

Title: **De derde verdieping van de Westerschelde**
Authors: Arwin van Buuren, Lasse Gerrits
This version: pre-press
Originally published in: *Economenblad*, 28(2), 10-13
Date: June, 2005

De derde verdieping van de Westerschelde

Rekenen, maar vooral veel praten

Arwin van Buuren
Lasse Gerrits

Recent is het besluit gevallen over de verdieping van de Westerschelde. Een onderzoek van de auteurs laat zien dat niet alleen een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse maar ook een interactief proces gericht op overeenstemming tussen overheden en stakeholders, hebben bijgedragen aan een breed gedragen en integraal besluit over de toekomst van het Schelde-estuarium.

Van treinen en de Westerschelde

Het waren drukke tijden voor minister Peijs afgelopen najaar en winter. Op het pad van de toch al veelgeplaaide Hogesnelheidslijn (HSL) waren nieuwe obstakels opgedoken. Er bleken plotseling 17 minuten reistijd bijgekomen te zijn op het Vlaamse traject, en eerder gemaakte afspraken over shuttletreinen tussen Breda en Brussel leken op losse schroeven te staan. De Tweede Kamer greep in. Of de minister er even voor wilde zorgen dat de reistijd werd ingekort en dat de shuttletreinen wél zouden gaan rijden. De rails lagen er immers al bijna. En de Tweede Kamer had ook wel een idee hoe de minister de Vlamingen tot de orde kon roepen. Parallel aan de onderhandelingen over de HSL waren Nederland en Vlaanderen ook verwickeld in het opstellen van een akkoord over de verdieping van de Westerschelde. Het Nederlands parlement redeneerde dat de verdieping van de vaargeul door de Westerschelde alleen bij de gratie van Nederlandse goedkeuring zou kunnen plaatsvinden en dat zou een mooi pressiemiddel zijn om het besluit over de HSL positief te doen uitvallen. De Vlaamse minister Vande Lanotte stemde – na intensieve onderhandelingen – in met de eisen van de Tweede Kamer.

Dit voorval laat zien hoe precair de verhoudingen liggen tussen Nederland en Vlaanderen bij grensoverschrijdende dossiers. Het sleutelwoord is hier *economisch belang*. De Nederlandse staat heeft zwaar geïnvesteerd in de HSL en wil graag een debacle als de Betuwelijn voorkomen. De Vlamingen hebben baat bij een verdieping van de Westerschelde zodat de haven van Antwerpen grotere schepen kan ontvangen. Problematisch is echter dat de Westerschelde op Nederlands grondgebied ligt. Het is dus niet verwonderlijk dat in de onderhandelingen door beide landen wordt getracht tot een zo groot mogelijke maximalisatie van opbrengsten te komen.

In dit artikel gaan we in op de vraag hoe de onderhandelingen over de Westerschelde tot een resultaat hebben geleid waar de meeste partijen redelijk tevreden over zijn. Dit heeft ons inziens niet alleen te maken met de positieve uitkomsten van het onderliggende onderzoek, en de overeenstemming die bereikt kon worden over de financiering, maar ook en vooral met het intensieve proces van interactie en overleg tussen overheden en

stakeholders dat resulteerde in een gedeeld besef dat de vele wensen met betrekking tot de Schelde legitiem, maar ook met elkaar te combineren zijn.

De kwestie

De bilaterale discussies over de Westerschelde draaien vooral om de vraag of en hoe de groei van de Antwerpse haven te faciliteren is. In 2000 nam Antwerpen de tweede positie over van Hamburg in Europa en ook in de jaren daarna bleef de haven groeien. Prognoses (CPB en Vito, 2004) laten zien dat de komende jaren meer groei valt te verwachten voor Antwerpen aangezien er meer zal worden getransporteerd over zee.

