies aan energie. Een succesvolle strijd tegen entropie. De werkwijze van *joint fact finding*, die ik in Hoofdstuk 8 van kanttekeningen voorzie, is daarbij van onschatbare betekenis gebleken.

In deze complexiteit kan men ten minste de volgende aspecten onderscheiden.

Er is gekozen voor een koppeling van drie totaal verschillende doelen: een betere toegankelijkheid van de haven van Antwerpen, garanties voor de veiligheid tegen overstromingen en het behoud en bevorderen van de natuurlijkheid van het estuariene systeem. Het realiseren van elk doel op zichzelf is al een hele opgave, maar door ze aan elkaar te verbinden, ontstaat er een spanning die het onderling verenigbaar maken van deze doelen zwaar hindert. Bovendien is tijdens de rit geprobeerd nog meer koppelingen aan te brengen: landbouwbelangen opnemen als vierde luik; het verbeteren van de toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen; de Vlaamse aanpak van de veiligheid van het Sigmaplan onderbrengen bij ProSes. De TSC heeft er overigens

angstvallig voor gewaakt om geen uitruilkoppelingen toe te staan met andere dossiers, zoals de IJzeren Rijn, de Grensmaas en met de HSL-verbinding van Brussel tot Amsterdam.

Het is mijn ervaring dat met name bestuurders het normaal vinden om een eenmaal vastgesteld einddoel te belasten met extra opgaven ('Doe dit en dat er ook nog even bij...'). Voor een processtuurder is dat echter al snel het begin van een *mission impossible*. Het vereist het vermogen om de oorspronkelijke opdracht tot een goed einde te brengen en tegelijk de – overigens begrijpelijke bestuurlijke extra wensen – in banen te leiden waarlangs ook die belangen gehonoreerd kunnen worden. Anderzijds is deze complexiteit ook een deel van het succes. Zij stelt partijen in staat te *wheelen* en te *dealen*. *One-issue* projecten hebben die mogelijkheid veel minder.

Er is gekozen voor een proactieve, wetenschappelijke onderbouwing van de politieke besluitvorming. De werkwijze was die van *joint fact finding* en *checks and balances*. Dat wil zeggen dat het onderzoeksprogramma en de onderzoeksmethoden waren afgestemd met de omgeving. Studie en onderzoek, analyses en experimenten, moesten een toereikend *body of knowledge* opleveren om bestuurlijk te kunnen beslissen over de inzet van bepaalde projecten voor de middellange termijn om het Streefbeeld 2030 te bereiken. Het is echter bepaald geen eenvoudige zaak wetenschappers te vinden voor resultaatgericht onderzoek, hen te binden aan de immer te korte onderzoekstijden, uitkomsten te verwerven die niet in de plaats kunnen treden van de altijd aanwezige onzekerheden,³³⁾ maar die toch voldoende zekerheden bieden voor bestuurlijke besluitvorming. Er bestaat altijd een spanning tussen wetenschappers, die naar hun mening nooit genoeg kunnen onderzoeken, en politieke opdrachtgevers, die vaak snelle en concluderende resultaten willen zien.

Er is gekozen voor bilaterale samenwerking. Niet alleen wetenschappelijk, maar ook ambtelijk, bestuurlijk, politiek en in de adviserende sfeer. Waar twee culturen gaan samenwerken, doet zich een evidente problematiek voor. Nederlandse ambtenaren gaan volstrekt anders om met het politiek bevoegde gezag dan Vlaamse. Waar Vlamingen de open en vrijpostige werkwijze van Nederlanders soms ervaren als arrogant en onbescheiden, vragen Nederlanders zich wel eens af of de afstandelijke en gereserveerde Vlamingen misschien iets te verbergen hebben. Nederlanders kennen een planningscultuur waarbij problemen en oplossingen topdown worden geanalyseerd en afgewogen. Vlamingen gaan volgens Nederlanders ongericht, maar volgens Vlamingen zelf praktischer aan de slag en lossen een probleem op als zich dat voordoet. De gemeenschappelijke Nederlandse taal is bepaald minder gemeenschappelijk dan men wel veronderstelt en biedt geen overbrugging voor de cultuurverschillen.³⁴⁾

Er is gekozen voor een letterlijk en figuurlijk gescheiden houden van twee organisaties die beide een belangrijke inbreng moeten leveren voor het bereiken van de doelen. Aan de ene kant is er de bilaterale projectorganisatie ProSes. Aan de andere kant de unilaterale Sigma-organisatie die het Vlaamse deel van de veiligheidsgaranties moet inbrengen. Het is niet eenvoudig om twee organisaties (die bovendien qua stijl en aanpak volledig van elkaar verschillen) tegelijk dezelfde kwantitatieve en kwalitatieve inbreng te laten leveren.

Ook de aanwezigheid van verschillende ministeriële departementen speelt een rol in de complexiteit. Er bestaan cultuurverschillen tussen bijvoorbeeld het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat en dat van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Het ene is een typisch ingenieursministerie dat graag een knap stukje werk wegzet. Het andere is gepokt en gemazeld in de (Europese) machtspolitiek. Dat verschil wordt onder meer zichtbaar wanneer ten tijde van de geplande bestuurlijke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010, in het najaar van 2004, blijkt dat er (nog steeds) geen geld beschikbaar is voor de financiering van het Nederlandse deel van het natuurluik. In Vlaanderen is de natuurontwikkeling voor een belangrijk deel geïntegreerd in het Sigmaplan, waardoor het aspect van de prijs en kostprijsverdeling tussen de verschillende bevoegde instanties veel minder speelt.

Er spelen grote economische belangen voor de haven van Antwerpen, een forse motor van de Vlaamse economie. Het feit dat die haven zover landinwaarts ligt, maakt hem des te aantrekkelijker wegens de kortere weg- en spoorwegverbindingen naar het Belgische en Duitse achterland dan het geval is met Rotterdam, dat op zijn beurt weer aantrekkelijker is voor de overslag naar andere havens. Het is evident dat commercieel en politiek betrokkenen bij die haven geen kans onbenut laten om het economische belang zwaar te laten wegen op zowel het onderzoek, alsook op (het tempo van) de besluitvorming: wat Antwerpen betreft kan de schop niet gauw genoeg (weer) de grond in.

Dat economische belang heeft bijzondere trekken in het licht van de politieke historie. Sinds het Scheidingsverdrag van 1839 leeft in Vlaanderen een gevoel dat Nederland ter bescherming van de eigen (lees Rotterdamse) belangen geen voordeel ziet in een goede toegankelijkheid van de Antwerpse haven (hoewel Rotterdam pas medio negentiende eeuw toegang tot de Noordzee krijgt). Tot de dag van vandaag duikt dit op tijdens studiedagen en werkconferenties waar juridische schriftgeleerden de verdragstechnische merites uitspitten tot op het bot van het historische gelijk. Als er dan ergens in het proces een vertraging optreedt, levert die historische beladenheid sommige Vlamingen voedsel voor de gedachte 'zie je wel, ze proberen ons weer te pakken'.

In de marge van dit dispuut doemen moeilijke juridische vragen op: 'Welke juridische betekenis krijgt een bestuurlijk akkoord over de Langetermijnvisie tussen de betrokken Vlaamse en Nederlandse bewindslieden? Maken we aan weerszijden van de grens elk een *lex specialis* ter vervanging van alle mogelijke procedures die de nationale, provinciale en lokale wetgevers nu eenmaal hebben bedacht voor het verwerven van de vereiste vergunningen en voor het beschermen van burgers tegen ondoordachte besluiten? Ronden we het totale proces af met een nieuw verdrag? Hoe valt een keuze voor een Rijksprojectenprocedure aan Nederlandse zijde te rijmen met het gedecentraliseerde beleid van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, dat de zeggenschap overlaat aan provincie en gemeenten?'

Het komt mij voor dat het onderwerp van de laatste zin onvoldoende door ProSes en de Technische Scheldec commissie is begrepen, en dat het Overleg Adviserende Partijen enige machteloosheid heeft ervaren bij pogingen om de spanningen die daardoor zijn ontstaan op te lossen. De provincie Zeeland heeft zich tot het laatste moment tegen de voorgenomen verdieping verzet. Eerst in termen van: 'Wij zijn tegen' (terwijl ze intussen dachten 'Het gaat toch niet door, dus we kunnen gemakkelijk tegen zijn'). Later, toen uit studies bleek dat de verdieping realiseerbaar was zonder (aanmerkelijke) schade of noodzaak tot natuurcompensatie, schakelde zij over naar: 'Wij zijn tegen, tenzij ...' (waarbij ze achter dat 'tenzij' dachten aan het verwerven van structuurversterkende maatregelen vanwege Den Haag).

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de gesprekken met sleutelfiguren heb ik de indruk gekregen dat ProSes en de Technische Scheldec commissie het optreden van Zeeland voornamelijk hebben geïnterpreteerd als een vanzelfsprekend voortvloeisel van trauma's van een eerdere verdieping en van een diepgeworteld verzet tegen het onder water zetten van landbouwgronden (ontpolderen). De weerstanden van de provincie hebben echter nog een andere achtergrond, waarvan en waarvoor rijksambtenaren doorgaans geen weet respectievelijk gevoel hebben. Het bestuur van provincies en gemeenten is gedecentraliseerd algemeen territoriaal bestuur op collegiale bestuurlijke basis. Een rijksambtenaar die doorgaans vanuit één functie denkt en handelt (bijvoorbeeld die van water of die van landbouw), heeft meestal niet geleerd dat lagere rechtsgemeenschappen algemene afwegingen hebben te maken en staatsrechtelijk niet bevoegd zijn om aan één functie het primaat te geven. Bovendien is in dit geval ook nog eens de autonome zeggenschap op natuurgebied door het desbetreffende ministerie aan provincie en gemeenten overgedragen, zodat meteen alle hakken in het zand gaan als 'het Rijk' zich meent te kunnen veroorloven opnieuw de sturing daarover in handen te nemen.

Dit – naar mijn mening – typische kennis- en gevoelsgebrek van rijksambtenaren jegens staatsrechtelijke merites, komt onder meer naar voren in de volgende passages uit de 58e bijeenkomst van de Technische Scheldec commissie op 19 maart 2004. Eerst uit de project-directeur zijn zorgen over de opstelling van Zeeland: 'Een tweede probleem is de samen-

werking met de provincie Zeeland voor de uitwerking van natuurprojecten. Om tot een deblokkering te komen stelt hij voor met de directeurs van LNV en V&W te overleggen hoe vanuit het Rijk het gedeelte Natuur kan worden ingevuld. Hierover kan dan tijdens het Bewindsliedenoverleg worden gerapporteerd.' Daarop antwoorden de heren Keijts (co-voorzitter) en Jacobs (hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat in Zeeland): 'De heer Keijts reageert op de problemen over de natuurontwikkeling in Nederland. De opstelling van de provincie is begrijpelijk en stuit op het ontpolderingsbegrip. Dit probleem zou aan de bewindslieden (ook minister Veerman) moeten worden voorgelegd. Ook de heer Jacobs meent dat de regionale context moeilijk te overwinnen zal zijn.'

Vanuit het denk- en handelingsstramien van Nederlandse rijksambtenaren is dit een normale manier van interveniëren. Maar voor een provinciaal bestuurder is dit een affront. Het OAP heeft zijn handen vol gehad om de spanningen, die daardoor met Zeeland zijn ontstaan zo goed en zo kwaad mogelijk in de hand te houden.

Daarbij speelt op de achtergrond nog iets anders mee. Nederland wil een stukje rijksregie in handen houden om Vlaanderen vertrouwen te geven en om pleidooien voor een '*lex specialis*' tegen te gaan. Een Rijksprojectenprocedure is inderdaad te kiezen. Die stroomlijnt de diverse vergunningen en vervangt de streek- en bestemmingsplanprocedures waardoor de proceduuretijd korter wordt. Bovendien – dat valt niet te ontkennen – is er ook rijksinfrastructuur bij betrokken. Dus dat heeft mede de opstelling van de betreffende rijksambtenaren gekleurd.

Overigens moeten mijn observaties op dit punt op zijn minst met één gebeurtenis worden genuanceerd. In de eerste periode van het project is door de staatssecretaris van V&W aan de provincie Zeeland gevraagd voor het Nederlandse grondgebied het onderwerp 'natuurontwikkeling' te trekken. Hiervoor waren twee redenen. In Nederland heeft de provincie een belangrijke verantwoordelijkheid op dit beleidsterrein. Daarbij komt dat bij een zoektocht naar locaties die zich kwalificeren voor (estuariene) natuurontwikkeling zoveel bestuurlijke elementen een rol spelen dat een louter ambtelijke aanpak nauwelijks kans van slagen heeft. De provincie stelde echter zulke voorwaarden (onder meer dat het rijk eerst geld voor natuurontwikkeling op tafel zou leggen) dat hierover geen overeenstemming bereikt kon worden. Daarmee werd de zoektocht aan ProSes als organisatie op rijksniveau overgelaten. ProSes heeft op dit terrein wel constructief kunnen samenwerken met de natuurbeweging en vele contacten gehad op gemeentelijk niveau. De door ProSes nagestreefde werkwijze 'van buiten naar binnen' heeft hier derhalve maar ten dele gewerkt.

De complexiteit kent nog een bijzondere dimensie in het licht van de twee verschillende staatsvormen: de gedecentraliseerde eenheidsstaat in Nederland versus de federale staat in België, met zijn specifieke gedefedereerde bevoegdheden aan het gewest Vlaanderen, in een politieke context die voortdurend in beweging is.

Om het nog een beetje moeilijker te maken, kiest men voor de introductie van een reeks externe adviesorganen, en voor communicatie met en inspraak door belanghebbenden bij het estuarium. Daaronder bevinden zich partijen met belangen die niet of zeer moeilijk verenigbaar zijn.

Ten slotte is er de samenloop van de eerder vermelde drie sturingsmodellen: kennissturing, structuursturing en processturing.

Er is gewerkt in een hoog tempo

Degenen met enige ervaring in het openbaar bestuur, zien dat er gewerkt is in een hoog, zo niet moordend, tempo.

Onderwerp	maand jaar
Tweede besluit tot verdieping	januari 1995
Instellen van de Commissie Westerschelde	1996
Rapportage door de Commissie Westerschelde	augustus 1997
Besluit bewindsliden tot opstellen LTV-S	februari 1999
Opdracht TSC tot start opstelling LTV-S	februari 1999
Vaststelling LTV-S door TSC	januari 2001
Memorandum van Kallo	februari 2001
Vlaams parlementair standpunt	mei 2001
Nederlands regeringsstandpunt	oktober 2001
Nederlands parlementair standpunt	december 2001
Memorandum van Vlissingen	maart 2002
Start onvoltallige projectdirectie ProSes	maart 2002
Doorstart voltallige projectdirectie ProSes	oktober 2002
Bestuurlijk besluit Ontwikkelingsschets 2010 /	
Memorandum van Den Haag	maart 2005

De doelen zijn gehaald

Hoewel de vorige punten voldoende explosieve stof bevatten voor een voortijdige expiratie van de ontwikkeling van de Langetermijnvisie en van de Ontwikkelingsschets 2010, zijn de doelen gehaald. Niet alleen binnen de geplande termijnen, ook naar de beoogde kwaliteit. In 2002 ligt er een Streefbeeld 2030 op tafel, dat met een genoegzame wetenschappelijke onderbouwing een visie biedt op de manier waarop het Schelde-estuarium tegen die tijd eruit moet zien, en op welke wijze men dat streefbeeld denkt te realiseren. Daarbij zij aangetekend dat sommigen een

bindend besluit hadden verwacht, dat het draagvlak voor de schets nog niet overal even stevig is en dat de Ontwikkelingsschets nog wel enkele open einden bevat. Zo is in de schets opgenomen dat na publicatie nog aanvullende besluiten zullen worden genomen over de locatie van de overstromingsgebieden en een aantal natuurontwikkelingsgebieden, en over de zogeheten instandhoudingsdoelstellingen.

Tussen 2002 en 2004 is een evenwichtige en perspectiefvolle uitwerking van de Ontwikkelingsschets 2010 ontworpen, waarbij ProSes niet gezwicht is voor de verleiding de krenten uit de pap te halen en bijvoorbeeld de maatschappelijk gevoelige projecten op de lange baan te schuiven, naar een volgende fase. In maart 2005, een paar maanden later dan de geplande datum van eind 2004, hebben de betrokken bewindsliden, zoals gepland in het Memorandum van Vlissingen, een bestuurlijk besluit kunnen nemen over de Ontwikkelingsschets 2010. Vanaf januari 2005 werkt de beoogde uitvoeringsorganisatie aan de uitwerking daarvan.

Hoe men de kwaliteit en de tijdigheid van het halen van de doelen ook wil zien, dat vooral binnen de Technische Scheldec commissie, het Overleg Adviserende Partijen en ProSes professionele leiders en medewerkers aan het werk zijn geweest, is duidelijk. Personen die ieder op hun eigen manier, en in gezamenlijkheid, erin zijn geslaagd steeds weer toegevoegde waarde te organiseren. Uitmondend in het doel dat gerealiseerd moest worden: binnen een vastgelegd tijdspad op wetenschappelijk verantwoorde wijze de basis leggen voor de mogelijkheid tot verdieping van de Schelde, binnen de kaders van natuurbehoud en veiligheid.

Hoewel niet iedereen die mening deelt

De mening dat de doelen zijn gehaald, wordt natuurlijk niet door iedereen gedeeld. Dat wil zeggen, er zijn personen en partijen wier belangen door deze besluitvorming worden geschaad en die daarin een argument zien om de juistheid van de besluitvorming te betwisten en, in de marge daarvan, de realisatie van de doelen. Maar het doel was niet om iedereen tevreden te stemmen. En daarin zal de vervolgororganisatie ProSes 2010 ook niet slagen als deze gedwongen wordt voort te gaan met het verouderde concept van de inspraak

Ik kom daar in hoofdstuk 8 uitgebreider op terug. Daar zal ik onder meer opmerken dat het realiseren van de doelen van de Ontwikkelingsschets 2010 niet langs inspraak kunnen worden gerealiseerd: communicatie x inspraak $\neq$ draagvlak. Daar komt meer bij kijken, onder meer het continueren en verdiepen van het concept van de *joint fact finding* door de vervolgororganisatie ProSes 2010.

Op deze plaats schets ik slechts zeer in het kort in welke klempositie ProSes heeft gezeten, dat dit uit de aard der zaak leidt tot kritische opvattingen over de communicatie, de inspraak en het draagvlak, en dat daar niets aan te doen valt.

Even terug naar het begin. Het Memorandum van Vlissingen stelt de op te richten projectorganisatie ProSes verantwoordelijk voor de kwaliteit van het proces en voor het verwerven van een zo breed mogelijk draagvlak, zowel bij de opdrachtgevende overheden als bij de externe partijen. Tot dat doel moet ProSes communicatie plegen en inspraak organiseren. ProSes communiceert zich een slag in de rondte, dat wil zeggen zij houdt op het vlak van informatieverspreiding over het totale proces geen beperkingen aan. Burgers, media, partijen, iedereen kan via papieren en digitale informatie, en via diverse bijeenkomsten, kennis nemen van de opzet, van de werkwijze en van de voortgang van het proces van ontwerp van de Ontwikkelingsschets 2010. De inspraak is echter voorbehouden aan de 'georganiseerde burger', de burger die vertegenwoordigd wordt door publieke, door private of door maatschappelijke organisaties. De bewindslieden zoeken daar het primaire draagvlak. De inspraak (en daarbijbehorend draagvlak) voor de ongeorganiseerde belanghebbende burgers ligt primair bij de lokale besturen, en wordt, voorzover dat door ProSes moet worden georganiseerd, pas in een zeer laat stadium (najaar 2004) ingezet.

De combinatie van deze zaken leidt in de praktijk tot problemen die als vanzelfsprekend een aantal deelnemers aan dit proces tot kritische kanttekeningen brengt. Zie voor citaten in dat opzicht de Bloemlezing in Deel 3. In essentie liggen aan deze problemen de volgende oorzaken ten grondslag:

- Bij het communiceren lopen informatieve doelen en op draagvlak gerichte doelen door elkaar heen.
- Niet is voor iedereen duidelijk wie nu belast is met het verwerven van wiens draagvlak.
- Niemand weet wat 'draagvlak' eigenlijk is. Niet aan de orde komt de vraag wat inspraak betekent in relatie tot het verwerven van draagvlak.
- De inspraak is gericht op vertegenwoordigende organen, niet op direct belanghebbenden; enkele van die vertegenwoordigende organen zijn lange tijd buiten het proces gehouden; individuele belanghebbenden zijn a) zeer laat, en b) op een verwarrende manier voor inspraak benaderd.
- Inspraak wekt verwachtingen die niet gehonoreerd kunnen worden. Het roept steeds bij personen die hun zin niet (kunnen) krijgen het gevoel op dat ze bedonderd worden.

Over draagvlak ten slotte nog het volgende. Tegenwoordig worden veel processen in het openbaar bestuur gelanceerd met de wens dat de opdrachtnemer ervoor moet zorgen dat er een zo breed mogelijk draagvlak voor de uiteindelijk te nemen besluiten wordt verworven. In de afgelopen vijftig jaar heb ik in tientallen cursussen voor politici, bestuurders en ambtenaren de vraag gesteld: 'Wat verstaat u onder draagvlak?' Zonder enige uitzondering verliep elke discussie daarover als volgt:

- Een paar personen vindt dat draagvlak inhoudt: de aanwezigheid van volledige consensus.
- Een paar andere acht draagvlak al aanwezig als goede informatievoorziening heeft plaatsgevonden, zonder overigens te kunnen omschrijven wat 'goed' is.
- Na enig debat komt men tot de gezamenlijke conclusie dat draagvlak niet eenduidig te definiëren valt, dat consensus in elk geval niet een essentieel bestanddeel daarvan is en dat er zelfs sprake van draagvlak is als iemand zegt: 'Ik ben het niet eens met het besluit dat u gaat nemen, maar ik zal het niettemin steunen omdat ik op een correcte manier bij dit proces betrokken ben geweest.'

En dat laatste is na ruim dertig jaar studie van dit onderwerp mijn visie op dit punt. Bij het beoordelen van de vraag of er 'een breed draagvlak' is moet men zich beperken tot de vraag of alles wat gedaan moest worden daadwerkelijk is geschied zoals dat hoort. Als men personen via een *due and fair process* erbij betreft, dan is dat het hoogste wat men kan bereiken. In de praktijk – getuige ook de citaten in de bloemlezing – leidt dat steeds tot drie soorten meningen:

- 'Ik ben van mening dat het proces uitstekend is getrokken en ik deel de uitkomsten.'
- 'Ik ben van mening dat de uitkomsten niet goed (genoeg) zijn, maar ga erin mee omdat ik er voldoende goed bij betrokken ben geweest.'
- 'Ik deel de uitkomsten niet omdat mijn belangen worden geschaad, en omdat mij nooit wat is gevraagd.'

Een klein detail met betrekking tot het laatste zinsdeel: een bijkomend negatief effect van het verkeerde concept van inspraak is dat men mensen tientallen malen kan informeren en naar hun mening kan vragen, maar dat zij toch durven te zeggen: 'Ze hebben me er nooit bij betrokken. Mij is nooit wat gevraagd.'

Terug naar de vraag: 'Zijn de doelen gehaald?' Opnieuw beantwoord ik die vraag in positieve zin. Inhoudelijk is gerealiseerd wat beoogd was: een Ontwikkelingsschets 2010, op tijd en – volgens de meeste betrokken – van de verlangde kwaliteit. Qua proces is gedaan wat er gedaan moest en kon worden: er is – zie ook de Bloemlezing – een zo breed mogelijk draagvlak verwor-

ven voor de besluitvorming. Dat niet iedereen zich daarin kan vinden en daaraan de conclusie verbindt dat er dus geen, of onvoldoende draagvlak zou zijn, is een verkeerde manier van redeneren, voortkomend uit onvoldoende kennis van de tekortkomingen van de (combinatie van) de begrippen communiceren, inspraak en draagvlak. Nog steeds hebben we hier te maken met een ernstige systeemfout in het openbaar bestuur. Zolang die niet (h)erkend en geëlimineerd wordt zal ook de vervolgororganisatie ProSes 2010 deze problemen ondervinden. Met de traditionele concepten van communicatie, inspraak en draagvlakacquisitie zal het NIMBY-syndroom naar mijn smaak niet worden overwonnen. Als ProSes 2010, en zo mogelijk ook de onder haar vigeur opererende projectleiders van de staande organisaties, zich daarentegen overgeeft aan vervolmaking van de reeds door ProSes ingezette interactieve manier van werken en van de daarbij gehanteerde *joint fact finding* acht ik de kans op reductie van NIMBY-achtige bewegingen groot.

8 Kanttekeningen

Kanttekeningen bij de projectorganisatie ProSes als institutie

De benodigde middelen

Nog eens enkele aspecten over de instrumentele kant van de projectorganisatie op een rij.

Hoewel met veel vertraging, is het gelukt een Vlaams-Nederlands team aan het werk te zetten. Een unicum. Het volgende citaat uit de gespreksronde, van Vlaamse zijde, illustreert dat ProSes als project zelfs meer dan één unicum omvat:

“

Het is een uniek project. Het is de eerste keer dat twee oeverstaten van de Schelde een gemeenschappelijke visie ontwikkelen. En het is uniek dat er voor het eerst een internationale Strategische MER is gemaakt. Dat is een primeur. Een unicum is ook de methodologie van werken. Eerst ontwierpen we het Streefbeeld 2030 binnen de Langetermijnvisie. Dat vertelde ons wat er tot 2010 allemaal zou moeten plaatsvinden om het Streefbeeld in 2030 gerealiseerd te kunnen krijgen. Toen dat Streefbeeld er lag, konden we de gemeenschappelijke projectorganisatie ProSes starten. ProSes heeft in een paar jaar via alle studies laten zien wat er nu tot 2010 staat te gebeuren en de volgende organisatie gaat dat invullen en uitvoeren. Zij zal de daadwerkelijke verdieping starten in 2007.’

Budgettair zijn er geen problemen geweest. Er is weliswaar enige maanden gestudeerd op de vraag hoe hoog het budget zou moeten zijn, met name voor de bekostiging van de studies, maar toen het verdict viel dat het de twaalf miljoen euro niet mocht overschrijden, is dat ook gelukt, zij het met een fikse aderlating. ProSes is afgesloten met een batig saldo. Het financiële beheer was uitstekend, ik heb althans in het dossieronderzoek niets gevonden dat duidt op enige zorg over de uitgaven en de boekhoudkundige verantwoording daarvan.

De behuizing van de projectorganisatie in Bergen op Zoom was/is zonder meer excellent. Weinigen zullen beseffen hoe belangrijk een adequate werkomgeving is voor een succesvol project: alle teamleden bij elkaar op één gang, zodat men steeds toegevoegde waarde kan organiseren, ruime zonnige kamers, fatsoenlijke vloerbedekking zonder vlekken, goede bureaus, computers en randapparatuur, uitstekende vergaderzalen om talloze gasten te ontvangen en een voortreffelijke catering.

Hier is een van de belangrijkste randvoorwaarden voor project- en procesmatig werken volgens 'het boekje' ingevuld: geef de uitvoerders die het waar moeten maken de instrumenten die zijzelf zeggen nodig te hebben. In wezen geeft dit blijk van goed lijnmanagement: ervoor zorgen dat je mensen hun werk kunnen doen. De Technische Scheldec commissie heeft dat mogelijk gemaakt en zij verdient, ook in dit opzicht, waardering. En natuurlijk de projectdirecteuren Van Zwam en Claessens, die als geen ander weten hoe belangrijk het creëren van een adequate werkomgeving is.

De werkvorm

Het projectteam kent weliswaar een arbeidsverdeling (de een doet dit en de ander iets anders), maar het accent ligt toch op de gezamenlijkheid. Dat is een belangrijke factor voor succesvol projectmatig werken. Zo veel mogelijk de collegialiteit, de gezamenlijkheid blijven vasthouden en slechts gedeeltelijk specifieke taken toedelen aan specifieke teamleden. Dat maakt van de projectorganisatie een swingend team met de mogelijkheid van onderlinge verwisselbaarheid van portefeuilles.

Organisatorische keuzen binnen de werkvorm zorgen niettemin wel eens voor problemen. Een deel van de activiteiten die moeten bijdragen aan de Ontwikkelingsschets vindt plaats bij de afdeling Zeeschelde van AWZ, ver van Bergen op Zoom. Bij de start van het project is afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud zodanig bij de Zeeschelde ligt dat ProSes zich min of meer zal beperken tot het logisch invoegen van hun resultaat in de totale Ontwikkelingsschets. Vooraf is verondersteld dat de afstand (locatie, werkwijze, cultuur) zo groot zal zijn dat dit onvermijdelijk tot spanningen tussen medewerkers zal leiden en dat dit maar als een *fact of life* moet worden geaccepteerd. Dat is soms ook zo gelopen.

De herkenbaarheid

ProSes besteedt veel aandacht aan de herkenbaarheid van het proces tot vervolmaking van het Streefbeeld 2030 via de constructie van de Ontwikkelingsschets 2010, dus herkenbaarheid van de inhoud. Maar ook wie, wat en waar ProSes zelf is, is onderwerp van zorg. Met folders, brochures, nieuwsbrieven (ProSes Verbaal), een website en dergelijke instrumenten is ProSes voor diegenen die dat wilden zien, steeds een herkenbare en transparante instelling.

Het personeelsbeleid

De projectdirectie investeert bij de start in een discussie ter overbrugging van de cultuurverschillen tussen Vlamingen en Nederlanders, zonder deze overigens te zwaar aan te zetten.

Het resultaat is dat men intern (h)erkent dat de variëteit in het team groot is naar professie, geslacht, leeftijd en nationaliteit. Een ieder krijgt de gelegenheid bij te dragen aan aanpak en conceptdocumenten van collega's, hetgeen als opbouwend kritisch wordt geaccepteerd. Er groeit respect voor elkaars bijdragen en er is zelden of nooit een sfeer van onderlinge strijd.

Op deze wijze is de directie er in geslaagd om met die variëteit zo om te gaan dat de producten de kenmerken van de totale variëteit in zich hebben. Ieder teamlid weet welk product hij of zij moet leveren, van welke kwaliteit en op welk moment. Ieder is zelf verantwoordelijk voor de afstemming met anderen. Er is geen sprake van detailplanning en centrale afstemming. Binnen deze spelregels bestaat een verregaande mate van zelfsturing. Dit streven naar, en werken aan een model van interne waarden en sturing heeft sterk bijgedragen aan het bereikte resultaat.

Deze aandacht voor teambuilding heeft waarschijnlijk ook een positieve uitstraling gehad naar andere Nederlands-Vlaamse dossiers, zoals dat van de Grensmaas en de IJzeren Rijn. Teams van dergelijke dossiers hoorden hoe binnen ProSes de gemeenschappelijke samenwerking langzaam maar zeker vruchten begon af te werpen, mede te danken aan de inspanningen van de projectdirectie op het persoonlijk betrekkingenniveau.

Kanttekeningen bij de relatie ProSes-OAP-TSC

Een ijzeren driehoek

Binnen het geheel van het grote aantal instituties dat zich bezighoudt met het ontwerpen van de Ontwikkelingsschets 2010, vormen ProSes, het Overleg Adviserende Partijen en de Technische Scheldec commissie ontegenzeggelijk een 'ijzeren driehoek'. De ambtelijke commissie opereert in naam van de bewindslieden als leidinggevende opdrachtgever, ProSes als daaraan ondergeschikte uitvoerder om nieuwe horizonten in te kleuren, en het OAP als onafhankelijk adviesorgaan voor de bewindslieden.

Uiteraard is dat niet altijd en in alle opzichten vlekkeloos of zonder spanningen en irritaties verlopen.

Illustratief in dit verband is de brief van Van Zwam aan de voorzitters van de TSC en het OAP van 14 mei 2002, waarin de projectdirecteur hen deelgenoot maakt van de zorgen binnen ProSes over de haalbaarheid van het tijdschema. Het dilemma van de principiële keuze tussen 'besluiten tot maximale verruiming ineens, met reparatieoptie' en 'besluiten tot maximale verdieping in twee fasen, met doorstarttoets', is al maanden eerder ter advisering voorgelegd aan het OAP. Van Zwam merkt op: 'Met argumenten die de

mijne niet zijn heeft de Vlaamse secretaris van de TSC voorkomen dat de bewindslieden deelgenoot van dit dilemma zouden worden gemaakt. ProSes respecteert de redenen die partijen hebben om dit onderwerp voor zich uit te schuiven. Het kan bijvoorbeeld passen in een onderhandelingsstrategie of een relatie hebben met Vlaamse verkiezingen. ProSes stelt vast dat zij pogingen doet te bevorderen dat besluitvorming in december kan worden gehaald, maar dat er andere partijen zijn die het oplossen van problemen voor zich uit schuiven.’³⁵⁾

Daartegenover een citaat uit de gespreksronde, gezien vanuit de Technische Scheldec commissie:

“

‘Bij het concipiëren van dit project is nadrukkelijk afgesproken dat de Technische Scheldec commissie en het Overleg Adviserende Partijen onafhankelijk van elkaar zouden staan. Dat er dus geen relaties en contacten zouden zijn. Wij wilden ons als Technische Scheldec commissie hoe dan ook blijven profileren als werkinstrument van de ministers. Op die manier kon het OAP in volledige onafhankelijkheid adviseren aan de ministers. Daar zijn wij nooit tussen gaan zitten. Die relatie hebben we zuiver gehouden en dat heeft goed gewerkt. Iets anders was de verhouding tot ProSes. De Technische Scheldec commissie was opdrachtgever van ProSes. Dus ProSes moest rapporteren aan de Technische Scheldec commissie. Dat is niet altijd verlopen zoals dat eigenlijk zou moeten. ProSes heeft een paar maal een eigen koers gevaren, te vroeg in de openbaarheid getreden en zelfstandig stukken naar buiten gebracht die irritatie en opschudding hebben veroorzaakt. Het heeft de voorzitters van de Technische Scheldec commissie de nodige inspanning gekost om de gemoederen weer tot bedaren te brengen. Het waren stukken die Vlaanderen deed twijfelen aan de ambtelijke wil van Nederland om die verdieping te realiseren. Ik begrijp dat ProSes ruimte wilde hebben om grenzen te verleggen, maar ik blijf erbij dat bij het zoeken naar die ruimte de Technische Scheldec commissie niet genegeerd had mogen worden. Ook de nieuwe ProSes-organisatie 2010 zal zich moeten realiseren dat zij niet sturend is, maar dienstbaar aan de wensen van de ministers en aan de instructies van de Technische Scheldec commissie.’

Deze twee citaten maken duidelijk dat er soms stevige gesprekken zijn gevoerd. Maar de drie instellingen kennen zulke vakmensen dat ook grote spanningen met de nodige stuurmanskunst opgelost werden.

Geen of weinig behoefte aan onafhankelijkheidsdiscussies

De drie organen betreden natuurlijk wel eens elkaars territoria, maar ze weten dat te doseren en weer op tijd terug te treden. Steeds heeft het zoeken naar de aanvulling vooropgestaan, het organiseren van de toegevoegde waarde, en het niet elkaar voor de voeten lopen of vliegen afvangen. Een citaat uit de gespreksronde, gezien vanuit het OAP:

“

‘Het OAP, ProSes en de Technische Scheldec commissie kwamen natuurlijk wel eens op elkaars terrein. Maar dat was nooit echt een probleem. Er was vertrouwen in elkaar. We hadden met elkaar een sterk gevoel van functionaliteit. In de loop der jaren bouw je natuurlijk de nodige expertise op, die deels ook empathisch is: je voelt aan wat een ander van jou nodig heeft, maar ook wanneer je je weer moet terugtrekken op je eigen terrein. Dat is een deel van je habitus. Je identificeert je met wat een ander beweegt. En daarmee ben je steeds bezig aan elkaar toegevoegde waarde te leveren. Je zag dat dit ook leidde tot meer openheid bij diverse partijen. Wij gingen als OAP, ProSes en Technische Scheldec commissie gemakkelijk en vol vertrouwen met elkaar om, en dat werkte op anderen aanstekelijk. Maar we hebben de leden van het OAP toch ook altijd laten merken dat we een onafhankelijke rol speelden.’

Een kleine bijzonderheid, die ik al eerder opmerkte maar nog een keer aan de orde stel. Het is me tijdens de gespreksronde opgevallen dat niet iedereen weet, of ervan overtuigd is, dat het OAP een onafhankelijke, adviserende taak heeft jegens de bewindslieden. Met name in Zeeland lijkt nog steeds de gedachte te bestaan dat het OAP adviseert aan de Technische Scheldec commissie. En daarover is men dan te meer verwonderd, omdat men het niet correct vindt dat een bestuurlijk gezelschap als het OAP adviseert aan een ambtelijk gezelschap als de Technische Scheldec commissie. Een citaat uit de gespreksronde, gezien vanuit het Zeeuwse:

“

‘Gedeputeerde Kramer zat in een moeilijke positie. Hij was weliswaar lid van het OAP, niet als gedeputeerde, maar als voorzitter van het BOWS. Vanuit die positie kon hij niet werken met een mandaat van Provinciale Staten. Volgens het Collegeprogramma mocht er ook niet over een volgende verdieping worden gesproken. Bovendien is het lidmaatschap van het OAP qua invloed een dubieuze zaak: het bestaat uit bestuurders, maar die moeten nota bene adviseren aan een ambtelijke groep als de Technische Scheldec commissie. En die adviseert aan de bewinds-

lieden. Voor bestuurders in het OAP is dat geen gemakkelijke positie, voor de achterban van de bestuurders is er geen sprake van transparantie. Een zeer kritisch punt dat begrepen moet worden, als men wil begrijpen hoe en waarom Kramer handelt.'

De veronderstelling dat het OAP adviseert aan de Technische Scheldec commissie is dus feitelijk onjuist. Maar dat doet niet af aan het belang van dit citaat. Als iemand zegt dat Kerstmis dit jaar valt op 29 december, dan is dat evenmin juist, maar dan valt er kennelijk nog wat uit te leggen.

Wat die onafhankelijkheid betreft, citeer ik uit de gespreksronde nog het volgende: 'Als voorzitters van het OAP hadden we – bij wijze van serieuze grap – afgesproken dat de Nederlandse voorzitter de Vlaamse belangen, en de Vlaamse voorzitter de Nederlandse belangen zou behartigen. Natuurlijk is er van belangenbehartiging geen sprake geweest in die zin dat onze onafhankelijkheid geen grenzen kende. Ze hield niet op bij de grens.'

Niet alleen de onafhankelijkheid van het OAP, ook die van de projectorganisatie is niet zonder belang. Ik heb al eerder aangegeven dat het wijs beleid was van de Technische Scheldec commissie om het processturend orgaan ProSes zijn eigen ruimte te laten. Ook al is die ruimte wel eens ingevuld zonder overleg met die Technische Scheldec commissie, met de nodige spanningen en irritaties tot gevolg. Een processtuurder die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het beoogde resultaat, dient de bevoegdheden te hebben waarmee hij die verantwoordelijkheid kan invullen. En dat zijn dan vooral bevoegdheden om dingen te doen die niet gebruikelijk zijn. Anders verandert er niets. Waar die bevoegdheden ontbreken, wordt de processtuurder geacht ze gewoon te nemen. Als hij het niet doet, wie doet het dan wel?

Geen enkele lijnmanager zal deze visie onderschrijven. Ik begrijp dat en ik heb er ook begrip voor. Toch heb ik geleerd dat veranderen niet lukt zonder mensen die grenzen durven te verleggen. En die daarvoor geen toestemming vragen, of nodig hebben. Wat dat betreft denk ik wel eens aan de opdracht die een minister mij vele jaren geleden gaf met woorden in de trant van: 'Zoek de problemen, los ze op, vertrouw daarbij alleen maar op je eigen methode, als er dan weerstand komt, probeer die dan te overwinnen. Lukt dat niet, leg ze dan maar op mijn bureau, want ik los die dan wel voor je op. Als je vindt dat je door een muur moet lopen, en daarmee een groot gat veroorzaakt, dan leg ik wel aan iedereen uit dat er niets aan de hand is en ik metsel dat muurtje weer netjes dicht.' Bij het verlaten van de kamer riep de minister me nog na: 'Denk eraan, doe het vooral onorthodox.' Dat niveau van onafhankelijkheid dient men een projectorganisatie te bieden. Het volgende citaat uit de gespreksronde – van Vlaamse zijde – lijkt deze visie te ondersteunen:

“

'Ik ben een voorstander van een zo groot mogelijke autonomie van de projectorganisatie want haar geloofwaardigheid staat of valt met haar onafhankelijkheid. Ik baseer mij hiervoor op debatten vanuit voornamelijk Zeeland. Men merkt dat snel vragen gesteld worden over de geloofwaardigheid. Ik merk echter dat de overheid een grotere greep op ProSes 2010 wenst. Het laten uitvoeren van de MKBA Toegankelijkheid door het Nederlandse CPB en de morfologische studie door WL Delft, heeft een sterk voordeel gehad. De geloofwaardigheid van de instanties is van het grootste belang, zeker in het licht van verzet ingegeven door irrationele kretes. Conclusie: onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de organisatie is van het grootste belang voor succes.'

Ik onderschrijf deze zienswijze, hoewel niet zonder de kanttekening dat dit zeer veel vergt van de leidinggevende kwaliteiten van het lijnmanagement om een projectorganisatie die vrije bewegingsruimte te verschaffen. Die kwaliteiten waren hier aanwezig. Het volgende citaat uit de interviewronde ondersteunt dat op de volgende manier:

“

'Jef van Hoof en Carel de Villeneuve moeten Huub goed geholpen hebben. Zij weten hoe de diplomatieke verhoudingen, machtsstructuur en netwerk in elkaar steken in Nederland en Vlaanderen. Je moet op managementniveau voldoende mensen kennen.'

De bloemlezing van deel 3 bevat een groot aantal citaten van sleutelfiguren die bevestigen dat onafhankelijkheid en professionaliteit belangrijke dragers van het proces zijn geweest.

Secretariaat en administratieve organisatie

De drie instituties van de 'ijzeren driehoek' beschikken elk over een excellent secretariaat en over een daaraan gelieerde administratieve organisatie. Ik ben in mijn werk zelden zulke professionele en goed georganiseerde ondersteunende organisatieonderdelen tegengekomen. Anderen delen deze conclusie. Een citaat uit de gespreksronde, gezien vanuit het OAP:

“

'De administratieve organisatie van zowel het OAP als van ProSes was uitstekend. Dat is een randvoorwaarde voor succes. Bij zo'n grote hoeveelheid partijen kom je altijd dingen tegen waar je niet op bent voorbereid, toevalstreffers. Maar met secretariaten die zo goed functioneren is dat geen probleem. Ze beperken zich niet tot registreren en volgen, maar vullen hun

rol actief in. Met inlevingsvermogen voor de belangen en zorgen van de deelnemende partijen. Zeer professioneel. De secretariële ondersteuning heeft door zijn open werkwijze, zijn goede beheersing van het dossier en het inschakelen van externe deskundigen, veel vertrouwen in het proces gewekt. Naar de vorm was de presentatie van de (agenda)stukken altijd uiterst verzorgd. Je hoefde nooit naar iets te zoeken. Elke vergadering was tot in de puntjes voorbereid. Het straalde kwaliteit en openheid uit. Wat de ondersteuning van het OAP betreft was het een geweldig voordeel dat het in handen was van professionele mensen en dat het secretariaat was ingebed in de Benelux-organisatie.'

Voor iemand die dossieronderzoek moet doen, is een dergelijke professionaliteit een zegen. Alles is terug te vinden. Niks is weggegooid of per ongeluk in een prullenbak verdwenen. Vragen worden per ommekeer beantwoord, niets is teveel. Je krijgt altijd meer dan je vraagt. Het is ook juist deze soort mentale instelling die een niet geringe factor is voor het scheppen van vertrouwen tussen mensen, en voor het hervinden van de aansluiting als een partij even uit de bocht dreigt te schieten.

Kanttekeningen bij de werkwijze van *joint fact finding*

Een van de markante aspecten van de door ProSes gehanteerde procesgestuurde besluitvorming is de consequent interactieve werkwijze. ProSes komt niet zelf met allerlei – eigen – inhoudelijke inzichten en meningen, maar stuurt continu op de wijsheid en op de waarheid van anderen, zoals gepercipieerd door die anderen. Zij hanteert daarvoor de methode van *joint fact finding*: samen zoeken naar die feiten en argumenten die een solide basis kunnen vormen voor de uiteindelijke politieke besluitvorming. Door het samen te doen, groeit (het vertrouwen in) de kwaliteit van die besluiten. Zo zijn onder meer de Strategische MER en de Maatschappelijke Kosten-Baten-analyse door middel van *joint fact finding* ontworpen.

In de communicatie met de buitenwereld positioneert ProSes zich van meet af aan als mediator tussen partijen, belangen en ambities. Zij kiest zelf geen partij en streeft ook geen eigen inhoudelijke doelen of ambities na. ProSes zet iedereen aan het werk om samen tot gedragen probleemanalyses te komen, verkent met alle betrokkenen kansrijke en haalbare oplossingsrichtingen en confronteert partijen met eventuele zwakke of gevaarlijke punten daarin. Inclusief het schetsen van mogelijk harde consequenties van politieke keuzen.

ProSes is dus een procesbegeleider. Dat wil zeggen: ProSes luistert naar partijen en staat open voor de inbreng van anderen, maar houdt zelf het initiatief om de procesdoelen goed en op tijd

te realiseren. Het adagium daarbij is: kwaliteit en geloofwaardigheid creëren. Tot dat doel zoekt ProSes naar de juiste interactie tussen mensen, naar het faciliteren van een open cultuur waarin een vrije informatieuitwisseling vanzelfsprekend is en waarin men het niet als een 'schande' ziet om eerdere inzichten bij te stellen. Integendeel. ProSes rekent het tot haar taak de juiste informatie te beheren, oplossingsrichtingen bij te stellen wanneer dit nodig blijkt en deze te toetsen op alle niveaus in haar werkomgeving.

Het voert te ver om hier uitgebreid in te gaan op de wetenschapsmethodologische kant van de werkwijze van '*joint fact finding*'. Dit fenomeen is echter zo belangrijk dat ik hieraan aandacht wil besteden, zij het in zeer korte trekken.

In het dossieronderzoek heb ik geen verwijzing gevonden naar bronnen waaruit zou blijken dat ProSes zich voor de start heeft verrijkt met kennis of ervaring met de wetenschappelijke principes van deze denk- en handelwijze. Kennelijk zijn die in de loop der jaren spontaan gegroeid bij degenen die ProSes leiden. Binnen *joint fact finding* – wat strikt genomen valt onder het leerstuk van interactief beleid maken – raakt het kernaspect, namelijk 'het bijstellen van eerdere inzichten', twee andere leerstukken. Enerzijds dat van Poppers wetenschapsmethodologische concept van falsificatie. Anderzijds de werking van het zogeheten negatief feedbackmechanisme uit de cybernetica.

Het concept van falsificatie is beter bekend onder de term *trial (motivation) and error (elimination)*. Dat betekent zoiets als: 'Wil je vooruitgang? Welnu, durf dan een stap te zetten, kijk waar je dan terechtkomt. Zit je fout? Elimineer die dan. Op die manier ga je vooruit.' Dit is het basisconcept van alle (wetenschappelijke) progressie. Binnen de cybernetica vinden we dat terug in de werking van negatieve feedback: bij het meten/monitoren van een (koers)afwijking, moet je de oorzaak daarvan weghalen; negatief komt hier van het Latijnse woord 'negare' en vindt zijn equivalent in bijvoorbeeld de 'min' van een medische test, wat dus goed is. Daardoor kom je weer op de juiste koers terecht. Negatieve feedback is het universele doelbereikingsmechanisme³⁶⁾ van alle mensen en van alle tijden, het mooiste wat er op de wereld bestaat. Positieve feedback daarentegen impliceert een versterking van de afwijking en is daarmee – althans waar het gaat om politiek-maatschappelijke doelen – iets heel ergs (vergelijk de uitslag van de medische test 'sero-positief'; niet leuk hoewel het woord 'positief' erin staat).

Een eerste vereiste voor een goede werking van zowel het beginsel van *trial and error* als dat van negatieve feedback (broer en zus van elkaar) is het consequent organiseren van de 'tegenstem',

van de afwijkende mening. Dat doet ProSes met *joint fact finding*, en dat is een grote verdienste. Methodologisch zie ik slechts één schoonheidsfoutje. In een dergelijke context mag men nooit spreken van het zoeken of streven naar consensus. Procesgestuurde besluitvorming langs de weg van *joint fact finding* is niets anders dan het zoeken naar de eeuwig en altijd aanwezige dissensus (het verschil van mening), om eventuele fouten in feiten en argumenten te vinden en deze onschadelijk te maken, en daarmee de doelen te bereiken. Het sublimeren van het zoeken, vastleggen en respecteren van deze (relatieve) dissensus leidt – als men dat goed doet – naar mijn ervaring als vanzelf tot een – vaak verbluffende en niet verwachte – mate van consensus, waarbij sommige partijen tot hun verbazing merken dat ze gaande het proces honderdtachtig graden zijn gedraaid. Waarom? Omdat luisteren naar wat iemand vindt, en respect tonen voor die opvatting, ook al strijdt die met de mening van een ander, een zeer rijke voedingsbodem is om mensen bereid te maken ook eens naar die andere mening te luisteren, de daarin altijd aanwezige correcte elementen te (h)erkennen en daar iets verstandigs mee te doen. Om die reden is *joint fact finding* meer dan alleen maar handig en vaak gratis gebruikmaken van de aanwezige deskundigheid en het op eenvoudige wijze opsporen van aanvullende kennis. Het is de alfa en de omega van doelbereiking, alsook van niet gevraagde maar toch verworven consensus.

Ook de vervolgororganisatie ProSes 2010 zal op basis van *joint fact finding* haar werk inrichten. Als men dat doet volgens het boekje van de wetenschapsmethodologie en van de cybernetica, acht ik de doelen van de Ontwikkelingsschets 2010 realiseerbaar. Dat is temeer van belang in het licht van de volgende paragraaf.

Kanttekeningen bij de communicatie en inspraak

Aan het slot van hoofdstuk 7 heb ik uitgelegd hoe naar mijn mening geoordeeld moet worden over de kritische opvattingen van sleutelfiguren in de Bloemlezing over het proces en zijn uitkomsten. Die gaan vooral over de communicatie en de inspraak. Hoewel er ongelooflijk veel is gecommuniceerd, oordelen velen niet in alle opzichten positief daarover.

Er zijn mensen die zeggen dat het niet duidelijk was wie nou de leiding had over de communicatie. Dat mag zo zijn, maar krachtens het Memorandum van Vlissingen en de instructies van de Technische Scheldec commissie lag de leiding over de communicatie bij ProSes.

Er zijn anderen die zeggen dat het aanzienlijk korten op het communicatiebudget van ProSes heeft geleid tot problemen op dat gebied. Dat wordt weersproken in het volgende citaat uit de gespreksronde:

“

‘Wat de communicatie betreft, ben ik van mening dat ondanks het korten van het communicatiebudget, ProSes voldoende ruimte heeft gehad om te communiceren. Er was voldoende geld. Dat wordt ook bewezen door het feit dat ProSes een batig saldo heeft. Er is geld over. De kritiek op die communicatie moet je ook een beetje anders bekijken. Het is niet zozeer een probleem met de communicatie, maar met de inhoudelijke voorstellen. En dan is het gemakkelijk om het af te doen als een communicatieprobleem. In Zeeland vereiste het Natuurontwikkelingsplan opeens een bijzondere extra inspanning voor het instandhouden van de natuurdoelen, bovenop de al bestaande taakstelling. Daar had men niet op gerekend. Dus ontstond er verzet. Dat was het probleem, en dat moet je dan niet verbergen achter de opmerking dat er slecht gecommuniceerd is.’

Weer anderen, met name vanuit de ProSes-organisatie, merken op dat de problematiek op het vlak van de communicatie met de burger is terug te voeren op de opvatting van de TSC dat het een taak van het lokale bestuur is om die communicatie voor zijn rekening te nemen. En omdat het lokale bestuur daar niet of nauwelijks invulling aan heeft gegeven, verklaart dat, althans volgens ProSes, a) waarom er slecht met de betrokken burgers is gecommuniceerd, en b) waarom ProSes daarvan de schuld krijgt.

Ik kom er niet goed achter hoe de Technische Scheldec commissie dit onderwerp heeft geregeld voor de vervolgororganisatie ProSes 2010. Enerzijds zie ik teksten die erop duiden dat ook voor die projectorganisatie geldt dat de communicatie met de burgers een zaak en een taak is voor het lokale bestuur. ProSes 2010 staat daar dan dus buiten. Anderzijds zie ik ook informatie die erop duidt dat dit soort communicatie nu is opgedragen aan de projectleiders uit de staande organisaties die onder de vlag van ProSes 2010 aan het werk zijn gezet. Die projectleiders kennen de context met andere, bijvoorbeeld gebiedsgerichte zaken die in de omgeving spelen, beter. Ook de historische gevoeligheden, zoals in Zeeland, worden beter begrepen door projectleiders die dichterbij deze materie staan. Om de verwarring die bij mij op dit punt bestaat weg te nemen zou het aanbeveling verdienen dat de Technische Scheldec commissie naar buiten en naar binnen toe nog eens de nodige helderheid verschaft wie nu voor welke communicatie, voor welke doelgroep en met welk doel belast is.

In genoemd onderdeel van hoofdstuk 7 merk ik op – zie ook de aanbevelingen in de samenvatting en de vorige paragraaf over *joint fact finding* – dat ik op dat punt alleen succes verwacht als men de traditionele (combinatie van) communiceren, inspraak en draagvlakverwerving inruilt voor interactiever werken op basis van *joint fact finding*. En ook dan moet ProSes 2010 leven met

de onvermijdelijke weerstanden tegen besluiten die schade berokkenen aan personen of partijen.

Hoewel ook sleutelfiguren zonder enig eigenbelang kritisch oordelen over de communicatie c.a., komt die kritiek vooral van partijen die schade dreigen te lijden van de besluitvorming. Denk hierbij aan de provincie Zeeland, de landbouw, andere gebruikers van grond (grondeigenaren, kasteel-eigenaren, vissers, jagers, recreanten) en de betrokken bevolking in Nederland en Vlaanderen. Het zou echter kortzichtig zijn om daaraan de conclusie te verbinden dat het voor de hand ligt dat partijen die zich bedreigd voelen natuurlijk als eersten wijzen op tekortkomingen in de communicatie. Het zit veel dieper. We hebben hier te maken met een algemene systeemfout in de manier waarop overheden bij de voorbereiding van besluiten omgaan met mensen.

Ik heb in hoofdstuk 7 al een en ander opgemerkt over die systeemfout. Ik ga hier dieper op de achtergronden daarvan in.

Inspraak is een verouderd concept. Het was eigenlijk al verouderd toen het werd ontworpen, ergens in de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw. Het vond – zeker waar het om Nederland gaat – zijn groei in de ruimtelijke planningsconcepten van de Rijksplanologische Dienst onder leiding van Theo Quené. We praten over de tijd waarin de Planologische Kernbeslissingen (PKB's) ontstonden, met de daaraan gekoppelde inspraakprocedures. Die hebben nooit gewerkt. Het grote manco van inspraak was dat de eigenlijke ruimtelijke beslissingen feitelijk al genomen waren, en dat de daarna volgende hoorzittingen een ritueel waren dat men in het jargon al snel 'cosmetica' ging noemen. Het is ook de tijd waarin het NIMBY-syndroom ontstond; het bleek erg moeilijk te communiceren met een publiek dat vooral oog heeft voor NIMBY-effecten. Gaandeweg werd inspraak ervaren als een wassen neus, als het opwekken van verwachtingen die toch niet gehonoreerd werden of konden worden. Mede wegens die maatschappelijke reactie zocht het openbaar bestuur zijn heil in een verplaatsing van dit concept: het werd uit de bestuurlijke sfeer gehaald en steeds meer ondergebracht in het gebied van de rechtsbescherming. Dus de bescherming die men via inspraak dacht te kunnen ontvangen maar niet kreeg, of die niet kon worden verschaft, werd gejuridificeerd. Onder meer in een regeling als de Algemene wet bestuursrecht, het sluitstuk van een langdurig proces van bestuursrechtelijke verfijning ter vervanging van de wet BAB en daarna de wet Arob. De jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw kennen wat dat betreft een hausse aan regels die beogen bescherming te bieden aan burgers tegen overheidsbesluiten, maar die uiteindelijk de publieke besluitvorming dramatisch vertragen en de daadwerkelijke rechtsbescherming kwetsbaar maken. Deze 'juridificering

van het bestuur' heeft geleid tot ernstige protesten van bekende bestuurders, onder andere van Peper en Van Kemenade.

De kernfout van inspraak is dat het geen zin heeft om aan mensen te vragen wat ze ervan vinden als je toch van plan bent om ingrijpende beslissingen te nemen. Dan krijg je alleen maar ruzie. Nog ernstiger is de situatie als een proces eerst interactief is opgezet, partijen samen een goed stuk procesgestuurde besluitvorming hebben ontworpen en er daarna, krachtens geldende inspraakregelgeving van bijvoorbeeld een Planologische Kernbeslissing, de verplichting bestaat om dat nog eens over te doen. Dat begrijpt niemand. Bovendien gaan degenen die tijdens de procesgestuurde besluitvorming 'hun zin niet hebben gekregen' de formele inspraakregels gebruiken, volgens anderen misbruiken, om alsnog hun zin te krijgen of op zijn minst de besluitvorming ernstig te vertragen. Voor de ouderen onder de lezers: denk nog eens aan de inspraak bij het besluit tot vestiging van een groot Shellcomplex aan de Moerdijk. De vele tienduizenden bezwaarschriften op basis van de reguliere inspraakprocedure zijn rechtstreeks de prullenbak ingegaan. Of die vestiging er wel of niet had moeten komen laat ik buiten beschouwing. Het is slechts een van de zeer vele voorbeelden van de onzin van inspraak.

Dat moet je anders doen.

Voor een overheid die zich verantwoordelijk voelt voor het algemeen belang zijn er in beginsel maar twee manieren waarop zij zinvol en respectvol met burgers over besluitvorming kan praten.

De eerste manier is als die overheid wel weet dat er iets moet gebeuren, maar niet zelf de wijsheid in pacht heeft om een adequaat besluit te nemen. In zo'n geval is het verstandig om interactief beleid te gaan maken. Men mag het wat mij betreft ook procesgestuurde besluitvorming noemen. Via een gesystematiseerde consultatie van onderop en werkend van buiten naar binnen, is het perfect mogelijk tot breed gedragen, effectieve en efficiënte besluiten te komen. Van de overheid wordt alleen verlangd om bij nul te beginnen. Er mag alleen een probleem(vermoeden) zijn, geen reeds uitgewerkte probleemanalyse, laat staan een (voorstel voor een) oplossing. Hier is inspraak overbodig, omdat van meet af aan alle partijen en personen via een goede omgevingsanalyse bij het ontwerpen en uitvoeren van de besluitvorming worden betrokken. Het is hun probleem, hun proces, en dus ook hun oplossing. De overheid faciliteert dat proces. Terzijde: naar mijn mening is dit in belangrijke mate de werkwijze van ProSes geweest.

De tweede situatie heeft als kenmerk dat de overheid wel degelijk weet wat zij wil. Dus in wezen niemand nodig heeft om tot een goed besluit te komen. In dat geval is inspraak volmaakt contraproductief, omdat er dan meteen een aanvals- en verdedigingssituatie ontstaat waarbij de overheid met kunst- en vliegwerk, soms ook met drukmiddelen en dubieuze communicatieve methoden, probeert haar zin door te drijven. Als een overheid weet wat zij wil, moet zij dat gewoon duidelijk vertellen. Met daarbij de mededeling dat het jammer is als er schade ontstaat, maar dat dit haar niet mag weerhouden van handelend optreden.

Toegepast op de ProSes-casus zou de volgende aanpak de beoogde communicatie en inspraak beter hebben doen verlopen. Beide overheden hadden moeten meedelen:

- 'Wij gaan onderzoeken of het mogelijk is de Westerschelde te verdiepen tot 13,10 meter. Dat onderzoek doen we niet in een paar dagen, maar daar nemen we een paar jaar voor. Als wetenschappelijke studies aantonen dat een dergelijke verdieping mogelijk is zonder de belangen van veiligheid en natuur in gevaar te brengen, dan gaat de schop de grond in. Of u dat nu leuk vindt of niet. We begrijpen dat sommigen dat niet leuk vinden. Maar we gaan u niet vragen of die verdieping, met haar mogelijk noodzakelijke ingrijpende gevolgen voor het ruimtegebruik, dan maar niet moet plaatsvinden.'
- We zullen u vanaf het begin op de hoogte houden van de manier waarop we aan de slag gaan. Niets zal ons in dat opzicht teveel zijn, desnoods komen we het bij u thuis vertellen. Maar weet dat wij, als een verdieping wetenschappelijk gezien verantwoord is, zullen besluiten dat dit dan ook gebeurt. En wel zo snel mogelijk.'
- Natuurlijk realiseren we ons dat dit voor sommigen diep, zeer diep zal ingrijpen in de persoonlijke en zakelijke levenssfeer. Denk niet dat we daar onze schouders over ophalen. Iedereen, persoon of organisatie, zal alle ruimte krijgen om duidelijk te maken hoe die schade wordt beleefd. Waar bestaande procedures, zoals die van onteigening, tekortschieten, zullen we de schade vergoeden conform het leerstuk van de 'rechtmatige overheidsdaad'. Wat is dat? Een overheid kan schade berokkenen door onrechtmatig handelen. De rechter zal die overheid dan veroordelen tot het vergoeden van de schade. Maar een overheid kan ook schade berokkenen bij het plegen van rechtmatige daden. Bijvoorbeeld: het gedurende enkele jaren afsluiten van de Leien in Antwerpen, omdat er hoogdringende onderhoudswerken moeten plaatsvinden, is rechtmatig, maar leidt voor de zelfstandigen in die buurten tot ernstige inkomensschade. Een veerverbinding die moet sluiten, omdat een overheid een brug of een tunnel bouwt, ondervindt ook schade. Het vergoeden van schade als gevolg van rechtmatig overheids-handelen geschiedt op basis van het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad.

- Alle communicatie is erop gericht u systematisch te informeren over de aanpak en de voortgang van ons onderzoek.
- Waar wij wijsheid tekortkomen, zullen we die aan u vragen en die inzichten respectvol verwerken.'

Ik laat het hierbij. Er valt natuurlijk nog een heel boek over te schrijven. Alleen nog dit. Inspraak heeft een sterke planologische herkomst. Zij is weliswaar niet in de planologie geboren, maar heeft binnen de landelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke planning haar sterkste ontwikkeling gekend. Het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad komt ook uit de jaren zestig en is ontwikkeld door Van der Gouwe, een ingenieur van de Rijkswaterstaat! Het is nadrukkelijk bedoeld en ontworpen als compensatie voor het maatschappelijk tekort dat kenmerkend is voor vele onteigeningsprocedures. Merkwaardig genoeg heeft dit leerstuk het nooit kunnen winnen van de inspraak.

Ik acht het zinvol dat de vervolgorganisatie ProSes 2010 onderzoekt of voor het werk van de komende jaren het maken van interactief beleid en het plegen van *joint fact finding* nog zinvol kan zijn. Voorts is aan te bevelen het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad opnieuw van toepassing te verklaren. Ik zie in die instrumenten een mogelijkheid om de doorlooptijd van de te volgen juridische procedures, inclusief de behandeling van bezwaarschriften, te bekorten en justitiabelen beter tegemoet te komen dan ooit via inspraak zou kunnen.

Kanttelingen bij de herhaalbaarheid van dit concept

Een van de vragen die ten grondslag ligt aan deze evaluatie is: 'Zou een concept als ProSes bruikbaar zijn voor andere grensoverschrijdende dossiers?' Dus: valt het te herhalen op andere plekken waar Vlaanderen en Nederland met elkaar zouden moeten samenwerken, ook buiten onderwerpen van infrastructurele aard?

Mijn antwoord daarop luidt: 'Ja, mits...'

De evolutie van dit project, met zijn uiteindelijke succesvolle afsluiting in het Memorandum van Den Haag op 11 maart 2005, roept natuurlijk om een herhaling elders. Het zou onzin zijn om anders te willen beweren. Als *benchmarking* en gebruikmaking van *best practices* iets betekenen, dan is het wel het zoeken naar de kopieerbaarheid en de overdraagbaarheid van iets wat kennelijk succes heeft gehad. Er is wel een maar... Er zijn weinig projecten waarvan het succes zozeer verbonden is (geweest) aan de kwaliteit van de aanwezige professionele personen.

Zowel op leidinggevend, als uitvoerend, als ondersteunend gebied. Natuurlijk zat de structuur goed in elkaar, zeker waar het gaat om de werking van de eerder beschreven 'ijzeren driehoek'. Maar ervaren mensen weten dat een structuur weinig betekent als het erop aankomt. Anders gezegd: een structuur kan bepaald slecht in elkaar zitten, en toch tot succes leiden, om de eenvoudige reden dat de mensen in die structuur beschikken over hoge kwaliteiten. Zowel in de sfeer van de persoonlijkheidskenmerken, als in die van het zakelijk/vakmatig optreden.

Natuurlijk is het bij nieuwe grensoverschrijdende dossiers aan te bevelen om zo veel mogelijk de structurele elementen van de Langetermijnvisie/het Streefbeeld 2030/de projectorganisatie ProSes/de ijzeren driehoek et cetera te kopiëren. Maar leid daar niet uit af dat dit dan ook automatisch tot succes zal leiden.

De vraag naar de herhaalbaarheid van dit concept is ook tijdens de interviewronde aan de orde geweest. Het volgende citaat van Vlaamse zijde is wellicht duidelijker dan mijn eigen observaties op dit punt:

“

Ik heb ProSes niet dagelijks gevolgd, vandaar slechts een gedeeltelijke visie.

Deze visie is echter zeer positief: ProSes is:

- vernieuwend en bruikbaar;
- kadert in het poldermodel;
- alle partijen zijn bij de zaak betrokken;
- zeer interessant in grensoverschrijdend perspectief;
- zeer leerzaam voor alle direct betrokkenen;
- het in gezamenlijke regie studies uitvoeren en opvolgen, werkt niet alleen versterkend voor de projectorganisatie maar ook voor alles wat er rond hangt;
- in de meeste gevallen kunnen de resultaten gedragen worden door en Nederland en Vlaanderen;
- is een voorafspiegeling van een manier van werken die voor vele grensoverschrijdende zaken bruikbaar kan zijn;
- conclusie: het succes zit in de werkwijze ingebakken, ook als de MKBA er bijvoorbeeld niet zou geweest zijn, dan nog zou er voor iedereen duidelijkheid zijn gekomen.'



DEEL 3

BLOEMLEZING UIT DE INTERVIEWRONDE

Dit deel bevat een gesystematiseerde reeks citaten uit de interviews met zo'n drieënzeventig sleutelfiguren. Bijlage 5 bevat de namen en toont de spreiding over alle relevante partijen en organen.

Bij het maken van een Bloemlezing is het in beginsel de bedoeling dat de citaten uit de interviewronde niet herleidbaar zijn op de persoon. Een zekere mate van anonimiteit wordt soms op prijs gesteld. In dit geval lukt dat niet voor honderd procent. Sommige citaten zijn voor insiders herkenbaar omdat men nu eenmaal de opvattingen en standpunten van deze personen heeft leren kennen. Er zijn ook citaten waarin sleutelfiguren andere deelnemers aan dit proces met naam en toenaam noemen. Waar nodig heb ik die passages zo veel mogelijk anoniem gemaakt door te kiezen voor 'iemand' of sommigen'. Voorts heb ik de letterlijke tekst van sommige citaten enkele malen ietsje 'bijgebogen' om zinnen beter te laten lopen. Alle interviews zijn overigens door de geraadpleegde sleutelfiguren van te voren geautoriseerd.

Waarom deze Bloemlezing? Om drie redenen. In de eerste plaats om voor de geschiedenis vast te leggen hoe de direct betrokken personen vanuit hun eigen beleving terugkijken op dit proces. Een registratie dus van het institutionele ProSes-geheugen, voordat de herinnering vervaagt. In de tweede plaats vormen de gesprekken belangrijke feedback voor de medewerkers van ProSes. Het is een leerervaring die bij de permanente educatie hoort. In de derde plaats is de gespreksronde van belang geweest voor mijn eigen inzicht in dit proces. Bovendien geven de diverse citaten de nodige kleur aan de onvermijdelijke saaiheid van het dossieronderzoek.

Hoe moet men het belang van een Bloemlezing als zodanig duiden?

In de context van processen van interactief beleid maken, ontwerp ik ruim twintig jaar bloemlezingen op basis van een consultatieronde onder *stakeholders*. Mits gebaseerd op een goede Omgevingsanalyse, die een genuanceerde spreiding van de te raadplegen personen garandeert, omvatten bloemlezingen doorgaans een schat aan wijsheid en waarheid. Het gaat daarbij nooit om consensus. Iedereen die bij een concrete werkelijkheid is betrokken, ziet en ervaart die vanuit zijn of haar eigen referentiekader. En die kaders kunnen hemelsbreed verschillen.

Wat men oogst in een interviewronde is dissensus: het verschil van inzicht. Maar omdat dit verschil altijd relatief is, noem ik het bij voorkeur 'relatieve dissensus'. In wezen houdt dit in dat iedereen, kijkend naar de werkelijkheid vanuit zijn of haar eigen perspectief, gelijk heeft. En het totaal aan 'gelijkheden' is de waarheid. Ook al vraagt men ruim zeventig personen om hun strikt subjectieve interpretatie van de werkelijkheid, en ook al schrijft de interviewer die even subjectief op, de totaalsom is de geobjectiveerde werkelijkheid, gezien door de bril van mensen die niet op hun achterhoofd zijn gevallen. Tenzij ze liegen of toevallig hun dag niet hebben. Maar dat valt in het niet tegen de achtergrond van de rijkdom aan inzichten en opvattingen van degenen die wel hun dag hadden toen ze geïnterviewd werden.³⁷⁾ Zoals de Delen 1 en 2 wellicht en hopelijk lessen bevatten voor de toekomst, zo vindt u die ook in de navolgende Bloemlezing.

Enkele oneliners vooraf

Ik ben blij dat ik het gedaan heb!

Er is heel veel tot stand gebracht in een korte tijd: dat is een goede prestatie.

Dit resultaat is niet vanzelf ontstaan.

Planning is mooi, maar blijf wel nadenken.

Het was een proces dat in belangrijke mate dobberde op gevoelens.

Opvallend vind ik dat er voor de natuurontwikkeling misschien twee boeren verplaatst moeten worden en dit is een groot probleem. Maar voor de uitbreiding van de haven in Antwerpen zijn er zelfs drie dorpen verdwenen en dat ging zonder discussie.

De verruiming tot 13,10 meter is te weinig en te laat. De discussie over de volgende verdieping is al gaande.

En een boer is ook gewoon een mens: bij voldoende geld is een andere keuze ten aanzien van natuurontwikkeling ook mogelijk. Dit is wel ontpolderen, al noemen we dat niet zo.

Er is in twee jaar verrassend veel gebeurd, meer dan ik verwacht had.

Vanuit ProSes heb ik geen 'undue influence' ondervonden.

ProSes heeft een goed product gemaakt binnen een zeer krappe timing.

De kracht van dit soort projecten ligt in het feit dat je verschillende culturen en ideeën bij elkaar brengt. De verscheidenheid is een kracht en leidt tot verrijking van de resultaten.

Hoe kan het dat ProSes zichzelf evalueert? Iedere interviewer kleurt het verhaal. De vraag is daarom hoe objectief deze evaluatie werkelijk is. Ons inziens zou het beter zijn geweest als de evaluatie geheel door neutrale externen zou zijn uitgevoerd.

Men vindt het een bijzonder, deels zelfs een uniek proces

Het is een uniek project. Het is de eerste keer dat twee oeverstaten van de Schelde een gemeenschappelijke visie ontwikkelen. En het is uniek dat er voor het eerst een internationale Strategische MER is gemaakt. Dat is een primeur. Een unicum is ook de methodologie van werken. Eerst ontwierpen we het Streefbeeld 2030 binnen de Langetermijnvisie. Dat vertelde ons wat er tot 2010 allemaal zou moeten plaatsvinden om het Streefbeeld in 2030 gerealiseerd te kunnen krijgen. Toen dat Streefbeeld er lag, konden we de gemeenschappelijke projectorganisatie ProSes starten. ProSes heeft in een paar jaar tijd via alle studies laten zien wat er nu tot 2010 staat te gebeuren en de volgende organisatie gaat dat invullen en uitvoeren. En de daadwerkelijke verdieping starten in 2007.

Het project is in zijn aanpak zeker uniek en vernieuwend geweest, maar dat was ook nodig gelet op de problematiek: het kon niet anders. De intensieve samenwerking van Vlaamse en Nederlandse ambtenaren is zeker uniek te noemen en heeft in positieve zin bijgedragen aan het resultaat. Belangrijk element daarbij was de ruimte die zij kregen van de lijnorganisaties.

Deze werkwijze heeft alleen maar voordelen. Ik geef regelmatig voordrachten voor generalisten, waarin de LTV een belangrijk onderdeel is. Het is niet gemakkelijk om dit alles uit te leggen. Het is echter een prachtig verhaal van internationale conflicthantering.

ProSes is volstrekt uniek en vernieuwend gebleken. Het gaat daarbij om de ambtelijke samenwerking en om de wijze waarop cultuurverschillen zijn overbrugd. Samen in één hok aan één probleem werken. Men werkte met een 'open mind' aan oplossingen. Uiteraard hebben de gunstige onderzoeksresultaten daar ook een stuk aan bijgedragen. De bijdrage van de Cel MER aan het werk van de commissie (inclusief secretariaat) is beperkt gebleven. Wellicht had men minder ervaring met dit soort van project, zat men met een dubbele pet of ontbrak het eenvoudigweg aan tijd. Nu is het leeuwendeel van het werk door het Nederlandse secretariaat van de MER-commissie gedaan.

Alles bijeen is het een ongelooflijk boeiende ervaring geweest. Vaak dachten we dat we op de klip zaten. Graag breng ik een eresaluut aan de twee OAP-voorzitters dat ze het schip toch steeds weer varend hebben gehouden. Het was soms miraculeus.

De wijze van werken is nogal nieuw geweest. Wat vroeger bijna helemaal in handen was en bleef van de Technische Scheldec commissie is nu gaan uitdijen over een omvangrijke ProSes-organisatie met diverse instituties, voordat een product op tafel van de bewindslieden kwam. Zo'n aanpak als ProSes is een novum. De instelling van het OAP is dat ook.

Ik heb een positief gevoel over de afwikkeling van het planproces. Het was effectief en efficiënt.

De Technische Scheldec commissie heeft een grote evolutie doorgemaakt. Het was een interessante werkgroep die discussieerde over allerlei interessante onderwerpen. Nu is het gegroeid tot een besluitvormende groep ten dienste van de ministers. Waar we eerst alleen met werk van ingenieurs en juristen bezig waren, groeide het langzaam uit naar ook de terreinen van natuur, milieu, landbouw. Het werd gaandeweg een multidisciplinaire manier van werken. De Technische Scheldec commissie heeft nu zelf een aantal werkgroepen aan het werk, waarvan ProSes er een is.

Ook al zeiden sommigen dat met ProSes een organisch proces startte waarvan de uitkomst niet zeker zou zijn, toch wisten anderen aan Vlaamse zijde vanaf het begin goed wat ze deden. De perceptie van sommigen was: 'Die Langetermijnvisie, dat wordt een langebaanvisie', maar ande-

ren wisten dat met een dergelijke aanpak Nederland binnen een spoor werd geplaatst waar men niet meer vanaf zou kunnen. Vlaanderen heeft Nederland in zijn eigen wens en keuze voor een procesmatige aanpak aan die aanpak vastgeklonken. Dat werd in Vlaanderen bepaald niet door iedereen als zodanig gezien en ervaren. Voor de havenschepen, bijvoorbeeld, was dat spoor met zijn wetenschappelijke studies een spookbeeld dat hij verwoordde in termen als: 'In 1998 vroegen we al om die verdieping en met deze aanpak hebben we straks in 2004 nog steeds geen politiek besluit.' Het heeft een tijd geduurd voordat ook tot hem doordrong dat die aanpak met die studies uiteindelijk alleen maar kon leiden tot keiharde resultaten. De door Nederland gevraagde koppeling van een natuurluik en een veiligheidsluik aan het toegankelijkheidsluik is door sommigen in Vlaanderen zeer beperkt geïnterpreteerd als een spoor van lange adem, van uitstel naar afstel. Maar in werkelijkheid zou een besluit tot verbetering van die toegankelijkheid er nooit zijn gekomen zonder die koppeling. Je ziet nu heel duidelijk hoe zo'n proces vanuit het algemene tot het bijzondere werkt. Het wordt stilaan concreter en praktischer: eerst die Lange-termijnvisie, vervolgens de Ontwikkelingsschets 2010, daarna netjes de procedures afwerken en dan verdiepen.

Dit proces is in zekere zin een herhaling van het PMR-proces, met als verschil dat het hier om een internationaal probleem ging. Het is in dat opzicht wel uniek.

Het algemene gevoelens omtrent deze werkwijze is positief. (Bekend maakt bemind.) Het enkele feit van een gezamenlijke projectorganisatie, met gemengd personeel en in één gebouw, heeft zeer samenbindend gewerkt. Dat werd ondersteund door een groot aantal andere gremia voor ontmoetingen tussen Nederland en Vlaanderen (TSC, AOS, OAP). In die zin is er op deze wijze meer begrip voor elkaar ontstaan.

Het model is zeer zinnig. Zou een goede aanpak kunnen zijn voor de EU bij de TEN-projecten.

Een project als ProSes als zodanig was in Vlaanderen niet gekend, dus onbemind. Men was dus afkerig om daarin te participeren. Ook al omdat de Vlaamse havens gewoon waren om langs de kassa's van ministers te passeren als ze iets nodig hadden. Het begon voor hen pas toen milieu-overwegingen gingen meespelen. Dat begin was moeilijk en markant. Een aantal maanden werd het proces beheerst door de vraag om respect voor vasthouden aan de afgesproken timing, en door een typisch juridische benadering om de kracht vooral te zoeken in het Scheidingsverdrag en in het vragen van een uitspraak aan de rechter over de interpretatie van dat verdrag. Sommigen geloofden heilig in dat traject. Maar na verloop van tijd ontstond er verbondenheid, binding.

Vooraf ook de milieukant speelde constructief mee. De haven stelde zich ook gaandeweg samenwerkendgericht op, maar hield de piste van een gang naar de rechter nog altijd open en probeerde de juridische adviezen zo zwaar mogelijk te laten wegen. Uiteindelijk is de verantwoordelijke schepen gaan inzien dat een bestuurlijk-wetenschappelijke aanpak meer zou opleveren dan een juridische, wat hem in staat stelde een bocht van 180 graden te maken.

Bij de start moesten we afrekenen met grote scepsis of dit wel zou lukken. Natuurlijk waren de afbreukrisico's groot. Daarom stond het secretariaat-generaal van de Benelux niet te springen om het secretariaat van het OAP te leveren. Maar voor ons als voorzitters was het in zekere zin heerlijk werk, omdat het alles van ons vroeg wat wij in de loop der jaren aan kennis, ervaring en netwerken hadden opgebouwd. Ik ben voorzitter van het parlement geweest en minister van Openbare Werken. Ik had te maken met onderwerpen van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Havens, kust, duinen waren zaken die altijd wel op een of andere manier passeerden, dus daarom trok dit project mij erg aan. Wij stonden voor de opgave om uitersten met elkaar te verzoenen. Wij moesten vele banden aaneenknopen. Wij hebben een leerzame bijeenkomst gehad met mensen die betrokken waren bij PMR, maar het komt mij voor dat onze strategische en tactische opstelling naar *stakeholders* opener en transparanter is geweest dan bij PMR.

Ik kijk vrij positief tegen het project aan omdat ik al lang voorstander ben van een integrale aanpak (niet sectoraal). Het past – zeker aan Vlaamse zijde – in een leerproces van hoe omgaan met VHR, SMER, MKBA enzovoorts. Deze zaken staan nog in de kinderschoenen en door ProSes is hier meer duidelijkheid in gekomen. Het proces kenmerkte zich door openheid en participatie.

ProSes is uniek en vernieuwend geweest in de zin dat werd voortgebouwd op de unieke samenwerking tussen de secretarissen van de TSC. De coöperatieve en open manier van samenwerken is verder verdiept en verbreed. De bereidheid om over de grenzen heen te kijken (letterlijk!) is gegroeid en het wantrouwen is gedaald.

Wij hadden als deelnemer wat minder feeling met de achtergronden van bepaalde uitlatingen. Ik heb het idee dat ProSes wel de inkadering van bepaalde opmerkingen kende. Toch is mij een evolutie in het proces opgevallen. De meeste zaken werden slechts beperkt besproken. Er kwamen geen open conflicten op tafel. De begeleidingskoepel is heel vlot verlopen. Dat het tot een goed einde is gekomen, is op zich een hele prestatie. Hierbij zie je dat men wist waar men naartoe wilde. De voorzitter (Claessens) had het doel helder en stuurde hierop aan.

Ik ben wel gecharmeerd van deze aanpak. Ons belangrijkste doel als academie-instituut is de wetenschappelijke publicatie op het hoogste niveau. Maar we hebben ook een andere rol te spelen in het maatschappelijk debat in de regio.

Ik kan me niet van de indruk ontdoen dat in Den Haag de perceptie leeft dat Vlaanderen Nederland op snelheid genomen heeft. Middels de LTV, die aanvankelijk in hoge mate door Nederland geïnspireerd werd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT) geen budget kende voor ProSes 2010 en voor de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010. Ik hoop dat deze subjectieve perceptie de toekomstige grensoverschrijdende samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland niet zal schaden. De samenwerking an sich is immers waardevol en biedt voor de dossiers een grote meerwaarde. In het integrerend Europa van de eenentwintigste eeuw teruggrijpen naar oude nationale, bilaterale koehandel met dossiers, zonder die op hun eigen merites te beoordelen, lijkt me echt uit de tijd en maatschappelijk contraproductief.

Ja, het is behoorlijk vernieuwend. Twee volmaakt verschillende politieke culturen moeten samen iets ontwerpen dat je aan de ministers in Vlaanderen en Nederland moet kunnen voorleggen. Ook is nieuw dat binnen ProSes mensen aan het werk zijn gegaan die rechtstreeks uit de administratie komen. Het is niet eenvoudig om vanuit een lijnorganisatie over te stappen naar een netwerkorganisatie. Processturing, *stakeholders* management en *joint fact finding* is iets wat je moet leren. Dat komt niet vanzelf. Er zijn ook grote verschillen tussen de ministeries in dit dossier, niet enkel tussen Vlaanderen en Nederland, maar ook intern, tussen de bevoegde autoriteiten voor de infrastructuur, ruimtelijke ordening, leefmilieu, landbouw, de waterwegbeheerders enzovoorts.

Dit proces van de derde verdieping is een groot verschil met de vorige onderhandelingen van 1994-1995. Toen moesten de onderhandelaars zelf inhoudelijk, financieel en juridisch tot een vergelijk komen. Daar was weinig ervaring mee. Toen er daarna een verdrag kwam, werd pas bij de uitvoering daarvan duidelijk wat er allemaal moest gebeuren. De huidige aanpak is totaal anders. Eerst was er een fase waarin samen onderzoek plaatsvond, waarin samen diverse maatregelen werden voorbereid, en daarna volgt pas een overkoepelend besluit. Nu weten we wat ons te doen staat. Ook is er nu rekening gehouden met zaken als een MER en een MKBA, dingen die bij de vorige verdieping nog niet op deze manier aan de orde waren. Nu hebben we ervoor gezorgd dat we eerst onderzoeken wat we moeten doen, wat dat kost en wie dat betaalt, om daarna pas de zaak juridisch vast te leggen. Dit is een van de vruchten van de adviezen van het

Rekenhof en van de Rekenkamer bij de evaluatie van de vorige verdieping. Die bleek uiteindelijk duurder te worden dan geraamd. Met deze aanpak hebben we dat kunnen voorkomen. Nu zit het logischer in elkaar.

Voor mij persoonlijk was de internationale samenwerking iets bijzonders. Dit maakte het wel veel ingewikkelder, maar zorgde ook voor leuke contacten met nieuwe partners. De uitwisseling tussen Zeeland en Vlaanderen bood ook nieuwe creativiteit. Zeeland heeft ontdekt dat zij meer met Vlaanderen gemeen had dan met Den Haag.

Voor de medewerkers in de projectorganisatie zelf is het erg vernieuwend geweest. Een Nederlands-Vlaams 'werkorganisatie' is uniek. Maar voor de provincie kwam het erg chaotisch over. Grote meetings: veel mensen die veel en grote stukken moeten lezen. En voor niet iedereen waren de rollen van deze aanwezigen bekend. Er was dan ook wel veel aan de hand, maar je moet niet willen dat iedereen alles weet.

Ik heb het proces ervaren als uniek in de aanpak tussen Vlaanderen en Nederland en een trendbreuk met het verleden dat gekenmerkt werd door onderlinge tegenstellingen. Deze nieuwe aanpak van samenwerken van beide landen past in een modern Europa. Het is goed dat de overheden nu naar andere wegen dan de gebruikelijke verdragen zoeken om grensoverschrijdende belangen en onderwerpen te regelen. Dat is het positieve geweest in de aanpak van ProSes. Aan de andere kant signaleer ik dat de Nederlandse en Vlaamse overheden samen zó druk zijn geweest in hun pogingen om op één lijn te komen dat ze onvoldoende oog hebben gehad voor de krachtenvelden om hun heen.

Algemeen mag ik wel zeggen dat qua concept en werkwijze ProSes hoe dan ook een mijlpaal is geweest. Bij mijn weten zijn er ook in het buitenland geen voorbeelden van een samenwerking tussen zulke tegengestelde belangen in een estuarium dat zich uitstrekt op het grondgebied van twee landen. In die zin is ProSes een mijlpaal geweest en mijn oordeel is dan ook zeer positief hoewel er uiteraard nog zaken voor verbetering vatbaar zijn. Ook de poging om verschillende betrokken partijen bij elkaar te brengen en de gestructureerde werkwijze is zeer positief te noemen.

De koppeling van de thema's 'veiligheid tegen overstromen', 'toegankelijkheid' en 'natuurlijkheid' is positief. Het plaatst de problemen in een bredere context. Het is positief dat het aspect

‘natuurlijkheid’ evenwaardig met de andere thema’s is bekeken. In het verleden was ‘natuurlijkheid’ altijd een ondergeschikt thema. ProSes betekende in dat opzicht een doorbraak.

Mijn eerste ervaring met het gegeven van ProSes was dat het om een gesloten team van mensen ging die in een korte tijdspanne nieuwe onderzoeken zouden laten uitvoeren, waarbij geen rekening zou gehouden worden met bestaand onderzoek en de mening van anderen. Mij was het alvast niet duidelijk wat er allemaal onderzocht zou worden en wie hiervoor in aanmerking kwam. Naarmate het proces vorderde heb ik deze indruk echter moeten bijschaven. Achteraf beschouwd ben ik van mening dat er sprake is van een wederzijds positieve ervaring en dat ProSes gezorgd heeft voor draagvlak bij de bevolking, iets wat op de gewone manier nooit was gelukt. Het concept van ProSes is naar mijn mening een succes, geen mega-organisatie. Eerst en vooral de openheid waarmee het proces heeft plaatsgevonden. Het installeren van werkgroepen waarin het onderzoek en de resultaten werden besproken om zo tot kwaliteitsborging te komen, was voor mij innovatief. Het delen van ervaringen met andere specialisten, het bediscussieren van resultaten was voor mij belangrijk. Mijn inziens was dit niet mogelijk geweest via de gewone weg in Vlaanderen, aangezien administraties hun eigen cultuur en gewoontes hebben. Het organiseren van workshop en werkgroepen is daar vaak niet bij. ProSes heeft zo de goede elementen en middelen uit de organisaties weten te combineren.

De aanpak was uniek door het projectmatig karakter en het feit dat de werkzaamheden buiten de lijn waren geplaatst. Met name in Vlaanderen is een dergelijke aanpak redelijk uniek. De grenzen van de departementen moeten immers worden overschreden. In Vlaanderen zit nog veel in structuurtjes, bovendien is de beschikbare capaciteit beperkt.

De koppeling van de drie thema’s (veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid) is een meesterzet geweest. Natuurontwikkeling is gekoppeld aan de verdieping (toegankelijkheid). Via natuurontwikkeling kunnen de hydraulische effecten (o.m. verandering van het getij) van de verdieping worden gemitigeerd. De veiligheidsprojecten kunnen dankzij deze benodigde natuurinspanning worden gerealiseerd. Men krijgt ze als het ware ‘op de koop toe’. Bij een ontkoppeling zal het thema ‘veiligheid’ sneuvelen.

De relatie met de bewindslieden was prima. Het waren noch aan Nederlandse, noch aan Vlaamse zijde vechthaantjes. De houding van zowel de bestuurders als van de ambtenaren was niet gericht op onderhandelen, niet op ‘haal er het beste uit voor ons land’, maar op samenwerking. De ontmoeting van de twee premiers in het begin stond ook helemaal in dat teken: ‘er ligt een

terechte vraag, zoek naar een win-winsituatie.’ De houding is steeds geweest: hoe krijgen we samen een acceptabel pakket aan maatregelen? Alleen het Nederlandse parlement ligt in dat opzicht nog wat achter. Daar heerst nog het ‘oude’ denken, het denken in termen van een vijandbeeld, de attitude van eruit halen wat kan. Ik vraag me af of het dossier IJzeren Rijn ook op een arbitrage zou zijn uitgelopen als dat proces op een vergelijkbare manier zou zijn opgepakt, dus samenwerkingsgericht in plaats vanuit nationale belangenbehartiging.

De meningen over de procesarchitectuur en het open planproces

Variëren van positief ...

Volgens mij was het een goed proces.

Ik vind het strategisch niveau van het project in deze fase een goede keuze. De procesmatige aanpak daarvan vind ik heel goed. De goede partijen zaten aan tafel, hoewel een zetel voor de Zeeuwse werkgevers op zijn plaats was geweest. In de volgende fase mogen meer partijen een plaats krijgen. Het geheel heeft Zeeuwse en Vlaamse partijen dichter bij elkaar gebracht.

Ik ben al zeker vijftien jaar een groot voorstander van een interactief proces. Als voorzitter van de Begeleidingsgroep Schiphol heb ik daar goede kennis en ervaringen mee opgedaan. Volgens mij had ProSes alle relevante partijen goed te pakken. De landbouwers hebben, in verhouding tot het beperkte aantal landbouwers dat effecten kan ondervinden, wel veel aandacht gekregen.

Het is heel begrijpelijk dat de ministeries een dergelijk instituut als de TSC hanteren: door het op hoog ambtelijk niveau uit te zoeken, houdt de politiek zijn handen vrij. Zeker in Vlaanderen werkt het zo.

De manier van werken van ProSes (open planproces en procesgestuurde besluitvorming) gebruiken we als case in het onderdeel Planning van de studie Integraal Waterbeheer.

Jef van Hoof en Carel de Villeneuve moeten Huub van Zwam goed geholpen hebben. Zij weten hoe de diplomatieke verhoudingen, de machtsstructuur en het netwerk in elkaar steken in Nederland en Vlaanderen. Je moet op managementniveau voldoende mensen kennen.

De gesprekken binnen het OAP, waarin ik meermalen de Gouverneur mocht vervangen, heb ik als zeer boeiend ervaren. Opvallend vond ik de snelle evolutie die het OAP heeft doorgemaakt. In de beginfase was dit een club waar gerapporteerd werd en met een wat 'houterige' discussie daarover. Binnen korte tijd ontpopte het OAP zich echter als een club waarbinnen vinnige discussies werden gevoerd. De aanvankelijke rol van het OAP als klankbord veranderde daarmee in feite in een rol als stuurgroep. De rol van het OAP was initieel anders dan feitelijk is ingevuld. Ik vind dat dit een gunstige ontwikkeling is geweest. Het OAP heeft daarmee het maatschappelijk debat een plaats kunnen geven.

Het OAP is er ook in geslaagd om de landbouw bij het proces te betrekken. De beide voorzitters en het secretariaat hebben daarin uitstekend werk geleverd. Er was sprake van een goede informatiedoorstroming en discussie. Ook was het goed dat ProSes bij alle OAP-vergaderingen aanwezig was. Als je een vergadering had bijgewoond, had je daardoor een goed beeld van wat er speelde. In mijn contacten daarover met de Gouverneur constateerde ik dezelfde ervaringen van zijn kant. Ik denk dat een belangrijk deel van het bereikte resultaat de verdienste is geweest van het OAP.

Het OAP, ProSes en de Technische Scheldec commissie kwamen natuurlijk wel eens op elkaars terrein. Maar dat was nooit echt een probleem. Er was vertrouwen in elkaar. We hadden met elkaar een sterk gevoel van functionaliteit. In de loop der jaren bouw je natuurlijk de nodige expertise op, die deels ook empathisch is: je voelt aan wat een ander van jou nodig heeft, maar ook wanneer je je weer moet terugtrekken op je eigen terrein. Dat is een deel van je habitus. Je identificeert je met wat een ander beweegt. En daarmee ben je steeds bezig aan elkaar toegevoegde waarde te leveren. Je zag dat dit ook leidde tot meer openheid bij diverse partijen. Wij gingen als OAP, ProSes en Technische Scheldec commissie gemakkelijk en vol vertrouwen met elkaar om, en dat werkte op anderen aanstekelijk. Maar we hebben de leden van het OAP toch ook altijd laten merken dat we een onafhankelijke rol speelden.

We hebben van de bewindslieden nooit enige belemmering ondervonden. We konden alles naar voren brengen wat wij van belang vonden. Nooit hadden zij er behoefte aan om gevoelige zaken van de agenda te voeren. Het OAP was overigens voor de bewindslieden een handig orgaan om 'grip' te krijgen op leden die anders hun eigen koers zouden hebben gevaren.

De keuze van de projectleider voor ProSes is een belangrijk moment geweest. Daarmee werd uitwerking gegeven aan de wens om het project procesmatig aan te pakken met een hoge mate

van betrokkenheid van *stakeholders* en om een 'open planproces' te volgen. 'Ambtelijk Vlaanderen' had op dit punt aarzelingen. Men was beducht voor de stroperigheid van het Hollandse poldermodel. Een ander scharniermoment was de opname van het Natuurontwikkelingsplan in het Memorandum van Vlissingen: daarmee stond de 'natuurontwikkeling' op de kaart.

Mijns inziens is er bij alle deelnemers (met name in het AOS) op een flexibele manier met het open planproces omgegaan.

De Adviesraad MKBA was goed georganiseerd, heeft goed gewerkt, de dingen waren bespreekbaar. De dingen die we wilden bespreken hebben we ook kunnen bespreken. Iedereen kwam aan bod, ook de ambtenaren. De mensen gingen op een ernstige manier met elkaar om en dat was aardig om waar te nemen, ook omdat ze totaal verschillend waren. Van de serieuze behoudende professor tot de sturende ambtenaar. Het was een goede mix van mensen. De samenstelling was evenwichtig. Het was een interessante groep, niet te groot, divers genoeg, met blijk van interesse om het geheel in het goede formaat te brengen. Interessant was ook dat het niet formeel was. De dingen die gevraagd moesten worden konden worden gevraagd en ieder kon zijn zegje doen op zijn eigen manier. De onderzoekers, de 'wetenschappers', wilden dat de antwoorden juist waren. Politici willen deze niet altijd horen. De antwoorden van de onderzoekers waren serieus.

Terugkijkend op ProSes kan worden gesteld dat er fatsoenlijk werk is afgeleverd, binnen een maatschappelijke context en binnen de daarvoor gestelde tijd.

Ik ben nauw betrokken geweest bij de werkzaamheden van PMR, dus ik was vertrouwd met de opzet van ProSes. De open planprocedure en de procesgestuurde besluitvorming zijn goede instrumenten om in korte tijd met veel spelers een gedragen resultaat te bereiken. De manier waarop ProSes dit heeft uitgewerkt gebruik ik vaak als voorbeeld in Europese projecten. Het overleg met de belanghebbenden was goed georganiseerd. Een dergelijke organisatie is nodig om sturing te kunnen geven aan een dergelijke ingewikkelde opdracht en om de timing te halen. Vooral Vlaanderen heeft hier baat bij gehad, want daar is zo'n manier van werken niet gebruikelijk. Vooral de ambtelijke diensten in Vlaanderen kennen niet die mate van georganiseerdheid zoals in Nederland. Het projectgericht werken is er niet zo ontwikkeld.

Over het algemeen is het planproces voldoende open geweest. Het was voor het gemeentebestuur van groot belang om eerder dan de burger te worden geïnformeerd. Voor de burger is de

gemeente immers het eerste aanspraakpunt bij vragen, kritiek e.d. Over het algemeen is onze gemeente voldoende betrokken geweest en voldoende in staat geweest om haar inbreng te hebben. Daar moet wel bij worden aangetekend dat onze gemeente waarschijnlijk een bijzondere positie inneemt. De discussie was hier al eerder begonnen: de gemeente heeft de visie reeds klaarliggen.

ProSes heeft ongetwijfeld een belangrijke bijdrage geleverd om het Scheldedossier, inzonderheid de verruiming van de vaargeul, te objectiveren. Dit is van uitermate groot belang omdat er in diverse middens nogal wat 'mythes' over de effecten van de diverse projecten uit de LTV bestonden. Een belangrijke bijdrage van het project is dan ook dat men er via wetenschappelijk onderzoek is in geslaagd om een aantal vooroordelen te ontkrachten dan wel sterk bij te sturen.

Een positief aspect was ongetwijfeld de gemengde Vlaams-Nederlandse samenstelling van het projectteam. Samen met de opname in het team van een aantal (ex)-medewerkers van diverse *stakeholders* heeft dit veel wederzijds wantrouwen weggewerkt en sommige bestaande vooroordelen gemilderd. Doorgaans waren ook de professionele vaardigheden van de leden van het projectteam van voldoende hoog tot zeer hoog niveau.

Het Overleg Adviserende Partijen (OAP) heeft nuttig werk geleverd en goede adviezen geleverd.

... tot kritische kanttekeningen bij de opzet en werking daarvan

Mij heeft de wijze waarop het proces is aangestuurd, namelijk door de TSC, wat verwonderd. De TSC is een ambtelijke club en geen bestuurlijk college. In Vlaanderen is het gebruikelijk dat dit soort projecten aangestuurd worden op bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld door de Vlaamse regering, het provinciebestuur of het gemeentebestuur. Ik vind het wat merkwaardig dat een ambtelijke club de leiding had over het planproces. De keuze van de procesarchitectuur is ook een politieke keuze. De wijze waarop de procesarchitectuur is vormgegeven, is immers in hoge mate determinerend voor de goede afloop van het project.

De vertrouwelijkheid heeft gewerkt, maar het was niet altijd even gemakkelijk. De werkgevers hadden eerder betrokken moeten worden. En met de kennis van vandaag zou er onderscheid gemaakt moeten worden tussen een bestuurlijk overleg en de belangenpartijen.

Het was een goede werkwijze, maar drie gescheiden niveaus zou misschien beter geweest zijn: bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk. Nu liepen die lijnen in het OAP dikwijls door elkaar, wat onduidelijkheid schiep. Bijvoorbeeld de havenscheper van Antwerpen en de gouverneurs en de gedeputeerde van de provincies brachten soms dingen aan die in een ander gremium thuishoren en dan wordt het zeer moeilijk voor een NGO om zich daarin te profileren.

Gedurende het project waren er erg veel vergaderingen: koepel, werkgroep, de adviesraad en ook nog verschillende vergaderingen in kleinere kring (bijvoorbeeld met VL/NL-ambtenaren). Dit kostte erg veel tijd en bracht een zware werkdruk met zich mee. De ervaring bij dit soort vergaderingen is dat slechts een klein deel van de groep in staat is inhoudelijke feedback te geven. De nadruk bij deze vergaderingen lag op het overdragen van onderzoeksresultaten naar de groep. Van enkele professoren uit de adviesraad kwam wél nuttige inhoudelijke feedback. Misschien is het nuttig om één adviesraad in te stellen die alle grote projecten begeleidt, waardoor de inhoudelijke kennis van zo'n groep groter is. Bij de werkgroep viel op dat de overdracht van informatie vanuit het GHA zeer goed verliep. Achteraf bleken alle tussentijdse vergaderingen wel bijgedragen te hebben aan de acceptatie door alle partijen van de resultaten van het onderzoek. Hierbij moet wel gezegd worden dat andere uitkomsten van het onderzoek mogelijk tot meer weerstand hadden geleid.

Hoofdaannemers van de kosten-batenanalyse waren het CPB en het VITO. De werkverdeling tussen deze twee partijen is zodanig gemaakt dat ieder bureau met zijn expertise aan de slag kon. De wens vanuit ProSes was dat samenwerkende bureaus samen de verantwoordelijkheid voor al hun rapporten zouden dragen. Dit is ook zo gebeurd. Het was de bedoeling dat beide partijen elkaars werk zouden controleren tijdens het onderzoek, maar in de praktijk was de samenwerking niet erg intensief, met name door het krappe tijdschema, de vergaderdruk en de grote hoeveelheid stukken. Op het gebied van 'veiligheid tegen overstromen' was het in het begin zeer onduidelijk welke rol het Vlaamse Sigmaplan hierin speelde. Pas later in het project werd dit duidelijk.

Het aanbesteden door ProSes van een onderaannemer voor een bepaald onderzoek heeft vier maanden langer geduurd dan gepland. De formele aanbestedingsprocedure moest worden gevolgd en dit kostte veel tijd. Het uiteindelijke tijdverlies kon worden beperkt doordat de onderzoeksresultaten reeds beschikbaar werden gesteld voordat het gehele onderzoeksrapport afgerond was.

ProSes was ook formeel de opdrachtgever van onderaannemers. Bij problemen met de onderaannemer hadden wij (aannemer) hierdoor geen 'stok om mee te slaan'. Dit zou voor ons prettiger hebben gewerkt. Dit laat onverlet dat ProSes bij problemen op dit vlak altijd goed en snel heeft ingegrepen.

Misschien had je het AOS in de procesarchitectuur kunnen missen. Ook op het gebied van onderzoek, zoals de gevolgen van de verdieping voor de morfologie, kon het AOS ten opzichte van het OAP weinig meerwaarde bieden.

Ik heb dit project vaak vergeleken met PMR, maar er waren ook duidelijke afwijkingen. Ik denk dat PMR meer een gezamenlijk proces kende, met een meer gelijkwaardigheid van de partners. Er was volgens mij ook meer tijd beschikbaar.

Minder duidelijk vind ik het verhaal tussen de rol van de Adviesraad en de Adviserende partijen. Wat hebben die met ons werk gedaan?

De samenstelling van ProSes (gedeeltelijk Vlaams/Nederlands) alsmede de ligging van het kantoor was goed gekozen. Helaas was er geen kandidaat van Aminal beschikbaar gevonden om deel te nemen aan ProSes.

Terugkijkend op ProSes kan gesteld worden dat de ervaring met PMR een voorbeeldfunctie had voor de opzet en werking van ProSes. Tot op zekere hoogte heeft dat goed gewerkt, maar misschien had de projectleiding te weinig oog voor de manifeste verschillen. Bij PMR waren de puzzelstukjes van geven en nemen veel makkelijker in elkaar te passen dan bij ProSes. Vooral het geven en nemen tussen Nederland en Vlaanderen zat behoorlijk scheef, in het bijzonder dan voor Zeeland. Misschien is daar bij de aanvang van het project te weinig aandacht aan besteed.

Over het open planningsproces en publicatiebeleid wil ik nog kwijt dat er op zich niets mis mee is, maar dat het soms ontbrak aan duiding over de status van de gepubliceerde rapporten en studies. Bovendien kan het geen kwaad om telkens de politieke gevoeligheid te checken bij de twee bewindslieden. Hoewel dient uitgegaan te worden van maximale transparantie, kan het om politiek-tactische redenen nuttig en nodig zijn om niet of pas later naar buiten te komen met tussentijdse rapporten of studies.

Een kritische bedenking bij het OAP zou kunnen zijn de vraag hoe uiteindelijk de partners in dat OAP bijeen zijn gezocht en wie dat voor zijn rekening heeft genomen. Het is een boeiende groep geworden maar de legitimiteit kan men, zeker aanvankelijk, in vraag stellen. In elk geval is uit de vele discussies één ding gebleken: de opzet om de techniekers en de ingenieurs regelmatig te confronteren met de beleidsmatig ingestelde bestuurders van het OAP is goed geweest. We hadden veel gemeenschappelijke vergaderingen en dat leverde goede resultaten op.

Over het algemeen is het projectteam 'geactualiseerd Sigmaplan' goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen binnen ProSes. Er zijn wel momenten geweest waarop de vraag rees: 'waar zijn ze mee bezig?' en 'wordt er niet te veel overhoop gehaald en te veel onderzocht'?

...met goed besef van de spanningen tussen processturing en lijnmanagement

Onze houding ten opzichte van ProSes stond voortdurend in het spanningsveld tussen behoefte aan controle en zekerheid, en bereidheid ruimte te geven aan de processturing en het daaraan inherente omgaan met onzekerheden. Huub van Zwam was gewend aan, en in zekere zin ook verwend door, het zelfstandig werken binnen PMR, onder meer door het hebben van een directe relatie met de minister. Dat had hij graag willen overplanten op dit proces, in plaats van te moeten rapporteren aan de Technische Scheldec commissie. Maar dat zat nu eenmaal niet in het Akkoord van Vlissingen. Als secretarissen van de commissie hebben we, ook in dat opzicht, steeds één lijn getrokken en waren we het met elkaar eens.

Als een van de belangrijkste momenten in het proces zie ik het begin van de projectorganisatie ProSes. Toen ging het erom de scope, de speelruimte, het budget, de totale projectbeheersing te bepalen voor ProSes. We hebben als lijnmanagers stevige gesprekken moeten voeren met de aangezochte projectleider, want die wilde vanuit zijn visie op processturing zijn eigen koers gaan varen. Als we niet in goed overleg tot heldere afspraken waren gekomen, dan hadden we een andere projectleider moeten zoeken. Het is waarschijnlijk een aspect van het succes van dit project dat wij er steeds in zijn geslaagd om het belang van het lijnmanagement in overeenstemming te brengen met de belangen van projectmanagement. Vooraf nadenken over wat we wilden, de juiste voorzieningen treffen voor het project, regelmatig met elkaar overleggen over de beheersbaarheid ervan, dat is allemaal van groot belang gebleken.

ProSes heeft soms een eigenzinnige koers gevaren. Zocht zijn eigen ruimte. De filosofie van Van Zwam was: 'Als er een probleem is moet dat nu op tafel. Nu oplossen. Als dat leidt tot een explo-

sie, dan moet dat maar. Dat hoort erbij en is nodig om de vereiste veranderingen te creëren.' Gezien vanuit het perspectief van de administratie is dat niet altijd verstandig. Wij wilden als opdrachtgevers van het proces ons niet uit elkaar laten spelen door ProSes, dat zijn eigen ruimte nodig had. Doorbreken van onze eensgezindheid zou de dood van het proces zijn geweest, omdat er genoeg middelpuntvliedende krachten zijn. Onze taak was om ervoor te zorgen dat het toch al ingewikkelde proces voor de bewindslieden niet nog moeilijker werd dan het al was. Dat leidde ertoe dat ProSes niet altijd even gelukkig was met de instructies die de Technische Scheldec commissie gaf. Dat was een constante in onze relatie met ProSes: altijd spanning. Ook de internationale dimensie gaf voedsel aan onze benadering. De Technische Scheldec commissie is dat al vele jaren gewend. Bij PMR speelde dat internationale indertijd echter niet.

ProSes had ook moeite met LNV als medeopdrachtgever. Vond het niet prettig dat meerdere mensen over de schouder van ProSes meekeken. Dat merkte je met name in de relatie naar de EU-Habitatrichtlijn. Dat was voor ProSes een moeilijke extra hobbel om op zijn juiste waarde te schatten en er mee om te gaan. ProSes gebruikte daarom graag het OAP om druk uit te oefenen op de Technische Scheldec commissie. Dat viel af en toe niet mee. Doe je je best om voor ProSes een omgeving te creëren waarbinnen ze rustig hun werk kunnen doen, en dan spelen ze de voorzitters of de organen tegen elkaar uit. Maar kennelijk zit dit spanningsveld ingebakken in de rollen die we jegens elkaar moeten spelen.

Het was duidelijk dat ProSes niet bezig is geweest met het laatste politieke eindspel (vertraging door koppeling met HSL-dossier). Zodra de OS 2010 was afgerond, werd het dossier uit handen van ProSes gehaald. Zo gaat dat nu eenmaal.

Persoonlijk heb ik geen problemen gehad met het onderscheid en de verschillende verantwoordelijkheden van de lijn- en de projectorganisatie. Met het open planproces evenmin. Hier en daar waren er binnen de Haagse lijnorganisatie wel mensen die daar meer moeite mee hadden. De lijnorganisaties hebben grosso modo hun rol goed kunnen spelen en ook een houding gehad van: 'het proces moet zijn beloop kunnen krijgen'. Er was weinig tot geen aandrang om in te grijpen: men heeft de verantwoordelijkheid voor het proces bij ProSes gelaten.

Het werk is gedaan door een aparte projectdirectie die binnen je eigen beheersgebied ligt. Dat medewerkers dat jammer vinden, daar merk ik zelf weinig van, als het al zou spelen.

De achterliggende gedachte van het Scheldeteam was een team te hebben die tijdens het project de beheersbelangen van het werk waar Rijkswaterstaat Zeeland verantwoordelijk voor is in de gaten houdt. En ook een counterpart voor ProSes; als ProSes ter ver gaat dan kunnen we tijdig bijsturen. Of dat helemaal gelukt is dat weet ik niet vanwege mijn vertrek. Voor de medewerkers van Rijkswaterstaat Zeeland was het een schok dat het project niet in huis was; niet meer van hen. Wij moeten ook iets hebben zeiden ze. Voor de invulling van het team moest ik op dat moment een afweging maken. Wat heb je in huis en hoe gaat hij/zij ermee om. Iedereen maakt wel eens beslissingen waarvan men niet weet of het de juiste is.

Over de kwaliteit van het eindproduct zeggen

Velen dat zij tevreden zijn

De kwaliteit van de OS 2010 is goed.

Ik ben ervan overtuigd dat ProSes in de voorbije jaren goed gefunctioneerd heeft. Dit was noodzakelijk om de Ontwikkelingsschets te kunnen opmaken. Vanuit de resultaten bekeken blijkt dat de studie grondig gebeurd is.

Na de start van het project Ontwikkelingsschets en na ProSes aanvankelijk met de nodige scepsis te hebben gezien, beschouwen wij het nu bereikte resultaat als: 'so far, so good'. Een definitief oordeel kunnen wij pas geven als de 'spa in de grond' kan in uiterlijk 2007. Die voorwaarde van 2007 is voor ons conditio sine qua non. Mevrouw Peijs heeft deze toezegging gedaan, en wij gaan ervan uit dat zij en de Nederlandse regering zich daaraan zullen houden.

Het bereikte resultaat (de besluiten) is binnen de gestelde voorwaarden het maximale wat bereikt kon worden en is waarschijnlijk al boven verwachting.

Ik meen dat de meeste tussenresultaten van voldoende kwaliteit zijn. Mogelijk is er bij de publicatie van het Natuurontwikkelingsplan qua volume van de plannen een te grote broek door ProSes aangetrokken, maar dit is later redelijk bijgesteld.

We staan ervan versteld hoe zo'n ingewikkeld proces in zo korte tijd en met een zo beperkt budget zo succesvol is afgerond. Als we daarop terugkijken, dan kunnen de volgende factoren wellicht een verklarende betekenis hebben.

- De Technische Scheldec commissie als instituut sinds 1948 is een goed draaiende club. Er is veel ervaring, een omvangrijk dossier sinds jaren en bekendheid met de internationale aspecten rond het beheer van het Scheldebekken.
- De vorige verdieping is een belangrijke hefboom geweest. Die heeft veel commotie gewekt in Zeeland wegens de noodzaak tot ontpolderen voor natuurcompensatie en de noodwet die daaraan te pas moest komen. Toen is de Commissie Leemhuis ingesteld om de zaak wat te laten afkoelen. De Langetermijnvisie is daarom in wezen geboren uit een politiek probleem in Zeeland, ook al was er toen nog geen sprake van een voorgenomen derde verdieping. In wezen heeft de commotie van die tijd het pad geëffend voor het succesvolle traject van de afgelopen jaren.
- De twee voorzitters van het OAP hebben voortreffelijk werk verricht. Dat is een goed koppel. Ze voelen elkaar prima aan. Ze weten waar de gevoeligheden liggen en gebruiken al hun ervaring om daar op een verstandige manier mee om te gaan.
- Iedereen die met dit proces begaan was, bleef investeren op het vlak van aandacht, inzet van mensen en van geld, gerichtheid op het halen van de beoogde doelen binnen de afgesproken tijd. Niemand wilde die dynamiek loslaten.
- De Technische Scheldec commissie hield zich tot 2001 eigenlijk alleen met water bezig. Met de Langetermijnvisie kwamen ook natuur en milieu erbij. De komst van LNV als medeopdrachtgever heeft daarom zeer nuttig gewerkt. Dat merkte je ook bij het totstandkomen van het Derde Memorandum op 11 maart 2005: minister Veerman heeft voor en achter de schermen hard meegewerkt om een en ander financieel mogelijk te maken. Het was daarom ook een plezierig extra aspect dat minister Peeters uitgerekend ook milieu in zijn portefeuille kreeg.
- Een van de succesfactoren was ongetwijfeld de korte lijnen naar de ambtelijke top, en van daar naar de politieke top. Hetzij naar de bewindslieden zelf, hetzij naar de kabinetten.
- Toevalsfactoren speelden ook een belangrijke rol. Balkenende komt uit Zeeland. Peeters kent Zeeland heel goed. Het klikte tussen Peijs en Peeters. Veerman kent Zeeland ook goed. Natuur zit zowel bij LNV als bij de portefeuille van Peeters. De betrokken gedeputeerde Kramer komt uit de milieuorganisaties.
- De wisseling van de legislaturen heeft nooit een echte dip in de politieke dekking gegeven. Het feit dat minister Stevaert het Memorandum van Kallo voorlegde aan het Vlaamse parlement was een meesterzet, en het feit dat het parlement dit memorandum unaniem goed-

keurde, heeft een bijzonder stevige politieke basis aan de Langetermijnvisie gegeven. Daarbij speelde commissievoorzitter Wivina De Meester een doorslaggevende positieve rol. In dat licht gezien is de politieke rol van het Nederlandse parlement afstandelijk geweest. Men zegt wel in Vlaanderen: 'In Nederland heeft het parlement de regering niet tegengesproken.'

De Ontwikkelingsschets 2010 is een goed product, maar wat wordt er straks effectief van uitgevoerd? Dan pas kan ik een eindoordeel vellen over de resultaten.

Wat er in de OS 2010 staat, biedt voldoende houvast om nu snel deze doelstellingen te formuleren. We weten ook al heel veel van het estuarium, de oorzaken van de achteruitgang en de oplossingen. Het is goed dat hier een datum op gekleefd is. In Vlaanderen zijn we voortvarend van start gegaan, nu Nederland nog!

In het begin van het proces lag er een opdracht aan ProSes om voor eind 2004 een Ontwikkelingsschets gereed te hebben, waarover eind 2004 ook een politiek besluit genomen kon worden. Deze opdracht is geslaagd, zowel inhoudelijk als qua tijd.

Deze opdracht betreft niet alleen het resultaat, maar ook het draagvlak dat is ontstaan. Het OAP heeft een unaniem advies afgeleverd. Dit is deels te danken aan de deelnemers en de voorzitters, maar ook deels aan ProSes en aan het totale proces. Het is dus een heel goed resultaat.

Het project is goed verlopen. Even is er paniek geweest, toen halverwege het project bleek dat nog maar dertig procent van de studies gebeurd was. Uiteindelijk is alles tot een goed einde gebracht.

Ik ben geen wetenschapper of ingenieur, maar voor mij kwamen de resultaten als bijzonder sterk over. Het is moeilijk om gaten te vinden in het document van de Ontwikkelingsschets 2010.

Gebleken is dat de LTV een solide basis heeft verschaft voor het werk aan de Ontwikkelingsschets. De gemeenschappelijke hoofddoelstelling is sterk richtinggevend geweest. Hoewel de LTV zelf een stuk is met een ambtelijk status en met een beperkt bestuurlijk draagvlak, is via de parlementaire behandelingen in Vlaanderen en Nederland, en het daarna vaststellen van het Memorandum van Vlissingen, een solide basis ontstaan.

De gemeenten wilden zo veel mogelijk maatschappelijk effect bereiken, gegeven dat er toch iets met de Schelde gaat gebeuren. Ik heb het gevoel dat we toch iets bereikt hebben voor de recreant, de burger en de boer. Het standpunt 'niet verdiepen' kun je beter omschrijven met 'geen nadelige effecten' op het gebied van veiligheid en natuurlijkheid. Door de verbeterde morfologische sturing zullen minder nadelige effecten ontstaan en er zijn eventuele herstelmogelijkheden afgesproken. Verder worden er geen veiligheidseffecten verwacht.

Het uiteindelijke resultaat kan vergeleken worden met het besluit rond de gaswinning in de Waddenzee; een compromis, waarbij ecologie en economie baat hebben.

Het Memorandum van Den Haag is een goed onderhandeld memorandum. Alle betrokken partijen in Vlaanderen hebben optimaal meegewerkt aan de opmaak van de tekst. De intense onderhandelingen op het niveau van de administraties hebben tot het gewenste resultaat geleid. Ik blijf geloven dat de oprichting van een Task Force in Nederland op ambtelijk niveau de volgende besprekingen zou vergemakkelijken.

Ik had me geen voorstelling gemaakt. Het document voldoet aan de verwachtingen (binnen de mogelijkheden). Men is het echt ergens over eens geworden.

De Ontwikkelingsschets die er nu ligt is werkbaar. Het is een symbolisch werkstuk. Nu moet er een concrete invulling aan gegeven worden.

De aandacht voor natuurontwikkeling in de ontwikkelingsschets is voldoende maar 'het houdt niet over'. Met het uiteindelijke voorstel kan men met geheven hoofd naar de Europese Commissie. Met minder aandacht voor natuur zou de EC er een streep doorzetten.

We zullen alle plannen in de toekomst blijven volgen. De haalbare marges worden gaandeweg het proces wel helder, waarbij ik geen angst heb dat er binnen die marges echte problemen zullen optreden.

Ik ben al vanaf 1994 bij dit dossier betrokken. Ik heb de discussies rond de tweede verdieping meegemaakt en hierbij was er een negatief gevoel achteraf. De procedure via een noodwet is ons opgelegd. Het verhaal speelde vooral op een hoger niveau. Daarna was ons verhaal: de volgende keer moet dit zorgvuldiger. Dit is nu wel gebeurd, al was het soms een rituele dans, waarbij verwachtingen gewoon uitkwamen. In mijn omgeving wordt soms gezegd dat het vooraf

al besloten was. Maar daarmee doe je jezelf te kort, vind ik. De zorgvuldigheid was nu het uitgangspunt. Dit was zeker het geval in het voortraject, al was er wel de druk om een besluit te nemen op een bepaald moment.

De kracht van de werkwijze van ProSes zit in de risicobeheersing. Welke factoren bedreigen het eindresultaat? Zijn er voldoende oplossingen gewogen? Hoe kunnen de risico's geminimaliseerd worden? Zonder ProSes had een product als de Ontwikkelingsschets nooit zo snel tot stand kunnen komen. Aanvankelijk was er argwaan: vertraging door Nederland om verruiming uit te stellen. Maar de werkwijze van ProSes heeft voor een andere houding tegenover dit dossier in Vlaanderen gezorgd. Opvallend is nu dat de landbouw in Vlaanderen als grootste hindermacht naar voren komt.

Langs de ene kant staat er niets in de Ontwikkelingsschets 2010 dan algemene formuleringen en zijn het geen beheersplannen voor het ganse estuarium gezien vanuit zijn complexiteit. Zij geven alleen op hoofdlijnen een aantal zaken mee. Anderzijds is het een enorme vooruitgang tegenover het verleden en geven ze een duidelijk kader voor de verdere uitwerking. Het zijn zeer goede teksten voor buitenstaanders maar voor zeer betrokkenen staat er niet veel nieuws in. Ze zijn niet geschreven voor insiders maar naar buiten toe geven ze zeer goed een aantal krijtlijnen weer. Het zijn bovendien geen compleet vrijblijvende teksten.

Het was de juiste manier om de verstandhouding tussen Nederland en Vlaanderen te bevorderen. Vlaanderen en Nederland hebben van elkaar geleerd. Het valt niet te ontkennen dat er een verschillende aanpak bestaat in Nederland en in Vlaanderen. In Nederland is de administratie sterker en bepalender aanwezig. In Vlaanderen wordt er iets meer gestuurd vanuit de politieke overheid.

We zijn tevreden dat het Memorandum van Overeenstemming binnen de vooropgestelde termijn is ondertekend.

Het Memorandum van Den Haag is een goed onderhandeld memorandum. Alle betrokken partijen in Vlaanderen hebben optimaal meegewerkt aan de opmaak van de tekst. De intense onderhandelingen op het niveau van de administraties hebben tot het gewenste resultaat geleid. Ik blijf geloven dat de oprichting van een 'Task Force' in Nederland op ambtelijk niveau de volgende besprekingen zou vergemakkelijken.

Over het algemeen een gunstig oordeel over het resultaat van het Project Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium. Het heeft de problematiek van het Schelde-estuarium in de actualiteit gebracht, de burger erkent dat er problemen zijn en dat heeft tot meningsvorming, gedachtenvorming en visievorming geleid.

Echte scharniermomenten zijn er niet geweest: het project heeft stelselmatig en gestaag voorde- ringen gemaakt. Daardoor bleek het over het algemeen mogelijk om de planning van het onder- zoek in het kader van het Geactualiseerd Sigmaphan hierop af te stemmen. Wanneer dat nodig was is het tijdschema aangepast. Door een paar 'wagonnetjes' los te koppelen kon grotere snel- heid worden gemaakt en kon worden aangesloten bij de fasering in tijdschema van ProSes.

Uiteindelijk zijn er in het kader van de Ontwikkelingsschets 2010 veel en redelijk vergaande besluiten genomen over de veiligheid tegen overstroom. Het had wellicht ook anders gekund en misschien zelfs wel sneller. Het besluit dat er nu ligt is goed onderbouwd en er is weinig tegen in te brengen.

... maar enkelen vinden dat het toch wel beter had gekund...

Het verhaal is goed begonnen: integraal bekijken en tot een gewogen oordeel komen. Maar ach- teraf ligt het accent wel erg zwaar op verdiepen alleen. Ik mis dan ook het evenwicht naar het behoud van de natuurlijkheid. We hebben een betere toekomst nodig, goede waterkwaliteit, kraamkamerfunctie. Dit geeft mogelijkheden voor natuur, recreatie en visserij. De komende fase zal hier meer invulling aan moeten geven. Nu liggen er kansen.

Ik schat de kwaliteit van de OS zeer hoog in. Dit neemt niet weg dat ik de vaagheid van de besluiten rond een aantal natuurprojecten, zoals de Durme en de Kalkense Meersen, blijf betreu- ren. Voorts betreur ik het feit dat in gans het proces en in elke nieuwe ontwerpversie van het besluit het natuurluik constant werd afgezwakt.

Voor ons was het goed dat het OAP bestond als parallel spoor, waardoor de gemeenten en de provincie konden meepraten in dit debat. Er is wel een raar compromis uit voortgekomen. De Zeeuwse wens was niet verdiepen en de opstelling van de haven van Antwerpen (met name Del- waide) was zeer bezwaarlijk te noemen. Toch hebben we een eensluidend advies kunnen berei- ken.

Achteraf bestaat er wel enige twijfel over de natuurprojecten: het zijn allemaal wel erg kost- bare projecten (juist ook in vergelijking met natuurontwikkelingsprojecten elders). Met het NOP is erg hoog ingezet bij de discussie in de regio. In zekere zin werden daarmee de weerstanden georganiseerd. Tegelijkertijd werd bij de natuurbeweging een hoog verwachtingspatroon gecre- eerd, dat niet kon worden waargemaakt. Niettemin is het uiteindelijke natuurpakket, dat in de definitieve schets is opgenomen, groter dan aanvankelijk verwacht.

De complexiteit (het werken met drie thema's) heeft een meerwaarde opgeleverd. Het heeft er wel voor gezorgd dat het plan globaal en abstract is. Zo globaal en abstract dat het moeilijk, zo niet onmogelijk, is om het plan juridisch te verankeren.

Uiteindelijk ben ik redelijk tevreden over het eindresultaat: sommige problemen moet je nu een- maal doormaken en kun je niet van te voren uit de weg ruimen. Er zitten wat betreft de kwali- ficatie van de ecologische effecten van de thans voorgestelde en van de vorige verdieping wel enige ongerijmdheden in. Bij de vorige verdieping is vooraf geconcludeerd dat er wel sprake zou zijn van te compenseren schadelijke effecten op het estuarium, terwijl voor de nu beoogde ver- dieping de voorspelling is dat de schadelijke effecten niet zodanig zullen zijn dat natuurcompen- satie geboden is ('geen significante effecten'). De feitelijk optredende effecten van de tweede verdieping zijn echter anders dan verwacht. Het is nog de vraag of dat verschil in kwalificatie van de effecten het gevolg is van voortschrijdend morfologisch, voortschrijdend ecologisch dan wel voortschrijdend bestuurlijk inzicht (of misschien gewoon de 'tijdgeest').

Mijn totaalindrukken van het proces zijn hoofdzakelijk positief. Er was in feite sprake van geïn- tegreerd gebiedsgericht beleid. Weliswaar zijn de ruimtelijke consequenties van het Sigmaphan onderbelicht gebleven en zijn die onvoldoende onderbouwd. Bij de invulling van de natuur in de Zeeschelde zijn er onmiddellijk relaties met de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen. Dezelfde gebieden worden meervoudig geclaimd. Dat heeft ook met de snelheid van het proces te maken. In de volgende fase moeten de ruimtelijke consequenties beter worden onderbouwd. Daar zitten ook juridische kanten aan. De RUP's (ruimtelijke uitvoeringsplannen) gaan de nieuwe producten van de vervolgfase worden. Van groot belang is dat Nederland en Vlaanderen een goede afstemming bereiken over de Hedwigepolder.

Kijkend naar ProSes vind ik dat de eerste periode van gezamenlijk onderzoek, met *joint fact-fin- ding*, goed gelukt is. Alleen de periode van omzetting van het onderzoek naar het beleid was erg

onduidelijk. Van buitenaf was het erg onduidelijk of je nog greep op het proces kon krijgen. Ik vraag me af of dit wel een georkestreerd proces was.

De vraag nu is hoe duurzaam het huidige resultaat nu is. En misschien moeten er nog wel enkele stappen over gedaan worden.

Over de kwaliteit van het besluit en het memorandum merk ik op dat er weinig wordt gezegd over de veiligheid tegen overstromen. Het valt op dat er bovenop het besluit met betrekking tot de Ontwikkelingsschets nieuwe zaken zijn geïntroduceerd, zoals de toegankelijkheid van het Kanaal Gent –Terneuzen. Verder blijf ik van mening dat het besluit over de Ontwikkelingsschets te vroeg of te snel is genomen vanuit het oogpunt van de actualisering van het Sigmaplan. Het is natuurlijk wel bekend dat verder uitstel niet kon omwille van de tijdsdruk op de verdere verdieping. En ik wil best erkennen dat de verdieping een onmisbare locomotief is gebleken om de actualisering van het Sigmaplan – gericht op het vastleggen van bijkomende overstromingsgebieden – in het juiste politieke spoor te houden. Maar het blijft wel jammer dat de besluiten betreffende veiligheid toch nog erg vaag zijn en daardoor vaak onnodige onrust en weerstand creëren. Wat we wel erg waarderen aan het samenhangende besluit van de Ontwikkelingsschets is dat daardoor de (estuariene) natuurontwikkeling een integraal onderdeel is gaan uitmaken van het geactualiseerde Sigmaplan. Het heeft er voor gezorgd dat AMINAL-Natuur zelf een betrokken en vragen partij is geworden en dus nu actief meetrekt aan de kar van het Sigmaplan. Dat was vroeger toch wel anders! Bovendien maakt dit de samenwerking met andere diensten zoals de Vlaamse landmaatschappij alsook de Administratie land en Tuinbouw een stuk directer en interactiever. Uiteraard moeten we dan wel accepteren dat het flankerende landbouwbeleid een steeds zwaardere stempel begint te drukken op het nieuwe Sigmaplan; maar dat moeten we er dan maar bijnemen.

Misschien nog het meeste moeite hadden en hebben we met het eenzijdig doordrukken van het Schelde-landschapspark. Er wordt op zijn minst de schijn gewekt dat het SLP een megafoon aanbiedt aan de gemeentelijke weerstanden tegen overstromingsgebieden. Anderzijds zien we ook mogelijkheden om dit nieuwe Schelde-platform te benutten op draagvlak te verbreden. Probleempunt blijft dat vanuit het oogpunt Sigmaplan het werkingsgebied van het SLP lang niet dat van het Sigmaplan afdekt.

Het Natuurontwikkelingsplan is in de openbaarheid gebracht en de algemene aanpak hoe er mee naar buiten te treden is niet beter dan vijf jaar geleden. De medewerkers van ProSes deden

wel hun best om het te laten slagen, maar het maken van draagvlak is weerbarstiger dan het project zelf. Ik had gedacht dat men zou proberen dit te voorkomen gezien het traject van de natuurontwikkeling van de tweede verdieping. ProSes is er niet in geslaagd om dit te voorkomen. De slag naar de regio heeft niet overal tot resultaat geleid. Misschien ligt ook niet aan het proces maar aan de mensen in de regio zelf. Mensen hebben ook problemen met het abstractieniveau van het project.

De LTV en de Ontwikkelingsschets moeten worden geplaatst in hun historische context. De Westerschelde is geen doorsnee project. De heel sterke opvattingen van Antwerpen over de vaarwegfunctie van de Schelde hebben geleid tot de tweede verdieping en tot compensatiemaatregelen in de vorm van ontpolderen die in de regio werd afgedwongen. Dat had op een heel andere manier moeten gebeuren. Eerst had heel duidelijk moeten worden gemaakt wat de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied zijn en hoe die doelen kunnen worden bereikt. Dáárover had het debat bij de tweede verdieping moeten gaan en niet enkel over ontpolderen. De burger begrijpt die discussie niet. Nederland verbergt zich achter de eisen van Brussel (Europese Commissie). De TSC zegt mensen in de regio heel weinig. De landbouw zit er ook niet in. De ZLTO zit wel in de OAP en kon daar ook zijn verhaal kwijt. Het OAP heeft dat goed opgepakt, maar bij de effecten van het advies van het OAP moeten nog blijken. Ik heb de indruk dat het advies van het OAP op een andere manier wordt meegewogen bij de besluitvorming over de Ontwikkelingsschets door de voorgestelde besluiten.

Ik heb de indruk dat in het project aanpak onvoldoende de verschillen en overeenkomsten van regelingen van beide landen in beeld hebben gebracht. Een landbouw-effect-rapportage had dit perfect kunnen doen en hierdoor was een gelegenheid ontstaan om een goed flankerend beleid te maken. Ook had Nederlandse ambtenaren dan beter in de gaten gekregen welke gronddruk er speelt in de grensregio en hadden hierover afspraken gemaakt kunnen worden in de vorm van besluiten. Nu wordt deze druk nog eens opgevoerd met een grensoverschrijdende visie tussen de gemeenten Beveren en Hulst en Antwerpen. Dit bevordert het draagvlak voor maatregelen in Zeeuws-Vlaanderen niet. Projectmatig denken houdt niet op bij de grens.

...terwijl anderen de bijvangst ook belangrijk vinden

De belangrijkste bijvangst van het project is dat het denkwerk op gang is gebracht, ook bij de burgers. Iedereen begint nu aan visievorming te doen. De discussie in de raad is mede dankzij de schets gestart. Verder heeft het project uiteraard ook de basis gelegd voor het Schelde-Land-

schapspark. Voorts is het besef groeiende dat het 'leven langs de Schelde' meer is dan natuurbehoud: het gaat ook om de cultuur-historische waarden, de gebruiken, de traditie enzovoorts. Ook die vragen om aandacht!

ProSes is uniek en vernieuwend gebleken. De traditionele formele manier waarop men in de regio (Vlaanderen en Nederland) met elkaar communiceerde is doorbroken. Daarmee is ook de basis gelegd voor nieuwe vormen van grensoverschrijdende samenwerking op vele terreinen (havens, bedrijfsleven, waterhuishouding enzovoorts). Dat is een belangrijke 'bijvangst' van het proces geweest. Meer dan ooit staat de vraag centraal 'wat kunnen we voor elkaar betekenen?' Wat betreft de haven zou het interessant kunnen zijn om vanuit regionaal-economisch oogpunt een studie te laten doen naar de effecten van de ontwikkeling van de haven van Antwerpen voor de Zeeuwse regio. De MKBA biedt slechts een beeld op nationaal niveau.

Als OAP hebben we ook de ambassadeurs erbij gehaald. Wij gaven hen alle informatie en kregen daarvoor in ruil terug de informatie over de andere belangrijke dossiers. Dat gaf een breed veld, het besef dat de context veel breder was dan alleen de Westerschelde. De ambassadeurs hebben verder een goede rol gespeeld in het masseren van gevoelige verhoudingen, bijvoorbeeld door Zeeland voor te stellen het 'nee, tenzij' om te buigen in een 'ja, mits'. Het zou een goede zaak zijn als aan de ambassadeurs zou worden gevraagd om eens na te gaan wat volgens hen de 'bijvangst' van dit proces is geweest. Die is misschien nog groter dan de 'hoofdvangst'.

Als bijvangst zou ik de verbeterde Nederlands-Vlaamse contacten tussen ambtenaren willen noemen.

De onafhankelijkheid binnen de procesarchitectuur was belangrijk

Bij het concipiëren van dit project is nadrukkelijk afgesproken dat de Technische Scheldec commissie en het Overleg Adviserende Partijen onafhankelijk van elkaar zouden staan. Dat er dus geen relaties en contacten zouden zijn. Wij wilden ons als Technische Scheldec commissie hoe dan ook blijven profileren als werkinstrument van de ministers. Op die manier kon het OAP in volledige onafhankelijkheid adviseren aan de ministers. Daar zijn wij nooit tussen gaan zitten. Die relatie hebben we zuiver gehouden en dat heeft goed gewerkt. Iets anders was de verhouding tot ProSes. De Technische Scheldec commissie was opdrachtgever van ProSes. Dus ProSes moest rapporteren aan de Technische Scheldec commissie. Dat is niet altijd verlopen zoals dat eigenlijk

zou moeten. ProSes heeft een paar maal een eigen koers gevaren, te vroeg in de openbaarheid getreden en zelfstandig stukken naar buiten gebracht die irritatie en opschudding hebben veroorzaakt. Het heeft ons als voorzitters van de Technische Scheldec commissie de nodige inspanning gekost om de gemoederen weer tot bedaren te brengen. Het waren stukken die Vlaanderen deed twijfelen aan de ambtelijke wil van Nederland om die verdieping te realiseren. Ik begrijp dat ProSes ruimte wilde hebben om grenzen te verleggen, maar ik blijf erbij dat bij het zoeken van die ruimte de Technische Scheldec commissie niet genegeerd had mogen worden. Ook de nieuwe ProSes-organisatie 2010 zal zich moeten realiseren dat zij niet sturend is, maar dienstbaar aan de wensen van de ministers en aan de instructies van de Technische Scheldec commissie.

Ik vond het een heel goede werkwijze: een projectorganisatie onafhankelijk van de *stakeholders*, grensoverschrijdend en bouwstenen aandragend. Het OAP heeft er zijn voordeel mee gedaan. Stap voor stap heeft men inzicht gekregen in de wederzijdse standpunten en belangen. Hierdoor is de benodigde integraliteit gegroeid. Buiten de natuur- en milieubeweging was er aanvankelijk heel weinig geloof in de mogelijkheden van een akkoord. Daarvoor waren de vooroordelen te groot.

De rol van de administratie (Aminal-natuur) vond ik enigszins merkwaardig: hoewel ProSes ook in opdracht van Aminal werkte, moesten we toch ook onafhankelijk advies geven op de tekstvoorstellen (S-MER, OS 2010).

Als voorzitters van het OAP hadden we – bij wijze van serieuze grap – afgesproken dat de Nederlandse voorzitter de Vlaamse belangen, en de Vlaamse voorzitter de Nederlandse belangen zou behartigen. Natuurlijk is er van belangenbehartiging geen sprake geweest in die zin dat onze onafhankelijkheid geen grenzen kende. Ze hield niet op bij de grens.

Waar ik benieuwd naar ben: had ProSes goed nagedacht over de samenstelling van het OAP met de keuze van voorzitters en secretaris? Met de voorzitters is dat wel goed gekomen, maar zij waren eerder benoemd dan de partners. Als natuurbeschermingsorganisatie zagen we hen daarvoor niet zonder meer als 'van ons'. Als je als OAP je voorzitters zelf kiest, is dat anders. In die zin moesten Baldewijns en Hendriks hun positie eerst nog veroveren. Bij de secretaris heb ik nu wel de vraag: 'waar staat die?' Heeft hij met de aangedragen ideeën integer gehandeld of zat er toch zijn eigen mening tussen? In mijn beeld is dit niet zo. Het blijft natuurlijk een hele moeilijke opgave en hij stond er alleen voor. In de praktijk leunde hij sterk op ProSes. Maar de opzet was

een duidelijk onafhankelijk secretariaat. Wat mij betreft mogen we er uit leren, dat een secretariaat voldoende middelen moet hebben om zelfstandig te kunnen opereren.

Vanaf het begin bij het opzetten van het project hebben we geprobeerd er een gezamenlijk project van te maken. De achterliggende gedachte was: kijk in de toekomst en waar ben je het over eens (LTV). Wellicht kun je daardoor de tegenstellingen op kort termijn overwinnen (Ontwikkelingsschets). Het was belangrijk dat de projectgroep een onafhankelijke positie had en niet rechtstreeks onder de HID viel. De HID heeft al twee petten op in de TSC namelijk beheerder van de Westerschelde en vertegenwoordiger van DG RWS. Het project hoorde thuis onder DG Water omdat het over beleid ging. De leerervaringen van de LTV en PMR is benut in de organisatie-structuur van ProSes. Volgens mij zijn we daarin redelijk geslaagd. Het feit dat aan Vlaamse zijde men een andere werkorganisatie en cultuur heeft maakt het wel moeilijker.

De neutraliteit / professionaliteit van ProSes scoort hoog

ProSes heeft de onafhankelijke rol goed gespeeld; bij ProSes was het proces uitstekend geregeld. Goede rol van de directeur: 'Iemand die tegen de organisaties durfde in te gaan.' ProSes heeft scherp vastgehouden aan de rol waarvoor ze er was. Dat liep voortreffelijk.

Los van verwondering over de procesarchitectuur, vind ik dat de invulling van de LTV en de Ontwikkelingsschets met het uitgevoerde onderzoek en de rol van ProSes daarbij voor de begeleiding van het planproces, bijzonder professioneel is verlopen. Ik heb verschillende workshops en bijeenkomsten bijgewoond en ik was over de kwaliteit ervan behoorlijk onder de indruk. Dat moest ook wel, omdat de missie van ProSes heel dringend was. Ik vind dat ProSes erin is geslaagd om in heel korte tijd in deze ingewikkelde materie geheel verschillende partijen op het gebied van veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid, op één lijn te krijgen. Ik was onder de indruk van de professionaliteit en de snelheid van werken. Als ik dat vergelijk met een ander project, zoals het strategisch plan voor de linker Schelde-oever (SLO), dan constateer ik dat we dáár langer mee bezig zijn. Zowel voor de Ontwikkelingsschets als voor het SLO betekent het wel dat de plannen op strategisch niveau ontwikkeld zijn en dat er nog een hele weg te gaan is om deze operationeel te maken in de vorm van juridisch bindende besluiten.

Over het geheel genomen vind ik dat ProSes een knap staaltje van professionaliteit heeft geleverd.

Ik heb ProSes ervaren als een goed functionerend team. Ik heb alle lof voor de wijze waarop ProSes als team naar buiten trad. Degelijk en neutraal. Het is van erg groot belang dat die kwaliteit ook in het vervolgtraject behouden blijft.

Ik vind dat ProSes de integraliteit van de Ontwikkelingsschets goed heeft bewaakt en dat er evenwicht is tussen de verschillende maatregelen. De veiligheid tegen overstromen in Zeeland is er misschien wat bekaaid afgekomen, maar dat hangt weer samen met de constatering dat daarvoor in 2010 géén extra maatregelen nodig zijn. Het Sigmaplan in Vlaanderen is een parallel project geweest. Voor ProSes moet het erg lastig zijn geweest om dat parallelle spoor goed af te stemmen op de Ontwikkelingsschets.

Een samenwerkingsverband met Vlaanderen, zoals de Euregio Scheldemond, heeft nooit echt goed gewerkt, omdat er gezocht moest worden naar onderwerpen. Je moet werken vanuit een gezamenlijk probleem en de wil om een gezamenlijke oplossing te vinden. Daarom heeft ProSes ook goed gewerkt.

ProSes heeft op een integere manier gewerkt, geen spelletjes gespeeld. Zij stelden zich niet op met een air van 'wij weten het allemaal al', maar vroegen om mee te denken. Ze waren niet te beroerd om de problemen en oplossingen vaak uit te leggen. Het is nu zaak om de open einden ook boven water te houden in het vervolg.

Ik ben vragende partij voor een integrale benadering, doch zonder het nodeloos verzwaren door randdossiers, waarbij iedereen zijn of haar rol correct invult. ProSes heeft dit zeer goed gespeeld door nodeloze verruiming zoals KGT, externe veiligheid, visserij, enzovoorts niet mee op te nemen en bij de hoofddoelstellingen te blijven. Veel mensen in het OAP hadden het daar blijkbaar soms wat moeilijk mee en kregen de neiging om alleen op te komen voor hun hoofdbelang en de rest eerder vaag te willen invullen. De voorzitters en ProSes hebben dit goed opgevangen.