Er is dus veel aanbod en er is ruimte om het aanbod te verwerken. Maar schepen moeten wel Antwerpen kunnen bereiken en een belangrijke beperking voor de groei van de haven is de beperkte diepgang van de Westerschelde.

Na een eerste verdieping in de jaren zeventig trekt het Gemeentelijk Havenbedrijf begin jaren tachtig opnieuw de stoute schoenen aan en vraagt een verdere verdieping aan bij de Nederlandse beheerder, het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het zal echter tot 1997 duren eer dat de eerste schop de grond ingaat. Hier gaat een weinig verheffende strijd tussen de twee overheden aan vooraf (Meijerink, 1998) waarbij de verdieping uiteindelijk wordt uitgeruild tegen een concessie van Vlaamse zijde over het verloop van het aan te leggen HSL-tracé. Tegen de tijd dat de eerste schop daadwerkelijk de grond in gaat is al duidelijk dat deze verdieping niet ver genoeg gaat en treft het Havenbedrijf voorbereidingen om een nieuwe verdieping aan te vragen.

Het besluit van 1996, dat uiteindelijk met een Lex Specialis door het Nederlandse parlement wordt gelooft, roept veel verzet op. Natuurorganisaties voelen zich gepasseerd, Zeeuwse decentrale overheden voelen zich verkocht aan Vlaamse belangen. Ook Vlaanderen voelt zich bekocht, door de deal die zij heeft moeten sluiten over de Hogesnelheidslijn. En hoewel het pleidooi over de economische noodzaak van het verdiepen solide lijkt te zijn verschijnt in 2000 een zeer kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer en het Vlaamse Rekenhof. De onderzoekers stellen dat de economische onderbouwing van het besluit tot verdiepen wankel is. Er is onduidelijkheid over de vraag of de kosten wel opwegen tegen de opbrengsten. De gebrekkige uitvoering van de kostenraming draagt bij aan de onduidelijkheid over de baten van de verdieping.

Om te voorkomen dat een volgende verdieping weer zo moeizaam tot stand komt spreken beide overheden in 1999 de intentie uit om te komen tot een gezamenlijke Langetermijnvisie (LTV) op het Schelde-estuarium voor een periode van dertig jaar.

In 2001 stelt de Vlaamse-Nederlandse ambtelijke beheerder, de Technische Schelde Commissie, de LTV 2030 vast. Om dit raamwerk te concretiseren wordt in 2002 een projectorganisatie opgericht, genaamd 'ProSes' ('Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium'), die als opdracht krijgt het samengaan van economie, ecologie en veiligheid in de Westerschelde te verankeren in beleid. Als eindproduct wordt een ontwikkelingsschets verlangd (OS2010). De belangrijkste activiteiten van ProSes zijn een onderhandelingstraject met maatschappelijke en bestuurlijke actoren en een traject om te komen tot een gedragen Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) en een Strategische Milieu-Effect Rapportage (S-MER), een MER op hoofdlijnen. Begin 2003 start de projectorganisatie haar werkzaamheden.

Een gedragen Ontwikkelingsschets

Eind 2004 wordt de Ontwikkelingsschets opgeleverd. Deze houdt in dat de vaargeul wordt verdiept tot 13.10 meter, dat 600 hectare natuur zal worden ontwikkeld, dat maatregelen worden genomen ten behoeve van de nautische veiligheid en dat de Zeeuwse decentrale overheden een aantal extra's krijgen voor hun steun aan het beleid.

Belangrijke motivatie voor het gekozen beleid is de onderbouwing middels de MKBA en de S-MER. De MKBA laat zien dat de netto contante waarde van een verdieping tot 2030 bij een disconteringsvoet van 3 procent voor Vlaanderen (in verschillende economische groeiscenario's) tussen de 0,7 en 1,2 miljard euro ligt, en voor Nederland tussen de 0,4 en 0,7 miljard euro.

De S-MER toont aan dat een verdieping naar alle waarschijnlijkheid geen significante effecten heeft op de beschermde natuurwaarden in het estuarium (Nocker et al. 2004).

De Ontwikkelingsschets vormt vervolgens de inzet voor een reeks stevige onderhandelingen tussen Nederland en Vlaanderen. De ministers bereiken na enkele maanden overeenstemming over een *package deal* waarbij de Nederlandse goedkeuring wordt gegeven in ruil voor de eerder genoemde overeenkomst over de HSL. Daarnaast wordt de steun van de provincie Zeeland 'gekocht' met een pakket van 200 miljoen euro aan investeringen in de Zeeuwse regio, waaronder een betere ontsluiting van de Westerscheldetunnel en het oprichten van een sociaal fonds voor werklozen.

Opvallend is dat over de financiering tijdens het proces van totstandkoming van de Ontwikkelingsschets nauwelijks is gepraat. Dit aspect maakte geen onderdeel uit van de opdracht aan ProSes. Tegelijkertijd speelde het op de achtergrond wel een belangrijke rol. Het Nederlandse ministerie van LNV gaf reeds vroeg aan geen geld te hebben voor natuurontwikkeling. De Zeeuwse regio liet doorschemeren dat haar steun aan dit project niet 'gratis' zou zijn. Uiteindelijk werden de financiële onderhandelingen pas na de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets, in het geheim op ambtelijk en politiek niveau gevoerd. Vlaanderen neemt de kosten van de uitvoering van de verdieping op zich en betaalt mee aan de natuurontwikkeling op Nederlandse bodem. Afhankelijk van omstandigheden zoals de ligging ten opzichte van dijken worden de kosten voor natuurontwikkeling geschat op 200.000 tot 400.000 euro per hectare (ProSes, 2004). Nederland draagt maximaal 30 miljoen euro bij aan de uitvoeringskosten van de verdieping. Beide landen dragen de helft bij aan de studiekosten en betalen de kosten van monitoring op hun eigen grondgebied. Door de vraag naar de financiering van het project uit te stellen tot de politieke besluitvormingsfase, werd enerzijds ontspanning in het proces aangebracht. Actoren konden gaan voor de inhoud zonder al teveel zorgen over de vraag 'wie gaat dat betalen?'. Anderzijds zorgde het voor veel onzekerheid over de vraag welke wensen wel en niet gehonoreerd zouden worden en wat over zou blijven van het compromispakket.

Aan het begin van dit artikel werd gesteld dat beide landen grote economische belangen hebben bij grensoverschrijdende dossiers. Men zou kunnen denken dat de positieve uitkomsten van de MKBA en de S-MER en de financiële overeenkomst een belangrijke verklarende factor zijn voor het behaalde succes. Dat is slechts ten dele het geval. Zeker de omstandigheid dat het onderzoek niet aansloot bij de heersende beelden van veel deelnemende partijen maakt het verwonderlijk dat er uiteindelijk weinig twijfels waren over de uitkomsten. Een belangrijke verklarende factor is het *interactieve proces* dat door ProSes is opgezet om te komen tot een breed gedragen Ontwikkelingsschets. Dat proces bestond uit een aantal onderdelen die we zullen langslopen.

Joint fact-finding

De feiten spreken vaak niet voor zich (Van Buuren & Edelenbos, 2004). Het voldoen aan wetenschappelijke kwaliteitscriteria biedt geen garantie dat onderzoek ook daadwerkelijk overtuigt. Het is dus niet vanzelfsprekend dat een correct uitgevoerde MKBA en MER op steun kunnen rekenen en geaccepteerd worden als goede onderbouwing van een besluit.