Volgens mij verliep de samenwerking binnen ProSes erg goed. Als er al problemen waren, werd dit intern geregeld. Correctie van buitenaf (door mij bijvoorbeeld) was niet nodig. Het bureau kende zijn missie.

ProSes is erin geslaagd om het gevoel te laten ontstaan dat beide landen samen met alle belangen rekening gehouden hebben. De politiek had de steun van deze organisatie nodig, vooral in

Nederland. In Vlaanderen durft niemand aan de haven te komen. Voor de natuurontwikkeling heeft ProSes ook geholpen. Eerst was Patrick Meire een roepende in de woestijn.

ProSes was een onafhankelijke opdrachtgever. Het was duidelijk dat ProSes de uitkomst van het onderzoek niet in een bepaalde richting probeerde te duwen. De enige druk die vanuit ProSes werd uitgeoefend, was tijdsdruk. De projectleider van de kosten-batenanalyse vanuit ProSes was inhoudelijk goed op de hoogte en dit vergemakkelijkte de samenwerking. Door deze inhoudelijke kennis van ProSes kon er geanticipeerd worden op mogelijke problemen. Dit zowel in de richting van partijen waarmee werd samengewerkt, als ook in de richting van belanghebbende partijen. Bij conflicten tussen partijen fungeerde ProSes als mediator.

De organisatie ProSes heb ik als prettig ervaren. Ze staan open voor een ander perspectief c.q. kijk. De samenwerking met Paul Post en Linda van Oevelen in verband met de workshop verliep ook prima. De vertraging van de workshop lag niet aan hen, maar aan de agenda's van de genodigden. De genodigden waren afkomstig van verschillende disciplines die geen belang hebben bij de uitkomst van de sessie. Draagvlak bij de burgers is erg belangrijk.

Mijn gedachte is dat de interne productie van ProSes goed is geweest. De medewerkers waren gemotiveerd en wisten waar ze over spraken. De zwakte zat in het externe functioneren. Inspraakavonden heb ik zelf niet bezocht; voor zover ik weet zijn er geen echt schokkende dingen gebeurd.

Van Zwam heeft een belangrijke rol gespeeld in het proces, hij was een goede directeur. Onderweg heeft hij wel eens weerstand opgeroepen, maar er is sprake van een goed einde. Nu Van Zwam vertrekt heb ik de vraag of dit wel goed blijft gaan. En die vraag heb ik niet alleen.

Misschien mocht ProSes nog wat meer opvallen bij de grote communicatiemomenten, bijvoorbeeld bij de uiteindelijke ondertekening van het besluit. Aan de andere kant respecteer ik dat er op sommige momenten bewust niet naar de pers wordt toegestapt, omdat radiostiltes soms nodig zijn om tot een akkoord te komen. Als journalist van een krant die duidelijk aan een stad gebonden is die vragende partij is voor de verdieping, moet je je bovendien voortdurend afvragen of het doorbreken van dergelijke radiostiltes – bijvoorbeeld door met ene primeurtje uit te pakken – wel opweegt tegen het 'staatsbelang' dat met dergelijke beslissingen gemoeid is. Toch heb ik niet de indruk dat mijn berichtgeving zich al te veel heeft aangetrokken van al die gevoeligheden. Ik heb gewoon geprobeerd om het hele palet aan meningen en opinies te weerspiege-

len die leven rondom dit ingewikkelde dossier. Dat daarbij ook tegenstanders van de verdieping aan bod kwamen moest dan maar voor lief genomen worden. In dat opzicht heeft er bij de Gazet van Antwerpen geleidelijk aan wel een omslag plaatsgevonden. Een omslag van diepgeworteld wantrouwen tegen organisaties als ProSes tot gaandeweg meer respect en begrip voor de projectmatige aanpak waarvoor was gekozen.

Ik had nooit gedacht dat het zou lukken. Het blijkt dat het door de bijzondere aanpak van ProSes toch is gelukt. De neutrale rol was daarbij duidelijk van groot belang. Ik was niet direct betrokken bij het proces, maar heb wel contact gehad met Vlaamse OAP-leden.

Toen ProSes werd opgestart was er nog geen geld beschikbaar. Ik heb toen als HID 3 à 4 miljoen euro uitgegeven waar geen dekking voor was. We hebben op dat moment de financiering voor Nederland en Vlaanderen voor onze rekening genomen. Het is erg belangrijk dat je gewoon kunt beginnen en niet moet wachten op het geld. En kunnen omgaan met mensen die roepen dat je al moet beginnen en nog geen geld beschikbaar stellen, maar wel een accountantsverklaring verwachten. Huub heeft dit goed opgepakt. Bij bezuinigingen op het budget durfde hij ook de consequenties te noemen. Hij is niet alleen vaardig in netwerken maar hij kan ook goed met spanningen omgaan. Als hij niet druk had uitgeoefend in het begin van het project dan had het veel langer geduurd voordat het opgestart was. Hij weet, dat je, als je een team opstart, de sleutelposities goed moet invullen. Het project kreeg een vliegende start door het meenemen van medewerkers van PMR. Dat is prima als de medewerkers maar niet telkens naar PMR refereren. Er moet een hoop geregeld worden; je moet ook durven een stukje risico te nemen. Een beslissing is vaak beter dan geen beslissing.

De vraag of ProSes onafhankelijkheid heeft betracht, zou ik voor Nederlandse zijde van de organisatie wel positief willen beantwoorden. Alhoewel ik het jammer vind dat er geen ambtenaren bij het proces betrokken zijn die meer ervaring hebben met de problematiek die in deze specifieke grensregio al jaren speelt op meer vlakken dan alleen de Westerschelde. Zelf ben ik opgegroeid aan de grens en heb hiervoor de verschillen en overeenkomsten beter in beeld dan de gemiddelde Nederlander die eerst moeite moet doen om zijn Vlaamse collega te verstaan. Daarnaast vind ik het slecht dat er geen landbouwkundige kennis in het project is betrokken.

Het is zeer belangrijk te beschikken over mensen met veel ervaring om de complexiteit aan te kunnen. Bij ProSes zaten dergelijke mensen. Ook belangrijk is dat de ouderen hun ervaring aan de jongeren kunnen doorgeven; dat gebeurde bij ProSes.

Hoewel het projectbureau als gevolg van rekruteringsproblemen eerst een aarzelende start kende, hebben de projectleiding en het projectteam achteraf wel een opmerkelijk grote daadkracht aan de dag gelegd, vooral tijdens de 'eindsprint' in de periode augustus-november 2004.

De projectleider heeft in positieve zin een zwaar stempel gedrukt op het project. Hoewel iedereen zijn eigen agenda had is voortdurend het algemeen belang vooropgesteld geweest. De projectdirecteur heeft er door zijn enthousiasmerende aanpak in belangrijke mate toe bijgedragen dat mensen aan de slag gingen.

... maar sommigen hebben bedenkingen

De timing is wel gehouden en dat is goed, maar vanuit ProSes is steeds geargumenteed om de timing te kunnen rekken en indien deze niet verlengd werd dat het product smaller zou worden. Dat was verkeerd.

Bij ProSes werd er een gigantische hoeveelheid papier geproduceerd. Het was de Nederlandse aanpak van PMR die door de Vlamingen hun strot werd geduwd. Hadden we het op zijn Vlaams gedaan, dan was er minder papier geproduceerd maar waren we er ook gekomen. Het resultaat van de drie boeken (Ontwikkelingsschets, Strategische MER en de MBKA's) is overigens wel goed, daar zijn geen problemen mee.

Het krappe budget werd steeds als een argument aangehaald maar als je alles te samen bekijkt dan is veel geld gespendeerd aan zaken die niets met het studiewerk te maken hadden. Laten we eens kijken, tijdens de inspraakavonden waren een koffietje en een pintje meer dan voldoende geweest, maar waarom dan nog al die taarten? Het geld verspild aan communicatie zoals die vliegtuigen en helikopters. Een reis met de fiets voor de geïnteresseerden zou meer gevoel voor het studiegebied hebben opgeleverd dan vanuit de lucht. Die bureaus in Bergen op Zoom is echt zand in de ogen gooien van administraties die het met krappe budgetten moeten doen. Een chauffeur en een grote auto voor een projectdirecteur die groter is dan die van een eerste minister in België was dit allemaal nodig? Het komt er gewoon op neer dat er heel veel imago opgebouwd is en dat dit kwalijk gewerkt heeft voor de thuisdiensten.

Ik denk ook aan die dakpanconstructie; dat was een goede gedachte. Maar wat zien we? Ze zitten daar te wachten tot maart om die daadwerkelijk van de grond te krijgen. Ze wachten het

Nederlandse besluit af. Mochten we op zijn Vlaams gewerkt hebben in analogie met het Sigmaplan en de verdieping, wel dan waren we nu al veel verder geweest. Dat is allemaal spijtig.

Van het hele ProSes-tijdperk houd ik geen bijzondere negatieve of positieve ervaringen over. Met de meeste ProSes-teamleden waren er goede contacten, maar met een enkeling lag dat toch wat moeilijker. De reden was het eigengereide optreden, waarbij wij ons afvroegen in welke mate dat nog werd aangestuurd vanuit de ProSes-directie.

ProSes trad eigengereid op en dat kan wel nuttig geweest zijn in het voortraject. Maar in het vervolg, neen! Er traden in het verleden al spanningen op in het geven van opdrachten vanuit ProSes aan de mensen van de moederorganisaties. Ik kan stellen dat het dominant optreden, met alle eraan gekoppelde luxe waar de ProSesmedewerkers mee opereerden, niet ten goede kwam aan de beleving bij de mensen op het thuisfront.

Als je de vraag stelt of ProSes naar de toekomst nog toepasbaar is, dan zeg ik neen. Het is veel te omslachtig en ik zie zoiets veel liever uitvoeren door de mensen van de reguliere organisaties. Deze moeten dan binnen de organisatie kunnen vrijgesteld worden of parttime opereren voor die specifieke opdracht. Een apart klein clubje dat werkt via de DG is niet zo een goed idee. Het te veel isoleren van een clubje leidt tot niet veel goeds. Je hebt er geen enkele controle meer op, onder andere budgetten en de gebondenheid met de eigen administratie is er niet meer. Ze kunnen geen integratie meer creëren. Ik heb echt zoiets: als het werk gedaan is, laat ze dan maar terugkomen. Anders krijg je zoiets van een interne zelfbevruchting om maar werk te blijven zoeken als excuus om de stap naar de eigen dienst niet te zetten, met als gevolg dat het een hobbyclubje wordt dat projecten uit zijn duim zit te zuigen. Ik neem als voorbeeld maar de filosofische gedachte van een volgende verdieping.

Normaliter diende het projectteam correct de opdrachten van de Nederlandse en Vlaamse regering, zoals vastgelegd in het Memorandum van Vlissingen, te volgen. Eénmaal heeft het projectteam de trappers verloren toen het op eigen initiatief afweek van de door de regeringen gevraagde te onderzoeken scenario's (namelijk 12,80 m en 13,10 m getijdenongebonden diepgang) en daarbij zelf een afwijkend en voor Vlaanderen nadelig scenario (12,5 m diepgang) liet onderzoeken. Dit was des te schrijnender omdat men expliciet weigerde een vergelijkbaar scenario met een grotere diepgang te onderzoeken (met name 13,40 m diepgang). Dat riep vragen op bij de onbevooroordeeldheid van de projectleiding.

Soms bestond enige twijfel bij de objectiviteit van een medewerker van het projectteam. Toch meen ik dat zowel de projectleiding als de groepsdiscipline in dit verband tijdig hebben bijgestuurd waar nodig.

Wat het strakke tijdpad betreft

Hadden velen niet anders gewild ...

Zonder tijdsdruk was dit niet gelukt. Dan was men nu nog aan het studeren geweest. ProSes heeft geen tijd gekregen om zich te vervelen. En als je de hele periode bekijkt, vanaf het ontwerpen van de Langetermijnvisie met het Streefbeeld 2030 tot nu toe, dan hebben we toch vijf jaar lang gestudeerd. En daar komen nu nog twee jaar bij voor de procedures, zodat pas in 2007 de echte verdieping kan beginnen. Dat is toch ook wel erg lang. Dus ik heb niet zoveel moeite met die tijdsdruk die op het proces is gelegd. Ook in psychologische zin is die druk belangrijk geweest. Het is nu bewezen dat het kan, dat het mogelijk is om binnen de gestelde tijdslimieten een dergelijk gecompliceerd werk tot een goed einde te brengen. Omdat we de termijnen van het Akkoord van Vlissingen gehaald hebben, schept dat het vertrouwen dat we de nieuwe termijnen van het Akkoord van Den Haag ook gaan halen. Dat vertrouwen heb je jegens elkaar nodig, omdat zeker ook Vlaanderen niet kan leven met de onzekerheid van wanneer die verdieping er nu eindelijk eens kan komen. Dus ik hecht zeer sterk aan het vaststellen van duidelijke deadlines en daaraan vast te houden.

Ik vermoed dat de TSC, en in het kielzog de bewindslieden, een belangrijke rol in de bewaking van het tijdschema hebben gehad, maar dat moest wel uitgevoerd worden door ProSes, wat redelijk lukte.

Dit tempo lag zeer hoog, maar gezien de tijdsdruk kan niemand klagen over de kwaliteit van het resultaat. Dit ligt boven de verwachtingen. De tijdsdruk speelt vooral op het niveau van de onzekerheden. Die hadden kleiner kunnen zijn als er meer tijd geweest was. De besluitvorming is hier echter zeer goed mee omgegaan, zodanig dat die onzekerheden de zaak niet zullen kunnen vertragen.

Onder grote tijdsdruk is het product totstandgekomen en ProSes heeft zich, ondanks alle complicaties, aan het afgesproken tijdpad gehouden. Ook de inhoud was goed.

Ik stel vast: het werken onder tijdsdruk heeft gewerkt, er was voldoende voortgang. Er ligt nu iets op tafel, waarvan de kwaliteit zo goed is dat er politieke besluitvorming over kan plaatsvinden. Niemand zegt: in die MKBA of de Vogel- en Habitattoets schiet je zo een gat. Dat er intern RWS wel commentaar was, is voor mij geen aanleiding om het anders gedaan te hebben.

De tijdsfactor is gedurende het hele proces een bepalende factor geweest. Daar was geen discussie over mogelijk. Met name bij de eindbespreking over de richtlijnen leidde dit tot spanningen, wanneer van de zijde van de projectdirectie werd gesteld dat er geen tijd (en geen geld) was voor een uitbreiding van het onderzoeksprogramma. Niettemin was er ook wel eens wat méér mogelijk dan aanvankelijk was voorgespiegeld. Zo bleek bij het morfologisch onderzoek een uitbreiding van het onderzoeksprogramma uiteindelijk wél mogelijk.

Er is in een fors tempo gewerkt waarbij verschillende onderzoeken gelijktijdig liepen. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten-batenanalyse en de MER. Door goede communicatie is informatie op de juiste tijdstippen uitgewisseld zodat geen vertraging is opgetreden.

Het hoge werktempo en het strakke tijdschema zijn niet uniek voor dit project: dat is al meer vertoond. Het tijdschema zette druk op de voortgang. De kwaliteit van het eindproduct was ook niet hoger geweest wanneer je bijvoorbeeld nog een jaar extra had gehad. Het verrichte onderzoek is voldoende geweest om dit besluit te kunnen onderbouwen. Misschien had het onderzoek op onderdelen wel globaler en abstracter gekund.

In de praktijk bleken de TSC én het OAP ('Antwerpse lobby') de bewakers van het tijdpad. Dus niet alleen de schrik van Antwerpen, maar ook het adagium 'afpraak is afspraak' (TSC) speelde hierbij een rol. De moeilijke start – geen mensen en geen middelen – heeft niet echt tot bezorgdheid geleid: 'we lopen het wel weer in!'

Door het hele team is er heel constructief nagedacht om binnen het scherpe tijdschema te blijven werken. Dit heeft geleid tot een soms wat pragmatische en praktische uitwerking van het werkpakket. Zowel door het consortium als door de opdrachtgever is regelmatig overleg gepleegd.

Op zich is het scherpe tijdpad geen probleem. We zijn dit wel gewend uit andere projecten. We hadden vooraf een hoog ambitieniveau neergezet: 'wetenschappelijk onderbouwd' moest het werk zijn. Maar niet over alles is voldoende kennis beschikbaar. Het doel van een MER is ook om

met bestaande, beschikbare kennis onderzoek te doen. Ook hebben de limitatieve middelen (tijd, geld) ons beperkingen in het onderzoek opgelegd.

Het meest merkwaardige van alles is dat het allemaal gelukt is, want het opstellen van die OS 2010 binnen een zo korte tijdspanne was toch niet niets.

Gecombineerd met de koppeling van de drie thema's werd de tijdsdruk van het project als een voordeel ervaren.

Het OAP heeft ons inziens in het algemeen goed gefunctioneerd. Naar de belangen en naar de argumenten van het Havenbedrijf werd in het algemeen goed geluisterd. Thijs Kramer, die aanvankelijk kloeg over onze 'onwelvoeglijkheid' omdat wij de spa in de grond in 2007 als *conditio sine qua non* beschouwden, kwam terug op gemaakte afspraken binnen het OAP. In die vergadering eiste Thijs Kramer meer tijd om maatschappelijk draagvlak voor de besluiten te verwerven. Daarmee bracht hij het afgesproken tijdpad voor de besluitvorming over de Ontwikkelingsschets in gevaar. Maatschappelijk draagvlak krijg je niet, maar daar bouw je aan. Wij hadden naar aanleiding daarvan een krachtiger signaal van ProSes verwacht. Wij meten ons ook geen oordeel aan over het geld dat naar Zeeland gaat als compensatie voor de Ontwikkelingsschets. Wel waar-schuwen wij er uitdrukkelijk voor dat een en ander de start van de verruiming in 2007 niet in de weg mag staan.

... maar sommigen vinden dat het de kwaliteit heeft geschaad

Bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderzoek...

Het zeer strakke tijdschema was begrijpelijk maar verwerpelijk. Enerzijds is een strak tijdschema nodig, anders duurt het honderd jaar, maar over deze termijn is niet nagedacht. De korte termijn werd puur politiek gekozen. Bij zulke korte termijnen kunnen er fouten optreden die later voor problemen kunnen zorgen. Een termijn van drie jaar zou beter zijn geweest. Een veel langere termijn geeft ook geen meerwaarde. Wat wel vastgesteld moet worden is dat de Zeeschelde te weinig in het geheel is opgenomen. Zo is het getij te Temse de laatste tien jaar met tien cm. gestegen zonder dat daar veel aandacht aan besteed is. Ook de baggeractiviteiten rond het Deurganckdok zijn niet meegenomen. Dit is in feite kwaliteitsverlies, veroorzaakt door het krappe tijdschema.

De snelheid waarmee het strategisch plan voor het Schelde-estuarium door ProSes is opgesteld, heeft onvermijdelijk tot gevolg dat er wel wat in de vlakte gewerkt is en dat het onderzoek soms zo globaal is geweest tengevolge van het gebrek aan tijd, dat ik vrees dat in het vervolgproces zal blijken dat niet alle resultaten van het uitgevoerde onderzoek houdbaar zullen zijn. Aanvullend onderzoek zal dan toch de nodige tijd vragen. Als voorbeeld noem ik het onderzoek naar de morfologische invloeden. De vertaling van de onderzoeksresultaten – met daarin nog veel leemten in kennis – naar politieke standpunten daarover, is naar mijn mening te snel gegaan. Misschien is de nu optredende vertraging in de politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets daarvan wel een bewijs.

De timing voor het maken van de OS 2010 was erg kort. Ik had het gevoel dat er onvoldoende naar de effecten van de vorige verdieping kon worden gekeken. Ook het wetenschappelijk onderzoek is nog met allerlei interessante hypothesen bezig, die de samenhang in het ecologische systeem beter zullen kunnen verklaren.

Het krappe tijdschema was een nadeel, omdat het niet mogelijk was kennisleemten op te vullen, zoals bepaalde effecten op de morfologie en het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen.

... maar ook de kwaliteit van de communicatie en daarmee de betrokkenheid

Een gevolg van de opgedragen snelheid waarmee het planproces is doorlopen, is het verwaarlozen van de mitigatie voor de landbouw. Er is daardoor te weinig overleg met de landbouw geweest. Aan de gevolgen voor de landbouw kon daardoor te weinig aandacht worden gegeven.

De communicatie heeft heel duidelijk geleden onder de tijdsdruk. De lering die daaruit kan worden getrokken, is dat je voor een zorgvuldige afweging van belangen (= besluiten) efficiënt moet werken, maar daar ook de tijd voor moet kunnen nemen. Ik betwijfel of de schade die daardoor in de strategische fase is opgelopen, in de vervolgfase van de uitvoeringsbesluiten kan worden goedge maakt. Communicatie heeft alleen zin als er een perspectief is dat standpunten kunnen worden bijgesteld. In het geval van de Ontwikkelingsschets lijken de standpunten zo vast te liggen dat de burger van communicatie géén hoge verwachtingen meer mag hebben. Er is weinig ruimte voor discussie. Communicatie verandert dan in voorlichting.

Ik vind dat vooral de communicatie onder de snelheid van werken heeft geleden. Wat ProSes tijdens de inspraak en informatieavonden aanbood, was onvoldoende. Veel mensen daar moeten het gevoel hebben gehad: 'wat doe ik hier?' De conceptontwikkelingsschets was ambtelijk al klaar. De samenhang en de inhoud werden onvoldoende belicht. De informatie was te weinig op de mensen gericht. Wat de mensen bezighoudt, is de vraag wat het betekent voor hun wonen en hun werken. Dat is onvoldoende belicht. Binnen de context van de Ontwikkelingsschets, met daarin ook de koppeling met natuurmaatregelen, liep de burger telkens vast. Het verhaal over de natuur bleef ver onder de maat. Vragen uit het publiek bleven onbeantwoord of werden verkeerd beantwoord.

Dat het snel moest gaf ons weinig vertrouwen in het eindresultaat. Dit is ook meerdere malen in het OAP aangegeven. Op zich was de tijd voor het onderzoek voldoende en het resultaat hiervan was goed. Maar het proces erna is te snel gegaan. In het proces heeft de tijd van rijping van de besluiten ontbroken. Zo was versie 6.1 van de Ontwikkelingsschets van onvoldoende kwaliteit. Gelukkig is er voor de natuurbescherming in versie 6.3 veel ten goede gekeerd. Dat had even goed anders kunnen verlopen. Nu werd de uitkomst meer bepaald door de klassieke verhoudingen: 'wie heeft de macht, wie heeft de goede contacten?' Doordat een minister (Veerman) op tijd met zijn volle gewicht in het proces is gestapt, is dit toch nog redelijk verlopen.

Er is inderdaad sprake geweest van een strak tijdpad. Onder meer de late invulling van het Vlaamse deel van de projectorganisatie heeft daaraan bijgedragen. De Vlaamse administratie had wat dat aangaat wat alerter moeten optreden. Maar er is ook tijd verloren door monomaan aan te dringen op de verdieping met een beroep op de verdragen. Ook de late betrokkenheid van de Vlaamse landbouworganisaties is een vertragende factor geweest. Eigenlijk is het echte werk en de echte dialoog pas begin 2004 gestart.

Hoewel er veel begrip is voor het helse tempo waarmee gewerkt moest worden – overigens vooral te wijten aan de tijdsdruk die door het havenbedrijf zelf werd afgedongen – zijn er toch heel wat kennisleemten en losse onderzoekseindjes gebleven die zich kunnen wreken in het uitvoeringstraject. Deze kennisleemten zullen wellicht niet meer helemaal weggewerkt kunnen worden, maar men moet er zich wel goed van bewust zijn en blijven.

Wat ging er verder nog goed?

Ik sta wel erg positief tegenover de omslag in denken die dankzij ProSes en het OAP is tot stand kunnen komen in de voorbije 2-3 jaren. Mensen als Huub van Zwam hebben daar met hun eigen-gereide manier van handelen positief aan bijgedragen. Dikke muren en schotten tussen belangengroepen en instanties aan weerszijden van de grens zijn al deels gesloopt, maar er resteert nog steeds veel sloopwerk. Toch is er een duidelijke tendens naar meer overleg, afstemming en samenwerking. Tussen haven- en natuurbelang zijn zelfs allianties gegroeid die lang onmogelijk werden geacht.

De gesprekken binnen het OAP, waarin ik meermalen de Gouverneur mocht vervangen, heb ik als zeer boeiend ervaren. Opvallend vond ik de snelle evolutie die het OAP heeft doorgemaakt. In de beginfase was dit een club waar gerapporteerd werd en met een wat 'houterige' discussie daarover. Binnen korte tijd ontpopte het OAP zich echter als een club waarbinnen vinnige discussies werden gevoerd. De aanvankelijke rol van het OAP als klankbord veranderde daarmee in feite in een rol als stuurgroep. De rol van het OAP was initieel anders dan feitelijk is ingevuld. Ik vind dat dit een gunstige ontwikkeling is geweest. Het OAP heeft daarmee het maatschappelijk debat een plaats kunnen geven.

Het OAP is er ook in geslaagd om de landbouw bij het proces te betrekken. De beide voorzitters en het secretariaat hebben daarin uitstekend werk geleverd. Er was sprake van een goede informatiedoorstroming en discussie. Ook was het goed dat ProSes bij alle OAP-vergaderingen aanwezig was. Als je een vergadering had bijgewoond, had je daardoor een goed beeld van wat er speelde. In mijn contacten daarover met de Gouverneur constateerde ik dezelfde ervaringen van zijn kant. Ik denk dat een belangrijk deel van het bereikte resultaat de verdienste is geweest van het OAP.

Opvallend was dat de breuklijn in het OAP niet precies Nederland – Vlaanderen bleek te zijn. Binnen de natuur- en milieubeweging heeft dat onderscheid geen grote rol gespeeld. In het algemeen zijn de verbindingen door dit project verbeterd.

Voor Vlaanderen was al vanaf het begin duidelijk wat eruit moest komen: een verdere verdieping. Men is daar bescheiden mee omgegaan, niet te veel tamtam gemaakt. Voor Zeeland werd pas later duidelijk waar de winst zou kunnen liggen. Alle partijen hebben zich netjes gedragen gedurende het proces.

Het advies over de richtlijnen heeft goed doorgewerkt (is onverkort door het bevoegd gezag overgenomen). Formeel is op het moment dat het interview wordt gehouden, nog niet te beoordelen in hoeverre het advies van de MER-commissie over de Ontwikkelingsschets zelf heeft doorgewerkt.

Ik heb het toch moeilijk gehad met de manier waarop onze continue vraag aan ProSes over de berekening van de oppervlakte voor natuur steeds vooruitgeschoven werd en eigenlijk nooit concreet beantwoord werd. Uiteindelijk vind ik pas voor het eerst een concreet antwoord op deze vraag terug in de definitief gedrukte versie van de besluiten. Immers, volgens onze lezing spreekt het NOP van 12.000 ha, 9.000 ha in Vlaanderen en 3.000 ha in Nederland. Gedeeld door 3 is dit 4.000 ha (3.000 en 1.000) tegen 2010. Echter, reeds in de eerste versies van de OS 2010 werd dit gereduceerd tot 2.000 ha. Op mijn vragen over hoe aan die 2.000 ha gekomen werd, heb ik nooit een duidelijk antwoord gekregen. Er werd steeds gezegd dat dit uit het NOP kwam. Nu, in de definitieve OS 2010 staat het antwoord wel (in een voetnoot), maar het is niet bevredigend. De verhouding klopt ook nog steeds niet: tegenover de 600 ha in Nederland staat veel minder dan de te verwachten 1800 ha in Vlaanderen. Nu wil ik geen discussie voeren over aantallen hectaren. Wat wel zeer belangrijk is, is wat in de instandhoudingsdoelstellingen zal staan. Het is een zeer grote vooruitgang dat dank zij de OS 2010, op de korte termijn instandhoudingsdoelstellingen voor het Schelde-estuarium geformuleerd zullen worden. Dit is een zeer belangrijke stap voorwaarts in beide landen om eindelijk tot een correcte implementatie van de Europese natuurrichtlijnen te komen.

Ik denk dat goed is omgegaan met de adviezen. De verschillende OAP-leden hebben zelf het nodige water in de wijn gedaan om tot een unaniem advies te komen zodat dit eigenlijk niet meer dan normaal mag zijn.

De administratieve organisatie van zowel het OAP als van ProSes was uitstekend. Dat is een randvoorwaarde voor succes. Bij zo'n grote hoeveelheid partijen kom je altijd dingen tegen waarop je niet bent voorbereid, toevalstreffers. Maar met secretariaten die zo goed functioneren is dat geen probleem. Ze beperken zich niet tot registreren en volgen, maar vullen hun rol actief in. Met inlevingsvermogen voor de belangen en zorgen van de deelnemende partijen. Zeer professioneel. De secretariële ondersteuning heeft door haar open werkwijze, haar goede beheersing van het dossier en het inschakelen van externe deskundigen, veel vertrouwen in het proces gewekt. Naar de vorm was de presentatie van de (agenda)stukken altijd uiterst verzorgd. Je hoefde nooit naar iets te zoeken. Elke vergadering was tot in de puntjes voorbereid. Het straalde

kwaliteit en openheid uit. Wat de ondersteuning van het OAP betreft, was het een geweldig voordeel dat deze in handen was van professionele mensen, en dat het secretariaat was ingebed in de Benelux-organisatie.

De biechtstoelgesprekken hebben prima gewerkt. Men wist dat er een vrije gedachtewisseling mogelijk was zonder het risico te lopen dat het op je werd teruggespeeld. Deze gesprekken gaven de voorzitters van het OAP de mogelijkheid om de bandbreedtes vast te stellen. De indruk bestaat dat de leden van het OAP veel opener hebben gesproken dan indertijd het geval is geweest in het Rotterdamse PMR. Daar opereerden belanghebbende partijen strategischer en tactischer.

De wetenschap dat er een andere, betere stortstrategie mogelijk was, heeft het proces aanzienlijk geholpen. Toen steeg het vertrouwen in elkaar, en in een goede afloop.

Een belangrijk moment was de bijeenkomst van het OAP in Terneuzen. Tijdens die bijeenkomst bleek mij dat 'Antwerpen' te zeer gefocused was op de juridische weg (o.m. door te verwijzen naar het Scheidingsverdrag) en te weinig oog had voor het vereiste maatschappelijk draagvlak. Dat is het begin geweest van een andere manier van werken. Overigens was die vraag al eerder gesteld. Reeds minister Steve Stevaert had geadviseerd 'om het oor te luisteren te leggen in Zeeland'. Na de bijeenkomst in Terneuzen is onder leiding van Eddy Bruyninckx een 'charmeoffensief' ingezet. Er heeft een groot aantal informele gesprekken plaatsgevonden. Dat heeft de lucht voor een belangrijk deel opgeklaard. Misschien had dat wel een half jaar eerder moeten gebeuren. Resultaat van die gesprekken was dat men elkaar beter heeft leren kennen ('men spreekt elkaar met de voornaam aan'). Bovendien ontstond het besef dat er in de regio nog andere problemen waren dan alleen de verruiming. Bovendien groeide het respect voor elkaars positie, bijvoorbeeld richting 'achterban'. Zulke zaken kosten tijd en vragen ook om een forum (zie OAP).

De S-MER is vlot verlopen, binnen een jaar gereed en met een behoorlijk resultaat.

Het traject is erg intensief geweest. Sinds half december 2004 is het vooral langs de organisatie gegaan. LNV, V&W en de Provincie hebben met toen veel met elkaar gesproken en dit is goed verlopen. Ook is er veel overleg geweest met Vlaanderen. De haven van Antwerpen is een charmeoffensief gestart. Er is zeker meer begrip voor de belangen van Vlaanderen. Nu is het voor iedereen een win-winsituatie. Het voorafgaande proces heeft hier zeker wel aan bijgedragen.

De opdracht van ProSes was inhoudelijk goed haalbaar, echter wel met politiek gevoelige onderwerpen zoals ontpoldering en ecosysteemvernietiging. De goede weg is bewandeld; de drie pijlers zoals beschreven in de Lange Termijnvisie waren hiervoor een goed uitgangspunt.

Voor ons was de winst dat in het Memorandum van Vlissingen het onderzoek naar de risicocontouren was vastgelegd. Dit is goed opgepakt door de Zeeuwse Commissaris van de Koningin en de Gouverneur van Antwerpen. Voor ons als gemeente is dat belangrijk, omdat onze ruimtelijke economische ontwikkeling hierdoor bepaald worden.

Sommigen tellen zelfs hun eigen en andermans zegeningen

De zeshonderd hectaren nieuwe natuur die er moet komen, is in Zeeland niet met gejuich ontvangen. Niettemin zal het project voor veel boeren ook grote voordelen kunnen bieden als zij hun bedrijf willen beëindigen. De perspectieven voor de landbouw in deze regio zijn niet rooskleurig. Het ProSes-project kan voor die bedrijven een geschenk uit de hemel zijn. De ZLTO (zuidelijke land- en tuinbouworganisatie) zou dat moeten aangrijpen. Helaas wordt dat naar buiten toe niet zo beleden.

Alles overziende ben ik redelijk positief over het proces, de ontwikkelingen in grensoverschrijdende relaties en het inhoudelijke resultaat. Zeeland, onderken je zegeningen.

Vrijwel alle belangrijke spelers waren betrokken. Je ziet dat de Nederlandse boeren goed wegkomen; eieren voor hun geld kiezen. De Vlaamse boeren geloven niet wat de overheid zegt, ze zijn ook vaak belazerd. Aan beide kanten van de grens wordt hard geroepen dat ze het niet willen, maar in Nederland komt er toch een compromis. Voor Vlaanderen weet ik het nog zo net niet.

Waarschijnlijk zullen de Staten wel akkoord gaan met dit pakket. Ook het ontpolderen zal schoorvoetend geaccepteerd worden, hoewel ik emotioneel de bezwaren goed kan invoelen. Mijn vader was ook betrokken bij de reddingen na de ramp van '53. Het particuliere belang van de eigenaar/landbouwer zal op een gegeven moment echter moeten wijken voor het algemene belang van de afspraken die gemaakt zijn tussen Nederland en Vlaanderen over het bereiken van de streefdoelen voor 2030 (LTV). Er zijn trouwens ook interessante mogelijkheden voor zilte teelten en aquacultures in de nieuwe estuariene gebieden te realiseren.

Oorspronkelijk ben ik met een andere gedachte in deze klus gestapt. Er was een paar miljoen euro te verdelen voor monitoring en wij hebben ook een boterham te verdienen. Toch zou ik in de toekomst zo'n rol willen blijven spelen.

Het project is voor ons een hele positieve en aangename ervaring geweest. Aan ProSes hebben we een goede klant gehad. Ook de geluiden achteraf stemmen positief. De verschillende onderaannemers hebben ook aangegeven bij een dergelijk project opnieuw mee te willen doen. Er zijn natuurlijk altijd dingen voor verbetering vatbaar.

We zijn tevreden over het project. We hebben samen met de opdrachtgever de uitgangspunten kunnen vaststellen en we hebben een ruime voldoende (7) gescoord. Voor tachtig procent zijn we tevreden en voor twintig procent had het beter gekund. Dat eerste vergeten we vaak. In de politieke omgeving heeft het rapport zijn werking gehad, het product was voldoende. We hebben samen de eindstreep gehaald, ondanks – of wellicht – dankzij de beperkende factoren. Het is de natuur van de wetenschapper of adviseur om het maximale te willen bereiken. Hier is er sprake van een ingewikkelde materie en afweging, waarbij veel verschillende partijen betrokken waren. Wij hebben dit zo goed mogelijk ingevuld vanuit onze positie en ons werkgebied.

De landbouwsector zal ook zijn knopen moeten gaan tellen. Als de landbouw moet wijken, zullen ze zich sterk moeten gaan maken voor adequate vergoedingen.

Wat is er niet goed gegaan?

Het AOS is achteraf gezien van weinig belang geweest

AOS: De expertenrol van het AOS werd onvoldoende benut.

In veel gevallen kwam het AOS te laat. Commentaar op stukken of discussies hadden dan meestal al vanuit de eigen bevoegdheid plaatsgehad. Dat lag ook aan een gebrekkige planning van de AOS-bijeenkomsten.

Het AOS was geheel anders. Dit is een ambtelijke club die soms wat 'pietepenterig' de verschillende onderwerpen nog eens tegen het licht ging houden. In vergelijking met het OAP was dit maar een flauw aftreksel en dat motiveerde niet om naar de bijeenkomsten te gaan. Ook werd

het AOS soms bijgewoond door mensen die totaal niet geïnformeerd waren. Dat heeft ook iets te maken met de structuur van het ambtelijk overleg. De sturing van ProSes in het planproces verliep zodanig goed dat daarmee de rol van het AOS feitelijk overbodig werd. Politieke discussies in het OAP over onderwerpen, zoals een 'lex specialis', waren uitermate boeiend. Misschien had je het AOS in de procesarchitectuur kunnen missen. Ook op het gebied van onderzoek, zoals naar de gevolgen van de verdieping voor de morfologie, kon het AOS ten opzichte van het OAP weinig meerwaarde bieden.

De werking van het AOS was niet zo duidelijk. Ik heb vanuit het OAP daar geen bijdragen van gezien.

Het AOS was het minst indrukwekkende geheel. Wie zat er ook al weer in? Ik heb het niet ervaren als iets wat niet gemist kon worden.

Het Ambtelijk Overleg Schelde (AOS) was niet nodig. De ministeries en administraties hadden hun eigen netwerk en bespeelden dit. Op die manier werd invloed uitgeoefend. De bijeenkomsten van het AOS waren dan 'mosterd na de maaltijd'. De bijeenkomsten van het AOS (en Koepel) waren wél belangrijk om voeling te houden met het project.

Bij interdepartementale overleggen (AOS) werden mensen in een gelijke rol geplaatst. Door te veel mensen en 'bloedgroepen' krijg je te veel anonimiteit en mensen identificeren zich dan niet met de groep. Voor de aanwezigen was het niet duidelijk waarom ze aanwezig waren. Hierdoor waren er ook telkens andere mensen aanwezig.

Het OAP werd voor het AOS gehouden. Dit is niet verstandig. Je moet vooraf met de ambtenaren een eerste mening vormen en daarna de hangpunten in bestuurlijke sfeer oplossen.

Het proces met een 'C' was nieuw. Echter, ik kan melden dat er te weinig inzicht was in de resultaten van ProSes. We kregen als opdrachtgevend bestuur te weinig informatie rechtstreeks aangeleverd door ProSes. Enkel via het AOS kregen we een overvloed van documenten waar een hoeveelheid aan papier werd voorgelegd die veroorzaakte dat het overzicht werd verloren. Deze overvloed van papier was ook de oorzaak dat vele administraties begonnen af te haken om nog naar het AOS te komen. Mocht de kern van de zaken op het AOS gerepresenteerd zijn door ProSes, dan zou er nooit een dergelijke afname van interesse geweest zijn.

Het AOS heeft weinig nut gehad, de deelnemers hadden te weinig mandaat en waren over het algemeen te weinig betrokken bij het project. Bovendien werd er onvoldoende doorgekoppeld naar de top. Het gevolg was dat vanuit het Sigmaplan de administraties bij de planvorming en het onderzoek moesten worden betrokken: dat had eigenlijk via het AOS moeten gebeuren!

Waar sommigen vinden dat men voldoende geïnformeerd en betrokken werd...

ProSes heeft zich zeer ingespannen om een goed resultaat te bereiken. Zorgvuldige communicatie is daar een kenmerk van (de elektronische nieuwsbrief ProSes-Verbaal verdient een pluim). Ook de diverse bijeenkomsten waar 'grote' en 'kleine' belanghebbenden en spelers de laatste resultaten te horen kregen en commentaar konden geven, heb ik gewaardeerd. Visserij zie ik daarbij als een klein belang.

Hoewel de aftrap van ProSes wat abstract overkwam (het geregisseerde open planproces) is dit goed volgehouden en heeft het alle partijen de kans geboden om informatie te verkrijgen en mee te praten. Partijen die pas op het laatst met eisen of protesten kwamen, vind ik niet geloofwaardig.

Wat de communicatie betreft, ben ik van mening dat ProSes ondanks het korten van het communicatiebudget voldoende ruimte heeft gehad om te communiceren. Er was voldoende geld. Dat wordt ook bewezen door het feit dat ProSes een batig saldo heeft. Er is geld over. De kritiek op die communicatie moet je ook een beetje anders bekijken. Het is niet zozeer een probleem met de communicatie, maar met de inhoudelijke voorstellen. En dan is het gemakkelijk om het af te doen als een communicatieprobleem. In Zeeland vereiste het Natuurontwikkelingsplan opeens een bijzondere extra inspanning voor het instandhouden van de natuurdoelen, bovenop de al bestaande taakstelling. Daar had men niet op gerekend. Dus ontstond er verzet. Dat was het probleem en dat moet je dan niet verbergen achter de opmerking dat er slecht gecommuniceerd is.

Volgens mij was de wetenschappelijke inbreng goed. Ook de natuurorganisaties waren vanaf het begin goed vertegenwoordigd in de adviesorganen. Wat betreft de Vlaamse boerenorganisaties wil ik niet echt een oordeel vellen, maar in andere overlegsituaties heb ik vaak meegemaakt dat de boerenorganisaties gedurende het proces wel meepraten, maar zich op het laatste moment terugtrokken omdat ze niet tevreden waren over het eindresultaat. Zij doen het voorkomen alsof

hun branche altijd het slachtoffer van infrastructurele werken is, terwijl toch de natuur vaak de grootste klappen heeft gekregen. Het hele pakket (de Ontwikkelingsschets 2010) is volgens mij het resultaat van een zorgvuldige afweging. Dan moet er ook door alle partijen aan meegewerkt worden.

Wat ik heel waardevol vond, was het communicatienetwerk dat door Frank D'hondt is opgezet. Jammer dat dit netwerk maar twee keer bijeen is geweest. Dat had intensiever gekund. Vooral de laatste bijeenkomst schiep een sfeer van betrokkenheid die we al een jaar eerder hadden moeten hebben. Duidelijk is gebleken dat alle participanten belangen hebben bij een goed functionerend communicatienetwerk. Voor het Schelde Informatiecentrum (SIC) was het in de beginfase van ProSes moeilijk om aan de goede informatie te komen. Het SIC moest daar bij ProSes in het eerste jaar erg aan trekken. In het tweede jaar ging dat veel beter. Het aantrekken van een communicatiemanager bij ProSes heeft veel te lang geduurd.

Wat ik erg positief vond was de openheid van de top van ProSes, met name Huub van Zwam. Een topambtenaar die zelf naar de pers toe stapt met het aanbod om een en ander toe te lichten, dat maken we als journalisten niet elke dag mee, toch niet in Vlaanderen. Ik hoop dat die openheid en benaderbaarheid wordt doorgetrokken bij de uitvoering van de Ontwikkelingsschets.

ProSes heeft, vooral tijdens de vele informatie- en inspraakavonden, goed met de burgers gecommuniceerd. Het probleem was evenwel dat die bijeenkomsten geen status hadden (geen politiek standpunt dat eraan ten grondslag lag). Dat leidde ook tot onvrede bij de burgers. De bijeenkomsten zelf waren wel goed georganiseerd.

Voor de verdieping was het nodig dat de gemeenten, de burgers betrokken werden. Vroeger werd dit gewoon gedaan. Maar de maatschappij is veranderd en mondiger geworden. Ook de regionale overheden willen zeggenschap hebben, anders worden zaken niet gepikt. In dit dossier waren er vragen over ontpolderen, de veiligheid. De mensen wilden gehoord worden. Hiervoor waren goede argumenten nodig en discussie. Daarom was het goed dat ProSes ontstond. Hierbij was de behoefte (van de Vlamingen) duidelijk: men wilde verdiepen. In het circuit zijn echter waarborgen ontstaan ten aanzien van de toekomst. Overigens moet je niet doorslaan in het doen van onderzoek. Ik vraag me weleens af: 'Heeft er iemand nog wat te zeggen?' De discussies moeten wel op het juiste niveau gehouden worden.

De inspraakavonden in Rilland hebben veel goed gemaakt. De politiek had hierom gevraagd op basis van voeding van haar achterban. Het waren wel scherpe avonden, maar zo zijn de mensen hier. Het zijn boeren en vissers: open, recht voor zijn raap en soms wat onbeschoft. Bij de vorige verdieping kwam gedeputeerde Van Zwieten in het dorpshuis vertellen dat verdiepen en ontpolderen nodig was en meer niet. De tent was te klein toen, want het verhaal werd alleen maar doorgedrukt. ProSes begon dus met een achterstand. Maar de discussie was nu breder, ook de thema's veiligheid en natuurlijkheid werden meegenomen. De argwaan blijft wel bestaan en de onzekerheden zijn er ook nog.

De informatie- en inspraakavonden vond ik qua opzet heel sterk. De avonden waren informatief en boden gelegenheid voor debat. Onvermijdelijk wordt de discussie gedomineerd door de groepen die de grootste belangen hebben, zoals de landbouw. Vol lof ben ik ook over de wijze waarop de avonden waren ingedeeld. Met een informele inloop, een informatiedeel, een vragendeel en de inspraak zelf. Vooral de pauze was erg nuttig voor de informele contacten. Ik vond de avonden doorgaans zeer geanimeerd. Er werd ook lang nagepraat. Er was ruimte voor debat, al was de tijd daarvoor vaak te kort. Het debat wordt levendiger als het over regionale projecten gaat.

Geen opmerkingen over het proces en de informatievoorziening: beide waren adequaat.

De inspraakdocumenten van ProSes waren zeer duidelijk leesbaar en goed te begrijpen.

Het havenbedrijf wilde een verdieping en iedereen is gehoord geweest.

Alle partijen werden tijdig betrokken/ waren op de hoogte om zelf actie te nemen.

ProSes heeft goed gewerkt, een breed maatschappelijk debat is de enige manier.

De KBR (Koninklijke Belgische Redersvereniging) heeft het proces op afstand gevolgd en waar nodig via zelfgekozen kanalen een boodschap overgebracht. De discussie over de verdieping van de Westerschelde is voor de Belgische reders te abstract, 'gaat aan ons voorbij'. Reders zijn niet strikt verbonden aan het belang van één haven. Reders hebben belang bij voldoende infrastructuur in alle havens van de wereld. Bij ProSes niet geprofileerd/nadrukkelijk aanwezig: (1) was (inhoudelijk) niet nodig, (2) op afstand blijven gaf ook een zekere neutraliteit, (3) het proces was

voldoende open georganiseerd om geïnformeerd te blijven. 'We werden zeker niet buitengesloten.'

Bij ProSes hebben we niet de indruk gehad dat we een wezenlijke bijdrage hadden kunnen leveren. Het model was goed genoeg. We werden goed geïnformeerd. KBR heeft actief meegedaan aan het onderzoek van de Gouverneur en van de Commissaris van de Koningin naar de risicocontouren. De betrokkenheid daarbij is als positief ervaren en was nodig om de specifieke kennis van de reders in te brengen. Als men een politiek- economische studie uitwerkt, is het goed dat men de privé-sectoren erbij betrekt om de specifieke kennis te gebruiken. Leemten in kennis kunnen worden aangevuld, bij ProSes was geen hiaat waarop moest worden ingespeeld.

Op de mededeling dat KBR node werd gemist bij de discussie in de begeleiding van de maatschappelijke kosten-batenanalyses werd aangegeven 'Ja terecht, maar het ging goed'. En zo zat KBR niet in een discussie tussen de havens Zeebruggen, Vlissingen en Antwerpen. Wederzijds is erkend dat we elkaar vaker hadden kunnen bellen, al was het maar om vast te stellen dat er sprake was van 'stille informatie-uitwisseling'; de MKBA-stukken werden gelezen maar gaven geen aanleiding te moeten reageren. Als het nodig was, hebben we dat via onze kanalen doorgegeven.

In de discussies heeft de houding van het college van B&W effect gehad. Zij hebben het verhaal positief, maar kritisch gevolgd. De bezoeken die ProSes heeft gebracht aan de raad hebben een vergelijkbaar positief effect gehad. Het gevoel was vooral: alles gebeurt op rijksniveau en wij hebben er de pijn van. Nu is dit gevoel er nog steeds, maar met ons is serieus rekening gehouden. Hierbij geldt ook: de keuze laten waar die hoort.

Ik ben van mening dat de gemeentebestuurders, als ze dat écht hadden gewild, wél goed op de hoogte hadden kunnen zijn van de inhoud. De communicatie vanuit ProSes, met de toegankelijkheid van alle onderzoeksrapporten en andere relevante informatie via de website, was daarvoor meer dan voldoende. Dat ze toch niet goed op de hoogte waren, schrijf ik toe aan het gebrek aan niveau van bestuurders en aan de vaak slechte communicatie tussen bestuurders en ambtenaren van gemeenten. In sommige gevallen, zoals in Reimerswaal en in Vlissingen, ging dit goed. In veel andere gevallen niet. Bestuurders en ook ambtenaren hadden weinig dossierkennis over ProSes, of deden te weinig moeite om die kennis te krijgen.

Wat ik een heel goed communicatieproduct van ProSes vond, was het document over veelgestelde vragen en misverstanden. Het zou wenselijk zijn geweest als dat integraal in de pers overgenomen was.

De website van ProSes vond ik goed en gebruiksvriendelijk. De geïnteresseerde kon stapsgewijs van de meer algemene informatie doorklikken naar diepere informatie.

Bekeken vanuit ProSes neemt de informatiedichtheid via diverse satellieten af. Hoe dichterbij, hoe beter op de hoogte. Voor mij, als druk politicus met een baan, vervliegt de info in de dagelijkse hectiek. Maar ProSes-Verbaal levert precies die gestage stroom die nodig is om toch bij te blijven.

Toen ProSes begon, bestond er een soort patstelling tussen economie en ecologie. ProSes is erin geslaagd in korte tijd een goed resultaat neer te zetten, doordat zij het onderzoek (inhoud) en het verwerven van draagvlak (proces) tegelijkertijd voortvarend heeft aangepakt.

De openbaarheid van de rapporten was prima, goed toegankelijk voor de studenten. Het NOPSE (Voorstellen voor een Natuurontwikkelingsplan) is te snel op de markt gezet, dat heeft een grote schok teweeggebracht. We hebben het NOPSE nog niet gebruikt als studiemateriaal. Wel zijn we bezig geweest met de aquacultuuropdracht, min of meer als bliksemafleider voor ProSes. Dat wisten we en dat was niet erg.

Ja, er werden vele informatieavonden georganiseerd. Maar communicatie blijft een bijzonder moeilijke opdracht, zeker wanneer men voorstellen moet communiceren, die nog niet definitief zijn. Als de communicatie niet perfect verloopt, ontstaan er overbodige spanningen. Communiceren is een zeer moeilijke opgave: hij die kennis van zaken heeft, is niet altijd de juiste communicator. Communicatie kan in de toekomst zeker nog beter.

Naarmate het proces vorderde, kwam de communicatie beter tot stand. Bij de aanvang van het project, had men beter moeten communiceren wat ProSes was, welke taken het ging vervullen en wie de woordvoerders waren. Hierdoor zijn er wel wat opportuniteiten gemist. In de loop van de twee jaar is er veel verbeterd. Naarmate ProSes verder evolueerde, werd de interesse gewekt en kreeg ProSes ook meer naamsbekendheid. Tijdens het proces heb ik getracht om de boodschappen onderling op elkaar af te stemmen en dit niet te laten gebeuren via de media.

De betrokkenheid bij de communicatie was goed en zeker niet te weinig. Ik ben van mening dat men nooit te veel informatie kan krijgen. Voor dit toch wel grote dossier mag er voldoende geïnformeerd worden. Persoonlijk heb ik niet alle documentatie kunnen lezen; maar het is wel belangrijk om deze documenten in huis te hebben.

De Werkgroep Communicatie had eerder opgestart kunnen worden en had regelmatig (bijvoorbeeld om de twee maanden) bijeen moeten komen. Op deze manier wordt de communicatie onderling afgestemd en blijft de informatie up-to-date. Het is ook een goede reminder en op deze manier wordt de stand van zaken van het project meegedeeld.

Wat betreft de communicatie was er zeker dialoog mogelijk. Bij het bekendmaken van de Ontwikkelingsschets is er voldoende gebeld en afgesproken over hoe de communicatie zou worden gevoerd.

Ik heb het project gevolgd en niet het gevoel gehad dat er te weinig informatie werd verstrekt. Ook heb ik niet het gevoel gehad dat er iets werd achter gehouden.

Hoewel wij journalisten moeten werken met de waan van de dag, de contacten met woordvoerders en persdiensten altijd erg vluchtig zijn, houd ik een goede ervaring over aan ProSes. Vooral dankzij de tweede inspraakronde is het dossier Ontwikkelingsschets beginnen te leven. Ik was aangenaam verrast door de dienstbaarheid van ProSes toen ik kort na de inspraakavond in Waasmunster alle rapporten kreeg toegestuurd.

De zichtbare openheid was goed – wat niet uitsluit dat er een levendig achtergrondcircuit is – en ook de degelijkheid van de processen. Vele onderdelen zijn tot op het bot uitgebeend. Bij de inspraakavonden ben ik zelf niet geweest, maar er is wel een grote delegatie van het Waterschap naartoe gegaan.

Ik ben volledig op de hoogte gehouden van het project. Op diverse stukken heb ik commentaar geleverd. Vooral op het gebied van veiligheid; door grotere scheepvaart zal er een grotere belasting zijn van de dijken door de golfslag. Ik vind dat er openlijk met elkaar werd gepraat en met wederzijds begrip.

Ik ben zeer te spreken over de mogelijkheden om op de hoogte te blijven van de voortgang in dit dossier. Er was veel info beschikbaar, via de website of via de presentaties op workshops en

de inspraakavonden. De inhoud was goed gedoseerd en wetenschappelijk goed onderbouwd. Welk effect dit heeft op het verzet tegen de plannen kan ik niet zo goed beoordelen, maar goede communicatie geeft nooit de garantie dat er uiteindelijk geen bezwaar of beroep wordt aangetekend. Wel kun je daarmee de kans verkleinen. Ik heb ervaren dat ProSes niets achter heeft gehouden en altijd open met de informatie naar buiten is gekomen. Uiteindelijk is er met de beschikbare informatie een keuze gemaakt en is die goed onderbouwd in de OS 2010. In aanvang waren er veel opties, maar de keuze was goed.

Voor de colleges van Burgemeester en Schepenen waren er voldoende mogelijkheden om bij het project betrokken te zijn. Betrokkenheid via de geëigende organen is beter en effectiever.

Door de diverse *stakeholders* dichtbij de lopende onderzoeksprojecten te betrekken, is ProSes er in geslaagd een redelijke mate van consensus te bereiken tussen de verschillende groepen. Bij de meeste onderzoeksprojecten werd voldoende ruimte gelaten aan de *stakeholders* om de methode en de resultaten grondig te bespreken, te evalueren en, zo aantoonbaar gegrond, ook bij te sturen. Deze transparantie en directe betrokkenheid heeft ongetwijfeld in belangrijke mate bijgedragen aan de acceptatie van de onderzoeksbesluiten en daardoor de basis gelegd om tot een door allen gedragen visie te komen (vertolkt in het OAP-Eindadvies).

Door de deelname van diverse *stakeholders* aan diverse fora ontstond bij de diverse maatschappelijke groepen een grote betrokkenheid bij het lopende proces. Samen met de veelvuldige persoonlijke contacten heeft dit bij het opstellen van de Ontwikkelingsschets tot een beter begrip van de diverse wederzijdse standpunten geleid.

Met de administratie Land- en Tuinbouw, Aminal, Arohm en de betrokken provincies is de hele opzet (de gehanteerde criteria, de multi-criteria analyse, de 180 potentiële overstromingsgebieden) uitgebreid doorgesproken.

... vinden anderen dat de communicatie een probleem is geweest...

Het enige onderdeel van ProSes dat naar mijn mening te kort is geschoten is de communicatie. De communicatie naar de burgers was afstandelijk veilig en vaag. Ook naar semi-insiders (niet-direct betrokken) was dit het geval. Zo zijn burgemeesters, wethouders en boerenorganisaties (diegene die niet in het OAP vertegenwoordigd waren) niet voldoende van informatie voorzien.

Weliswaar was de informatie goed beschikbaar, via bijvoorbeeld de website van ProSes, maar men is door ProSes niet actief benaderd met informatie. Dit had bijvoorbeeld ook via parallelle kanalen kunnen gebeuren (dhr. Baldewijns, voorzitter van OAP, had bijvoorbeeld directe lijnen met burgemeesters kunnen gebruiken). Dat de communicatie op deze vlakken tekort is geschoten kan zorgen voor potentiële stoorzenders in het vervolgtraject van het project. De informatiestroom naar direct betrokkenen was daarentegen zeer goed, regelmatig werden er tussenresultaten gepresenteerd. Voor deze groep was het proces zeer open.

Een probleem was de communicatie. Vanaf de start is dat een punt van bijzondere zorg geweest. De middelen moesten omlaag. Uiteindelijk heeft niet het OAP, maar ProSes de communicatie voor haar rekening genomen. In zijn geheel genomen vind ik dat de communicatie niet goed genoeg gewerkt heeft.

Het S-MER en de MKBA zijn nog te veel gescheiden trajecten geweest. Een betere uitwisseling van uitgangspunten was wenselijk geweest. Vooral bij de toetsgroepen, maar voor de onderlinge afstemming was bij de toetsing in ieder geval te weinig tijd. De projectdirectie heeft wel initiatieven genomen om tot een betere afstemming te komen.

Een punt was de opstelling van de leden van het OAP. We zochten mensen die niet in het OAP kwamen zitten als vertegenwoordiger van een achterban, met last en ruggespraak, maar als krachtige personen die bereid en in staat waren een boodschap te communiceren met hun achterban. Daar is toch iets misgegaan. De enen zijn zich gaan opstellen als belangenvertegenwoordigers en de anderen hebben onvoldoende de boodschap uitgedragen en teruggekoppeld naar de achterban. Daardoor ontstond er lange tijd weinig draagvlak in die achterbannen.

De landbouw hebben we er onvoldoende bij kunnen betrekken. Dat had te maken met het gevoel en de visie van dat moment: 'Alles gaat gebeuren op het water. Straks, als die Ontwikkelingsschets 2010 er is, komen de boeren wel aan bod.' Als je zo denkt, kom je niet snel tot de noodzaak om een hecht contact met de landbouw op te bouwen. Daar kwam nog een tweede aspect bij: als we vanaf het begin de landbouw een zitje hadden gegeven in het OAP, dan was de Vlaamse vertegenwoordiging te groot geworden en hadden we ook nog het probleem moeten meeslepen dat de betreffende boerenorganisaties waarschijnlijk niet met één stem zouden hebben willen spreken. Visserij en recreatie kwamen ook slechts indirect aan bod. Een derde argument om de landbouw erbuiten te laten, was gelegen in de omstandigheid dat het reeds aanwezige gewicht van Vlaamse zijde hoger was dan dat van de Nederlandse kant. Mensen als

Balthazar, Paulus en Detiège hadden een niet gering statuut vergeleken bij de personen die van Nederlandse zijde op dat moment in het OAP vertegenwoordigd waren. Het evenwicht zou verstoord zijn geraakt als er bij de start ook nog een paar vertegenwoordigers van de Vlaamse landbouw waren bijgekomen. Nu is dat geëvolueerd, ook al omdat de Zeeuwse federatie van bedrijven erbij is gekomen. Gelukkig zitten vanaf de laatste vergadering van het OAP de landbouworganisaties erin.

Ik vind dat in het planproces de communicatie onder de maat is gebleven. Met degenen die tot de 'inner-circle' rond ProSes behoorden, is goed gecommuniceerd. Dat gold niet voor partijen die op iets grotere afstand stonden. Als voorbeeld noem ik de gemeente Beveren, die qua geografische ligging in het plangebied, van cruciale betekenis is, maar die nooit echt goed in het planproces betrokken is geweest.

Naar mijn gevoel is ProSes gehandicapt naar Beveren moeten komen omwille van de vele processen die hier tegelijk lopen: Deurganckdok met zijn compensaties, Sigmaplan, Strategisch Plan. In Beveren zijn er reeds zeer veel ruimtelijke claims, waardoor de inwoners niet meer weten waar ze aan toe zijn. ProSes werd doorkruist door een aantal andere plannen die het voor onze inwoners moeilijk maakten om de zaken zuiver te blijven zien. Als de ruimtelijke problemen in Beveren alleen met de Schelde te maken zouden hebben, zou ook de inspraakavond veel ordelijker zijn verlopen. ProSes is maar met een fragment uit het geheel gekomen, daar waar de bevolking snakt naar duidelijkheid over alles wat er tezamen gaande is.

Beveren wordt zeer zwaar getroffen. Dit is dan ook de reden waarom wij het Scheldecharter niet ondertekend hebben. Ik schat dat in Beveren alleen al in totaal 2 à 3000 ha landbouwgrond zullen moeten verdwijnen bij de uitvoering van alle op stapel staande plannen samen. Er is dan ook grote afstemming nodig. Ik geef een voorbeeld: twee weken voor de inspraakavond van ProSes vond er een andere inspraakavond plaats over Doelpolder Noord in het kader van de compensaties voor het Deurganckdok. Daar werd aan bepaalde mensen gezegd dat hun grond niet getroffen zou worden, wat inderdaad zo was in dat kader. Veertien dagen later blijkt echter op de inspraakavond van ProSes dat hun gronden wel getroffen worden, maar dan in een ander kader. Dit maakt besturen wel zeer moeilijk. Ook de gemeente Beveren heeft een LER gevraagd, maar dan één over alle plannen samen. Buiten de onteigeningen zijn er trouwens nog andere aspecten die meespelen.

Beveren had meer betrokken kunnen worden. Het zou ook zeer nuttig geweest zijn om aan de mensen de eisen vanuit Europa aan te geven en te vergelijken wat elders in Europa gebeurt.

Een Topberaad had vroeger moeten plaatsvinden. Er was te veel watervrees om dat te doen.

Achteraf gezien was het beter geweest de landbouw er actiever bij te betrekken. Wellicht was ook het betrekken van de individuele boeren beter geweest, omdat hun standpunten nog wel eens afwijken van die van hun organisaties.

Een belangrijk moment was dat tijdens de advisering van de Commissie MER over de Ontwikkelingsschets ('Voorstel voor besluiten') de inhoud van het stuk al aan wijzigingen onderhevig was. Met name de natuurprojecten werden toen reeds anders ingevuld, maar daar kon geen rekening mee worden gehouden omdat het op dat moment een vertrouwelijk verhaal was. Het betrof nieuwe natuurmaatregelen, die niet in de inspraak waren gebracht. Een ander belangrijk moment was dat tijdens de advisering over de richtlijnen voor het MER reeds duidelijk begon te worden dat de Overschelde waarschijnlijk niet een kansrijk project zou zijn. Het zou beter geweest zijn wanneer dat inzicht eerder was doorgebroken.

De Kennisgeving/startnotitie (= document bij de start van de MER-procedure) was een erg complex, uitgebreid, gedetailleerd en nog erg zoekend stuk. Het was daardoor een lastig en moeilijk te beoordelen document. Veel onderwerpen werden in het document meerdere keren behandeld en dan net weer iets anders beschreven. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de doelstelling van het project. Ook de samenhang met de Vogel- en Habitattoets bleek gecompliceerd op het abstractieniveau van een strategisch besluit. Kan dat eigenlijk wel? In het verhaal zaten enerzijds nog gaten (de monding en het Vlaamse deel van de vaargeul), terwijl anderzijds op onderdelen ook te veel onderzoek is gedaan. Overigens geldt dit niet alleen specifiek voor dit project, ook bij andere strategische besluitvorming komen dit soort problemen voor. Het zou een goede zaak zijn wanneer daarin een lijn gevonden zou kunnen worden. Wellicht had een en ander simpeler gekund door vanaf het begin de verdieping centraal te stellen met de daaraan gekoppelde natuuropgave en het thema 'veiligheid' in een ander kader te behandelen. (de Langetermijnvisie zou dan het integrale stuk zijn.) Daarmee zou ook de argwaan zijn weggenomen dat het bij ProSes uiteindelijk alleen om de verdieping ging. Dat had waarschijnlijk ook mogelijkheden geopend om meteen een project-MER te maken in plaats van een strategische MER. Waarschijnlijk was de gevolgde, complexe integrale opzet eerder een gevolg van de bestuurlijke verhou-

dingen rond dit dossier. Inhoudelijk bleek zeker achteraf de noodzaak daartoe niet of nauwelijks aanwezig.

Een probleem is, zonder negatief te willen overkomen, dat op een bepaald moment gezegd is dat er creasessies zouden komen over de voorbeeldgebieden voor het NOP. Ik had die creasessies reeds aangekondigd bij mijn achterban en met de vermelding dat ik onze lokale medewerkers – gezien hun terreinkennis – actief bij deze sessies zou betrekken. Deze sessies zijn er echter nooit gekomen. Er werden dus verwachtingen gewekt die niet ingelost werden, en dat wekte toch enige wrevel en argwaan bij mijn achterban. Dit had beter gekund. Het uiteindelijke resultaat is dat het besluit in de OS 2010 omtrent enkele natuurprojecten eerder vaag en zwak is. Laat ons als voorbeeld de Durme nemen. 'Een ruime aanzet' is zeer vaag. De creasessies hadden hier een veel concreter resultaat kunnen leveren, al was het maar de kleinste gemeenschappelijke deler van de verschillende ideeën. Dit zou alleszins nog altijd meer geweest zijn dan 'Een ruime aanzet', en dus leiden tot een beter uitgangspunt bij het vervolgtraject en tot minder argwaan bij de lokale betrokken partijen.

In de werkgroepen is goed rekening gehouden met onze adviezen en was er overwegend een goede respons op onze inbreng. Bij het definitieve OAP-advies is het wel spijtig dat bij het door-mailen van de definitieve versie door het OAP-secretariaat, vermeld werd dat er alleen nog wijzigingen in de samenvatting waren aangebracht terwijl achteraf is gebleken dat er in de hoofdttekst een voor ons zeer belangrijke passage (over de no-regret maatregelen) geschrapt was. Over het algemeen is met de adviezen echter zeer correct omgesprongen.

Landbouw: ik heb de OAP-voorzitters reeds vóór de officiële instelling van het OAP gewaarschuwd dat landbouw niet uitgenodigd was en dat dit tot problemen zou leiden, gelet op het gebeurde met het Deurganckdok. De landbouw is uiteindelijk toch niet meegenomen omwille van het beperken van het aantal deelnemers aan het OAP, en dit is achteraf een fout gebleken.

Er is veel over natuur gepraat in het OAP, maar slechts weinig concreet en/of constructiefs voorgesteld. Er is wel veel gepraat over zaken om het niet te moeten doen (geld, enzovoorts), waardoor wederom veel tijd is verloren. Buiten de natuurverenigingen heeft niemand ooit gezegd wat *wél* kon, altijd wat *niet* kon.

De noodzaak van flankerend beleid voor de landbouw en de economie in Zeeland is te laat op de agenda gekomen.

Waarschijnlijk is bij Antwerpen de wens (in januari 2005 'de spa de grond in') de vader van de gedachte geweest. In Nederland bestond al langer het besef dat na de afronding van de Ontwikkelingsschets nog een fase van procedures zou volgen. Dat is ook wel in het Vlaams-Nederlands overleg besproken. De vraag is in hoeverre het Vlaams Gewest dat helder aan Antwerpen heeft doorgegeven. Het is de vraag in hoeverre de verontwaardiging en verbijstering bij de Antwerpse partijen écht was toen zij aangaven pas uit het rapport 'Vroeg of laat beslissen' te vernemen dat er nog een procedurefase nodig was. Het was waarschijnlijk ook een gespeelde verontwaardiging. Overigens maakte de gefaseerde besluitvorming onderdeel uit van het Memorandum van Vlissingen!

Er zijn wel elementen misgelopen, wat weer een zware druk legt op de mensen. Maar de opdrachtgever heeft dit altijd constructief opgepakt met de inzet om samen een oplossing te zoeken.

ProSes is, hangende de goedkeuring van de Ontwikkelingsschets door Nederland, veel te weinig naar buiten getreden. Er is te weinig publiciteit geweest om ProSes te verkopen. De rol en de positie van ProSes zijn daarom bij de meeste burgers niet duidelijk. Dat het een ambtelijk samenwerkingsverband is om tot oplossingen voor de belangrijkste problemen van het Schelde-estuarium te komen, is maar weinigen bekend. Voor de gemiddelde Zeeuw is de provincie met Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten nog net bekend. Soms heeft men van het BOWS gehoord, maar daarmee houdt het wel op. In die rij kunnen zij ProSes niet plaatsen. Dat manco heeft zich ook gemanifesteerd tijdens de informatie- en inspraakavonden. Dat heeft de uitkomsten van het werk van ProSes ernstig bemoeilijkt.

De TSC heeft zelf niet aan de weg getimmerd. In al die jaren dat ze bestaat, is ze nooit echt naar buiten getreden. Het is een besloten ambtelijke club. De TSC heeft verzuimd om het Scheldevrdrag bekend te maken en uit te dragen bij de bevolking van de regio. In plaats daarvan heeft de TSC steeds op de achtergrond geopereerd, soms onderling vechtend, maar nooit naar buiten tredend. ProSes heeft dat niet kunnen doorbreken. Daar waar ProSes steun en medewerking zocht, ontbrak het draagvlak. De oorzaak daarvan ligt bij die eerdergenoemde houding van de TSC.

Ikzelf heb met het Scheldeproject kennis gemaakt omdat ik ook al betrokken was bij het project mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Ook dat project is nooit aan de burgerij verkocht. De boodschap bleef daarom voorbehouden aan slechts een kleine groep van betrokkenen. Op de vraag of ProSes dat ook anders had kunnen doen, zeg ik: ik denk het wel, maar een verbre-

ding van het project met een betrokkenheid van de bevolking zou voor ProSes niet praktisch zijn geweest. ProSes heeft nu kunnen werken met besloten groepen die nauwelijks of geen verantwoording hoeven af te leggen aan de achterban. Als voorbeeld noem ik de Zeeuwse Milieufederatie (ZMF). Destijds heeft M. Kramer, toen nog verbonden aan de ZMF, ingestemd met de aanleg van de Westerschelde Container Terminal, mits de Maasvlakte niet door zou gaan. Zulke acties plaatsten de ZMF toen in een bedenkelijk daglicht. De ZMF is in mijn ogen, maar ook in de ogen van de Zeeuwse bevolking, dan ook sterk gekoppeld aan de overheid en aan het ambtelijk overleg.

De organisatie ProSes had volgens mij aan de burgers verkocht moeten worden. Daarin schiet de overheid steeds tekort.

De communicatie zou in de toekomst beter kunnen worden. Er zou meer zorg besteed moeten worden aan de manier waarop de documenten naar buiten komen. Ik had moeite om greep te krijgen op vragen als:

- wat is het statuut van ProSes?
- waar is ProSes mee bezig?
- wat is het statuut van de communicatiemomenten? De persconferentie ter gelegenheid van de inspraak op de kennisgeving van de S-MER was voor mij (als moderator) zelfs onvoldoende duidelijk.

Mijn ervaring met journalisten zegt dat er zeer veel onnauwkeurigheden in de verslaglegging zitten. De PZC was nog de beste. De hele berichtgeving is echter mank blijven lopen. Er is een betere begeleiding van de pers nodig, bijvoorbeeld: wat betekent die kennisgeving nu concreet? Men moet trachten de onnauwkeurigheden op voorhand door te prikken door bijvoorbeeld een inhoudelijk document ter beschikking te stellen teneinde zo min mogelijk ruimte te geven aan improvisatie.

Er zou een betere communicatie gevoerd moeten worden rond het precieze statuut van de natuurprojecten (compensatie, mitigatie, verhouding tot VHR). Hierover wordt enorm veel lucht gespoten en dit komt de duidelijkheid niet ten goede. Conclusie: de communicatie rond ProSes en de OS 2010 had beter gekund.

Ook ondanks die bezuinigingen zijn wij van mening dat ProSes met de direct betrokkenen bij de plannen rechtstreeks contact had moeten opnemen. De bezuiniging is geen excuus waar ProSes

zich achter mag verschuilen. Dat had gewoon moeten gebeuren. De publiekscommunicatie komt nu veel te laat.

Het was een zeer omvangrijk project, waardoor het voor mij bijna een fulltime werk is geworden om een gedegen opvolging te kunnen verzekeren (participatie diverse werkgroepen, vertegenwoordiging in OAP, terugkoppeling met bestuur en achterban, nalezen van tussentijdse rapporten, ...). De snelheid van het proces had tot gevolg dat ik soms ook stellingen heb moeten innemen zonder terugkoppeling.

Een bezwaar was dat de stukken vaak laat kwamen.

De verdeling van lusten en lasten is een onderwerp dat pas in het laatste jaar prominent op de agenda is komen te staan. Dat speelde met name in het overleg met de provincie Zeeland, waar men weinig gelukkig was met de ontpolderingsplannen. Bovendien speelde de discussie met het Zeeuwse bedrijfsleven, die vreesde dat de concurrentiepositie van het Zeeuwse bedrijfsleven in gevaar kwam. Het duurde even voordat men tot het inzicht kwam dat die concurrentie zeer beperkt is. Achteraf gezien is de BZW (Brabantse en Zeeuwse bedrijfsleven) te laat bij het gehele proces betrokken.

Een minpuntje was misschien wel de afstand tot de echte politieke kernen, meer bepaald de persdiensten van de bewindslieden. Met het kabinet Peeters is dat nog min of meer gelukt, maar bij de persdienst van de Nederlandse minister en staatssecretaris werd ik vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Daar zou ProSes wat meer transparantie en bemiddeling in kunnen bewerkstelligen.

Wat de communicatie en inspraak betreffen hebben we de aanvankelijke misverstanden min of meer weggewerkt door overleg en samenwerking. We blijven wel op onze honger zitten wat betreft de reikwijdte van de inspraak. Door te kiezen voor maar een paar locaties en niet voor een inspraakronde langs alle betrokken gemeenten, blijft er heel wat onwetendheid en onbegrip bij de meeste gemeenten. Ook het gebrek aan flexibiliteit vanwege ProSes om het plangebied niet modulair aan te passen, bijvoorbeeld in de richting van de Rupelgemeenten Willebroek en Mechelen, blijft ons parten spelen. Het is trouwens nog maar de vraag of ProSes er echt verstandig aan gedaan heeft door met een conceptschets naar buiten te komen, terwijl de studies voor het Sigmaplan nog lopende waren. Wellicht kon dit niet anders door de koppeling met de verdieping, maar voor ons was een half jaar uitstel beter uitgekomen.

Met het open communicatiebeleid van ProSes heb ik op zich geen probleem, maar er waren kritische momenten waarbij we het niet konden hebben dat interne werkdocumenten – nota bene van eigen ProSes-medewerkers – zomaar publiek zouden gemaakt worden. Gelukkig had ProSes daar oren naar en is dat uiteindelijk niet gebeurd. Toch was al heel wat kwaad geschied door de werkdocumenten ruim te verspreiden op de werkvloer. Daar had meer overleg en terugkoppeling over gevoerd kunnen worden.

Het filmpje dat gemaakt is voor de tweede inspraakronde kan ik wel appreciëren, maar ik betreur toch dat niet even van te voren is overlegd of teruggekoppeld over het script.

Gehoopt wordt dat naar de toekomst toe terugkoppeling en samenwerking intensiever gaat verlopen.

Binnen het OAP had men de landbouwvertegenwoordigers van in den beginne moeten betrekken. Dat dit niet gebeurd is, is een verkeerde inschatting van de toenmalige bewindslieden geweest. Gelukkig maakt de landbouw nu als volwaardige partner deel uit van het OAP. Ik denk niet dat er verder nog andere partijen vergeten zijn.

Gezamenlijke erkenning van de problematiek onder de Vlaamse gemeenten rond de Schelde is belangrijk. De Vlaamse gemeenten zijn over het algemeen te weinig bij de start van het project betrokken geweest. Was dat wel gebeurd dan was een bijsturing van de probleemstelling en het onderzoek mogelijk geweest.

In het algemeen vond ik de communicatie zwak. Voor ons was het vaak niet duidelijk waar ProSes mee bezig was en of het labo een inbreng kon doen. Dit kon alleszins beter.

...waardoor er twijfels zijn over betrokkenheid, inspraak en draagvlak

Twijfels over (het nut van) inspraak in algemene zin

De vraag is of inspraak iets wezenlijks kan bijdragen aan dit soort processen.

Het organiseren van inspraak is al een stap vooruit ten opzichte van de gebruikelijke procedure in Vlaanderen. Toch roept de inspraak van najaar 2004 nog grote vraagtekens op. Het enige wat je terugziet, is een bundeling van wat iedereen dan verteld heeft. Wat daarmee gedaan is, kom

je niet te weten. Of een en ander heeft doorgewogen in het ontwerpadvies wordt niet verteld. Het lobbywerk van de afgelopen maanden – zowel van ons als van andere belanghebbenden – had wellicht meer invloed op de uiteindelijke besluitvorming dan die hele inspraak. Wat houdt je over van die inspraak? Weinig tot zeer weinig. Er gaat zeer veel energie in zitten maar je komt er niet achter of er iets mee is gedaan en zo ja, wat dan. Is het gelezen? Is het verwerkt? Heeft het invloed op het ontwerpadvies van ProSes? Of is er weinig veranderd aan de vooropgestelde finaliteit? Stond de verdieping niet reeds vast?

Ik heb enige bekommernis over de groeiende afstand tussen de overheid en de bewoners en belanghebbenden. Dat geldt in het algemeen, maar ook specifiek voor dit project. Die afstand biedt natuurlijk ook voordelen voor de overheid. Je kunt doorwerken zonder je al te veel van die burger aan te trekken. De nadelen zijn evenwel ook evident.

Voor een zo complex project als dit is het knap werk om de resultaten op tijd in deze vorm naar buiten te brengen. Toch is het niet helemaal gelukt om de burgers er volledig bij te betrekken: de inspraak over de kennisgeving van de S-MER leek een wassen neus, omdat de alternatieven al lang vast stonden. Wat zou inspraak dan nog veranderen? Bij de inspraakronde over de Ontwikkelingsschets leek het moeilijk om uit te leggen waarom de WCT geen goed alternatief was voor de verruiming.

Bij de inspraak hadden de mensen het gevoel dat alles al beslist was. Zij hadden echter gehoopt dat, bijvoorbeeld voor de veiligheid, er verschillende alternatieven (Overschelde, stormvloedkering, GOG's, ...) zouden voorgelegd worden met hun voor- en nadelen, en dat zij de keuze middels de inspraak zouden kunnen beïnvloeden. Er had duidelijk aangegeven moeten worden wat er eventueel nog gewijzigd kon worden en wat niet. Een ander voorbeeld, dat niets met ProSes te maken heeft maar dat zeer illustratief is, is het Doeldok. Dit zal nu voor vijftig procent terug aangevuld worden. In eerste instantie zegden de technici echter dat dit zo goed als onmogelijk was omwille van de te verwachten zettingen. Nu blijkt men het wel te kunnen doen. Zoiets komt slecht over.

De kennisgeving/startnotie voor de Strategische MER en de informatie en inspraak daarover gaven aanleiding tot verwarring bij burgers. Ze wisten niet goed wat ze daarmee aan moesten. Het is moeilijk om burgers te vragen om niet met standpunten of meningen aan te komen, maar om alleen met argumenten te komen die de kwaliteit van het onderzoek kunnen versterken. Dat is voor velen te veel gevraagd. Huub van Zwam heeft bij Omroep Zeeland een prijzenswaardige

poging gedaan om dat uit te leggen. Het medium, regionale tv, is daarvoor bij uitstek geschikt. Heel jammer is dat de interviewster hem daarvoor geen kans bood, maar bleef hameren op alleen de verruiming in plaats van op de brede benadering van ProSes. Eigenlijk had ProSes daarna opnieuw pogingen moeten doen om via Omroep Zeeland de burger te bereiken ter begeleiding van de inspraak. Dat is nu te weinig gebeurd. Er zijn heel geschikte programma's, zoals de tien minuten discussie over een actueel onderwerp ná het reguliere journaal ('Desalniettemin') en het vrijdagmiddag-radioprogramma 'Zeeuws Diep.' Die hadden daarvoor gebruikt kunnen worden benut. Ik raad dat sterk aan voor het vervolgtraject.

Tekortkomingen op het communicatieve vlak schrijf ik overigens niet zozeer toe aan gebrek aan financiële middelen. Het heeft alles te maken met de centrale taak van ProSes, namelijk studies doen verrichten over de haalbaarheid van verdieping, met tegelijk een koppeling van die verdieping aan natuur en veiligheid. ProSes hield zich 'koppig' primair aan die studieagenda en had daarom minder oog, of minder tijd, voor de menselijke factor in die studies. Pas toen er artikelen in kranten begonnen te verschijnen, werd ProSes zich er meer van bewust dat er meer en betere communicatie nodig was. En het OAP kon daarin niet voorzien, omdat het ons was afgenomen. Er zat uiteindelijk een groot gat tussen wat de bewindslieden oorspronkelijk bedoelden met die communicatie, en wat er feitelijk van terecht is gekomen.

Het overleg in het OAP heeft in ieder geval geleid tot een coalitie tussen de haven van Antwerpen en de natuur- en milieuorganisaties. Zij hadden beide belang bij een samenhangend pakket over verruiming en natuurontwikkeling. De kater van de vorige natuurcompensatie (van de tweede verruiming) ligt nog vers in het geheugen, dus het overleg in het OAP mocht niet leiden tot een teleurstelling achteraf. Door dit type overleg is duidelijk een betere uitgangspositie bereikt voor een goed eindresultaat. Maar de burger is nog niet bereikt.

Ik vind dat het SIC in de startfase van ProSes zelf wat te veel afwachtend is geweest. Nu ligt dat anders en is er een veel betere uitwisseling van communicatie gerealiseerd. Wat voor mij bijvoorbeeld heel nuttig is, is de weekkalender van ProSes. Ik krijg die ondershands, kan dan onmiddellijk zien welke externe bijeenkomsten op de agenda staan. Voor het werk van het SIC is dat heel nuttig. Van de communicatie over het Sigmaplan heb ik geen goed beeld kunnen krijgen.

Vanwege de wijze van besluitvorming over de Ontwikkelingsschets (eerst politiek en pas later in de vorm van formeel juridische besluiten) is het voor ProSes moeilijk geweest om met de burgers

over die besluitvorming te communiceren. De mensen weten nu niet goed waar ze aan toe zijn. De politieke uitspraken (besluit ministerraad 11 maart 2005) wekken de indruk dat al definitief besloten is, terwijl er nog een heel traject van besluitvorming moet volgen. Dat is moeilijk uit te leggen.

Het is goed te begrijpen dat Proses niet met krantjes langs de deur is gegaan, maar toch blijft het voor elk project een belangrijke opgave om de 'burger' te bereiken. Ik heb waardering voor de poging van ProSes om ook via raden en Staten de informatie voor het voetlicht te brengen.

De info was goed beschikbaar via de website. Volgens mij moet het waarom van al deze maatregelen nog beter voor het voetlicht worden gebracht, vooral voor het grotere publiek. De samenhang tussen de drie functies is ook niet voor iedereen duidelijk.

Binnen het OAP had men de landbouwvertegenwoordigers van in den beginne moeten betrekken. Dat dit niet gebeurd is, is een verkeerde inschatting van de toenmalige bewindslieden geweest. Gelukkig maakt de landbouw nu als volwaardige partner deel uit van het OAP. Ik denk niet dat er verder nog andere partijen vergeten zijn.

Achteraf blijkt dat de lagere overheden en de landbouw te weinig bij het project betrokken zijn geweest. Daar had meer aandacht aan moeten worden gegeven. Dat heeft zich gewroken bij de discussie over de natuurmaatregelen. Daar is geen draagvlak voor verkregen. Waarschijnlijk heeft ook de werkwijze en aanpak van de discussie daaraan bijgedragen. De voorbeeldmaatregelen, die onderzocht werden, konden niet op steun rekenen, hoewel men daar vooraf wel op had gehoopt en gerekend. Wellicht had een – objectiever – proces, waarbij de milieu-effecten van de natuurprojecten (in casu het MER) in discussie waren gebracht, betere resultaten opgeleverd. Op die manier had een betere scheiding aangebracht kunnen worden tussen de feiten en de daaraan te verbinden conclusies. Zo had een globale beoordeling van alle natuuropties kunnen plaatsvinden en niet alleen van de voorbeeldprojecten.

De landbouw, de visserij en het bedrijfsleven zijn partijen geweest die maar matig aansluiting hebben gevonden bij ProSes. Het feit dat je niet iedereen tevreden kunt stellen, heeft daar ook mee te maken.

Wij hebben de informatie- en inspraakavond over de Strategische MER in Terneuzen bijgewoond. Ons bleek toen dat er maar weinig mensen uit de omgeving Hulst aanwezig waren. Individuele

burgers komen op dit soort bijeenkomsten niet af. De advertenties worden door niemand gelezen. In die zin is de inspraakformule achterhaald. Wie er wel op afkomen, zijn degenen die al betrokken zijn of die als organisatie bepaalde belangen hebben bij het project. Zou bijvoorbeeld in de advertentie hebben gestaan dat het zou gaan om de ontpoldering van de Hedwigepolder, dan zou de zaal vol mensen hebben gezeten, zoals dat het geval is geweest met de plannen voor Perkpolder (natuurcompensatie voor de tweede verdieping in combinatie met de plannen van de gemeente Hulst om regioversterkende maatregelen in dat verband te nemen).

Door zo te werken, heeft ProSes de burgers niet bereikt. Ook niet met de voorlichting en inspraakavonden. Voor ProSes was het makkelijker om overleg te voeren met semi-ambtelijk georiënteerde groepen. Met burgers praten is veel moeilijker. Ook over de LTV is nooit met de burgers gecommuniceerd. De rol van de pers was in dat verband ook erg moeilijk. Zij kunnen alleen afrekenen op het eindresultaat. De PZC heeft geen voorlichtende rol. De redacteurs zitten daardoor klem tussen de niet naar buiten gerichte communicatie van ProSes en de kritische houding van het publiek. Het project bood in dat verband ook maar beperkte nieuws-waarde. Over het startmoment van ProSes is géén echte perscampagne gevoerd. Er is veel te weinig over het belang van het project gecommuniceerd. De communicatie ging alléén over oplossingsrichtingen van problemen en te weinig over de achterliggende belangen.

Vlaanderen is betrokken op het punt van de gevolgen. Niet betrokken bij de verdieping op zich. De gevolgen van de verdieping manifesteren zich in Vlaanderen door de noodzaak om potpolders aan te leggen. Zeeland probeert buiten schot te blijven. Over de overstromingsgebieden is onvoldoende gecommuniceerd. Gevoelsmatig worden deze ervaren als de directe gevolgen van de verdieping.

Ik vond het niet zo anders, deze methode is ook toegepast bij PMR. Toen stond ik er wat verder vanaf. Ik stel vast dat het hier zijn functie heeft gehad. De werkwijze was van niet direct de inhoud in en die dan als missionaris gaan verkopen. Je moet de partijen mee zien te krijgen in een proces. Toch neem je niet weg dat veel mensen denken dat het achteraf een mooie werkwijze was, maar dat alles vooraf al bepaald was.

Twijfels over draagvlak in Zeeland

Is er te weinig rekening gehouden met de gevoelens van de Zeeuwse bevolking? Het is niet overgekomen dat in de volgende fase de gehele juridische procedure moet worden doorlopen, dat

nadere uitdetaillering moet plaatsvinden en dat betrokkenen nog ruim aan het woord kunnen komen. Ik weet dat er presentaties gehouden zijn voor Zeeuwse politici. Velen geloofden niet dat de waarheid werd gesproken.

Als provinciaal politicus heb ik het gevoel gehad bij dit project een beetje aan de zijlijn te hebben gestaan. Dat komt ten dele door het massale karakter ervan. Het project had een hoog technisch karakter dat niet altijd makkelijk te overzien was. Echte verrassingen zaten er evenwel niet in. Heel duidelijk heb ik ervaren dat aan het project politiek een zeer zwaar gewicht wordt toegekend vanuit Vlaanderen. Het proces werd door ambtenaren gevoerd. Zó is het product ook de inspraak ingegaan; als een ambtelijk concept zonder dat daarover een (voorlopig) politiek standpunt was ingenomen. Dat is bij mijn weten nog nooit vertoond in Nederland. Ik heb dat heel sterk als manco ervaren. Als provinciaal politicus wist ik daardoor niet waar ik aan toe was en hoe ik daarop moest reageren. Ondanks die beperking vind ik dat wat ProSes heeft gedaan een geweldige prestatie is.

Het SIC stond wat vreemd in het proces van de opstelling van de Ontwikkelingsschets. Vanuit het BOWS (Bestuurlijk Overleg Westerschelde) ontving ik, in mijn rol als coördinator van het SIC, allerlei informatie, die soms vertrouwelijk was, over ProSes en ook over het OAP. Maar het SIC kon daar niet altijd wat mee doen. Ik kreeg wel signalen vanuit de vertegenwoordigers van het BOWS in het OAP, maar was toch niet volledig op de hoogte. Datzelfde gold ook voor de gemeentebestuurders in het BOWS en in de Taakgroep Westerschelde (gemeenten) uit het BOWS. Voor hen was het moeilijk om een goed beeld te krijgen van wat er precies speelde. Veelal moesten zij het doen met de berichten uit de pers.

Het kennisniveau van de bestuurders in het BOWS over de inhoud van het project ProSes was onvoldoende. De terugmelding vanuit het OAP naar de gemeenten was echter ook onvoldoende. Dat was niet de schuld van ProSes, maar had wel tot gevolg dat de gemeenten overdonderd werden door het tijdpad van de besluitvorming. Ze waren daar niet op voorbereid en ze waren inhoudelijk te gebrekkig geïnformeerd door hun vertegenwoordigers in het OAP. Men kende de mijlpalen die het rijk voor ogen had (traject rond besluitvorming) niet/onvoldoende en men was veel te afwachtend.

Het is snel gegaan. Na het ontpolderingsdrama van 1996, het natuurcompensatieprogramma, de LTV en de twee memoranda ligt er nu de Ontwikkelingsschets. Hoewel het duidelijk bij de topvijf hoort van belangrijke zaken die in de provincie spelen, hebben de regionale politici zich er toch

niet erg intensief mee beziggehouden. Het dossier is niet erg duidelijk gevolgd in de Staten. Er heerste een houding van: we zien het wel, laten we problemen zien te voorkomen, maar eigenlijk gaan we hier niet over. Men wil de beslissing zo ver mogelijk weg leggen. Tegelijkertijd beseft iedereen dat een machtige speler als Antwerpen niet kan worden weggestuurd.

De gemeente Hulst heeft altijd het standpunt ingenomen dat de plannen van ProSes met betrekking tot natuurontwikkeling er niet zouden komen. Sommige mensen in de gemeente zijn er daarom nogal van geschrokken dat er nu toch politieke besluiten over worden genomen (ministerraad op 11 maart '05) en dat de plannen toch door lijken te gaan. Dat wordt nu in Hulst ervaren als een dictaat. Er wordt door anderen, elders, over beslist. Dan komt ook weer dat oude gevoel naar boven dat Zeeuws-Vlaanderen toch maar een 'generaliteitsland' is, waar alles moet kunnen. Omdat de status van het project ProSes nooit goed duidelijk is geworden, heeft dat ook tot bestuurlijke wrevel geleid. Hoe moet een bestuurder van de gemeente zich in zo'n project opstellen? Aan de ene kant werd de gemeente Hulst geconfronteerd met harde oppositie tegen ontpolderen uit de hoek van de landbouw. Discussie over nut en noodzaak van ontpolderen was volkomen onmogelijk. Men kon het zich politiek niet permitteren om bijvoorbeeld te praten over adequate vergoedingen voor de landbouw indien deze zou moeten wijken voor maatschappelijk grotere belangen. Dat was binnen de gemeenteraad onbespreekbaar. Aan de andere kant bleek toch dat de landbouw zelf wel degelijk met het rijk aan het onderhandelen was over vergoedingen (bedoeld wordt het gedeelte van het OAP-advies over de vergoedingen aan de landbouw). In zo'n situatie is het voor een gemeentelijk bestuurder eigenlijk onmogelijk om goed zijn positie te kunnen bepalen. Tussen het moment van de inspraak op het ambtelijk concept van de Ontwikkelingsschets en het moment van de politieke besluitvorming daarover in de ministerraad (voorzien op 11 maart) is veel tijd heengegaan. Dat heeft tot gevolg gehad dat voor ons nu nog steeds niet helemaal duidelijk is wat er nu in de Ontwikkelingsschets staat en wat er met de inbreng is gedaan. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de zogenoemde creasessie voor de natuurinrichting van de Braakman en Hellegatpolder. Wij hebben aan beide deelgenomen, maar het is onduidelijk wat daarmee is gedaan en hoe die inbreng in het besluitvormingsproces heeft meegewogen. Dat geldt in het algemeen voor de adviezen die zijn uitgebracht. Wij hebben bijvoorbeeld geen zicht op het advies dat het OAP heeft uitgebracht en wij hebben ook geen zicht op de werkwijze van het OAP.

ProSes heeft geen eerlijke kans gehad. De negatieve teneur over het project in Zeeland was daarvoor te sterk en werkte in het nadeel van ProSes. Ook Gedeputeerde Kramer is niet in staat geweest om dat te doorbreken.

Er is in Hulst met reserve gereageerd op de wijze waarop de provincie uitverkoop van Zeeland houdt. Niet meewerken aan verdieping van de vaargeul, mits zij er iets voor terugkrijgen. Als het rijk maar betaalt, dan gelden principiële bezwaren opeens niet meer. De regio die de grootste bijdrage levert in grondgebied en maatschappelijke opoffering krijgt er vrijwel niets voor terug. Nu zaken onomkeerbaar lijken te worden, moet een ruime compensatie zeker bespreekbaar zijn in de vorm van een stevige bijdrage in een gebiedsgerichte ontwikkeling. (Versterking dragende kernen in de regio en oplossingen ontsluitingsstructuur en herinrichting Rijksweg 60).

Uit het onderzoek zijn bergen aan informatie beschikbaar gekomen. Ik heb geprobeerd om alle deelrapporten te downloaden, maar dat werd ten slotte te veel. Ik kon evenwel goed uit de voeten met de samenvattingen die ProSes maakte. Die waren van goede kwaliteit. Het enige echte manco vond ik, zoals gezegd, het ontbreken van een politiek oordeel op het niveau van de Staten, de raden en ook het rijk. Daardoor houd je een vervelende smaak over van het proces. Er wordt over je en zonder je beslist. Je hebt er weinig over te zeggen. De advisering via het OAP noch het bestuurlijk overleg dat heeft plaatsgevonden met het BOWS heeft dat manco kunnen wegnemen. In beide overleggen acteren de dagelijkse besturen. Voor de provincie is dat Gedeputeerde Kramer. Deze moest daar het standpunt van de Staten vertolken. Kramer heeft overigens wel goed teruggekoppeld naar de Commissie Economie en Water uit de Staten.

De betrokkenheid bij het proces van de waterschappen viel mij erg tegen. Van het waterschap had ik meer visie en vernieuwing in het denken over omgaan met water verwacht, maar vooral ook in het omgaan met het bestuurlijk besluitvormingsproces. Dat gebeurde niet. Ook uit die hoek werd echter ongefundeerde kritiek geuit op ProSes, zonder dat men zich goed in de dossiers had verdiept.

De organisatie heeft allerlei bijeenkomsten in Zeeland gehouden en de provincie gevraagd om die te leiden. De provincie is hier niet op ingegaan. De projectorganisatie heeft de bijeenkomsten toch laten doorgaan. Over de status van avonden en bijeenkomsten was verwarring. Ik denk dat dit een hiaat in het draagvlak heeft gecreëerd.

Het studierapport NOP omvat duizenden hectaren ontpolderen. Het was beter geweest om dit rapport intern te houden en alleen de keuzen naar buiten te brengen. Dit had fout kunnen gaan. Maar ik had niet het idee dat er iets werd achtergehouden. Het was eerder zo dat er te veel informatie was.

Je merkt dat de bedrijven in de havens van Zeeland de verruiming als bedreiging ervaren voor hun positie. Ze zien een verlies van een deel van de markt. Misschien was het niet betrekken van deze partij wel de grootste ommissie in het proces. Het havenbedrijfsleven was wel vertegenwoordigd, maar Van Hek was opvallend vaak afwezig bij het overleg. Ik zeg dan ook altijd: 'Je kunt mensen beter aan je binden, dan dat je ze later tegenkomt.'

De Zeeuwse lokale besturen en belangengroepen werden pas laat bij het projectgebeuren betrokken. Mede door de mogelijk te geringe inspanningen op het vlak van communicatie werd een aantal Zeeuwse 'eisen' pas erg laat (te laat?) in het proces verwerkt. Mede door de sterke 'top down'-benadering werd in de beginfase onvoldoende aandacht geschonken aan de economische verzuchtingen die in de regio leefden. Ook de landbouwsector is pas (te) laat in het proces betrokken.

Twijfels over draagvlak in de landbouw

Met betrekking tot de inspraak is ons het volgende opgevallen. Tijdens de hoorzittingen in Terneuzen, Rilland en Beveren, die wij allemaal hebben bijgewoond, bleek dat gaandeweg de inspraakronde de standpunten en argumenten van ProSes verschoven en dat er andere accenten werden gelegd. Zo deelde tijdens de hoorzitting in Terneuzen de heer Meyvis mee dat er in de Hedwigepolder een 'sluisje' zou worden gebouwd om water binnen te kunnen laten. In de hoorzitting in Beveren gaf dezelfde heer Meyvis aan dat een deel van de dijk zou moeten worden afgegraven om een 'vloedgolf' te krijgen, waarmee de (te) hoge waterstand bij stormvloed in de Zeeschelde in één keer zou kunnen worden afgetopt. De vraag die dan bij ons opkomt is: zijn er veranderingen opgetreden in de inhoud van de plannen? Of zijn de argumenten bijgesteld? Voor ons is dat erg onduidelijk. We weten daardoor niet waar we aan toe zijn.

Een ander punt dat ons opviel tijdens de inspraak was de aankleding ervan. Ter introductie van de informatie- en inspraakavonden had ProSes een film laten maken, waarin deskundigen aan het woord werden gelaten over de Schelde. Eén van die deskundigen, een voormalig gids in het verdrongen land van Saeftinghe, werd in die film aangekondigd als Schelde-kenner en Schelde-expert bij uitstek. Hij maakte van de inspraak in Beveren gebruik om zeer ongenueanceerde opmerkingen te maken over de landbouw als vervuiler en milieuvernieler. Dat zette kwaad bloed bij de aanwezige landbouwers. Daardoor werd de werking van de film ontkracht. Als ProSes dergelijke mensen in de film neerzet als Schelde-expert, die tegelijkertijd zulke ongenueanceerde uitspraken doen tijdens de inspraak zelf, maakt zij de objectiviteit van de voorlichting ook onge-

loofwaardig. In 1996, tijdens de discussies onder leiding van Gedeputeerde van Swieten over de natuurcompensatie voor de tweede verdieping, is hetzelfde gebeurd. Ook toen zijn dezelfde provocerende opmerkingen richting landbouw gemaakt, hetgeen de inspraak niet ten goede is gekomen. ProSes had daarmee zorgvuldiger moeten omgaan en had voor de voorlichtingsfilm deskundigen moeten aanzoeken die met kennis van zaken spreken en die gezag hebben in de regio. Omdat ProSes iemand heeft geselecteerd voor de voorlichting, draagt zij ook de verantwoordelijkheid voor de ongenueanceerde uitlatingen in Beveren. Het valt ons overigens op dat in de voorlichtingsfilm géén landbouwer werd gezien.

Wij hebben het zéér kwalijk gevonden dat ProSes er tijdens de opstelling van de Ontwikkelingsschets op géén enkel moment voor heeft gekozen om persoonlijk contact met de betrokkenen te leggen.

ProSes heeft een plan gemaakt over gebieden waar mensen wonen en werken. Die mensen moeten via een advertentie in de krant vernemen dat er een hoorzitting over hun gebied wordt belegd. Dan wordt daar gepresenteerd dat er van alles is bestudeerd, behalve de gevolgen van de plannen voor de direct betrokkenen. Dat is onverteerbaar. Onverteerbaar is ook dat wij voor onze persoonlijke belangen moesten opkomen tijdens een openbare hoorzitting. Wij moesten letterlijk in de openbaarheid treden over wat ons persoonlijk treft. Dat is de wereld omdraaien. Voorafgaand aan die openbare informatie- en inspraakavonden had ProSes de direct betrokkenen persoonlijk moeten benaderen en informeren. Nu moesten wij dat uit de krant horen. Dat geldt ook voor de evaluatie die nu wordt uitgevoerd.

Het aangekondigde onderzoek naar de gevolgen van de plannen voor de landbouw komt veel te laat. Dat onderzoek moet niet in de uitvoeringsfase worden gedaan, zoals nu is gezegd, maar had in de verkennende fase moeten plaatsvinden, zodat de resultaten ervan en de gevolgen van de plannen voor de landbouw in de politieke beslissing hadden kunnen worden meegewogen. Dat is nu, ten onrechte, niet gebeurd.

Wij hebben begrepen dat het onderzoeksbudget van ProSes in de beginfase van de opstelling van de Ontwikkelingsschets met eenderde zou zijn gekort. Als dat juist is, is dat zorgelijk indien dat tot gevolg heeft gehad dat belangrijke onderzoeken, zoals de gevolgen voor de landbouw, niet konden worden uitgevoerd en daarmee ook de burger niet met de plannen is bereikt.

De landbouw is wel formeel uitgenodigd om een rol te spelen maar is er toch eigenlijk nooit echt bij betrokken. Als je ze uitnodigt om een inbreng te hebben maar ze vervolgens tegen het plafond jaagt, is er geen echte betrokkenheid. Men heeft kennelijk een conflict tussen milieu- en landbouwbelangen willen vermijden en dat is ten koste gegaan van de betrokkenheid van de landbouworganisaties. Ook denk ik dat binnen ProSes bewust gebruik is gemaakt van het verschil in belangen tussen de landbouworganisaties aan de ene kant en de individuele boeren aan de andere. De organisaties hebben belang bij een strategische visie op langere termijn om voor Vlaanderen in zijn geheel de landbouw als sector veilig te stellen, terwijl individuele boeren die het niet langer zien zitten het liefst met erf en al uitgekocht willen worden. ProSes heeft die twee partijen binnen de landbouwsector tegen elkaar uitgespeeld, waardoor de organisaties er in het proces van betrokkenheid alleen maar een beetje bijhingen.

Er is, althans in Vlaanderen, te weinig gecommuniceerd met de landbouw. Dat had een politieke oorzaak. Het van oudsher sterk aan de landbouw gelieerde CD&V zat niet in de regering. Paars wilde geen last met de landbouw en besloot om naar die groep toe een low profile aan te houden. Dat heeft zure oprispingen tot gevolg gehad. We hadden dit eerder en beter moeten oppakken. Dit lag niet aan een te laag budget. De communicatie in het algemeen, en die naar de boeren toe, is met te weinig empathie voor betrokkenen gebeurd. Eigenlijk was niemand daar mee bezig, en toch ook weer allemaal. Een duidelijk mandaat wie de communicatie zou moeten trekken was er niet. Op dat punt waren de belangen tussen de Technische Scheldec commissie en ProSes verschillend. ProSes opereerde deels op basis van een conflictmodel, wilde de problemen zo snel mogelijk in alle duidelijkheid op tafel hebben om vervolgens knopen te kunnen doorhakken. ProSes voelde zich niet gebonden aan de mogelijke politieke risico's die dat zou kunnen opleveren. De Technische Scheldec commissie daarentegen zocht juist liever naar wat partijen bindt en niet naar problemen met de mogelijkheid dat die conflicten zouden opleveren met politieke afbreukrisico's. Op deze manier was eigenlijk iedereen wel een beetje met flarden van communicatie bezig.

Als de rivier ruimte moet krijgen, dan moet de landbouw grond inleveren. Men heeft het ons daarin niet gemakkelijk gemaakt. Wij zien de landbouw als slachtoffer van dit proces. In onze perceptie was dat de rangorde van belangrijkheid als volgt: natuurlijkheid, toegankelijkheid en veiligheid. Niet omgekeerd. Het inschatten van de effecten op de landbouwsector behoorde niet tot de opdracht. We zijn pas min of meer serieus genomen sinds de inspraak van najaar 2004. Men heeft ons uiteindelijk nu in het OAP gehaald voor het flankerend beleid. Tot dan werd er wel eens gepraat, ook met de collega's in Nederland, maar van een directe inbreng van de landbouw

in het OAP was tot voor kort geen sprake. Indertijd is dat wel vanuit de Boerenbond gevraagd, maar het OAP heeft dat verzoek niet ingewilligd.

We erkennen de spanning tussen de landbouworganisaties en de individuele boeren. De landbouw als zodanig moet groeien in die zin dat deze sector alleen kan overleven als de boerenbedrijven een economisch rendabele situatie hebben. In de praktijk betekent dit dat bedrijven een grotere schaal nodig hebben dan nu meestal het geval is. Er is meer grond per bedrijf nodig, niet alleen om de vaste kosten te spreiden, maar ook voor de mestafzet en de melkquota. Wij hebben echter de perceptie tegen. Die perceptie is dat bestaande overproductie de indruk wekt dat er grond te veel in gebruik is. Dat is onjuist. De schaalverdeling over alle boerenbedrijven klopt niet naar rato van de eisen die qua mest en melk worden gesteld. We kunnen in totaal met iets minder hectaren maar die moeten zo over de bedrijven zijn verdeeld dat dit geen problemen met mest- en melkoverschotten oplevert. Dus er is nog altijd grond tekort om een optimale bedrijfsmatige benadering te realiseren. We hebben de door het structuurplan Vlaanderen voorziene 750.000 hectaren nodig. Met minder kan het niet. Nu zijn er ongeveer 800.000 hectaren in landbouwgebruik. Dus volgens het Vlaamse Structuurplan moeten we er zo'n 50.000 inleveren.

We zijn niet tegen de verdieping van de Schelde. Maar beperk de oppervlakte van de overstromingsgebieden en van de natuurcompensaties tot het hoogst noodzakelijke en doe het daar, waar de schade voor de boeren het geringst is.

Het niet systematisch betrekken van de landbouw bij ProSes is een zware fout. Dat geldt ook voor andere grondeigenaren en voor de vissers en de recreanten. Ook die voelen zich buitengesloten. Ze vallen waarschijnlijk ook nog eens buiten de evaluatie, of neemt u ze nu wel mee? Gaat u ook met hen praten over hoe zij dit proces beleefd hebben? Dat zou wat mij betreft een goede zaak zijn, want ze hebben bezwaarschriften ingediend. Dus ze horen bij de evaluatie.

De communicatie was niet echt gelukkig. Men heeft geprobeerd om de start van het proces te communiceren, maar de desbetreffende vergadering was helemaal in Vlissingen, een locatie die vanuit Vlaanderen moeilijker te bereiken is. Dat is bepaald niet bevorderlijk voor het aanknopen van banden. Verder zijn er, heb ik begrepen, een paar advertenties geweest voor vergaderingen hier en daar in Vlaanderen, maar kennelijk is het zoeken en vinden van geschikte zaaltjes belangrijker geweest dan het organiseren op locaties waar de impact van de plannen groot zou kunnen zijn en waar de gemoederen dus meer beroerd worden. Rechtstreekse, directe en tijdige informatie en communicatie is er – buiten het benaderen van gemeentebesturen door één

medewerker van ProSes – omzeggens niet geweest. De belanghebbenden hebben hun inbreng hoofdzakelijk op basis van hun eigen alertheid en creativiteit moeten regelen.

Nu we sinds kort wel in het OAP zitten, kunnen we ons toeleggen op het flankerende beleid. Dat wil zeggen: boeren die hun grond moeten inleveren zo weinig mogelijk schade laten lijden. Het komt goed van pas dat sommigen willen stoppen of emigreren. Die gronden komen vrij om de leefbaarheid van andere onteigende landbouwbedrijven op peil te houden.

Gaat u ook praten met de boeren zelf? Over hoe zij dit proces hebben beleefd? Zou ik graag aanbevelen. Ga eens praten met X in Y. Die heeft een bijzonder interessante visie op dit proces. Men mag niet vergeten dat zij pas weer gerust zullen slapen eens alle beslissingen genomen zijn. Die hebben immers een enorme impact op hun toekomstige werk- en leefsituatie.

Meer specifiek vind ik dat de positie van de landbouw al in de LTV had moeten worden meegenomen. Nu was de blik van de LTV uitsluitend op het water gericht en niet op het land. Dat vind ik een belangrijke omissie. Er had ook een streefbeeld voor de landbouw geformuleerd moeten worden, waarop de integrale planuitwerking in de Ontwikkelingsschets mede was gericht geweest. Dat is nu niet gebeurd. Was dat wel gebeurd, en zou de LTV duidelijk ook zicht hebben gegeven op de gewenste ontwikkelingen op het land, dan zou de positie van de landbouw in de Ontwikkelingsschets een heel andere zijn geweest. Nu is de landbouw grondgever voor andere functies. In het andere geval zou de Ontwikkelingsschets ook een perspectief voor de landbouw hebben geboden.

Dankzij de vasthoudendheid van de voormalig ZLTO-voorzitter is in de LTV nog één zinnetje aan de landbouw gewijd, maar ook niet meer dan dat. Er zijn in het kader van de voorbereiding van de LTV nog wel contacten geweest met LTO-Nederland, maar niet of nauwelijks met de regio.

Niet alleen de ZLTO, maar waarschijnlijk ook de gemeenten, zullen het gevoel hebben aan de zijlijn te staan. De ontkenning van de landzijde in de LTV maakt het daarom ook zo moeilijk om over de Ontwikkelingsschets te communiceren. De ZLTO heeft geprobeerd om dat gebrek enigszins te repareren in de startnotitie voor de strategische MER met het pleidooi om daaraan een landbouw effect rapportage (LER) te koppelen. Dat pleidooi is daar wederom afgewezen.

De inzet van ZLTO om proactief te werken is niet gehonoreerd. ProSes verwees steeds naar de project- of inrichtingsfase. De schade die daardoor is ontstaan bij het maken van de Ontwikke-

lingsschets zal in een vervolgfase niet makkelijk meer goed te maken zijn. ZLTO is wel op verschillende andere manieren bij het proces betrokken geweest. Zo is meegewerkt aan diverse sessies, en workshops die ProSes ten behoeve van de voorbereiding van de Ontwikkelingsschets heeft georganiseerd. De aspecten van een LER kwam daarin evenwel niet aan bod. De workshops over de Overschelde en over de Braakman werden als bijzonder zweverig ervaren. De landbouw kon daar heel weinig mee. Als randvoorwaarde bij die workshops gold dat géén standpunten mochten worden ingenomen. Daarvoor zou in een later stadium gelegenheid komen. Daaraan doet ZLTO bij een volgende gelegenheid niet meer mee. ZLTO heeft geen andere moment of gelegenheid meer gekregen om zijn standpunt in te brengen en mee te laten wegen bij de besluitvorming. Ik kreeg sterk het gevoel dat we door mee te doen gecommiteerd werden aan het eindresultaat, terwijl we daar een heel ander standpunt over hadden.

Ik ben geschrokken van de perceptie van enkele ProSes-medewerkers van het overleg dat ZLTO met ProSes heeft gevoerd over de LER. Tijdens dat overleg werd de LER door ProSes doorgeschoven naar de uitvoering. ZLTO was het daarmee volstrekt oneens. Desondanks werd tijdens een inspraakavond in Beveren door een ProSes-medewerker gesteld dat ZLTO daarmee had ingestemd. Het is nog steeds erg spijtig dat het pleidooi van de landbouw door ProSes niet is opgepakt.

Het streven van ProSes om een open en transparante organisatie te zijn, is slechts ten dele bereikt. Er was wel gelegenheid om inbreng te leveren, maar die inbreng werd niet altijd opgepakt doordat alle landszijde onderwerpen later bij de uitvoering behandeld zouden worden. In de politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets is via het OAP advies hiervoor nadrukkelijke extra aandacht gevraagd voor de landbouw. Naar de ZLTO vernomen heeft wordt dit advies toch serieus worden meegewogen in de besluitvorming.

Ik vind dat de onderzoekers die aan de Ontwikkelingsschets hebben meegewerkt onvoldoende zicht hebben op de betekenis van voorstellen en de inbreuk hiervan op de agrarische sector. Het gemak waarmee men oppervlakte claimt is hiervan een voorbeeld. Een maatregel heeft soms de omvang van een totale jaarlijkse omzet van hectaren in de provincie Zeeland. Men is zich naar mijn mening ook totaal niet bewust van het feitelijke grondgebruik c.q. structuur van het grondgebruik al dan niet grensoverschrijdend.

Als geconstateerd wordt dat de samenwerking tussen de overheid en de georganiseerde landbouw op het niveau van LTV en Ontwikkelingsschets niet is geslaagd, ben ik ook niet optimis-

tisch over de kans op samenwerking van de overheid met de georganiseerde landbouw op het niveau van de uitvoering van de maatregelen. Veel zal afhangen van de perspectieven die de landbouw geboden worden. Zijn die er niet, dan zal de landbouw zich distantiëren.

Ik begrijp de landbouw wel. In de hele discussie over natuurlijkheid en toegankelijkheid zijn zij de verliezende partij. Zij moeten inleveren. Dat zag je ook bij het Strategisch Plan voor de Linkeroever.

Met name via de administratie Land- en tuinbouw moeten de boerenorganisaties op de hoogte zijn gesteld van de studies en de voortgang. Er zijn immers directe en nauwe banden tussen de administratie en de boerenorganisaties. Uiteindelijk zal het draagvlak bij de boerenorganisaties vallen of staan met de wijze waarop de financiële vergoeding voor de boeren wordt geregeld. Dat is zeker van belang in situaties waarin geen bedrijfsopvolger op de betrokken boerderijen aanwezig is.

Twijfels over draagvlak bij de natuurbeschermingsorganisaties

De eerste fout die is gemaakt, is dat de LTV, in de haast om tot uitwerking ervan te komen, onvoldoende is verankerd en besproken in de regio. Die verankering had veel beter gemoeten, alvorens de stap naar de uitwerking te maken. Dat gebrek aan verankering manifesteert zich bijvoorbeeld in de habitatdoelstellingen. Die zijn in beide landen nog niet eens geformuleerd en besproken, maar toch moest er al een uitwerking plaatsvinden voor het streefbeeld natuurlijkheid uit de Langetermijnvisie, zonder te beschikken over een duidelijk en gedragen referentiekader.

Het natuurplan langs de Zeeschelde rammelt nogal. Ik kan met zekerheid stellen dat het draagvlak voor nieuwe natuurontwikkeling langs de Zeeschelde in Oost-Vlaanderen erg laag is. De kogel is wat dat betreft ook nog lang niet door de kerk. De bestuurders nemen dan wel beslissingen op het niveau van de Ontwikkelingsschets en een Memorandum van Overeenstemming, maar die beslissingen moeten ook in het veld zichtbaar worden.

Twijfels over draagvlak voor het Sigmaplan

Hoewel de samenhang met verruimen van de vaargeul wel belangrijk is, is het Sigmaplan in feite ontkoppeld gebleven van de Ontwikkelingsschets. Het onderdeel veiligheid is door AWZ

Zeeschelde goed en professioneel uitgevoerd. Met het onderdeel natuur wisten zij geen raad. Aminoal is daar te laat bij betrokken geraakt. Ook kan het niet dat de ProSes-verantwoordelijke voor natuur tijdens een openbare bijeenkomst afstand neemt van het Sigmaplan. Als medewerker van ProSes kan dat niet. Het project Schelde-Landschapspark houdt het risico in dat de gemeenten en de landbouw in dat verband georganiseerd oppositie gaan voeren tegen het Sigmaplan. Dat zou heel kwalijk zijn.

Volgens mij waren de ruimtelijke reserveringen voor de veiligheid binnen de zoekzones voor het Sigmaplan in de aanvang veel te groot ingeschat. In werkelijkheid heeft men volgens de huidige inzichten maar een fractie van die reserveringen nodig. Dat legt een zware hypotheek op de resultaten van de vervolorganisatie. Die staat nu voor de opdracht om te repareren wat er fout ging jegens de landbouw door concreet aan te geven hoeveel hectaren er werkelijk voor de veiligheid nodig zijn, zonder dat dit moet leiden tot landbouw als vierde luik.

De samenhang tussen de thema's veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid in het planproces is in theorie goed gehandhaafd. Ik zeg met nadruk: in theorie. In de praktijk is het thema veiligheid in Vlaanderen een relatief eigen leven gaan leiden. Ik verwacht dat dit nog problemen gaat geven. Het Sigmaplan is te weinig geïntegreerd in de Ontwikkelingsschets. Dat is ook een gevolg van de karakters van de mensen die daaraan hebben gewerkt en de verschillen in culturen. Dat heeft ook tot gevolg gehad dat de veiligheidsplannen in Vlaanderen weinig of niet zijn afgestemd met andere plannen en initiatieven, zoals het strategisch plan voor de linker Schelde-oever. De vraag is daarom hoe je die verschillende planprocessen op elkaar legt. Voor een gebied als de Hedwigepolder en Prosperpolder liggen er claims op de ruimte vanuit verschillende planfiguren.

De communicatie over het Sigmaplan tijdens de informatie- en inspraakavonden die ProSes organiseerde, bleef onder de maat. De bijeenkomst in Gent (informatiebijeenkomst voor de provincie Oost-Vlaanderen) die ik heb bijgewoond, vond ik niet goed. De informatieoverdracht zat niet goed in elkaar. Er was wel veel informatie maar geen tijd voor discussie. De informatieoverdracht was te weinig concreet en onvoldoende gericht op wat de mensen daar echt bezighoudt.

Het Sigmaplan is een buitenbeentje gebleven. Tot op de dag van vandaag is niet geheel duidelijk wat de stand van zaken was en is.

Na een eerste informatief gesprek tussen de gemeente en Sigma over het Sigmaplan, dat door ProSes in de zomer van 2004 was georganiseerd, is er door de mensen van het Sigmaplan nooit meer met Hulst contact opgenomen. Ook niet over de veiligheidsmaatregelen in relatie tot de Hedwigepolder. Bij ons ontbreekt volledig het zicht op wat er aan Vlaamse zijde van de grens allemaal gebeurt. Er zijn wel contacten met 'België' geweest. Toen hebben we gezien dat er ook plannen bestaan voor een nieuwe uitbreiding van de haven met het Saeftinghedok, maar officieel weten we van niks. Het natuurcompensatiegebied ten noorden van het Deurganckdok zou overigens doorsneden worden door het nieuwe Saeftinghedok. Het wordt hoog tijd dat aan weerszijden van de grens planologisch een en ander wat beter op elkaar afgestemd wordt. Ook Beveren en Antwerpen zitten niet altijd op één lijn. Wij vragen ons overigens af of de plannen voor verdere ontwikkeling van het havengebied wel definitief in de ijskast zijn gezet. De modelering van de uitbreiding van de Antwerpse havens maakt de aanleg van het Baalhoekkanaal ruintelijk nog steeds mogelijk.

Met de aanpak van ProSes hebben wij het moeilijker. Af en toe lijkt het op een ivoren toren. Men doet zijn zin. Men vaart de eigen koers. Het probleem stelt zich evenzeer bij W&Z die in het kader van het aspect veiligheid de actualisatie van het Sigmaplan uitwerken. Wij hebben in dit kader onze vragen bij de relatie tussen ProSes en Sigma. Is er wel een relatie? Staan die organisaties op dezelfde lijn? Als Sigma een andere koers vaart bij het betrekken van de samenleving en de opbouw van een maatschappelijk draagvlak dan ProSes, dan houdt dat grote risico's in voor het tot standkomingsproces van de Ontwikkelingsschets. Dan gaat men in Vlaanderen het draagvlak verliezen. Als Sigma op deze manier, zo directief en non-communicatief doorgaat, wordt ze een risico-element voor het uiteindelijke resultaat. Als je ziet hoe ze gaan communiceren, dan zakt de moed je in de schoenen. Ze gaan eerst intern allerlei zaken afstemmen voordat ze naar buiten durven te gaan. En dan is de eerste stap om de betrokken burgemeesters afzonderlijk te informeren, waardoor de burgemeesters de personen worden die het aan de gemeentebesturen moeten uitleggen. Zo is er alle ruimte gecreëerd om de landbouw buiten de communicatie te houden. Of pas tot de communicatie toe te laten als alle beslissingen al genomen zijn. Men hoort, zoals vermeld in het OAP-advies, met ons te praten over de vraag welke gebieden de beste terreinen zijn om in te leveren voor het water of de natuur. Wij weten dat er ingeleverd moet worden, maar wij weten ook beter dan wie dan ook hoe je in dat opzicht verantwoorde keuzen kunt maken, met een win-winsituatie zowel voor Sigma als voor de landbouw.

Niet alleen de landbouw moet er zo snel mogelijk bij worden betrokken. Iedereen die binnen het Platform Buitengebied valt (jagers, vissers, recreanten, kasteel-eigenaren, ...) hoort men te

vragen naar meningen en naar de best denkbare oplossingen voor alle partijen. Dat is ook het standpunt van de Vlaamse regering. Het is zeer de vraag of binnen de gekozen communicatieve aanpak daarvoor door Sigma voldoende ruimte is ingebouwd. Zoals het er nu naar uitziet, wordt een deel van de belanghebbenden helemaal niet erbij betrokken, en een ander deel in een veel te laat stadium. Het maatschappelijk draagvlak moet nu waargemaakt worden. En Sigma dreigt dat te verliezen door een verkeerde communicatieve aanpak.

Spanningen zijn nooit te vermijden. Bij ingrijpende veranderingen ontstaan er hier en daar ontevredenheden. Als landbouw natuur moet worden, komt het ongetwijfeld tot conflicten. Het is een permanente bekommernis om alle partijen optimaal te laten participeren.

De informatiestroom was vaak overweldigend en het was soms niet eenvoudig om de stroom bij te houden. In de laatste fase ging dat beter: we bleven de dingen vóór! Onze taak was het informeren van de bedrijven (onze achterban). Het was niet altijd eenvoudig hen ervan te overtuigen dat de 'strategie van overleg en overtuiging' de meeste kans bood op succes. De achterban was moeilijk in toom te houden en drong in sommige fasen aan op een meer confronterende koers.

Er werd gestreefd naar commitment; je moest oppassen dat je niet 'ja' zei. Door de politiek in Zeeland kon dit niet. Dat vond ik een minder sterk punt, de geforceerde manier waarop commitment werd gevraagd.

De betrokkenheid van de gemeente Bornem bij de Schelde is altijd al vrij groot geweest. Al vóór dat ProSes met haar activiteiten begon heeft de gemeente (bijvoorbeeld in haar Structuurplan) haar visie neergelegd op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Niettemin bestond de indruk dat er met de afronding van het 'oude' Sigmaplan voldoende veiligheid tegen overstromingen bestond. De Actualisering van het Sigmaplan als onderdeel van de Ontwikkelingsschets leerde echter dat die veiligheid ook na uitvoering van het Sigmaplan nog onvoldoende was. Dat gegeven zorgde ervoor dat de gehele problematiek weer aan de orde kwam.

De keuze voor de overstromingsgebieden kan niet op veel steun rekenen. De term 'overstromingsgebied' is verkeerd gekozen en roept verkeerde associaties op. De gemeenten rond de Schelde beraden zich over een voornemen om zelf met een plan te komen en het uitgevoerde onderzoek aan een *second opinion* te laten onderwerpen. Nu zijn de gemeenten verenigd in het Schelde-landschapspark onvoldoende betrokken geweest bij de uitgevoerde studies.

Openheid en transparantie van het project is niet als 'hinderlijk' ervaren. In feite was er al eerder ervaring mee opgedaan. Al eerder was vanuit het project Sigmaplan het gesprek aangegaan met de gemeentebesturen en de bevolking. De tweede ronde in het kader van de Ontwikkelingsschets had eigenlijk niet gehoeven (ook niet volgens de procedure van het plan-MER). Er ligt daar nog een vuiltje omdat het plangebied van het geactualiseerd Sigmaplan niet overeenkomt met het plangebied van de Ontwikkelingsschets. Met name de zijrivieren ontbreken in het plangebied van de Ontwikkelingsschets. Daardoor zijn nu een aantal gemeenten niet gehoord tijdens de inspraakronde van de Ontwikkelingsschets. Juridisch gezien ligt hier mogelijk een risico.

Sommige zaken verliepen goed. Anderen dingen niet. Als voorbeeld voor dingen die niet goed gingen, noemen wij de hoorzittingen, waarin over de natuurmaatregelen werd gesproken. Dat werd door ProSes zó gepresenteerd dat het wel tot problemen moest leiden. Zo werd tijdens een hoorzitting in Terneuzen een 'artist-impression' over de ontpoldering van de Braakman gepresenteerd die zeer polariserend werkte. De samenwerking tussen ProSes en het havenbedrijf verliep in het algemeen goed. De mensen van het havenbedrijf in het ProSes-team hebben sereen en zonder rolconflicten hun werk kunnen doen. In het algemeen kon het havenbedrijf zich goed herkennen in de activiteiten van ProSes.

Het proces werd beïnvloed...

Door de opstelling van Vlaanderen en Antwerpen...

Naar onze inschatting vertoonde de haven van Antwerpen soms wat obstinaat gedrag, vooral waar het de termijnen betrof. Vermoedelijk wishful thinking van Antwerpen, en daarnaast verdiept men zich daar niet of nauwelijks in de procedurele aspecten van een verdieping.

Aan de gevoeligheden zou de enorme haast van Antwerpen kunnen worden toegevoegd. Geen van deze gevoeligheden is vermijdbaar geweest.

Gedurende enige tijd stuurde met name de Antwerpse schepen op de koers van de historische verdragen. Langs juridische weg wilde hij een beslissing over verdieping realiseren. Niet langs een lange en onzekere weg van studies. Maar het Vlaamse parlement ondersteunde nu eenmaal de koers die de bewindslieden hadden ingeslagen via de Langetermijnvisie. En daarmee koos men voor het samenwerkingsmodel, in plaats van het model van een juridische confrontatie. En

ook als aan onderliggende verdragen zekere rechten zouden zijn te ontlelen, dan nog zou het de vraag zijn hoe je die in een verdiepingsbesluit had kunnen doen uitmonden.

Ineens stuurde ProSes de notitie Vroeg of laat beslissen naar het OAP, zonder voorafgaande afstemming met de Technische Scheldec commissie. Dat werd in Vlaanderen gepercipieerd als: 'Eigenlijk wil Nederland niet tot bindende besluiten komen.' De Technische Scheldec commissie vond het stuk naast de kwestie. Het leidde tot gevaar voor de relatie tussen de Technische Scheldec commissie en ProSes. En dreigde een splijtzwam te worden tussen beide commissievoorzitters. De kernvraag van de nota was: wat voor een besluit willen we eigenlijk in december 2004 nemen? Dat die vraag nog steeds niet helder en duidelijk tot antwoord had 'We willen in december 2004 het besluit tot verdiepen nemen', wekte bij de Vlaamse partijen de stellige indruk dat Nederland die verdieping toch eigenlijk niet wilde. In elk geval dat Nederland geen bindend besluit wilde nemen. Hierbij speelde ook een interpretatieverschil tussen wat men een juridisch bindend besluit vindt en wat niet. Het conflict is opgelost doordat co-voorzitter Keijts terugging naar de basis, naar de memoranda van Kallo, Vlissingen en de Langetermijnvisie.

In Vlaanderen is lange tijd gezwegen over het feit dat na de politieke besluitvorming in december 2004 nog een heel traject van procedures aan beide zijden van de grens zou moeten worden afgelegd. Vaak werd in Vlaanderen gesuggereerd dat de periode 2002-2004 alles qua procedures inhield en dat vanaf 2005 de verdiepingswerkzaamheden gestart zouden kunnen gaan worden. Dit gebrek aan inzicht en communicatie was voor een belangrijk deel oorzakelijk voor het conflict dat over deze nota ontstond.

Vroeg of laat beslissen kwam communicatief als een bom over, maar heeft uiteindelijk wel de nodige duidelijkheid (en acceptatie) opgeleverd.

De houding van het havenbedrijf van Antwerpen is in de loop van de tijd gewijzigd. De laatste periode heeft het Antwerpse havenbedrijf goed meegewerkt; dit is onder meer bevorderd door zijn deelname in de *task force* waarmee ze in bad zijn genomen. Hierdoor ontstonden er minder problemen.

De manier waarop men van Antwerpse zijde constant zat te stellen dat er geen tijd meer te verliezen was, heeft uiteindelijk alleen maar geleid tot veel tijdverlies voor iedereen en voor het proces.

Het heeft mij verbaasd dat het havenbedrijf het naïeve idee had dat na de vaststelling van de Ontwikkelingsschets onmiddellijk kon worden verdiept. Dat getuigde van heel weinig kennis van de gewone standaardprocedures. In het algemeen geldt dat – ondanks ervaringen in het verleden – het besef dat er serieuze EU-regelgeving is, nog niet overal is doorgedrongen.

Natuurlijk weet je hoe moeilijk het voor sommigen is om deelbelangen in te ruilen voor een visie op het algemeen belang. Maar een bepaalde zware vergadering in Terneuzen bij het Waterschap Zeeuws Vlaanderen ervaar ik toch als een dieptepunt. Toen moest de nieuwe burgemeester van Antwerpen meemaken hoe hard ProSes werd aangevallen door de havenschepen terwijl je wist en zag dat een dergelijke opstelling geen enkele productieve bijdrage aan de discussie kon opleveren. De heer Delwaide maakte daarbij overigens gebruik van een beeld dat ook bij anderen in Vlaanderen leeft, namelijk dat in Nederland de politiek minder te vertellen heeft dan de ambtenarij. Ook al is dat wellicht een vals beeld, het voedde bij hem en anderen de vraag: 'Wie garandeert ons dat de ministers in Nederland dit uiteindelijk gaan uitvoeren?' Deze vergadering, met een motie van Delwaide, was een dieptepunt dat wellicht om die reden zijn grote nut heeft gehad. Burgemeester Patrick Janssens is Delwaide niet bijgevalen, waardoor deze langzaam is gaan bijdraaien.

De inbreng van het bedrijfsleven en van de landbouw is niet een van de beste successen van het OAP. We zaten met de vraag: 'Hoe kun je het OAP zo klein en werkbaar mogelijk houden en toch voldoen aan de wens van het Memorandum van Vlissingen om ook aandacht te schenken aan de landbouw, de recreatie en de visserij?' Toen de heer Restiau aantrad, waren we er gerust op dat het Vlaamse havenbedrijfsleven goed vertegenwoordigd was. Gaandeweg is dat echter verwaterd en traden hij en zijn opvolger meer op als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de haven van Antwerpen.

Het idee in 'Antwerpse geleidingen' dat de verruiming reeds in 2005 gerealiseerd zou kunnen worden was vooral ingegeven door de idee-fixe dat het verdrag uit 1839 voldoende basis was voor de verruiming.

Het proces heeft te maken gehad met een ingewikkeld krachtenspel tussen Nederland en Vlaanderen. De provincie Zeeland is hier niet bij betrokken. Men gaat eraan voorbij dat de bevoegdheden van de provincie deels op het niveau van het Vlaamse Gewest liggen. Als de Nederlandse ministers iets besluiten, is dat lang niet altijd bindend voor de provincie. Gedeputeerde Staten zijn overigens van mening dat het een evenwichtig pakket is geworden.

Verwachtingen van Antwerpen? Antwerpen wilde iets. Het was een legitieme vraag. Ik snapte ook wat men wilde en waarom. Maar ik heb ook wel eens tegen de havenschepen gezegd: als je ziet hoelang we met de Tweede Maasvlakte bezig zijn, dan heb je niet te klagen. Uitspraken van mensen moet je zien in hun rol en positie. Je moet de nuance kunnen inzien. Als belanghebbende kijk je altijd naar je eigen belang. Ambtenaren zijn er voor de nuancering. Onderhandelen is erg belangrijk.

Een reeks incidenten komt voor rekening van de Antwerpse mensen. Die hadden een bijzonder gerichte opvatting over de inhoud en de timing van de opdracht. Die was in hun ogen simpel: 'Verdiep, doe het zo snel mogelijk en laat ons daar geen discussie meer over hebben.' Ze begrepen niet dat daar nog wel wat meer bij komt kijken. Daarom is Zeeland een andere rol gaan spelen.

Wat Antwerpen gedaan heeft is de druk op de ketel hoog houden. Ze hebben trouwens de letterlijke vertaling van het Memorandum van Vlissingen gedaan. De havenschepen heeft echter te weinig rekening gehouden met de te volgen procedures. Voor hen is alles hoogdringend en dit is niet altijd de goede politiek. Ze gaan niet altijd mee met de visie van de hogere overheid en hebben het soms zeer moeilijk om deze te aanvaarden. Dit heeft ook veel te maken met 'politiek'.

De opstelling van Antwerpen bij de discussie over het tijdschema ('vroeg of laat beslissen') is te verklaren uit de geweldige achterdocht die men heeft. Die is door de eeuwen ontwikkeld: Antwerpen heeft zich verlaten gevoeld door de noordelijke Nederlanden en de gebeurtenissen in 1830 waren een dieptepunt in de onderlinge verhoudingen.

...maar ook door de opstelling van Zeeland...

Van belang zijn vooral de aspecten onder de oppervlakte. Zeeland is al vanaf '95 tegen de verdieping. Vanaf '97 heeft dat tot een rel geleid omdat België alle natuurcompensaties in Nederland had afgekocht. De Zeeuwen moesten er maar voor zorgen dat een en ander in orde kwam. Dáár is volgens mij de basis voor de problemen ontstaan. Europa heeft vervolgens Nederland in gebreke gesteld over het niet tijdig genoeg compenseren en over het niet goed compenseren (ontpolde- ren). Met die voorgeschiedenis van wantrouwen heeft ProSes te maken gehad bij de uitvoering van de opdracht. Destijds zijn ook scherpe reacties gekomen op het rapport van mevrouw Leem-

huis-Stout. Dat rapport en de daarop gebaseerde basis van samenwerking is negatief ontvangen in het Zeeuwse. Ook de woordkeuze was niet erg gelukkig. Meer rekening had moeten worden gehouden met de gevoeligheid van de Zeeuwen als het gaat om de strijd tegen het water. En ook de belangen van de landbouw hadden beter moeten worden onderkend. ProSes ging nota bene van start in een periode van aanloop naar de herdenking van de watersnood. In diezelfde tijd verscheen het rapport over de afkalving van de platen in de Oosterschelde en over de algenproblematiek in het Zoommeer. Binnen die historische context was het voor ProSes niet makkelijk om de nieuwe opdracht, het opstellen van de Ontwikkelingsschets, uit te voeren.

De opstelling van Zeeland wordt in belangrijke mate bepaald door de historische en de staatkundige positie van de provincie. Daarnaast door recent verschuivende belangen en machtsverhoudingen. In het huis van Thorbecke hebben wij als provincie een bepaalde plek. Wij hebben echter niet de indruk, noch het gevoel, dat dit in Den Haag voldoende wordt beseft. In dit dossier, met zijn bijzondere internationale en historische context, krijg je dan een cocktail van vele nuances waarmee je rekening moet houden. Als je dat niet ziet, kun je onvoldoende alle politieke en maatschappelijke bewegingen op hun merites beoordelen. Om er een paar te noemen:

- Holland heeft geen gevoel voor wat er in Vlaanderen gebeurt. En erkent dat ook niet. Zeeland is op die manier al eeuwen een speelbal tussen Vlaanderen en Nederland.
- Wij denken wel dat wij ons nog steeds op Holland moeten oriënteren, maar in feite hebben wij meer gevoel voor de Vlaamse situatie. Er is een evolutie dat Vlaanderen voor Zeeland belangrijker is dan Holland en Noord-Brabant.
- Dat roept dus de vraag op: waarin moeten wij investeren? De Schelde is voor ons net zo'n belangrijke levensader als die is voor Antwerpen en Gent. Dat brengt met zich mee dat wij in een groeiend bewustzijn de samenwerking met Vlaanderen naar de voorgrond plaatsen.
- Het zijn van 'speelbal' biedt daarnaast ook kansen. De Schelde begint bij ons en dat geeft ons een onderhandelingspositie. Onze relatie met Vlaanderen helpt ons om Zeeuwse belangen te vertalen in het uiteindelijke kabinetsstandpunt over de Ontwikkelingsschets 2010.

Toen ik aantrad, stond ik verbaasd over de wereld waarin ik terechtkwam. Het feit dat het provinciebestuur in dit proces een ondergeschikte rol had, heeft dit proces geen goed gedaan. De grondslag voor dit proces lag in de PMR-aanpak in Rotterdam. Ik betwijfel of het verstandig is geweest om die aanpak hier te kopiëren. De projectstructuur had veel meer recht moeten doen aan de staatkundige positie van de provincie, en aan de historische verwevenheid van de provincie met de Scheldeproblematiek. Dat maakte de situatie volmaakt anders dan bij PMR. Dat is naar mijn smaak onvoldoende beseft en verwerkt in ProSes. Bovendien is dat PMR-poldermodel

volmaakt vreemd voor Vlaanderen. Met Nederlandse partijen is dat soms al heel moeilijk, laat staan voor Vlaamse, die deze manier van werken helemaal niet kennen. De havenschepen, bijvoorbeeld, begreep dat niet. Dit model is Vlaanderen opgedrongen. Dat zag je in de eerste OAP-vergaderingen: die zaten muurvast. Delwaide stelde zich zo confronterend op dat ik toen het moment heb gehad waarop ik dacht: als het zo moet, dan kan ik net zo goed opstappen. Toen de Zeeuwse pers daar lucht van kreeg en uitpakte over de havenschepen ontstond er een scharniermoment: je zag dat hij begon bij te draaien. Die ommezwaai is door Zeeland en Vlaanderen zelf bewerkstelligd, niet door de Nederlandse partijen. Die aanvankelijk vijandige opstelling van Delwaide tegen de projectaanpak was in mijn ogen niets anders dan een onbekendheid met deze manier van werken die ineens aan Vlaanderen werd opgedrongen. Dat had anders gekund, en gemoeten.

Er was een tweede scharniermoment. In Zeeland zijn we allemaal tegen de verdieping. Dat staat in alle verkiezingsprogramma's, dus het was niet moeilijk om dit standpunt in alle OAP-vergaderingen uit te dragen. Maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we dit standpunt omhoog hielden omdat wij er allemaal van uitgingen dat die verdieping er toch niet zou komen. Dat veranderde plotseling toen de eerste wetenschappelijke studies van ProSes aantoonde dat je kon gaan verdiepen zonder dat dit (aanmerkelijke) schade aan het estuarium zou opleveren. Toen dus bleek 'Het kan', wisten wij onmiddellijk 'Het gaat dus door'. Nou, dan heb je niet veel meer aan een opstelling van tegen zijn. Dan moet je die opstelling aanpassen aan die nieuwe omstandigheden en gaan kijken hoe je schade in Zeeland zo veel mogelijk kunt voorkomen en hoe je voordelen en kansen voor Zeeland weet te optimaliseren. Bovendien, als je toch al in zo'n OAP zit, krijg je hoe dan ook te maken met de chemie van zo'n gezelschap. Ook dat bevorderde mijn omslag van denken. Je zit nu eenmaal in zo'n groep en dat beïnvloedt je kijk op de zaken. Toen de natuurorganisaties bevestigden dat verdieping mogelijk was zonder al te grote natuurcompensaties, moest dat dus een wending aan onze strategische opstelling geven. Dus huldigen wij op dit moment, overigens in afwachting van het definitieve besluit in Den Haag, het standpunt van: 'Nee, tenzij.' De Staten komen pas met een eindoordeel als het Haagse besluit bekend wordt. Al met al hebben we hier te maken met een emancipatieproces.

In onze aangepaste strategische opstelling speelt het begrip 'bereikbaarheid' een belangrijke rol. De toegankelijkheid, zijnde het primaire luik voor de Ontwikkelingsschets 2010 en volledig gericht op het belang van de haven van Antwerpen, biedt als zodanig geen voordeel voor Zeeland. Bij de oorspronkelijke enge definitie van toegankelijkheid liggen de lusten bij Antwerpen en de lasten in Zeeland: ontpolderen. Door het begrip 'toegankelijkheid' te definiëren als bereik-

baarheid ontstaat er ruimte voor denken in termen van structuurversterkende maatregelen voor onze provincie. Maatregelen die verder reiken dan alleen de verdieping en verruiming van de Schelde.

Het proces werd overschaduwd door de angst voor ontpolderen. Er zijn veel mensen die stellen dat er nimmer mag worden ontpolderd. Proses had die discussie niet kunnen ontlopen. Die zou er toch gekomen zijn. ProSes heeft geprobeerd om het begrip 'ontpolderen' in een ruimer kader te plaatsen en daarvoor meer begrip en draagvlak te krijgen. ProSes heeft duidelijk haar best gedaan om over de noodzaak van ontpolderen optimale helderheid te bieden. Beter had Proses dat niet kunnen doen. Desondanks blijft het in Zeeland een moeilijk onderwerp.

Wat sterk leeft, is de veiligheid tegen overstromen en de kans op hoog water. In Zeeland is nog steeds niet goed bekend wat de gevolgen zijn voor de dijken en wat de impact zal zijn van klimaatveranderingen.

Wij hebben overigens niet alleen die wens om structuurversterkende maatregelen in te bouwen in het kabinetsbesluit. Wij willen ook een fout in de opzet van ProSes repareren. De manier waarop ProSes zich van meet af aan opstelde jegens de provincie was contraproductief. Door het eenzijdig poneren van wetenschappelijke plannen tot grootscheeps ontpolderen leidde dit tot net zo massaal verzet als tien jaar geleden. Dat zie ik als een volkomen verkeerde manier van omgaan met de provincie. Niet alleen staatkundig gezien, maar ook vanuit een historische gevoeligheid. Die regie was fout. Daarom willen wij vanaf nu de regie over het natuurluik in eigen handen hebben. Op dit moment staan provincie, gemeenten, waterschappen, landbouw en natuur achter het principe van 'Nee, tenzij'. Om te voorkomen dat deze voor Zeeland betrekkelijk positieve opstelling weer omzwaait in een faliekant 'Nee', moeten we af van die confronterende strategie van ProSes. Daarom willen we onder eigen regie, met gevoel voor verhoudingen en respect voor gevoelens, de samenwerking met Nederland en Vlaanderen optimaliseren met een maximaal nut voor Zeeland. En zolang de criteria inzake het invullen van het natuurluik niet in alle helderheid op tafel liggen, is de EC Vogel- en Habitatrichtlijn voor Zeeland het wegende criterium. Die combinatie – eigen regie plus volgen van de EC-richtlijn – moet voorkomen dat een olifant de porseleinkast overhoop haalt. Dat brengt me terug naar het begin van het verhaal: wij hebben een plaats in het huis van Thorbecke, maar het lijkt erop dat mensen vanuit Den Haag onvoldoende besef hebben van de manier waarop je dan met een provincie moet omgaan. In de zomerse komkommertijd een verhaal laten publiceren dat wetenschappers tot ver in Vlaan-

deren land onder water willen gaan zetten – alsof daar geen mensen op wonen – is niet de manier waarop je bij de provincie respect en medewerking verwerft.

In de zomer van 2004 werd de concepttekst voor de Ontwikkelingsschets 2010 duidelijk: 'Te veel Antwerpen, te weinig Zeeland.' En de effecten voor de natuur zouden gering zijn, dus een besluit tot verdieping wordt reëel. Wat te doen? Er dwars voor gaan liggen? Dat had geen zin. Je moet je dan de fundamentele vraag stellen: 'Waar sta je als speler?' Eigenlijk nergens:

- Tegenliggen had de vorige keer niets opgeleverd. Integendeel: via een noodwet werd juist elke invloed afgenomen.
- ProSes startte in 2002; voorjaar 2003 trad een nieuw college aan. Dat had andere dingen aan het hoofd. De verdieping was op dat moment geen topitem. De Staten waren collectief tegen, vastgelegd in het Collegeprogramma, en de resultaten van de tweede verdieping moesten eerst duidelijk zijn. De Staten waren overtuigd dat de Tweede Kamer niet opnieuw een noodwet zou maken.
- Gedeputeerde Kramer zat in een moeilijke positie. Hij was weliswaar lid van het OAP, niet als gedeputeerde, maar als voorzitter van het BOWS. Vanuit die positie kon hij niet werken met een mandaat van Provinciale Staten. Volgens het Collegeprogramma mocht er ook niet over een volgende verdieping worden gesproken.
- Bovendien is het lidmaatschap van het OAP qua invloed een dubieuze zaak: het bestaat uit bestuurders, maar die moeten nota bene adviseren aan een ambtelijke groep als de Technische Scheldec commissie. En die adviseert aan de bewindslieden. Voor bestuurders in het OAP is dat geen gemakkelijke positie, voor de achterban van de bestuurders is er geen sprake van transparantie. Een zeer kritisch punt dat begrepen moet worden, als men wil begrijpen hoe en waarom Kramer handelt.
- ProSes schreef allerlei stukken, nam initiatieven zonder ook maar enigszins rekening te houden met de Zeeuwse gevoelens. Opereerde als de spreekwoordelijke olifant in de porseleinkast toen ProSes een eigen NOP had opgesteld zonder gevoel voor de Zeeuwse pijn tegen ontpolderen. ProSes gooide wilde ideeën omhoog die zeer frustrerend waren voor de Zeeuwen. De neiging was er toen om de samenwerking te stoppen. Het heeft veel energie gevegd om het proces gaande te houden. Hoe goed ProSes het misschien ook meende, zij gooide soms onnodig hard de knuppel in het hoenderhok.
- ProSes had geen opdracht om met partijen te communiceren. Daar zat een grote fout, want dit soort werk hangt van communiceren aan elkaar. Ik begrijp niet waarom ProSes niet de vinger heeft opgestoken en gesteld: 'We hebben weliswaar geen mandaat om te communiceren, maar zonder communicatie kunnen we ons werk niet goed doen.'

Dat alles leidde tot onze behoefte om op een of andere manier ervoor te zorgen dat we invloed zouden kunnen gaan uitoefenen: gaan proberen om erbij te horen. En dan heeft tegenliggen geen zin. Vanaf dat moment zijn we bewust gaan kijken naar 'waar staan we als speler en welke mogelijkheden zijn er voor ons?' Het resultaat van die afweging staat in het advies van het BOWS aan het OAP, najaar 2004. Dat is integraal meegegaan in het OAP-advies aan de Technische Scheldec commissie. Zo is bewust invloed uitgeoefend op de daarna volgende politieke besluitvorming. Daarnaast heeft Zeeland de nodige lobby- en netwerkspanningen gedaan. Dat heeft de positie van Zeeland in Den Haag verduidelijkt, maar ook de cohesie tussen de Zeeuwse partijen aanzienlijk versterkt.

De BOWS-agenda is geen sinterklaaslijstje maar een opsomming van zaken die voor Zeeland werkelijk van belang zijn, gezien vanuit een win-winsituatie. Dus ook van belang voor Vlaanderen en aansluitend op de structuur van de OS 2010. Maar de delegatie die bij de ministers Peijs en Veerman is geweest, heeft niettemin duidelijk gemaakt dat het invullen van die agenda voor Zeeland nodig is, wil men Zeeland meekrijgen.

Een andere bestuursconstructie voor beleid en beheer in het Scheldegebied is belangrijk. Een bestuurlijk overleg dat rechtstreeks kan praten met de bewindslieden. Dus niet een club bestuurders die adviseert aan een ambtelijke commissie die vervolgens de relatie met de bewindslieden onderhoudt. Hij (de gedeputeerde) wil een structuur waarin de relevante spelers van beleid en beheer zitten, met vergelijkbare verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Liefst één grensoverschrijdende structuur, maar als dat niet kan, dan maar twee aparte. Dan is er verder geen OAP nodig en is de Technische Scheldec commissie uitvoerend. Een dergelijk orgaan is ook nodig voor het geval de verdieping tegenvalt en er toch (aanzienlijke) schade optreedt. Dan heb je bestuurders nodig die beslissingen kunnen nemen. En wel die bestuurders die er zelf mee te maken hebben. Dat is nodig om je te kunnen verantwoorden naar je achterban als gekozen bestuurder.

Het Memorandum van Den Haag vraagt aan Zeeland om de regie over het natuurlijk te nemen. Voordat daar 'ja' op wordt gezegd, gaat Kramer eerst naar de Staten om volledig uitleg te geven over wat er in het kader van het BOWS is gedaan, en over de reikwijdte van hetgeen via BOWS en netwerken in het Memorandum voor Zeeland is bereikt. Als de Staten daarover tevreden zijn, dan is Kramer bereid een mandaat te aanvaarden om als gedeputeerde leiding te geven aan de regie over het natuurlijk. Mocht dat gaan gebeuren, dan zal dat de nodige terughoudendheid vergen van ProSes 2010: die vervolgorganisatie is alweer drie stappen te ver. Men heeft

nog steeds niet geleerd dat men jegens Zeeland enige sensitiviteit moet tonen, dat men Zeeland moet betrekken alvorens aan de slag te gaan. Kortom, Zeeland eerst serieus nemen.

Het overleg met Vlaanderen op het niveau van de Staten is heel moeizaam verlopen. ProSes had een heel goed initiatief genomen om politici van dezelfde 'bloedgroepen' aan weerszijden van de grens met elkaar in contact te brengen. Dat is ook gebeurd. Pogingen vanuit de Staten van Zeeland om met de leden van Provinciale Staten van Antwerpen en Oost- en West-Vlaanderen in contact te komen, zijn echter niet doorgegaan. In Zeeland is dat initiatief wel goed ontvangen, maar desgevraagd (via Commissaris der Koningin de heer Van Gelder) werd vanuit Vlaanderen gesteld dat een en ander weinig zin zou hebben gelet op de beperkte bevoegdheden en mogelijkheden van Statenleden in België. Het overleg is daardoor dus ook niet totstandgekomen. Ik vind dat erg jammer. Het politieke overleg dat ProSes heeft georganiseerd, is wel doorgegaan en is heel nuttig en aardig geweest. Heel duidelijk kon ik constateren hoe de Belgen vaart willen zetten achter de verruiming van de vaargeul en hoe Zeeland op de rem trapt. Ik denk wel dat dit soort grensoverschrijdende politieke ontmoetingen leiden tot meer wederzijds begrip. Het is toch heel anders als je met elkaar spreekt dan wanneer je over iets leest.

In Zeeland was het bij de vorige verdieping zeer hard aangekomen dat die werd afgedwongen via een noodwet. Die ontnam de Zeeuwse partijen alle invloed die zij staatsrechtelijk hadden. Die weg opnieuw gaan en ze via een lex specialis weer hun bevoegdheden afnemen, was geen oplossing. Overigens was voor Vlaanderen de discussie over een mogelijke lex specialis een teken dat het Nederland wel serieus was met de aanpak van de Langetermijnvisie.

Het OAP heeft de verschillen tussen de partijen lange tijd toegedekt. Stel dat er geen beraad geweest was, dan zou het publieke debat feller zijn gevoerd en was er toch meer betrokkenheid ontstaan. Maar aan de andere kant zou het besluit waarschijnlijk ook dan wel in deze richting zijn gegaan, want verschillende piketpaaltjes stonden er al. Zeeland heeft niet echt meegepeeld in het begin; heeft zijn wensen niet duidelijk op tafel gelegd.

Een aantal zaken is veranderd sinds de vorige ronde:

- Het voorstel tot ontpolderen zal niet meer tot zo'n groot drama leiden als in 1996.
- Er kan geen sprake zijn van een noodwet.
- Nederland en Vlaanderen hebben de bereidheid getoond om er samen uit te komen.
- Zeeland heeft geprobeerd de economische kaart te spelen (lusten en lasten verhaal).

De Collegepartijen gaan wel akkoord met de draai van: 'Nee, tenzij...' naar 'Ja, kijk eens wat een mooie dingen we voor Zeeland binnen hebben gehaald'. Maar de lakmoesproef komt nog. Ik zie geen rol van de Provincie Zeeland vergelijkbaar met die van het Vlaams Gewest. Dat kan misschien in beperkte mate gebeuren door de Regio Scheldemond nieuw leven in te blazen.

Er is niet veel besproken in de Provinciale Commissies. De houding was: we wachten wel af.

Het optreden van de provincie Zeeland is wel slim geweest: de nadruk op de lusten en lasten discussie heeft geleid tot het binnenhalen van een aantal wegenprojecten en van een versnelling van het project tunnel Sluiskil.

Om het draagvlak binnen Zeeland te kunnen zien, moet je onderscheid maken tussen de bestuurlijke ketelmuziek en wat er echt is. Ik weet niet hoe de bevolking erover denkt. Voor de verdieping zullen de mensen wel denken: 'het zal wel'. De vraag is dan meer: 'Moeten wij dat doen voor Antwerpen?' Hierbij loopt in het beeld compensatie en natuurontwikkeling door elkaar: ze worden beschouwd als één geheel. Het beeld is namelijk: 'Die natuurprojecten, dat ontpolderen is nodig voor de verdieping.'

Het meest gevoelige punt is de relatie met de provincie Zeeland en in verband hiermee de communicatie over het drieluik van de Ontwikkelingsschets: Veiligheid, Toegankelijkheid en Natuurlijkheid. We weten wat de gevoeligheden aan de kant van de provincie zijn. Hier moeten ze (ProSes 2010) goed op inspelen. Dit kan betekenen dat we soms de eer moeten laten aan de provincie.

Zeeland is niet moedig opgetreden. Hun reacties op het derde memorandum van overeenstemming zijn terug te voeren tot de positie die zij ingenomen hebben tijdens de campagne voor de Provinciale Staten. Als men de indruk geeft dat de verruiming tegengehouden kan worden, terwijl men goed weet dat dit niet kan, leidt dit tot een gewrongen positie.

De houding en het functioneren van de provincie Zeeland worden sterk bepaald door regionale factoren. Hun geschiedenis met water, overstromingen en veiligheid speelt een sterke rol. Daarbij komen hun gevoelens wegens hun perifere ligging, gevoegd bij het gevoel dat de lasten en lusten oneerlijk verdeeld zouden gaan worden. Andere delen van het land hebben een zelfbewustere houding. In Zeeland ging men wel erg behoedzaam te werk. Maar je ziet een evolutie. Was twee-drie jaar geleden ontpoldering volledig onbespreekbaar, nu kun je er – zij het voor-

zichtig – over praten. Het taboe is zeker nog niet van tafel, maar op een hoog abstractieniveau is het onderwerp bespreekbaar.

De meeste gevoeligheden lagen waarschijnlijk in Zeeland. Men had en heeft een sterk underdoggevoel: 'Wij moeten alles maar accepteren'. Dat gevoel leeft breed: bij bestuurders, belangengroepen en burgers. Er is gezocht naar leuke dingen voor Nederland (en dus ook voor Zeeland) in het onderhandelingspakket. Uiteindelijk is dat gelukt met een aantal infrastructurele projecten in Zeeland, die in het pakket zijn opgenomen. Probleem daarbij is dat dit altijd scheve ogen geeft in andere regio's in Nederland: 'Waarom de Zeeuwse regio wél en wij niet?' Het is maar matig gelukt om de rekening van het Zeeuwse pakket bij Vlaanderen neer te leggen en de vraag is ook in hoeverre dat reëel is. Je stuit op de vraag hoe met overheidsmiddelen binnen een land en tussen landen (over de landsgrenzen) kan worden omgesprongen. De bereidheid om geld vrij te maken voor investeringen in en ten behoeve van het buurland is zeer beperkt. Niettemin kun je met geld een heleboel gevoeligheden wegnemen.

De rol van ProSes ten aanzien van de natuurprojecten was niet zoals de TSC heeft gekozen. Op advies van het OAP (met daarin vooral de gedeputeerde Kramer) zijn er in het besluit geen concrete natuurprojecten vastgelegd, afgezien van het Zwin en de Hedwige- en Prosperpolder. De vraag ligt nu bij de provincie: zoek dit nader uit. Dit staat tegenover de rol van ProSes, die zo veel mogelijk duidelijkheid wilde geven. Dit is ook voor de toekomst relevant. Want Kramer is niet tevreden geweest met deze opstelling van ProSes. Dit heeft ook te maken met de rol die Kramer zelf gekozen heeft. ProSes had hem eerder gevraagd om als trekker op te treden. Maar dat wilde hij niet. Hij zocht eerst zekerheden. Die kreeg hij niet en toen is hij omgedraaid.

In Zeeland speelde het probleem dat de grote koek voor Antwerpen was en dat de anderen niets kregen. Dankzij de Vogel- en Habitatrichtlijn is er invulling van de natuur nodig. Maar dit levert weer grote weerstand in Zeeland op. De vraag voor ProSes zou dan ook geweest moeten zijn: 'Hoe kunnen we de gemeenten meekrijgen?' De haven van Antwerpen is zelf naar de gemeente Hulst gegaan en dat heeft geholpen.

Sinds de invoering van het dualisme is de vraag: 'Wie moet je aanspreken in de gemeente?' Maar je moet ook iets in je portefeuille hebben voor die gemeente. De oplossing met infrastructuurprojecten zat niet bij ProSes ingebed. Daarnaast moet je ook serieus omgaan met signalen. Zo speelde de discussie over de veiligheidscontouren. De zender (gemeente) voelde zich niet serieus genomen.

Er is duidelijk invloed geweest door de provincie op de Ontwikkelingsschets. Via bestuurlijke kanalen zijn er voorstellen gedaan voor aanpassing van de tekst. In de laatste fase is er via politieke kanalen gewerkt. Op het memorandum en op de brief aan de Tweede Kamer is commentaar geleverd en hier werd ook iets mee gedaan.

Het Zeeuwse belang is in het proces goed naar voren gebracht en het Vlaamse wantrouwen is minder geworden. De Zeeuwen zijn niet echt tegen de verdieping; de havens in Zeeland pikken een graantje mee van de haven van Antwerpen. Maar het moet niet zo zijn dat de voordelen alleen in Antwerpen liggen en dat er natuurprojecten in Zeeland moeten worden gecreëerd waarvan de Zeeuwen vinden dat zij 'er niets aan hebben'. Er is nu een genuanceerder beeld ontstaan over transport en de veiligheid; het is niet alleen baggeren. Het is een interregionaal project.

...vooral ook door de opstelling van de landbouw...

Ik heb weinig met de landbouw te maken gehad. De gevoeligheden met de landbouw zijn echter dikwijls dubbelzinnig. Het is dikwijls een koehandel om geld. Het blijft echter een feit dat de landbouw zeer laattijdig betrokken is geweest, ook in de Vlaamse task force.

Het dossier begon voor mij pas op 1 september 2004. Wij hebben ons als Boerenbond zeer verwonderd over de aanpak van ProSes. Men heeft niet veel verbeeldingskracht nodig om te beseffen dat de landbouw ten eerste geraakt wordt door de effecten van maatregelen op het vlak van verdieping, veiligheid en natuur. Wij moeten dan land inleveren. Je zou verwachten dat de landbouw dan vanaf het begin erbij wordt gehaald voor overleg. Dus vanaf 2002. Maar de Vlaamse landbouw wordt er pas bij betrokken in oktober 2004, in de aanloop naar de publieke bevraging (inspraak). Wij hebben ons steeds verwonderd dat de Vlaamse landbouw niet in het OAP was vertegenwoordigd. De Nederlandse landbouw wel. Waarom zij wel en wij niet? Het is nog steeds een raadsel. Was het wellicht omdat de federale en gewestelijke politieke constellatie dat niet toestond? En waarom zaten wel de natuur- en milieuorganisaties in het OAP? Natuurlijk moeten die erin zitten, maar waarom de landbouw niet? Er stond duidelijk in het ProSes-document dat bij de bevraging werd voorgelegd dat de landbouwproblematiek niet tot de opdracht van ProSes behoorde. De reden daarvan kennen we niet.

Het feit dat de Vlaamse landbouw niet vanaf het begin bij het ProSes gebeuren werd betrokken, heeft er onder andere toe geleid dat er in de Maatschappelijke Kosten-Baten analyse ten aanzien van de landbouw veel gaten zaten. Uit de manier waarop een aantal aspecten al dan niet in rekening werd gebracht, kon je duidelijk zien dat de onderzoekers veel te weinig vertrouwd waren met de landbouwproblematiek. Enig overleg met de sector had op die manier tot een veel realistischer aanpak kunnen leiden.

Wij hebben in het najaar van 2004 scherp gereageerd naar het OAP en ProSes toe. Maar ook hebben wij een tweede spoor gelopen, namelijk minister-president Leterme en bevoegd minister Peeters geïnformeerd dat wij het met deze gang van zaken niet eens konden zijn. Men beslist over de landbouw zonder de landbouw. Wij hebben de ministers duidelijk gemaakt dat van hen gevraagd zou worden een oordeel te geven over de tekst van de Ontwikkelingsschets 2010 zonder dat de landbouw, die de negatieve effecten van die Ontwikkelingsschets 2010 nadrukkelijk zal voelen, ook maar de kans had gekregen zijn inbreng te doen, laat staan zelf een advies te formuleren. De beide bewindsvoerders hadden oor naar onze bezwaren en lieten dit ook blijken ten overstaan van ProSes en het OAP. Ineens wilde men toen wel met ons onderhandelen, maar dat hebben wij op dat moment afgewezen. Toen liep namelijk de publieke bevraging waarbij ook boeren betrokken waren. Wij wilden als Boerenbond niet het risico lopen dat ProSes tijdens de openbare bevraging zou kunnen stellen 'Wij zijn met uw Bond in gesprek, dus ... Wij wilden daar niet tussen komen te zitten. Eerst die bevraging afmaken, dan met ons praten, was onze reactie. Overigens hebben we in dit opzicht veel steun ondervonden van de Vlaamse voorzitter van het OAP. Vanaf eind oktober 2004 hebben we dus een zetel in het OAP, mede ook met de volledige steun van de natuurorganisaties.

Zittend in het OAP wilden we niet de gemakkelijkste oplossing kiezen. Die zou namelijk zijn geweest: pleiten voor de aanleg van de stormvloedkering in Oosterweel. Dat zou onze boeren goed zijn uitgekomen, maar het was duidelijk dat die optie in het kader van de Ontwikkelingsschets 2010 niet haalbaar was. We hebben dat de boeren uitgelegd, maar deze fundamentele keuze hebben sommigen ons ernstig kwalijk genomen, en sommigen nemen het ons nog steeds kwalijk.

Voor ons zijn/waren bij de bespreking binnen het OAP drie dingen van belang in de juiste volgorde:

- Hoeveel heeft de Ontwikkelingsschets 2010 aan oppervlakte nodig voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen?

- Als bekend is hoeveel oppervlakte er nodig is, willen we inspraak hebben bij het aanwijzen van de gebieden die daarvoor in aanmerking komen.
- Ten slotte willen we voor de (daarin) betrokken boeren een goed flankerend beleid.

Deze punten staan ook in het eindadvies dat het OAP aan de bewindslieden heeft afgegeven. We hebben verder met ZLTO een kader gecreëerd voor dat flankerend beleid. En ook dat is in het OAP-advies, en in de Ontwikkelingsschets 2010, opgenomen. De Vlaamse regering steunde ten volle ons initiatief. Dit blijkt ook duidelijk uit de beslissing die op 17 december 2004 genomen is.

Sinds we in het OAP zitten, wordt er op een zeer degelijke manier met ons gepraat en met ons rekening gehouden. Het OAP is een positief overlegforum. Dat mag men niet al te snel aan de kant schuiven. Alle partijen zijn er aanwezig en door de goede sfeer komen ook informele contacten tot stand. Niemand staat met de rug naar een ander toe. De neiging is er om snel de koppen bijeen te steken.

Strategische langetermijnplanning is voor dure infrastructuurwerken met lange realisatietijd onvermijdelijk geworden. Het zou goed zijn als de landbouwsector ook een strategische langetermijnvisie zou ontwikkelen, inclusief een degelijke economische onderbouwing. In de beleidsafstemming tussen de sectoren ervaar ik daar een leemte. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat een aantal, vooral oudere landbouwers, omzeggens gegijzeld wordt op bedrijven waar geen opvolging is. De overheid doet er goed aan die individuele boeren niet aan hun lot over te laten. Jongere landbouwers tegelijk voldoende economisch perspectief geven, moet ook een aandachtspunt zijn. Op dit moment heb ik de indruk dat de manier waarop de landbouworganisaties zich opstellen de belangen van die boeren eerder zal schaden dan baten.

Tot slot is duidelijk geworden dat ProSes misschien toch de weerstand vanuit de landbouwsector heeft onderschat. Het was ongetwijfeld naïef te denken dat de ZLTO het ook kon opnemen voor de Boerenbond en ABS. Wellicht zal zich dat nog wreken in het uitvoeringstraject, al is men de goede weg ingeslagen door ze alsnog bij het OAP te betrekken.

Dat de landbouwverenigingen eruit gehouden zijn in Vlaanderen is een grove fout. We boeten nog steeds voor deze fout. Ik wist niet dat de Zeeuwse Land en Tuinbouworganisatie er wel bij zat. Het zal wel omwille van de natuurbelangen zijn. De regering bij de start van ProSes was rood in Vlaanderen en die hebben welbewust de landbouworganisaties er buiten gehouden. Als men natuur op de juiste manier verkoopt door te stellen aan de gemeenten dat er 'open' reser-

vaten komen en er de mogelijkheid geboden wordt aan de plaatselijke bevolking om toegang tot die reservaten te krijgen, waarom dan niet? Dit moet wel op de juiste manier gecommuniceerd worden aan de plaatselijke politiek en aan de getroffen en, met de juiste uitkoopbedragen uiteraard.

...en ook wel een beetje door de natuurbeschermingsorganisaties

De uitkomst van het Natuurontwikkelingsplan was een kantelmoment. Daar zag het aanvankelijk niet naar uit, want de startbijeenkomst van de begeleidingsgroep was inhoudelijk ver beneden de maat. Het uiteindelijke rapport was een goed stuk werk. Het werd niet echt ter discussie gesteld en gaf in belangrijke mate richting aan het gevoel van noodzakelijkheid van natuurmaatregelen. Dit rapport gaf aan welke maatregelen nodig zijn, inhoudelijk onderbouwd. Toen dit overgenomen werd, was er voor ons als natuurbeweging iets te bereiken in het proces. Daarna ging de slinger weer terug en werd er op de natuurambitie ingeleverd. Wij hebben toen aangegeven dat men de natuurbeweging aan het kwijtraken was in het proces, maar dat er ook een hindermacht bij het vervolg zou ontstaan. Dit signaal is door de voorzitters van het OAP goed opgepakt en dit heeft geresulteerd in een brief aan de premiers Balkenende en Leterme. Het resultaat was dat er enige natuurambitie behouden is. Wat het kantelmoment precies was is moeilijk aan te geven. Naar mijn idee was het vooral het moment dat de premier zich rechtstreeks met het dossier ging bemoeien, maar daar ging een brief van de Belgische premier aan vooraf en daar weer ging het dreigement van de natuurbescherming om een hindermacht te gaan vormen aan vooraf. Verder is er enig moment geweest dat Veerman zich intensief en op een gunstige manier met het dossier ging bemoeien.

De Vlaamse natuurpartijen hebben in het proces een goede ingang gehad bij de haven van Antwerpen. Daar bleek informatie vaak veel eerder te liggen dan bij andere partijen en is er veel informatie informeel via de Vlaamse bestuurders bij de natuurbeweging terecht gekomen. Naar mijn mening had ProSes (naar alle partijen toe!) transparanter kunnen zijn. Men was soms wel te krampachtig in de informatievoorziening.

Je maakt altijd een inschatting of alle vragen op tafel liggen. Dat bleek niet altijd zo te zijn. Wij hebben zelf initiatief genomen om met bijvoorbeeld de haven te gaan praten. Zo konden we het zoeken naar gezamenlijke punten op de agenda krijgen. Het bleek namelijk dat de haven wilde

meewerken aan natuurontwikkeling, want zij begrepen dat dit meer moest zijn dan datgene dat wettelijk noodzakelijk is.

De rol van de natuurbescherming is lang volgend geweest en pas laat hebben wij eisen op tafel gelegd. Uitgaande van het NOP kwamen wij tot minimaal 1.000 ha in Nederland, mits er in Vlaanderen voor zo'n 3.000 ha ingericht werd. Onze eigen visie 'de Schelde natuurlijk' had vooral als doel om onze denkwijze te illustreren, maar heeft anders gewerkt dan door ons bedoeld. Het werd namelijk gezien als de concrete claim van de natuurbeweging in plaats van de beoogde invulling qua natuur.

Als ik naar onszelf (natuurbeweging) kijk, waren we in het begin nogal improviserend bezig. De projectdirectie kon ons hierbij ook niet helpen, dat moet je zelf regelen. Onze afwachting veranderde met het NOP-rapport. Dat leverde de scherpte die wij nodig hadden.

Het resultaat van dit alles is wel dat wij ons er goed bewust van zijn geworden dat aan de milieuaspecten van de verruiming een groot gewicht moet worden toegekend. ProSes had de verhouding tussen verruimen, veiligheid en natuurmaatregelen helderder kunnen maken. Door de wijze waarop maatregelen werden geformuleerd ontstonden daarover veel misverstanden. Zo ontstond bij ons de indruk dat voor de veiligheidsmaatregelen in de Zeeschelde de verruiming als trekpaard werd gebruikt. In iets mindere mate gold dat ook voor de autonome natuurontwikkeling, door die, als mitigatiemaatregel, mede dienstbaar te maken aan de verruiming. De juridische status van de natuur is van belang als er eventueel gecompenseerd zou moeten worden. De Strategische MER heeft geen significante effecten op de natuur opgeleverd. Zou significantie op grond van de Project-MER wel blijken, dan moet duidelijk zijn dat er in dat geval sprake is van dwingendheid in de tenuitvoerlegging van de natuurcompensaties.

Het proces is voorts beïnvloed door...

Aspecten van politiek draagvlak en (gebrek aan) dossierkennis

De resolutie van het Vlaamse parlement is naar mijn mening van cruciaal belang geweest. Deze demonstreerde de hoogste graad van Vlaamse politieke betrokkenheid. Dat was in Nederland bepaald niet het geval, althans dat is mijn perceptie. Dat is een van de dingen waardoor er een zekere scheefheid in het dossier zit: de Nederlandse parlementariërs staan veel verder van dit

onderwerp af dan de Vlaamse. Maar wij hadden die politieke steun van het parlement niet alleen nodig als signaal naar Nederland toe, het functioneerde ook prima om de standpunten tussen de Vlaamse kabinetten te stroomlijnen en de haven van Antwerpen 'tot de orde te roepen'. Delwaide stuurde massa's brieven met steeds dezelfde angstkreten en waarschuwingen aan minister Stevaert, telkens in een andere tekst gegoten. Ik vernam dat andere ministers in de Vlaamse en federale regering ook dergelijke brieven ontvingen en we lazen in de pers dat zelfs aan de koning dergelijke boodschappen werden bezorgd. De wijze waarop deze havenscheper zekerheid zocht voor de toekomst van zijn haven was ronduit bewonderenswaardig. Met de zeer brede steun voor de parlementaire resolutie waren de teerlingen echter geworpen. De invloed van Delwaide op de besluitvorming boog van een kritisch-destructieve opstelling om tot een kritisch-constructieve opstelling.

Nieuw, en zeer cruciaal was de legitimering door de overweldigende resolutie van het parlement. Dat heeft het gedrag van de minister, het kabinet en de administratie gedetermineerd en daarmee de op samenwerking gerichte opstelling jegens Nederland. Ik heb ook het vermoeden dat de wederzijdse administraties/lijnorganisaties met verbazing hebben toegekeken dat zover verwijderd van de centrale macht, door ProSes zoveel is gerealiseerd. Maar kennelijk is die afstand tot de macht juist goed geweest, anders was er misschien niets tot stand gebracht. Nu zie je wel dat de administraties hun slag weer terughalen en de positie die ze hebben afgestaan recupereren. Dat is de gebruikelijke reflex, maar hopelijk gaat de slinger niet te ver de andere kant op, waardoor grensoverschrijdende samenwerking onmogelijk wordt in praktijk. Er zullen grensoverschrijdende projecten blijven komen en daarvoor heb je ambtenaren nodig die minstens drie dingen goed kunnen: sturen op maatschappelijke processen, gevoel hebben voor de politieke belangen en verhoudingen, en goed in contact blijven met de lijnadministraties.

Wat zeer nuttig is geweest, zijn de bijeenkomsten tussen de beide parlementen en de bilaterale samenkomsten met de verschillende politieke partijen. De bedoeling hiervan was dat men elkaar aan de beide zijden van de landsgrens beter zou begrijpen. Deze contacten blijken ook voor de toekomst van groot belang en het is aangewezen dat deze regelmatig zouden plaatsvinden. Ook overleg tussen de beide parlementaire commissies blijft heel belangrijk. Tijdens de vorige legislatuur is er een drietal bijeenkomsten belegd met de Commissie van Openbare Werken aan Vlaamse zijde en de Commissie van Verkeer en Waterstaat aan Nederlandse zijde. Deze contacten kunnen best een vervolg krijgen.

Als een aantal partners rechtstreeks contact hadden gehad met de Nederlandse bestuurders, was er meer aandacht voor het informeren van de belangengroepen geweest. Toch hebben de Nederlandse bestuurders tussen augustus en november 2004 een draai gemaakt. Eerst wist Veerman het niet waar hij het over had. Balkenende heeft toen gevraagd om een oplossing in dit dossier. Daarna is er een draai ontstaan. De Boer (regio-directeur Natuurmonumenten) en Van der Doef (voorzitter ZMF) hebben met Baldewijns en Hendriks gesproken. Dit is goed aangekomen en doorgezet naar de politiek.

Mede in de context van het communicatieve probleem zaten we met de vraag hoe aan het einde van de rit de politieke afstemming en besluitvorming het beste tot hun recht zouden kunnen komen. Bijvoorbeeld, hoe zouden we de parlementen aan de besluitvorming kunnen binden? Het OAP begreep dat dit een zorgvuldige communicatie vergde. Daarom hebben wij politieke families bijeengebracht. Niet alleen de desbetreffende commissies uit de parlementen, maar ook de politieke partijen. De Vlaamse commissievoorzitter Wivina Demeester steunde ons krachtig in het smeden van een politiek draagvlak in het Vlaamse parlement. Dus de politieke families bijeenbrengen en bijeenhouden stond hoog op de OAP-agenda.

Op zeker moment vonden wij het belangrijk de politiek meer bij het proces te betrekken. Deels door de relevante commissies uit de parlementen over het dossier te laten spreken, deels door politieke families bijeen te brengen. De voorzitter van het OAP woonden overigens de vergaderingen van die politieke families niet bij om te voorkomen dat onze onafhankelijkheid in gevaar kwam. Het OAP leverde de onderwerpen, maar de politieke organen organiseerden het verder zelf. De betrokkenheid van het Vlaamse parlement was ontegenzeggelijk veel groter dan die van het Nederlandse.

De politieke partijen zijn behoorlijk stil geweest gedurende het proces, ze hebben gewacht op het eindresultaat. Hoewel ik de rol van het BOWS niet zo groot inschat, is het toch aardig dat de provincie erin geslaagd is om ze met veel kunst en vliegwerk op één lijn te krijgen. Uiteindelijk is hun adviesrol echter beperkt. Ik zie ook nog niet zo snel een soort bestuur van de Westerschelde ontstaan (zoals bij de Oosterschelde). Het rijk heeft hier toch meer in te zeggen, omdat dit internationale zaken zijn.

De betrokkenheid van de Nederlandse politiek en in het bijzonder van de bewindslieden (staatssecretaris V&W, LNV) was klein. Die betrokkenheid had beter geregeld moeten worden. Daarnaast is er blijkbaar een verschil van ervaring met de eigen overheid. Dat leidde ook tot verschil

van inzet binnen de natuurbeweging. Sommigen vonden het al goed als er in de nota's stond dat er een doelstelling was. Wij hebben de ervaring dat er ook geld op een begroting moet staan en ook dan is de uitvoering van de doelstelling nog niet zeker en wilden wij dus veel hardere garanties in het beleidsdocument.

Het resultaat is natuurlijk deels onderhandeld. Met name in het Zeeuwse bestuur, het BOWS, heeft men neergezet dat de verdieping ten koste gaat van Zeeland. Hiervoor wil men wat terug. Nu krijgt de provincie Zeeland de verbreding van de Tractaatweg en de mogelijkheid om zelf te sturen in de natuurprojecten.

Ik vind dat er nog een belangrijke opdracht ligt in het bewerken van de Zeeuwse politieke opinie op langere termijn over de betrekkingen tussen Zeeland en Vlaanderen. Het is noodzakelijk dat er een werkzame relatie ontstaat tussen Vlaanderen en Zeeland. Er is een volgehouden inspanning nodig vanuit Vlaanderen om de Zeeuwse politiek en publieke opinie een ommezwaai te laten maken van een insulaire houding naar een samenwerkende houding. De Zeeuwen behandelen de Schelde nog in termen van het negentiende-eeuwse soevereiniteitsdenken, dat is niet Europees. Zo zijn ze bijvoorbeeld niet goed bezig met de promotie van het Kanaal Gent-Terneuzen in Den Haag. Zeeland had wel een punt met de stelling dat de provincie meer had kunnen doen voor het draagvlak. Het is dan ook belangrijk de lijn met Thijs Kramer open te houden.

De indruk bestaat dat het nog jonge Gewest Vlaanderen zich als brede Vlaamse belangenbehartiger een positie moest verwerven naast de 'Antwerpse havenlobby'.

In de discussie spelen nu de drie thema's en de politici beseffen dat er nu wat gebeuren moet. Het huidige kabinet is niet goed voor ons soort mensen, het milieu staat lager op de agenda. Maar er is veel vastgelegd in de wetgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het verschil in denken tussen partijen dat niet in 2005 de schop in de grond kon, komt door het cultuurverschil tussen Nederland en Vlaanderen. Dit is gestoeld op een verouderd (politiek) beeld over het verwezenlijken van ideeën, bij bepaalde kringen aan Vlaamse kant. Die gaan nog te veel uit van het idee dat een politiek besluit ook meteen uitgevoerd wordt. Dit is wel in ontwikkeling in Vlaanderen, maar is nog niet overal doorgedrongen tot het politieke niveau. Er zit mogelijk wel een commerciële strategie achter. Antwerpen straalt uit dat die verdieping binnenkort geregeld is en roept investeerders op om met een gerust hart naar de Antwerpse haven te komen.

Op de vraag of ProSes in staat is geweest om die patstelling te doorbreken, zeg ik het volgende. Vlaanderen heeft de LTV aanvaard als een door Nederland opgedrongen en opgelegd stuk. De Nederlandse nadruk op de milieuaspecten is in Vlaanderen ervaren als een tactiek om het proces af te remmen. Vlaanderen heeft natuurlijk ook interne problemen, zoals de Taalwet, die pas in 1962 tot stand is gekomen. De bloei van de economie in Vlaanderen begon pas vanaf medio jaren zeventig. In de periode van de staatshervormingen tussen '87 en '94 heeft de kwaliteit van het milieu in Vlaanderen géén aandacht gehad en het heeft daardoor een gigantische achterstand opgelopen. De koppeling van de Scheldeverdieping aan de Maaswaterverdragen was dan ook een blunder. De interne tegenstellingen tussen de beide communautaire groepen en de federalen maakten België zwak in de onderhandelingen met Nederland. Nu worden de milieu-problemen in Vlaanderen snel ingelopen. De waterverontreiniging van de Schelde is eigenlijk een puur Brussels probleem.

Het arbitrageverdrag over de IJzeren Rijn is na veel geharrewar in april 2003 totstandgekomen. Nederland heeft willen kiezen voor een stilzwijgende goedkeuring. Dat stilzwijgen is voorkomen dankzij Limburg. Voor de burgers zijn dergelijke dossiers onbegrijpelijk. Het dossier IJzeren Rijn is bij de meeste Kamerleden, met uitzondering van Hofstra en Dijkzma, volslagen onbekend. Het dossier is eigenlijk voor Nederland volstrekt onbelangrijk, maar toch worden dossiers gekoppeld, omdat onder andere Kamerlid Hofstra België zonodig weer eens een lesje wil leren. Hoe kun je in zo'n politiek klimaat goed samenwerken?

Wat opvalt, is dat er bijvoorbeeld bij het dossier van de IJzeren Rijn in de Eerste en ook in de Tweede Kamer een groot gebrek aan dossierkennis is; er is geen kennis van de antecedenten. Er moet voor gezorgd worden dat dit veel duidelijker uitgelegd wordt.

Het Nederlandse parlement heeft veel te ver afgestaan van dit dossier. En heeft er ook veel minder verstand van dan de Vlaamse politici. Daarom ligt er in Vlaanderen een beter politiek draagvlak dan in Nederland.

Goed dat parlementariërs van beide landen in het proces betrokken waren. Dat gaf een goed gevoel van de mate van draagvlak, dat niet overal even groot was.

Ik denk dat wat geldt voor het Vlaamse Parlement ook van belang is voor de Zeeuwse Provinciale Staten. Uit reacties uit het Zeeuwse leid ik af dat zij onvoldoende goed op de hoogte zijn gehou-

den van feitelijke kennis en ontwikkelingen. Dit laat onverlet dat ook de minister door ProSes als neutraal instituut moet worden bediend met informatie, ook proactief als daar aanleiding toe is.

Het resultaat kun je afmeten aan de commotie in de kranten en in de Kamer. Van de Kamer verwacht ik overigens niet veel commotie meer. Ook het realisme in Zeeland is omhoog gegaan na de tweede verdieping. Zeeland heeft er het maximale uitgehaald. Er is volgens mij wel degelijk een koppeling tussen verschillende dossiers. Bij ProSes zijn er veel gegevens verzameld; zelf kunnen zij geen besluiten nemen. Het is belangrijk dat de Haagse en Zeeuwse politiek moet kunnen vieren dat er een goede overeenkomst is gesloten.

In het traject van de LTV zijn parlementariërs met elkaar in contact gebracht. Het OAP heeft dit overgenomen.

ProSes heeft op het juiste moment de informele lijn met Brussel (EC) geopend. Tijdige informatie-uitwisseling over het dossier is zeer belangrijk. Maar de Commissie neemt in dit soort vóór-gesprekken altijd een afwachtende houding aan, dus hier kunnen geen zekerheden over de eindafloop aan ontleend worden. Het komt er nu op aan de besluiten uit de OS 2010 (politieke voornemens) serieus uit te voeren en om te zetten in juridisch bindende besluiten. Daarbij hangt nog steeds de ingebrekestelling van Nederland inzake de compensatie voor de tweede verdieping boven de markt. De nieuwe natuur die nu voorgesteld wordt in de OS 2010 kan, gezien de nadruk die toen gelegd is op estuariene natuur, alleen maar op die manier worden ingevuld.

De vervelende trek van de Belgische overheid om 'top-down' te werken is in het Scheldeproject door Nederland overgenomen.

Het was volstrekt duidelijk dat elk land zijn eigen agenda bij dit project heeft. Voor Vlaanderen is dat de verdieping. Voor Nederland is dat het loslaten van de koppeling met andere dossiers. Dat laatste is, als gevolg van interventies door leden van de Tweede Kamer, maar ten dele geslaagd.

Vlaanderen heeft Nederland steeds verweten de verdieping tegen te houden en telkens nieuwe 'trucs' te bedenken om het proces te trainen. Als je roept dat een ander 'trucs' uithaalt, heb je vaak zelf de zwaarste agenda.

Aspecten van historische aard

ProSes staat niet op zichzelf. Het is één element in een lange geschiedenis. Een evaluatie van ProSes kan dan ook niet los gezien worden van de historische context, zowel van de Scheldebosiers als van de belangrijkste actoren daarin.

Voor de blauw-rood-groene regering die in 1999 aantrad, waren de haven-gerelateerde dossiers delicaat. Het regeerakkoord gaf op dat vlak weinig houvast. Het bepaalde vooral wat niet kon, zonder aan te geven wat de politieke intenties waren inzake concrete realisaties. Deurganckdok, de afbakening van de vier zeehavengebieden in Vlaanderen, de verhouding tussen linkeroever en rechteroever in de Antwerpse Haven en de maritieme toegang, inclusief de Schelde, waren items die door de coalitiepartners verschillend benaderd werden. Doel was een kleine politieke tijdbom. Minister Steve Stevaert was zich daar terdege van bewust. Deze dossiers vergden in de loop van de legislatuur dan ook een behoorlijk gehalte crisismanagement. In het heetst van de politieke discussie is er ook weinig aandacht voor de achtergrond en de geschiedenis van de dossiers en die is inzake havens en maritieme toegang van groot belang. In vroegere tijden ging het economisch belang van de landbouw in de rurale gebieden achteruit en steeg het economisch belang van de handel en nijverheid in de steden. Steden kochten hun vrijheden van de voogdij-overheden. Een stad met een haven had een aanzienlijk strategisch voordeel inzake ontwikkeling van handel en nijverheid en de financiële voordelen daaraan verbonden. Zo'n stad steeg snel in de hiërarchie van de machtsverhoudingen. Dat werkt vandaag nog altijd door in het havenbeleid, niet alleen in Vlaanderen, maar ongetwijfeld ook in Nederland. De havenbestuurlijke bevoegdheden zijn in zeer hoge mate gedecentraliseerd van de voogdijoverheid naar de stedelijke overheden. Dus houd dat als achtergrond goed in de gaten.

Recent, begin jaren negentig, is er een noodzaak tot versnelling en ombuiging van havenwerken. Dit voornamelijk door een (r)evolutie in de maritieme transporteconomie. Maritieme wereldhandel wordt steeds meer modulair in de vorm van containerisatie. Het eeuwenoude model van een haven waar schepen en hun lading ongehavend behandeld kunnen worden achter sluizen, weg van getij en golfslag, moet razendsnel omgebogen worden met 'just in time', laad- en losinfrastructuur voor de sluizen. De containerisatie gaat razendsnel en de roep naar dure, aangepaste haveninfrastructuur klinkt luid. Waar de landelijke economie gemiddeld met drie procent per jaar groeit, situeert de groei van het containervervoer in de Antwerpse haven rond de twintig procent. Het is evident dat Antwerpen de containerboot niet wil missen. De markt bepaalt dus in belangrijke mate de drang van Antwerpen om tempo te maken. En de daaruit voortvloeiende

problemen, zoals bij het Deurganckdok, vergen dan creatieve politieke oplossingen, soms met nooddecreten. Als je voor havens revolutionaire nieuwe infrastructuur nodig hebt, dan vergt dat ingrijpende ruimtelijke ingrepen om een antwoord te bieden op nieuwe economische mogelijkheden. Eén van de consequenties daarvan is dat er dan ook harde en onpopulaire beslissingen genomen moeten worden, zoals over de deelgemeente Doel.

In hetzelfde tijdvak wordt de bevoegdheid inzake 'havens en aanhorigheden' overgedragen aan het Vlaams Gewest. De politieke mainstream blijft de historische decentralisatie naar de steden bestendigen. Een minderheid pleit voor één centraal Vlaams havenschap voor de exploitatie van de vier zeehavens. Dit debat wordt chaotisch vermengd met een ander debat. Dat tussen voorstanders van het zogenaamde Rijnlandmodel, dat ruim verspreid is in de politieke economie van België, en het Angelsaksische neoliberale model dat in de jaren negentig een groeiend aantal aanhangers kent. Een 'compromis' tussen die botsende visies op meerdere breuklijnen wordt enerzijds gevonden door de gemeentelijke autonomie van de havenbedrijven publiek te verankeren en anderzijds door de autonomie en slagkracht van die havenbedrijven te vergroten. Tegelijk wordt de subsidiëring vanuit de Vlaamse voogdijoverheid van de havenbedrijven grondig hervormd, anticiperend op de Europese concurrentieregels. Het Vlaamse gewest treedt gefaseerd terug op het vlak van financiering van haveninterne commerciële infrastructuur en neemt werken voor haar rekening aan waterwegen binnen en buiten havengebieden.

Tegen deze achtergrond moet je het optreden van minister Stevaert situeren. Het directoraat-generaal AWZ stuurt in 1999 een opzet voor een Langetermijnvisie naar de minister. Steve Stevaert wil meer minister van Mobiliteit zijn en niet enkel traditioneel van Openbare Werken: 'Wij gaan niet enkel rond met een zak vol geld, niet enkel lintjes doorknippen bij een nieuw stuk infrastructuur, maar wij gaan een strategisch mobiliteitsbeleid, inclusief veiligheid, ontwerpen.' Gezien de bevoegdheidsverdeling focust minister Peeters meer op Openbare Werken.

Die Langetermijnvisie riep bij ons de vraag op: 'Wat moeten wij hiermee doen?' Mijn overtuiging was: 'Naar het parlement daarmee.' Dat was aanvankelijk, ook binnen het kabinet, geen evidentie en zeker geen traditie. Naar mijn mening had een mandaat van het parlement naar Nederland toe veel meer waarde dan alleen maar een van regeringswege onderstrepen van het economische belang van de maritieme toegankelijkheid van de Schelde tot Antwerpen. Met een parlementaire resolutie laat je aan Nederland zien hoezeer je aan dit dossier hecht. Natuurlijk zat daaraan het risico verbonden dat politieke partijen met zoiets op de loop gaan en onmogelijke zaken gaan eisen, zoals het Vlaams Blok met de eis van een verdieping tot minstens veertien

meter. Er waren ook veel politieke onzekerheden, bijvoorbeeld hoe de CDV-oppositie en haar voorzitter van de betreffende parlementaire commissie, Wivina De Meester, dit zouden oppakken. Welnu, zij pakte het met veel verve op en dan blijkt opeens dat zo'n strategisch belangrijk dossier met hoog maatschappelijk belang veel zwaarder weegt dan particuliere partijpolitieke belangen. De fundamentele waarde voor de welvaart weegt dan door op het dossier. Per saldo zien we dat de hoge mate van decentralisatie / subsidiariteit een goede constellatie is om de welvaart in Vlaanderen te blijven verzekeren. Mensen als Delwaide en Bruyninckx spelen daarin ook een zeer belangrijke rol.

Wij zagen dat sommige partijen in de haven veel moeite hadden met het omgaan met onzekerheden. Je had de *believers* ('het gaat door') en de *non believers* ('Nederland zal wel weer iets vinden om het tegen te houden'). Dezen klampten zich vast aan de historie en de al dan niet reële historische rechten. Het geloof in de juridische zekerheid was een van de fundamentals in de Antwerpse opstelling. De socio-economische onderbouw van de haven heeft middeleeuwse wortels en in die traditie verheffen havenbaronnen en hun achterban hun stem. Ook nu nog. Ze staan in de baan van het geld (uit Singapore) en kunnen dus een potje breken bij het publieke gezag. In dat opzicht zag je echter wel een verschil tussen Bruyninckx en Delwaide. De eerste was realistischer en genuanceerder. Hij behield het geloof in de samenwerking, mede in de context van het geloof in Europese integratie. Delwaide daarentegen bleef heel lang volharden in een juridificering van het dossier. Finaal een heilloze weg naar mijn mening, maar tegelijk een bijkomend drukkingsmiddel voor de Vlaamse regering in de discussies met de Nederlandse overheid. Deze elementen hebben altijd zwaar gewogen in mijn adviezen aan de kabinetschef en aan de minister.

Ik steun de opvattingen over de directe werking van het verdrag. In de verhoudingen tussen Nederland en Vlaanderen over de Schelde zijn veel fouten gemaakt. Door opmerkingen vanuit Den Haag zijn partijen vaak met de ruggen naar elkaar toe gaan staan in plaats van samen te werken. Ik refereer aan de Schelde-Rijnverbinding uit '68-'75, die de havenwethouders H. van der Pols en Delwaide senior samen met de respectievelijke voorzitters van de Kamers van Koophandel hebben moeten vlottrekken. Datzelfde geldt voor de pijpleidingovereenkomst die moest voorkomen dat supertankers de Schelde moeten opvaren. Als het van Den Haag afhankelijk was geweest, zou er in de Schelderegio heel weinig zijn bereikt tussen Nederland en Vlaanderen. Ik vind dat eindeloze gekissebis beneden alle peil. De verknoping van dossiers verwerp ik ten stelligste. De punten van gemeenschappelijke belangen tussen beide landen zijn in ruime mate aanwezig en moeten opnieuw aan de orde worden gesteld.

Aspecten van juridische aard

Verrassend is geweest de onzekerheid over de bestuurlijk-juridische betekenis van de Ontwikkelingsschets, naar aanleiding van het uitbrengen van het document 'Vroeg of laat beslissen'. Het havenbedrijf heeft geconstateerd dat aan de studiewerkzaamheden geen bindende gevolgen te verbinden waren. Deze paniecreactie is stilaan weggeëbd en zonder gevolgen gebleven. Wat ook pijnlijk was, vooral voor de communicatie, was het uitlekken van de resultaten van de Ontwikkelingsschets.

In Nederland leeft het gevoel dat de Belgen te veel eisen. Zie ook de slotakte van het Verdrag van Wenen uit 1815 over het Rijnvaartgebeuren. Nederland heeft steeds getracht om de historische rechten van België te ontkennen. Ook de medewerkers van ProSes zijn zich van die historie te weinig bewust. De belangrijkste geschilpunten zijn in het verleden ontstaan.

Vanaf het begin was duidelijk dat een *lex specialis*, zoals die door de voorstanders was bedoeld, onvoldoende rechtsbescherming voor derden zou bieden. Bovendien waren er juist de laatste jaren in de Nederlandse wetgeving ongewenste vertragingen geslecht.

Wij hebben steeds begrepen dat die verkorte procedure tijdwinst zou kunnen opleveren voor de verruiming. Hoe zit dat?

Interviewer: De verkorte procedure verkeert nog in de fase van wetsontwerp. Voor het te nemen tracébesluit in de Schelde zal de verkorte procedure daarom waarschijnlijk geen rol meer kunnen spelen. De verkorte procedure voorziet vooral in tijdwinst in gevallen, waarin geen milieueffectenonderzoek (MER) behoeft te worden uitgevoerd. Zo'n MER is voor de verruiming in de Schelde echter wel noodzakelijk. De tijdwinst van een verkorte procedure, zou die wel in werking zijn, zou daarom voor de verruiming van de Schelde slechts van betrekkelijke betekenis zijn.

Aspecten van wetenschappelijk onderzoek en studie

De grote verdienste van ProSes was dat iedereen heeft kunnen zeggen wat hij nodig vond. Men heeft vermeden dat bepaalde lokale *stakeholders* het voor het zeggen hadden. Het heeft conflicten voorkomen. Het eindresultaat is gebaseerd op studies.

Er was in het begin wel vraag naar extra onderzoek. Door de bezuiniging kon dat niet doorgaan. Maar ik weet niet of dit afdoet aan het resultaat.

Wat de wetenschappelijke integriteit betreft: de inhoudelijke discussies vonden vooral plaats in de werkgroepen. Op het niveau van de Begeleidingskoepel was er haast geen inhoudelijk debat. Maar de wetenschappelijke argumenten bleven wel overeind staan. In de werkgroepen was er wel spanning over het opstellen van het rapport over de natuurontwikkelingsmaatregelen. In de discussies over de verschillende rapporten gaf iedere belangengroep aan wat hun bezwaren waren en dat heeft goed gewerkt. Zo hadden de landbouw, de haven en de milieubeweging regelmatig opmerkingen op het niveau van die rapportages.

De enige discussie die ik mij herinner, is die rond de morfologie. Jean Jacques Peters, die namens de haven van Antwerpen opereert, is een echte empiricus en kent veel zaken uit het verleden. Hij heeft vanuit zijn ervaring een empirisch inzicht in de ligging van de vaargeul. Dit staat tegenover de benadering in de morfologie van het Waterloopkundig Laboratorium (WL Delft), waarbij modellen gebruikt worden die goed wetenschappelijk onderbouwd zijn. Er is regelmatig discussie geweest tussen deze partijen. Peters hecht minder waarde aan modellen en de WL-mensen weten wellicht minder van het reële gedrag van de Schelde. Inmiddels zijn deze mensen dichter bij elkaar gekomen.

In mijn optiek is het meer zo dat het veld zich niet gedraagt zoals een model, maar je hebt een model nodig om iets over de toekomst te zeggen. Tussen model en veld is een goed huwelijk nodig. Het project bij Walsoorden (de proef met storten op een plaat) zou beide partijen meer bij elkaar kunnen brengen.

Ten aanzien van de morfologie waren er (bij ProSes en in de verdere omgeving) hogere verwachtingen gewekt dan er eigenlijk mogelijk is met de huidige modellen. Er loopt nu ook een optimalisatieprogramma, dat eigenlijk bij de S-MER al nodig was. Deze verwachting is mede door de onderzoekers gewekt. In de definitiefase bleek dat de oorspronkelijke opzet niet haalbaar was. Maar de verwachting is dan al moeilijk meer bij te sturen. Bij de communicatie hierover waren de onderzoekers ook niet betrokken.

De bezuiniging heeft hier ook doorheen gewerkt. Het WL had vooraf al een uitwerking van het 'dedicated part' gemaakt, dat ingekrompen moest worden. Hierdoor moesten keuzes gemaakt worden. Overigens zou bij het volledige budget ook niet alles haalbaar geweest zijn. Het onder-

deel morfologie balanceerde wel erg op het randje: de laatste ontwikkelingen werden ingezet en de omgeving wilde wel erg veel detail en zekerheid. In één slag moest de kennis vergroot worden en de toepasbaarheid verbeterd worden. Het Waterloopkundig Laboratorium heeft gedaan wat kon, zeker toen bleek dat een parallel spoor met onderzoek binnen het project Zeekennis (voor het RIKZ) niet haalbaar bleek.

We hebben in belangrijke mate ons onderzoek onafhankelijk kunnen doen. In de Begeleidingskoepel hebben we ons werk gepresenteerd en uiteraard ontstond daar debat over. Maar er was geen sprake van een sterke beïnvloeding. Op het einde ontstond door de procesaanpak wel invloed: de tekst bleek politiek gevoelig te liggen. Als consortium hebben we in de aanlevering van teksten de wetenschappelijke integriteit geprobeerd te bewaken. Alleen bij de laatste slag bleken er wel veranderingen te zijn opgetreden. Door vertragingen waren deelonderzoeken pas laat beschikbaar voor het eindverhaal. Eigenlijk hadden we in de zomerperiode de teksten heen en weer willen lezen en dat is niet gelukt. Achteraf stel je dan vast: 'Dit hebben we niet zo bedoeld'. Ook werden op het laatste moment nog nieuwe ideeën voorgesteld, die eigenlijk moeilijk opgenomen konden worden. Het essentiële moment van rust en overdenking aan het einde heeft ontbroken.

Als je de uiteindelijke versie van het boekje (het strategische milieueffectenrapport) leest, ziet het er toch weer anders uit. Er staan geen fouten in, maar de experts herkennen zich in sommige passages niet. Dergelijke zaken hadden voorkomen kunnen worden. Zelf zijn we wellicht kritischer dan de buitenwereld, wij zien de kleinste veranderingen.

Een MER heeft een dubbele doelstelling: je moet wetenschappelijke informatie leveren en deze aan niet-deskundigen duidelijk maken door moeilijke zaken eenvoudig te zeggen. Daarbij kun je de informatie op een gegeven moment niet meer verder samenvatten. Dit geldt in een S-MER nog sterker, omdat het dan gaat over abstracte materie, bij een project-MER is de vraag vaak duidelijker. Het samen uitbrengen van de S-MER met de 'voorstellen voor besluiten' heeft gelukkig goed gewerkt. De S-MER kreeg hierdoor een duidelijker doelstelling. Dit gaf een zekere stroomlijning aan de communicatie.

We waren verbaasd toen we bij het overleg met de landbouworganisaties gevraagd werden. Zelf konden we heel concreet zeggen wat er wel en wat er niet onderzocht zou worden. Maar de landbouw wilde hele andere vragen beantwoord hebben. In de Begeleidingskoepel waren weer andere partijen betrokken, zoals de haven en de natuurorganisaties. Met name de natuurorga-

nisaties gaven aan dat zij er niet van overtuigd waren dat het onderzoek wel helemaal goed zou lopen.

De landbouw- en de natuurorganisaties zijn mogelijk niet voldoende bediend. Het Natuurontwikkelingsplan was door ProSes bedoeld om draagvlak te krijgen voor de projecten. Maar de aanpak met de voorbeeldgebieden heeft niet echt geholpen. Verder bleek uit het morfologisch onderzoek dat de effecten wel meevielen. Achteraf is de vraag blijven liggen over 'Hoe kom je tot invulling van de natuurambitie?' Volgens ons is in het NOP een eenzijdige – wetenschappelijke – visie hierop neergezet en te weinig gebruikgemaakt van wat er bij de maatschappelijke organisaties (en burgers) leeft. Volgens ons voelde de landbouw zich niet serieus genomen en zag men alleen de nadelen: het inleveren van land.

Zelf ben ik wel verliefd op de Schelde en ik ben nauw betrokken bij de discussies over de schelpdierkwekerij. Maar ik vind niet dat je als wetenschappelijk instituut een mening over beleidszaken moet formuleren. Je moet wel de informatie leveren om een goede discussie te voeren.

Ik ben ervan overtuigd dat ProSes in de voorbije jaren goed gefunctioneerd heeft. Dit was natuurlijk noodzakelijk om de Ontwikkelingsschets te kunnen opmaken. Vanuit de resultaten bekeken blijkt dat de studie grondig gebeurd is.

Over het eindverhaal is ook een positieve conclusie getrokken door de Schelde MER-commissie: 'Gedegen onderzoek'. ProSes was zelf ook tevreden met ons en dat hebben ze door middel van een brief ook laten weten. Het beeld 'Eind goed, al goed' was onderweg nog wel eens 'Komt dit wel goed?'

Bij aanvang wilden we een strategische verkenning op basis van de LTV gaan maken. Deze is bij de bezuiniging gesneuveld. Er was namelijk concrete informatie nodig om de besluiten op te kunnen nemen. Achteraf is dit wel als jammer ervaren, al was er ook onvoldoende tijd voor. Hierdoor is de vraag: 'Heb je de juiste dingen gedaan?' moeilijk te beantwoorden. Het project is toen meer concreet ingevuld aan de hand van de steekkaarten. De ruime context is toen verlaten en dit is in onze ogen achteraf een gemis gebleven. De valkuil was hierbij dat de hele wereld aan dit project was gekoppeld, maar eerst de focus beter vaststellen had ons inziens een toegevoegde waarde gehad. Zo hebben we pas laat in het traject naar de Kennisgeving het alternatief 'voorhavens' ingevoegd. Ook de rol van de landbouw en de overige disciplines bleven hierdoor ondui-

delijk. Was er echt geen ander alternatief voor de verdieping? Volgens ons hoort bij een MER, en ook bij een S-MER, een bepaalde, gestructureerde opzet.

Wij zijn blij met de kwaliteit van ons onderzoek. Daarnaast is er voor ons spin-off opgetreden doordat de ontwikkeling van bepaalde modellen ook voor toekomstige projecten kan worden gebruikt. Ook zijn er persoonlijke contacten gelegd die in de toekomst nuttig kunnen zijn. Het onderzoek van ProSes in zijn geheel is op tijd afgerond, hetgeen niet vaak voorkomt bij dit soort projecten. Dit aspect heeft zeker bijgedragen aan het goede gevoel na afloop.

Kenmerkend voor de start van het project was een symposium dat in Antwerpen georganiseerd was en waar het project werd geïntroduceerd. Verschillende onderzoeksbureaus uit Vlaanderen en Nederland waren hierbij aanwezig. De twee onderzoeksculturen, die elk hun eigen methodiek hebben, konden hierbij vast aan elkaar wennen. De bijeenkomst was nuttig, maar er werden geen harde noten gekraakt. Met name de organisatorische aspecten met betrekking tot de rol van ProSes werden hierin besproken. Zo'n soort bijeenkomst is niet de standaard bij de start van een project.

De opdracht vanuit ProSes was vanaf het begin duidelijk. Vanuit ons bureau is eerst een offerte gemaakt en daarna een plan van aanpak, dat zeer gedetailleerd was. Eigenlijk fungeerde dit als draaiboek, waaraan later weinig hoefde te worden gewijzigd.

Er blijven bij mij wel reserves over het besluit. Het effect van de verruiming en het voortdurende baggeren en storten op de kinderkamerfunctie kan toch wel negatief zijn; het onderzoek is daar niet honderd procent duidelijk in. De schade door baggeren en storten op de kokkels en de garnaal- en spratstand is moeilijk te bewijzen, maar niet helemaal uit te sluiten. De visserijsector heeft zich bij eerdere bezwaren aangesloten bij de ZMF.

Bij de MKBA, opgesteld door economen, heeft het voor mij lang geduurd om te zien waar dit naartoe leidde. Als bioloog had ik angst dat het alleen maar om de baten ging en dat waarden niet goed in kosten te pakken zouden zijn. Met name denk ik dan aan een afzwakking van natuurwaarden. Dit is voor mij een tijd moeilijk geweest.

Alle onderzoeken zijn inhoudelijk op een goede manier uitgevoerd. Voor wat betreft de opzet van het onderzoeksprogramma (werkgroepen e.d.) kan gesteld worden dat het voortraject (de studiefase) hierbij te lang heeft geduurd, doordat er bijvoorbeeld onderzoek werd gedaan naar

reeds bekende gegevens. Er is in die fase te veel ruimte gegeven aan onderzoeksbureaus. Zij gebruikten die ruimte om extra contracten voor onderzoeken proberen binnen te halen. Men had tijd bespaard als men dit had afgekapd. ProSes had dit moeten doen. Vooral in deze fase had ProSes baat gehad bij een voorzitter die 'minder' manager was maar meer inhoudelijk georiënteerd en derhalve meer gezag had gehad. Ook had men inhoudelijke experts (bijvoorbeeld professoren die later wél in de koepel deelnamen) in de studiefase kunnen inzetten.

De twee poten van ProSes (onderzoek en proces) was een goede werkwijze maar veroorzaakte wel het probleem dat de wetenschappers niet in het OAP betrokken waren. Ook de mogelijkheid om binnen alle geledingen van het gebeuren te participeren was te beperkt, vooral wegens tijdgebrek. Ik zat in een klein stukje van het geheel waardoor het moeilijk was om alles samen te brengen. Bij zo'n grote project moet men zich kunnen inleven en zich identificeren met het project, wat bij velen bij gebrek aan tijd niet mogelijk was.

Een algemeen fundamenteel knelpunt, en dat geldt niet alleen voor ProSes, is de communicatie tussen wetenschap en beleid. Dit speelt ook bij de milieuverenigingen en andere organisaties, waar soms puur dogmatisch geredeneerd wordt en waar de wetenschap vaak verkracht wordt om het eigen doel te dienen. Dit stimuleert de wetenschap niet. Een verstandig beleid moet gebaseerd zijn op maximale wetenschappelijke inzichten maar dit schept dikwijls een probleem van tijd.

De koepel heeft eigenlijk te weinig kunnen sturen op de onderzoeken. De leden konden er wel kennis van nemen, maar de sturende invloed was te beperkt. Dit hing natuurlijk samen met de strakke timing. Ook de verhouding tussen aantal wetenschappers en bestuurders in de koepel zou evenwichtiger moeten zijn, met meer wetenschappers. De koepel krijgt dan twee functies: sturen en elkaar inlichten. Op die manier kan men elkaars problemen leren kennen en nagaan of de juiste vragen gesteld worden. Men krijgt inzicht waarom de ander denkt dat iets belangrijk is. Deze interactie is bijzonder belangrijk.

Eigenlijk is de complexiteit van het estuarium nog te weinig aangepakt. Een degelijk beheer moet de complexiteit onder ogen zien en afstappen van een sectorale benadering. Dit is niet gemakkelijk en vraagt veel tijd, maar leidt wel tot betere besluiten. Men moet naar een holistische benadering. Ook de wetenschappers moeten meer samenwerken, niet alleen de exacte wetenschappen maar ook de sociale. Een systeembenadering laat toe verschillende wetenschapsdisciplines bij elkaar te brengen. ProSes heeft hierin een belangrijke stap gezet, maar

misschien nog niet genoeg. Zo is de waterkwaliteit niet aan de orde geweest en die is toch zeer belangrijk voor de natuurfunctie van het estuarium. Het probleem van de waterkwaliteit is nog steeds niet opgelost omdat dit niet in samenhang met de andere aspecten wordt bestudeerd.

Bij het vooronderzoek van het NOP dat samen met het RIKZ in opdracht van ProSes werd uitgevoerd was het verschil in de Nederlandse en de Vlaamse aanpak opmerkelijk en, moet ik zeggen, frustrerend.

Wat betreft het uitgevoerde onderzoek is de onderbouwing van het besluit over de stormstuw ('vooralsnog niet aanleggen') onvoldoende en niet overtuigend. Ook de argumenten die de projectleider van de Actualisering van het Sigmaplan heeft aangedragen zijn onvoldoende en niet overtuigend. Om die reden blijft de gemeente een voorstander van de aanleg van een dergelijke stormstuw.

In verband met het toch wel belangrijke basisdossier morfologie, werd ons inziens te veel de nadruk gelegd op numerieke modellen. Andere benaderingswijzen kwamen naar mijn aanvoelen onvoldoende aan bod. Bovendien werd dit onderzoek in quasi-monopolie gegeven aan de TU DELFT waarbij de aanwijzing gebeurde op het randje van het deontologisch toelaatbare. Men kan zich overigens in dit verband vragen stellen bij de eigendoms- en gebruiksrechten van de mede door Vlaams overheidsgeld gefinancierde modellen die door de TU DELFT werden ontwikkeld. Wel heeft de projectdirectie tijdens het onderzoekstraject uiteindelijk ook een gewaardeerde inspanning gedaan om een belangrijke proefneming in verband met alternatieve stortstrategieën te helpen faciliteren (project Walsoorden).

Een risico-analyse is klinkklare onzin en bovendien in zichzelf al een risico wanneer je 'm op papier zet. Zoiets wordt snel openbaar.

Aspecten van wantrouwen, vertrouwen en geloofwaardigheid

Er was in mijn beleven geen sprake van wantrouwen.

Jammer is dat, ondanks al die goede communicatie van ProSes, het negatieve imago van ProSes in een vroeg stadium is neergezet. Dat negatieve imago heeft ProSes niet meer kunnen wegwerken.

Ik ben het erg oneens met het negatieve beeld dat Zeeland steeds schetst van ProSes. Ik vind dat onterecht. De communicatie van ProSes was voldoende. Ieder die geïnformeerd wilde worden, kon die informatie krijgen. Achteraf gezien was het wellicht beter geweest als de communicatie richting gemeenten minder afhankelijk was geweest van de (gebrekkige) terugkoppeling door de vertegenwoordigers in het BOWS, maar directer door ProSes zelf was gedaan.

Ik kan niet goed overzien hoe vaak ProSes zelf met de gemeenten heeft gecommuniceerd. Wat ProSes vanaf het begin erg heeft tegengewerkt, is de negatieve beeldvorming die over ProSes werd opgeroepen. Bestuurders in het BOWS verkondigden bijvoorbeeld dat ProSes alleen maar in het leven was geroepen om de verruiming van de vaargeul door te kunnen drukken en dat het verhaal over een integraal plan onzin was. Dat beeld werd van meet af aan gewekt en dat betekent dat ProSes moest werken in een sfeer van wantrouwen bij de gemeenten; een sfeer die door de bestuurders zelf in stand werd gehouden. De bestuurders in de Taakgroep Westerschelde geven vaak aan dat het beleid met betrekking tot de Westerschelde in Den Haag wordt bepaald en ze voelen dit als bedreiging. Zij zagen naar mijn gevoel het besluitvormingsproces van OS 2010 niet als kans om hun invloed te versterken.

Als ProSes alleen was geweest, zou er een zeer helder verhaal geweest zijn, maar ProSes is gehandicapt door alle andere plannen. Dit is niet de fout van ProSes, want ProSes kon ook niet duidelijk zijn over andermans plannen. Dit heeft echter wel geleid tot wantrouwen onder de bevolking.

Er heerst in Zeeland het gevoel dat de uitkomst al bij de start vastlag. Er had meer toelichting kunnen worden gegeven op de inhoud van het besluit.

Een ander moment was de omschakeling van onderzoek naar conclusies. Zoals ik al zei was het proces van feiten verzamelen een open proces. Maar bij het trekken van conclusies was er meer beslotenheid. Vanuit het OAP is toen geen invloed op het proces gevoeld. Op dat moment ging de vergelijking met PMR mis. Daar was naast de stuurgroep een rechtstreeks overleg met de bewindslieden. Het rechtstreekse overleg heeft hier ontbroken. Achteraf gesproken heeft dit het vertrouwen geschaad. Dit breekt ProSes nu op. Met name bij de Haven van Antwerpen en de Provincie Zeeland lijkt er nu een afkeer te bestaan.

Hoe kan het dat bij de vorige verdieping zoveel moest worden gecompenseerd en voor de volgende geen substantiële schadelijke effecten worden verwacht? Waarom zijn geen besluiten

over maatregelen genomen die nodig zijn in verband met de zeespiegelrijzing? Waarom wordt zo maskerend omgegaan met ontpolderen?

Vlaanderen houdt terdege rekening met wat de haven van Antwerpen wil. Antwerpen is machtig, vergelijkbaar met Brussel in de federale politiek. In Vlaanderen heerst er wantrouwen ten opzichte van de ambtenaren. Maar ook is er argwaan ten opzichte van Nederland. Dat heeft de start van de LTV bemoeilijkt. Nu is het resultaat voor Vlaanderen met betrekking tot de verdieping gunstig, maar het Sigmaplan krijgt het nog moeilijk: grond afstaan steekt alle Vlamingen. Heel veel mensen hebben een eigen stukje grond, of ze nu boeren zijn of niet. Komt daar natuur, dan betekent dat waardevermindering. Daarbij komt dat de boerenorganisaties hun eigen leden niet meer onder controle hebben.

Ik heb het gevoel gehad, toen ik voor het eerst met ProSes te maken kreeg, dat het hele bureau nogal Nederlands was opgezet. Zowel de locatie, de directie als de wijze van werken vond ik meer Nederlands dan Vlaams. Het kostte nogal wat moeite om de grote stroom informatie, die er lag, te verwerken en zicht te krijgen op de doelstellingen. Was er een verborgen agenda? Ik heb daarbij ook wel bewondering voor een dergelijke organisatie. In Vlaanderen is de inbreng vanuit de ambtenarij vaak te bescheiden, we hebben minder lef dan de Nederlandse ambtenaren.

De argwaan ten opzichte van Nederland werd toch weer bevestigd, toen de afspraak om aan het eind van 2004 een besluit te nemen op regeringsniveau niet gehaald werd door Nederland.

Wat geholpen heeft, is dat Vlaanderen, en met name Bruyninckx, een rondje Zeeland heeft gemaakt en langsgeslagen is bij de bestuurlijke partners. Dat er achterdocht was, heeft in het begin wel gespeeld bij de Vlaamse en Zeeuwse partijen.

Ik had de indruk dat er aanvankelijk bij de Vlaamse ProSes-medewerkers wantrouwen bestond rond het procesgebeuren waar niet het resultaat maar wel het proces centraal stond, onafhankelijk van wat het eindresultaat zou zijn. Dit wantrouwen is echter snel verdwenen. Buiten ProSes heb ik weinig gemerkt van wantrouwen, tenzij in Zeeland. Zoals reeds gezegd, is het HBA op een bepaald moment afgestapt van zijn strakke standpunt.

ProSes heeft – ook bij mijn achterban – veel vooroordelen uit de wereld geholpen.

Er is een verschil in optiek bij de term 'rechtsbescherming': in Vlaanderen denkt men daarbij aan 'rechtsbescherming' tussen landen (in hoeverre zijn de twee landen gebonden aan de tussen die landen gemaakte afspraken?). In Nederland wordt de term 'rechtsbescherming' vooral gebruikt als het recht van derden betreft ten opzichte van de overheid. De gang van zaken rond het Deurganckdok is daarbij een kentering geweest. Daardoor ontstond een erkenning van elkaars positie.

De gemeente Hulst werd door het optreden van ProSes aanvankelijk nogal verrast. De gemeente neemt een onafhankelijke positie in ten opzichte van belangenorganisaties. In het geval van ProSes was die houding in het begin dan ook wat wantrouwend. Is dat allemaal wel serieus wat ProSes aan het doen is? Hoe gaan we dat uitleggen aan de gemeenteraad en aan de bevolking? De gemeente stond daarom nogal wantrouwend tegenover ProSes en tegenover de opdracht van ProSes, die de schaal van de gemeente ver overschrijdt. Ook was voor de gemeente aanvankelijk geheel onduidelijk wat de positie en status van ProSes waren. We vonden het daarom een goede zaak dat ProSes destijds bij ons op de stoep stond om uitleg en toelichting te geven bij het Natuurontwikkelingsplan en over de wijze waarop ProSes daarmee aan de slag ging. Die directe benadering hebben wij als positief ervaren. Niet dat daarmee alles meteen duidelijk werd, maar het was wel goed dat dit is gebeurd. Daarvoor hadden we als gemeente kennelijk de boot gemist waar het ging om de start van het proces en de start van ProSes als organisatie met een opdracht. Pas door het NOP kwamen we voor het eerst met ProSes in aanraking. Voor ons is nooit echt goed duidelijk geworden wat ProSes was en waar ProSes voor stond. Ook bij de bestuurders van de gemeente was dat onbekend. Van ProSes wisten we alleen dat daar veel werd geproduceerd; wat weer tot veel onrust in de streek leidde.

ProSes mocht het rapport 'Vroeg of laat beslissen' niet publiceren omdat er dingen in stonden die sommigen niet uitkwamen, zoals het tonen van realisme voor de tijd die nodig is voor de voorbereiding van formele besluiten. Vooral de laatste pagina van de nota, die daarop inging, gaf aanleiding om dat rapport weg te moffelen. Ik heb het destijds toch ondershands gekregen vanuit het Antwerpse, maar zonder die betreffende laatste pagina. In Vlaanderen leefde kennelijk de gedachte: Nederland probeert ons weer een oor aan te naaien. De steeds weer terugkerende angst dat Nederland de verruiming opnieuw traineert.

Ik noem de aanmelding van de vaargeul in de Westerschelde als SBZ (speciale beschermingszone) in het kader van de Habitatrictlijn. Nederland heeft die maatregel éézijdig genomen zonder vóóroverleg met Vlaanderen. Nederland stelt zich op als dé milieubeschermer, maar loopt

zelf hopeloos achter met het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat maakt de houding van Nederland ongeloofwaardig. Het is voor ProSes, of voor de opvolger van ProSes, niet makkelijk om dat te doorbreken. Het kiezen van een andere weg daarin is nauwelijks mogelijk. De nieuwe organisatie, als lichaam van de TSC, is immers al opgetuigd. Het zou te overwegen zijn om een orgaan van samenwerking in het leven te roepen dat vergelijkbaar is met het BOWS. Het probleem is evenwel het gebrek aan evenwichtigheid. In Vlaanderen bestaat er immers geen evenknie van het BOWS.

Ik ben een voorstander van een zo groot mogelijke autonomie van de projectorganisatie, want haar geloofwaardigheid staat of valt met haar onafhankelijkheid. Ik baseer mij hiervoor op debatten vanuit voornamelijk Zeeland. Men merkt dat snel vragen gesteld worden over de geloofwaardigheid. Ik merk echter dat de overheid een grotere greep op ProSes 2010 wenst. Het laten uitvoeren van de MKBA Toegankelijkheid door het Nederlandse CPB en de morfologische studie door WL Delft, heeft een sterk voordeel gehad. De geloofwaardigheid van de instanties is van het grootste belang, zeker in het licht van verzet, ingegeven door irrationele krenen. Conclusie: onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de organisatie zijn van het grootste belang voor succes.

Uiteraard was het soms nodig om sommige zaken vertrouwelijk te behandelen, maar dit heeft niets te maken met het 'achterhouden van informatie'. Er dient natuurlijk wel gecommuniceerd te worden op het moment dat er gecommuniceerd moet worden. Over de ganse breedte beschouwd, dient sommige informatie vertrouwelijk behandeld te worden.

Ik was wat verrast over de uitkomsten van het onderzoek naar de alternatieve stortstrategie. Dit kwam naar mijn beleving wel heel plotseling uit de lucht vallen. De indruk werd gewekt dat als die strategie maar zou worden toegepast, alle problemen zouden zijn opgelost. Ik vind dat wat ongeloofwaardig. Ik twijfel op zich niet aan de integriteit van ProSes, maar als het met de verruiming onverhoopt toch niet goed zou gaan (er treden toch onverwacht negatieve effecten op), dan hebben we wel een probleem en zal er veel meer natuurcompensatie nodig zijn.

Er deden zich geen grote verrassingen voor, behalve misschien dat de uitkomst van de MKBA wel erg positief was voor Nederland.

Over het algemeen bestaat er tevredenheid over de wijze is omgegaan met de adviezen van het OAP

Wellicht mede als gevolg van de scheefheid in belangen was het ook niet gemakkelijk om vertrouwen en commitment op te bouwen. Hoewel ProSes er in geslaagd een kentering te brengen in het diepgewortelde wederzijdse wantrouwen, is er steeds argwaan blijven hangen. Dat heeft zich o.a. gemanifesteerd in het onderzoek over de morfologie, met een schimmenspel tussen ProSes/WL Delft en de morfologie-expert van het havenbedrijf. Argwaan is ook gebleven betreffende de discussie over (nieuwe) natuur. Naar mijn aanvoelen zijn er te veel dogma's overeind gehouden – o.a. over de referentiesituatie van de Schelde voor inpoldering – en heeft ProSes er onvoldoende aan gedaan om die uit de wereld te helpen.

Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat destijds de LTV was opgezet als een vertragsmechanisme met betrekking tot de Vlaamse wens tot verdere verdieping van de Westerschelde, vandaar ook de Vlaamse bijnaam 'Lange Baan Visie'. ProSes is er toch in geslaagd om deze achterdocht geleidelijk weg te werken en plaats te laten maken voor vertrouwen. Ook de TSC heeft daar goed aan bijgedragen en voorkwam vervreemding tussen ProSes en de moederorganisaties. Kijkend naar de toekomst en de uitvoering van de Ontwikkelingsschets zie ik een noodzaak om terug meer te leunen op de moederorganisaties, met een strakke regiefunctie voor ProSes2010. Daarbij wordt de communicatie steeds belangrijker, en meer in het bijzonder de afstemming van communicatie tussen ProSes 2010, de projectorganisaties en de bewindslieden.

Ik heb zelf een moment gekend van wantrouwen door de opstelling van de schepen van Antwerpen. Dit was echt op het kantje. Door de inzet van de voorzitters is dit bestuurlijk toch nog goed gekomen. Het toont ook dat er veel aandacht was voor dit dossier op het hoogste politieke niveau. Ik heb wel regelmatig bij het overleg met de minister en de staatssecretaris gezeten als lid van de Zeeuwse delegatie. Bij de onderhandelingen over het Memorandum van Vlissingen was al de basis gelegd voor dit overleg. Volgens mij was het overleg met de minister en de staatssecretaris voldoende geweest.

Er was sprake van wantrouwen binnen de gemeenteraad naar aanleiding van het OAP-advies. Hierop heeft directeur Bruyninckx van het havenbedrijf een charmeoffensief gelanceerd door bezoeken in Zeeland af te leggen. Hij was zich er terdege van bewust dat hij Zeeland mee moest zien te krijgen. Dit heb ik ook naar de gemeenteraad uitgelegd. Volgens mijn adviseur heb ik dit ook goed uitgelegd, maar achterdocht hier neem je niet weg. Er is zelfs een motie op voorstel van de rechtse christelijke partijen aangenomen dat Vlissingen overruled wordt in dit dossier en dat er niet naar ons wordt geluisterd.

Met de komst van het nieuwe Vlaamse kabinet hebben de boeren in Vlaanderen aan invloed gewonnen. Minister Peeters komt op voor hun belang. Aminor is te afwachtend. Ook in Nederland zie je dat LNV moeite heeft het tempo bij te houden: 'Ze liggen in hetzelfde bedje' wordt hierover gezegd. De haven heeft haast en sluit daarom coalities met de natuurbeweging. Daarbij wordt Aminor door beide partijen gewantrouwd.

Een belangrijke gevoeligheid was de vrees dat het dossier te veel een dossier van de haven van Antwerpen zou zijn. Het risico was dat de belangen van de haven en het havenbedrijfsleven het dossier zouden gaan overheersen. Dat is gelukkig niet gebeurd.

Aspecten van financiële middelen en bezuiniging

In het begin bood het raamcontract veel open ruimte. Toen de opdrachtverlening rondkwam moesten we meteen dertig procent gaan bezuinigen en dit is wel erg ongebruikelijk. We hebben dit opgepakt met het idee: 'Daartoe is nu eenmaal besloten en laten we daar dan ook niet moeilijk over doen'. ProSes moest eerst haar ambities aanpassen en vervolgens konden wij het werkplan daarop afstemmen. De keuzes moesten concreet gemaakt worden om binnen de twee miljoen euro te kunnen blijven. Deze operatie heeft wel drie maanden gekost, maar daarna was het werk wel veel duidelijker.

Bij de vaststelling van die afspraken heeft de middelendiscussie niet meer zo gespeeld. We zijn toen van een oorspronkelijk meer procesgerichte aanpak overgestapt op een meer traditionele projectaanpak.

Door de bezuiniging bleek er weinig uitwisseling tussen proces en onderzoek mogelijk te zijn. Door ons is dit wel gesuggereerd, maar dit heeft niet tot een uitwerking geleid. Als we meer hadden geweten wat er in de buitenwereld over ons onderzoek geroepen werd, dan hadden we ook in de rapportage daaraan meer aandacht kunnen besteden (toonsetting, redactie). Maar dit doet op zich niets af aan de kwaliteit van het onderzoek.

Aspecten van koppeling van dossiers

Wij hebben steeds geprobeerd om uitruilkoppelingen met andere dossiers zoals de Hogesnelheidslijn of de IJzeren Rijn te vermijden. Maar als de politiek wil koppelen dan kun je als ambtenaar op je hoofd gaan staan, dan wordt er gekoppeld. Gelukkig zijn we steeds in staat gesteld om ons eigen werk goed af te maken, zodat de dreiging van koppelingen niet of nauwelijks heeft bestaan.

Ik ben niet in alle opzichten een voorstander van koppelingen. Binnen de afgebakende taak van ProSes vond ik de koppeling van de drie luiken een goede zaak. Maar ik betwijfel het nut van de koppeling met het dossier van Gent-Terneuzen en de HSL. Een dergelijke koppeling is een koppeling met exogene elementen; ze liggen buiten het ProSes-dossier en werken daarom alleen maar vertragend. Dus liever nu ook niet meer de landbouwbelangen eraan koppelen. Deze belangen hadden vanaf de start meegenomen moeten worden. Je kunt deze er nu niet meer kunstmatig aanhechten. Het enige wat nog mogelijk is, is reparatie in de vorm van flankerende maatregelen voor de landbouw en de plattelandsrecreatie. Anders wordt de wagen niet alleen overladen, maar gaan ook elementen die in wezen niets met elkaar te maken hebben het ProSes-dossier oneigenlijk belasten. Dat moet ook gelden voor de vervolrganisatie vanaf 2005. Richt voor Gent-Terneuzen maar een eigen ProSes-organisatie op.

Het dossier Gent-Terneuzen heeft zwaar gewogen op het OAP. Voor Gouverneur Balthazar was dit een bijzonder belangrijk onderwerp. Die zat met het probleem dat bedrijven snel duidelijkheid moesten krijgen over de toekomst van Gent-Terneuzen. Hij wilde het daarom koppelen aan het ProSes-dossier. Maar projectdirecteur Van Zwam hield dat met alle kracht van zich af, naar mijn mening te krachtig, met de stelling: 'Dit staat niet in onze opdracht dus het kan er niet bij.' Het is aan de voorzitters van het OAP te danken dat er niettemin een aanvaardbare koppeling heeft plaatsgevonden waardoor dat dossier nu op gang lijkt te komen.

Ik vind dat de minister met het Scheldedossier in de klem is gekomen tussen de eigen afspraken met de Vlaamse minister en de belangen van de Tweede Kamer. Ik doel daarmee op de koppeling van dossiers die Nederland wederom aanbrengt. De Nederlandse politiek heeft veel boter op haar hoofd. ProSes ondervindt daarvan de nadelige gevolgen.

Voor Nederland zijn de belangen van het Scheldeproject veel groter dan die van de IJzeren Rijn. Nederland zal zich jegens Vlaanderen als een betrouwbare partner moeten manifesteren. Daarbij moet Nederland meer oog hebben voor de gevoeligheden in Vlaanderen.

Hoewel de samenhang met verruimen van de vaargeul wel belangrijk is, is het Sigmaplan in feite ontkoppeld gebleven van de Ontwikkelingsschets. Het onderdeel veiligheid is door AWZ Zeeschelde goed en professioneel uitgevoerd. Met het onderdeel natuur wisten zij geen raad. Aminor is daar te laat bij betrokken geraakt. Ook kan het niet dat de ProSes-verantwoordelijke voor natuur tijdens een openbare bijeenkomst afstand neemt van het Sigmaplan. Als medewerker van ProSes kan dat niet. Het project Schelde- Landschapspark houdt het risico in dat de gemeenten en de landbouw in dat verband georganiseerd oppositie gaan voeren tegen het Sigmaplan. Dat zou heel kwalijk zijn.

ProSes heeft verder de indruk gewekt van een 'alles of niets strategie'. Door de samenhang in maatregelen tussen toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid zo sterk te profileren, kun je ook door die koppeling worden meegesleurd. De ruimte voor de politiek om eigen afwegingen te maken is daardoor beperkt. Als je kiest voor verruiming moet je als bestuurder ook kiezen voor natuurcompensatie. Op onderdelen van de besluitvorming ben je dan niet langer vrij. Ik vind die verknoping van besluiten lastig om mee om te gaan.

Het was niet altijd vanzelfsprekend om het actiedomein van het project te definiëren en af te lijnen. Nogal wat andere lokale besturen en *stakeholders* in en rond het Schelde-estuarium, zowel aan Vlaamse als aan Nederlandse zijde, trachten andere dossiers die niet of slechts zijdelings met het opstellen van de OS 2010 hadden te maken, ook in het project te betrekken. Hierdoor ontstond een reëel risico dat het gebeuren dreigde te ontaarden in een opbod van projecten die het geheel onnodig belastte waardoor de OS 2010 dreigde te verzanden in een soort van onderhandeling tussen drukingsgroepen die in sé nog weinig met de ultieme doelstellingen van de OS 2010 zelf hadden te maken. Door de band genomen is de projectdirectie redelijk kunnen omgaan met die druk.

Een eerste incident in de relatie tussen het OAP en ProSes werd door mij aangedragen. Toen ProSes de opdracht kreeg om in het Schelde-estuarium op de drie terreinen toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid onderzoek te doen zonder dat die drie thema's met elkaar in strijd mochten komen, werd het mij duidelijk dat deze opdracht te beperkt was. De toegankelijkheid van Terneuzen ontbrak naar mijn mening ten onrechte in die opdracht. Die was op geen enkele

manier opgenomen, terwijl er geen redelijk argument was om dat niet te doen. De grote vraag was toen: hoe herstellen we dit tekort in de ProSes-opdracht zonder tijd te verliezen? Dankzij de twee OAP-voorzitters (ik dank hen daarvoor nog een keer) is het middel gevonden om parallel aan de kernopdracht van ProSes een soortgelijk proces te starten op hetzelfde niveau van studie en besluitvaardigheid. Daarmee werd deze omissie hersteld en is de desbetreffende rapportage tegelijk met die van ProSes aan de bewindslieden aangeboden. Maar die is spijtig genoeg niet geïntegreerd in die ProSes-rapportage aan de bewindslieden, maar dat weet ik niet zeker. Voorts is het rapport over de toegankelijkheid van Terneuzen nog een beetje vaag.

Lessen voor de toekomst: wat moet anders, wat kan beter?

Op het vlak van communicatie, betrokkenheid, inspraak en draagvlak

Ik vind dat in het vervolgtraject de burgers heel intensief bij het proces betrokken moeten worden. En de landbouw? Ook die, maar we moeten de landbouw wel op een realistische manier blijven bezien. Als het tot een verruiming, en als gevolg daarvan tot natuurcompensatie komt, hebben veel landbouwers baat bij goede regelingen voor uitkoop of boerderijverplaatsing.

Er zou een analyse moeten komen van de losse eindjes die ProSes noodzakelijkerwijs heeft moeten achterlaten. Wat valt er te repareren jegens Zeeland, jegens de boeren, jegens...? Zeeland heeft zichzelf als het ware tot los eind gekatapulteerd door zijn opstelling van 'Het gaat toch niet door dus zijn we tegen'. Je moet Zeeland nu helpen met het maken van een draai, nu blijkt dat het toch doorgaat.

Het formele circuit moet je zijn gang laten gaan. Het informele moet je koesteren, want dat kan je in formele zin veel ellende besparen. Neem bijvoorbeeld een groep als 'Levende Delta', maar ook de 'Taakgroep Westerschelde'. Benader deze groepen actief en ga je plannen en werkwijze uitleggen op een zo vroeg mogelijk moment. Dit geeft vervolg aan het huidige positieve gevoel. Er zullen altijd pijnpunten blijven en dan is de formele procedure bijvoorbeeld de vergunningprocedure vaak te kort. Door vooraf problemen in de week te leggen, kun je betrokkenheid creëren. Mogelijk dat de Deltaraad hierbij betrokken kan worden. Nu gaat het daar vooral om de Krammer-Volkerak als kraan, spil in het waterbeheer. Maar voor de toekomst is het ook mogelijk dat dit uitgebreid wordt naar de Westerschelde en de Voordelta. Betrek deze groep (met het Deltateam als ambtelijke ondersteuning) dan ook actief bij het vervolg!

Les: houd rekening met deelnemers die zich niet manifesteren maar op de achtergrond wel degelijk meekijken en meedenken. Pak de telefoon om dat te checken. Blijf stukken sturen, 'we hebben de kans gehad'. Vraag eventueel om schriftelijke reacties.

Storend is, en dat heeft te maken met verwachtingspatronen, dat het indicatief werken op het strategisch niveau van de Ontwikkelingsschets, het beeld oproept dat de keuzen al zijn gemaakt. Dat is erg gevaarlijk, omdat de indruk wordt gewekt dat de beslissing al volledig is afgewogen, terwijl dat nog niet kan. Met het voorbereiden van een RUP en de opstelling van een Plan MER. treedt er voor de bewoners een nieuwe fase van betrokkenheid aan. Zij krijgen straks te maken met instrumenten, zoals vóórkooprechten en onteigening. De slordigheden van het planproces in de strategische fase, en die daaraan inherent zijn, zullen in die vervolgfase moeten worden goedge gemaakt. Het planproces is nu, door de ontkoppeling van politieke besluiten en formeel juridische besluiten, ook in de tijd uit elkaar getrokken. Voor de burger is dat erg onduidelijk. In het vervolgproces zal dat planproces weer zo dicht mogelijk de politieke standpunten en de externe juridische werking moeten gaan verweven.

Met betrekking tot de communicatie hoop ik op duidelijke afspraken van ProSes 2010 met het SIC. Duidelijk moet worden gemaakt waar ProSes 2010 voor staat en wat de rol is van de projectleiders en hoe dat onderling wordt afgestemd. In Zeeland gaat een nieuw 'netwerk water' van start dat getrokken zal worden door de provincie. Aanvankelijk was dat netwerk geheel gericht op de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water, maar de provincie heeft het breder getrokken en gericht op alles wat met water te maken heeft. Aan dat netwerk zullen alle gemeenten en waterschappen deelnemen. De eerste bijeenkomst is op 30 maart 2005. Dat netwerk biedt ook voor ProSes 2010 uitgelezen mogelijkheden om de communicatie met gemeenten en waterschappen te intensiveren en om via de gemeenten ook de burgers meer direct bij het proces te betrekken.

We moeten ervoor zorgen dat we in de vervolgfase van ProSes 2010 niet opnieuw in een positie komen waarin de samenwerking in communicatie traag uit de startblokken komt. Er moeten snel heldere afspraken komen over wat ProSes 2010 op het gebied van communicatie doet en wat op dat gebied wordt gedaan door de initiatiefnemers voor de uitvoering.

Ik vind het belangrijk dat ProSes in het vervolgtraject meer naar andere communicatiekanalen gaat zoeken, zoals de Omroep Zeeland en het communicatienetwerk.

ProSes heeft wel te maken gehad met versnipperde gemeenten. Meer ruggespraak en betrokkenheid van de Scheldegemeenten zijn nodig.

Bij inspraak in Vlaanderen krijgt men al snel sloganske reacties. In Nederland is men meer gewend te werken met langetermijnplannen en wordt meer aan het algemeen belang gedacht.

Er is een permanente informatiestroom nodig, want het gevaar bestaat dat de informatieverstrekking op een bepaald moment ophoudt. Ook wil ik de informatie niet alleen uit de krant moeten halen. Verder zou er feedback moeten komen over de realisatie van de verschillende projecten in het ganse Schelde-estuarium.

Er is onlangs een bijeenkomst geweest van de Werkgroep Communicatie en daar werd de communicatie van ProSes geëvalueerd. Ik ben er zeker van dat er in het vervolgproject rekening zal worden gehouden met de bemerkingen die daar naar voren zijn gebracht.

In het vervolgproject moet zeker de Werkgroep Communicatie blijven samenkomen en liefst om de twee maanden in plaats van eenmaal per jaar, zoals in het verleden bij ProSes het geval was. Tijdens deze bijeenkomsten wordt dan de stand van zaken meegedeeld met betrekking tot de projecten waar ProSes op dat moment mee bezig is. De geplande communicatiemomenten van ProSes kunnen dan op voorhand meegedeeld worden.

Op het moment dat de bewindslieden ervoor gekozen hebben ProSes in een aparte organisatie te steken, is het aangewezen dat de Werkgroep Communicatie, ProSes als organisatie naar voren brengt en dat er via één stem gesproken wordt (in dit geval twee personen: één voor Vlaanderen en één voor Nederland).

Vooral het communicatiebeleid moet doordachter in de verwoording en het verduidelijken van de procedures. Ik dacht eerst dat het aan mij lag, door gebrek aan vertrouwdheid met de Nederlandse manier van doen. Dit is echter niet zo. Ook de inzet, het waarom van ProSes en de probleemstelling zijn belangrijk. Waarom dit project?

Een volgehouden PR-boodschap naar Zeeland toe is noodzakelijk. Het zou een grote vergissing zijn de rug te keren naar de Zeeuwen. Volgehouden contacten geven meer rendement dan telkens als er een probleem opduikt steeds opnieuw te moeten beginnen.

Communicatie is zeer belangrijk in een project als dit. De overheid zou nog veel meer in communicatie moeten investeren in de zin van 'Dit zijn we aan het doen, dat gaan we nog doen en er wordt verwacht dat het dan klaar zal zijn'. Zo'n communicatie is erg nodig om de achterban te informeren en soms te sussen zonder eigenlijke inside informatie (bijvoorbeeld uit het OAP) of zeer voorlopige resultaten te moeten prijsgeven. Ook het inbouwen van mijlpalen, wanneer wat zal gecommuniceerd worden, zou zeer nuttig zijn. Nu was vraag en aanbod van de communicatie niet altijd afgestemd, waardoor misinformatie bij de burger en de mensen op het terrein kon ontstaan. Ik moest dat dan elke keer bij mijn achterban rechtzetten. Zo zou de nieuwsbrief bijvoorbeeld meer inzicht kunnen geven in het proces en de stand van zaken en minder kunnen ingaan op gebeurtenissen in de rand van de kernopdracht.

Er moet tijdig begonnen worden met de voorbereiding van OS 2020. Meer aandacht voor communicatie.

Wij pleiten voor een grotere betrokkenheid van de bevolking bij de plannen. Streven naar draagvlak is erg belangrijk. Grotere duidelijkheid moet er verder worden geboden over de rol van ProSes of over de opvolger van ProSes. Na het besluit in de ministerraad moet vooral goed aan de bevolking duidelijk worden gemaakt wat er gaat gebeuren en hoe het vervolgproces eruit gaat zien. Er moet veel aandacht worden besteed aan het communicatieproces; bij voorkeur via huis-aan-huisbladen.

We zouden het erg op prijs stellen als ProSes (of de opvolger van ProSes) met de gemeente periodiek contact over het vervolg gaat onderhouden; bijvoorbeeld in de vorm van een gestructureerd overleg.

We zouden in de toekomst meer betrokkenheid willen creëren en meer kwaliteit in de eindrapportages. Dit kan door vanuit het onderzoek tussentijds presentaties te geven over de resultaten. Ook zouden we meer bij de discussies over het totaal en de strategie betrokken willen zijn. Door het meedenken van de onderzoekers in de gevoelige punten en aanpak en dergelijke ontstaat er over en weer meer begrip en duidelijkheid. Door deze strategische uitwisseling zijn de stukjes beter in de puzzel inpasbaar.

In de inspraakperiode speelde de flexibele stortstrategie als 'toverformule' bij de effecten van de verruiming een rol. Van Zwam noemde deze oplossing niet zo moeilijk en voor ons is dat ook niet zo. Wij zijn echter dagelijks bezig met de materie en snappen de onderlinge verbanden.

Maar voor de burger of het raadslid is het slechts één onderwerp uit de duizend onderwerpen waar zij mee bezig zijn. In de communicatie zou je hiermee rekening moeten houden.

De vraag in hoeverre die voorgeschiedenis de werkverhouding binnen en buiten ProSes heeft beïnvloed, beantwoord ik als volgt. Ik denk dat door ProSes een betere werksfeer is bereikt. De vraag is of dat kan worden vastgehouden voor de toekomst. Veel zal afhangen van de wijze waarop de TSC zich gaat opstellen. Als dat een stille ambtelijke staf blijft, zonder communicatie over resultaten naar buiten, dan heeft ProSes, als lichaam van de TSC, ook geen draagvlak.

Om de bevolking in de toekomst beter te bereiken, beveel ik aan om in het vervolgtraject vooral de gemeenteraadsleden te betrekken; bijvoorbeeld door ze deel uit te laten maken van begeleidingsgroepen. Het voordeel daarvan is dat gemeenteraadsleden een verantwoordingsplicht hebben, waardoor de bevolking betrokken raakt. Het BOWS voorziet daarin onvoldoende. Ook dat is een club van dagelijkse bestuurders die niet naar buiten treden. Het SIC heeft nog te weinig bekendheid. Organisaties als deze gaan in een te vroeg stadium over op communicatie geheel via internet. Grote groepen van de bevolking worden daarmee niet bereikt.

Gekozen zou moeten worden voor ook andere communicatiekanalen, zoals 'huis-aan-huisbladen'. *De Scheldekrant* verschijnt te weinig frequent. Te vaak wordt informatie achtergehouden. Zo heeft Nederland de ingebrekestelling van Nederland door de Europese Commissie stilgezwegen, terwijl de EC daarover naar buiten wel communiceert. Deze opstelling van Nederland werkt averechts. Hoe kan de burger nu worden overtuigd van de noodzaak van ontpolderen ten behoeve van compensatie als Nederland de ingebrekestelling wegmoffelt? Als ProSes nog langer wacht met het naar buiten treden, dan is ze onderwerp geworden van het politieke machten-spel: dertig jaar onzekerheid en een klein aantal betrokkenen.

Omwille van deze complexiteit is het voor ons, als gemeente, zeer moeilijk uit te leggen aan de bevolking. Er zullen nu tegen 1 juli instandhoudingsdoelstellingen voor het Schelde-estuarium geformuleerd worden, maar voor het ganse linkeroevergebied moeten er ook nog andere instandhoudingsdoelstellingen komen en dat compliceert de zaken zeer. Het wordt allemaal zeer moeilijk te verdedigen en paniekzaaijerij moet vermeden worden.

Men start nu met een LER maar daarmee had men moeten beginnen en dan over het ganse grondgebied van de gemeente.

Er was wel weerstand, maar ProSes heeft de groepen goed kunnen benaderen. De natuurbeweging was goed aanwezig, maar de Zeeuwse havens bijvoorbeeld niet.

De volgende keer zou zo mogelijk nog pragmatischer en nog transparanter te werk moeten worden gegaan. Ook is het nodig om tijd uit te trekken voor het wederzijds informeren over de positie waarin men aan het overleg deelneemt. De gebeurtenissen in september 2004 waren daarvoor illustratief. Op dat moment vroeg de provincie Zeeland meer tijd voor overleg met de achterban. Dat leidde tot een discussie over de positie van het OAP; een registratiemachine van standpunten van de achterban óf een overlegorgaan waarin bestuurders hun verantwoordelijkheid nemen. Voorts is een uitgekende en afgestemde communicatiestrategie van groot belang, zodat hardnekkige misverstanden kunnen worden vermeden en de discussie over feiten gaat.

De invalshoek van de pers is vaak negatief. Beroepshalve weet ik dat. Deze invalshoek beïnvloedt wel de publieke opinie. Je kunt dit veranderen door veel strategischer om te gaan met de betrokkenen. Eerst met de betrokkenen praten en niet gelijk alles aan de grote klok hangen. De mensen hebben dan het gevoel dat ze met respect worden behandeld en het nieuws niet uit de krant hoeven te vernemen. Soms is het beter om even niet te communiceren maar plannen verder uit te werken met de betrokkenen.

Kijk naar de mensen in het gebied: geef mensen een goed gevoel, namelijk dat het land niet zomaar weggegeven wordt. Behandel mensen als een volwaardige gesprekspartner. Wat zijn de mogelijkheden die je ze kunt bieden? Niet via organisaties zoals ZLTO alles *bekokstoven* maar met de betrokkenen zelf. Kijk, als ze te veel geld voor hun grond vragen, dan is het een ander verhaal.

Houd er rekening mee dat grond een gevoelswaarde heeft voor de boeren. Je plan slaagt met goede communicatie!

Ik vind het jammer dat ik nooit contact heb gehad met de voorzitters van het OAP, ook al wordt dit forum op zijn waarde geschat. Het is niet dat ze niet bereikbaar of interessant genoeg waren; het is er door tijdsgebrek eenvoudigweg nooit van gekomen. Misschien dat het OAP zelf een iets actievere perscommunicatie had kunnen nastreven.

Wat de toekomstige perscommunicatie betreft adviseer ik om een goede vertrouwensrelatie op te bouwen met het kleine kransje ingewijde Vlaamse en Nederlandse journalisten die dit dossier goed opvolgen. Door de stukken van te voren onder embargo toe te sturen sta je ons

toe al kennis te nemen van de inhoud, en op de persconferentie daarvan gebruik te maken bij de vraagstelling. Zo voorkom je dat journalisten ofwel enkel opschrijven wat ze lezen of enkel opschrijven wat ze horen. Onderhoud ook goed de telefonische contacten door af en toe wat duiding te geven bij de rapporten en persdossiers. Ook een paar keer per jaar een persbabbel wordt erg gewaardeerd, bij voorkeur gekoppeld aan een locatie waar iets te zien of te beleven valt. Een persmeeting in verband met de plannen voor Groot Saeftinge lijkt in dat verband zeker aantrekkelijk.

Wat het probleem Zeeland betreft wijs ik er op dat ook wij van het havenbedrijf extra inspanningen hebben geleverd om uit te leggen waarom de derde verdieping zo belangrijk is voor Antwerpen en voor de hele Schelderegio. Als het moet, doen we dat nog een keer, maar ik vrees dat er heel wat Zeeuwen zijn die het niet willen horen. Een mogelijke oplossing voor het gebrek aan Zeeuws draagvlak is het beter en intensiever betrekken van de Zeeuwse economische sleutelactoren in het overleg rond het Schelde-estuarium, met inbegrip van de Zeeuwse landbouworganisaties. Misschien dat commitment gemakkelijker kan opgebouwd worden op projectbasis. Misschien biedt Groot Saeftinge een kans om te komen tot een betere samenwerking tussen haven-natuur-Vlaanderen-Zeeland. Wij zijn in elk geval bereid om dit dossier tot een goed eind te brengen, en zelfs om het trekken.

Met betrekking tot het communicatiebeleid is er globale tevredenheid, maar er zijn zeker enkele verbeterpunten. Zo dient ProSes 2010 beter na te denken over wanneer wat naar buiten wordt gebracht. Bij voorkeur is er toch eerst gewerkt aan intern draagvlak vooraleer het aan de buitenwereld wordt gepresenteerd. Tot slot moet ProSes 2010 er ook beter over waken dat eigen teamleden niet te veel soloslim willen spelen op het vlak van communicatie en sensibilisering.

Ik wil benadrukken dat ProSes een succesvol communicatiebeleid heeft gevoerd, al was het maar door de inspraakavonden. Die hebben aan misnoegden een megafoon verleend waardoor de hartslag van de weerstand kon worden opgemeten. Dit leverde belangrijke input voor de bijsturing van het ambtelijke werkdocument tot de definitieve besluiten. Verder denk ik dat het communicatienetwerk van ProSes zeker nuttig is, maar ik betwijfel de meerwaarde om daaraan deel te nemen als woordvoerder van de minister. Dan wordt alles wat gezegd wordt, en zelfs wat niet gezegd wordt, disproportioneel uitvergroot. Vandaar het voorstel om te komen tot een apart driehoeksoverleg ter voorbereiding van belangrijke gezamenlijke communicatiemomenten.

Ik wil benadrukken dat ProSes er goed aan gedaan heeft om al in zo'n vroeg stadium inspraak te organiseren, iets waar vele Vlaamse projecten nog van kunnen leren. Daarentegen heeft ProSes wel steken laten vallen in de directe communicatie naar gemeenten en bepaalde belangenorganisaties toe. Ik zou dit willen formuleren als de nood om meer *one to one* te communiceren. Ook als de middelen daartoe misschien beperkt zijn, moet men er alles aan doen om zo direct mogelijk te communiceren.

Ik adviseer om contact op te nemen met de beheerder van de website van Vlaanderen om de Ontwikkelingsschets ook via die weg bekend te maken.

ProSes 2010 gaat zich bezighouden met Het Zwin. Wij houden ons hier al jaren mee bezig. Ik verwacht dat we hierin betrokken zullen worden.

Deelgenoot blijven van de informatie. Deel blijven uitmaken van overleggroepen; dat hoeft niet persé waterkeringen te zijn. Interne terugkoppeling met partijen in Zeeland over veiligheid, maar ook over gebiedsgerichte aanpak.

Over de feitelijke ontwikkelingen bij ProSes bestonden soms de meest uiteenlopende beelden. Dat zorgde voor veel onrust. Betere communicatie had dit voor een belangrijk deel kunnen voorkomen. Zo zou het hebben geholpen als de nieuwe commissie, die voor een groot deel uit nieuwe parlementsleden bestond, bij hun start uitleg hadden gekregen van de aanpak en de vorderingen. Wellicht is het bereik van de verder zeer nuttige rol die de voorzitters van het OAP hebben gespeeld overschat. Directe communicatie is ook nodig. In de laatste periode was het niet goed dat het resultaat zo lang niet werd gepubliceerd. De les voor het vervolg is, dat het nuttig is de Commissie periodiek door middel van een presentatie op de hoogte te houden. Het stap voor stap corrigeren van wilde verhalen in de politieke wereld vind ik van groot belang.

Ik ben net terug van het dagelijks bestuur van het BOWS, waar we gesproken hebben over de communicatie rond de Ontwikkelingsschets en de besluiten daarin. In het voorstel waren de gemeenten en waterschappen vergeten en dat moet niet.

Nu is dit ook weer met de lijst van vragen van het BOWS. Dit lijkt op een herhalingsoefening. Maar ik merk ook dat partijen vergeten worden en dat moet niet. Er komt dan ook een grote informatiebijeenkomst voor Provinciale Staten, de gemeenteraden en de waterschapsbesturen. De gedeputeerde zal hierin een belangrijke rol moeten spelen.

Zelf was ik voldoende geïnformeerd om mijn rol te spelen. Ik zou ook niet weten hoe dat beter moest. Wel merkte ik dat bij de voorbereiding van de OAP-vergaderingen erge dikke stukken aangeleverd werden. Dat liet ik ambtelijk voorbereiden. Soms was er sprake van een overkill en dit komt er hier bij ons als gemeente gewoon bij. Dat legt een extra druk op de ambtelijke organisatie.

De bekendheid van de ProSes-aanpak in internationaal kader kan nog een stuk beter. Goede vertalingen van de resultaten in Engels en Frans kunnen daar aan bijdragen. De aansluiting bij de Kaderrichtlijn Water behoeft nog de nodige zorg.

Op de vraag hoe nu verder met de uitvoering van de projecten en maatregelen, denk ik dat de komende tijd moet worden gebruikt om op basis van vrijwilligheid tussen betrokkenen en op basis van de instandhoudingsdoelen, die uitermate goed onderbouwd moeten zijn, een open discussie gevoerd wordt waar maatregelen eventueel inpasbaar zouden zijn. Daarover moet eerst een open discussie met de streek worden gevoerd. Die discussie moet beginnen vanuit een open situatie en niet vanuit de Ontwikkelingsschets. Het is niet goed dat de Hedwigepolder al voor natuurontwikkeling in het kabinetsbesluit is aangewezen. Hierdoor vindt geen open discussie meer plaats.

Er is een grotere betrokkenheid van meer mensen nodig. Dit geeft echter problemen met de beschikbare tijd van veel mensen. De tijd die aan ProSes besteed wordt kan niet aan andere zaken besteed worden. Toch zou de intensiteit van bijvoorbeeld de koepelvergaderingen groter moeten zijn om behoorlijk te kunnen sturen. Hoe dichter men bij een project betrokken is hoe groter de inzet.

De communicatie is ook zeer belangrijk. De manier van communiceren kwam dikwijls duur over. Een voorbeeld is het doosje waarin de rapporten samengebracht zijn. Ik ben voor soberheid. De perceptie is belangrijk. De druk was goed, zonder al te veel kleurenfoto's. Alhoewel ikzelf niet op het eindfeest kon aanwezig zijn, vind ik dit een goed initiatief voor de netwerking.

Voor mijzelf vond ik voldoende op de hoogte te zijn geweest van de lopende ontwikkelingen maar dit geldt zeker niet voor iedereen. Toen ik nog op het IN werkte werd er tweemaal per jaar een informatieavond georganiseerd voor de basiswerkers uit de milieuverenigingen, waarin uitleg over de stand van zaken gegeven werd van de lopende projecten. Dit was geen inspraak maar louter het geven van informatie. Hetzelfde zou zeer nuttig zijn naar milieugroepen,

gemeenten, Schelde landschapspark, landbouworganisaties, industrie, enzovoorts. Dit moet dan gebeuren door mensen die zeer goed van de zaken op de hoogte zijn en de communicatie moet op het niveau staan van de ontvangers. ProSes zou de regie moeten hebben over een netwerk van mensen die iets te zeggen hebben en nauw betrokken zijn. Deze mensen zouden dan lezingen kunnen geven en andere activiteiten kunnen ondersteunen voor verschillende doelgroepen, die elk op een op hen toegesneden manier benaderd moeten worden.

Het is belangrijk ook contacten te onderhouden met het ISC. Zoals bekend hebben schorren een zeer grote positieve impact op de waterkwaliteit. Niet alleen de Vogel- en Habitatrichtlijn is belangrijk, ook de Kaderrichtlijn Water. Dit alles zijn stappen in de richting van een grotere complexiteitsbenadering.

Zeeland was en blijft uiteraard een gevoelig punt. In het vervolgproject moet Zeeland als adviserende partij permanent betrokken worden. Gedeputeerde Thijs Kramer doet veel en goede pogingen om de Zeeuwse bevolking te overtuigen.

Op het vlak van politiek draagvlak

Zeker ook naar aanleiding van de invulling van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is er alle reden voor om de politieke contacten op het niveau van het gehele stroomgebied van de Schelde (inclusief Frankrijk) aan te halen. Ook vanuit de Tweede Kamer zijn daarvoor initiatieven gaande. De nu gevolgde aanpak om in deelstroomgebieden te werken, zou overigens nog tot problemen met betrekking tot een correcte invulling van de richtlijn kunnen leiden. Onder leiding van Lous Coppoolse wordt nu gepoogd om een politieke bijeenkomst daarover te organiseren. Het is nuttig dat dit soort ontmoetingen plaatsvinden en het levert mogelijkheden op voor wederzijds begrip en het maken van concrete vervolgspraken. Op de vraag of het BOWS daarin ook een rol zou kunnen vervullen, als er bijvoorbeeld ook een BOWS-achtige samenwerking zou zijn in Vlaanderen, zeg ik dat ik daarop te weinig zicht heb om dat goed te kunnen beoordelen. Ik krijg alleen de verslagen van het BOWS.

Bij de uitvoering is van belang dat er voor een ieder snel letterlijk zichtbare projecten worden uitgevoerd, zodat dit als voorbeeldproject zijn uitstraling kan hebben. In die uitwerkingsfase moeten wel alle *stakeholders* worden betrokken.

Door de werkwijze van ProSes heb ik weer eens beseft dat we in Vlaanderen moeten leren meer naar buiten te komen met tussenresultaten. Niet wachten tot alles bijna af is en dan de kous op de kop krijgen.

Het Memorandum van Den Haag is een goed onderhandeld memorandum. Alle betrokken partijen in Vlaanderen hebben optimaal meegewerkt aan de opmaak van de tekst. In Nederland zou het vlotter kunnen. Daar zitten de onderhandelingscommissies enkel op ambtelijk niveau. Daarom pleit ik nogmaals voor het oprichten van een Task Force in Nederland.

Ik stel een werkwijze voor zoals die van het Vlaamse parlement, dat hoorzittingen heeft georganiseerd waar zowel ProSes als belangenorganisaties in de gelegenheid zijn gesteld om toelichtingen te geven. Ik zou willen bepleiten dat ProSes, omwille van het draagvlak voor de Ontwikkelingsschets, in de gelegenheid wordt gesteld om datzelfde te doen in het Nederlandse parlement, als voorbereiding op de uitvoering.

Een grotere directere bemoeienis van Statenleden met dit soort processen is overigens niet te verkiezen. De Staten hebben nu eenmaal een andere (primair controlerende) rol dan de uitvoerende bestuurders. Dat maakt het ook logisch dat Statenleden meer aan de zijlijn blijven staan. De Staten hebben natuurlijk wel de taak om met de bevolking goed contact te houden en goed te weten wat er bij de bevolking leeft.

De gemeenten rond de Westerschelde zijn georganiseerd in de Taakgroep Westerschelde, gezien hun specifieke belang rond het estuarium, dat doorloopt op het land. Gezamenlijk hebben we de notitie 'Land en Water' opgesteld na zelf een interviewronde gehouden te hebben. Hierin hebben we een gezamenlijke visie op de Westerschelde verwoord, ondanks de verschillende belangen per gemeente (ten aanzien van scheepvaart en havens). De uitkomst was gericht op gezond en duurzaam water, niet verdiepen en een natuurlijker estuarium. Dit staat lijnrecht tegenover het Antwerpse belang.

Ik hoop dat de inbreng die geleverd is zijn invloed heeft op de planvorming. Er wordt weer een proces aangegaan en er zal consensus moeten ontstaan. Door middel van planvoorbereiding zal er een toekomstperspectief worden geschetst.

Tegenstellingen en keuzen moeten nu uitgeklaard worden. Ik zou eventueel een rol/taak willen hebben in de discussie zodat toerisme- en landschapsontwikkeling een stem in het geheel krij-

gen. Een landschapsonwikkelingsschets voor recreatie; het zou goed zijn natuur en recreatie in grote lijnen te beschrijven. Dit zou door een kerngroep of zo opgepakt kunnen worden. Op detailniveau uitwerken zal lastiger worden. In discussie zou ik graag een meedenkende rol willen en bij de verdere uitwerking een organisatorische rol.

De regie van het natuurluik zal de provincie op zich nemen als de Staten van Zeeland dat goed vinden. Ook het inrichten van een projectorganisatie en het begeleiden daarvan. Door participatie met de streek zal er overeenstemming moeten komen. Voor grensoverschrijdende projecten zal de provincie ook de regie voeren. Alles zal volgens de rijksprocedures worden uitgevoerd. Voorbehoud is politiek en maatschappelijk draagvlak. Over veiligheid op het water zijn er ook wensen geuit en de monitoring zullen we in zijn geheel volgen.

Ik adviseer om de parlementaire commissies, die gaan over de Ontwikkelingsschets, maximaal te bedienen vanuit ProSes.

Bestuurlijk gezien zullen er voor Nederland nog veel 'hobbels' zijn. Een advies voor de regio Zeeland: je moet een positieve instelling hebben. Zoeken naar een win-winsituatie. En je moet proberen de mensen te begrijpen en als het nodig is gewoon aan de keukentafel met ze gaan zitten. Het zal tijdrovend zijn maar zijn vruchten afwerpen. Je moet de mensen kunnen uitleggen 'waarom wij in Zeeland voor de haven van Antwerpen in een wurggreep worden genomen'. Door vooraf met de betrokkenen te spreken kun je problemen voorkomen.

Het is belangrijk dat de verdere ontwikkeling van de drie sporen gelijk blijft lopen. Er is een zichtbare samenhang in de projecten. De verhouding moet gelijk blijven. Toegankelijkheid is de grootste drager. Er moet voor de regio een win-winsituatie zijn. ('Je moet niet denken dat je er met een geringe fooi vanaf komt!') Economische verwachtingen zijn goed bij recreatie in een aantrekkelijk landschap en door grootschalige natuur en door uitbreiding wegnnet. Gebiedsontwikkeling is dus erg belangrijk.

Ik merk dat andere gemeenten zich nu anders opstellen. Via de taakgroep dragen ze wel bij en ik heb goede contacten met bijvoorbeeld Reimerswaal en Terneuzen, maar het is niet veel.

Wat zeer nuttig is geweest, zijn de bijeenkomsten tussen de beide parlementen en de bilaterale samenkomsten met de verschillende politieke partijen. De bedoeling hiervan was dat men elkaar aan de beide zijden van de landsgrens beter zou begrijpen. Deze contacten blijken ook voor

de toekomst van groot belang en het is aangewezen dat deze regelmatig zullen plaatsvinden. Ook overleg tussen de beide parlementaire commissies blijft heel belangrijk. Tijdens de vorige legislatuur is er een drietal bijeenkomsten belegd met de Commissie van Openbare Werken aan Vlaamse zijde en de Commissie van Verkeer en Waterstaat aan Nederlandse zijde. Deze contacten kunnen best een vervolg krijgen.

Ik denk niet dat ik aan het begin van mijn carrière deze input, veelzijdigheid, kennis van zaken en kennis van mensen had kunnen inbrengen. Om deze opdracht tot een goed einde te brengen was de inzet nodig van mensen met veel ervaring en inzicht. Dat was overigens niet over de hele lijn in het OAP aanwezig. Ik weet niet wie uiteindelijk het groene licht heeft gegeven voor de definitieve samenstelling van het OAP maar er was toch in leeftijd en kwaliteit af en toe wel onevenwichtigheid. Ook omdat sommigen daar aanwezig waren om uitsluitend belangen te verdedigen, zonder inzicht in het brede panorama van diverse belangen die toch met elkaar verzoend moesten worden.

Ik zie het optreden van de havenschepen Delwaide en de gedeputeerde Kramer als belangrijke scharnierenmomenten. De havenschepen maakte op zijn manier duidelijk wat hij wilde en waar het proces naar zijn mening aan moest voldoen. Hoewel dat voor sommigen bijzonder irritant was schiep dat de nodige duidelijkheid, en daarmee ook de vereiste actie om die dingen op tafel te leggen die nodig waren om hem op andere gedachten te brengen. Daarin heeft met name politiek Vlaanderen een belangrijke rol gespeeld. Ook de Zeeuwse gedeputeerde maakte het velen lastig. Daar kun je boos of verdrietig om zijn, maar het dwingt je wel om topkwaliteit te leveren en het uiterste op tafel te leggen qua feiten en argumenten om zo iemand toch in de boot te houden.

Op het vlak van procesarchitectuur en procedures

Werken met een dakpanconstructie is een groot voordeel als de tijd te krap is. Sinds Kallo doen we dit. Het zit nu ook in het Memorandum van Den Haag. Afspraken om zaken parallel te laten lopen, hebben eigenlijk altijd wel bestaan. Ook al houdt dat risico's in. Je moet soms, vooruitlopend op het verwerven van een politieke dekking, zaken in gang zetten, bijvoorbeeld onderzoek, met het risico dat daar achteraf geen dekking voor verkregen wordt. Bewindslieden weten dat ook. Het kan soms niet anders. Wij hebben bijvoorbeeld geleerd van de vertragingen bij de instelling en start van ProSes. Daarom hebben we ruim een jaar voordat de politieke besluitvor-

ming over de Ontwikkelingsschets 2010 zou plaatsvinden al het begin gemaakt met het oprichten van de vervolgorganisatie.

Zeeland wil nu de regie voor het natuurluik aan zich trekken. Ik vraag me af of ze daarmee een goede koers inslaan. Op voet van gelijkheid opereren zou misschien wel eens te hoog gegrepen kunnen zijn. Men staat daar ver van Den Haag en profileert zich te veel vanuit een typische provinciale reflex. Als men op de rug van dit project lusten vanuit Den Haag wil halen, zou men zich wel eens kunnen vastrijden omdat het een riskant avontuur is om je op te werpen als 'het wisselgeld'.

Om te vermijden dat dit 'acquis' weer verloren gaat in mogelijk geruzie over de uitvoering, is een opvolgingscommissie nodig, die alle partijen voortdurend op de afspraken wijst die zijn gemaakt in de Ontwikkelingsschets. Ik ondersteun daarbij de wens van Zeeland om de TSC als behoeeder van dit acquis te verruimen tot een bestuurlijke commissie waar alle hoofdspelers in vertegenwoordigd zijn.

Les voor toekomst:

- Zwakte bij Verkeer en Waterstaat, de afhankelijkheid van een enkeling, van de secretaris TSC;
- Aan Vlaamse zijde meer met ruimere mandaten werken. Het onderhandelingsmandaat van Vlaamse ambtenaren is te beperkt voor een vlotte afwikkeling.

Het concept is alleen bruikbaar als er:

- Een duidelijke probleem-/doelstelling aan ten grondslag ligt;
- Een goed onderliggend opdrachtdocument van opdrachtgevende overheden ligt, dus veel commitment vooraf;
- Voldoende financiële middelen vrijgemaakt kunnen worden (eigen gebouw en personeel);
- De toepassing op de Lissabonstrategie lijkt me een brug te ver.

Zeeland was en blijft uiteraard een gevoelig punt. In het vervolgproject moet Zeeland als adviserende partij permanent betrokken worden. Gedeputeerde Thijs Kramer doet veel en goede pogingen om de Zeeuwse bevolking te overtuigen. Men zou in Nederland ook een eigen Task Force moeten oprichten, zoals wij dat in Vlaanderen gedaan hebben. Deze administratieve werkgroep zorgt ervoor dat door intens overleg één en dezelfde richting wordt gekozen door alle betrokken instanties.

Een volgende keer zou ik eerst grondig nadenken over de samenstelling van de adviesraad: bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke actoren. Hier hoort ook een risicoanalyse bij, bijvoorbeeld 'Wat kan er gebeuren als de landbouworganisaties er niet bij zijn?'

Meer ruimte naar timing is wenselijk doch met behoud van concrete deadlines.

Vroeger beginnen met een inschatting te maken van te reserveren financiële middelen voor organisatie en uitvoering.

Mijn totaalindrukken van het proces zijn hoofdzakelijk positief. Er was in feite sprake van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Weliswaar zijn de ruimtelijke consequenties van het Sigmaplan onderbelicht gebleven en zijn die onvoldoende onderbouwd. Bij de invulling van de natuur in de Zeeschelde zijn er onmiddellijk relaties met de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen. Dezelfde gebieden worden meervoudig geclaimd. Dat heeft ook met de snelheid van het proces te maken. In de volgende fase moeten de ruimtelijke consequenties beter worden onderbouwd. Daar zitten ook juridische kanten aan. De RUP's (ruimtelijke uitvoeringsplannen) gaan de nieuwe producten van de vervolgfase worden. Van groot belang is dat Nederland en Vlaanderen goed afstemmen over de Hedwigepolder.

In mijn ogen zou een OAP-secretariaat hier meer initiatieven moeten nemen. Van den Berg was naar mijn mening te optimistisch over de mogelijkheden die hij ter beschikking had, daardoor zijn er kansen gemist. Het secretariaat heeft ook (te) veel op ProSes geleund. Hierdoor werd het zelfstandig advies van het OAP ingeperkt. Vaak was de gedachte: ProSes doet dit wel.

Zoals ik al heb aangegeven is het juiste onderzoek uitgevoerd en hebben wij de juiste betrokkenheid hierbij gehad. En ProSes heeft toen ook herhaaldelijk en terecht gezegd: 'Dit gaat om de feiten, niet om meningen'. Bij de beleidsmatige vertaling moet je toch nadenken over de vraag op welke wijze je je omgeving erbij wilt betrekken. Nu was er tussen ProSes en OAP het wij – zij gevoel, met een onduidelijke rol van de opdrachtgevers op de achtergrond. Dit zou je helderder moeten maken, vooral de rol van de overheden. Bij de inspraak was er ook de behoefte om de overheid hierop aan te spreken, maar er zaten alleen maar ambtenaren.

Voor ons was het heel belangrijk dat er één persoon (Klap) er betaald en volledig voor beschikbaar was. Hierdoor kunnen wij loyaal zijn met het resultaat. Andere partners hebben niet altijd iemand beschikbaar gehad. Je moet je afvragen of je dit niet beter had moeten ondersteunen.

De gevolgde werkwijze is wel typisch Nederlands waar veel is gereguleerd, ook op het vlak van toe te passen methoden. In Vlaanderen zijn wij meer flexibel. Goed voor een bilateraal project, maar de vraag rijst of dat in een puur Vlaams project ook zo zou kunnen, waar er altijd wel administraties, kabinetten en ministers zijn die hun wil erop willen leggen. Ik zie de werkwijze nog niet toepast worden bij het Sigmaplan.

De opdracht van ProSes was het bijeenbrengen van partijen. Maar je moet goed opletten welke partijen je uitnodigt. Bijvoorbeeld voor het bespreken van een morfologisch rapport moet je geen beleids mensen uitnodigen of rapporten bladzijdegewijs doornemen met 'hoger management'. Je kunt het beter splitsen in bestuurlijk-politieke bijeenkomsten en inhoudelijke bijeenkomsten. De LTV was een helder proces. Eén medewerkster hield dit in de gaten en wist wat er speelde.

Nu moeten de projecten inhoudelijk worden uitgewerkt. Door de uitspraak van de Raad van State over de Tweede Maasvlakte zijn de juridische risico's duidelijk geworden. Door middel van verdere onderzoeken naar de onzekerheden, bijvoorbeeld over het mitigerend beleid bij het baggeren, kan dit nog ondervangen worden.

Ik herhaal nogmaals het belang dat de Ontwikkelingsschets nu correct wordt uitgevoerd. Ik hoor van alle kanten nogal rare denksporen de kop opsteken – zoals het idee dat via landbouwfectorrapporten zal beslist worden welke natuurplannen kunnen gerealiseerd worden. Dat vind ik toch lichtelijk *over the top*. Immers, het is enkel binnen het kader van een vergelijking van ecologisch evenwaardige plannen – met andere woorden plannen die voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen vanuit oogpunt van instandhoudingsdoelstellingen – dat moet nagegaan worden welke opties het minste effect hebben. Maar de effectanalyse mag de ecologische doelstellingen niet gaan determineren. Dit is maar één voorbeeld van hoe de top van onze Vlaamse administratie nadenkt over de realisatie van OS 2010 – dit is dus volkomen aberrant. Als er dus vanuit ProSes 2010 geen opvolgingscommissie wordt geïnstalleerd die nauwgezet toekijkt op een correcte implementatie, dan ziet het er niet goed uit!

Wat de relatie ProSes – AWZ-Zeeschelde betreft zou het wellicht beter geweest zijn als er iemand van ons in Bergen op Zoom was gaan zitten. Ondanks de goede bedoelingen ervaren we toch een gebrek aan terugkoppeling, zeker op cruciale momenten, zoals bij de formulering van de besluiten. We kunnen onszelf niet van indruk ontdoen dat de terugkoppeling aan Nederlandse kant, dus tussen ProSes en RWS-Zeeland intenser en directer is gebeurd.

De recente ervaring met de communicatie rondom het Memorandum van Overeenkomst van 11 maart 2005 heeft me meerdere dingen geleerd. Het klopt dat er te weinig afstemming was met ProSes, maar gelet op de tijdsdruk kon dat ook niet anders, en Bergen op Zoom is soms figuurlijk en letterlijk te ver weg. Om er te komen zijn er zeer korte lijnen nodig tussen minister en woordvoerder. In Vlaanderen is dat wel het geval, maar in Nederland lijkt dat veel minder het geval. Er is nog werk aan de winkel om relatie met de woordvoering van de Nederlandse minister of staatssecretaris te versterken. Er moet voortdurend nagedacht worden over de echte nieuws-waarde; en in dit geval was dat niet meer de Ontwikkelingsschets maar wel de kostenverdeling en de reactie van Zeeland. Naar de toekomst toe moet er een voorbereidend driehoeksoverleg komen tussen ProSes 2010 en de beide woordvoerders.

Ik neem aan dat er leerpunten zijn naar aanleiding van het project. Als je de beginsituatie vergelekt met de eindsituatie dan kun je zien wat er werkt en wat niet en hieruit kan men lering trekken. Voor een volgend project: de kracht ligt in het maatwerk dat je kiest. Als je het volgens het boekje doet, gaat het niet goed volgens mij.

Je moet partijen aan elkaar blijven binden, elkaar vasthouden. De provincie zal hiervoor de regie in handen moeten houden, op een hoger plan is er bestuurlijke samenhang nodig. Verder wacht ik af wat er uit de discussie in de Tweede Kamer komt. Die zie ik als toezichthouder op dit dossier.

Ik wil nog wel kwijt dat ProSes vaak gezien werd als een instituut met hele geleerde mensen, die een erg theoretisch verhaal vertelden. Ik weet wel dat Bergen op Zoom erg symbolisch lag tussen de partijen. Maar het is goed dat de projecten nu overgenomen worden door de uitvoerende diensten, zoals de Rijkswaterstaat.

Het werken in een dergelijke bilaterale organisatie is voor Vlamingen onaantrekkelijk vanwege een onvoldoende wervingsstatuut. Als er zo'n groot belang wordt gegeven aan een tijdige en gunstige uitkomst, dan moeten ook de consequenties getrokken worden in de randvoorwaarden voor het aantrekken van goede kandidaten.

De projectmatige aanpak van ProSes is maar ten dele geslaagd. De gezamenlijke projectorganisatie is zeker waardevol voor de toekomst, maar geprobeerd moet worden om daarbij nog onafhankelijker te worden van de voorgenomen agenda's van beide landen.

Geef de landbouw een duidelijke positie in de visievorming in plaats van alléén die van een onvrijwillige ruimtedonor. Kijk eens wat meer strategisch naar de marktpositie van de landbouw in dit gebied dicht bij de markt (dichtstbevolkte deel van Europa), alsook de goede productie-omstandigheid: grond, klimaat en water. Op basis hiervan kan ook voor de ontwikkeling van de gehele sector een stimuleringsbeleid gevoerd worden en ontstaat er meer evenwicht tussen de gebruikswensen van water en land.

Vul het ProSes-team aan met landbouwkundige economen of schakel externe deskundigen op het gebied van de landbouw in, zoals LEI en Alterra. In het vervolgtraject wil de ZLTO zelf een rol spelen in de dialoog met de regio over de visievorming, mits de landbouwfunctie daarin een volwaardige partij wordt. De centrale vraag is dan of het Scheldeproject voor de landbouw ook winstsituaties kan opleveren in plaats van uitsluitend verliessituaties.

Men zou in Nederland ook een eigen Task Force moeten oprichten, zoals wij dat in Vlaanderen gedaan hebben. Deze administratieve werkgroep zorgt er voor dat door intens overleg één en dezelfde richting wordt gekozen door alle betrokken instanties.

De provincies (Oost-Vlaanderen en Antwerpen) hebben in het OAP onvoldoende de belangen van de Scheldegemeenten ingebracht. Voor de provincie Antwerpen heeft waarschijnlijk het belang van de haven van Antwerpen op de voorgrond gestaan. Daarom is het belangrijk om het Schelde-Landschapspark op te nemen in het OAP. Het is denkbaar om in dat verband ook de stormstuw ter discussie te stellen.

De aanvang van het project was redelijk warrig. Meer in het bijzonder is pas vrij laat in het proces meer duidelijkheid gegeven over het vervolgtraject (conform de nota van juridische medewerkers). Dit dient in de toekomst zeker te worden vermeden omdat juist het naast elkaar bestaan van verschillende visies over het verdere verloop, aanleiding kan zijn voor een vertrouwensbreuk.

Geen opmerkingen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden: goed en duidelijk georganiseerd. Voor ProSes 2010 zal de situatie veranderen. Het accent bij de uitvoering komt bij de lijnorganisaties te liggen. De tijd is nog niet rijp om ook de uitvoering via een grensoverschrijdend samenwerkingsverband te laten uitvoeren. Daarvoor moet de Europese gedachte nog wat verder vorm krijgen.

Ik vraag me af of de Nederlandse administratie nog een keer een dergelijk groot proces aandurft, zo ver van Den Haag en zo moeilijk op afstand te beïnvloeden. Als ik lees dat het Nederlandse Ministerie van Financiën niet staat te springen om mee te werken aan een vergelijkbare opzet voor Gent-Terneuzen dan lijkt dat een bevestiging van mijn vermoeden.

Op het vlak van landsgrensoverschrijdende samenwerking

Het verschil in bestuurscultuur en in institutionele zaken tussen de twee landen heeft ons wel eens parten gespeeld. We zouden bij een volgende samenwerking eigenlijk moeten vertrekken met een blauwdruk van de verschillen: 'Zijn we wel met de juiste mensen, met gelijke inzichten, met de overeenstemmende verwachtingen en vanuit dezelfde punten aan het vertrekken?'

Voor de toekomst pleit ik ervoor dat de grensoverschrijdende en op integraliteit gestoelde aanpak ook in het uitvoeringstraject wordt bewaard in een algemeen projectbureau als ProSes. Het belang daarvan zal toenemen, want ook hier zal blijken 'the devil is in the detail'. Een dergelijke aanpak zou ook voor de besluitvorming rond nieuwe projecten en rond het beheer van het estuarium nagevolgd kunnen worden. Zo zou een periodieke Scheldeministerconferentie kunnen worden opgezet, zoals er ook een Noordzeeministerconferentie bestaat.

Er is een trend van toenemende landsgrensoverschrijdende samenwerking, zowel Europees als met de Vlamingen. De activiteiten in het kader van het Memorandum (ammoniak probleem, Gent-Terneuzen en ProSes) hebben die trend verder versterkt. De trend van meer aandacht voor het zuiden komt ook tot uitdrukking in het verband van de Rijn Schelgedelta.

Nu al wordt de vraag gesteld over de volgende ingreep. Als het debat over de huidige voorgestelde verruiming scherper was gevoerd (vechtmethode), was hierover een duidelijker uitspraak gedaan; de grens was eerder in zicht gekomen. We moeten toe naar een Europees havenbeleid, waarbij de koek over alle spelers verdeeld wordt. Welke rol speelt Antwerpen in 2020? Zijn de investeringen van nu dan nog van belang? Hoe dan ook denk ik dat deze stap gezet moest worden en het is mooi dat het niet met bebloede koppen is gebeurd. Maar we zijn er nog niet. . .

Het was de juiste manier om de verstandhouding tussen Nederland en Vlaanderen te bevorderen. Vlaanderen en Nederland hebben van elkaar geleerd. Het valt niet te ontkennen dat er een verschillende aanpak bestaat in Nederland en in Vlaanderen. In Nederland is de administra-

tie sterker en bepalender aanwezig. In Vlaanderen wordt er iets meer gestuurd vanuit de politieke overheid. Dit project kan qua stijl wellicht als voorbeeld dienen voor andere Euregionale projecten. Bij ProSes waren er slechts twee partners (Vlaamse en Nederlandse) met slecht één opdracht. Met meer dan twee partners en met meerdere opdrachten, wordt de opdracht uiteraard moeilijker.

Een helder uitgangspunt aan beide zijden van de grens is belangrijk voor een heldere discussie over de voors en tegens van besluiten. Anderzijds is er ook veel werkendeweg duidelijk geworden, denk aan de dakpanaanpak.

Hier heb ik toch wel moeite mee gehad, de manier waarop ProSes het dossier bij de Europese Commissie heeft binnengebracht. Ik was er voorstander van meer zekerheid te bieden aan de Commissie vóórdat een gesprek zou zijn gevoerd. Ook hier zit een verschil in de benadering van Nederland en Vlaanderen: Nederlanders gaan vaak eerder informeel praten met ambtenaren van DG Environment. Ik heb me verzet tegen een te vroeg contact, zonder de officiële contactpersonen van de beide landen. ProSes had haast, maar de Commissie houdt er niet van als ze gepusht wordt met onvolledige dossiers. De uitspraken die dan verkregen worden, kunnen alleen maar vaag zijn. Ze mogen dan ook niet gebruikt worden om op politiek niveau een soort ‘instemming’ van de Commissie te claimen. Pas als de besluiten uit de OS 2010 (politieke voornemens) omgezet zijn in juridisch bindende besluiten, zal de Commissie haar eindoordeel geven.

Een grensoverschrijdend project brengt bilaterale gesprekken op regionaal niveau met zich mee. Dat is een goede zaak. Het kost moeite om Vlaanderen en Nederland met elkaar te laten praten. Taal en aanpak zijn een bekend probleem, wat een speciale aanpak vraagt. Het zou denk beter zijn geweest om een synchroon proces te hebben tussen strategisch vlak en de regio + organisatie zodat zij vlugger hun winstkansen kunnen zien. Je kunt ook beter met de direct betrokkenen (waaronder de boeren) zelf praten dan met de diverse organisaties. Het gaat bijvoorbeeld slecht bij de boeren en ze willen er zelf beter van worden (en niet de organisaties er beter van laten worden).

Het is belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de fasen van de uitvoeringstrajecten. Het gerucht gaat, vanuit de kringen van de provincie Zeeland, dat ProSes is ‘besmet’ met het natuurontwikkelingverhaal. Misschien dat ze deze geruchten verspreiden omdat ze graag de regierol willen hebben. Zo snel mogelijk low-profile gesprekken aangaan bijvoorbeeld over Het Zwin en Hedwigepolder. Zo goed mogelijk gemeenten en waterschappen betrekken. Niet langs

elkaar heen want hierdoor ontstaat hinder. Openlijk strooien met informatie kan ook tegenwerken. Het is belangrijk om inhoudelijke antwoorden te geven op wettelijke en maatschappelijke vragen. De bevolking zit niet te wachten op een grote organisatie.

Niet alles van ons lijstje is gehonoreerd, Sluiskil is bijvoorbeeld nog niet rond. En ik weet ook niet of we de verbreding van de Sloeweg ook zonder dit project gekregen zouden hebben. Onze burgemeester heeft als staatssecretaris indertijd al gestreefd naar het bovennationaal regelen van infrastructuur.

We zouden als Taakgroep Westerschelde mogelijk een rol kunnen spelen in het contact met de Vlaamse gemeenten. Dit zou mogelijk via het Schelde-Landschapspark kunnen lopen.

Dit onderdeel van de procesgang en besluitvorming is niet duidelijk geweest. Onduidelijk bleef wat de eindresultaten van ProSes zouden zijn. De TSC staat als puur overheidsorgaan veel te ver van de belangenorganisaties. De plaats en de status van de voorstellen voor besluiten van ProSes waren niet duidelijk. Het advies van de TSC daarover aan de bewindslieden is evenmin bekend. Pas ná het kabinetsbesluit, als er een brief aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, komt een en ander in de openbaarheid en begint het circus pas. ProSes was nodig om tot een gelijkluidend besluit in Nederland én in Vlaanderen te kunnen komen.. In Vlaanderen is het Sigmaplan wel wettelijk verankerd. In Nederland zijn de maatregelen uit de Ontwikkelingsschets dat niet. Een wettelijk grensoverschrijdend kader (PKB?) zou meer duidelijkheid hebben verschaft over de status van de besluiten. Het project Ruimte voor de Rivier biedt wat dat betreft meer inzicht door het voorkeursalternatief te koppelen aan het PKB-besluit. Misschien is een nieuwe vorm van een Europese aanpak van grensoverschrijdende projecten.

Dit project kan qua stijl wellicht als voorbeeld dienen voor andere Euregionale projecten. Bij ProSes waren er slechts twee partners (Vlaamse en Nederlandse) met slecht één opdracht. Met meer dan twee partners en met meerdere opdrachten, wordt de opdracht uiteraard moeilijker.

De huidige status van de Ontwikkelingsschets is geen probleem: er moeten regelmatig ‘tussenbeslissingen’ worden genomen. Bovendien helpt een overeenstemming op nationaal niveau tussen Vlaanderen en Nederland over de toekomst van de Schelde bij de binnenlandse discussie met de regio. Belangrijk in die discussie zal zijn dat de Schelde aan het verloederen is (o.m. als gevolg van de slechte waterkwaliteit). De natuurprojecten (o.m. voortvloeiend uit het toegan-

kelijkheidsdossier) brengen daarin verbetering en het veiligheidsplan krijg je daar min of meer 'gratis' bij.

Het project heeft geleid tot een verdere verbetering van de verstandhouding op ambtelijk niveau tussen beide landen. Die verstandhouding is beter dan op politiek niveau. Op ambtelijk niveau kent men elkaars problemen, verstaat men elkaars taal. Ook bij de voorbereiding van de vorige verdieping verliep de samenwerking al goed. Bij de Ontwikkelingsschets is daar verder op doorgebouwd.

Op het vlak van studie, onderzoek en advisering

Er zou meer tijd moeten zijn voor de advisering. In de eerste plaats is het al een enorme klus om zoveel complex materiaal in zo korte tijd te beoordelen, maar daar kwam bij dat we nog twee weken op onze termijn zijn ingelopen om zo te bereiken dat ons advies nog kon meewegen in de bijeenkomst van de TSC. Dat zette het proces van adviseren bij de toetsing onder hoge druk. Met name de advisering over de Kennisgeving verliep enigszins chaotisch, doordat de Vlaamse inspraakresultaten pas zeer laat beschikbaar kwamen.

Bij onze eigen evaluatie hebben we vastgesteld dat bepaalde – voorlopige – conclusies uit ons onderzoek door ProSes plots naar voren gebracht zijn. Vooraf zou hier meer overleg over mogelijk moeten zijn. Nu was de uitwisseling meer georganiseerd 'tussen de soep en de patatten'.

Ik vond vooral de inhoudelijke dingen boeiend. Maar de vraag blijft: hoe kan iemand de baten in 2030 uitrekenen? Het zou goed zijn dit soort studies om de vijf jaar terug te nemen (over te doen). Bezien moet worden of de uitgangspunten hetzelfde zijn gebleven. Het kader is gemaakt en het zou interessant de ontwikkelingen te volgen.

Ik heb veel geleerd. Vragen blijven, want wat is bijvoorbeeld risico? Het begrip veiligheid 1 op 4000 is aardig voor de theorie, maar voor de praktijk als er morgen iets gebeurt? Maar alle dingen bij elkaar moet je terugkijken op een goede aanpak.

A priori is dit een acceptabele werkwijze want het is normaal dat men niet alle mogelijkheden kon onderzoeken. Maar er zijn enkele kapitale flaters begaan. Zo had de Braakman nooit als voorbeeldgebied mogen genomen worden wegens zijn kleine realiteitswaarde. Dit heeft de

geloofwaardigheid aangetast. De natuurwinst van de Braakman is ook zeer klein. In een volgende fase mag zo iets niet meer gebeuren. Nu moet ik wel toegeven dat dit een *à posteriori* beoordeling is, want ikzelf heb in de koepel ingestemd met de Braakman als voorbeeldgebied. De Overschelde was een zeer zinnig project dat echter vrij snel werd afgevoerd om reden van een aantal zinnige argumenten. Ditzelfde had ook bij de Braakman kunnen gebeuren.

Ik heb wel problemen met het Zwinproject. Op zich is dit een zeer goed project maar het brengt niets bij aan de natuurlijkheid van de Westerschelde. Strategisch gezien is het wel een goede keuze maar vanuit de neutraliteit van de wetenschap niet.

Wat de Hedwige-, Prosper- en Noord Doelpolder betreft, dit moet uitgevoerd worden wegens zijn grote positieve impact. Uit een recente studie van het WL is gebleken dat deze ontpooling een vertraging van de getijgolf tussen Vissingen en Antwerpen van tien minuten met zich meebrengt. Dat is enorm vergeleken met de versnelling met veertig minuten in de laatste honderd jaar.

De balans in de financiering van basisonderzoek en de vertaling daarvan in MER's is nog niet goed. Er zouden meer kredieten naar fundamenteel onderzoek moeten gaan. Dit is nog niet goed geregeld in LTV O&M.

ProSes was een duidelijk aanspreekpunt. Zij was bekend en heeft de betrokkenheid van heel wat belanghebbenden weten te realiseren. Deze duidelijkheid verdwijnt nu. Niemand weet op dit ogenblik wat er allemaal te gebeuren staat. Gaan de administraties alles invullen en zo ja hoe gaan ze dit doen? Hoe kan de samenhang tussen de projecten en thema's behouden blijven als er bijna geen communicatie is tussen de verschillende administraties? Het principe van *joint-fact-finding* gaat verloren. Ook voor het labo betekent dit onduidelijkheid. Er is veel kennis, maar waar moeten we zijn om die in te brengen, om actief deel te nemen aan het onderzoek? In het verleden heeft het labo een aantal belangrijke adviezen gegeven, bijvoorbeeld voor het Sigmaplan, voor nautiek en dergelijke. Rond ProSes was er een duidelijke structuur aanwezig. Wij stellen ons alvast de vraag hoe dit in deze cruciale fase zal gaan gebeuren.

Op het vlak van deze evaluatie zelf

Hoe kan het dat ProSes zichzelf evalueert? Iedere interviewer kleurt het verhaal. De vraag is daarom hoe objectief deze evaluatie werkelijk is. Ons inziens zou het beter zijn geweest als de evaluatie geheel door neutrale externen zou zijn uitgevoerd.

Ik vraag mij af of het misschien te vroeg is om nu al te evalueren. Sinds vanochtend lijkt het erop dat de visie van het College op het bereikte resultaat niet met zekerheid door de Staten zal worden gedeeld. Ik realiseer mij wel dat steeds sprake was van 'nee, tenzij', maar voor mij was het dus ook (en vooral) 'tenzij'. Als dat zo is, blijkt dat de Staten niet goed in het proces zaten. Hoe komt dat dan? Richtte ProSes zich te veel op primaire actoren of was het proces in het OAP toch te besloten?

Er bestaat twijfel over het nut van de evaluatie die ProSes uitvoert. Als het projectteam goed heeft opgelet tijdens de uitvoering van het project, zou men moeten weten hoe het proces is verlopen en hoe de diverse actoren het proces hebben ervaren.

Varia

De concrete formuleringen hebben geen grote rol gespeeld in het proces erna, omdat de uitkomsten van de MKBA überhaupt een kleine rol in het proces erna speelden.

Er zijn gaandeweg keuzen gemaakt, waar wij in Nederland tevreden over zijn. Wel blijft voor mij de keuze voor een S-MER met inspraak voor een document zonder veel status (een OS) een wonderlijke figuur. Maar het oogde wel aardig.

Als gemeente zitten we ingeklemd tussen de Oosterschelde en de Westerschelde, waar beide de Vogel- en Habitatrichtlijn geldt. Dit beperkt ons in de mogelijkheden, het is een verlies aan autonomie. De Oosterschelde wordt gezien als levensbron, ook zonder de kokkels. Nu zoeken we mogelijkheden in de Westerschelde en de Voordelta voor oesters en mossels. De helft van onze gemeente bestaat uit water.

Van het OAP heb ik kennisgenomen via het BOWS. Met het secretariaat heb ik goed contact kunnen onderhouden. De samenwerking verliep prettig. Vanuit de terugkoppeling die ik over het OAP ontving, maakte ik op dat er in die vergaderingen vooral onderhandeld werd. Een maatschappelijk debat leek mij daar niet echt aan de orde te zijn. Dat debat vond gelukkig wel plaats binnen het dagelijks bestuur van het (besloten) BOWS.

Ik mis de meerwaarde die de natuurgebieden kunnen bieden. Ik denk dan aan recreatief gebruik zoals fiets- en wandelpaden en de uitbouw van het haventje van Prosperpolder. Er zou ook gedacht kunnen worden aan een educatief bezoekerscentrum, zoals in Emmahaven. Nu krijgt men te veel de indruk dat rond de natuurgebieden een afsluiting komt en dat deze natuur alleen voor enkelingen toegankelijk wordt. Een recreatieve invulling is misschien moeilijk op voorhand te verkopen, maar later zal men er de meerwaarde wel van inzien. Vanaf het begin moeten dan ook kredieten voorzien worden voor de recreatieve inrichting en dat is spijtig genoeg niet aan bod gekomen.

De complexiteit is wel maximaal in Beveren. Onze gemeente wil de vele processen integreren die ruimte nodig hebben, want die integratie is tot nog toe gemist. Er had ook een helderder verhaal gemaakt kunnen worden: eerst de totale ruimteclaim bepalen voor alle plannen samen voor de eerstvolgende vijf à tien jaar. Daarna invullen welk deel elk proces afzonderlijk daarvan nodig heeft.

Het beleidsterrein van de externe veiligheid wordt terecht in toenemende mate gezien als gemeenschappelijk belang.

De goede relatie van Zeeland met de bewindslieden Peijs en Veerman heeft een positieve rol gespeeld.

Ik ben tot 2003 als provinciaal politicus betrokken geweest bij de opstelling van de LTV en de start van ProSes. Daarna als belangenbehartiger van de mosselsector ook bij de opstelling van de Ontwikkelingsschets.

Vooraf dacht ik dat deze opdracht om drie belangen (veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid) te verenigen zeer moeilijk zou worden ('a hell of a job'). Vooral de voorwaarde dat de veiligheid tegen overstromen niet in het gedrang mocht komen leek moeilijk.

Als we de hele Delta beschouwen moet er nu een restauratieslag gaan beginnen: de Deltawerken hebben ook veel vervelende bijverschijnselen.

De term 'Ontwikkelingsschets' is binnen het Haagse interdepartementaal overleg eind 2001 naar boven gekomen. Had ook te maken met het uitdrukkelijke besluit vanuit het Vlaams parlement, medio 2001, om eerst een Strategische MER te maken. De term 'Ontwikkelingsschets' komt voor het eerst voor in het Memorandum van Vlissingen. Er moest tot uitdrukking worden gebracht dat het plan geen concrete besluiten zou bevatten, maar tegelijkertijd verder zou gaan dan een vrijblijvende 'visie'.

De Zeeuwse regio (BOWS-plus) was gecommitteerd aan het Memorandum van Vlissingen. Via het rijk-regio-overleg heeft men wensen kunnen inbrengen ten behoeve van het Nederlandse kabinetsstandpunt eind 2001 en die zijn ook in belangrijke mate gehonoreerd in het Nederlandse kabinetsstandpunt en in het Memorandum van Vlissingen.

Ik heb als wetenschapper niet zoveel ervaring met procesgestuurde besluitvorming. Bij het onderzoek EVA-II zat ik in de auditgroep, maar was daar niet betrokken bij het groepsproces.

Zo'n tien jaar geleden was ik betrokken bij de Scheldeverdragen als voorzitter van de werkgroep. Daar ging het heel anders omdat de opstelling van één van de partners (Wallonië) heel negatief was. Toen had ik alleen met ambtenaren te maken. Bij ProSes is met veel meer partijen gewerkt.

Zeker waren er spanningen gezien de belangen niet altijd vergelijkbaar zijn.

In Antwerpen zal men het besluit over de verdieping als 'hoofdvangst' aanmerken. Aanvankelijk nam Nederland een aarzelende houding aan. De onderzoeksresultaten, die aantoonde dat er niet of nauwelijks effecten op het ecosysteem zouden optreden en dat de economische opbrengsten van een verruiming zeer gunstig uitvielen, waren uiteindelijk doorslaggevend bij de omslag.

Mijn rol was één in de backoffice van de natuurbeweging. Ik heb hier me wel actief opgesteld. Het werk werd vooral gedaan door Vincent (Klap), Peter (Symens) en Wim (van Gils). Ik kreeg als plaatsvervangend lid van het OAP wel alle stukken. Mijn blik op de plannen voor natuurontwikkeling was vaak toevallig, door spontane ontmoetingen. Van Zwam heeft ook maar eenmaal contact gehad met de regiodirecteur van Natuurmonumenten.

Vlaanderen lijkt meer op ons regionaal niveau, zoals bij de provincie. Het zit dichtbij en het belang is veel groter dan in Nederland.

De integrale benadering (drie thema's) is een voortvloeisel uit de Langetermijnvisie. Dat was een product van de toenmalige Vlaamse regering, die opteede voor een samenhangend pakket. Die complexiteit was ook het onderwerp van interne Vlaamse discussies (tot in het parlement toe).

Bij de start van het project vroeg ik me af of de uitdieping door zou gaan en over de legitimatie ervan. Ondertussen is er duidelijkheid hierover. Met de discussie over toerisme kan nu iets gedaan worden.

Naar de sessies die in het begin van het project werden gehouden ben ik niet vaak geweest. Ik vond dat het kader toen nog te breed was. Op uitnodiging van Paul Post heb ik een sessie specifiek voor toerisme georganiseerd. De ruimte die ik heb gekregen voor de organisatie vond ik erg prettig. De sessie werd niet op de gebruikelijke manier ingevuld, maar er is gekozen voor een open brainstorm. Het is van belang geweest dat er al is nagedacht over toerisme en dat het niet na de besluiten pas is opgepakt. Ik ben blij dat ik een bijdrage hieraan heb kunnen leveren. Het proces heb ik globaal meegekregen.

Toerisme is afhankelijk van toegankelijke natuur. Misschien is recreatieve natuur een betere omschrijving. Als je in het achterland natuur ontwikkelt, dan moet ervoor gezorgd worden dat er een link/koppeling met toerisme wordt gemaakt.

Hopelijk blijft toerisme een belangrijke drager. Ik wil daar graag een steentje aan bijdragen!

Zelf ben ik in het begin enkele keren naar zo'n meeting geweest, maar medewerkers hebben dit overgenomen.

Of ProSes aan mijn verwachtingen heeft voldaan? Ik ben overdonderd en verbaasd door het krachtenspel tussen toegankelijkheid en de overige taakvelden (veiligheid en natuurlijkheid). Verder is er bij veiligheid (ons aandachtsgebied) ook externe veiligheid bijgekomen. Hierdoor moet de aandacht worden verdeeld.

Betrokkenheid is niet overweldigend geweest. Het Waterschap is functioneel betrokken in verband met factoren die van invloed zijn op mogelijke overstromingen van dijken (golven en waterstanden). Het Bestuur van het Waterschap heeft ook een algemene betrokkenheid. De Dijkgraaf is lid van het OAP en ik ben lid van het vOAP, maar ik heb vooral schriftelijk meegedaan aan de sessies door mijn agenda en overige werkzaamheden. Onderling hebben we goed overleg gehad over de stand van zaken.

Na de vaststelling van de Ontwikkelingsschets is er een terugkoppeling met het algemeen bestuur over wat er heeft gespeeld, de achtergronden en de resultaten geweest. Met Vlaanderen is er overleg over de aansluiting van dijken op de grens van Nederland en Vlaanderen.

Elke vijf jaar geven wij een veiligheidsbeoordeling over de waterkering. Deze wordt altijd kortgesloten met Vlaanderen.

Verder de ontwikkelingen ten aanzien van de grensoverschrijdende veiligheid blijven volgen; hierbij is ook een lopend project (COMRISK) over risico's tegen overstromingen een onderdeel. Waar het de taken van het Waterschap raakt zal er actie worden genomen. De uitvoeringstrajecten zullen officiële raakvlakken (waaronder goedkeuringsprocedures) hebben met de waterschapstaken.

Nadat ik ben weggegaan bij de Rijkswaterstaat Zeeland heb ik het project nog zijdelings gevolgd. Het project is een gevolg van de ervaringen die we hebben opgedaan tijdens het opstellen van de LTV. Tijdens dit proces merkten we de tegengestelde belangen van Vlaanderen en Nederland. Ook als HID in de regio Zeeland weet je hoe de regio en de natuurbewegingen gaan reageren op het beleid. Maar niet alleen in Zeeland, ook in Vlaanderen waren er veel tegenstanders aan de milieukant. Bij de Vlaamse administraties was bij de LTV alleen AWZ betrokken en het was erg belangrijk dat AMINAL ook betrokken zou worden bij het opstellen van de Ontwikkelingsschets als tegenhanger van LNV.

Planning is mooi, maar blijf wel nadenken. Planning is bedoeld als referentie. Je weet waar je bent. Een beetje 'zwerven' is niet erg.

Ik weet niet of de uitspraak van de Raad van State over de WCT is meegenomen in het proces omdat dit gebeurde tijdens het project. Het is belangrijk om risico's af te dekken door je archief goed op orde te hebben. Voor een buitenstaander is het proces goed verlopen.

Een actoranalyse (wie kan er roet in het eten gooien?) is belangrijk. De complexiteit van de besluitvorming is leidend.

Persoonlijk vind ik dat het verlies aan natuurwaarden in '94 – '96 te groot is voorgesteld. Bij het onderzoek in het kader van de Ontwikkelingsschets lijkt het nu mee te vallen. Er is duidelijk gemaakt dat het verlies aan slikken en schorren toch door gaat, los van een verruiming. De Zeeuwse politiek moet deze slag nog maken, nu roepen ze nog 'Zeeland gaat ten onder aan de Schelde'. Ik hoop dat de vernieuwde stortstrategie ook gaat werken en dat verwacht ik ook. Je moet dit natuurlijk goed blijven monitoren, maar er is al veel verkend en er wordt dagelijks gebaggerd.

Ik herinner mij de presentatie van de veranderde stortstrategie in het OAP. Dit was voor mij een nieuw gezichtspunt, waarbij het verlies aan natuur lang zo erg niet bleek te zijn. Dit heb ik ook naar mijn achterban gecommuniceerd, vooral omdat we hier niet tegen konden zijn.

Ik merk dat het inzicht voorschrijdt. Deskundigen stellen hardop de vraag of compensatie in de Westerschelde wel nodig is. Natuurlijk is het natuurluik ontwikkeld, maar dat is nodig voor de instandhouding binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn. Uit de analyses van de S-MER blijkt de

stand van zaken nu en dit motiveert de voorgestelde ingrepen. Maar ik merk ook dat je alles nogmaals moet uitleggen.

Die tweehonderd miljoen euro voor natuur legt ook een druk, onderschat dat niet. Ik zie ons ook een beetje als centrumgemeente in dit dossier, want iedereen valt terug op mijn ambtelijke ondersteuning. We zullen moeten nadenken hoe dit effectiever opgelost kan worden.

Ik heb mij geërgerd aan de Vlaamse kant van de organisatie. Zo is er tijdens de informatie en inspraakavonden stelselmatig op gewezen dat het natuurlijk systeem van de Schelde in waarde achteruit is gegaan door de inpolderingen in Nederland. Daarbij is verzuimd om te melden wat er langs de Zeeschelde in Vlaanderen allemaal is ingepolderd en de trechter die men gebouwd heeft bij Antwerpen. Door dit beeld avond na avond te herhalen vind ik dat daardoor bewust de beeldvorming is gemanipuleerd. Wat meer tegenwicht van de Nederlanders binnen het ProSes-team tegen dit soort zaken zou wenselijk zijn geweest.

Zeeland is in de Nederlandse staathuishoudkunde nog nooit zo prominent aanwezig geweest. De opdracht van ProSes als zodanig, de manier waarop Antwerpen zich opstelde en de vele raakvlakken die dit met Zeeland betekende, leidde tot zeer vele vragen die opgelost moesten worden, met als gevolg dat de natuurlijkheid aanzienlijk aan waarde heeft gewonnen.

Wat een beetje achterop is gebleven is het probleem van de veiligheid. Men heeft heel vaak verwezen naar het voorafgaande werk van de Gouverneurs Paulus en Van Gelder, maar dat thema is toch niet volledig aan bod gekomen in het OAP-verhaal. Bij veiligheid gaat het om twee zaken. In de eerste plaats ervoor zorgen dat we niet weer het slachtoffer worden van overstromingen. In de tweede plaats het gevaar van goederen die men in het Schelde-estuarium verscheept, versluist, laadt en ontlaadt. Ik zeg niet dat dit tweede aspect niet aan bod is gekomen maar het kwam toch in de discussies gaandeweg steeds minder aan de orde. De thema's toegankelijkheid en natuurlijkheid kregen de overhand.

Een punt van zwakte van ProSes was dat te weinig werd ingespeeld op processen die al aan de gang waren aan beide zijden van de grens, met name waar het gaat om de Strategische Plannen voor de Linker- en de Rechteroever van de Schelde. Dat leverde vaak een overlap van werk op.

Het is een goede zaak dat de Ontwikkelingsschets geen document is dat derden bindt. Het is te beschouwen als een leidraad en als een afsprakenstel tussen het Vlaams gewest en de Neder-

landse rijksoverheid. Het woord 'schets' geeft al aan dat het niet om een juridisch bindend document gaat.

Ook in de vervolgfase zou het labo graag betrokken blijven bij het onderzoek. In het bijzonder gaat onze interesse uit naar de afstemming van het beleid veiligheid tegen overstromen, aangezien het labo de risico-analyse vorm heeft gegeven, het Zwin-project en het project monitoring.

NOTEN

- ¹⁾ Er zijn verschillende opvattingen over de vraag welk nummer deze verdieping moet hebben. Op grond van het dossier kies ik ervoor om dit de derde verdieping te noemen. Ik heb het dan over de verdieping tot 13,10 meter, getijde-onafhankelijk.
- ²⁾ Dit kadert in de permanente training van de medewerkers van ProSes. Door zelf een aantal sleutelfiguren te interviewen, krijgen zij duidelijke feedback over de manier waarop de projectorganisatie heeft geopereerd. Deze leerervaring is van belang voor de toekomst.
- ³⁾ Een tweede keer vindt afsluiting plaats tussen 1830 (de opstand der Belgen) en begin 1831. De juiste datum is mij niet bekend, maar die blokkade moet zijn aangevangen voor februari 1831 omdat in die maand de Nederlandse luitenant Van Speyk, gezagvoerder van een kanonneerboot op de Schelde, zichzelf, zijn bemanning en Belgen opblaast als hij dreigt gevangen te worden door de vijand. Deze keer is de aanleiding voor de blokkade het verwerpen door het Belgische Congres (het eerste parlement) van de januari-protocollen uitgevaardigd door de Conferentie van Londen. Die afspraken ter regeling van de scheiding (die uiteindelijk pas in 1839 plaatsvindt) worden door Willem I aanvaard, onder meer omdat de Nederlandse grenzen van 1790 en het Nederlandse bezit van Luxemburg behouden zouden blijven. Het Belgische Congres verwierpt ze (daarom) echter. Als bij een volgende versie van die protocollen de rollen zijn omgekeerd (België accepteert en Willem verwierpt) weigert Willem tevens de bezette forten op te geven. Hij wordt door Engeland en Frankrijk onder druk gezet door hun embargo van de Nederlandse havens en door het Frans beleg van (de citadel van) Antwerpen, met als resultaat dat de Nederlandse commandant Chassé zich overgeeft. Dat leidt op 21 mei 1833 tot een wapenstilstand via de Londense Conventie tussen Groot-Britannië, Frankrijk en Nederland, zodat het embargo en de blokkade ophouden. Voor Rotterdam had die afsluiting overigens geen betekenis omdat die havenstad pas medio negentiende eeuw met de zee werd verbonden.
- ⁴⁾ Deze verdieping komt in dit rapport verder niet aan de orde. Wel lijkt het van belang te noteren dat de Technische Scheldec commissie in haar 58e vergadering van 19 maart 2004 vaststelt dat de eindfase van de verruiming van de Westerschelde volgens het verdrag van 1995 bereikt is en dat zij adviseert de rapportage daarover als een gemeenschappelijk eindrapport toe te sturen aan de parlementen. Inhoudelijk is hierbij van belang dat in Vlaanderen ongerustheid bestaat over de uitvoering van de natuurherstelwerken. Die leggen een hypotheek op de uitvoerbaarheid van een nieuwe, derde verdieping.
- ⁵⁾ Zie voor een uitgebreide beschouwing hierover Stephan Vanfraeghem, *Goede Nabuurschap, De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002*, Academia Press 2003. Met bijdragen van ir. J. Strubbe en ir. J. van Hoof, beiden afkomstig van genoemd directoraat-generaal Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ), en beiden actief in de TSC.
- ⁶⁾ Voor de goede orde: anders dan in Vlaanderen komt in Zeeland de discussie over ontpolderen voornamelijk voort uit de verplichting tot natuurcompensatie krachtens de EU-voorschriften wegens de vorige verdieping. Dat had als zodanig weinig of geen relatie met 'veiligheid tegen overstromen'. Dat maakt overigens de Zeeuwse gevoeligheid tegen ontpolderen niet minder.
- ⁷⁾ Dit parallelle karakter blijkt onder meer uit een brief van 19 augustus 2003 van ProSes-projectdirecteur Van Zwam aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AWZ, Afdeling Zeeschelde, inzake de milieueffectrapportage van het Sigmaplan. Hij merkt onder meer op: 'Omdat het Sigmaplan een wezenlijk onderdeel is van de Ontwikkelingsschets 2010 is het van belang dat de werkzaamheden en de kennisgeving/Startnotitie goed op elkaar zijn afgestemd. ProSes heeft de kennisgeving vooral beschouwd vanuit deze invalshoek. (...) De timing tussen het Sigmaplan en de Ontwikkelingsschets is van essentieel belang. ProSes vraagt dan ook dat de timing van het Sigmaplan (met de uitwerking van de plan-MER en MKBA) in functie gesteld wordt van de timing van de Ontwikkelingsschets, nl. politieke besluitvorming eind 2004. Deze einddatum welke vermeld is in het MvO mag zeker niet in het gedrang worden gebracht.' Qua arbeidsverdeling staat het Sigmaplan los van de later te bespreken Langetermijnvisie en ProSes. Qua politieke besluitvorming echter niet. De Ontwikkelingsschets 2010 vormt een vehikel voor getrapte besluitvorming over de actualisatie van het Sigmaplan.
- ⁸⁾ Zie Bijlage 1 voor meer gedetailleerde informatie over de Langetermijnvisie.
- ⁹⁾ Behalve bezorgdheid omtrent natuurwaarden spelen op de achtergrond gevoelens van onrust in Zeeland.
- ¹⁰⁾ Uit het verslag van de 53^e bijeenkomst van de TSC, op 29 maart 2002, blijkt wat de reden van de vertraging is geweest. De oorzaak lag bij het havenbedrijf en de Antwerpse havenkringen, die niet overliepen van vertrouwen in de samenwerking met Nederland. Door interne Vlaamse discussies kwam de ondertekening van het Memorandum van Vlissingen dus een maand later dan bedoeld. Tekenend voor de alertheid en proactieve handelwijze van de TSC is het feit dat men onmiddellijk besloot om meer aandacht te besteden aan de communicatie met de haven c.a., waaronder het opzetten van een reeks persoonlijke contacten aldaar.
- ¹¹⁾ Het is onduidelijk of ik hier moet spreken van 'gereedkomen van de studies' of van 'gereedkomen van de Ontwikkelingsschets 2010'. Die Ontwikkelingsschets moet namelijk op basis van studies/onderzoeken worden gemaakt; die moeten dus eerder klaar zijn dan de Schets. Maar via een zogeheten dakpanconstructie wordt al aan de Ontwikkelingsschets gewerkt terwijl de studies nog lopen. Dit om tijdswinst te creëren.
- ¹²⁾ Dat juridificering van het dossier de beste oplossing zou zijn is namelijk geen algemeen verbreide Vlaams/Belgische mening. In het Vlaamse parlement is daar zelfs niet over gesproken. Het was de geïsoleerde mening van de havenschepen Baron Leo Delwaide, gesteund door de jurist professor dr. E. Van Hooydonck. Hun mening werd klakkeloos door de Gazet van Antwerpen overgenomen, waarschijnlijk door een gebrek aan dossierkennis. In professionele kringen zag niemand echter heil in deze juridische piste. Niettemin heeft dit ageren voor enige tijd de werkzaamheden aan de LTV behoorlijk onder druk gezet.
- ¹³⁾ Voor de goede orde: de verwijzing in dit citaat naar het Belgische Rekenhof en de Nederlandse Algemene Rekenkamer slaat op een audit die deze twee colleges hebben uitgevoerd over de verdieping krachtens het verdrag van 17 januari 1995. Een van de belangrijkste aanbevelingen uit deze audit was dat voor dergelijke grensoverschrijdende projecten een gemeenschappelijke projectorganisatie de meest aangewezen werkvorm

is. Dit is één van de redenen dat in het Memorandum van Vlissingen werd overeengekomen om een gemeenschappelijke projectorganisatie in te stellen die voor de duur van het project, los van de bestaande structuren, kan opereren.

- ¹⁴⁾ In sterk vereenvoudigde zin is *sequential decisionmaking*: niet alles in één keer willen vaststellen, maar stap voor stap. Eerst het ene besluit nemen, zien hoe het werkt, en vervolgens mede op basis van die ervaring het volgende besluit nemen. Mixed scanning, ontleend aan de beleidskundige Amitai Etzioni, is een vorm van beleid maken waarbij men een ver weg gelegen einddoel vastlegt en dat steeds voor ogen houdt, maar de energie stopt in overzichtelijke trajecten die stap voor stap op weg daar naartoe genomen moeten worden.
- ¹⁵⁾ Zoals gezegd in het Voorwoord moet ik mij enige beperkingen opleggen. Om die reden kom ik niet toe aan een extensieve behandeling van het aspect 'externe veiligheid'. Ik moet volstaan met het volgende. Op 4 maart 2002 werd een Memorandum gesloten tussen de bewindslieden en Gouverneur Paulus van West-Vlaanderen en Commissaris der Koningin Van Gelder van de provincie Zeeland, over de reductie van de veiligheidsrisico's van het transport van gevaarlijke stoffen over de Beneden-Zeeschelde en de Westerschelde. De heren Paulus en Van Gelder hebben daarvoor de Commissie Veiligheid Westerschelde opgericht. Onder hun leiding zijn initiatieven genomen om het transport van gevaarlijke stoffen, in casu ammoniaktransporten, in de toekomst te beperken en de risico-inschatting te actualiseren. Het daartoe ontworpen onderzoeksprogramma maakt mede gebruik van de ProSes-onderzoeken. Wat betreft bronmaatregelen zijn spectaculaire vorderingen gemaakt bij de reducering van de ammoniaktransporten. De medewerking van het bedrijfsleven was hierbij een belangrijke slaagfactor.
- ¹⁶⁾ Uit een interne notitie van ProSes van 7 augustus 2002 valt af te leiden hoe omvangrijk dat netwerk feitelijk is: EU (EP, EC en Permanente Vertegenwoordigers), parlementen, ministerraden, betrokken ministers, DG's AWZ/DGW/DGG/LNV/VROM, TSC, onafhankelijke voorzitters voor advies niet-rijkspartijen, Benelux secretariaat, ministeries en regionale directies, diensten en onderzoekinstellingen verbonden aan diverse ministeries, externe deskundigen en adviseurs, provincies, gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, waterschappen, havenbedrijven, handels- transport- en logistieke bedrijven, KvK's, individuele bedrijven, sociale partners, natuur- en milieuorganisaties, land- en tuinbouworganisaties, visserijorganisaties, recreatieorganisaties, wetenschappers, bewoners in de omgeving, de Vlaamse en Nederlandse bevolking.
- ¹⁷⁾ De bekostiging vindt na een aantal maanden van overleg uiteindelijk plaats op basis van een financiële overeenkomst tussen beide landen. Dit onderwerp blijft verder buiten beschouwing.
- ¹⁸⁾ Eerste gezamenlijk voortgangverslag Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Administratie Waterwegen en Zeewegen, en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 2003. Schelde (2003) 168.
- ¹⁹⁾ Onder de titel Modernisering van de overheid (Tweede Kamer 2004-2005. 29 362, nr. 32, van 11 april 2005, reageert het kabinet op dit WRR-rapport. De boodschap lijkt echter niet echt begrepen: het wemelt van voorstellen waarin de rijksadministratie plannen en acties moet bedenken om de door de WRR gewraakte uitvoeringstekorten aan te pakken. In deze ernstige situatie past het kabinet mijns inziens slechts de taak om aan 'de

uitvoerders' (in dit geval uit de sectoren zorg, welzijn, arbeid, onderwijs en wonen) deemoedig te vragen wat zij denken dat er moet gebeuren, en wat zij denken daarvoor nodig te hebben. Zonder een tijdelijke volledige terugtred van de rijksdepartementen komt men hier niet uit.

- ²⁰⁾ Uit: Rapport ProSes 12759, Versie 6 april 2004.
- ²¹⁾ Ook de TSC was tegen een belasting van het Ontwikkelingsschets 2010-traject met de problematiek van het Kanaal Gent-Terneuzen. De drijvende kracht achter het pleidooi voor opname van dit dossier in de Ontwikkelingsschets 2010 was Gouverneur Herman Balthazar van Oost-Vlaanderen. Hij kreeg bij dit streven steun van het OAP, met name ook van de Vlaamse voorzitter van het OAP, Eddy Baldewijns. Uiteindelijk heeft dit dossier de politieke besluitvorming van 11 maart 2005 gehaald, in die zin dat nu een separate, maar beperkte, projectorganisatie is gestart die een beroep kan doen op ProSes 2010 (de uitvoeringsorganisatie van de Ontwikkelingsschets 2010) om de mogelijkheden van het Kanaal Gent-Terneuzen te optimaliseren.
- ²²⁾ Verslag van de eerste vergadering van het OAP van 24 januari 2003. In: Verslag van de activiteiten ter ontwikkeling en stimulering van een breed debat tussen niet-Rijks- c.q. Gewest partijen, gericht op de uitwerking van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium; verslagperiode 2002-31 januari 2003. Schelde/SG (2003) 12.
- ²³⁾ Voor degenen die belangstelling hebben voor wijsheid die men kan vergaren bij processturing van buiten naar binnen en van onderop wijs ik op van James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, Doubleday 2004.
- ²⁴⁾ Een nota van het OAP-secretariaat van 5 januari 2004 (Schelde/SG 2004/1) bevat een heldere opsomming van knelpunten die door middel van een meer persoonsgerichte benadering van de kant van de OAP-voorzitters aangepakt zouden kunnen en moeten worden. Dat instrument heeft succes gehad.
- ²⁵⁾ Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan een *functionele/inhoudelijke* samenhang tussen de projecten, maar ook aan samenhangen in de *tijd* (eerst het ene, dan het andere); *juridische* samenhangen (bijvoorbeeld juridische inpassingsprocedures); samenhang tussen *verantwoordelijkheden* (horizontale, verticale en grensoverschrijdende afstemming van besluitvorming); *situationele* samenhang (waar kan de meeste winst worden behaald en hoe staat dat project in relatie met de omgeving); samenhang op het vlak van *politiek en maatschappelijk draagvlak* (onder meer de mate waarin win-winsituaties kunnen worden gecreëerd); *economische* samenhang en *financiële* samenhang (budgettaire afspraken voor een periode van tien jaar).
- ²⁶⁾ Op het moment van het afronden van deze evaluatie is deze situatie als volgt. Hangende de besluitvorming over het instellen van een Hofprocedure beraadt de Europese Commissie zich nog over de antwoorden die Nederland heeft gegeven op de gestelde vragen. De indruk bestaat dat een combinatie van uitvoeren van het compensatieprogramma terzake van de tweede verdieping, plus de natuurontwikkeling van de Ontwikkelingsschets 2010, zodanig beantwoorden aan de eisen van de EC dat dit zou kunnen leiden tot een stoppen van de procedure.
- ²⁷⁾ Niet alleen 'de burger' blijft communicatief buiten de orde. Ook de landbouw-, visserij- en recreatieorganisaties worden in eerste aanleg communicatief niet meegenomen.

- ²⁸⁾ In 2003 kwam het OAP zesmaal bijeen: op 24 januari, 21 februari, 7 april, 25 juni, 24 september en 17 december. De kanteling van onderzoek naar de voorbereiding van besluiten betekende een intensivering van de activiteiten van het OAP in 2004. In dat jaar kwam het overleg bijeen op: 1 maart, 19 mei, 21 juni, 25 augustus, 13 september, 18 oktober en 16 november.
- ²⁹⁾ Het is me tijdens dit onderzoek opgevallen dat deelnemers aan dit proces vaak van anderen zeggen dat die 'strategisch opereerden'. Ze bedoelen daarmee niet dat die personen strategieën op tafel legden, als een uiting van groot inzicht en overzicht, maar dat ze omzichtig, behoedzaam en sluw voorwaarts gingen zonder het achterste van hun tong te laten zien. Ik vind dit, taalkundig gezien, een ietwat merkwaardige duiding van 'strategisch opereren'.
- ³⁰⁾ Ter nuancering is de volgende kanttekening op zijn plaats: er is door ProSes wel onderzoek gedaan naar de effecten op de landbouw, maar op strategisch niveau in het kader van de Strategische MER.
- ³¹⁾ Leen van den Berg, Newsletter over Scheldeproject [Schelde (2004) 92].
- ³²⁾ Dit is de laatste Technische Scheldecommissie-vergadering van co-voorzitter Bert Keijts. Hij wordt opgevolgd door Marc Dierikx, directeur-generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het laatste wapenfeit van Keijts is overigens het ondertekenen van de financiële randvoorwaarden van het Derde Memorandum van Overeenstemming van Den Haag op 11 maart 2005.
- ³³⁾ Onzekerheden zijn en blijven er immers altijd. Men weet niet met absolute zekerheid hoe het estuariene systeem zich na baggerwerken gaat gedragen. Ook zijn zaken als de zeespiegelstijging en de scheepsgrootte niet met alle zekerheid in te schatten. Toekomstdenken is per definitie onzeker. Dat vergt van besluitvormers een daarop afgestemde attitude.
- ³⁴⁾ Een nota van het OAP van 17 februari 2004 [Schelde/SG (2004) 37], gebaseerd op een lezing van de secretaris Leen van den Berg voor een Vlaams-Nederlandse workshop, gaat uitvoerig in op deze cultuurverschillen.
- ³⁵⁾ Bron: Schelde (2004) 120.
- ³⁶⁾ Voor de goede orde voeg ik hier het volgende aan toe. Bij 'doelen' gaat het altijd om twee verschillende zaken: doelSTELLEN en doelBEREIKEN. De Langetermijnvisie bevat de te realiseren doelen. Deze daadwerkelijk bereiken is nog iets geheel anders. Doelstellen en doelbereiken worden geleid door hun eigen wetenschappelijke beginselen. Er is geen ruimte om deze extensief te bespreken. Ik volsta met de opmerking dat doelbereiken gebaseerd is op de gecombineerde werking van falsificatie en negatieve feedback.
- ³⁷⁾ Voor degenen met interesse in de wetenschappelijke achtergronden van begrippen als 'Omgevingsanalyse', 'Consultatieronde' en 'Bloemlezing' verwijs ik graag naar L. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving*, Lemma 2002; L. Klinkers, *Vakvereisten voor Politiek en Beleid*, KPPC 2003. Wat ik in de loop der jaren heb geleerd van het maken van bloemlezingen wordt bevestigd door het eerdergenoemde boek van James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, Doubleday 2004. Deze titel alleen al zegt genoeg.

BIJLAGEN



Hoe zit de Langetermijnvisie in elkaar?

In de Langetermijnvisie Schelde-estuarium wordt ver vooruit gekeken, zo'n dertig jaar. Ook de weg daar naartoe komt aan de orde. Zo wordt een samenhangende visie geschetst voor de hele periode tot ongeveer 2030. Het document bestaat uit drie delen:

- Situatieschets Korte Termijn
- Streefbeeld 2030
- Ontwikkelingsschetsen 2010

De **Situatieschets Korte Termijn** beschrijft de situatie die over zo'n vijf jaar wordt verwacht. Daarvoor is de huidige situatie als uitgangspunt genomen. Deze is aangevuld met de veranderingen die op korte termijn te verwachten zijn als gevolg van reeds geplande maatregelen en het vastgestelde beleid.

Het **Streefbeeld 2030** verwoordt de doelen verwoord die over dertig jaar bereikt zouden moeten zijn. Dit Streefbeeld geeft de richting aan voor maatregelen die op korte en middellange termijn genomen zullen worden.

Om dit Streefbeeld te bereiken, zijn op middellange termijn maatregelen nodig. In een viertal **Ontwikkelingsschetsen 2010** worden alternatieve routes aangegeven op weg naar het Streefbeeld. De Langetermijnvisie maakt nog geen keuze uit de Ontwikkelingsschetsen. Gezamenlijk geven ze de bandbreedte aan voor het beleid en beheer op middellange termijn.

Drie functies staan centraal

In de Langetermijnvisie staan drie functies centraal:

- Veiligheid tegen overstromingen.
- Toegankelijkheid van de Scheldehavens.
- Natuurlijkheid van het fysische en ecologische systeem.

Er is steeds gekeken naar deze drie functies. Hoe is de situatie op de korte termijn, wat willen we over zo'n dertig jaar, en hoe slagen we hierin door maatregelen op middellange termijn. De functies hebben steeds afzonderlijk aandacht gekregen, maar ze staan niet los van elkaar. Als er bijvoorbeeld iets verandert voor de Veiligheid (bijvoorbeeld het verhogen van een dijk), dan heeft dit gevolgen voor de natuur in het gebied. Zo is steeds afwisselend gewerkt aan de visies voor de afzonderlijke functies en aan de integrale visie. Anders gezegd: de afzonderlijke visies zijn voortdurend op elkaar betrokken. Het resultaat is een Langetermijnvisie waarin de drie functies herkenbaar naar voren komen en waarin tegelijkertijd hun samenhang wordt benadrukt.

De visie op veiligheid

De Veiligheid tegen overstromen is de belangrijkste bestaansvoorwaarde voor beide landen. Dit thema krijgt in de Langetermijnvisie dan ook ruime aandacht. Op korte termijn is de situatie in Vlaanderen nogal verschillend van die in Nederland. In Vlaanderen wordt binnenkort het geactualiseerde Sigmaphan vastgesteld, waarin een groot aantal maatregelen worden aangekondigd. Daardoor zal de veiligheid in belangrijke mate verbeteren. De nadruk ligt hierbij op het aanleggen van zo veel mogelijk zogenaamde Gecontroleerde Overstromingsgebieden (GOG's). Daarnaast wordt het verhogen van dijken langs de Zeeschelde binnen enkele jaren aangepakt. In Nederland zijn de waterkeringen vanaf het jaar 2000 op zogenaamde *Deltasterkte*. Dat wil zeggen dat ze voldoen aan de wettelijke normen.

De Langetermijnvisie benadrukt het belang van Veiligheid, maar stelt ook nadrukkelijk dat absolute veiligheid niet gegarandeerd kan worden. Op de lange termijn worden ontwikkelingen verwacht, die het nodig maken om de manier waarop de veiligheid wordt bewaakt opnieuw te definiëren. Er zal dan besproken worden of een zogenaamde *risicobenadering* moet worden ingevoerd. Daarbij zou niet langer de kans dat een waterkering bezwijkt (of overstroomt) bepalend zijn, maar het zogenaamde (kans x gevolg) hierop. De discussie daarover is nog niet afgerond en de Langetermijnvisie doet daar dan ook geen uitspraken over.

Om het Streefbeeld voor Veiligheid op de lange termijn te realiseren, zullen op middellange termijn maatregelen genomen moeten worden. Verschillende opties zijn denkbaar, maar het resultaat zal steeds hetzelfde zijn: voldoen aan de wettelijk gestelde normen. De genoemde aanleg van Gecontroleerde Overstromingsgebieden is belangrijk voor de veiligheid langs de Zeeschelde. Misschien zal ook een verbinding tussen de Oosterschelde en de Westerschelde voor de veiligheid nodig blijken.

De visie op toegankelijkheid

De Scheldehavens worden het trekpaard van de welvaart in de regio genoemd. De Toegankelijkheid van die havens is daartoe een erg belangrijke voorwaarde. In de Langetermijnvisie wordt veel aandacht aan die Toegankelijkheid besteed en vooral aan de diepte van de vaargeulen naar de havens. De Scheldehavens zijn één van de belangrijkste economische polen in de Benelux. Jaarlijks meren een kleine 25.000 zeeschepen aan in Antwerpen, Vlissingen, Terneuzen en Gent. De havenactiviteiten in deze steden zijn samen verantwoordelijk voor zo'n 183.000 arbeidsplaatsen en ze vertegenwoordigen een economische waarde van ruim 16 miljard euro per jaar. Deze goede positie is mede te danken aan de verdieping van de vaargeul naar Antwerpen, die door het verdiepingsbesluit van 1995 schepen met een diepgang van 11,6 m onafhankelijk van het getij toegang tot Antwerpen biedt.

De visie op lange termijn gaat ervan uit dat de Toegankelijkheid naar de Scheldehavens wordt geoptimaliseerd om de trekpaardfunctie van de welvaart te blijven vervullen. Optimaliseren wil zeggen, dat voor de diepte van de vaarweg een evenwicht wordt gezocht tussen de sociaal-economische kosten aan de ene kant en het in standhouden van het fysische en natuurlijke systeem aan de andere kant. Hierbij mag de veiligheid natuur-

lijk niet in het gedrang komen. Ook zal het nodig zijn om maatregelen te treffen om de scheepvaart door de Schelde te begeleiden. Daardoor kunnen op een veilige manier zoveel mogelijk schepen op- en afvaren. De Scheldehavens houden zo een belangrijke positie in Noordwest-Europa en behoren zelfs tot de tophavens.

De economische ontwikkelingen in het gebied leiden tot steeds meer scheepvaartverkeer. Als gevolg daarvan neemt de kans op aanvaringen toe, maar dat zal niet leiden tot grotere risico's te land. Dat moet bereikt worden door goede begeleiding van de scheepvaart, maar indien nodig ook door beperkingen op het transport van gevaarlijke stoffen.

Het Streefbeeld voor Toegankelijkheid spreekt van *optimalisatie*. Hoe op middellange termijn naar de realisatie van dat Streefbeeld wordt toegewerkt is nog niet besloten. Er zijn wel concrete opties uitgewerkt. Het meest in het oog springend daarbij is óf en hoeveel de vaargeul verdiept zal worden en op welke manier dat dan zou gebeuren. De Langetermijnvisie schetst mogelijkheden die variëren van niet verdiepen tot maximaal verdiepen in één keer. Een keuze is nog niet gemaakt. Wel is vastgelegd dat een complete maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zal worden uitgevoerd om de keuze voor te bereiden.

De visie op natuurlijkheid

Het Schelde-estuarium is een uniek natuurgebied. Het is één van de belangrijkste estuaria in Europa waar zowel een volledig eb- en vloedregime als een complete zoet-zoutgradiënt voorkomen. Daardoor komen er heel veel en zeer verschillende natuurvariëteiten voor in het gebied. Het behoud en de versterking van die kwaliteit is een belangrijke opgave. Kenmerkend voor zo'n gebied is de afwisseling. De diepte (geulen, platen, slikken, schorren), het zoutgehalte (zoet, brak en zout), het in- en uitstromend getij zijn allemaal kenmerken van dit zeer dynamische gebied, waarin veel verschillende soorten planten en dieren kunnen voorkomen. In het verleden heeft het natuurlijke systeem wel de nodige schade opgelopen. Door inpolderingen, baggeractiviteiten en een slechte waterkwaliteit ging veel verloren. Maar de kwaliteit van het water is aan het verbeteren, steeds meer gebieden worden beschermd en nieuwe gebieden worden voor natuur bestemd en ingericht.

Op de lange termijn zullen de belangrijkste delen van het estuarium wettelijk worden beschermd. De kenmerkende natuurlijke dynamische processen zullen flink ruimte moeten krijgen en behouden. Daardoor blijft in de Westerschelde het meergeulenstelsel gehandhaafd en behoudt de Zeeschelde haar meanderende karakter. In 2030 zal een compleet voedselweb aanwezig zijn, zodat alle natuurlijke functies kunnen worden vervuld. Op middellange termijn zijn verschillende mogelijkheden geschetst voor de eerste stappen op weg naar het Streefbeeld. Belangrijk is de omvang van het gebied met een wettelijk beschermde status. Dat zou het hele estuarium kunnen zijn, maar bijvoorbeeld ook die delen met de hoogste natuurwaarden. De mate waarin extra maatregelen voor de natuur genomen zullen worden, ligt nog niet vast. Daar moet men in de toekomst over beslissen.

Eén systeem

De Langetermijnvisie legt de nadruk op drie functies. Ook wordt het estuarium verdeeld in vier zones. Dat neemt niet weg dat het estuarium in de eerste plaats één systeem is, waarin 'alles met alles samenhangt'. Dat inzicht hebben de opstellers van de Langetermijnvisie ook steeds voor ogen gehouden.

De belangrijkste gemeenschappelijke factor is het watersysteem. Dit water laat zich niet binden door land- of provinciegrenzen. Het trekt zich niets aan van indelingen in functies of gebieden. Het estuarium is vooral een gebied waar rivier en zee elkaar ontmoeten. De invloed van de zee reikt via eb en vloed tot aan de sluizen bij Gent en de invloed van de rivier is tot in het mondingsgebied merkbaar, bijvoorbeeld in de waterkwaliteit. Dat het tweemaal per dag hoog- én laagwater wordt in het hele gebied, betekent veel voor het karakter en het gebruik van het estuarium. Door het hoogwater kunnen schepen met een grote diepgang toch (in beperkte tijd) de havens bereiken. Door het afwisselen van overstromen en droogvallen ontstaat een unieke natuur. Door het in- en uitstromen van grote hoeveelheden water wordt ook veel zand en slib verplaatst. Dat zorgt dan weer voor een dynamisch systeem van geulen, platen, slikken en schorren. Voor de veiligheid tegen overstromen is de samenhang heel duidelijk. Stormvloed van zee of extreme afvoer van de rivier stoppen niet bij territoriale grenzen. Bij het nemen van maatregelen moet daarom ook steeds goed gekeken worden naar de effecten boven- en benedenstrooms.

Ook voor de economische functies van het gebied is de samenhang belangrijk. Antwerpen is duidelijk de grootste en belangrijkste haven in het gebied. De andere Scheldehavens zijn ervan afhankelijk en worden erdoor beïnvloed. De havenbedrijven zitten ook niet meer vast in één haven. Een duidelijk voorbeeld is de Westerschelde Containerterminal waar grote Antwerpse bedrijven zich zullen vestigen.

Streefbeeld

In het Streefbeeld zijn de beleidsdoelen voor 2030 opgeschreven. Het begint met het hoofddoel voor het hele estuarium: *Het Schelde-estuarium is in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem, dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften.*

De essentie van het Streefbeeld is verwoord in vijf kenmerken.

- De instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium is het uitgangspunt voor beheer en beleid.
- Maximale veiligheid is een belangrijke bestaansvoorwaarde voor beide landen.
- Als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldehavens optimaal toegankelijk.
- Het estuariene ecosysteem is gezond en dynamisch.
- Nederland en Vlaanderen werken politiek-bestuurlijk en operationeel samen.

Het eerste kenmerk betreft het fysieke systeem. Dat wil zeggen het systeem van water, bodem, geulen, platen, slikken, schorren oevers, zoet en zout. Dat systeem is als het ware de 'drager' van alle functies. Het mondingsgebied zal open en natuurlijk moeten zijn. In de Westerschelde zal het zogenaamde meergeulenstelsel in

stand worden gehouden, dat wil zeggen: hoofd- en nevengeulen, met tussenliggende platen en ondiepwatergebieden, kenmerken blijvend de Westerschelde. De Zeeschelde blijft een riviersysteem met een meanderend karakter. In het hele estuarium zal sprake zijn van verschillende gebieden: diep, ondiep, zoet, brak, zout, open water, natuurvriendelijke oevers, etc.

Het tweede, derde en vierde kenmerk hangen nauw samen met de drie belangrijkste functies Veiligheid, Toegankelijk en Natuurlijkheid. De belangrijkste delen daarvan zijn in deze Nieuwsbrief opgenomen bij de beschrijving van deze functies (zie kaders).

Het vijfde kenmerk gaat over de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland. In 2030 zal een gezamenlijk Nederlands-Vlaams technisch en nautisch beleid bestaan. Dat wil zeggen dat men het bijvoorbeeld eens is over de begeleiding van de scheepvaart, het baggeren en storten en de breedte en diepte van de vaarwegen. Over de uitvoering van dat beleid (beheer) bestaan in 2030 goede afspraken. Daarnaast zullen Nederland en Vlaanderen langdurig gezamenlijk onderzoek doen in het estuarium. De resultaten van dit onderzoek worden dan weer gebruikt bij het nemen van beslissingen.

Ontwikkelingsschetsen

De LTV maakt nog geen keuzen voor de middellange termijn. Wel geeft zij aan welke mogelijkheden er zijn en binnen welke grenzen de maatregelen gezocht zullen worden. Dit is gebeurd door vier Ontwikkelingsschetsen op te stellen. Elke schets heeft een eigen karakter. Er zijn tussenliggende varianten denkbaar, maar deze vier geven samen de 'bandbreedte' van het beleid op middellange termijn (2010) aan.

Voor deze vier schetsen geldt dat de Veiligheid tegen overstromen gelijk is en overeenkomt met de overheidsnormen. Langs de Zeeschelde worden alle mogelijkheden om Gecontroleerde Overstromingsgebieden aan te leggen benut. Ook als het gaat om de risico's van ongevallen met schepen met een gevaarlijke lading zijn de Ontwikkelingsschetsen gelijk: ze voldoen minstens aan de vastgestelde normen.

Ontwikkelingsschets A

Ontwikkelingsschets A geeft een beleid weer op de middellange termijn waarin het huidige beleid niet wezenlijk wordt aangevuld, wat betekent dat de vaarwegen niet verder worden verdiept. Antwerpen blijft getij-onafhankelijk bereikbaar voor schepen met een diepgang van 11,6 m. Voor de natuur worden extra maatregelen genomen. Met name komt er meer ruimte voor de typische estuariumnatuur.

Ontwikkelingsschets B

In Ontwikkelingsschets B wordt de studieoptie uit het bestaande verdrag tussen Nederland en Vlaanderen over de toegang tot de Scheldehavens uitgevoerd. Dat betekent dat de vaarwegen verder worden verdiept met 2 voet (ongeveer -70 cm inclusief kielspeling). De schade aan de natuur door deze beperkte verdere verdieping zal worden gecompenseerd door investeringen in nieuwe natuur. Deze maatregelen komen boven op de maatregelen die in Ontwikkelingsschets A worden voorgesteld. Ook zullen meer gebieden een beschermde status krijgen.

Ontwikkelingsschets C

Het kenmerk van Ontwikkelingsschets C is, dat er ingrepen in het estuarium plaatsvinden, maar dat dit in relatief kleine stappen gebeurt. Daardoor kan bij elke volgende stap gebruik gemaakt worden van de lessen uit de voorgaande periode. Deze Ontwikkelingsschets streeft er naar een zo groot mogelijke verdieping van de vaarwegen aan te leggen in periodieke stappen (van bijvoorbeeld 5 jaar). Welke diepte haalbaar is, hangt af van de effecten op de morfologie, de veiligheid en de natuur. Bij deze Ontwikkelingsschets hoort een fors investeringsprogramma om de schade van de verdieping aan de natuur te compenseren. De hoeveelheid en de kwaliteit van de typische estuariumnatuur zullen dan flink moeten worden uitgebreid.

Ontwikkelingsschets D

Ontwikkelingsschets D lijkt wat betreft doelen op schets C. Het belangrijke verschil is dat de maatregelen niet in stappen, maar als grote ingrepen ineens worden uitgevoerd. Dus een verdieping van de vaarwegen naar bijvoorbeeld 14 m getij-ongebonden in één keer. Grote investeringen in de natuur gebeuren dan ook in één keer. Deze aanpak heeft als voordeel dat snel duidelijkheid wordt geboden over de toegankelijkheid van de Scheldehavens. Er zijn echter ook grote risico's aan verbonden. De effecten op veiligheid en natuurlijkheid zijn namelijk niet goed bekend.

Onderzoek

Bij de voorbereiding van de Langetermijnvisie is veel aandacht besteed aan onderzoek. Dat was afgestemd op de vragen die in de Langetermijnvisie beantwoord moesten worden. Een belangrijk onderdeel ging over de effecten van bijvoorbeeld een verdieping van de vaargeul op de morfologie. Centrale vraag was hoe het meergeulstelsel in de Westerschelde in stand gehouden kan worden. Ook werd er gekeken naar de economische gevolgen van een verbetering van de toegankelijkheid van de Scheldehavens. De ecologische doelstellingen voor het estuarium werden geformuleerd op basis van de kennis over de waarde van de natuur en de ecologische processen. Daarnaast werden onderzoeken uitgevoerd naar mogelijke maatregelen om de veiligheid tegen overstromen te verbeteren, naar de toekomstige scheepvaart op de Schelde, naar de kans op scheepsongevallen en naar de gevolgen voor de risico's op het land.

De belangrijkste onderzoeken zijn door onafhankelijke wetenschappers nog eens beoordeeld. Zij komen tot de conclusie dat het onderzoek goed is uitgevoerd en dat het veel nieuwe gegevens heeft opgeleverd. Wel waarschuwen ze voor al te stellige conclusies. Het estuariumstelsel is erg complex. Er zal daarom permanent onderzoek nodig zijn om het systeem steeds beter te begrijpen. Ook zal er bij het uitwerken van maatregelen toegespitst onderzoek nodig zijn.

In de Langetermijnvisie staat dat er zo snel mogelijk gewerkt gaat worden aan een gezamenlijk programma voor monitoring en onderzoek. Uiteindelijk zal op alle belangrijke beleidsterreinen gezamenlijk onderzoek worden gedaan. Dat geldt dus voor de morfologie, de ecologie, de veiligheid, de scheepvaart, de haven economie, etc. Zo'n gezamenlijk onderzoeksprogramma zal in de komende jaren steeds meer gegevens opleveren, waardoor het estuarium met steeds meer verstand van zaken beheerd kan worden.

De fasering na het ontwerpen van de LTV

Op 18 januari 2001 heeft de Technische Schelde Commissie de Langetermijnvisie als document vastgesteld. Een belangrijke fase is daarmee afgesloten. Daarna volgt die van informatie, discussie en uiteindelijke standpuntbepaling in beide landen. Deze fase kent de volgende stappen:

- Het overleg van de betrokken ministers van beide landen over de procedure van de besluitvorming.
- De informatie- en consultatieronde in de regio (in Vlaanderen en Nederland) over de inhoud van de Langetermijnvisie.
- Het bepalen van een standpunt van de Vlaamse regering over de uitwerking van de Langetermijnvisie en het debat in het Vlaamse parlement.
- Het stellen van een officiële vraag van Vlaanderen aan Nederland
- Het bepalen van een standpunt door de Nederlandse regering over de uitwerking van de Langetermijnvisie.
- Het overleg van de betrokken ministers van beide landen over de procedure van de besluitvorming.
- De behandeling van de Langetermijnvisie en het regeringsstandpunt in het Nederlands Parlement.

De informatie- en consultatieronde

De Langetermijnvisie kwam tot stand dank zij een nauwe samenwerking op centraal-ambtelijk niveau. Hierbij waren de overheden in de regio en de overige belanghebbenden tot nu toe slechts in beperkte mate betrokken. De implementatie van de besluiten van de Langetermijnvisie is slechts mogelijk als Vlaanderen en Nederland het eens worden over de te volgen ontwikkelingsschets. De meningen vanuit de betrokken regio's zullen bij de besluitvorming zwaar moeten doorwegen. Een brede en algemene informatie- en consultatieronde over de inhoud van de Langetermijnvisie is dan ook noodzakelijk. De informatie- en consultatieronde richt zich op bestuurders, bestuurlijke organisaties, gebruikers van en belanghebbenden bij het estuarium. De bevolking wordt via de media geïnformeerd over de achtergrond, het doel en de voortgang van de Langetermijnvisie. Burgers moeten de discussie en de besluitvorming immers kunnen volgen.

Gezamenlijkheid staat voorop

Kenmerkend voor het werken aan de Langetermijnvisie tot nu toe is de gezamenlijke en geïntegreerde aanpak. Voor elk van beide landen geldt dan ook dat er geen afgewogen besluit genomen kan worden, zonder te weten wat men van de ander kan en mag verwachten. Daarom wordt ook de informatie- en consultatieronde in onderling overleg en voor een belangrijk deel in samenwerking met elkaar uitgevoerd. Alleen in de periode die direct aan de standpuntbepaling in beide landen voorafgaat zal het traject afzonderlijk gelopen worden. Verwacht wordt namelijk dat de Vlaamse regering uiterlijk in juni 2001 een standpunt zal bepalen over de Langetermijnvisie. Een en ander hangt samen met de Vlaamse wens dat de Langetermijnvisie niet mag leiden tot vertraging van de besluitvorming over een verdere verdieping. De politieke discussie kan in Nederland pas diepgaand worden gevoerd als de Vlaamse vraag officieel is geformuleerd.

Acties en tijdpad

Onmiddellijk na de vaststelling van de Langetermijnvisie door de Technische Schelde Commissie, is de publiciteitscampagne gestart. Dat betekent: publicatie van de integrale tekst van de Langetermijnvisie onder meer via internet, verspreiding van deze nieuwsbrief en het uitgeven van mediaberichten.

Daarna zullen bestuurders, bestuurlijke overlegorganen en organisaties van gebruikers/belanghebbenden geïnformeerd worden zodat zij zich een mening kunnen vormen over de Langetermijnvisie en de consequenties ervan. Rijkswaterstaat directie Zeeland en Administratie Waterwegen en Zeewezen, afdeling Maritieme Schelde presenteren de Langetermijnvisie en lichten deze toe in bijeenkomsten waarbij telkens Vlaamse en Nederlandse vertegenwoordigers aanwezig zijn.

Deze informatiefase wordt in maart afgerond door een werkconferentie, georganiseerd door Administratie Waterwegen en Zeewezen en Rijkswaterstaat Directie Zeeland. Op deze werkconferentie staan de drie functies Veiligheid, Toegankelijkheid en Natuurlijkheid in relatie met de ander belangen in het estuarium centraal. Voor de conferentie worden bestuurders en vertegenwoordigers van belanghebbende partijen uit beide landen uitgenodigd. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan provinciebesturen, besturen van gemeentes rond het estuarium, milieuorganisaties, vertegenwoordigers van havens, scheepvaart, landbouw en visserij. De discussie zal vooral gaan over de inhoud van de Langetermijnvisie zonder dat al standpunten over de te nemen maatregelen worden verwacht van de bestuurders en verantwoordelijke politici.

Op deze werkconferentie kunnen deelnemers uit Vlaanderen en Nederland inzichten en opvattingen over de feitelijke gegevens van de Langetermijnvisie aan elkaar toetsen. Dat kan leiden tot nuancering en verheldering.

De werkconferentie is in feite de opmaat voor een algemene consultatieronde. Ook andere belanghebbenden en gebruikers zal nu naar hun oordeel gevraagd worden over de inhoud van de Langetermijnvisie.

In Vlaanderen zal deze ronde voor een deel al samengaan met een bestuurlijke consultatie over de uitwerking van de Langetermijnvisie. Zo kan Vlaanderen tot een onderbouwd standpunt komen. Verwacht wordt dat de Vlaamse regering 1 juni 2001 dit standpunt en daarbij horend verzoek aan Nederland heeft bepaald.

Vervolgens zullen van Nederlandse kant de bestuurders in de regio geconsulteerd worden over de uitwerking van de Langetermijnvisie en het standpunt van Vlaanderen. Het standpunt van de Nederlandse regering wordt zes maanden na het standpunt van de Vlaamse regering verwacht.

Zowel Vlaanderen als Nederland hoeft zich in hun consultatieronde niet te beperken tot het eigen land. Integendeel: consultatie van bestuurders en bestuurlijke organen uit het buurland kan de eigen besluitvorming en standpuntbepaling verbreden

Rijkswaterstaat Zeeland en Administratie Waterwegen en Zeewezen zijn initiatiefnemer en uitvoerder in deze informatie- en consultatieronde. Beide organisaties zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de Langetermijnvisie en hebben de inhoudelijke kennis om te informeren en toe te lichten. Voor specifieke activiteiten zal zonodig een beroep gedaan worden op derden.

Memorandum van overeenstemming tussen Nederland en Vlaanderen met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium

DE MINISTERS T. Netelenbos (Minister van Verkeer en Waterstaat, Nederland) en S. Stevaert (Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, Vlaanderen),

BIJZEN TE Kallo op 5 februari 2001, ter gelegenheid van de 600e vergadering van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart,

KENNIS GENOMEN HEBBENDE VAN de Langetermijnvisie Schelde-estuarium, vastgesteld tijdens de 50e vergadering van de Technische Scheldec commissie op 18 januari 2001, houdende een gezamenlijke ambtelijke, technisch-inhoudelijke visie waarin de geprioriteerde functies veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid van het estuarium in hun onderlinge samenhang worden beschouwd,

ONDERKENNENDE HET BELANG VAN een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens, in samenhang met een maximaal haalbare veiligheid en een gezond en dynamisch estuariene ecosysteem,

OVERWEGENDE DAT deze Langetermijnvisie een goede basis vormt voor nadere besluitvorming ten aanzien van het in de toekomst te voeren beleid met betrekking tot het Schelde-estuarium,

OVERWEGENDE DAT deze Langetermijnvisie voorts een kader kan vormen voor verdergaande samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen ten aanzien van het Schelde-estuarium en uitnodigt tot een toekomstgerichte structurering van die verdergaande samenwerking,

OVERWEGENDE DAT verdergaande samenwerking in het belang van zowel Nederland als Vlaanderen is, en aansluit bij zowel de ontwikkelingen in het stroomgebied van de Schelde als bij de goede ervaringen die op het gebied van de feitelijke, langjarige samenwerking zijn opgedaan,

MET SYMPATHIE KENNIS NEMENDE VAN initiatieven tot intensievere samenwerking tussen de havens in het Scheldegebied, zoals onder meer de gemeenschappelijke verklaring van 13 juli 1999 van de havenbesturen Antwerpen, Gent en Zeeland Seaports "naar een intensievere samenwerking tussen de Scheldehavens", meer in het bijzonder het gestelde onder punt 2 "maritieme toegankelijkheid",

MET INACHTNEMING VAN de Europese Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG, Pb L 2000/327),

IN HERINNERING ROEPEND ten aanzien van de kwestie van een verdere verdieping van de Westerschelde en de Langetermijnvisie:

- het gestelde in de briefwisseling tussen Eerste Minister Dehaene en Minister-President Kok (11 juni 1998, resp. 10 juli 1998),
- de brief d.d. 10 november 1999 van Eerste Minister Verhofstadt en Minister-President Dewael aan Minister-President Kok,
- het gestelde in de briefwisseling tussen Eerste Minister Verhofstadt en Minister-President Dewael enerzijds en Minister-President Kok anderzijds (5 oktober 2000, resp. 1 december 2000),

VOORTS IN HERINNERING ROEPEND de op 18 februari 1999 te Den Haag tussen beide Ministers gemaakte afspraken, alsmede de in maart 2000 door de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart uitgebrachte adviezen over de nadere uitwerking van deze afspraken op het punt van het nautisch beheer en de loodsdiensten in het Scheldegebied,

KOMEN HET VOLGENDE OVEREEN:

A. Ten aanzien van de te volgen procedures rond de aanpak van alle aspecten van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium:

- de Langetermijnvisie zal worden onderworpen aan een gemeenschappelijk communicatietraject met de bij het Schelde-estuarium bestuurlijk betrokkenen en andere belanghebbenden; deze inbreng zal een belangrijke rol spelen in de beleidsvoorbereiding in beide landen;
- met inachtneming van het voorgaande kennen de Ministers aan de politieke en juridische besluitvorming over de bevindingen van die Langetermijnvisie de hoogste prioriteit toe; de implementatie van de daaruit resulterende besluiten zal voortvarend ter hand worden genomen; in dit verband streven zij ernaar dat de Vlaamse regering haar positie inzake de Langetermijnvisie bepaalt per ultimo 1 juni 2001, en dat de Nederlandse regering haar standpunt uiterlijk een half jaar na de Vlaamse positiebepaling kenbaar maakt;
- na de wederzijdse positiebepaling streven de Ministers ernaar, in ieder geval de internationaal-politieke besluitvorming en de voorbereiding van de interne besluitvorming ten aanzien van de implementatie van de Langetermijnvisie waar mogelijk parallel te doen plaatsvinden; over het verdere procedureverloop zullen nadere afspraken worden gemaakt.

B Ten aanzien van de samenwerking met betrekking tot het Scheldegebied, en de organisatie van die samenwerking:

- het grote belang van samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen inzake de bescherming en het gebruik van het Schelde-estuarium wordt volledig onderkend;
- de Langetermijnvisie Schelde-estuarium biedt een kader waarbinnen die samenwerking niet alleen verder gestalte maar tevens een integraal karakter zal krijgen; verdergaande samenwerking zou zich dienen te richten op de bescherming en het gebruik van het estuarium, zijn systeemkenmerken en functies, waaronder in het bijzonder de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid, alsmede het daarop toegesneden onderzoek en de monitoring van de effecten van maatregelen op het systeem en de functies;
- de Ministers dragen de Technische Scheldec commissie op afspraken voor te stellen om toekomstige akkoorden over noodzakelijke, onderling overeengekomen werken ten behoeve van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid zo voortvarend mogelijk uit te voeren;
- de Ministers dragen de Technische Scheldec commissie op om, in nauwe samenwerking en onderlinge afstemming met de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, de verdergaande wijze van samenwerking op hoofdlijnen nader uit te werken voor wat betreft de inhoud, de aard en bedoelingen, de organisatie en de wijze van vastlegging van die samenwerking, en hierover uiterlijk 1 december 2001 voorstellen te formuleren; bij deze uitwerking kan de benadering die is gevolgd bij het door de Permanente Commissie uitwerken van het gemeenschappelijk nautisch beheersconcept als inspiratiebron dienen.

C Ten aanzien van het nautisch beheer en de loodsdiensten in het Scheldegebied:

- de spoedige inwerkingtreding van het herziene Scheldereglement zal met kracht worden bevorderd, en wordt uiterlijk medio 2001 voorzien;
- de Ministers geven de Permanente Commissie de opdracht na te gaan op welke wijze de ontkoppeling van de loodsgeldtarieven zowel in materiële als in formele zin verdragsrechtelijk kan worden geïmplementeerd, met respect voor het evenwicht tussen de wederzijdse belangen van beide landen;
- de Ministers bevestigen het streven om de bestaande verdragsrechtelijke koppeling tussen de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart en die voor de vaart op Rotterdam zo spoedig mogelijk - in materiële zin zo mogelijk uiterlijk 1 januari 2003 - los te laten; beide landen spannen zich maximaal in om de ongewenste gevolgen van een dergelijke ontkoppeling te beperken, onder meer door een gefaseerde invoering en een concrete invulling van de door de Permanente Commissie in maart 2000 voorgestelde mitigerende maatregelen, en rekening houdend met de resultaten van de hierboven gegeven opdracht aan de Permanente Commissie;
- de Ministers bevestigen eveneens het streven om, in samenhang met het loslaten van de verdragsrechtelijke koppeling tussen de loodsgeldtarieven en als onderdeel van nieuwe samenwerkingsvormen zoals vermeld onder B, te komen tot een gemeenschappelijk nautisch beheer in het Schelde-

gebied, één en ander op basis van de door de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart bij brief van maart 2000 voorgestelde uitgangspunten en uitwerking;

- de samenwerking tussen de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten zal met kracht worden bevorderd, op basis van de door de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart bij brief van maart 2000 voorgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden; deze samenwerking zal plaatsvinden binnen een gemeenschappelijk publiek kader dat enerzijds het niveau, de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening, en anderzijds een beheerste tariefstelling moet verzekeren;
- de Ministers dragen de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart op om haar adviezen van maart 2000, ten aanzien van ontkoppeling van de loodsgeldtarieven, gemeenschappelijk nautisch beheer en samenwerking tussen de loodsdiensten, binnen bovenstaande afspraken nader uit te werken en daarover uiterlijk 1 december 2001 te rapporteren; de Permanente Commissie betreft bij die nadere uitwerking waar nodig de betrokken Scheldehavens en de betrokken loodsdiensten.

D De Ministers hechten bij de uitwerking van de hierboven vermelde afspraken bijzondere waarde aan:

- de wederzijdse soevereine rechten,
- het verdragsrechtelijke kader, in het bijzonder het Scheldestatuut zoals vastgelegd in het Scheidingsverdrag van 1839 en andere verdragen met betrekking tot de Schelde,
- het Europees-rechtelijke kader,
- de veiligstelling van de democratische controle en de rechten van de burger.

E De Ministers komen overeen elkaar in de tweede helft van december 2001 wederom te ontmoeten teneinde de resultaten van de hiervoor onder A, B en C gemaakte afspraken in hun geheel te evalueren en terzake nadere afspraken te maken, ook voor wat betreft de tijdpa-

Kallo, 5 februari 2001,

T. Netelenbos

S. Stevaert

Tweede memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium

DE BEWINDSLIEDEN Minister S. Stevaert (Minister Vice-President en Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, Vlaanderen), Minister T. Netelenbos (Minister van Verkeer en Waterstaat, Nederland), en Staatssecretaris J.M. de Vries (Verkeer en Waterstaat, Nederland), verder te noemen: “de Bewindslieden”,

BIJEEEN TE Vlissingen op 4 maart 2002,

ONDER HERBEVESTIGING VAN, EN VOORTBOUWEND OP, de afspraken gemaakt bij Memorandum van Overeenstemming tussen de eerste twee ondergetekenden tijdens hun bijeenkomst te Kallo op 5 februari 2001, ter gelegenheid van de 600e vergadering van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart,

CONSTATEREND dat, binnen de in dat Memorandum (verder te noemen “Memorandum van Kallo”) gestelde termijnen, het Vlaamse regeringsstandpunt over de uitwerking van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium bij brief van 23 mei 2001 van Minister-president Dewael aan zijn collega Kok is aangeboden, en het Nederlandse regeringsstandpunt op 15 oktober 2001 door minister Netelenbos aan minister Stevaert werd toegesonden,

MET GROTE VOLDOENING CONSTATEREND dat beide standpunten getuigen van respect voor de wederzijdse belangen en dat deze mogen steunen op een breed draagvlak aan weerszijden van de grens, gezien de resolutie van het Vlaams parlement van 15 mei 2001, die ten grondslag lag aan het Vlaamse standpunt, en gezien de uitdrukkelijke steun die het Nederlandse regeringsstandpunt van de Zeeuwse regionale besturen en maatschappelijke groeperingen, verenigd in het zogenaamde “Bestuurlijk Overleg Westerschelde-plus”, heeft gekregen, en de steun die de Nederlandse Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft uitgesproken,

EVENEENS MET GROTE VOLDOENING CONSTATEREND dat beide standpunten het mogelijk maken, het besluitvormingsproces met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium, zoals in gang gezet met het Memorandum van Kallo, op evenwichtige wijze voort te zetten,

VOORTS MET GROTE VOLDOENING VERWIJZEND naar de heden met de Gouverneur van de provincie Antwerpen en de Commissaris van de Koningin in de provincie Zeeland vastgelegde afspraken met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van de externe veiligheidsrisico's in het Schelde-gebied,

KENNIS GENOMEN HEBBEND VAN de rapportages van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (hierna te noemen: “Permanente Commissie”) en van de Technische Scheldecommissie naar aanleiding van de opdrachten, die hen in het Memorandum van Kallo zijn toegedeeld,

OVERWEGEND DAT het Schelde-estuarium een erkend internationaal natuurgebied is, en dat belangrijke gedeelten ervan zijn aangemeld onder de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG),

GELET OP het verdragsrechtelijk kader en de relevante Europese regelgeving, meer in het bijzonder die welke van toepassing is op het Schelde-estuarium,

KOMEN HET VOLGENDE OVEREEN:

A Ten aanzien van de samenwerking met betrekking tot het Schelde-estuarium, en de organisatie van die samenwerking:

- 1 Vlaanderen en Nederland zullen, op basis van het Streefbeeld 2030 van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium en de beide in de aanhef van dit Memorandum genoemde regeringsstandpunten, als gezamenlijk uitgangspunt voor het beleid en beheer op middellange termijn een schets opstellen (ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium). Het Streefbeeld 2030 is aldus samen te vatten dat het beleid moet worden gericht op het instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en op het optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium.
- 2 Uitgaande van het Streefbeeld 2030 zal de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium zich met name richten op de morfologie, de veiligheid tegen overstroming, de externe veiligheid, de toegankelijkheid, de natuurlijkheid, de visserij en de recreatie; de schets zal tevens concrete voorstellen inhouden voor een vlotte en correcte tenuitvoerlegging van de in de schets vervatte beleidsvoorstellen.
- 3 De Administratie Waterwegen en Zeewezen en de Rijkswaterstaat krijgen als initiatiefnemers gezamenlijk de opdracht, de ontwikkelingsschets op te stellen, en over de elementen daarvan in elk geval een strategische milieueffectenrapportage – met specifieke deelstudies over de veiligheid tegen overstroming en de externe veiligheid – en een maatschappelijke kosten-batenanalyse te verrichten, onder de randvoorwaarden die in de respectieve regeringsstandpunten zijn aangegeven, met inbegrip van de toetsing op basis van art. 6 van de Habitatrichtlijn. Projecten die binnen 7 maanden na de datum van ondertekening van dit Memorandum voldoende

- zijn geïdentificeerd kunnen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse worden meegenomen. Deze gezamenlijk te ondernemen studies zijn qua inhoud en besluitvormingsproces complex en ambitieus. Uitgangspunt is dat deze gezamenlijk te ondernemen studies gereed zullen zijn binnen 2 jaar na de datum van ondertekening van dit Memorandum.
- De Technische Scheldec commissie krijgt het mandaat, de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de ontwikkelingsschets en bijbehorende studies vast te stellen.
- De besluitvorming rondom de ontwikkelingsschets zal met voortvarendheid ter hand worden genomen. Dit moet leiden tot politieke besluitvorming binnen 9 maanden na gereedkomen van de studies.
- 4 In beide studies zullen in ieder geval worden bestudeerd:
 - a) de volgende scenario's voor getij-ongebonden diepgang, aan de hand van de thans in de praktijk voor de diverse vaartrajecten in de Schelde gehanteerde kielspeling:
 - 1) de nuloptie, dat wil zeggen een diepgang van 11,85 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% – hetgeen overeenkomt met een diepgang van 11,60 meter bij een kielspeling van 15%;
 - 2) een diepgang van 12,80 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% – hetgeen overeenkomt met een diepgang van 12,50 meter bij een kielspeling van 15%;
 - 3) als maximaal te onderzoeken optie: een diepgang van 13,10 meter met een kielspeling voor het traject Vlissingen-Deurganckdok van 12,5% – hetgeen overeenkomt met een diepgang van 12,80 meter bij een kielspeling van 15%;
 - b) een verbinding tussen de Oosterschelde en de Westerschelde, primair met het oog op het verlagen van de hoogwaterstanden bij stormvloed; en
 - c) een natuurontwikkelingsplan voor het Schelde-estuarium.
 - 5 De Technische Scheldec commissie stelt binnen 6 maanden ten behoeve van het opstellen van de ontwikkelingsschets en van het verrichten van de onder 3 bedoelde studies een gezamenlijke ambtelijke projectorganisatie in. Tevens stelt zij een Adviserend Overleg Schelde in, dat de projectorganisatie inhoudelijk van advies dient, en waarin aan weerszijden naast de meest betrokken administraties en departementen ook vertegenwoordigers van de provinciale overheden worden uitgenodigd zitting te nemen. De Technische Scheldec commissie ziet er daarbij op toe dat bij de uitvoering van de hierboven onder 1 t/m 4 gegeven opdrachten – te beginnen met de uitwerking van de startnotitie met de bouwstenen voor de strategische m.e.r.-procedure en van de in de maatschappelijke kosten-batenanalyse te behandelen vraagpunten – regelmatig voeling wordt gehouden met lokale besturen, organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.
 - 6 Op zo kort mogelijke termijn zullen de Bewindslieden twee onafhankelijke gezaghebbende personen aanwijzen, één van Vlaamse en één van Nederlandse kant, die vertrouwen genieten bij de onder 5. genoemde overlegpartners en die tot taak hebben om namens hen een zo breed mogelijk gedragen en unaniem advies met betrekking tot de ontwikkelingsschets aan de Bewindslieden uit te brengen. Aan deze personen zal een onafhankelijk secretariaat ter beschikking worden gesteld.

- 7 Op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, zal de projectorganisatie door tussenkomst van de Technische Scheldec commissie, en in overleg met de Permanente Commissie, over de voortgang van de hierboven onder 1 t/m 4 te verrichten werkzaamheden aan de Bewindslieden rapport uitbrengen. De Bewindslieden zullen, alvorens terzake besluiten te nemen, overleg voeren met de overige aan weerszijden meest betrokken bewindslieden en de personen bedoeld onder 6.
- 8 De Bewindslieden stellen de volgende randvoorwaarden vast voor de toekomstige organisatiestructuur ten behoeve van de samenwerking bij beleid en beheer van het Schelde-estuarium:
 - a) waarborging van de integrale benadering, conform het Streefbeeld 2030;
 - b) evenwichtige vertegenwoordiging van Nederlandse en Vlaamse instanties en organisaties;
 - c) intensief en open overleg tussen de verschillende overlegniveaus;
 - d) directe communicatie met, en terugkoppeling naar, het politiek niveau;
 - e) voldoende mandaat en slagkracht om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.
- 9 In dit licht identificeren de Bewindslieden de volgende elementen voor de toekomstige organisatiestructuur:
 - a) een jaarlijks plaatsvindend, besluitvormend bewindsliedenoverleg;
 - b) een Technische Scheldec commissie-nieuwe stijl als koepel van de ambtelijke overlegstructuur en als ambtelijk voorportaal voor het bewindsliedenoverleg op het niveau van de centrale overheden;
 - c) een bestuurlijk overlegcircuit, waarin de lokale openbare besturen participeren;
 - d) een overlegvorm met de representatieve organisaties van belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen.
- 10 De besturen van de havens in de Schelderegio, inclusief het mondingsgebied, worden uitgenodigd, over te gaan tot het instellen van een periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) bijeen te roepen Rondetafelconferentie, teneinde onderlinge samenwerking vorm te geven en te adviseren over strategische aangelegenheden op het punt van ontwikkeling en beleid van de havens in regionaal perspectief.
- 11 De Technische Scheldec commissie wordt opgedragen om in nauw overleg met de Permanente Commissie verdere voorstellen voor grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer uit te werken met inbegrip van het bijbehorend juridisch kader. Mede in het licht van de Europese Kaderrichtlijn Water zal daartoe het beleid voor dit deelstroomgebied van het stroomgebied van de Schelde moeten worden ingepast in het stroomgebiedbeheersplan dat in het kader van de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde wordt ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van deze voorstellen zullen de hierboven onder 9 en 10 bedoelde instanties, organisaties en overlegkaders worden ingeschakeld.
- 12 De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht, binnen 6 maanden voorstellen te doen ten behoeve van het gezamenlijk te beheren, langlopende monitorings- en onderzoekprogramma ter ondersteuning voor de grensoverschrijdende samenwerking bij beleid en beheer. Deze voorstellen zullen moeten voorzien in een gemeenschappelijke organisatie en in een daarvoor beschikbaar te stellen budget.

B Ten aanzien van het nautisch beheer en de loodsdiensten in het Scheldegebied:

- 1 Het nautisch beheer in het Scheldegebied zal vanaf 1 januari 2003 gemeenschappelijk door Nederland en Vlaanderen reeds de facto worden uitgeoefend, vooruitlopend op een juridische en verdragsrechtelijke formalisering daarvan. De Permanente Commissie zal fungeren als gemeenschappelijk beleidsorgaan; het gemeenschappelijk nautisch beheer zal binnen de door de Permanente Commissie te stellen kaders worden uitgeoefend door een in te stellen Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit.
- 2 Het gemeenschappelijk nautisch beheer zal uiterlijk 1 januari 2005 juridisch en verdragsrechtelijk worden geformaliseerd, en zal onderdeel gaan vormen van de nieuwe samenwerkingsvormen in het kader van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium.
- 3 In de loop van 2002 zal, in het licht van het gemeenschappelijk nautisch beheer, een gemeenschappelijke Nautische Adviesraad worden ingesteld, ter advisering van de Permanente Commissie en van de in te stellen Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit, over aangelegenheden betreffende het nautisch beleid en beheer in het Scheldegebied. Relevante bij het nautisch beleid en beheer in het Scheldegebied betrokken organisaties en groeperingen zullen worden uitgenodigd in deze Nautische Adviesraad zitting te nemen.
- 4 Tevens zal in de loop van 2002 in materiële zin al worden toegewerkt naar een feitelijke samenwerking – binnen de randvoorwaarden van soevereine rechten en wederzijdse wettelijke kaders – die zo veel als mogelijk al anticipeert op de na 1 januari 2003 beoogde gemeenschappelijkheid.
- 5 Per 1 januari 2008 zullen de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart en die voor de vaart op Rotterdam volledig zijn ontkoppeld. In de periode tot 1 januari 2008 zullen beide landen:
 - a) een percentage vaststellen waarmee per 1 januari 2003 de loodsgeldtarieven voor de vaart op Rotterdam kunnen worden verlaagd, als eerste stap naar de ont koppeling, en hiertoe de nodige juridische voorzieningen treffen;
 - b) de bandbreedte vaststellen waarbinnen jaarlijks naar de ont koppeling wordt toegewerkt;
 - c) de gezamenlijk te ondernemen stappen vaststellen die moeten leiden tot een volledige ont koppeling per 1 januari 2008;
 - d) al dan niet gemeenschappelijke mitigerende maatregelen treffen, waar nodig in overleg met de Vlaamse Scheldehavens, om de ongewenste gevolgen van de ont koppeling zoveel mogelijk te beperken;
 - e) de nodige stappen ondernemen om de finale ont koppeling per 1 januari 2008 uiterlijk op die datum verdragsrechtelijk te formaliseren;
 - f) het evenwicht tussen de wederzijdse belangen van beide landen in dit kader blijven respecteren.
- 6 De verdergaande samenwerking tussen de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten zal met kracht worden bevorderd, op basis van de nog nader uit te werken uitgangspunten en randvoorwaarden zoals bij brief van maart 2000 door de Permanente Commissie voorgesteld. Deze samenwerking zal plaatsvinden binnen een gemeenschappelijk publiek kader dat enerzijds het niveau, de kwaliteit en de continuïteit van dienstverlening, en anderzijds een beheerste tariefstelling moet verzekeren. Op korte termijn zal een gezamenlijke studie worden aanbesteed die de contouren moet opleveren van

een operationeel samenwerkingsmodel, en die daarmee de basis moet vormen voor verdere besluitvorming over de samenwerking.

7 De Permanente Commissie wordt belast met:

- a) de uitvoering van punt a) van besluit 5 in 2002;
- b) de voorbereiding van de uitvoering van de besluiten 1, 3, 4 en 5;
- c) het juridische onderzoek voor de voorbereiding van de uitvoering van de besluiten 2 en 5;
- d) de aanbesteding en begeleiding van de studie vermeld onder besluit 6.

C Vervolgafspraken

- 1 De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht, binnen de kaders die dienen ter uitwerking van dit Memorandum, een juridisch team in te stellen met als opdracht:
 - a) de nodige voorbereidingen te treffen voor de verdragsrechtelijke vertaling van de onderscheiden afspraken uit dit memorandum die daarvoor in aanmerking komen;
 - b) de teksten die worden opgesteld ten behoeve van de over het onderwerp van dit Memorandum te maken vervolgafspraken te toetsen ten aanzien van hun mogelijke juridische implicaties.
- 2 Bij de uitwerking van deze opdrachten wordt bijzondere waarde gehecht aan:
 - a) de wederzijdse soevereine rechten,
 - b) het verdragsrechtelijke kader, in het bijzonder het Scheldestatuut zoals vastgelegd in het Scheidingsverdrag van 1839 en andere verdragen met betrekking tot de Schelde,
 - c) het Europees-rechtelijke kader,
 - d) de veiligstelling van de democratische controle en de rechten van de burger.
- 3 De Bewindslieden komen overeen elkaar op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, opnieuw te ontmoeten teneinde de voortgang van de uitwerking van dit Memorandum in zijn geheel te evalueren, onverlet de voor de uitvoering van dit Memorandum in de loop van 2002 noodzakelijke tussentijdse besluiten; een volgende ontmoeting zal plaatsvinden ongeveer één jaar na de datum van ondertekening van dit Memorandum. Bij die gelegenheid zal het juridisch team een eerste voortgangsrapport overleggen, en zullen de Bewindslieden het tijdspad aangeven voor het totstandkomen van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en voor het opstarten van concrete procedures voor de realisatie daarvan.

Vlissingen, 4 maart 2002,

T. Netelenbos

S. Stevaert

J.M. de Vries

Derde memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium

DE BEWINDSLIEDEN Minister K. Peijs (Verkeer en Waterstaat, Nederland), Minister C.P. Veerman (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Nederland), Staatssecretaris M.H. Schultz van Haegen (Verkeer en Waterstaat, Nederland) en Minister K. Peeters (Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, Vlaanderen), verder genoemd "de bewindslieden",

BIJ EEN TE 's-Gravenhage in het Vlaamse Huis op 11 maart 2005,

ONDER HERBEVESTIGING VAN, EN VOORTBOUWEND OP, de afspraken gemaakt bij de Memoranda van Overeenstemming van Kallo op 5 februari 2001 en van Vlissingen op 4 maart 2002 en verder invulling gevend aan het Streefbeeld 2030 van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium,

ONDER VERWIJZING NAAR de tussentijdse bijeenkomsten van de Bewindslieden van 19 september 2003, 19 mei 2004, 4 oktober 2004, en 30 november 2004,

GEZIEN het eindadvies van het Overleg Adviserende Partijen inzake de Ontwikkelingsschets 2010 van 19 november 2004,

KENNIS GENOMEN HEBBEND VAN de terugmeldingen van de Technische Scheldec commissie en van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart naar aanleiding van de opdrachten die hen in het Memorandum van Vlissingen zijn toegedeeld,

MET GROTE VOLDOENING CONSTATEREND DAT onder gezamenlijke verantwoordelijkheid een Ontwikkelingsschets voor 2010 voor het Schelde-estuarium tot stand is gekomen,

GELET OP de goedkeuring van de strategische besluiten van de Ontwikkelingsschets 2010 door de Nederlandse Regering op ... en door de Vlaamse Regering op 17 december 2004,

VASTSTELLEND DAT deze beide regeringsbeslissingen het nu mogelijk maken om verdere onderlinge afspraken te maken over de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets 2010,

IN HET VASTE VOORNEMEN OM deze tenuitvoerlegging voortvarend ter hand te nemen met verzekering van de medewerking van en in nauwe samenwerking met regionale en andere bestuursorganen met beslissingsbevoegdheid over onderwerpen van de Ontwikkelingsschets,

MET VOLDOENING CONSTATEREND DAT het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied reeds de facto wordt uitgeoefend, wat het gezamenlijk belang van een veilige en vlotte scheepvaart ten goede komt,

EVENEENS MET VOLDOENING CONSTATEREND DAT de geplande samenwerking tussen de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten in het Scheldegebied zal leiden tot een verbetering en verhoogde kostenefficiëntie van de dienstverlening,

GEZIEN de conclusies van het rapport van de Commissaris van de Koningin in Zeeland en de Gouverneur van Antwerpen inzake de onderlinge samenwerking ten aanzien van de reductie van de veiligheidsrisico's van het transport van gevaarlijke stoffen over de Beneden-Zeeschelde en de Westerschelde, alsmede de inspanningen van het bedrijfsleven op dit gebied,

GEZIEN de conclusies van het rapport van de Gouverneur van Oost-Vlaanderen en de Commissaris van de Koningin in Zeeland inzake de verbetering van de nautische toegang van het Kanaal Gent – Terneuzen,

MET GENOEGEN VASTSTELLEND DAT de Scheldehavens een eerste vorm van samenwerking hebben tot stand gebracht via hun Memorandum van 10 december 2004,

GELET OP het verdragsrechtelijk kader en de relevante Europese regelgeving, meer in het bijzonder die welke van toepassing is op het Schelde-estuarium,

KOMEN HET VOLGENDE OVEREEN:

A Ten aanzien van de Ontwikkelingsschets 2010:

- 1 De bewindslieden stellen namens hun regeringen de besluiten in hoofdstuk 3 van de Ontwikkelingsschets vast. Ter implementatie van deze strategische besluiten voorzien de bewindslieden vervolgbesluiten, waarover hieronder nadere afspraken worden vastgelegd. Zij zullen deze besluiten en afspraken onverwijld aan de wederzijdse parlementen voorleggen.

- 2 De bewindslieden hechten bijzonder belang aan het toepassen en naleven van strakke termijnen bij het uitvoeren van de Ontwikkelingsschets. Zij zullen de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets onmiddellijk na het afsluiten van dit memorandum ter hand nemen. Zij zullen op de meest efficiënte wijze toepassing geven aan de interne wetgeving voor de administratieve voorbereiding van de uit te voeren projecten en tevens al het nodige doen om binnen het wettelijk en Europees-rechtelijk kader en met een goede en zorgvuldige besluitvorming de in de Ontwikkelingsschets aan-gegeven afspraken en termijnen te eerbiedigen en met de uitvoering ervan ten laatste in 2007 van start te gaan. Dit geldt inzonderheid voor: - de verruiming van de vaarweg tussen de zee en Antwerpen tot 13,10 m tij-ongebonden diepgang en - de projecten langs de Westerschelde ter realisatie van een robuuste natuur voor de instandhouding van het Schelde-estuarium en de natuurlijkheid van het ecosysteem. De overige projecten zullen in 2010 uitgevoerd of in uitvoering zijn. Zij komen overeen, binnen de wettelijke en Europeesrechtelijke mogelijkheden de verruiming met bekwaame spoed en zonder onderbreking te voleindigen in het streven naar realisatie van de vermelde vaar-mogelijkheid uiterlijk in december 2009 over het gehele vaartraject.
 - 3 De voorbereidingsprocedures worden gestuurd via een centrale regie, waarbij een bestendige bestuurlijke monitoring wordt ingesteld via welke, waar nodig, maatregelen worden getroffen om het in dit memorandum afgesproken tijdsplan te eerbiedigen.
 - 4 De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht om, in nauw overleg met de overheden die ver-antwoordelijk zijn voor de uitwerking en de besluitvorming, vóór 1 juli 2005 te komen tot bindende afspraken over de termijnen waarbinnen deze procedures worden doorlopen met een maximaal mogelijke beperking van de proceduretijd om het in A.2. afgesproken tijdsplan te eerbiedigen.
 - 5 De bewindslieden zullen ervoor zorgdragen dat bij de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets de onderlinge samenhang behouden blijft. Vertragingen, belemmeringen of herzieningen van pro-jecten zullen de voortgang van de andere projecten niet verhinderen, tenzij dit wordt opgelegd door toepasselijke rechtsnormen.
 - 6 De bewindslieden zullen de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets ter hand nemen in nauwe dialoog met de bestuurlijk en maatschappelijk betrokkenen. Zij zullen het in de Ontwikke-lingsschets voorziene flankerend beleid uittekenen en waar nodig op elkaar afstemmen.
 - 7 De Nederlandse Regering spant zich ervoor in om op zo kort mogelijke termijn met de provincie Zee-land een separaat bestuursakkoord te sluiten om de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met de provincie in het besluitvormingsproces, bij de natuurontwikkeling en op het vlak van de commu-nicatie nader te definiëren. De uitkomst van dit overleg doet niets af aan de verantwoordelijkheden van Nederland ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets.
 - 8 De bewindslieden spreken af tegen 1 april 2005 daartoe gemandateerde onderhandelingsdelegaties aan te stellen met als opdracht onverwijld een ontwerpverdrag voor de uitvoering van de Ontwikke-lingsschets 2010 uit te werken. Zij spreken af dat zij na ondertekening van het verdrag onverwijld de goedkeuringsprocedures zullen inzetten.
 - 9 De Technische Scheldec commissie zal onderzoek toespitsen op de leemten in kennis zoals vastgesteld in de Strategische MER, en in het advies van de Commissie MER van 25 november 2004, en dit zo snel als mogelijk afronden. De Technische Scheldec commissie zal verder de monitoring van de effec-ten van de projecten voortvarend ter hand nemen.
 - 10 De bewindslieden geven de Technische Scheldec commissie de opdracht een gezamenlijke project-organisatie op te richten voor de tenuitvoerlegging van de Ontwikkelingsschets. Deze bestaat uit Vlaamse en Nederlandse ambtenaren van de betrokken diensten en beschikt over de vereiste exper-tise en autoriteit om de ambtelijke regie te voeren over de samenhang en de voortgang van de pro-jecten die invulling geven aan de Ontwikkelingsschets. Zij wordt tevens belast met de communi-catie over de Ontwikkelingsschets als geheel, en met de afstemming van de communicatie met en tussen de instanties die projecten uitvoeren. De Technische Scheldec commissie krijgt het mandaat de opdracht van de projectorganisatie verder in te vullen en toe te spitsen.
 - 11 De bewindslieden verlengen het mandaat van de Onafhankelijk Gezaghebbende Personen, bedoeld in het Memorandum van Vlissingen, tot 1 februari 2006. Zonodig zullen zij beslissen dit mandaat te verlengen. De Bewindslieden waarborgen het ter beschikking stellen en financieren van een onaf-hankelijk secretariaat.
 - 12 De bewindslieden spreken af dat de kostentoedeling voor de uitvoering van de Ontwikkelingsschets zal plaatsvinden conform de uitgangspunten, geformuleerd in de bijlage bij dit Memorandum.
- B Ten aanzien van de organisatie van de samenwerking met betrekking tot het Schelde-estuarium:**
- 1 De bewindslieden willen de samenwerking bij het beleid en beheer van het Schelde-estuarium binnen de kaders van de internationale verdragsregels intensiveren. Zij stellen als doelstelling voor de Nederlands-Vlaamse samenwerking voorop: het ontwikkelen van het Schelde-estuarium als een gezond en multifunctioneel estuariene watersysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften. Zij wensen de samenwerking te richten op de drie geprioriteerde functies:
 - a) bescherming tegen overstromingen,
 - b) toegankelijkheid van de, economisch belangrijke, Scheldehavens en
 - c) de natuurlijkheid van het fysieke en ecologische systeem. Hierbij staat voor alle functies het behoud van de natuurlijke systeemkenmerken centraal.
 - 2 In aanvulling op de randvoorwaarden en elementen, vastgelegd in het Memorandum van Vlissin-gen, stellen de bewindslieden de volgende bijkomende uitgangspunten vast:
 - a) wat betreft de grondslagen van de samenwerking:
 - i) correcte invulling geven aan alle Europees-rechtelijke en andere internationale verplichtin-gen;
 - ii) inpassing in het systeem van stroomgebiedbeheer in Nederland en Vlaanderen;
 - b) wat betreft de bij de samenwerking betrokken partijen:
 - i) structurele betrokkenheid van bestuurlijke en maatschappelijke organisaties;
 - ii) betrokkenheid van de burger bij het besluitvormingsproces;

- c) wat betreft de vorm en de instrumenten van de samenwerking:
 - i) een eenvoudige, efficiënte en transparante structuur;
 - ii) een snelle, soepele en zorgvuldige besluitvorming over, en uitwerking van, projecten die het voorwerp uitmaken van ontwikkelingsschetsen;
 - iii) evenwichtige en transparante afspraken inzake de financiering.
- 3 De samenwerking zal geconcretiseerd worden binnen een gemeenschappelijke structuur met een politieke en een ambtelijke pijler, inclusief een vast secretariaat. Het statuut, de samenstelling en opdrachten zullen nader worden onderzocht en verdragsrechtelijk worden vastgesteld. Deze pijlers kunnen aldus nader worden omschreven:
 - a) politieke pijler

Politiek overleg zal op regelmatige basis plaatsvinden met als doel:

 - i) uittekenen van het gemeenschappelijk beleid ten aanzien van het Schelde-estuarium
 - ii) stimuleren en versterken van de samenwerking bij beleid en beheer
 - iii) monitoren van de voortgang van de bestuurlijke afspraken met betrekking tot het Schelde-estuarium
 - b) ambtelijke pijler In de ambtelijke pijler hebben vertegenwoordigers op hoog ambtelijk niveau van de direct betrokken Nederlandse en Vlaamse ministeries zitting. Deze zal de werkzaamheden van de Technische Scheldec commissie voortzetten, en heeft als opdracht:
 - i) de ambtelijke coördinatie van het gemeenschappelijk beleid ten aanzien van het Schelde-estuarium en het gezamenlijk uitvoering geven aan dit beleid.
 - ii) verder invulling geven aan de samenwerking bij beleid en beheer van het Schelde-estuarium.
 - c) secretariaat

De ambtelijke pijler beschikt over een secretariaat dat zijn activiteiten voorbereidt en de in zijn schoot gemaakte afspraken uitwerkt.
- 4 De bewindslieden wachten het advies af van het Overleg Adviserende Partijen inzake de samenwerking bij beleid en beheer, in het bijzonder wat betreft de inhoud van de samenwerking, de rol, de positie en de inbreng van de bestuurlijke en maatschappelijke partners in de regio.
- 5 De bewindslieden spreken af tegen 1 april 2005 daartoe gemandateerde onderhandelingsdelegaties aan te stellen met als opdracht een ontwerpverdrag voor de hierboven beoogde samenwerking uit te werken. Zij spreken af dat zij na ondertekening van het verdrag onverwijld de goedkeuringsprocedures zullen inzetten.
- 6 De bewindslieden zullen erop toezien dat de uitvoering van de afspraken inzake de samenwerking bij beleid en beheer geen vertragingen veroorzaken ten aanzien van de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010.

C Ten aanzien van het nautisch beheer en de loodsdiensten in het Scheldegebied:

- 1 Ter behartiging van het gezamenlijk belang van een veilige en vlotte scheepvaart hechten de bewindslieden bijzondere waarde aan een optimale invulling van de nautische ketenbenadering, namelijk de geïntegreerde verkeersafwikkeling vanaf zee tot aan de aanlegplaats in een Scheldehaven, of omgekeerd. Daarom zal de Permanente Commissie die ketenbenadering verder laten invullen en in nauw overleg met de Scheldehavens voorstellen uitwerken om verder gestalte te geven aan de daarvoor vereiste samenwerking tussen de organen van het gemeenschappelijk nautisch beheer en de Scheldehavens.

De bewindslieden verbinden zich ertoe om, ten behoeve van de verdragsrechtelijke formalisering van het gemeenschappelijk nautisch beheer, de onderhandelingen zo spoedig mogelijk aan te vatten en te streven naar een verdragsrechtelijke formalisering per 1 januari 2006. Als startbasis van de onderhandelingen gelden de voorstellen die het Juridisch Team onder auspiciën van de Permanente Commissie heeft uitgewerkt.
- 2 De bewindslieden herbevestigen de afspraak om per 1 januari 2008 de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart en die voor de vaart op Rotterdam volledig te ontkoppelen. Zij herbevestigen tevens het wederzijdse engagement om de nodige stappen te ondernemen teneinde die afspraak tijdig verdragsrechtelijk te formaliseren.
- 3 De bewindslieden bekrachtigen de door de Permanente Commissie vastgestelde bandbreedte waarbinnen jaarlijks naar de volledige loodsgeldontkoppeling per 1 januari 2008 kan worden toegevoerd. Zij verbinden zich ertoe om, ten behoeve van de verdragsrechtelijke formalisering van die bandbreedte, de onderhandelingen zo spoedig mogelijk te starten en te streven naar een verdragsrechtelijke formalisering per 1 januari 2006. Als startbasis van de onderhandelingen gelden de voorstellen die het Juridisch Team onder auspiciën van de Permanente Commissie heeft uitgewerkt.
- 4 De bewindslieden kunnen zich vinden in de plannen van de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten om in het Scheldegebied nauwer samen te werken in een consortiumverband binnen de door de Permanente Commissie vastgestelde publiekrechtelijke uitgangspunten. De bewindslieden onderschrijven de per 1 januari 2009 te bereiken doelen van de samenwerking: maximaal mogelijke rendementsverbetering van de beide loodsdiensten, operationaliteit van de nieuwe beloodsingsvloot, evenwichtige resultaatsverhouding tussen beide loodsdiensten, afschaffing van de Nederlandse kruissubsidie aan de Scheldevaart en heffing van kostendekkende tarieven voor de Scheldevaart. De Vlaamse overheid blijft vrij om ten aanzien van de Scheldevaart ter bevordering van bepaalde trafieken, bijv. short sea shipping, niet-kostendekkende loodsgeldtarieven in te voeren en hiervoor financieel tussen te komen, mits dit in volle transparantie en in overeenstemming met de Europese regels gebeurt.

De bewindslieden verlenen hun goedkeuring aan het implementatieplan dat werd vastgesteld door de Permanente Commissie op haar vergadering van 16 december 2004 en dat de voormelde doelen en de wijze waarop ze moeten worden bereikt, nader omschrijft. Daarbij engageren zij zich om tijdig de nodige maatregelen te (laten) treffen ter uitvoering van het implementatieplan en belasten de Permanente Commissie ermee om samen met de beide loodsdiensten nadere uitvoering te geven aan het implemen-

tatieplan en in te staan voor de voortgangsbewaking. De bewindslieden hechten groot belang aan het beheersen van de loodskosten voor de vaart naar de Scheldehavens. Daarom zal de Permanente Commissie instaan voor de jaarlijkse benchmarking van de Scheldehavens met de belangrijkste concurrerende havens inzake de vergelijkbare kosten van de loodsdiensten op basis waarvan de nodige maatregelen kunnen worden getroffen.

D Ten aanzien van de veiligheidsrisico's van het transport van gevaarlijke stoffen:

- 1 De bewindslieden hechten groot belang aan het op een aanvaardbaar niveau houden van de risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Schelde. Derhalve dienen bij voor de veiligheid relevante ruimtelijk-economische ontwikkelingen steeds de mogelijke risico's daarvan in beeld te worden gebracht. Dan kunnen deze worden getoetst om te voorkomen dat de relevante risiconormen (dat wil zeggen de geldende, en waar geen normen gelden in gezamenlijk overleg te bepalen, normen) worden overschreden. De Technische Scheldecommissie krijgt de opdracht hierover een bepaling op te nemen in het ambtelijk voorstel van samenwerkingsverdrag vermeld onder paragraaf B.4.
- 2 De bewindslieden zullen zich blijven inzetten voor beperking van de risico's aan de bron teneinde te voorkomen dat de onder paragraaf D.1 bedoelde normen worden overschreden. Het programma Nautische Veiligheid Westerschelde zal daartoe met onverminderde inspanning voortgezet worden onder leiding van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart.
- 3 De bewindslieden zullen de ontwikkelingen inzake het transport van gevaarlijke stoffen nauwgezet volgen en waar nodig gezamenlijk sturend optreden.

E Ten aanzien van de Nautische toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen:

- 1 Naar aanleiding van de gemeenschappelijke conclusies van de grensoverschrijdende overleggroep onder de leiding van de Commissaris van de Koningin van Zeeland en de Gouverneur van Oost-Vlaanderen en in overeenstemming met het Verdrag over het Kanaal Gent-Terneuzen uit 1960 zal de Technische Scheldecommissie over de toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen overleg voeren. De TSC zal voor 1 juli 2005 een besluit nemen over te nemen vervolgstappen, naar aanleiding van een eerste verkennend onderzoek naar de aard en omvang van de mogelijke problematiek met betrekking tot de toegang tot het Kanaal Gent-Terneuzen. Uitgangspunt bij de vervolgstappen, waarvan naar verwachting ook Kentallen Kosten Baten Analyses deel zullen uitmaken, is dat vóór 1 juli 2006 meer duidelijkheid bestaat over nut en noodzaak van een verdieping van het kanaal en een tweede grote sluis in relatie tot de verdiepte aanleg van een tunnel bij Sluiskil. Eventueel uit deze analyse voortkomende investeringen zullen altijd onderwerp zijn van overleg en nadere planvorming.
- 2 Wat betreft de planontwikkeling voor de aanleg van een tunnel bij Sluiskil zal Nederland doorgaan met een voorkeursvariant voor 13 meter 50 waarbij gezien de wens van Vlaanderen ook als gelijkwaardig alternatief de 16metervariant wordt meegenomen. Nederland zal, in goed overleg met Vlaanderen, zijn definitieve keuze terzake kenbaar maken tegen 1 juli 2006.

- 3 Vlaanderen en Nederland voeren een onderzoek uit naar de optimalisatie van de kielspeling op het Kanaal Gent-Terneuzen en de in- en uitvaart van de Westsluis.

F Vervolgafspraken:

- 1 Bij de uitwerking van de verschillende opdrachten wordt bijzondere waarde gehecht aan:
 - de wederzijdse soevereine rechten,
 - de veiligstelling van de democratische controle en de rechten van de burger.
- 2 De bewindslieden gaan de in dit memorandum vervatte afspraken aan, onverminderd het verdragsrechtelijk en europeesrechtelijk kader, met inbegrip van het Scheldestatuut zoals vastgelegd in het Scheidingsverdrag van 1839 en andere verdragen met betrekking tot de Schelde.
- 3 De Bewindslieden spreken af dat zij jaarlijks gezamenlijk verslag uitbrengen aan hun parlementen over de voortgang van de uitvoering van de gemaakte afspraken.
- 4 De Bewindslieden komen overeen elkaar op gezette tijden, en minstens eenmaal per jaar, opnieuw te ontmoeten, teneinde de voortgang van de uitwerking van dit Memorandum in zijn geheel te evalueren.

's-Gravenhage, 11 maart 2005,

De minister van openbare werken, energie, leefmilieu en natuur,

K. Peeters

Karla Peijs

De minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit,

Dr C.P. Veerman

De staatssecretaris van verkeer en waterstaat,

Drs M.H. Schultz van Haegen

Lijst van geïnterviewde sleutelfiguren

Abeelen, M. Van Den	Voorzitter Commissie voor Openbare Werken	Vlaams Volksvertegenwoordiger	Vlaanderen
Aerts, F.	Afdelingshoofd	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen
Baecke, E.P.	Eigenaar boerenbedrijf in Hedwige-/Prosperpolder		Nederland
Baecke, J.A.E.	Eigenaar boerenbedrijf in Hedwige-/Prosperpolder		Nederland
Baldewijns, E.	Voorzitter OAP	Benelux Economische Unie	Vlaanderen
Balthazar, H.	Oud-gouverneur provincie Oost-Vlaanderen		Vlaanderen
Berg, L.D. van den	Secretaris OAP	Benelux Economische Unie	Nederland
Beveren, C. van	Lid Provinciale Staten	Provincie Zeeland	Nederland
Blomme, J.	Hoofd Studie & Ontwikkeling	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	Vlaanderen
Bossuyt, P. van	Beleidsmedewerker Boerenbond	Boerenbond	Vlaanderen
Bruyninckx, E.	Afgevaardigd bestuurder	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	Vlaanderen
Buijs, S.	Lid Tweede Kamer	CDA fractie	Nederland
Buyse, A.	Vertegenwoordiger Vlaamse regering	Administratie Buitenlandse Betrekkingen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen
Colijn, C.J.	Directeur	Provincie Zeeland	Nederland
Dauwe, W.	Projectingenieur	AWZ-Schelde	Vlaanderen
Delwaide, L. Baron	Schepen Antwerpen	Antwerpse haven	Vlaanderen
Demeester, W.	Voorzitter	Task Force Westerschelde, Vlaams parlement	Vlaanderen
Dieleman, P.	Provinciaal Verantwoordelijke Boerenbond Afdeling O-Vlaanderen	Boerenbond Oost-Vlaanderen	
Dijk, H van	Directoraat-generaal goederenvervoer	Ministerie Verkeer en Waterstaat	Nederland

Dyck, M. van Algemeen directeur Resource Analysis Vlaanderen

Eck, M. van Werkgroepsecretaris Commissie Milieu Effect Rapportage Nederland

Eetvelt, J. van Burgemeester Bornem Gemeente Bornem Vlaanderen

Essen, H.B. van Procesmanager Arcadis Nederland

Geesbergen, H.J. van Secretaris Zevibel Nederland

Gelder, W.T. van Commissaris der Koningin Provincie Zeeland Nederland

Heip, C.H.R. Centrumdirecteur NIOO-CEME Nederland

Hendrikx, J.A.M. Co-voorzitter OAP Nederland

Heringa, J. Docent Hogeschool Zeeland Nederland

Hoof, J.H.A.M. Van Co-secretaris TSC Coördinatiefel Langetermijn-visie Vlaanderen
Schelde-estuarium, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Jacobs, J.H.G. Hoofdingenieur-directeur RWS directie Zeeland Nederland

Keijts L.H. Co-voorzitter Technische Scheldecommissie Directeur-generaal Rijkswaterstaat Nederland

Keuning, J. Beleidsmedewerker DGW Ministerie van Verkeer en Waterstaat Nederland

Klap, V.A. Coördinator Werkgroep Schelde-estuarium Zeeuwse Milieu Federatie Nederland

Kramer, M. Lid Gedeputeerde Staten, Voorzitter BOWS Provincie Zeeland Nederland

Martens, E. Verantwoordelijke ambtenaar Europese zaken Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Vlaanderen

Martens, B. Vlaams parlementsld Vlaanderen

Meersman, M. Oud-medewerker kabinet minister G. Bossuyt Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Vlaanderen

Meire, P. Hoofddocent Universiteit Antwerpen, Campus Drie Eiken Vlaanderen

Meyer, R. De	Directeur	Vlaamse Havenvereniging	Vlaanderen
Meyvis, L.	Afdelingshoofd	AWZ-Schelde, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen
Michiels, C.	Specialist Water	ZLTO	Nederland
Mostaert, F.	Afdelingshoofd	Waterbouwkundig lab. en Hydrologisch Onderzoek	Vlaanderen
Mulder, F. De	Directeur dienst planning en natuurbehoud	Provincie Oost-Vlaanderen	Vlaanderen
Neumann, F.	Directeur	Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie	Vlaanderen
Nuytemans, M.	Directeur	Koninklijke Belgische Redersvereniging	Vlaanderen
Okker, V.R.	Hoofd Hoofdafdeling economie en fysieke omgeving	Centraal Planbureau	Nederland
Olthoff, G.J.	Directeur algemeen beleid DGG	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Nederland
Phernambucq, A.J.W.	Coördinator	Schelde Informatiecentrum	Nederland
Pol, R.H. van der	Bewoners belanghebbenden groep Moerdijk-Zandvliet		Nederland
Poppe-de Looft, L.C.	Voorzitter Taakgroep Westerschelde Zeeland		Nederland
Provoost, A.	Hoofd Afdeling Waterkeringen	Waterschap Zeeuws Vlaanderen	Nederland
Rijn-Vellekoop, L. van	Voorzitter	Commissie Milieu Effect Rapportage	Nederland
Saitua Nistal, R.	Wetenschappelijk medewerker	Centraal Planbureau	Nederland
Schroé, P.	Directeur-ingenieur	Port Authority Zeebrugge	Vlaanderen
Seranno, L. De	Woordvoerder	Kabinet van minister Peeters	Vlaanderen
Smele, Q.	Medewerker Extern Beleid	Vereniging Natuurmonumenten	Nederland
Smet, K. De	Hoofd afdeling Natuur	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen
Spijker, D. van 't	Communicatiedeskundige	Provincie Zeeland	Nederland
Strubbe, J.	Co-voorzitter Technische Scheldec commissie	Directeur-generaal Administratie Waterwegen en Zeewezen	Vlaanderen

Symens, P.	Beleidsmedewerker	Natuurpunt Vlaanderen	Vlaanderen
Tempelman, M.	Hoofd Projectbureau en Beleidsontwikkeling	Bureau voor Toerisme Zeeland	Nederland
Totté, A.A.M.	Beleidsambtenaar RO, Wonen & Verkeer	Gemeente Hulst	Nederland
Totté, G.F.M.	Hoofd Sector Ruimte	Gemeente Hulst	Nederland
Verbraeken, P.	Journalist	Gazet van Antwerpen	Vlaanderen
Verhallen, J.M.	Hoofd Sectie Waterhuishouding	Wageningen UR	Nederland
Villeneuve, C.H.V. de	Co-secretaris TSC	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Nederland
Visser, D.	Beleidsmedewerker	Gemeente Reimerswaal	Nederland
Vlegels, B.	Schepen	Gemeente Beveren	Vlaanderen
Werkers, L.	Hoofd Scheepvaartpolitiek	Koninklijke Belgische Redersvereniging	Vlaanderen
Wiersma, M.J.	Lid Provinciale Staten	Provincie Zeeland	Nederland
Winne, K. De	Kabinet minister Ch. Peeters	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen
Wittemans, A.	Communicatieverantwoordelijke	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	Vlaanderen

Interviewers van de projectorganisatie ProSes

Bruyneel, M.C.	medewerker communicatie
Claessens, ir. J.	adjunct-projectdirecteur ProSes
Coosen, drs. J.	opdrachtgever strategische m.e.r.
De Groote, M.	m.e.r.-expert
D'hondt, F.	communicatiemanager
Holst, drs. B. van	opdrachtgever MKBA
Huut, ir. H.R. van	procesmanager externe partijen
Jongh, C.E.A. de	medewerker communicatie
Overgaauw, ir. S.C.	directiechauffeur
Post, mr. P.E.Th.M.	bestuurlijk-juridische zaken
Verbeek, drs. H.	secretaris
Verheyen, S.	MKBA-expert
Zwam, drs. H.H.P. van	projectdirecteur ProSes

bijlage 6

Lijst van vragen voor de interviews

Ten behoeve van de interviewronde onder sleutelfiguren (in de periode maart-april 2005) heb ik een vragenlijst ontworpen. De sleutelfiguren hebben die ter voorbereiding van het gesprek ontvangen. Niet met de bedoeling om op alle vragen een antwoord te geven, maar om ze te gebruiken ter opfrissing van het geheugen, of om er een paar uit te kiezen die tijdens het interview aan de orde zouden moeten komen.

Algemene vragen

- ☐ Er zijn enkele belangrijke scharniermomenten geweest: kort voor het sluiten van het Memorandum van Vlissingen en kort voor de finale besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010. Wat speelde er toen? Welke problemen deden zich voor? Wie loste die op welke manier op? Welke gevolgen had dat voor het proces daarna?
- ☐ Hoe uniek en vernieuwend is dit proces? Wie kan van een dergelijk proces iets leren? Geldt hier: "Meer bekend maakt meer bemand?" Vond er een evolutie plaats in die zin dat strategisch opereren langzaam plaats maakte voor begrip voor elkaar, en voor geven en nemen?
- ☐ Is dit project qua vernieuwende bestuursstijl en administratieve stijl bruikbaar voor andere Euregionale projecten, mede voor het realiseren van de aangescherpte Lissabonstrategie?
- ☐ Welke gebeurtenissen zijn het meest verrassend geweest?
- ☐ Zijn alle relevante partijen op tijd erbij betrokken geweest of sommige te laat of te oppervlakkig? Hoe zat dat met de lagere overheden, met de landbouw en met de werkgevers/bedrijfsleven? Voorzover (meer) betrokkenheid van dergelijke organisaties buiten het mandaat lag, had dat niet aanleiding moeten zijn tot verruiming van dat mandaat?
- ☐ Bleek het nodig om sommige zaken vertrouwelijk te behandelen, al dan niet in een biechtstoelsituatie?
- ☐ Zijn er partijen weggelopen? Bleek het nodig om af en toe een charmeoffensief in te lassen?
- ☐ Hoe komt het dat Antwerpen dacht dat met het besluit over de Ontwikkelingsschets 2010 meteen in januari 2005 de schop de grond in kon en de anderen dachten dat dit besluit alleen maar het begin van een reeks procedures in zou luiden? Waar komt dat verschil in perceptie vandaan?
- ☐ Hoezeer is het nodig om in een proces als dit werkendeweg voorwaarts te gaan?
- ☐ Hoe waardeert men het verschil tussen de 'hoofdvangst' en de 'bijvangst' van dit project?
- ☐ In hoeverre hebben wantrouwen en achterdocht een rol gespeeld?
- ☐ In hoeverre is geloof in, en streven naar, een typisch gejuridificeerde oplossing aan de orde geweest? Heeft er een verschuiving plaatsgevonden van denken in termen van een juridische oplossing naar samenwerking?
- ☐ Hoe hebben de staande lijnorganisaties gereageerd op het open planproces?
- ☐ Wat waren de meest kenmerkende gevoeligheden? De verdeling van lusten en lasten in Zeeland? Het ten behoeve van verdieping en veiligheid ontpolderen in Zeeland? De problemen die men in Vlaanderen had (gemeenten, boeren, bewoners) met het Sigmaplan? De spanningen in Vlaanderen en Zeeland tussen landbouw en nieuwe natte natuur? Andere? Waren ze te vermijden? Is er verstandig mee omgegaan?

Vragen voor politiek-bestuurlijke deelnemers

- ☐ Vinden de bewindslieden (voorzover relevant de leden van de parlementen) dat zij bij het ontwerpen en vaststellen van de Langetermijnvisie en van de Ontwikkelingsschets 2010 tijdig en kwalitatief zijn gediend?
- ☐ Hoe kijkt u aan tegen interactief beleid maken? Wat vindt u van processturing, met haar onvermijdelijke onzekerheden en geen vooraf beheersbaarheid van het proces?
- ☐ Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed ingeschat? Zijn er problemen geweest in die zin dat een partij wel verantwoordelijkheden had maar niet de bevoegdheden om die ook daadwerkelijk in te vullen?
- ☐ Bestonden aan weerszijden van de grens verschillen van inzicht over de sturing? Dat wil zeggen, de inhoudelijke sturing lag bij de TSC als opdrachtgever, en Vlaanderen wilde dat in zijn zuiverheid bewaken. In Nederland liggen politiek en ambtelijk opdrachtgeverschap vaak in elkaars verlengde, waardoor er politieke behoefte bestaat om inhoudelijk mee te sturen. Hoe is dat verlopen?
- ☐ Hoe hebben de bewindslieden het strakke tijdpad en het hoge tempo ervaren? Had het sneller gekund, of had het ook langzamer gemogen?
- ☐ Heeft men de aangeboden denkproducten gemakkelijk kunnen absorberen/verinnerlijken of waren ze veelal te wetenschappelijk/technisch/ambtelijk?
- ☐ Boden die denkproducten een heldere en overtuigende basis om tot afgewogen politiek-bestuurlijke besluitvorming te komen?
- ☐ Wat hebben zij het moeilijkst gevonden: de complexiteit van de materie, de korte voorbereidingstijden, het vinden van een evenwicht tussen de Vlaamse en Nederlandse belangen?
- ☐ Waren en zijn er politiek-bestuurlijke spanningen tussen Vlaanderen en Nederland en zo ja, hadden die invloed op de snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming?
- ☐ Hield de gefaseerde aanpak een risico in wegens onzekerheid van continuïteit van politiek draagvlak in België/Vlaanderen?
- ☐ Wat zouden de bewindslieden nu anders doen wat betreft de inrichting en werkwijze van (de ondersteuning van) de besluitvorming?
- ☐ Hoe ervaren zij de besluitvorming in het Schelde-dossier in het licht van de politieke verhoudingen tussen Vlaanderen/België en Nederland? Hebben andere dossiers daarin een (hinderlijke) rol gespeeld?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de middelen voor de projectorganisatie ProSes (menskracht, budget en bevoegdheden) niet bij de start waren verzekerd maar tijdens de feitelijke werkzaamheden bijeengesprokkeld moesten worden?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de procesinstrumenten van ProSes (projectplan, communicatieplan en probleemschets) niet bij de start gereed waren maar interactief en gefaseerd werden doorontwikkeld tijdens de feitelijke werkzaamheden?
- ☐ Weke rol hebben de politieke partijen gespeeld? Deels vanuit de diverse (parlementaire) commissies, deels vanuit de politieke families?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

Vragen voor de ambtelijke deelnemers

- ☐ Hoe hebben de leden en toegevoegde personen van de TSC, en ambtenaren van het AOS en deelnemende overheden het strakke tijdschema en het hoge werktempo ervaren?
- ☐ Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed ingeschat? Zijn er problemen geweest in die zin dat een partij wel verantwoordelijkheden had maar niet de bevoegdheden om deze ook in te vullen?
- ☐ Wie had de meeste invloed op het vasthouden van dat tijdpad en het tempo: de bewindslieden, de TSC, de OAP, ProSes?
- ☐ Hoe beoordelen de ambtelijke deelnemers de kwaliteit van de Langetermijnvisie en van de Ontwikkelingsschets 2010?
- ☐ Vindt men de gevolgde werkwijze, de beschikbare tijd en de beschikbare middelen adequaat voor het bereiken van de politiek-bestuurlijk gestelde doelen?
- ☐ Hoe oordeelt men over de specifieke juridische aspecten/problemen/vragen rond het maken van de Ontwikkelingsschets 2010 (lex specialis versus het volgen van de procedures per land, PKB, Structuurplan, Verdrag, bestuurlijk-juridische betekenis van de Ontwikkelingsschets 2010, MER, Habitat etc.)? Zijn die aspecten/problemen/vragen beheersbaar gebleken?
- ☐ Zijn er beoogde (tussen)resultaten niet of in onvoldoende mate of van onvoldoende kwaliteit bereikt? Zo ja, welke? En waarom?
- ☐ Zijn er deelnemers afgeknapt? Zo ja, waardoor?
- ☐ Zijn er spanningen geweest? Zo ja, welke en waardoor?
- ☐ In hoeverre is het mandaat dat de bewindslieden in het Memorandum van Vlissingen aan de TSC gaven ervaren als een mandaat en niet als een dictaat?
- ☐ Stond de TSC bij het uitvoeren van dat mandaat voor onmogelijke taken of zaken?
- ☐ Hoe ervaart de TSC de totale set van activiteiten en producten inzake het Schelde-estuarium in het licht van haar bestaan sinds 1948? Tevreden? Moe?
- ☐ Hoe oordeelt de TSC over het feit dat de middelen voor de projectorganisatie ProSes (menskracht, budget en bevoegdheden) niet bij de start waren verzekerd maar tijdens de feitelijke werkzaamheden bijeengesprokkeld moesten worden?
- ☐ Hoe oordeelt zij over het feit dat de procesinstrumenten van ProSes (projectplan, communicatieplan en probleemschets) niet bij de start gereed waren maar interactief en gefaseerd werden doorontwikkeld tijdens de feitelijke werkzaamheden?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

Vragen voor adviserende organen

- ☐ Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed ingeschat? Zijn er problemen geweest in die zin dat een partij wel verantwoordelijkheden had maar niet de bevoegdheden om die ook in te vullen?
- ☐ Hoe ervaren de OAP en het AOS het strakke tijdpad en het hoge tempo?
- ☐ Hoe kijken zij aan tegen de complexiteit van dit proces?

- ☐ Vinden zij dat zij op de juiste wijze aan het proces aangehecht zijn geworden?
- ☐ Hebben zij tijdig kunnen adviseren op basis van adequaat materiaal?
- ☐ Ervaren zij de wijze waarop vervolgens met die adviezen is omgegaan als correct en dienstbaar aan de gestelde doelen?
- ☐ Hebben zij onafhankelijk en naar eigen verantwoordelijkheid kunnen opereren?
- ☐ Zijn er spanningen geweest als adviezen niet, of niet geheel, door de geadviseerde zijn overgenomen? Zo ja, hoe is men met die spanningen omgegaan?
- ☐ Wat zouden zij nu anders adviseren wat betreft de inrichting en werkwijze van de advisering?
- ☐ Hoe ervaren zij de advisering in het licht van de politieke, bestuurlijke, ambtelijke, wetenschappelijke en vooral ook culturele verscheidenheid tussen beide landen?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de middelen voor de projectorganisatie ProSes (menskracht, budget en bevoegdheden) niet bij de start waren verzekerd maar tijdens de feitelijke werkzaamheden bijeengesprokkeld moesten worden?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de procesinstrumenten van ProSes (projectplan, communicatieplan en probleemschets) niet bij de start gereed waren maar interactief en gefaseerd werden doorontwikkeld tijdens de feitelijke werkzaamheden?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

Vragen voor de wetenschappers/onderzoekers

- ☐ Hoe ervaren de wetenschappers/onderzoekers het strakke tijdpad en het hoge tempo? Hebben zij voldoende tijd gehad om wetenschappelijk onderbouwde adviezen te kunnen leveren?
- ☐ Hoe ervaren zij het inkrimpen van het onderzoeksbudget met ongeveer eenderde? Daardoor ontstond de noodzaak keuzen te maken. Zijn er daardoor inhoudelijke en/of wetenschappelijke belangen geschaad?
- ☐ Hebben zij *undue influence* ervaren van hun opdrachtgevers?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de middelen voor de projectorganisatie ProSes (menskracht, budget en bevoegdheden) niet bij de start waren verzekerd maar tijdens de feitelijke werkzaamheden bijeengesprokkeld moesten worden?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de procesinstrumenten van ProSes (projectplan, communicatieplan en probleemschets) niet bij de start gereed waren maar interactief en gefaseerd werden doorontwikkeld tijdens de feitelijke werkzaamheden?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?
- ☐ Voor degenen die de wetenschappelijke studies/onderzoeken begeleidden: Bent u goed geïnformeerd over het onderzoek en werd er rekening gehouden met uw inbreng? Voorbeelden?

Vragen voor belanghebbende (insprekende) partijen, al dan niet vertegenwoordigd binnen OAP

- ☐ Hoe ervaren zij de informatie, communicatie en organisatie van betrokkenheid bij de procesvoortgang?
- ☐ Hebben zij het gevoel dat zij hun belang hebben kunnen inbrengen?
- ☐ Is er naar hun argumenten geluisterd?
- ☐ Was er binnen het OAP, en met ProSes een dialoog mogelijk?
- ☐ Was het achteraf gezien verstandig om mee te doen in plaats van kritisch aan de zijlijn het resultaat af te wachten?
- ☐ Hoe heeft hun achterban het proces ervaren?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

Vragen voor de leden van de projectorganisatie ProSes

- ☐ Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed ingeschat? Zijn er problemen geweest in die zin dat een partij wel verantwoordelijkheden had maar niet de bevoegdheden om die ook in te vullen?
- ☐ Hoe ervaren zij het strakke tijdpad en het hoge tempo? Had het sneller gekund, of had het ook langzamer gemogen? Of gemoeten?
- ☐ Hoe ervaren zij de inkrimping van het budget voor onderzoek en communicatie? Heeft dat geleid tot producten van minder kwaliteit?
- ☐ Hoe ervaren zij de altijd aanwezige neiging van andere partijen om extra doelen en taken bovenop de in Vlissingen afgesproken taakstelling te stapelen? Was het mogelijk om die druk te weerstaan?
- ☐ Hebben zij ooit het gevoel gehad bezig te zijn met een *mission impossible*?
- ☐ Heeft de projectdirectie uitdrukkelijk gevraagd voor meer tijd en middelen als een *conditio sine qua non* voor een beter resultaat?
- ☐ Welke specifieke problemen hebben zich voorgedaan toen men noodgedwongen meerdere sporen tegelijk moest starten om het tijdschema te halen?
- ☐ Hoe oordelen zij over de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de middelen voor de projectorganisatie ProSes (menskracht, budget en bevoegdheden) niet bij de start waren verzekerd maar tijdens de feitelijke werkzaamheden bijeengesprokkeld moesten worden?
- ☐ Hoe oordelen zij over het feit dat de procesinstrumenten van ProSes (projectplan, communicatieplan en probleemschets) niet bij de start gereed waren maar interactief en gefaseerd werden ontwikkeld tijdens de feitelijke werkzaamheden?
- ☐ Heeft de projectdirectie voldoende ruimte gekregen om zorgen en twijfels over haalbaarheid van tijdpad en beoogde kwaliteit aan de orde te stellen bij de TSC, het OAP en de bewindslieden? En ervaren zij de reacties als adequaat?
- ☐ Zijn er opmerkingen te maken over de aanwezigheid van de (wetenschappelijke) disciplines binnen de projectorganisatie? Te veel van de ene of te weinig van andere?
- ☐ Zijn er opmerkingen te maken over de kwantitatieve verdeling van de man-vrouw verhoudingen binnen

de projectorganisatie? Te veel van de ene of te weinig van andere?

- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

Vragen voor de nieuwe projectorganisatie vanaf januari 2005

- ☐ Vinden de leden van de nieuwe projectorganisatie dat ze moeten voortwerken met onvolkomenheden van ProSes?
- ☐ Zo ja, kan dat tijdig worden hersteld?
- ☐ Wat zou men een volgende keer anders doen?

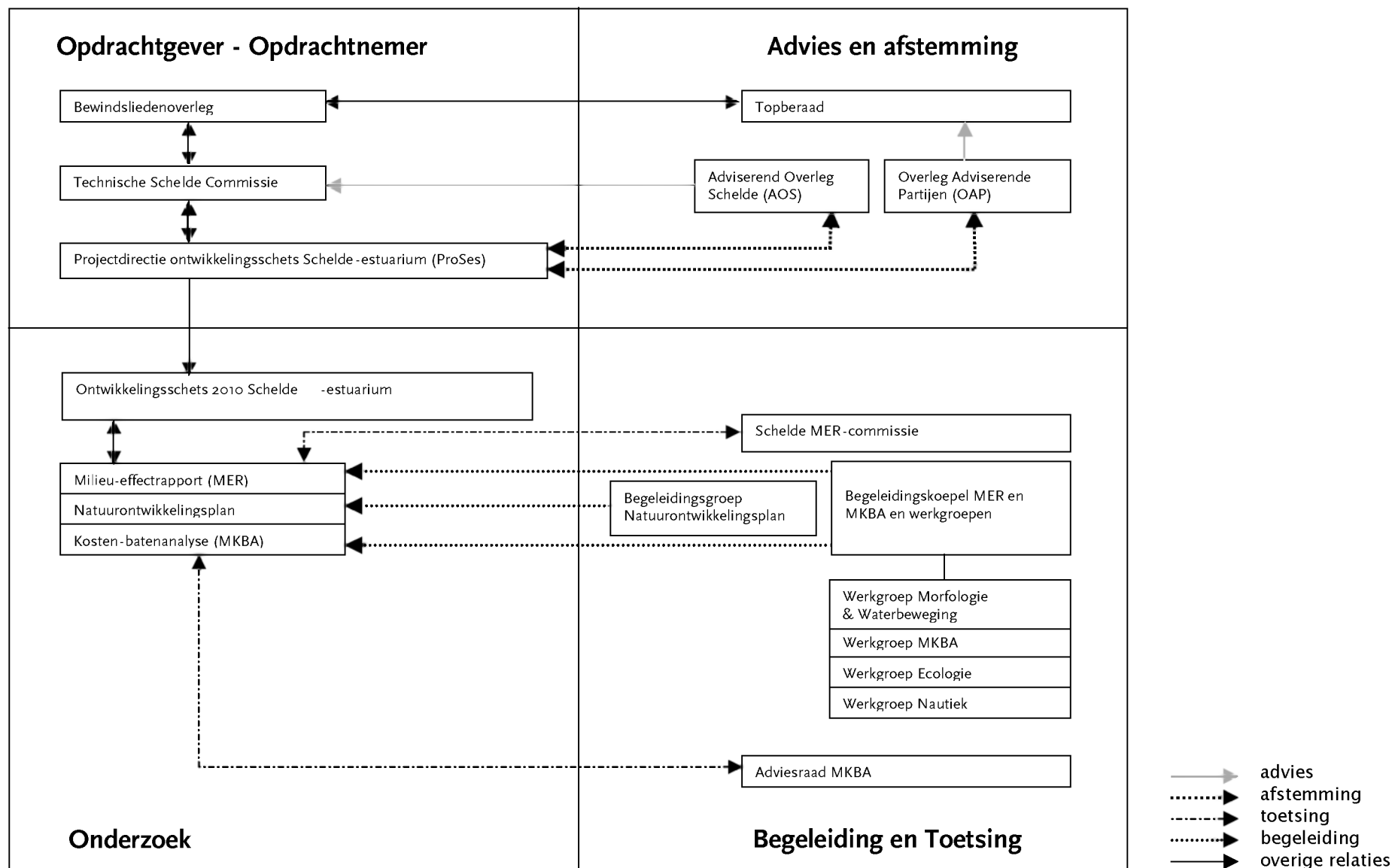
bijlage 7

Relevante personen, partijen, tijdstippen en onderwerpen

Deze tabel schetst wie op welk moment betrokken was bij belangrijke gebeurtenissen.

Persoon/partij	Tijdstip	Onderwerp, actie, reactie
Van den Brande en Kok	17 januari 1995	Tekenen verdrag tweede verdieping Westerschelde.
Van den Brande aan Kok	11 juni 1998	Verzoek aan Kok om nieuwe, derde verdieping.
Kok aan Van den Brande	10 juli 1998	Wil verzoek bekijken in de context van een gezamenlijk op te stellen Langetermijnvisie. Geschat gereed medio 2001, in werkelijkheid maart 2002.
Netelenbos en Stevaert	18 februari 1999	Opdracht aan Technische Scheldec commissie om het werk voor de Langetermijnvisie in gang te zetten.
Verhofstadt en Dewael aan Kok	20 september 1999	Strekking: 'Opschieten svp.'
Kok aan Verhofstadt en Dewael	13 oktober 1999	Strekking: 'Gewoon doen wat Netelenbos en Stevaert afspraken.'
Verhofstadt en Dewael aan Kok	10 november 1999	Tersluiks een hint: 'Dealtje maken? Wij een snelle verdieping, u bevrijd van die loodstarieven?' Geen antwoord.
Verhofstadt en Dewael aan Kok	5 oktober 2000	Strekking: 'Graag snel na 1 januari 2001 besluiten over verdieping.'
Kok aan Verhofstadt en Dewael	1 december 2000	Strekking: 'Gewoon doen wat Netelenbos en Stevaert afspraken. En vergeet de vereiste wettelijke procedures niet.'
Minister V&W	1996	Studieopdracht aan Commissie Westerschelde.
Commissie Westerschelde	1997	Rapport ter voorbereiding Langetermijnvisie.
Technische Scheldec commissie	januari 1999	Opdracht aan wederzijdse administraties om te beginnen aan de Langetermijnvisie. Bestuurlijk bevestigd door Netelenbos en Stevaert in februari 1999.
Technische Scheldec commissie	18 januari 2001	Aanbieding Langetermijnvisie (met daarin de opdracht een Ontwikkelingsschets 2010 te maken) aan Netelenbos en Stevaert.
Stevaert en Netelenbos	5 februari 2001	Tekenen Memorandum van Kallo.
Vlaams parlement	15 mei 2001	Resolutie ter aanvaarding Memorandum van Kallo.
Premier Dewael aan premier Kok	23 mei 2001	Vlaamse regering akkoord met resolutie Vlaams parlement.
Netelenbos aan Stevaert	15 oktober 2001	Standpunt Nederlandse regering aangeboden aan parlement. Tersluiks een hint: 'Wij houden ons aan de afspraken maar zouden graag zien dat u die kwestie van die loodstarieven loskoppelt zodat we daar snel afscheid van kunnen nemen.' Geen antwoord.
Nederlands parlement	20 december 2001	Aanvaarding Memorandum van Kallo.
Technische Scheldec commissie	22 november 2001	Inhoudelijke 'geboorteakte' komt gemeenschappelijke projectorganisatie ProSes.

Persoon/partij	Tijdstip	Onderwerp, actie, reactie
Stevaert, Netelenbos en De Vries	4 maart 2002	Tekenen Memorandum van Vlissingen. Formele instelling bilaterale projectorganisatie ProSes.
Van Zwam en Claessens	29 maart 2002	Directeur en adjunct-directeur ProSes voor het eerst in een vergadering van de Technische Scheldec commissie. Eerste versie van het projectplan voor akkoord verklaard.
Van Zwam en Claessens aan Technische Scheldec commissie	21 mei 2002	Strekking: 'We halen het in Vlissingen afgesproken/opgedragen tijdschema niet, maar we doen ons best.'
Projectplan ProSes	oktober 2002	Definitief projectplan na vele maanden sleutelen gereed.
Probleemschets ProSes	september 2003-april 2004	Definitieve probleemschets gereed.
Peijs en Peeters	11 maart 2005	Tekenen politiek akkoord verdieping Westerschelde en aanpassingen HSL Brussel-Amsterdam.



bijlage 9**Verklaring afkortingen**

ABS	Algemeen Boerensyndicaat	PKB	Planologische Kernbeslissing
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, een directoraat-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	PMR	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
AOS	Adviserend Overleg Schelde, bilateraal ambtelijk adviesorgaan	ProSes	Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen, een directoraat-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	PZC	Provinciale Zeeuwse Courant
BOWS	Bestuurlijk Overleg Westerschelde	RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
BZW	Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging	RO	Ruimtelijke Ordening
CPB	Centraal Planbureau	RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan
DGG	Directoraat-generaal goederenvervoer	RWS	Rijkswaterstaat, Ministerie Verkeer en Waterstaat (Nederland)
DGW	Directoraat-generaal Water	SBZ	Speciale Beschermingszone in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn
EC	Europese Commissie	SIC	Schelde Informatiecentrum
EP	Europees Parlement	SLP	Schelde Landschapspark
EU	Europese Unie	S-MER	Strategische Milieueffectrapportage
EZ	Ministerie van Economische Zaken (Nederland)	TEN	Trans-European Networks
GHA	Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen	TSC	Technische Scheldecommissie, bilaterale ambtelijke samenwerking in het Schelde-estuarium
GOG	Gecontroleerde overstromingsgebieden	V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Nederland)
HBA	Havenbedrijf Antwerpen	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
HID	Hoofdingenieur-directeur	VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
HSL	Hogesnelheidslijn	VRM	Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Nederland)
IN	Instituut voor natuurbehoud	Wageningen UR	Wageningen Universiteit & Researchcentrum
ISC	Internationale Scheldecommissie	WL (Delft)	Waterloopkundig laboratorium (Delft)
KBR	Koninklijke Belgische Redersvereniging	ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
KRW	(Europese) Kaderrichtlijn Water	ZMF	Zeeuwse Milieu Federatie
LEI	Landbouw Economisch Instituut		
LER	Landbouw effectenrapport		
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap)		
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (Nederland)		
LTV(-S)	Langetermijnvisie (Schelde-estuarium)		
MIT	Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (Nederland)		
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse		
MvO	Memorandum van overeenstemming		
NIOO-CEME	Nederlands Instituut voor Ecologie: Centrum voor Estuariene en Mariene Ecologie		
NOP(SE)	Natuurontwikkelingsplan (Schelde-estuarium)		
OAP	Overleg Adviserende Partijen, onafhankelijk bestuurlijk adviesorgaan		
O&M	Onderzoek en Monitoring		
PC	Permanente Commissie		