Voordat het onderzoek van start ging was er weinig overeenstemming tussen betrokken partijen. Het Havenbedrijf van Antwerpen was bij voorbaat sceptisch over het

onderzoek. Ervaringen uit het verleden met Nederlandse onderzoeksinstituten had bij hen het beeld doen postvatten dat dit vaak modelmatige onderzoek vrijwel altijd negatief uitpakte voor hun ambities omdat het te ver van de praktijk zou afstaan en te veel zou uitgaan van behoedzame aannames. Om zich bij voorbaat te wapenen tegen negatieve uitkomsten investeerde het havenbedrijf zelf in kennisontwikkeling door het laten uitvoeren van een marktaandeelonderzoek en het opzetten van een eigen expertteam op het gebied van morfologisch onderzoek.

De Zeeuwse regio en de natuurorganisaties waren bij voorbaat sceptisch over de wijze waarop het onderzoek zou doorwerken in de besluitvorming. Zij vreesden dat bij tegenvallende resultaten het onderzoek gemakkelijk zou worden genegeerd of gebagatelliseerd. Daar kwam nog de vrees bij dat het onderzoek oneigenlijk zou worden beïnvloed vanuit Vlaamse hoek.

ProSes wist te laveren tussen deze gevoelens. Al het onderzoek werd uitgevoerd door een combinatie van Vlaamse en Nederlandse onderzoeksinstituten. Ook werden de deelonderzoeken begeleid door werkgroepen, samengesteld uit experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties en overheden. Het totale onderzoek werd begeleid door een begeleidingskoepel MKBA / S-MER.

Door het betrekken van stakeholders werden de zij in de gelegenheid gesteld hun eigen interesses en beelden in het onderzoek in te brengen. Daarnaast konden zij, door de constante informatiestroom over de inrichting en resultaten van het onderzoeksproces, langzaam meegroeien met het onderzoek. Achteraf kan geconcludeerd worden dat betrokkenheid en deelname leidt tot meer steun voor de onderzoeksresultaten. Actoren zijn eerder overtuigd van de juistheid van onderzoek als zij weten hoe de resultaten tot stand gekomen zijn en als zij het gevoel hebben dat ook met hun onderzoeksinteresses en bedenkingen rekening is gehouden.

Deze aanpak resulteerde er in dat de discussie vooral ging over de te nemen maatregelen en niet over de feitelijke onderbouwing ervan. Slechts incidenteel werd kritiek gehoord op onderzoeksresultaten.

Interactieve besluitvorming

Een interactief proces, waarbij alle stakeholders hun bijdrage kunnen leveren aan het besluit, kan veel onvrede en gebrek aan draagvlak voorkomen (Gerrits & Edelenbos, 2004). ProSes heeft door middel van het creëren van een aantal overlegfora sterk uiteenlopende belangen bij elkaar gebracht en tot op zekere hoogte met elkaar weten te verzoenen, zelfs wanneer deze aanvankelijk onverenigbaar leken.

Zo was het havenbedrijf van Antwerpen zeer sceptisch over de Nederlandse bereidheid om mee te werken aan de groei van haar haven als concurrent van de Rotterdamse haven. Daar tegenover stond weer dat de natuurorganisaties het havenbedrijf van Antwerpen er van verdachten geen enkel respect te hebben voor de natuur. De regionale overheden in Zeeland waren per definitie tegen ingrepen in het estuarium. Zowel het verdiepen als de natuurcompensatie zouden de huidige staat van Zeeland aantasten. En dan de nationale staten zelf: goed nabuurschap is prima maar de nationale belangen zijn uiteindelijk het uitgangspunt.

Gaande het proces worden deze beelden bijgesteld. Het Havenbedrijf en de natuurbeweging gaan steeds sterker inzien dat zij wederzijds afhankelijk zijn. Aan het eind van het proces steunen zij elkaar. En door de intensieve contacten tussen het Havenbedrijf en de Zeeuwse regio ontstaat bij laatstgenoemde meer begrip voor de wensen van Antwerpen. Ook de bilaterale contacten verbeteren. Onderzoeksinstellingen en overheidsorganisaties weten elkaar makkelijker te vinden. Er ontstaat meer begrip voor de wederzijdse wensen en emoties.

De Zeeuwse regio blijft kritisch. Dat geldt zeker ook voor de landbouworganisaties. Het is in het licht van de veronderstelde opbrengsten van interactieve processen interessant te zien dat de landbouworganisaties in het begin niet betrokken zijn in het proces. Dat versterkt het pleidooi voor interactief beleid en laat zien dat rationele overtuiging op basis van cijfers alleen niet voldoende is, zeker niet als dit een bepaalde beroepsgroep direct in haar bedrijfsvoering treft.

Twee opbrengsten uit het interactieve proces springen daarentegen in het oog. De eerste is het toegenomen wederzijds begrip tussen voorheen sterk antagonistische partijen. Het tweede is de mix aan voorstellen die voortvloeide uit de confrontatie van belangen en waarden, met die kanttekening dat de Zeeuwse achterban daar niet van overtuigd werd.

Conclusie

Terugkijkend kan worden gesteld dat de inhoudelijke onderbouwing een belangrijke succesfactor is geweest om te komen tot een besluit over dit controversiële thema. Het is echter een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. De onderbouwing van een besluit in een MKBA en een S-MER kan vanuit het oogpunt van de onderzoeker nog zo solide zijn, als stakeholders niet overtuigd zijn van de vraagstelling en de kwaliteit van de onderbouwing, zal er geen steun zijn. De verdieping van 1997 was gebrekkig onderbouwd in de MKBA, maar dat was niet de enige reden waarom er veel verzet was. Ook omdat stakeholders veel minder waren bij het besluitvormingsproces was er weinig steun voor het beleid. Daar is van geleerd en de relatieve tevredenheid van de stakeholders over het recent genomen besluit laat zien dat de nieuwe aanpak heeft geholpen. Alleen een besluitvormingsproces waarbij stakeholders zowel volwaardig partner zijn in de onderhandelingen, als volledig betrokken worden in het onderzoeksproces, lijkt kans van slagen te hebben in onze complexe netwerksamenleving. In het overlegspoor gaat het zowel om het creëren van gedeelde beelden over problemen en oplossingen, als om het bereiken van 'package deals' die voor alle partijen meerwaarde hebben. In het onderzoeksspoor gaat het om te komen tot een gedeeld inzicht in de werkelijkheid: wat zijn voor iedereen overtuigende uitspraken op basis van het verrichte onderzoek? En bestaat daar consensus over?

Een goede afweging van de kosten en baten en de milieueffecten is een noodzakelijke randvoorwaarde om een beslissing te kunnen nemen voor dit soort projecten. Een verantwoord en geaccepteerd besluit vraagt echter meer dan een goede rekensom. Een interactief onderzoeks- en besluitvormingsproces waarbij stakeholders is onontbeerlijk.

Literatuur

Buuren, M.W. van en J. Edelenbos (2004), Conflicting knowledge. Why is knowledge production such a problem?, *Science and Public Policy*, 31(4) 289-299.

Gerrits, L. en J. Edelenbos (2004), Management of Sediments Through Stakeholder Involvement. The risks and value of engaging stakeholders when looking for solutions for sediment-related problems. *Journal of Soils and Sediments*, 4 (4) 239-246

Meijerink, S. V. (1998), Conflict and cooperation on the Scheldt River Basin; a case-study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997, Delft: Technische Universiteit Delft.

Nocker, L. de, I. Liekens en S. Broekx (2004), Natte natuur in het Schelde-estuarium. Een verkenning van de kosten en baten, Turnhout / Den Haag: VITO, Centraal Planbureau

ProSes (2004) Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Voorstellen voor besluiten, Brussel / Den Haag, september 2004.

Saitua Nistal, R (2004), Verruiming van de vaarweg van de Schelde. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag / Turnhout: Centraal Planbureau, VITO

Over de auteurs

Beide auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Publiek Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam.