

Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium

Rapport Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie

Onderwerp

Evaluatie verdrag Beleid en Beheer

Schelde-estuarium

Datum

19 december 2013

Inhoudsopgave

1	Aanbevelingen	3
2	Agenda voor de toekomst	6
3	Evaluatierapport	11
3.1	Inleiding	12
3.2	Scope van de evaluatie	16
3.3	Bronnen voor evaluatie	18
3.4	Evaluatie inhoud	23
3.5	Evaluatie structuur	37
3.6	Evaluatie instrumenteel	43
3.7	Evaluatie externe betrekkingen	49
4	Bijlagen	58
4.1	Evaluatie onderdeel Toegankelijkheid Nautische effecten van de Scheldeverruiming	58
4.2	Interviews stakeholders	66

1 Aanbevelingen

Op basis van de onderhavige evaluatie zijn ten aanzien van verscheidene doelgroepen aanbevelingen geformuleerd.

Aan het Politiek College van de VNSC:

1. Blijf ook in politiek heikele thema's ageren vanuit de VNSC-lijn
 - Benut hierbij de expertise en het wederzijds begrip die gezamenlijk op expertniveau aanwezig zijn
2. Verantwoord extern de compromissen die gesloten worden en de afwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten

Aan het Ambtelijk College van de VNSC:

3. Blijf investeren in een gezamenlijke, wetenschappelijk onderbouwde kennisbasis die als grondslag kan dienen voor toekomstige besluitvorming
 - Blijf daarbij waakzaam dat gevoerd onderzoek gericht is op werkelijke beleids- en beheersnoden, en dat de onderzoeksresultaten adequaat vertaald worden om hier antwoorden op te bieden
4. Zorg voor voldoende afstemming en terugkoppeling tussen de VNSC en onderzoeks- en beleidstrajecten die niet rechtstreeks via de gemeenschappelijke VNSC-structuren lopen, maar wel van invloed zijn op de VNSC-agenda
5. Bewerkstellig een grotere interne identificering met de VNSC
 - Bevorder een betere wisselwerking tussen de werkgroepen onderling
 - Stimuleer een vlottere informatiedoorstroming tussen de Werkgroep Communicatie en de inhoudelijke werkgroepen
 - Maak de bewindslieden van de VNSC, maar ook de ambtelijke leden en hun medewerkers, bewuster van hun functioneren binnen de VNSC
6. Zorg voor een duidelijk plan van aanpak voor communicatie
 - Bepaal wie belast is met welke communicatie, voor welke doelgroep en met welk doel
 - Besteed bijzondere aandacht aan de verschillen in communicatiestrategie tussen Vlaanderen en Nederland

7. Vorm de Werkgroep Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer om tot een permanente werkgroep met als doel het versterken van de verbinding en informatiedoorstroming tussen de werkgroepen van de VNSC onderling, en met het Ambtelijk College. Laat de Werkgroep Evaluatie instaan voor de volgende zaken:

- Als voorbereidingsteam fungeren voor de vergaderingen van het Ambtelijk College
- De opvolging bewaken van de aanbevelingen geformuleerd in het evaluatierapport
- Een brugfunctie vervullen tussen de verschillende werkgroepen
- De afstand verkleinen tussen projectgroepen en Ambtelijk College

Aan de VNSC als geheel:

8. Stimuleer nauwere banden tussen het Ambtelijk College en het Politiek College

9. Investeer in intensieve samenwerking op werkvloerniveau / expertniveau

10. Blijf gebruik maken van geïntegreerde, grensoverschrijdende projectorganisaties

11. Maak bij toekomstige projecten weer gebruik van een projectarchitectuur, waarin drie elementen aanwezig zijn:

- opdrachtgeverschap bij de VNSC
- uitvoering en procesbegeleiding door een grensoverschrijdende projectorganisatie van de VNSC
- advisering aan de bewindslieden door een onafhankelijk adviesorgaan

12. Zorg voor wederzijds geaccepteerde data inzake kosten, baten en milieueffecten.

13. Maak bij potentieel delicate projecten realistische risicoanalyses van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, en stel een concreet plan van aanpak op voor de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan

14. Ontwikkel een duidelijk afsprakenkader rond het te hanteren instrumentarium om grensoverschrijdende afspraken vast te leggen

- Hanteer zoveel mogelijk het VNSC-besluit dat door het Verdrag wordt aangereikt als instrument voor de vastlegging van grensoverschrijdende afspraken
- Leg tussentijdse besluiten om te komen tot een verdrag vast in besluiten van het Politiek College van de VNSC. Leg in deze besluiten het tijdsschema en de inhoudelijke doelstellingen vast

-
- Veranker besluiten met grote financiële implicaties in een verdrag
 - Werk in een verdrag de elementen met grote grensoverschrijdende financiële implicaties op gedetailleerde wijze uit. Neem bij toekomstige beleidsinitiatieven afspraken op over het tijdsplan van de uitvoering van projecten, de eventuele samenhang tussen verschillende projecten, de bestuurlijke monitoring, de kostenverdeling tussen Nederland en Vlaanderen en de betalingen
15. Zorg voor interne, nationale structuren die de interne besluitvorming kunnen stroomlijnen
16. Heb blijvend aandacht voor maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en communiceer actief rond maatschappelijk beladen thema's.
17. Vul artikel 8 van het Verdrag in door de adviesomgeving te activeren en structureel te betrekken bij de besluitvorming
- Leg de samenstelling en rol (graad van betrokkenheid) van de adviesomgeving vooraf duidelijk vast
 - Betrek burgerinitiatieven op lokale projectbasis
 - Overweeg om in het stakeholdersplatform, naast economie, ecologie en veiligheid, ook sociologische en culturele aspecten te betrekken in het adviseringsproces.
 - Gebruik ook voor toekomstige projecten de methode van joint fact finding
 - Maak goede afspraken met de stakeholders over de betrokkenheid van hun achterban
18. Voer genomen besluiten daadkrachtig en eensgezind uit
19. Hanteer de hiernavolgende Agenda voor de Toekomst als inhoudelijke werkagenda voor de volgende evaluatieperiode

2 Agenda voor de Toekomst

Algemeen

In dit hoofdstuk worden de thema's en projecten in beeld gebracht waarop de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie zich tijdens de volgende evaluatieperiode zal focussen. De invulling van deze inhoudelijke focus heeft plaatsgevonden op basis van de leemtes, noden en behoeften die zijn vastgesteld met het oog op het verder bewerkstelligen van de doelstelling om tot een optimale balans te komen tussen veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid in het Schelde-estuarium.

Onderzoek en Monitoring

De Werkgroep Onderzoek en Monitoring van de VNSC heeft de afgelopen jaren heel wat relevante kennis vergaard en een aantal opmerkelijke evoluties vastgesteld. Rekening houdend met die ontwikkelingen, het Nederlandse Deltaprogramma, en het Vlaamse Baaienproject, wordt een aantal nieuwe thema's voorgelegd.

Concreet gaat het over thema's waarbij een behoefte bestaat voor verdere gezamenlijke verkenning: waterveiligheidsstrategieën Westerschelde, waterveiligheidsbeleid en -instrumentarium, kust en voordelta, waterverdeling en zoetwaterbeheer, maatregelen tegen de toename van de getijslag door menselijke ingrepen, slibhuishouding in het estuarium en het risico op systeemomslag, voorspelling van morfologische effecten op lange termijn t.b.v. sedimentstrategie en tot slot, een visie op natuurontwikkeling met breed maatschappelijk draagvlak. Deze thema's worden verder in het rapport concreter toegelicht. Omdat er sprake is van een sterke interferentie tussen de verschillende onderwerpen, ligt het voor de hand dat er één integraal onderzoeksprogramma ten behoeve van de Agenda voor de Toekomst wordt uitgewerkt.

Capaciteitsstudie

De verdragsdoelstelling om de Scheldehavens optimaal toegankelijk te houden wordt ingevuld door een nieuwe capaciteitsstudie te laten uitvoeren in een samenwerkingsverband tussen de VNSC, de Permanente Commissie (PC) en de Scheldehavens.

Uit deze studie moet blijken of capaciteitsproblemen zijn te voorzien en of deze kunnen worden verholpen door nautische maatregelen. Indien uit de studie blijkt dat dit niet het geval is, dient zich de vraag aan of, en zo ja welke, technische/infrastructurele maatregelen de groei van de havens in de toekomst kunnen faciliteren.

Kanaalzone Gent-Terneuzen

In het kader van het bewerkstelligen van een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens, zal de VNSC zich ook verder toespitsen op het project inzake de verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Tijdens de afgelopen evaluatieperiode werd de verkenningsfase van dit project afgerond. Over de planuitwerkingsfase werd in het Politiek College van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie op 19 maart 2012 een akkoord bereikt. Ter uitvoering van dit akkoord nam de bevoegde Nederlandse minister diezelfde dag een planstudiebesluit. Het besluit gaat uit van een grote zeesluis met als uitgangspunt de afmetingen 427m x 55m x 16m (lxbxd).

De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie is belast met de uitvoering van het planstudiebesluit. De planstudiefase zal ongeveer 2 tot 3 jaar in beslag nemen. De aansturing gebeurt door een Vlaams-Nederlands projectteam ingesteld namens de VNSC. Na de planuitwerkingsfase kunnen de bevoegde Vlaamse en Nederlandse bewindslieden een realisatiebesluit nemen.

Toelichting bij de toekomstige agenda inzake Onderzoek en Monitoring
--

Sinds het einde van het proces voor het gezamenlijk verwerven van de vergunningen voor het verruimen van de Schelde hebben Vlaanderen en Nederland niet meer structureel gewerkt aan een gezamenlijk plan voor de verdere ontwikkeling van het Schelde-estuarium.

Er zijn wel afzonderlijke "planvormingsprocessen" opgestart. Het gaat met name over het project Vlaamse Baaien en het Deltaprogramma, met de ontwikkeling van de lange termijn strategieën voor veiligheid en zoetwater.

De gezamenlijke kennisontwikkeling vanuit de VNSC heeft niet stilgestaan. Hieruit komt een duidelijk beeld naar voren over het ecologisch, fysisch, chemisch en morfologisch functioneren van het Schelde-estuarium, van de Noordzee tot in Gent. Ondanks deze kennis op systeemniveau is het niet mogelijk om nu al te zeggen wat de contouren kunnen zijn van een nieuw ontwikkelingsplan voor het estuarium in zijn geheel, als opvolger van de Ontwikkelingsschets 2010 (OS2010). De nieuwe kennis laat immers zien dat 'een andere organisatie' van alle menselijke ingrepen ruimte biedt voor het beter ondersteunen van de drie functies van de Langetermijnvisie (LTV), maar tot nu toe werden daarbij de Westerscheldemonding, en het zoetwaterbeheer in het gehele stroomgebied te weinig belicht. Om die reden kan gesteld worden dat de tijd rijp is om een aantal gezamenlijke verkenningen uit te voeren dat het gehele Schelde-estuarium omvat en nodig is om de planvormingsprocessen binnen de reeds vermelde kaders volledig te laten zijn.

Waterveiligheidsstrategieën Westerschelde

Op dit moment worden in het kader van het Deltaprogramma aan Nederlandse zijde waterveiligheidsstrategieën ontwikkeld voor de lange termijn (2050 en 2100) voor verschillende klimaatscenario's. Deze strategieën worden gedeeld met Vlaanderen om te komen tot een gezamenlijke invulling van de langetermijnstrategie voor de waterveiligheid van het Schelde-estuarium.

Waterveiligheidsbeleid en -instrumentarium

Aan Nederlandse zijde wordt in het kader van het Deltaprogramma een nieuw instrumentarium voor veiligheid op basis van risico's voor slachtoffers en economische schade verkend, dat mogelijk als nieuw instrumentarium ingezet kan worden voor toekomstig beleid.

Vanuit de gezamenlijke veiligheidsaanpak voor de Westerschelde is het wenselijk deze ontwikkeling in beleid en instrumentarium te delen en op zoek te gaan naar de overeenkomsten en verschillen en te onderzoeken hoe daar in de toekomst mee kan worden omgegaan.

Kust en Voordelta

In het kust- en voordeltagebied Vlaanderen-Nederland zijn er morfologische en ruimtelijke ontwikkelingen die op dit moment worden gedeeld in het operationele beheer en in afstemmingsoverleggen tussen beide landen. Ook vinden er onderzoeken en ontwikkelingen plaats die op de lange termijn gericht zijn en die ook afstemming behoeven, om besluiten die op de korte termijn worden genomen in te passen in mogelijke langetermijnontwikkelingen.

Waterverdeling en zoetwaterbeheer

Zowel in Zeeuws-Vlaanderen als in Oost- en West-Vlaanderen, wordt er veel gebruik gemaakt van het zoetwater dat wordt aangeboden door Schelde, Leie en omliggende polders. De vraag overstijgt het aanbod en is alleen maar stijgende. Vaak wordt vergeten dat het Schelde-estuarium zelf ook een belangrijke klant is van dat zoetwater vanwege de relatie van de zoetwateraanvoer met onder meer de ecologie en slibhuishouding.

Het is wenselijk te onderzoeken of de huidige aanpak van wateroverlast en watertekort in Vlaanderen en Nederland (zo snel mogelijk naar zee via de Kanaalzone Gent-Terneuzen (KGT), Zeebrugge, Bathse Spuikanaal, polderwateringen...) niet aangepast moet worden om beter te kunnen voldoen aan de toekomstige behoeften, zeker met de klimaatwijzigingen in het achterhoofd, en of er criteria kunnen worden opgesteld om de behoeften van de klanten onderling te prioriteren.

Daarnaast zijn er voor een aantal concrete projecten specifieke afspraken gemaakt. Voor het project KGT maakt de zoetwatervoorziening deel uit van de planuitwerkingsfase.

Ook de grensoverschrijdende aspecten van zowel het verziltings- als het waterbergingsproject Volkerak-Zoommeer worden gezamenlijk bekeken binnen de Werkgroep Onderzoek en Monitoring (O&M).

Maatregelen tegen de toename van de getijslag door menselijke ingrepen

Uit het gezamenlijk onderzoek blijkt dat de getijslag ongunstig verandert, zowel in amplitude als in vorm. Er is aangetoond dat deze tendens zich de afgelopen 40 jaar exclusief en blijvend manifesteert stroomopwaarts van Hansweert.

De systeemkennis over het gedrag van getijgolven in inlands exponentieel versmallende estuaria biedt kansen om deze getijgolf te beïnvloeden vanaf de monding. Voor het Schelde-estuarium is dat concreet de zone tussen Hansweert en de lijn Westkapelle-Zeebrugge. Een verdere uitbouw van de systeemkennis is nodig om te komen tot een effectief maatregelenpakket voor de demping van de getijslag.

Slib in het estuarium: wat zijn de condities voor een systeemomslag?

Samenhangend met de veranderingen in de getijslag worden er ook veranderingen in de slibhuishouding geobserveerd. Een vergelijking met andere estuaria leert dat indien deze trend doorzet, zeker in het Vlaams deel van het estuarium, risico's ontstaan voor permanent hypertroebele condities met tal van ongewenste effecten, zoals een toename van baggerwerkzaamheden en negatieve ecologische effecten. Er dient te worden onderzocht hoe lang het duurt voordat het estuarium dergelijke condities zou kunnen vertonen en welke ingrepen (of aanpassingen aan ingrepen) kunnen worden toegepast om deze risico's te verminderen.

Voorspelling van morfologische langetermijneffecten ten behoeve van een sedimentstrategie

In het Schelde-estuarium zijn meerdere spelers aanwezig die actief zandige specie verplaatsen in het kader van onderhoudswerken. Voor het terugstorten van de specie worden vergunningen verleend waarin een stortstrategie wordt vastgelegd op basis van resultaten van langlopende onderzoeken. Controle op de effecten is gewaarborgd door voorzorgsprotocollen en de instelling van een speciale commissie.

Uit de onderzoeken komt naar voren dat er onzekerheidsmarges zijn rond langetermijnvoorspellingen. Dat stelt het vergunningentraject voor (onderhouds)baggerwerken niet alleen bloot aan kritiek, maar maakt ook het toekennen van onderhoudsvergunningen voor een periode van langer dan 5 jaar moeilijk.

Binnen het O&M-onderzoek van de recente jaren zijn er vorderingen gemaakt om met numerieke modellen steeds meer betrouwbare morfologische langetermijnvoorspellingen te

maken. Belangrijk daarbij zijn de significante vorderingen met de opbouw van kennis over het gedrag van zand-slib mengsels. Deze inspanningen dienen volgehouden te worden om met dit numerieke instrumentarium een duurzame sedimentstrategie voor baggeren en storten te ontwerpen die van toepassing kan zijn voor alle gebruikers.

Voor de volgende fase van onderhoud doet zich de vraag voor hoe om te gaan met de bagger- en stortstrategie. In 2010 werd de derde verruiming uitgevoerd. Vanaf de start van de verruiming is een aangepaste, flexibele stortstrategie uitgevoerd, waar plaatrandstortingen deel van uitmaken. Deze stortstrategie is o.a. gericht op het creëren van laagdynamisch ondiep water en intergetijdengebied, vanuit de inzet om een bijdrage te leveren aan natuurherstel in de Westerschelde.

Vanuit de ervaring van de afgelopen jaren blijkt dat het grote kader van het Milieueffectenrapport (MER) voor de derde verruiming nog steeds goed is (het principe van flexibel storten met het bewakingsproces dat daarbij hoort, de totale vergunde hoeveelheden en de vergunde stortzones, de instelling van een onafhankelijke Commissie Monitoring Westerschelde). Daarom zal de huidige stortstrategie de komende jaren worden voortgezet.

Een gedragen visie op natuurontwikkeling

De afgelopen jaren is gebleken dat sommige natuurontwikkelingsprojecten van de OS2010 moeilijk realiseerbaar zijn, ondanks de juridische noodzakelijkheid en/of brede wetenschappelijke consensus over het nut en de noodzaak van deze projecten. Weerstand ontstaat vooral wanneer natuurontwikkeling een bestemmingsverandering van gronden achter de dijk betekent. Om die redenen is het noodzakelijk een visie rond nieuwe natuurontwikkeling te ontwikkelen die de juridische imperatieven weet te combineren met een breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in en rond het Schelde-estuarium.

Integratie van de verkenningen

De bovenstaande verkenningen kunnen niet volgens afzonderlijke trajecten uitgevoerd worden. Daarvoor zijn de relaties tussen deze thema's te nauw verweven.

Een thema zoals 'maatregelen tegen toename getijslag' bijvoorbeeld heeft relaties met de LTV-functies Veiligheid en Toegankelijkheid, maar ook met natuurontwikkeling en slibhuishouding. Om die reden is één gezamenlijk onderzoeksprogramma, nauw opgevolgd door een multidisciplinair team, de meest aangewezen aansturingsvorm. Vanuit dat team kan bekeken worden op welk platform de verschillende onderwerpen behandeld kunnen worden.

Dit team kan daarom het beste opnieuw ressorteren onder de Werkgroep O&M. Er zal een sterke terugkoppeling plaatsvinden van de resultaten van het onderzoek naar de Werkgroep Evaluatie, die belast is met de beleidsmatige coördinatie van de Agenda voor de Toekomst.

3 Evaluatierapport

Het eigenlijke evaluatierapport bestaat uit de volgende onderdelen:

3.1	Inleiding	p. 12
3.2	Scope van de evaluatie	p. 16
3.3	Bronnen voor evaluatie	p. 18
3.4	Evaluatie inhoud	p. 23
3.5	Evaluatie structuur	p. 37
3.6	Evaluatie instrumenteel	p. 43
3.7	Evaluatie externe betrekkingen	p. 49

3.1 Inleiding

Voorgeschiedenis van het Verdrag

Sinds de totstandkoming van het Tractaat van 19 april 1839 wordt tussen Nederland en België, en later Vlaanderen, samengewerkt in het Schelde-estuarium, meer specifiek op het gebied van het nautisch beleid en beheer. In het kader van dit Tractaat werd de Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart ingesteld. Samenwerking in ruimere zin vindt plaats in de Technische Scheldecommissie (TSC), die op 31 januari 1948 werd opgericht tijdens een ministersbijeenkomst in Benelux-kader.

De TSC, waarin hoge ambtenaren zitting hebben, heeft een sleutelrol gespeeld in de vele beleidsmatige discussies over de vaarweg in de Schelde. De samenwerking in deze commissie leidde ertoe, dat op 17 januari 1995 het Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde kon worden ondertekend. De TSC besprak inmiddels meer en meer andere onderwerpen, zoals de veiligheid en de natuurlijkheid van het estuarium. Dat heeft het onderlinge begrip voor wederzijdse zorgen en belangen vergroot tussen Vlaanderen en Nederland.

Voorzien was dat voor de uitvoering van het Verruimingsverdrag van 1995 (de tweede verdieping van de Westerschelde) compensatie nodig was voor de verwachte schade aan de natuurwaarden van het estuarium. Vanwege de maatschappelijke en bestuurlijke discussie over de natuurcompensatie is door de toenmalige Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Westerschelde ingesteld. Deze commissie kreeg de opdracht te zoeken naar oplossingen voor het natuurcompensatiepakket. In augustus 1997 deed deze commissie een voorstel voor een natuurcompensatiepakket, met vooral binnendijkse maatregelen en de aanbeveling om een langetermijnvisie op te stellen, die bij voorkeur betrekking zou moeten hebben op het Vlaamse en het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium.

De Vlaamse minister-president Van den Brande benaderde in 1998 de Nederlandse premier Kok met het verzoek om een derde verdieping van de Westerschelde. Ongeveer gelijktijdig besloot de Nederlandse regering een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium op te stellen en daarbij Vlaanderen te verzoeken deze visie gezamenlijk te ontwikkelen. In deze visie moesten de thema's veiligheid tegen overstromingen, toegankelijkheid van de Scheldehavens en natuurlijkheid van het estuarium, in hun onderlinge samenhang, centraal staan en moesten doelstellingen voor elk van deze thema's worden geformuleerd. Het antwoord van de Nederlandse regering op de Vlaamse vraag was dat een verdere verruiming van de vaargeul alleen in het kader van genoemde gezamenlijke en integrale Langetermijnvisie kon worden gesitueerd. De Vlaamse regering zegde zijn medewerking aan dit project toe.

Nadat de Vlaamse regering had ingestemd met het opstellen van een grensoverschrijdende langetermijnvisie, werd de Technische Scheldecommissie daarmee belast. Op 18 januari 2001 bood de Technische Scheldecommissie de Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV) aan beide bewindslieden aan.

In de LTV wordt een streefbeeld voor de toekomst vastgesteld, dat uitgaat van de doelstelling dat het Schelde-estuarium in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem moet zijn, dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften.

Op 5 februari 2001 sloten de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden te Kallo een Memorandum van Overeenstemming, waarin hoge prioriteit werd toegekend aan de politieke en juridische besluitvorming over de LTV. De Vlaamse en Nederlandse regeringen wisselden, na bespreking van de aangelegenheid in het Vlaamse en het Nederlandse Parlement, op 31 mei 2001 en 15 oktober 2001 standpunten uit, die nauw op elkaar aansloten. In een tweede Memorandum van Overeenstemming (Vlissingen, 4 maart 2002) stelden de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden vervolgens het Streefbeeld 2030 vast, dat als volgt werd samengevat:

"Het beleid moet worden gericht op het in stand houden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en op het optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium. 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 estuarien ecosysteem is gezond en dynamisch;*
- *Nederland en Vlaanderen werken politiek-bestuurlijk en operationeel samen."*

Het Memorandum van Vlissingen bevatte bovendien beleidsmatige randvoorwaarden en elementen voor de toekomstige Vlaams-Nederlandse samenwerking en de opdracht aan de TSC om voorstellen te doen voor grensoverschrijdende samenwerking inzake beleid en beheer in een juridisch kader.

Dat leidde op 25 november 2004 tot de presentatie van de Ontwikkelingsschets 2010, die concrete projecten omvat op het gebied van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid. De Vlaamse en de Nederlandse regeringen stemden op respectievelijk 17 december 2004 en 11 maart 2005 in met de Ontwikkelingsschets 2010.

Op 11 maart 2005 werd ook het Memorandum van Overeenstemming van Den Haag getekend, waarin de bewindslieden afspraken onderhandelingsdelegaties te benoemen met de opdracht een aantal verdragen op te stellen, waaronder dat voor de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 en voor de samenwerking op het gebied van het beleid en beheer. De delegaties begonnen op 4 mei 2005 met hun werkzaamheden.

Op 21 december 2005 werd het Verdrag inzake de samenwerking ten aanzien van het beleid en beheer van het Schelde-estuarium in Middelburg ondertekend, samen met het Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, het Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer en het Verdrag inzake de ontkoppeling van de loodsgelden. De vier verdragen raken en beïnvloeden elkaar. Het verdrag over de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven trad op 30 september 2008 in werking en de drie overige verdragen op 1 oktober 2008.

Het Verdrag Beleid en Beheer in het Schelde-estuarium

Het Schelde-estuarium – het aan getijwerking onderhevige deel van de Schelde, tussen Gent en de monding in zee – vervult vanouds een cruciale plaats in de betrekkingen tussen Nederland en België en, naarmate de federalisering van België vorderde, in de betrekkingen tussen Nederland en Vlaanderen. Zo hebben beide landen belang bij een robuuste kustverdediging in het Scheldegebied, dat sinds de middeleeuwen geregeld ten prooi viel aan zware stormvloed. De toegankelijkheid van de internationale handelshavens in het Schelde-estuarium, met name Antwerpen, Gent, Terneuzen en Vlissingen, die essentieel is voor de economie, wordt steeds meer een zaak van grensoverschrijdend belang. Daarbij is het Scheldegebied een van de weinige resterende natuurlijke estuaria in Noordwest-Europa.

Vlaanderen en Nederland hebben dan ook groot belang bij een duurzaam en evenwichtig beleid, dat gericht is op maximale veiligheid tegen overstromingen, optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens en een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem. Dit verdrag voorziet in de samenwerking tussen beide landen met het doel een gemeenschappelijk beleid en beheer te verwezenlijken. Daartoe werd de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie ingesteld.

Verdragsrechtelijke basis voor de evaluatie

Het Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en beheer in het Schelde-estuarium stelt in artikel 9 dat de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie om de 5 jaar moet nagaan of de doelstellingen van dit verdrag zijn verwezenlijkt. Voorliggend document is de eerste invulling van deze verdragsbepaling.

Eigenlijke uitvoering evaluatie-oefening

De eigenlijke evaluatieoefening werd uitgevoerd binnen een speciaal daartoe opgerichte werkgroep onder de VNSC-koepel, bestaande uit ambtelijke experts. Voorlopig werd deze groep de Werkgroep Evaluatie gedoopt.

Haar werkzaamheden resulteerden in een concept-evaluatierapport. Dit rapport werd in het najaar van 2013 voorgelegd aan het Ambtelijke College en daarna aan het Politiek College van de VNSC. De bewindslieden bieden het rapport nadien aan de parlementen van Vlaanderen en Nederland aan.

3.2 Scope van de evaluatie

Inhoud

De Vlaams-Nederlandse samenwerking is in hoofdzaak gericht op (artikel 3):

- a. Een maximale beveiliging tegen overstromingen
- b. Een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens
- c. Een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem
- d. Onderzoek en monitoring van de fysieke systeemkenmerken

Randvoorwaarde bij de optimalisering van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid is dat de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium in hun natuurlijke dynamiek behouden blijven of hersteld worden.

Aan de hand van de resultaten van onderzoek en monitoring zal worden gezien:

- Waar we staan op weg naar de realisering van de doelstelling van een veilig, toegankelijk en natuurlijk Schelde-estuarium (streefbeeld Langetermijnvisie 2030 Schelde-estuarium)
- Welke vervolgstappen met het oog op de toekomst nodig zijn voor de realisering van deze doelstelling

De evaluatie is niet op projectniveau uitgevoerd (dus geen evaluatie van bijvoorbeeld de projecten van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium), maar op het niveau van de doelstellingen waarop projecten zijn gebaseerd en van de instrumenten die zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren, inclusief de werking van deze instrumenten.

Organisatiestructuur

Ook de huidige organisatiestructuur zal deel uitmaken van de evaluatie. Het betreft (conform artikel 4 Verdrag Beleid & Beheer) de instituties die zijn ingesteld voor de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en bewaking van de doelstellingen van artikel 3 van het Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium. Concreet gaat het over:

- het Politiek College van de VNSC
- het Ambtelijk College
- het Uitvoerend Secretariaat
- de stuur- en werkgroepen

Instrumenteel

De samenwerking tussen het Vlaams Gewest en Nederland staat voorop bij het gezamenlijk realiseren van het streefbeeld van een veilig, toegankelijk en natuurlijk Schelde-estuarium.

Bij de evaluatie worden betrokken:

- hoe de samenwerking verloopt
- de ervaringen met en de effectiviteit van de instrumenten die zijn ingezet om de samenwerking, ook op het vlak van projectmanagement, gestalte te geven
- de juridische vormgeving van de samenwerking (de juridische figuur van het verdrag om afspraken vast te leggen; de mate van concreetheid en bindendheid waarmee afspraken moeten worden vastgelegd e.d.)

De focus zal vooral liggen op de lessen die daaruit dienen te worden getrokken voor de toekomstige werking van de VNSC.

Externe betrekkingen

De evaluatie zal ook betrekking hebben op de manier waarop externe partijen bij de uitvoering van het verdrag betrokken worden (lokale overheden, maatschappelijke organisaties, samenwerkingsverbanden zoals de Internationale Scheldecommissie) en op de wijze van externe communicatie (artikel 8).

Agenda voor de Toekomst

Voor de evaluatie is geïnterviewd welke (nieuwe) ontwikkelingen relevant kunnen zijn op weg naar het streefbeeld van een duurzaam en vitaal Schelde-estuarium. Deze Agenda voor de Toekomst werd al in het begin van dit rapport behandeld.

3.3 Bronnen voor evaluatie

Zoals hierboven beschreven, zal de evaluatie enerzijds terugblikken op de activiteiten en manier van werken uit het verleden, anderzijds zal worden vooruitgeblikt naar de uitdagingen en werkwijze in de toekomst. De informatiebronnen en de input zullen verschillend zijn voor de beide onderdelen:

Terugblik

- Literatuurstudie:

- Rapport Algemene Rekenkamer samen met het Belgisch Rekenhof, 1999 over de verdieping van de Westerschelde en het verdrag dat Vlaanderen en Nederland hierover hebben gesloten in 1995

Om de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te verbeteren hebben Nederland en het Vlaams Gewest in 1995 besloten de vaarweg in de Westerschelde te verruimen. Dit besluit is vastgelegd in een verdrag, dat beide partijen op 17 januari 1995 hebben ondertekend.

Het verdrag bepaalde dat het Vlaams Gewest zorg zou dragen voor de vereiste baggerwerken, en Nederland voor de wrakkenruiming, de oeververdediging en de natuurcompensatiemaatregelen. Deze werkzaamheden vonden voor het merendeel plaats op Nederlands grondgebied.

Het Rekenhof van België en de Algemene Rekenkamer van Nederland hebben van december 1998 tot eind april 1999 gezamenlijk onderzocht in hoeverre de voorbereiding en uitvoering van het verdrag op rechtmatige en doelmatige wijze zijn geschied. In het onderzoek zijn ook de werken op Belgisch grondgebied betrokken.

De belangrijkste aanbevelingen uit dit rapport zijn opgenomen in het evaluatierapport. De Werkgroep Evaluatie stelde vast dat aan veel van deze aanbevelingen invulling is gegeven door het instellen van een gezamenlijke Vlaams-Nederlandse projectorganisatie. Niettemin blijven de aanbevelingen relevant als aandachtspunten om de Vlaams-Nederlandse samenwerking vlot te laten verlopen.

- Rapport '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', 2005, door: Leo Klinkers

Dit rapport evalueert het proces van totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 en de werkwijze en het resultaat van de projectorganisatie ProSes. Het rapport schetst de evolutie die de Vlaams-Nederlandse betrekkingen hebben doorlopen op het vlak van het beleid en beheer van het Schelde-estuarium. De instelling van de Technische Scheldecommissie (TSC) in 1948, de voorloper van de huidige VNSC, vormde de basis voor het normaliseren van de relaties rond de Schelde.

Een nieuw omslagpunt vond plaats aan het einde van de jaren negentig. Terwijl op basis van een bilateraal verdrag de tweede verdieping van de Westerschelde werd uitgevoerd, besloten de betrokken bewindslieden om de Technische Scheldecommissie te vragen een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium te ontwerpen.

Na de vaststelling van het Streefbeeld 2030 door de bewindslieden, werd een gemeenschappelijke projectorganisatie opgericht met als opdracht een Ontwikkelingsschets 2010 te ontwerpen die eind 2004 gereed moest zijn voor politieke besluitvorming. De kern van de projectorganisatie werd gevormd door een driehoek bestaande uit de TSC, ProSes en het Overleg Adviserende Partijen, een orgaan dat bij het ontwerp van de Ontwikkelingsschets 2010 advies uitbracht aan de bewindslieden en bestond uit vertegenwoordigers van de publieke en private sector en maatschappelijke organisaties.

Het rapport analyseert de werking van elk van die onderdelen en de wisselwerking tussen de onderdelen. Dat levert waardevolle inzichten op over welke elementen succesvol geweest zijn in het proces van totstandkoming van de Ontwikkelingsschets. De Werkgroep Evaluatie heeft op basis daarvan elementen gedestilleerd die ook waardevol zijn in de actuele context van de VNSC en relevant zijn voor toekomstige beleidsvoering.

- Leven met water. ICES-KIS 'Grenzen aan publieke participatie bij waterbeheer', 2006, door: Maarten Poorter

In dit rapport wordt de Ontwikkelingsschets 2010 als casus gebruikt om onderzoek te doen naar de organisatie van publieke participatie bij waterbeheer. Specifiek wordt ingezoomd op hoe de participatie gelopen is tijdens het totstandkomingstraject van de Ontwikkelingsschets. Voor de auteur was het hoofddoel van deze analyse het verkrijgen van inzicht in de grenzen aan publieke participatie bij de grote actuele wateropgaven, en meer specifiek de wijze waarop deze grenzen zich manifesteren bij politiek, beleidsmakers, beheerders, maatschappelijke organisaties en burgers. Waar houdt de mogelijkheid of wenselijkheid van participatie vanuit het perspectief van deze groepen op, en wat zijn hiervoor de redenen? Welke van deze grenzen kunnen we misschien slechten, welke moeten we accepteren, welke willen we respecteren? De bedoeling van de auteur is om deze inzichten bruikbaar te maken voor de praktijk, onder andere in de vorm van praktische handreikingen.

De auteur maakt een relevante beschouwing over het mandaat dat vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen al dan niet hadden van hun achterban toen ze deelnamen aan het opstellen van de Ontwikkelingsschets 2010. Mandaat lijkt iets vanzelfsprekends, maar is mogelijk een invloedrijke factor geweest bij de problematiek rond de uitvoering

van het natuurluik. Daarom heeft de Werkgroep Evaluatie deze beschouwing meegenomen in haar rapport.

- Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen/Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn, 2007 Ruimtelijk Planbureau; door: Jochem de Vries (UvA), Arjan Harbers en Femke Verwest

Dit rapport bestudeert de samenwerking tussen Nederland en België/Vlaanderen op basis van 3 casussen: de derde verdieping van de Schelde, de besluitvorming rond de tracékeuze voor HSL-Zuid en de IJzeren Rijn. De samenwerking rond de derde Scheldeverdieping wordt beschouwd als de meest succesvolle van de drie projecten die werden bestudeerd. De studie van het Ruimtelijk Planbureau richt zich op de periode tot aan de ratificatie van de Scheldeverdragen.

Het rapport doet op basis van een vergelijkende analyse een aantal algemene aanbevelingen voor samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland in grensoverschrijdende projecten:

- Nederland en Vlaanderen zouden moeten werken aan een beter inzicht in hun gemeenschappelijke belangen. Een gericht Vlaams-Nederlands onderzoeksprogramma zou daarin kunnen voorzien
- Met name voor het creëren van een gemeenschappelijke feitenbasis – die onder andere vaak ontbreekt doordat een gemeenschappelijke bestuurlijke context ontbreekt – is samenwerking essentieel. In die samenwerking moeten met name experts worden betrokken, die wat verder afstaan van de feitelijke onderhandelingen door politici en de ambtelijke top
- De belangrijkste afspraken over grensoverschrijdende projecten in de verschillende fasen van het proces worden bij voorkeur vastgelegd in verdragen
- Onbekendheid met elkaars politiek-bestuurlijke context vormt een goede voedingsbodem voor misverstanden. De politieke en ambtelijke contacten tussen Nederland en Vlaanderen moeten daarom worden versterkt. Een naar het voorbeeld van de TSC georganiseerde Nederlands-Vlaamse commissie voor infrastructuur en transport zou daarvoor nuttig zijn

De samenwerking rond de Schelde kreeg in dit rapport een overwegend positieve beoordeling op bovenstaande punten. De aanbevelingen zijn meegenomen in het evaluatierapport en zijn verder getoetst aan de actuele samenwerking in de VNSC. Op basis daarvan heeft de Werkgroep Evaluatie een aantal aandachtspunten geïdentificeerd waar de VNSC in de toekomst nog sterker op kan inzetten.

- Verdrinken in (ont)polderen 2010 Universiteit Utrecht, afstudeerscriptie Aster van Tilburg

Deze scriptie focust op het managen van 'identiteitsgevoelige strijdpunten', zoals voor Zeeuws-Vlaanderen de ontpoldering van de Hedwigepolder. Volgens de auteur van deze scriptie kunnen dergelijke heikele kwesties in zekere mate 'gemanaged' worden.

Zij is van oordeel dat bij dergelijke identiteitsgevoelige strijdpunten een andere benadering gehanteerd moet worden dan bij de traditionele beleidsvoering, die vooral kijkt naar rationele argumenten en definieerbare belangen. Belangrijk is volgens haar dat bij het beleidsvormingsproces actief gekeken wordt naar emotionele onderstromen in de samenleving die te maken hebben met identiteit. Op die manier kunnen identiteitsgevoelige strijdpunten in een vroeg stadium erkend en herkend worden. Dat betekent dat er in het stadium van beleidsvorming al plaats moet zijn voor identiteitsgevoeligheid. Bovendien acht de auteur het uitermate belangrijk dat er in een actief beleidsvormingsproces niet alleen plaats is voor belangenvertegenwoordigers, maar dat er ook actief contact wordt gezocht met burgers die hun identiteit mogelijk bedreigd zien door een bepaalde maatregel.

Deze scriptie is voor de Werkgroep Evaluatie relevant omdat de uitvoering van het natuurluik uit de Ontwikkelingsschets langs Nederlandse zijde het grootste pijnpunt is geweest bij de uitvoering van de Scheldeverdragen. Onderzoeken welke factoren daarin meespeelden en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden voor de beleidsvoering in de toekomst, is bijgevolg belangrijk.

- Studie (dissertatie) 'Leerzame complexiteit. Debatteren en informeren over de toekomst van het Schelde-estuarium', 2012, door: Annemiek Verhallen (met aanvulling van Wim van Densen)

Dit is een studie naar het debat over de toekomst van het Schelde-estuarium. Een toekomst waarin de haven van Antwerpen toegankelijk blijft voor grote, diepstekende containerschepen, waarin de bevolking zich veilig weet tegen overstromingen en waarin het estuarium zo natuurlijk mogelijk is.

Als proces was het debat in het Nederlands-Vlaamse stakeholdersoverleg, het OAP, in 2003 en 2004 een succes. Dit debat, en het meer publieke en politieke debat sindsdien, leunde zwaar op de informatie in de milieueffectrapportages uit 2004 en 2007 met hoofdstukken over bodem, water en natuur. En dan blijkt dat de veelheid aan nieuwe en complexe informatie bij zo'n grootschalig project vraagt om een meer gestructureerde informatievoorziening dan nu het geval was. Er valt dan ook beter te anticiperen op de weerkerende discussies in het debat over effecten, onzekerheden, natuurlijkheid en significantie. Wat dat betreft viel er veel te leren van het debat over de toekomst van het Schelde-estuarium, zowel naar proces als naar inhoud, en was er sprake van een leerzame complexiteit.

Complexiteit is inherent aan watervraagstukken als die voor het Schelde-estuarium. In die zin waren het debat en de informatievoorziening in de afgelopen 10 jaar wel degelijk leerzaam. Ze lieten zien –zoals hier ook aanbevolen– dat het verstandig is om beter te anticiperen op terugkerende elementen in een dergelijk debat en om de informatie voor dat debat creatiever vrom te geven, afgestemd op de deelnemers en op zowel het debat binnen als buiten een multistakeholdersplatform (MSP).

-
- Deskstudie
 - De voorliggende resultaten van het uitgevoerde onderzoek en de bijhorende monitoring (inclusief analyse van deze resultaten)
 - Bevraging van de stakeholders door de adjunct-secretaris-generaal van de Benelux over hun beeld van de VNSC

Vooruitblik op de toekomst

- Verwerking resultaten van het onderzoek Veiligheid en Toegankelijkheid
- Input nieuw beleid:
 - Veiligheid (vergelijking Vlaanderen-Nederland overstromingsbeleid en methodieken)
 - Economie/toegankelijkheid (project KGT; toegankelijkheid Westerschelde)
 - Natuurlijkheid
 - Zoetwatersituatie
 - Kust en voordelta (overlap Zuidwestelijke Delta en Vlaamse Baaien: focus op maatregelen in het mondingsgebied)

De evaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van de omschreven onderdelen: 'inhoud', 'structuur', 'instrumenteel', 'externe betrekkingen' en 'nieuwe ontwikkelingen'.

Voor de onderdelen 'inhoud', 'structuur', 'instrumenteel' en 'externe betrekkingen' wordt teruggeblikt naar het verleden, met de bedoeling om daar nuttige aanbevelingen uit te destilleren voor de toekomst.

Voor het onderdeel 'nieuwe ontwikkelingen' wordt, grotendeels op basis van de resultaten van onderzoek uitgevoerd in het kader van de Werkgroep O&M, bekeken wat de mogelijkheden zijn voor nieuw beleid in de toekomst. Er wordt niet alleen aandacht besteed aan veiligheid en natuurlijkheid, maar ook aan economie/toegankelijkheid, zoetwaterproblematiek en kust en voordelta.

3.4 Evaluatie inhoud

Evaluatie functioneren Schelde-estuarium, op basis van onderzoek en monitoring
--

Inleiding

Zoals in de 'Scope van de evaluatie' is weergegeven, beziet dit hoofdstuk aan de hand van de resultaten van onderzoek en monitoring:

- Waar we staan op weg naar de realisering van de doelstelling van een veilig, toegankelijk en natuurlijk Schelde-estuarium (streefbeeld LTV 2030 Schelde-estuarium)
- Welke vervolgstappen met het oog op de toekomst nodig zijn voor de realisering van deze doelstelling

Er is voor gekozen om de evaluatie niet op projectniveau uit te voeren (geen evaluatie van de projecten van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium), maar op het niveau van de doelstellingen waarop de projecten zijn gebaseerd en de instrumenten die zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren.

Sinds het in werking treden van het Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium is veel werk verzet op het gebied van onderzoek en monitoring. De structuur van de VNSC-werkgroep Onderzoek en Monitoring (O&M) is aangepast aan de thema's die nu spelen en kan flexibel ingezet worden voor toekomstige agendapunten, en door het instellen van de stuurgroep O&M kunnen het onderzoek en de monitoring sneller aangestuurd worden (voor meer informatie wordt verwezen naar de website www.vnsc.eu).

Op het gebied van onderzoek werd in 2011 duidelijk dat de studies in het kader van de projectgroepen Veiligheid, Toegankelijkheid (was gericht op de slibhuishouding) en Zandhuishouding beter als één geheel benaderd zouden worden. Zo kwam één groot onderzoeksprogramma Veiligheid en Toegankelijkheid tot stand waarin de actuele beleids- en beheersvragen geformuleerd werden. Voortbouwend op de kennis die de jaren daarvoor werd vergaard, is in 2011 en 2012 veel vooruitgang geboekt inzake het verkrijgen van overkoepelende inzichten op het gebied van het fysische systeem van het Schelde-estuarium. Deze inzichten zijn noodzakelijk om de beleids- en beheersvragen die geformuleerd werden, adequaat te beantwoorden.

In 2013 zijn de rapporten van het onderzoeksprogramma Veiligheid en Toegankelijkheid beschikbaar gekomen. Daarnaast heeft onderzoek binnen de projectgroep Natuurlijkheid de voorbije jaren stappen voorwaarts gemaakt, o.a. op het gebied van leefomgeving (ecotopen) en draagkracht van het systeem.

Op het Schelde-symposium van 12 oktober 2012 is een overzicht gepresenteerd van de recent opgedane kennis binnen de Werkgroep O&M (zie ook de hand-outs van dit symposium op <http://www.vnsc.eu/uploads/2012/10/handout-symposium.pdf>).

Op het gebied van monitoring zijn de voorbije jaren inspanningen geleverd om de data van het geïntegreerde monitoringsprogramma centraal te verzamelen en beschikbaar te maken. In de Ontwikkelingsschets 2010 is besloten tot een periodieke evaluatie van het gehele systeem van het Schelde-estuarium. De VNSC heeft geopteerd voor een zesjaarlijkse evaluatiecyclus. Deze evaluaties zullen telkens de vergelijking maken met de uitgangssituatie in 2009 (voor de start van de derde verruiming).

De laatste 3 jaar werd er gewerkt aan een aantal basisrapporten die onmisbaar zullen zijn voor het opstellen van de zesjaarlijkse evaluaties. Er is een 'Evaluatiemethodiek Schelde-estuarium' opgesteld die bepaalt hoe de evaluaties precies moeten verlopen en welke 'communicatie-indicatoren' beoordeeld moeten worden. Op basis van deze evaluatiemethodiek is nu het 'T2009-rapport Schelde-estuarium' opgesteld, waarin de situatie in 2009 met de historische trends wordt beschreven en het functioneren van het systeem wordt beoordeeld.

De eerste zesjaarlijkse evaluatie zal de periode 2010-2015 bestrijken en zal uitgevoerd worden in 2016. Het zijn deze zesjaarlijkse evaluatierapporten die antwoord zullen geven op de vraag "Waar staan we op weg naar de realisering van de doelstelling van een veilig, toegankelijk en natuurlijk Schelde-estuarium (streefbeeld Langetermijnvisie 2030 Schelde-estuarium)?" In deze eerste evaluatie van het Verdrag Beleid en Beheer Schelde-estuarium kan dus nog geen volledig beeld geschetst worden.

In latere evaluaties zullen de Schelde-indicatoren gebruikt worden om te bezien in hoeverre de doelstelling van een veilig, toegankelijk en natuurlijk Schelde-estuarium werd behaald (zie <http://www.scheldemonitor.be/indicatoren.php>).

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten in de werking van het Schelde-estuarium geschetst. De resultaten die de voorbije periode geboekt werden, maken duidelijk op welke specifieke gebieden er de komende jaren nog verder onderzoek nodig is. Dat wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk samengevat.

Op basis van deze informatie is in het hoofdstuk 'Agenda voor de Toekomst' benoemd welke vervolgstappen de komende periode gezet moeten worden om, in samenhang met de resultaten van de zesjaarlijkse evaluatie, de doelstelling van de langetermijnvisie te bereiken.

De voorbije jaren is een aantal projecten van de Ontwikkelingsschets 2010 gerealiseerd. De verruiming werd in 2010 verwezenlijkt, waarmee de toegankelijkheid van het estuarium sterk verbeterde. Het geactualiseerde Sigmaplan, met o.a. het dijkenprogramma, ligt goed op koers. Het geeft invulling aan een betere veiligheid tegen overstromingen en aan de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van Natura 2000 voor de Zeeschelde.

Voor het natuurherstel in de Westerschelde is de uitvoering vertraagd. Inmiddels is de procedure voor de ontpoldering van de Hedwigepolder opnieuw gestart met het ter visie leggen van het Ontwerp Rijksinpassingsplan (augustus 2013). Realisatie wordt verwacht in de periode 2016-2019. Verder lopen er voorbereidingen voor natuurherstel in het middengebied en in de monding (uitbreiding Zwin).

Evaluatie fysisch functioneren

Deze evaluatie beschrijft de ontwikkelingen aangaande het fysisch functioneren van het estuarium. Dat omvat zowel de evolutie van het estuarium zelf als de voortgang in de kennis en het begrip van het systeem. De verbeterde systeemkennis is het resultaat van intensieve Vlaams-Nederlandse samenwerking. Hierbij is flinke vooruitgang geboekt in het registreren en begrijpen van (veranderingen in) het estuarium. De observaties kunnen ook beter in historisch perspectief worden geduid, zodat er een beter beeld is van de 'eigen' evolutie van het estuarium en hoe deze samenhangt met 'menselijk ingrijpen'.

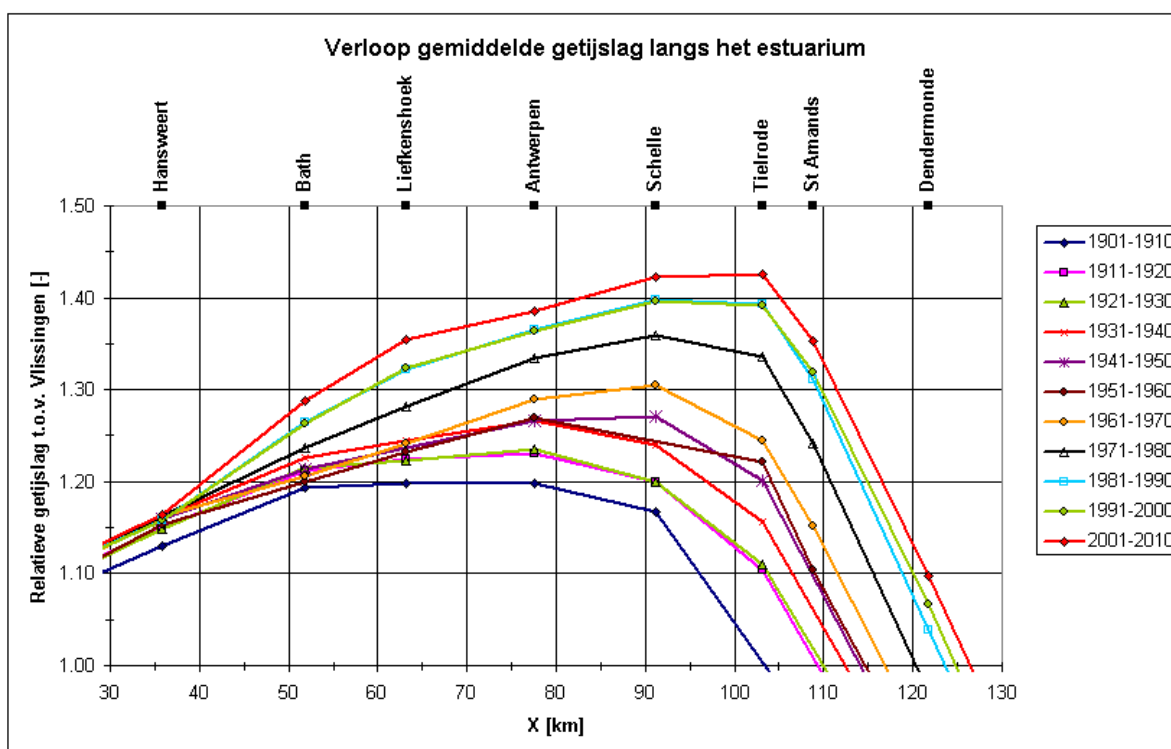
Het fysisch functioneren wordt eerst besproken voor het Schelde-estuarium in zijn geheel, daarna voor de vier zones: mondingsgebied, Westerschelde, Beneden-Zeeschelde en Boven-Zeeschelde.

Geheel estuarium: veranderingen in getij en bodem

Het Schelde-estuarium is een samenhangend systeem. Dat geldt voor water, sediment, flora en fauna. Het belangrijkste fysische aspect waarin deze samenhang naar voren komt, is het getij. Elke dag komt de getijgolf twee maal het estuarium binnen en zorgt zo voor de karakteristieke estuariene omstandigheden. Hoe dat gebeurt, hangt af van de bodemligging, die zelf ook weer verandert door de getijstromingen.

De bodemligging en de wijze waarop het getij zich voortplant door het estuarium zijn bepalend voor de drie functies van de langetermijnvisie. De ontwikkeling van hoogwaterstanden en de bodem bij de waterkeringen zijn belangrijk voor de *veiligheid*. De *bevaarbaarheid* hangt af van de diepte van de vaarweg (geulen en drempels) en de getijvensters (periode waarin voldoende hoogwater optreedt), en wordt beïnvloed door dwarsstromingen. De *ecologische rijkdom* van het Schelde-estuarium hangt samen met de verschillende leefgebieden (slikken, schorren, platen en kleine en grote geulen). Afhankelijk van grootte, ligging ten opzichte van hoog- en laagwater, optredende stroomsnelheden en waterkwaliteit bieden ze ruimte aan kenmerkende plant- en diersoorten. Belangrijk is de afwisseling (mozaïek) van leefgebieden en de aanwezigheid van gradiënten (zoet-zout, hoog-laag, veel of weinig slib, ...).

De invloed van het getij in het Schelde-estuarium neemt al heel lang toe. Dat is te zien in figuur 1, die de ontwikkeling van de versterking van de getijslag (verschil tussen laag- en hoogwater) langs het estuarium en in de tijd laat zien. Door de vergelijking met Vlissingen wordt vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de toename is veroorzaakt door veranderingen in het estuarium en niet door veranderingen op zee. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen de stroming tijdens eb en vloed veranderd, waardoor transporten van zand en slib ook weer wijzigden.



Figuur 1: De verandering van de getijslag tijdens de laatste eeuw, van west naar oost langs de Schelde. De piek is hoger en meer landinwaarts.

Recent onderzoek bevestigt dat de vergroting van de getijslag wordt veroorzaakt door zowel het vaargeulbeheer als de 'opsluiting' van het estuarium tussen zijn dijken. De toename van de inhoud (meer water, minder sediment) versnelt deze trend, evenals de zeespiegelstijging. Samen met de getijslag veranderen ook andere kenmerken van het getij, zoals het verschil tussen de waterstanden en stromingen in de hoofd- en de nevengeul. Dit geheel stuurt een aantal trends in de bodem die we kunnen zien: verder verruimende geulen, verhogende intergetijdengebieden en een beperktere (grootschalige) morfologische dynamiek (zie Westerschelde). Ook lijkt het of er tegenwoordig meer slib stroomopwaarts wordt getransporteerd (zie Zeeschelde).

De algemene volumeontwikkeling in het estuarium wordt momenteel meer bepaald door de mens (stortstrategie) dan door de natuurlijke sedimentverplaatsingen. Het oostelijk deel van de Westerschelde is de afgelopen decennia ruimer geworden door het verplaatsen van gebaggerd materiaal naar het westen, verdiepingen en zandwinning. De meeste stortplaatsen liggen namelijk westelijk van de baggergebieden.

De effecten van zeespiegelstijging zijn in vergelijking daarmee beperkter. Het effect op lange termijn is wel relevanter en vergelijkbaar met een verdieping. Dat manifesteert zich weer als een verdere toename van de getijslag, tenzij de bodem met de verandering meegroeit. Dat is een belangrijke reden om het principe 'behoud van sedimentvoorraden' (zoals dat ook voor de kustzone wordt gehanteerd) ook op het Schelde-estuarium van toepassing te laten zijn.

Mondingsgebied

De monding van de Westerschelde is eigenlijk de buitendelta van het estuarium. Ze is fysisch vergelijkbaar met de Voordelta en vormt daarmee een aaneengesloten geheel. Ook de monding is aangewezen als Natura 2000-gebied. Door haar vorm draagt ook de monding bij aan een toename van de getijslag vanuit zee, van bijna een halve meter. Het belang van het sedimenttransport van de monding naar de Westerschelde is klein. In het mondingsgebied hebben zich de laatste tien jaar geen in het oog springende veranderingen voorgedaan.

Westerschelde (behoud meergeulensysteem)

De LTV heeft het behoud van het meergeulensysteem als uitgangspunt. De motivering hiervoor is dat dit onder andere meer vrijheidsgraden voor het beheer geeft dan een 'verdronken' of 'verland' ééngeulensysteem. Een meergeulensysteem is op zeer lange termijn (meer dan 200 jaar) waarschijnlijk niet stabiel, maar kent, door de combinatie van ingrepen en gematigde zeespiegelstijging toch een schijnbaar evenwicht, waarin het estuarium nu verkeert.

Historisch perspectief en de daaruit voortvloeiende 'eigen' evolutie

Bij de ontwikkeling van het Schelde-estuarium spelen menselijke ingrepen al honderden jaren een sturende rol (denk aan inundaties, inpolderingen, bedijkingen). In combinatie met natuurlijke opslibbing van de intergetijdengebieden ontstond in de loop van de eeuwen steeds meer de voor estuaria kenmerkende trompetvorm. Een meergeulensysteem bleef aanwezig waar de ruimte tussen de dijken (die de externe harde begrenzing van het estuarium zijn) voldoende is voor elkaar ontwijkende eb- en vloedgeulen.

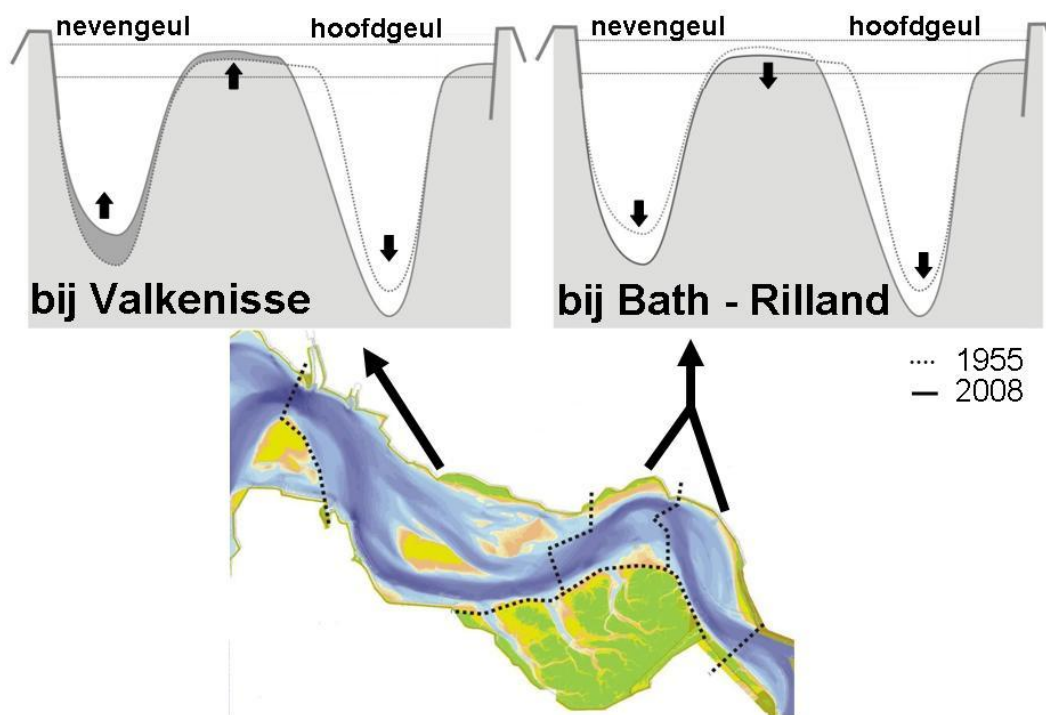
De ontwikkeling van de Westerschelde is relatief 'jong' op de tijdschaal van estuaria. Hierbij hebben de geulen eerder de dijken gevolgd dan omgekeerd. Hier komt bij dat de geulen in hun beweging beperkt worden door harde lagen in de ondergrond. De Westerschelde is dus feitelijk ingebed in een systeem van harde zijkanten, zowel bij de dijk als (deels) langs de geulen zelf.

Als gevolg daarvan zijn er de afgelopen eeuw keuzes gemaakt in het vaarwegbeheer. Dat leidde tot de huidige ligging van de hoofdgeul, inclusief bijbehorend drempelonderhoud. Momenteel beperken dus zowel de vaarwegligging en de harde lagen (beiden intern) als de dijken (extern) de bewegingsruimte voor (grootschalige) morfologische dynamiek.

Tegelijkertijd met de bovenstaande ontwikkelingen heeft de Westerschelde vrijwel voortdurend een toename van de waterinhoud gekend. Voor het westelijk deel lijkt dit voornamelijk veroorzaakt te zijn door de toegenomen getij-indringing en voor het oosten in de eerste plaats door het morfologisch beheer (combinatie baggeren, storten en zandwinning).

Laatste decennia: veranderingen in geulen en intergetijdengebieden

Er vonden de afgelopen decennia structurele wijzigingen plaats in de omvang en structuur van platen en geulen. De hoofdgeulen zijn ruimer geworden (figuur 2). Het daaruit verdwenen sediment is verwijderd (zandwinning), in de nevengeulen beland of op intergetijdengebieden gekomen. Hierbij kwamen de hoogste delen van de platen steeds verder boven 'hoog water' uit en overstroonden ze daardoor minder vaak (zoals bij Valkenisse, linkerzijde figuur 2). De uitgevoerde plaatrandstortingen worden mede daarom nauwgezet in de gaten gehouden.



Figuur 2: Voorbeeld van de ontwikkelingen en de verschillen per deelgebied gedurende laatste halve eeuw. Bij Valkenisse zijn de platen verhoogd en is de nevengeul verondiept. In het gebied ten oosten daarvan zijn de platen bijna verdwenen en is ook de nevengeul dieper geworden.

Ook de zogenaamde kortsluitgeulen nemen af. Deze geulen vormen een belangrijk deel van de habitat 'ondiep water' en deze afname verkleint de foerageermogelijkheden voor steltlopers langs de waterlijn. Zeer waarschijnlijk is het opvullen en verdwijnen van de kortsluitgeulen een zichzelf versterkend proces. Kortsluitgeulen lijken niet vanzelf opnieuw te ontstaan. Ook is er sprake van een relatieve afname van het deel van de platen waar de stroomsnelheden lager zijn. Deze laagdynamische plaatdelen gelden als ecologisch waardevoller. Een vergelijkbare ontwikkeling speelt ook op de slikken.

De ontwikkelingen van de laatste decennia zijn niet hetzelfde in de hele Westerschelde: in het oostelijk deel doen deze trends zich het sterkst voor, mede vanwege het gevoerde bagger- en stortbeleid, en veel minder in het westen, waar het estuarium veel ruimte heeft.

Toekomstige (lange termijn) ontwikkeling en natuurdoelstellingen

Op basis van het historisch perspectief, de waarnemingen aan de geulen en intergetijdengebieden en de aanname van ongewijzigde hoofdlijnen van beheer (vaarweg en begrenzing wijzigen niet) kan een verwachte ontwikkeling geschetst worden.

Het meergeulenstelsel zal nog lange tijd in stand blijven, maar met minder grootschalige dynamiek dan de afgelopen eeuw. De trend dat de hoofdgeul steeds dominanter wordt zal zich voortzetten. Een waarschijnlijke consequentie hiervan zal zijn dat plaatcomplexen minder zullen verjongen en meer aaneengesloten zijn. Negatieve effecten van verhoogde plaatcomplexen zullen niet eenvoudig verdwijnen, want bij meer getijslag past meer sediment op de platen. Het beeld dat de toekomstige configuratie qua grootschalige dynamiek niet vergelijkbaar is met het verleden, moet een plaats krijgen in de doelstellingen voor natuurlijkheid voor de Westerschelde.

Voor de invulling van de doelstellingen voor natuurlijkheid is ten tijde van de OS2010 verwezen naar vast te stellen instandhoudingsdoelstellingen, binnen de nationale uitwerkingen van Natura 2000 (N2000). Deze waren langs Nederlandse zijde niet zo concreet dat het evident was hoe gehandeld moest worden bij operationele aspecten van beheer. Het is dan ook nog niet gegarandeerd dat bij beoordelingen in het kader van N2000 goed wordt aangesloten op de grootschalige trends. Gepleit wordt om in de uitwerkingen in het kader van N2000 de grootschalige trends en gewenste estuariene dynamiek concreter te benoemen, om te voorkomen dat te statische (en daardoor niet-realiseerbare) doelen worden geformuleerd.

Beneden- en Boven-Zeeschelde

De afgelopen eeuw zijn de Zeeschelde en haar zijrivieren gewijzigd door de havenontwikkelingen bij Antwerpen, rechtekkingen (vooral uitgevoerd stroomopwaarts Dendermonde en langs de Durme), inpolderingen, vaargeulverruiming en zandwinning. Het systeem is nu vastgelegd tussen zijn dijken en kent een beperkte morfologische dynamiek.

Voor de Beneden-Zeeschelde zijn de belangrijkste veranderingen van de laatste 10 jaar de derde verruiming van de vaargeul en de ingebruikname van het Deurganckdok. Voor de Boven-Zeeschelde zijn dat de uitvoering van het geactualiseerde Sigmaplan en de realisatie daarbinnen van bijkomende overstromings- en natuurgebieden. De belangrijkste sturende factor voor ecologische waarden in de Zeeschelde is de waterkwaliteit, in tegenstelling tot de Westerschelde, waar de morfologie het sterkst stuurt.

Slibhuishouding en getijslag

Het is ongewenst dat de Zeeschelde hetzelfde gedrag gaat vertonen als de Loire en de Eems, waar hypertroebele systemen met hoge slibconcentraties en zuurstofloosheid ontstonden. Op dat vlak is kennis ontwikkeld en zijn vergelijkende studies uitgevoerd met diverse andere Noord-Europese estuaria (ook binnen het EU-project TIDE). Het blijkt dat de Eems en de Loire veranderden door een samenspel van vergroting van de getijslag en slib dat de rivier op wordt getransporteerd. Een dergelijke combinatie kan leiden tot een zichzelf versterkende kringloop.

Er kan nog geen eenduidig antwoord gegeven worden op de vraag of de Zeeschelde zich eveneens op deze wijze aan het ontwikkelen is. Wel is zeker dat de veerkracht is afgenomen omdat er vrijwel geen intergetijdengebied meer is en de rivier over de gehele lengte vloed-dominant is.

Gezamenlijk morfologisch beheer

In de OS2010 was afgesproken dat:

"Het morfologisch beheer van het estuarium dienstbaar zal zijn aan het instandhouden van de systeemkenmerken en aan het instandhouden en waar mogelijk verbeteren van de ecologisch belangrijke gebieden in het estuarium, en zal dus niet meer alleen worden bepaald door het vaargeulonderhoud en veiligheid."

Deze afspraak werd praktijk toen, met de vergunning voor de derde verruiming, het principe van flexibel storten voor de Westerschelde werd ingevoerd. Dit gaf de mogelijkheid om te storten met de 'hand aan de kraan', gebaseerd op intensieve monitoring en voortschrijdend systeembegrip.

In dat systeembegrip, en het modelinstrumentarium dat daarvoor ter beschikking staat, is de laatste jaren een grote stap voorwaarts gemaakt. Het punt is nu bereikt dat de bijkomende kennis toegepast kan worden in de stortstrategie en het beleid t.a.v. onttrekkingen. De doelstellingen op lange termijn (invloed getij, sedimentvoorraden) en op korte termijn (ontwikkeling ecologisch waardevol areaal) moeten gezamenlijk de kaders bepalen.

Beheer om grootschalige trends te beïnvloeden

Een les die kan worden getrokken, is dat het dempen van de getijslag een belangrijke uitdaging van de toekomst vormt en dat verantwoord sedimentbeheer hieraan kan bijdragen. Dit komt zowel de veiligheid als de natuurlijkheid van het estuarium ten goede.

Beheer gericht op ecologisch waardevol areaal

De toekomstige ontwikkeling van het meergeulensysteem is lastig te concretiseren. Naast langetermijnaspecten gaat het om de ontwikkeling van samenhangende morfologische elementen (intergetijdengebieden, geulen). Dit laatste is nu beter in beeld. Er kunnen conclusies en doelen gegeven worden die lokaalspecifiek zijn en ook passen in de grootschalige ontwikkelingen. Duidelijk is dat de ontwikkelingen mede bepaald worden door sedimentbeschikbaarheid en harde begrenzingen.

Momenteel wordt ervaring opgedaan met plaatrandstortingen, om lokaal het ecologisch waardevolle areaal te verbeteren. Het voorkeursalternatief van het MER omvat het aanbrengen

van baggerspecie die vrijkomt bij de verruiming langs een viertal plaatranden. De doelstelling is de creatie van laagdynamisch intergetijdengebied en ondiep water.

De resultaten zijn positief t.a.v. areaalontwikkeling. Of daadwerkelijk waardevolle ecologie ontstaat en of er nadelige effecten zijn op de morfologische dynamiek, zal op langere termijn blijken.

Onderzoeksvragen t.b.v. de Agenda voor de Toekomst

In dit hoofdstuk is het fysisch functioneren van het Schelde-estuarium geëvalueerd, evenals de kennis die daarover beschikbaar is ten behoeve van de vraagstukken van beleid en beheer. Dat levert aandachtspunten op voor beleid en beheer, inclusief de input voor een onderzoeksagenda.

Het morfologisch beheer zal in de toekomst nog meer gemeenschappelijk worden bepaald en uitgevoerd. De daadwerkelijke vertaling van de systeemkennis in de doelstellingen op lange termijn (invloed getij, zeespiegelstijging, sedimentvoorraden) en op korte termijn (ontwikkeling ecologisch waardevol areaal) moet nog uitgevoerd worden. Dat betekent concreet het stellen van doelen die lokaalspecifiek zijn en tegelijkertijd passen in de grootschalige ontwikkelingen. De begrippen 'in stand houden van fysische systeemkenmerken' en 'behoud meergeulenstelsel' (doelstellingen van de LTV) krijgen zo een uitwerking die hanteerbaar wordt voor de praktijk van het beheer. Die vertaling van de systeemkennis in (nieuwe, aangepaste, uitgewerkte) doelstellingen zal nieuwe vragen vanuit beheer en beleid met zich meebrengen. Voor een deel zal het nodig zijn om gebiedsgerichte detailstudies uit te voeren waarbij ingrepen worden geëvalueerd.

Er is voor gepleit om de grootschalige trends (de te verwachten evolutie van het estuarium, uitgaande van het huidige gebruik) en estuariene dynamiek ook een plaats te geven in de uitwerkingen in het kader van N2000. Dit betekent dat (ook) doelstellingen zullen worden gehanteerd die zijn gebaseerd op het herstel en de verbetering van estuariene processen. Hiervoor moet de systeemkennis nog worden doorvertaald naar de daarbij horende beleidskaders. Bij dat deel van de onderzoeksagenda kan ook de samenhang in natuurbehoud en -herstel tussen het Vlaamse en Nederlandse deel van het estuarium worden betrokken door de huidige wetenschappelijke visie op natuurontwikkeling te toetsen aan de praktisch haalbare natuurontwikkeling, die breed gedragen wordt.

Er kan nog geen eenduidig antwoord gegeven worden op het risico dat in het Schelde-estuarium een ontwikkeling plaatsvindt zoals bij de Eems en de Loire. Het uitgevoerde onderzoek geeft wel aan dat de veerkracht is afgenomen omdat er vrijwel geen

intergetijdengebied meer is en de rivier over de gehele lengte vloeddominant is. Ook hiervoor is de aandacht voor de samenhang met het benedenstroomse deel belangrijk.

De belangrijkste literatuur (bronnen) voor de 'Evaluatie inhoud':

- Evaluatiemethodiek en conceptrapport T2009
- Voorbereiding, evaluatie en rapportage flexibel storten / opvolging derde verruiming (inclusief alles over plaatrandstortingen)
- Onderzoek binnen O&M, in de clusters Veiligheid en Toegankelijkheid (inclusief diverse rapporten WLB en INBO)
- Samenwerking andere Noordwest-Europese estuaria (in TIDE)
- Onderzoek gedaan voor natuurherstel Westerschelde
- Onderzoek MER Verruiming

Tijdens het VNSC-symposium is ook veel aandacht besteed aan de nieuw verkregen kennis en is van gedachten gewisseld over de implicaties hiervan voor de Agenda van de Toekomst. De hand-outs van dit symposium zijn beschikbaar via

<http://www.vnsc.eu/uploads/2012/10/handout-symposium.pdf>

Met het oog op het beoordelen van de doelstelling 'optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens' is in samenwerking met de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart een evaluatie gemaakt van de nautische en transporteconomische effecten van de Scheldeverdieping (zie bijlage 1). In dit evaluatieonderdeel zijn de volgende aspecten meegenomen: schaalvergroting en intensiteit zeescheepvaart, tijvensters en diepgangen en nautische veiligheid. Ook is een voorstel gedaan tot het uitvoeren van een capaciteitsstudie van de vaarweg naar de Scheldehavens.

1. Schaalvergroting en intensiteit zeescheepvaart

Door de verdieping en verruiming van de (Wester)Schelde kunnen containerschepen langer dan 360 meter op een veilige en vlotte wijze de haven van Antwerpen aandoen. In 2010 vóór de Scheldeverdieping bedroeg dit aantal 72. In 2011 en 2012 is dit opgelopen tot 118 resp. 141 op een totaal van 4.613 resp. 4.383 aanlopende containerschepen. De mondiale schaalvergroting uit zich in de jaarlijkse stijging van de gemiddelde bruto tonnenmaat (BT) van de zeeschepen naar Antwerpen, terwijl de intensiteit van de zeescheepvaart ook na de Scheldeverdieping nauwelijks fluctueert.

Ook het aantal zeeschepen dat jaarlijks de haven van Gent aandoet, schommelt sinds 2006 weinig: tussen 3000 à 3.400. De gemiddelde BT van de zeeschepen naar de haven van Gent blijft sinds 2000 jaarlijks rond 10.000. De sluisdrempel van de Westsluis Terneuzen (12,5 meter) vormt immers een beperkende factor voor de schaalvergroting. De sluis laat slechts de volgende maximale scheepsafmetingen toe: een lengte van 265 meter en een breedte van 37 meter. Pas na ingebruikname van een nieuwe zeeluis kan ook hier schaalvergroting optreden. De VNSC is bezig met het project ter verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Na het doorlopen van een verkenningsfase is het Politiek College van de VNSC op 19 maart 2012 tot overeenstemming gekomen om in de volgende fase van het project, de planuitwerkingsfase, te focussen op de grote zeeluis (met als uitgangspunt de afmetingen 427m x 55m x 16m). De planuitwerkingsfase wordt uitgevoerd door een Vlaams-Nederlands projectteam onder de koepel van de VNSC en zal 2 tot 3 jaar in beslag nemen. Na afronding van de planuitwerkingsfase kan het Politiek College van de VNSC een realisatiebesluit nemen.

2. Tijvensters en diepgangen

Door de verruiming van de (Wester)Schelde kunnen schepen met een diepgang tot 13,10 meter onafhankelijk van het getij de Schelde op- en afvaren. Voorheen was de getijonafhankelijke vaart beperkt tot een diepgang van 11,85 meter.

Voor tijgebonden schepen gelden er tijvensters. Een tijvenster is de tijdruimte die minimaal vereist is om met een tijgebonden schip veilig naar of vanuit een haven te varen en om de kritische drempels veilig te kunnen passeren rekening houdend met de scheepsdiepgang, de tijomstandigheden, de vaarsnelheden en de actuele diepte op de vaarweg/drempels. Door de Scheldeverdieping zijn die tijvensters zowel in op- als afvaart met anderhalf tot drie uur verruimd. Hierdoor hebben tijgebonden schepen een grotere tijdsmarge om de Schelde te bevaren en kunnen er in eenzelfde tij meer schepen met grotere diepgang worden verwerkt.

De verdieping laat ook toe om met grotere maximale diepgangen de Westerschelde op en af te varen: 16 meter in plaats van 15,5 meter in opvaart (percentiel 95) en 14,9 meter in plaats van 14,5 meter in afvaart (percentiel 95). Op bepaalde tijdstippen is zelfs een afvaart van 15,2 meter mogelijk.

De maximale diepgang waarmee schepen de haven van Gent kunnen bereiken, bedraagt 12,5 meter. Dit maximum wordt bepaald door de sluisdrempel van de Westsluis in Terneuzen. Noch de maritieme toegang tot de Gentse haven noch de sloehaven (opvaart) is positief beïnvloed door de verdieping.

3. Capaciteitsstudie vaarweg Scheldehavens

Rekening houdend met de verdergaande schaalvergroting van de scheepvaart, in het bijzonder de containervaart, en de te verwachten wijzigingen in het scheepsaanbod n.a.v. de infrastructurele ontwikkelingen, wordt verwacht dat meer tijgebonden schepen de Scheldehavens zullen aandoen. Een belangrijke vraag daarbij is of de capaciteit van de vaarweg voldoende zal zijn om de tijgebonden schepen die binnen eenzelfde tij op- en afvaren, vlot en veilig te kunnen blijven afwikkelen. Daarom is het wenselijk om een nieuwe capaciteitsstudie uit te voeren. Uit die studie zou moeten blijken of er zich capaciteitsproblemen voordoen en of eventuele problemen kunnen worden verholpen door nautische maatregelen. Indien uit de studie blijkt dat dit niet het geval is, dient zich de vraag aan of, en zo ja welke technische/infrastructurele maatregelen de groei van de havens in de toekomst kunnen faciliteren.

De nieuwe studie kan voortbouwen op het in 2008 uitgevoerde onderzoek door het consultancy bureau Ordina 'Verkeersstudie tweede sluis Waaslandhaven'. Die studie was gebaseerd op verkeersprognoses van zowel zeevaart als binnenvaart, rekening houdend met de derde Scheldeverdieping, de tweede sluis Waaslandhaven en het Saefthinghedok. De conclusie van dit rapport is dat zich op de rivier geen essentiële capaciteitsproblemen zullen voordoen. Wel zou bij een forse groei van de binnenvaart de congestie aan de Antwerpse sluisen op de rechteroever toenemen.

Voor het nieuwe onderzoek moeten de verkeersprognoses worden bijgesteld, rekening houdend met het actuele scheepsaanbod en met de recente (transport)economische vooruitzichten. Naast de verkeersprognoses voor Antwerpen, moeten daarbij ook de verkeersprognoses voor de Sloehaven en voor KGT (n.a.v. de ingebruikname van de nieuwe zeesluis) worden betrokken. De capaciteitsstudie zal uitgevoerd worden in een samenwerkingsverband tussen de VNSC, de PC en de Scheldehavens.

4. Nautische veiligheid

De verruiming van de vaargeul van de Westerschelde heeft geen negatieve impact gehad op de nautische veiligheid in het Scheldegebied. Dit kan worden afgeleid uit de monitoring van het jaarlijkse aantal scheepsongevallen en de aard daarvan.

3.5 Evaluatie structuur

Algemene beschouwingen en conclusies n.a.v. een literatuurstudie

In dit onderdeel wordt op basis van de bronnen die opgenomen zijn in het literatuuroverzicht, een algemene beschouwing gemaakt van de structuur van de VNSC, de instrumentele aspecten van de samenwerking en de omgang met de externe relaties. Bepaalde studies zijn erg vormend voor deze beschouwingen en worden geciteerd. De overige studies hebben een minder dominante invloed en zijn vooral relevant geweest als (meestal) theoretische achtergrondinformatie. De VNSC heeft eigen inzichten en analyses toegepast om tot conclusies te komen.

Organisatiestructuur

Het Beleid en Beheer van de Schelde-estuarium krijgt vorm via de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. De keuze voor een geïntegreerde, grensoverschrijdende projectorganisatie is succesvol gebleken. De moeizame onderhandelingen rond het beheer van de Schelde, die zo kenmerkend waren voor de voorbereiding van de tweede verdieping, hebben plaatsgemaakt voor een constructieve samenwerking.

Volgens de studie 'Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen'¹ ligt het belang van een grensoverschrijdende samenwerking vooral in de creatie van een gemeenschappelijke feitenbasis. Ten gevolge van de afwezigheid van een gedeelde bestuurlijke context is er vaak een gebrek aan grensoverschrijdend geaccepteerd feitenmateriaal. Een intensieve samenwerking tussen experts uit beide landen (ambtenaren) kan dit opvangen. Daarnaast is het echter eveneens belangrijk dat de politieke verhoudingen tussen beide landen versterkt worden, om polarisatie tijdens onderhandelingen tegen te gaan.

De structuur van de VNSC is sterk omdat de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland op verschillende niveaus gestimuleerd wordt. Op het niveau van de werkgroepen is er dagelijkse samenwerking en aansturing van projecten door het bijeenbrengen van experts uit Vlaanderen en Nederland. Het Ambtelijk College brengt de leidinggevende ambtenaren op halfjaarlijkse basis samen. Zij buigen zich over de grote lijnen van het beleid en bereiden de besluitvorming van het Politiek College voor.

¹ Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen/Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn, 2007 Ruimtelijk Planbureau; door: Jochem de Vries (UvA), Arjan Harbers en Femke Verwest

Tot slot zijn er periodieke bijeenkomsten van het Politiek College, de ter zake bevoegde bewindslieden. Zij hakken vooral de cruciale knopen door in belangrijke, concrete dossiers.

De dagelijkse samenwerking verzekert een bewustwording van elkaars gevoeligheden en een wederzijds begrip dat politieke onenigheden kan overstijgen. Dit betekent ook dat de invloed van wisselingen op het politieke niveau kleiner wordt. Het draagt bij aan een stevige basis voor de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland inzake toekomstige initiatieven in het Schelde-estuarium. Door de verscheidene kanalen van samenwerking en communicatie (deskundigen - ambtelijke top - politiek) ontstaat een grote betrokkenheid bij de dossiers op elk niveau.

De dagelijkse samenwerking heeft ook als belangrijke meerwaarde dat beide partijen kunnen leren van elkaar. De aanpak van projecten langs beide zijden van de grens is namelijk verschillend. Het uitwisselen van ervaringen wordt door de meeste experts als bijzonder nuttig ervaren. Hierbij kan gedacht worden aan de ramingssystematiek voor grote projecten, interne beslissingsstructuren, projectmanagement, methoden om overstromingsrisico's te berekenen en dergelijke. Dat leidt tot de conclusie dat deze manier van werken ertoe bijdraagt dat het inzicht in elkaars belangen en motieven groter wordt. Met name onder impuls van de stevige basis - de samenwerking tussen deskundigen - neemt de wil toe om bij obstakels te zoeken naar oplossingen die in de praktijk werkbaar zijn.

Uit verschillende voorbeelden blijkt dat die structuur, en dan vooral de dagelijkse samenwerking tussen de ambtenaren, bijdraagt aan een constructief en vlot verloop van de (meeste) gezamenlijke projecten in het Schelde-estuarium. Getuige daarvan is het vlotte verloop van het studiewerk in het kader van het project ter verbetering van de maritieme toegankelijkheid van KGT, en de snelheid waarmee een gezamenlijke subsidieaanvraag kon worden ingediend bij de Europese autoriteiten voor de planuitwerkingsfase van KGT.

Een ander voorbeeld is de samenwerking in het kader van het onderzoek en de monitoring die plaatsvinden in het Schelde-estuarium. Ook het voornemen dat nieuwe onderwerpen zoals de zoetwatersituatie in de toekomst zullen worden opgepakt door de VNSC, bewijst dat de VNSC vertrouwen wekt en beschouwd wordt als een goed functionerend orgaan.

Bij heikele kwesties ligt de nadruk in een grensoverschrijdend dossier vooral bij de onderhandelingen op het politieke niveau. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de verdeling van kosten bij grote infrastructuurprojecten. De aanleg van een nieuwe sluis te Terneuzen is zo'n project. Wat positief is aan de ervaringen met de onderhandelingen rond de kostenverdeling voor deze sluis, is dat de onderhandelingen gevoed werden met informatie uit onderzoek

verricht door de VNSC-werkgroep KGT. Hoewel de sluis op Nederlands grondgebied komt te liggen en de Nederlandse procedures worden gevolgd, is er sprake van een gezamenlijke uitvoering van het onderzoek. De besluitvorming wordt, met andere woorden, gevoerd op basis van wederzijds geaccepteerde data inzake kosten, baten en milieueffecten.

Een heikele kwestie van een andere orde was de Hedwigepolder. De perikelen rond dit dossier hebben de Vlaams-Nederlandse verhoudingen de laatste jaren erg onder druk gezet. De vraag rijst in welke mate hieruit lessen kunnen worden getrokken in het kader van het evaluatieonderdeel 'structuur'. Wat opviel, was dat de samenwerking op ambtelijk niveau vlot bleef verlopen in andere dossiers. De evolutie van het dossier Hedwigepolder werd in hoge mate op politiek niveau bepaald. Aanbevolen wordt om in de toekomst bij moeilijke dossiers, zoals de Hedwigepolder, zo veel mogelijk samen vanuit de VNSC te blijven optrekken, in elk geval op expertenniveau vanwege het evidente belang van een gemeenschappelijke feitenbasis. Belangrijk is ook om op te merken dat de politiek verantwoordelijken n.a.v. de besluitvorming de verantwoordelijkheid hebben om de compromissen die gesloten werden en de afwegingen die gemaakt werden – zoals bijvoorbeeld natuur versus het belang van omwonenden – ook te verantwoorden naar buiten toe.

Het model van de VNSC werkt dus goed, maar er zijn nog verbeterpunten. De VNSC is nog een vrij jonge organisatie waardoor de vertrouwdheid en identificatie met de VNSC nog moeten groeien. Dit kan door een betere wisselwerking te stimuleren tussen de werkgroepen onderling. Daarbij is het ook van belang dat het contact tussen de inhoudelijke werkgroepen en de Werkgroep Communicatie verbetert zodat er een vlotte informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Het centraal houden van de communicatiekanalen en –middelen is hierbij cruciaal. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor alle rapporten die in opdracht van de VNSC gemaakt zijn. Een uniforme communicatie en goede informatievoorziening, zowel intern als aan de buitenwereld, kunnen er immers aan bijdragen dat de vertrouwdheid en identificatie met de VNSC worden versterkt.

Een specifieke aanbeveling die de VNSC wil meegeven om de vlotte werking en de vertrouwdheid met de VNSC te stimuleren, is om de betrokkenheid van de leden en voorzitters van werkgroepen bij de voorbereiding van de halfjaarlijkse bijeenkomsten van het Ambtelijk College te vergroten. Concreet wordt onder meer aanbevolen om dit voorbereidend overleg vorm te geven door de Werkgroep Evaluatie Verdrag Beleid en Beheer om te vormen tot een permanente werkgroep. Deze zou dan fungeren als voorbereidingsteam voor de vergaderingen van het Ambtelijk College en een brugfunctie vervullen tussen de verschillende werkgroepen. Als bijkomende taak zou ze verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor de bewaking van de opvolging van de aanbevelingen geformuleerd in het evaluatierapport.

Op het politieke niveau is de vertrouwdheid met de VNSC niet altijd evident. De bewindslieden zijn er zich in de praktijk niet altijd van bewust dat zij bij een aantal Vlaams-Nederlandse Scheludedossiers feitelijk opereren als Politiek College van de VNSC. Dat hoeft geen belemmering te zijn, maar het kan voor een efficiënte werking van de VNSC opportuun zijn om deze bewustwording te versterken.

Als we terugkijken naar hoe het proces tot ontwikkeling van de Ontwikkelingsschets 2010 is gelopen, valt op dat de structuur toen niet dezelfde was als nu. De projectorganisatie ProSes, die als opdracht had gekregen om de Ontwikkelingsschets 2010 te ontwerpen, ging aan de slag vanuit een organisatorisch patroon², waarvan de kern werd gevormd door een driehoek bestaand uit de TSC (die namens de bewindslieden de leiding van het totale proces had en ProSes aanstuurde), ProSes zelf en het Overleg Adviserende Partijen (OAP), een orgaan dat bij het ontwerp van de ontwikkelingsschets advies moest formuleren aan de bewindslieden en bestond uit vertegenwoordigers van de publieke en private sector en maatschappelijke organisaties. Dit patroon is volgens de studie 'Evaluatie van ProSes'² een van de belangrijkste aspecten die bijgedragen hebben aan het succes van de samenwerking. De doelstelling werd gehaald: de Ontwikkelingsschets kwam er tijdig en had de gevraagde kwaliteit.

Niet alleen deze driehoeksverhouding was de sleutel tot succes, veel is ook te danken aan de kwaliteit van de personen binnen de structuur. Ook de bewuste keuze voor het co-schap (co-bewindslieden, co-voorzitters, co-secretarissen van de TSC, co-voorzitters van het OAP, co-directeuren van ProSes) wordt geroemd. Daardoor is een grotere grensoverschrijdende cohesie ontstaan dan aanvankelijk vermoed werd. ProSes werd omringd met inhoudelijke werkgroepen met deskundigen uit Vlaanderen en Nederland. Daarnaast was er een overkoepelende begeleidingsgroep Onderzoek en een Ambtelijk Overleg Schelde (AOS). Het succes van het co-directeurenschap ligt voornamelijk in het feit dat het onderzoek centraal gestuurd werd door een van de directeuren, terwijl het proces door de andere directeur werd gestuurd. Een duidelijke verdeling tussen inhoud en proces heeft een belangrijke rol gespeeld in het succes van het team.

De drievuldigheid vinden we ook terug in het project KGT, waar de VNSC, de Werkgroep KGT (stuurgroep-projectgroep-deelwerkgroepen) en het Stakeholders Advies Forum (SAF) rollen hadden vergelijkbaar met de TSC, ProSes en het OAP.

² Rapport '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', 2005, door: Leo Klinkers

De omstandigheden zijn natuurlijk niet dezelfde, omdat het project KGT (verbetering van de toegankelijkheid van KGT) veel specifiek is dan de Ontwikkelingsschets 2010.

Het rapport van Klinkers² heeft ook aandacht voor het secretariaat en de administratieve organisaties ten tijde van ProSes. Deze ondersteunende organisatiedelen waren professioneel en goed georganiseerd. Ze beperkten zich niet tot registreren en volgen maar vulden hun rol actief in. Door de open werkwijze, de goede beheersing van het dossier en het vlot inschakelen van externe deskundigen werd veel vertrouwen gewekt in het proces. De rol van het toenmalige ProSes-secretariaat is overgenomen door het Uitvoerend Secretariaat van de VNSC. Het verdrag voorziet dat het Uitvoerend Secretariaat het Politiek en het Ambtelijk College ondersteunt en uitvoering geeft aan de door deze colleges opgedragen taken. Het faciliteert bovendien de VNSC-werkgroepen. Indien nodig kan het opdrachten verstrekken aan derden. Voor de duidelijkheid: het Uitvoerend Secretariaat heeft een louter faciliterende rol. De coördinerende rol en de voorbereiding van de bijeenkomsten van het Ambtelijk College liggen bij de secretarissen van de VNSC.

Conclusies onderdeel organisatiestructuur:

- De structuur van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie laat ruimte voor een efficiënte samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse experts. Dit biedt een goede basis voor de efficiënte uitvoering van projecten en is ook noodzakelijk voor de creatie van een gemeenschappelijke feitenbasis bij nieuwe projecten. Ook voor de toekomstige beleidsvoering is het belangrijk in te zetten op gezamenlijk onderzoek in het kader van de VNSC. De voeding vanuit een gemeenschappelijk gecreëerde feitenbasis zorgt er immers voor dat de besluitvorming op een vlotte manier tot stand komt, en dat er bij onderhandelingen op politiek niveau op een voldoende onderbouwde manier afspraken worden gemaakt.
- Kenmerkend voor de structuur van de VNSC is het feit dat de inhoudelijke coördinatie wordt geregeld door de secretarissen van de VNSC (één Vlaamse, één Nederlandse), terwijl het Uitvoerend Secretariaat van de VNSC vooral instaat voor de faciliterende taken. De secretarissen van de VNSC bereiden met andere woorden de bijeenkomsten van het Ambtelijk en het Politiek College inhoudelijk voor. Het Uitvoerend Secretariaat zorgt voor de ondersteuning van de werkgroepen op organisatorisch en administratief vlak.
- De vertegenwoordiging van zowel het ambtelijk niveau als het politiek niveau maakt van de VNSC een sterk orgaan. Het Ambtelijk College, gevoed door de werkgroepen, bereidt de besluitvorming van het Politiek College voor. De efficiëntie van de organisatie kan echter toenemen als de vertrouwdheid met de VNSC en de instrumenten die zij biedt, groeit. Daartoe is het aangewezen om bij de verschillende lagen van de VNSC het bewustzijn aan te wakkeren dat ze deel uitmaken van de VNSC. Hierin ligt een belangrijke rol weggelegd voor de Werkgroep Communicatie.

-
- Voor de vlotte werking van de organisatie is het tevens belangrijk om te zorgen voor een vlotte wisselwerking tussen de Werkgroep Communicatie, de andere werkgroepen van de VNSC en het Uitvoerend Secretariaat. Dat zal de wederzijdse informatiedoorstroming bevorderen en bijdragen aan een sterkere identificatie met de VNSC. De nood aan een sterker intern netwerk kan deels opgevangen worden door de Werkgroep Evaluatie, voorgezeten door de secretarissen van de VNSC, op termijn te laten fungeren als een permanente werkgroep die o.a. de voorbereiding van de bijeenkomsten van het Ambtelijk College op zich kan nemen. Op die manier wordt ook de verhouding met het hoogambtelijke en politieke niveau versterkt.
 - Bij de ontwikkeling van een toekomstige beleidsvisie/pakket van maatregelen, is het aangewezen om op het vlak van instellingen opnieuw voor een 'ijzeren driehoek' te zorgen, zoals ten tijde van de aanloop naar de Ontwikkelingsschets (TSC, ProSes, OAP). Dit houdt in dat het Ambtelijk College van de VNSC optreedt als leidinggevende opdrachtgever in naam van de bewindslieden (het Politiek College), dat daaronder een projectorganisatie fungeert als uitvoerder en procesbegeleider met de doelstelling om invulling te geven aan de beleidsvisie, en dat een onafhankelijk adviesorgaan advies geeft aan de bewindslieden.
 - Het politieke niveau heeft de verantwoordelijkheid om gemaakte afspraken en besluitvorming te verantwoorden/verdedigen naar buiten toe.

3.6 Evaluatie instrumenteel

Bij de evaluatie van de instrumentele aspecten wordt enerzijds aandacht besteed aan de instrumenten die binnen het kader van de Vlaams-Nederlandse samenwerking inzake het beleid en beheer gehanteerd worden om afspraken vast te leggen. Anderzijds wordt aandacht besteed aan de ervaringen en de effectiviteit van de aangewende samenwerkingsmethodes. Bij grensoverschrijdende projecten in VNSC-kader met grote financiële implicaties verdient het de voorkeur om afspraken te verankeren in een verdrag. Dit enerzijds omwille van de duidelijke status die de overeenkomst daardoor krijgt en anderzijds omwille van de betrokkenheid van het Parlement.³

De structuur van de VNSC laat tevens toe dat het Politiek College van de VNSC besluiten neemt. De taken en bevoegdheden van de in 1948 opgerichte Technische Scheldecommissie (TSC) werden overgenomen door het Ambtelijk College van de VNSC. Het Politiek College neemt de verantwoordelijkheden van de bewindslieden ten aanzien van de TSC over. Het Verdrag voorziet in structureel politiek en ambtelijk overleg en scheidt een kader dat de gezamenlijke besluitvorming vergemakkelijkt, zodat op vlotte wijze belangrijke stappen kunnen worden genomen. Dat krijgt gestalte in besluiten van het Politiek College over plannen, programma's en projecten. Uiteraard vervangt een dergelijk besluit een verdrag niet. Het laat toe om binnen bepaalde projecten op een vlotte wijze belangrijke stappen al dan niet juridisch te valideren. Tot nu toe werd dit besluit vooral gebruikt om tussentijdse fases en resultaten in het kader van grootschalige projecten te bestendigen. Dit instrument kan echter ook gehanteerd worden voor besluitvorming bij kleinschalige projecten die slechts beperkte financiële consequenties hebben. Nieuw, toekomstig beleid waar grote financiële implicaties aan vasthangen, kan het beste vertaald worden in verdragsrechtelijke afspraken.

Het Verdrag OS2010 legde afspraken vast over het tijdsplan van uitvoering, de samenhang tussen de verschillende projecten, de bestuurlijke monitoring, de uitvoering van de verschillende gemeenschappelijke projecten, de kostenverdeling tussen Nederland en Vlaanderen en de betalingen. Hierbij ging het hoofdzakelijk over de volgende projecten: de verruiming van de vaargeul van de Schelde, de grensoverschrijdende natuurprojecten (Zwin en Prosper-Hedwigepolder), de ontwikkeling van minimaal 600 ha natuur in Nederland en de ontwikkeling van 1.100 ha estuariene natuur of 'wetlands' in Vlaanderen.

Was dit de beste manier om invulling te geven aan een verdrag? Was het vastleggen van dergelijke concrete afspraken in een verdrag wel opportuun?

³ Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen/Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn, 2007 Ruimtelijk Planbureau; door: Jochem de Vries (UvA), Arjan Harbers en Femke Verwest

Alles afwegende, concludeert de VNSC dat een gedetailleerde uitwerking van een verdrag de meeste garantie biedt op uitvoering. Voor de toekomst wordt dan ook aanbevolen om afspraken over beleid vast te leggen in een verdrag, en daarbij ook concreet projecten te benoemen. Een toekomstige onderzoeksagenda (zie onder 'Agenda voor de Toekomst') bijvoorbeeld kan vastgelegd worden in de vorm van een besluit van het Politiek College. Pas als er sprake is van uitwerking op het niveau van een concreet pakket van maatregelen en projecten (type Ontwikkelingsschets 2010) is het nodig om opnieuw een verdrag te maken.

In het rapport 'Evaluatie van ProSes'⁴ worden ook de samenwerkingscultuur en de methodologie van werken ten tijde van de aanloop van de Ontwikkelingsschets uitgebreid onder de loep genomen. Er werd toen een keuze gemaakt 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 werden afgestemd met de omgeving. Studie, onderzoek en analyse moesten een toereikende kennisbasis opleveren om bestuurlijk te kunnen beslissen over de inzet van bepaalde projecten voor de middellange termijn om het Streefbeeld 2030 te bereiken.

Ook nu wordt verder gewerkt aan een wetenschappelijk onderbouwde kennisbasis die als grondslag kan dienen voor toekomstige besluitvorming. Dat gebeurt in het kader van de Werkgroep Onderzoek en Monitoring. Aanvankelijk lag de nadruk in deze werkgroep vooral op het onderzoeken van de effecten van lopende projecten, in het bijzonder de verdieping van de Westerschelde. De scope is echter verbreed en beslaat nu onderzoek naar een veelvoud aan thema's die van belang zijn voor een evenwichtig estuariumbeheer (binnen het kader van de overkoepelende thema's toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid). Er wordt tevens over gewaakt dat gevoerd onderzoek gericht is op werkelijke beleids- en beheersnoden, en dat de onderzoeksresultaten adequaat 'vertaald' worden om hier antwoorden op te bieden.

Het rapport 'Evaluatie van ProSes'³ beschouwt de keuze voor een Vlaams-Nederlands projectteam als een unieke methodologie van werken. Volgens het rapport heeft een aantal factoren bijgedragen aan het succes van deze werkwijze:

- Budgettaire hebben zich geen problemen voorgedaan. Er is een kostenraming uitgevoerd op grond waarvan een kostenplafond van 12 miljoen euro is vastgesteld. ProSes is afgesloten met een batig saldo. Het financieel beheer was goed. Er is met zorg omgesprongen met de uitgaven en de boekhoudkundige verantwoording ervan.

⁴ Rapport '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', 2005, door: Leo Klinkers

-
- De behuizing in Bergen op Zoom was een goede keuze. Een adequate werkomgeving is belangrijk voor een succesvol project: alle teamleden op één gang, goede vergaderfaciliteiten, enzovoorts. Hiermee is een belangrijke randvoorwaarde voor project- en procesmatig werken ingevuld: de uitvoerders de instrumenten geven die zij nodig hebben om het waar te maken. Het rapport noemt dat 'goed lijnmanagement'. De TSC heeft het mogelijk gemaakt dat de mensen goed hun werk konden doen. Teamleden waren "vrijgesteld" van andere taken van de bevoegde diensten, waardoor de volle aandacht kon gaan naar ProSes.
 - Ook de werkwijze van het projectteam wordt geprezen. Het projectteam kende weliswaar een arbeidsverdeling maar het accent lag toch op de gezamenlijkheid. Dat wordt beschouwd als een belangrijke factor voor het succesvol projectmatig werken. Door de collegialiteit te bevorderen en slechts gedeeltelijk specifieke taken toe te wijzen aan specifieke leden creëert men een 'swingend' en flexibel team, waarbij het – indien nodig – mogelijk zou zijn om de portefeuilles onderling te verwisselen.
 - ProSes heeft van in het begin veel aandacht besteed aan de herkenbaarheid van de inhoud: het proces tot vervolmaking van het Streefbeeld 2030 via de constructie van de Ontwikkelingsschets 2010. Dat deed men via folders, brochures, nieuwsbrieven (ProSes verbaal), een website e.d. Voor degenen die deze producten consulteerden was ProSes een herkenbare en transparante instelling.
 - Bij de start van ProSes heeft de projectdirectie geïnvesteerd in het overbruggen van de cultuurverschillen tussen Vlamingen en Nederlanders, zonder die verschillen daarmee te accentueren. Er was aandacht voor teambuilding en de persoonlijke betrekkingen tussen de leden. De variëteit in het team was groot (achtergrond, geslacht, leeftijd, nationaliteit). Iedereen kreeg de gelegenheid om bij te dragen aan de aanpak en conceptdocumenten van collega's, hetgeen werd geaccepteerd als 'opbouwend kritisch'. Er was respect voor elkaars bijdragen, en nooit een sfeer van onderlinge strijd. Deze samenwerkingscultuur heeft bijgedragen aan het bereikte resultaat.

Het is tot slot nuttig om in dit evaluatieonderdeel aandacht te schenken aan een aantal aanbevelingen die de Nederlandse Rekenkamer en het Belgische Rekenhof gedaan hebben in hun rapport over het verdrag dat Vlaanderen en Nederland in 1995 hebben gesloten over de tweede Scheldeverdieping.⁵ In dit rapport hebben zij gezamenlijk onderzocht in hoeverre de voorbereiding en uitvoering van het verdrag op rechtmatige en doelmatige wijze zijn geschied.

⁵ Rapport Algemene Rekenkamer samen met het Belgisch Rekenhof, 1999 over de verdieping van de Westerschelde en het verdrag dat Vlaanderen en Nederland hieromtrent gesloten hebben in 1995

Aan vele van hun aanbevelingen werd intussen gevolg gegeven, maar het is nuttig om de belangrijkste aanbevelingen te herhalen:

- Een van de belangrijkste conclusies was dat zowel het Vlaamse Gewest als Nederland bij de voorbereiding en uitvoering van het verdrag onvoldoende waarborgen heeft getroffen voor een goede kostenbeheersing. Daardoor liep het Vlaams Gewest omvangrijke financiële risico's (omdat de bijdrage van Nederland geplafonneerd was). Zo ontbrak een adequaat kostenbeheersingssysteem en was de informatie-uitwisseling tussen Vlaanderen en Nederland niet toereikend om snel vast te stellen of zich kostenoverschrijdingen hadden voorgedaan of zouden voordoen.
- Het nut en de noodzaak van projecten met substantiële financiële implicaties moeten beter onderbouwd worden dan het geval was bij dit project. Dat kan aan de hand van een kosten-baten- en een risicoanalyse, waarin rekening gehouden wordt met alle directe en indirecte investerings- en exploitatiekosten. Bij het sluiten van een internationale overeenkomst moet immers een zo volledig mogelijk inzicht bestaan in de omvang van de werken en de kosten die uit de overeenkomst zullen voortvloeien.
- Er wordt aanbevolen om bij grensoverschrijdende projecten een kostenverdeling na te streven die ervoor zorgt dat alle partijen - en zeker het bestuur dat de werken voorbereidt en uitvoert - er belang bij hebben om de omvang van de kosten van de werken te beheersen. Dat kan door de financiële bijdragen van de partijen uit te drukken in de vorm van percentages die worden berekend op de uiteindelijke kosten van het project.
- In het rapport wordt aangeraden dat Vlaanderen en Nederland vaste afspraken maken over de verrekening van de btw, die als uitgangspunt kunnen dienen voor verdragen over toekomstige grensoverschrijdende projecten.
- De overheadkosten kunnen het beste worden vastgesteld op basis van gedetailleerde kostenberekeningen. Als deze kosten worden uitgedrukt in percentages, moet er rekening mee worden gehouden dat het relatieve aandeel ervan in de totale projectkosten niet noodzakelijk evenredig zal evolueren met de kostenstijgingen.
- Het is belangrijk dat voor de start van een groot project een gedetailleerde planning wordt opgesteld van alle te ondernemen acties, inclusief communicatiemomenten. De voortgang van elke actie moet nadien op geregelde tijdstippen aan de planning worden getoetst.
- De informatievoorziening aan de parlementen (met name aan het Vlaams Parlement) was ontoereikend. Om de parlementaire controle op de doelmatige besteding van overheidsmiddelen mogelijk te maken, is het nodig het Parlement informatie te verstrekken over de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van grote projecten.

-
- De belangrijkste aanbeveling die in dit rapport staat, en die de meeste van bovenstaande knelpunten zou kunnen opvangen, is dat bij grensoverschrijdende projecten één centrale projectorganisatie moet worden opgericht. Die kan instaan voor de voortgangsbewaking en het bewaken van de kostenontwikkeling, de informatie-uitwisseling tussen de betrokken administraties en de informatievoorziening aan de betrokken ministers en parlementen.

Omdat deze aanbevelingen grotendeels geïmplementeerd zijn, worden ze niet opnieuw meegenomen in de conclusie voor dit onderdeel.

Conclusies onderdeel Instrumenteel:

- Een verdrag geniet voor grensoverschrijdende projecten met grote financiële implicaties de voorkeur als rechtsvorm voor het sluiten van politieke akkoorden. Daardoor is de status van de overeenkomst duidelijk. Onduidelijkheid over de hardheid van de toezeggingen die betrokken partijen hebben gedaan, wordt hierdoor weggenomen en bij onenigheid kan beroep worden gedaan op een geschillenbeslechtsprocedure.
Bovendien verzekert het de betrokkenheid van het Parlement. Het is aangewezen om verdragen zorgvuldig voor te bereiden, niet alleen vanuit het perspectief van een solide feitenbasis maar ook vanuit het perspectief van breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, om te voorkomen dat achteraf discussie ontstaat omtrent de vastgelegde afspraken. Leg vervolgens de afspraken voldoende geconcretiseerd vast in een verdrag. Het Verdrag OS2010 legde afspraken vast over het tijdsplan van uitvoering, de samenhang tussen de verschillende projecten, de bestuurlijke monitoring, de uitvoering van de verschillende gemeenschappelijke projecten, de kostentoedeling tussen Nederland en Vlaanderen en de betalingen. Aanbevolen wordt om afspraken rond toekomstig beleid op vergelijkbare wijze vast te leggen. Voor een onderzoeksagenda voor de toekomst, volstaat het om die vast te leggen in een besluit van het Politiek College van de VNSC. Als de onderzoeksagenda verder uitgewerkt wordt en leidt tot de vaststelling van een pakket van projecten is het aangewezen om de afspraken daaromtrent op te nemen in een verdrag.
- Bij de aanpak van de derde Scheldeverdieping hebben de betrokken ministers op gezette tijden tijdens het proces overeenkomsten gesloten. Die overeenkomsten hadden betrekking op de resultaten van de verscheidene fases van het project. Deze aanpak wordt ook gehanteerd in het dossier KGT. Een dergelijke overeenkomst omvat een tijdschema en inhoudelijke doelstellingen. De duidelijkheid die hierdoor wordt gecreëerd, komt de snelheid en de doelgerichtheid van het proces ten goede. Dat draagt bij aan het vertrouwen tussen partijen. Een VNSC-besluit is de aangewezen vorm voor een dergelijke, tussentijdse overeenkomst tussen bewindslieden.

-
- Het voeren van gemeenschappelijk wetenschappelijk onderzoek als basis voor het toekomstig beleid blijft zeer belangrijk. Daarbij is het belangrijk dat het onderzoek zeer goed afgestemd wordt op de heersende beleids- en beheersnoden. Om dit te waarborgen is het ook aangewezen om de onderzoeksresultaten te toetsen bij de relevante actoren buiten de VNSC (georganiseerde adviesomgeving).
 - Voor het managen van grote projecten en grote beleidsvisies is het aangewezen om te werken met een interdisciplinair en gemeenschappelijk projectteam, naar het voorbeeld van ProSes. Deze aanpak werkte overigens ook goed voor het project KGT.

3.7 Evaluatie externe betrekkingen

Dit deel van de evaluatie gaat in op enerzijds de communicatie naar en betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties, anderzijds op de communicatie naar en betrokkenheid van de direct belanghebbenden en burgers.

Het onderzoek uit de scriptie 'Verdrinken in (ont)polderen'⁶ heeft vooral 'worst practices' blootgelegd inzake het omgaan met identiteitsgevoelige kwesties. Wat de VNSC hieruit kan halen, is het belang om besluitvorming rond gevoelige issues niet louter te onderbouwen met rationele argumenten, maar ook rekening te houden met emotionele redeneringen die spelen bij de belanghebbenden die getroffen/beïnvloed worden door de maatregelen.

Wat ook kan bijdragen tot een betere aanvaarding van delicate besluitvorming, is het actiever sturen van de communicatie. De VNSC zou daarmee kunnen bijdragen aan een beter begrip en draagvlak voor de noodzaak van maatregelen, zodat het belang ervan duidelijk wordt voor een duurzaam en vitaal Schelde-estuarium. Op die manier kan ook incorrecte informatie (zoals de Hedwigepolder die steevast wordt voorgesteld als een compensatieproject voor de Scheldeverdieping) tegengegaan worden. De vraag blijft natuurlijk in hoeverre feiten krachtig genoeg zijn om diepgewortelde emoties aan te pakken.

Het Verdrag Beleid en Beheer voorziet in een adviesomgeving (zie artikel 8 'Externe betrekkingen'). Het verdrag heeft het over het organiseren van 'structurele betrokkenheid van lokale overheden en representatieve maatschappelijke organisaties'. Dergelijke betrokkenheid wordt op dit moment niet onderhouden. Met het oog op toekomstig beleid is het aangewezen om deze adviesomgeving nieuw leven in te blazen en ook structureel te betrekken bij de besluitvorming. De samenstelling en exacte rol (graad van betrokkenheid) van een dergelijke adviesomgeving moeten vooraf duidelijk worden vastgelegd.

De scriptie 'Verdrinken in (ont)polderen' gaat verder en beweert dat het voor de creatie van draagvlak bij dergelijke gevoelige kwesties niet volstaat om representatieve stakeholders te betrekken, maar dat men direct contact moet zoeken met de 'mens in de straat'. Dat lijkt echter erg moeilijk realiseerbaar. De vraag rijst of het mogelijk is om belangenverenigingen, bestaande uit direct betrokkenen, een structurele rol te geven in het kader van de VNSC. Het aantal burgerinitiatieven is zowel aan Vlaamse als aan Nederlandse zijde vrij beperkt, zodat het in dat opzicht wellicht mogelijk is om hen te betrekken in een participatie- of communicatietraject.

⁶ Verdrinken in (ont)polderen 2010 Universiteit Utrecht afstudeerscriptie Aster van Tilburg

Betrokkenheid van dergelijke groepen zou enerzijds kunnen door ze incidenteel te betrekken bij specifieke aspecten en anderzijds door structureel te communiceren over die zaken waar de VNSC mee bezig is. De focus op onmiddellijk betrokkenen betekent evenwel dat het stakeholderslandschap regelmatig zal wijzigen, wat een structurele betrokkenheid toch moeilijk maakt. Het strekt tot aanbeveling op projectbasis direct geaffecteerde partijen te betrekken.

Geconcludeerd kan worden dat gevoelige besluiten niet zonder pijn zijn. Een zorgvuldig en open voortraject is nodig om het 'juiste' besluit in alle openheid en transparantie te kunnen nemen. Maar is zo'n besluit eenmaal genomen, dan is het voor het beperken van de nog resterende pijn nodig dat politiek en bestuur het besluit vervolgens daadkrachtig en eensgezind uitvoeren en daarover transparant communiceren. Anders blijft de pijn nodeloos nazinderen en vlamt telkens weer een principiële discussie op over nut, noodzaak en juistheid van het besluit.

In het rapport 'Leerzame complexiteit. Debatteren en informeren over de toekomst van de Westerschelde'⁷ is de werking van het OAP beoordeeld. Het OAP (Overleg Adviserende Partijen), was een gezamenlijk platform waarin belanghebbenden debatteerden over de toekomst van het Schelde-estuarium. Tot die belanghebbenden behoorden havenautoriteiten, lokaal en provinciaal bestuur, milieuorganisaties, landbouworganisaties en ondernemersorganisaties. Het OAP had een adviserende rol bij de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010.

Het proefschrift beoordeelde verschillende elementen:

- Procesmatig verloop OAP

Het debat wordt beschouwd als evenwichtig op het vlak van deelnemers, organisatie, omvang en wijze van debatteren. Verschillende, uiteenlopende belangen waren vertegenwoordigd. De omvangrijke berg aan informatie liet echter te weinig flexibiliteit toe. Het proces werd ondersteund door het inzetten van ervaren voorzitters, die respect toonden voor de verschillende manieren van redeneren. Het proces was echter minder communicatief. Er was sprake van intensieve informatieoverdracht naar de deelnemers en naar de verantwoordelijke overheden, maar de communicatie naar de bredere omgeving ontbrak. De communicatie naar het brede publiek verliep vooral via verplichte inspraak en informatie op het strategisch MER, en dat gebeurde vrij laat in het proces, ongeveer 2 maanden voor de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010.

⁷ 'Leerzame Complexiteit. Debatteren en informeren over de toekomst van de Westerschelde', 2011, door: Annemiek Verhallen

- Inhoud OAP

De inhoud is correct behandeld, maar er was te weinig integratie en overzicht. De informatie was wel voor alle leden direct beschikbaar, maar was nieuw en omvangrijk. De holistische benadering die een ideaal multi stakeholder platform (MSP) hanteert, ontbrak daardoor bij het OAP. Alle aandacht ging naar economie- en ecologie-gerelateerde onderwerpen. De sociologische en culturele aspecten, zoals die rond de ontpoldering, kwamen niet aan bod.

- Uitkomsten OAP

Het OAP heeft druk gewerkt aan de ontwikkeling van een werkbare strategie en aan een voorstel voor een overeenkomst (die in de Ontwikkelingsschets vevat werd). Het was echter toen al voorspelbaar dat de uitwerking met de nodige moeite gepaard zou gaan. De legitimiteit van een advies of besluit van een stakeholdersforum wordt immers versterkt wanneer het MSP alle karakteristieken van een ideaal functionerend platform laat zien. Bij het OAP werd de legitimiteit vooral bedreigd door de complexiteit van het vraagstuk en van de behandeling, en het gebrek aan communicatie naar het brede publiek. Toch is het zo dat het OAP een constructieve impact heeft gehad op de toenmalige situatie en heeft voorkomen dat er weer naar een Noodwet werd gegrepen zoals bij de tweede Scheldeverdieping. In die zin heeft het OAP het bestuur in het algemeen versterkt, door invulling te geven aan de gewenste participatie in het streven naar een meer interactieve beleidsvoering.

Ook in het rapport 'Evaluatie van ProSes'⁸ komen de ervaringen met het Overleg Adviserende Partijen tijdens het proces van de ontwikkeling van de Ontwikkelingsschets 2010 aan bod. Het doel van het OAP wordt omschreven als een discussie- en kennisplatform. Het OAP moest een meerwaarde bieden aan de procesgerichte advisering door het opstellen van gevraagde en ongevraagde adviezen aan de verantwoordelijke bewindslieden over de te ontwerpen Ontwikkelingsschets. De OAP-leden konden in beginsel beschikken over alle informatie over het project. Daartoe vond intensief overleg plaats tussen ProSes en het OAP-secretariaat. Het OAP-secretariaat berustte bij het Secretariaat-Generaal Benelux Economische Unie.

Bij de samenstelling van het OAP is ervoor gekozen om een evenwicht na te streven tussen territoriale overheden, belanghebbenden en maatschappelijke groepen. In het rapport staat echter te lezen dat de landbouworganisaties qua communicatie en inspraak maar zeer ten dele vertegenwoordigd zijn in het OAP, wat geleid heeft tot een bom onder het draagvlak. De ZLTO was vertegenwoordiger van zowel de Nederlandse als de Vlaamse landbouwlobby.

⁸ Rapport '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', 2005, door: Leo Klinkers

Dat werkte niet goed. Later kwamen ook vertegenwoordigers van de Vlaamse landbouw en de Zeeuwse ondernemers aan tafel. Men kan zich de vraag stellen of de keuze om alle Nederlandse natuurverenigingen samen te voegen een goede optie was. De Werkgroep Evaluatie is echter van mening dat het aan de stakeholders zelf is om zich te organiseren en te beslissen hoe ze zichzelf vertegenwoordigd willen zien in een stakeholdersomgeving.

De omschrijving van de taak en rol van het OAP in het Memorandum van Vlissingen was enigszins onduidelijk. Daarom heeft het OAP in het begin voldoende aandacht geschonken aan het scherp stellen van zijn rol en opdracht. Het gaat onder meer over een inventarisatie van de verwachtingen, de uitwerking van de OAP-spelregels (welke rol speelt advies in de besluitvorming) en de goedkeuring van de probleemstelling. Het is aangewezen dat ook de toekomstige adviesomgeving tijdens de eerste bijeenkomsten haar visie op haar rol definieert.

Volgens het rapport zaten de OAP-partijen in het begin meer in een conflictmodel dan in een harmoniemodel. Het wantrouwen over de bedoelingen van de andere deelnemers stond centraal. Pas later in het proces ontstond er een uitwisseling van wensen en noden waarop constructief werd gereageerd. Ook het vertrouwen van de leden in ProSes was in het begin minder groot. Het omslagmoment kwam er door de gunstige onderzoeksresultaten op het vlak van een alternatieve stortstrategie.

ProSes heeft bij het verstrekken van informatie geen risicomijdende strategie gehanteerd. Mogelijke risico's werden verkend en geanalyseerd. De informatieverstrekking was volledig en objectief. Er was sprake van een interactieve aanpak die gebaseerd was op de methode van 'joint fact finding'. Uiteindelijk heeft dat proces ervoor gezorgd dat een cohesie werd gesmeed tussen partijen aan weerszijden van de grens en dat een draagvlak werd gevonden voor mogelijk ingrijpende besluiten.

De auteur van het rapport gelooft dat de VNSC ook in de toekomst moet inzetten op een interactieve beleidsvoering door gebruik van de methode van joint fact finding. Joint fact finding wordt omschreven als het samen zoeken naar die feiten en argumenten die een solide basis kunnen vormen voor de politieke besluitvorming. Door dat samen te doen groeit (het vertrouwen in) de kwaliteit van die besluiten. In de aanloop naar de Ontwikkelingschets zijn onder meer het Strategisch MER, maatschappelijke kosten-batenanalyses en een natuurontwikkelingsplan op die manier tot stand gekomen.

Het rapport beveelt aan om de landbouw in de toekomst een duidelijke positie te geven in de visievorming in plaats van de sector alleen maar te benaderen als een ruimtedonor.

De marktpositie van de landbouw in een dichtbevolkt gebied als West-Europa en de goede productieomstandigheden (grond, klimaat, water) moeten in acht genomen worden. Door dit perspectief te hanteren, ontstaat er een evenwichtiger kijk op de gebruikswensen van water en land. Het streven moet zijn om in toekomstige beleidsvorming tot win-win situaties te komen.

Een andere partij die in deze materie extra aandacht verdient, is de provincie Zeeland. Ten tijde van het opstellen van de Ontwikkelingsschets, was de provincie een adviserende partij. Dit rapport adviseerde om Zeeland bij toekomstige beleidsvorming permanent te betrekken als adviserende partij. Ondertussen is Zeeland lid van het Ambtelijk College van de VNSC aangezien het uitvoerder is van het Nederlandse natuurpakket uit de Ontwikkelingsschets.

De VNSC beschouwt de praktijk in Vlaanderen om zich intern te organiseren in een Task Force als een 'good practice'. De Task Force is een werkgroep die er aan bij kan dragen dat door intensief overleg alle betrokken instanties binnen één land een en dezelfde richting kiezen. Deze aanpak is in Vlaanderen een succesvolle formule gebleken, die vooral gekenmerkt wordt door de onafhankelijke positie en de autoriteit van de voorzitter, het mandaat van de personen die rond de tafel zitten en de directe vergaderstijl. In Vlaanderen neemt mevrouw Wivina Demeester de voorzittersrol voor haar rekening. De voorzitter heeft directe banden met de bevoegde bewindspersoon en kan daardoor het advies van de Task Force snel en adequaat overbrengen. In de vergadering zetelen telkens de relevante personen binnen de betrokken beleidsdomeinen, die gemandateerd zijn om beslissingen te nemen over de materie die behandeld wordt. Bovendien is er een open discussiecultuur, waarbij telkens duidelijke conclusies en beslissingen worden geformuleerd ter afsluiting van een discussieronde.

In het rapport 'Evaluatie van ProSes' is een aantal kritische opvattingen opgenomen inzake communicatie, inspraak en draagvlakverwerving. Het Memorandum van Vlissingen stelde de op te richten organisatie 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. Op het vlak van informatieverspreiding hanteerde ProSes geen beperkingen. Burgers, media, partijen, iedereen kon via papieren en digitale informatie en via diverse bijeenkomsten kennis nemen van de opzet, de werkwijze en de voortgang van het proces van het ontwerp van de Ontwikkelingsschets 2010. De betrokkenheid was gericht op vertegenwoordigende organen, niet op direct belanghebbenden. Qua proces heeft ProSes hiermee gedaan wat destijds gedaan moest en kon worden, en dat is volgens de auteur de essentie van draagvlakvorming: zorgdragen voor een 'due and fair process'.

Dat niet iedereen zich achteraf kan vinden in de besluitvorming die uit dat proces resulteert, betekent op basis van die redenering niet dat er geen of onvoldoende draagvlak zou zijn. De auteur gelooft niet dat het 'NIMBY'-syndroom kan worden overwonnen zolang men uitgaat van de klassieke concepten van communicatie, inspraak en draagvlakverwerving. Het terugdringen van die NIMBY-redenering heeft enkel een kans door nog meer in te zetten op een interactieve beleidsvoering, met de methode van joint fact finding om tot besluitvorming te komen. Daarbij is het ook belangrijk dat de betrokkenheid van direct belanghebbenden al in een vroege fase wordt geactiveerd.

Voor de communicatie met burgers is een systematische aanpak nodig. De ervaring met de Ontwikkelingsschets 2010 toont aan dat de keuze om vanaf het begin alleen te communiceren met belanghebbenden in georganiseerd verband een negatieve impact heeft op de pogingen tot verwerving van draagvlak buiten die groepen. Bij het organiseren van dergelijke betrokkenheid moet men ervoor zorgen dat vertegenwoordigers zullen optreden als 'correspondent' naar de eigen achterban. Het is daarom belangrijk dat de vertegenwoordigers voldoende mandaat hebben. Op die manier draagt de organisatie een deel van de verantwoordelijkheid om verder te communiceren over aan de vertegenwoordigende groepen, waardoor men er beter in slaagt om de bredere doelgroepen en 'de man in de straat' te bereiken. Wel is het noodzakelijk om vanuit de organisatie te zorgen voor 'steunzenders', bijvoorbeeld een goede website met adequate achtergrondinformatie.

Een systematische communicatieve aandacht voor de betrokken bevolking vereist evenwel dat een duidelijk plan van aanpak aan de basis ligt van dergelijke communicatie. Het rapport 'Evaluatie van ProSes' raadt aan om in de toekomst de bevolking beter te bereiken door gemeenteraadsleden te betrekken en deze deel te laten uitmaken van begeleidingsgroepen. Gemeenteraadsleden hebben immers een verantwoordingsplicht waardoor de bevolking betrokken raakt. Het BOWS (Bestuurlijk Overleg Westerschelde) vervult die behoefte niet, want het treedt niet naar buiten.

In het rapport wordt aanbevolen om meer contacten te onderhouden met de Internationale Scheldec commissie (ISC). Een nauw contact met de ISC is een stap in de richting van een grotere complexiteitsbenadering. Ondertussen heeft de ISC een waarnemende rol in het Ambtelijk College van de VNSC en zijn er contacten gelegd om een gezamenlijke introductiefolder voor te bereiden.

Resultaten bevraging stakeholders

Op verzoek van de VNSC heeft het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie in het kader van deze evaluatieoefening een gerichte interviewronde uitgevoerd om de meningen van de externe partijen, de stakeholders, over de samenwerking in het kader van de VNSC in beeld te brengen. Daarbij werd zowel gepeild naar de visie van de stakeholders inzake hun betrokkenheid bij de beleidsvorming en de beleidsuitvoering, als naar de wijze waarop er met hen gecommuniceerd werd/wordt.

De resultaten van deze stakeholdersbevraging sluiten nauw aan bij de conclusies en aanbevelingen die de VNSC hieronder zelf heeft geformuleerd op basis van de bovenstaande literatuurstudie inzake het onderdeel 'externe betrekkingen'.

De resultaten van de interviewronde, en het advies dat naar aanleiding daarvan tot stand is gekomen, maken dan ook integraal deel uit van de evaluatie van het onderdeel 'externe betrekkingen' (zie bijlage 2 bij het rapport).

Conclusies onderdeel externe betrekkingen:

- De adviesomgeving, zoals voorzien in art.8 van het Verdrag Beleid en Beheer, moet geactiveerd worden. Het is de bedoeling om de stakeholders op die manier een structurele adviesrol te geven bij de toekomstige besluitvorming van de VNSC.
- De samenstelling en de rol van de adviesomgeving moet vooraf duidelijk omschreven worden. De samenstelling van het OAP was evenwichtig: havenautoriteiten, lokaal en provinciaal bestuur, milieuorganisaties, landbouworganisaties en ondernemersorganisaties. Deze samenstelling kan eventueel overgenomen worden om invulling te geven aan het stakeholdersforum dat de VNSC adviseert in de ontwikkeling van toekomstig beleid.
- Bij de ontwikkeling van (integrale) beleidsvisies moet de tegenstem, de afwijkende mening een plaats krijgen. In de adviesomgeving is het daarom belangrijk om niet te sturen op het bereiken van een consensus, maar op het in kaart brengen en respecteren van de aanwezige dissensus. Als men het debat op die basis laat ontwikkelen, kan men komen tot werkelijke 'joint fact finding'. Dat is de beste manier om echt draagvlak tot stand te laten komen. Joint fact finding is gericht op het creëren van kwaliteit en geloofwaardigheid. Tot dat doel moet men een open cultuur faciliteren, waarin vrije informatie-uitwisseling vanzelfsprekend is, en waarin men het niet ziet als een schande om eerdere inzichten bij te stellen. Om de te activeren adviesomgeving werkelijk meerwaarde te geven, is het nodig dat deze gevoed wordt met voldoende informatie vanuit een projectorganisatie die alle kansrijke en haalbare oplossingsrichtingen met de betrokkenen verkent en die de partijen confronteert met eventuele zwaktes of risico's.

-
- De VNSC moet in de toekomst nog meer een interactieve beleidsvoering nastreven. Eén manier om invulling te geven aan participatie is de heractivatie van de adviesomgeving. Dat volstaat echter niet. Communicatie naar een breder publiek en betrokkenheid van directe belanghebbenden zijn zaken die eveneens expliciete aandacht behoeven.
 - Wat de communicatie naar het brede publiek betreft:
Tijdens het besluitvormingsproces moet meer aandacht gegeven worden aan de creatie van maatschappelijk draagvlak. Zeker bij projecten waarvan men weet dat die gevoelig zullen liggen, is het belangrijk om zich op het vlak van communicatie actief op te stellen, ook om te voorkomen dat foutieve interpretaties en redeneringen een eigen leven gaan leiden. Een goed voorbeeld hiervan is de constante berichtgeving over de Hedwigepolder als natuurcompensatieproject voor de derde verruiming van de vaargeul van de Westerschelde, terwijl het een autonoom natuurherstelproject is, dat ook uitgevoerd zou moeten worden als geen er sprake zou zijn geweest van een derde vaargeulverruiming. Nog belangrijker is te blijven uitleggen waarom dat natuurherstel nodig is en waarom fysische, chemische en biologische processen (ecosysteemdiensten) in dit gebied ruimte vragen. Het is aangewezen dat de VNSC, vanuit de Vlaams-Nederlandse gezamenlijkheid, snel inhaakt op dergelijke zaken om incorrecte informatievoorziening uit andere bronnen zo veel mogelijk te voorkomen. Daarnaast moet in de communicatie de bredere context van een bepaalde keuze geduid worden, vooral als blijkt dat die keuze delicaat is.
 - Wat de betrokkenheid van belanghebbenden betreft:
Bij gevoelige beleidsbeslissingen en concrete projecten is het aangewezen om de directe betrokkenen in de vorm van lokale actiegroepen (type 'Red onze polder') een forum te geven voor dialoog in het kader van de VNSC. De stakeholders die in een adviesforum zetelen, zijn immers de vertegenwoordigers van verschillende belangen op een geaggregeerd niveau. De VNSC zou er goed aan doen in de toekomst dergelijke lokale actiegroepen actief te benaderen en uit te nodigen om proactief te participeren in de planvoorbereiding. Vroege communicatie geeft het gevoel dat men met respect wordt behandeld en zorgt ervoor dat nieuwe initiatieven niet uit tweede hand (de media) vernomen worden.
 - Indien de VNSC in de toekomst inzet op meer betrokkenheid van de burger, dan moet ze dat onderbouwen met een gedegen communicatieplan waarin de verantwoordelijkheid duidelijk gedefinieerd is: wie doet wat, voor welke doelgroep en met welk doel, zowel binnen de VNSC (Werkgroep Communicatie – projectleiders) als in relatie tot de lokale besturen en de overige leden van de adviesomgeving.
 - Structurele communicatiecontacten geven meer rendement dan het steeds opnieuw moeten beginnen als er problemen of moeilijkheden opduiken. De VNSC moet in het oog houden dat ze ook op regelmatige basis communiceert over de voortgang en stand van zaken bij de

uitvoering van processen en projecten. Ook het inbouwen van mijlpalen (aankondigen wanneer wat gecommuniceerd zal worden) is nuttig.

- Tot slot: draagvlakvorming heeft vooral betrekking op het creëren van een zorgvuldig, open voortraject alvorens over te gaan tot besluitvorming. Als alle partijen op een correcte manier betrokken zijn geweest, dan heeft de VNSC gedaan wat ze kon. Draagvlak impliceert niet dat iedereen het eens is met de uiteindelijke besluitvorming. Wanneer een delicaat besluit eenmaal is genomen, is het dan ook uitermate belangrijk dat politiek en bestuur niet meer terugkrabbelen en zorgen voor een daadkrachtige uitvoering.

4 Bijlagen

4.1 Bijlage 1 - Evaluatie Beleid & Beheer Onderdeel Toegankelijkheid Nautische effecten van de Scheldeverruiming

1. Schaalvergroting en intensiteit zeescheepvaart

In de afgelopen jaren is er sprake geweest van schaalvergroting voor de meeste scheepstypes, in het bijzonder containerschepen. Naar verwachting zal deze schaalvergroting zich ook in de toekomst voortzetten. Voor de meeste scheepstypes wordt voor de komende jaren een toename van zowel de maximale als gemiddelde scheepsgrootte verwacht. Het aantal ultra large container ships vanaf een lengte van 360 meter dat in de vaart wordt genomen, blijft jaarlijks stijgen. De schaalvergroting uit zich vooral in een toename van de gemiddelde lengte en breedte, minder in de diepgang. Voor ultra large container ships bedraagt de maximale ontwerpdiepgang momenteel 15,5 meter.

De grootste containerschepen waren tot voor kort de vier schepen van de E-klasse van Maersk (lengte: 398 meter, breedte 56 meter, capaciteit: 15.500 TEU). Qua capaciteit zijn deze schepen recent onttroond door het containerschip Marco Polo van CMA CGM (lengte: 396 meter, breedte: 54 meter, capaciteit: 16.000 TEU) dat eind 2012 zijn maidentrip heeft uitgevoerd. De Marco Polo is de eerste uit een reeks van drie. Ook MSC laat een nieuwe generatie containerschepen bouwen (lengte: 400 meter, breedte 54 meter, capaciteit: 16.000 TEU).

De voormelde schepen worden nog overtroffen door de in aanbouw zijnde containerschepen van de Triple E-klasse van Maersk (lengte: 400 meter, breedte: 59 meter, capaciteit 18.000 TEU) die vanaf eind 2013 in de vaart zijn gekomen.

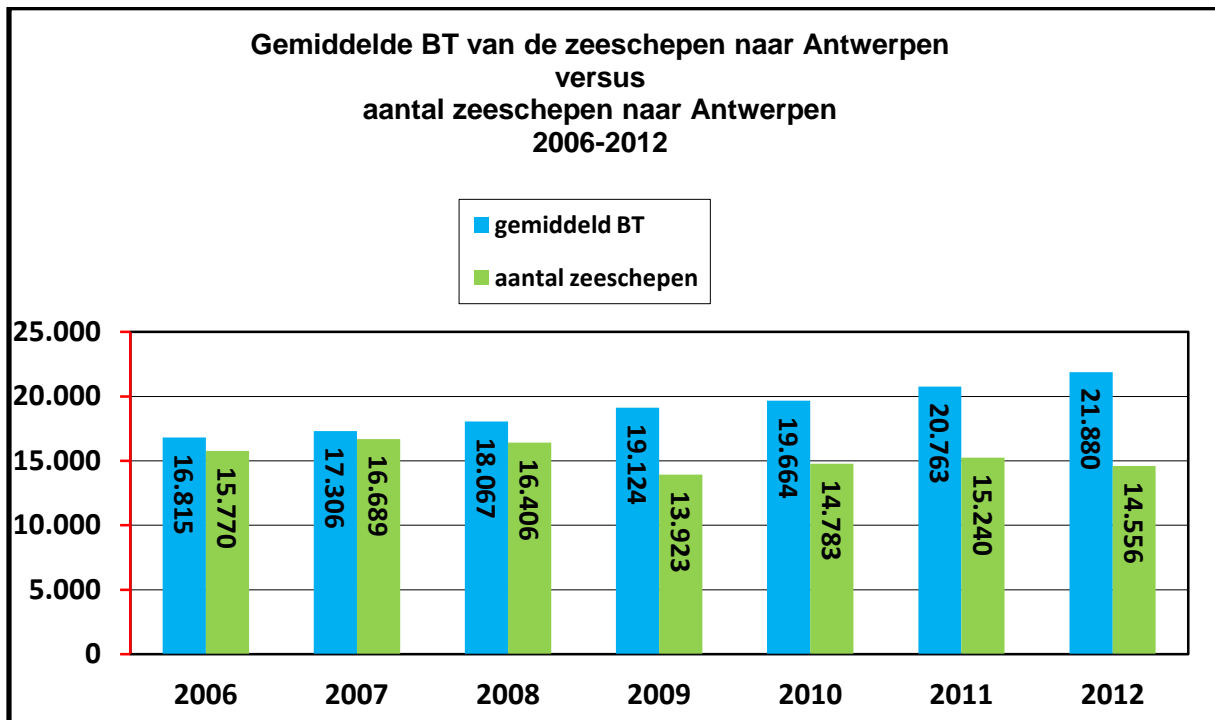
Dankzij de verdieping en verruiming van de (Wester)Schelde kunnen containerschepen langer dan 360 meter op een veilige en soepele wijze de haven van Antwerpen aanlopen. Reeds voor de voltooiing van de Scheldeverdieping heeft de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, na een grondige voorbereiding en simulatoronderzoek, in maart 2009 beslist om een reeks proefvaarten op de Westerschelde naar Antwerpen te laten uitvoeren met bepaalde types containerschepen langer dan 360 meter. Het betrof de volgende scheepstypes van de rederij Mediterranean Shipping Company (MSC), de grootse containerklant van de Antwerpse haven:

- containerschepen met een lengte van 366,07 meter en een breedte van 51,20 meter;
- containerschepen met een lengte van 363,57 meter en een breedte van 45,60 meter.

Op basis van een positieve evaluatie van de proefvaarten heeft de Permanente Commissie (PC) met de daaraan gekoppelde veiligheidsvoorwaarden toelating gegeven voor de vaart met de voormelde MSC-containerschepen naar het Delwaidedok via de sluizen op rechteroever. De Scheldeverdieping maakte het mogelijk om de veiligheidsvoorwaarden te versoepelen en om de maximale diepgang voor die schepen op te trekken. Sinds medio 2011 varen ook de rederijen Cosco en Maersk met containerschepen langer dan 360 meter (zelfde types als die van MSC) naar de Antwerpse haven, met name het Deurganckdok. Verder hebben in januari-februari 2012 vier containerschepen van de E-klasse van rederij Maersk (lengte 398 meter en breedte 56 meter) op proefbasis de haven van Antwerpen aangelopen. De proefvaarten hebben aangetoond dat deze schepen veilig en probleemloos de Westerschelde kunnen op- en afvaren. De PC acht het dan ook niet vereist om hiervoor additionele veiligheidsvoorwaarden op te leggen.

De Scheldeverdieping heeft een positief effect op het jaarlijkse aantal schepen met een lengte vanaf 360 meter die Antwerpen aanlopen. In 2010 vóór de Scheldeverdieping bedroeg dit aantal 72. In 2011 en 2012 is dit opgelopen tot 118 resp. 141 (een verdubbeling t.o.v. 2010) op een totaal van 4.613 resp. 4.383 aanlopende containerschepen.

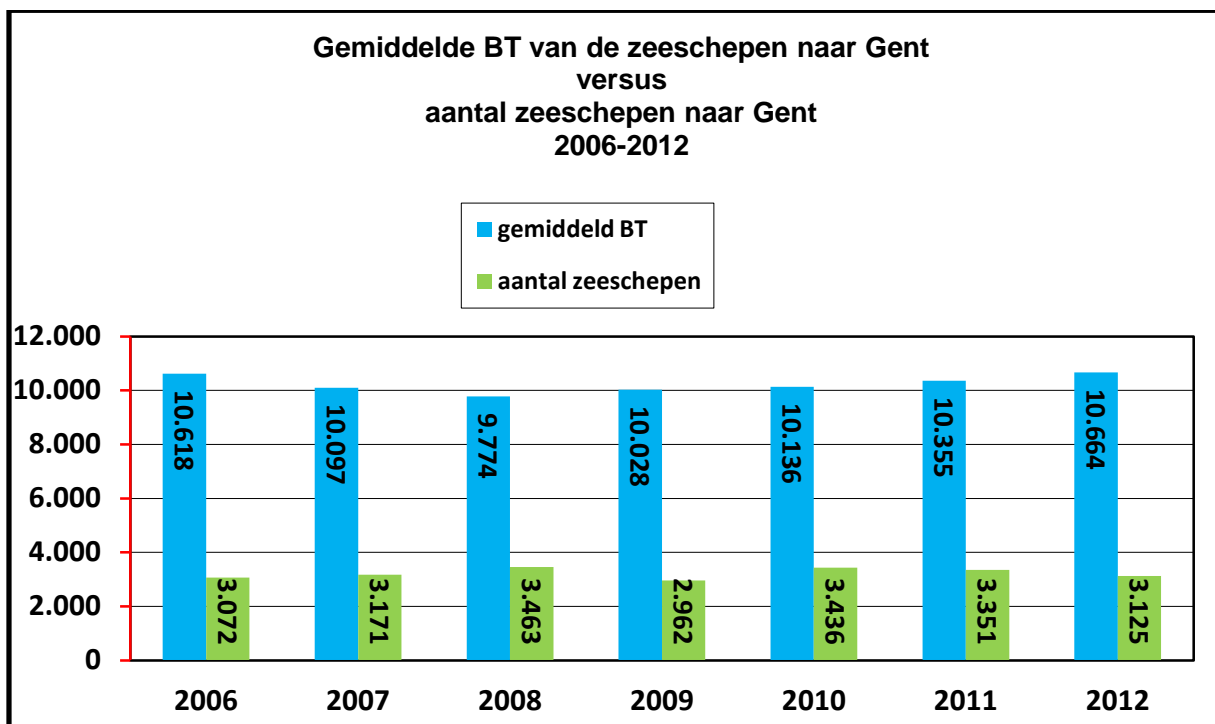
Figuur 1 toont aan dat de mondiale schaalvergroting zich ook uit in de jaarlijkse stijging van de gemiddelde bruto tonnenmaat (BT) van de zeeschepen naar Antwerpen, terwijl de intensiteit van de zeescheepvaart ook na de Scheldeverdieping nauwelijks fluctueert. De sterke daling van het aantal zeeschepen naar Antwerpen in het crisisjaar 2009 vormt hierop een uitzondering.



Figuur 1: Overzicht evolutie gemiddeld BT versus aantal zeeschepen naar Antwerpen 2006-2012 (bron Vlaamse Havencommissie en Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen)

De voormelde trend (stijging BT en vrij grote stabiliteit van de verkeersintensiteit) doet zich trouwens al jaren voor. Dat wordt door het volgende geïllustreerd. In 1990 behandelde de haven van Antwerpen 102 miljoen ton goederen die werden af- en aangevoerd door 16.764 zeeschepen met een gemiddelde BT van 8.401. De maritieme goederenbehandeling is stelselmatig opgelopen tot 189 miljoen ton in het recordjaar 2008. Dat heeft zich niet vertaald in een verhoging van de verkeersintensiteit maar wel in een opmerkelijke schaalvergroting van de zeescheepvaart naar Antwerpen: 16.406 binnengekomen zeeschepen met een gemiddelde BT van 18.067 in het jaar 2008.

Ook het aantal zeeschepen dat jaarlijks de haven van Gent aandoet, schommelt sinds 2006 weinig: tussen 3000 à 3.400 (figuur 2). De gemiddelde BT van de zeeschepen naar de haven van Gent blijft sinds 2000 jaarlijks rond 10.000. De Westsluis Terneuzen vormt immers een beperkende factor voor de schaalvergroting; de sluis laat slechts de volgende maximale scheepsafmetingen toe: een lengte van 265 meter en een breedte van 37 meter. Pas na ingebruikname van de nieuwe zeeluis kan ook hier schaalvergroting optreden.



Figuur 2: Overzicht evolutie gemiddeld BT versus aantal zeeschepen naar Gent 2006-2012 (bron Vlaamse Havencommissie en Havenbedrijf Gent)

Eenzelfde tendens kunnen we vaststellen in de Zeeuwse havens: het aantal zeeschepen dat jaarlijks de Zeeuwse havens aanloopt, schommelt in de periode 2006-2012 van circa 6.000 tot 6.800. Het crisisjaar 2009 is ook hier een uitzondering. Specifiek voor de haven van Vlissingen valt toch een lichte achteruit vast te stellen, terwijl de haven van Terneuzen zeer stabiel blijft (tabel 1).

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vlissingen	Seagoing ships	4.354	4.214	3.948	3.336	3.636	3.731	3.557
	Inland vessels	12.613	11.807	11.449	9.821	10.243	11.525	10.859
Terneuzen	Seagoing ships	2.416	2.358	2.469	2.140	2.478	2.493	2.417
	Inland vessels	10.840	9.249	10.019	8.367	9.570	9.740	9.831
Zeeland Seaports	Seagoing ships	6.770	6.572	6.417	5.476	6.114	6.224	5.974
	Inland vessels	23.453	21.056	21.468	18.188	19.813	21.265	20.690

Tabel 1: Overzicht calls zee- en binnenschepen 2006-2012 (bron Zeeland Seaports)

2. Tijdensters en diepgangen

Door de verdieping en verruiming van de (Wester)Schelde kunnen schepen met een diepgang tot 13,10 meter onafhankelijk van het getij de Schelde op- en afvaren. Voorheen was de getijonafhankelijke vaart beperkt tot een diepgang van 11,85 meter.

Voor tijgebonden schepen gelden er tijvensters. Een tijvenster is de tijdruimte die minimaal is vereist om met een tijgebonden schip veilig naar of vanuit een haven te varen en om de kritische drempels veilig te kunnen passeren rekening houdend met de scheepsdiepgang, de tijomstandigheden, de vaarsnelheden en de actuele diepte op de vaarweg/drempels. Dankzij de Scheldeverdieping zijn die tijvensters zowel in de op- als de afvaart verruimd. Door de dieperliggende drempels hebben tijgebonden schepen een grotere tijdsmarge om die drempels veilig en met de minimaal vereiste kielspeling te passeren en kunnen er in eenzelfde tijd meer schepen met grotere diepgang worden verwerkt.

Tabel 2 illustreert de winst van de Scheldeverdieping voor de tijvensters. De tabel omvat een overzicht van de tijvensters die gelden voor en na de Scheldeverdieping volgens de scheepsdiepgang van containerschepen met een lengte kleiner dan 360 meter bij op- en afvaart naar/vanuit het Deurganckdok en de twee Scheldecontainerterminals.

Tijvensters containervaart				
	Voor verdieping		Na verdieping	
	Percentiel 95	Percentiel 50	Percentiel 95	Percentiel 50
Diepgang opvaart				
13,10 meter	7.30 uur	8.30 uur	getijonafhankelijk	getijonafhankelijk
14,00 meter	4.30 uur	5.30 uur	6.30 uur	7.30 uur
14,50 meter	3.00 uur	4.00 uur	4.30 uur	5.30 uur
15,50 meter	1.00 uur	2.00 uur	2.00 uur	3.00 uur
16,00 meter	onmogelijk	onmogelijk	1.00 uur	2.00 uur
Diepgang afvaart				
13,10 meter	5.00 uur	6.00 uur	getijonafhankelijk	getijonafhankelijk
14,00 meter	2.45 uur	3.30 uur	3.30 uur	4.30 uur
14,50 meter	1.00 uur	1.45 uur	2.15 uur	3.00 uur
14,90 meter	onmogelijk	onmogelijk	1.00 uur	1.45 uur
15,20 meter	onmogelijk	onmogelijk	onmogelijk	1.00 uur

Tabel 2: Tijvensters containervaart voor en na de Scheldeverdieping

De verdieping laat ook toe om met grotere maximale diepgangen de Westerschelde op en af te varen, zoals blijkt uit tabel 3. Daarin is een vergelijking opgenomen tussen:

- de maximale diepgangen voor de Scheldeverdieping, vastgesteld door de Permanente Commissie in de op- en afvaartregeling Antwerpen en aan de gebruikers kenbaar gemaakt in de gezamenlijke bekendmaking nr. 08-2009 d.d. 9 december 2009 van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit;
- de maximale diepgangen voor de Scheldeverdieping, vastgesteld door de Permanente Commissie in de op- en afvaartregeling Antwerpen en aan de gebruikers kenbaar gemaakt in de gezamenlijke bekendmaking nr. 07-2011 d.d. 28 september 2011 van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit.

De meest in het oog springende vaststellingen zijn dat:

- de maximale diepgang voor schepen met een lengte kleiner dan 340 meter bij afvaart is verhoogd van 14,80 meter naar 15,20 meter;
- de maximale diepgang voor de zogenaamde ultra large container ships zowel voor de op- als afvaart substantieel is opgetrokken.

Vermeldenswaard is dat ten aanzien van de vaart naar en vanuit de Berendrecht- en Zandvlietsluis de ligging van de sluisdrempels determinerend is voor de maximale scheepsdiepgang.

De diepgangen bij afvaart zijn lager dan die bij opvaart, onder meer omdat bij afvaart niet met het opkomende hoogwater kan worden meegevaaren.

Maximale diepgangen voor en na de Scheldeverdieping		
	Voor de Scheldeverdieping	Na de Scheldeverdieping
Schepen < 360 m lengte		
Opvaart naar Berendrecht-Zandvlietsluis	15,56 m	15,56 m
Opvaart naar Deurganckdok	15,56 m	16,00 m
Afvaart vanuit Berendrecht-Zandvlietsluis + Deurganckdok	14,80 m	15,20 m (beperkt tot scheepslengte 340 m)
Schepen > 360 m lengte		
Opvaart naar Berendrecht-Zandvlietsluis	14,00 m	15,56 m
Opvaart naar Deurganckdok	- [⁹]	14,50 m [¹⁰]
Afvaart vanuit Berendrecht-Zandvlietsluis	14,00 m	14,50 m
Afvaart vanuit Deurganckdok	-	14,50 m

Tabel 3: Maximale diepgangen voor en na de Scheldeverdieping

De huidige diepgang van de binnenkomende schepen in de Antwerpse haven worden in tabel 4 weergegeven. In tabel 5 wordt een overzicht opgenomen van de binnenkomende zeeschepen met een lengte > 360 meter.

2012	Alle schepen	Schepen > 360 m lengte
0,01-11,59 m	13.614	24
11,60-11,79 m	103	2
11,80-12,79 m	470	59
12,80-13,09 m	98	14
13,10-13,99 m	140	25
14,00-... m	102	17
niet opgegeven	29	0
Totaal	14.556	141

Tabel 4: Diepgang binnenkomende zeeschepen 2012 (bron Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen)

De maximale diepgang waarmee schepen de haven van Gent kunnen bereiken, bedraagt 12,5 meter. Dit maximum wordt bepaald door de sluisdrempel van de Westsluis in Terneuzen. De verdieping heeft geen positieve invloed gehad op de tijvensters en maximale diepgangen.

De verruiming van de Westerschelde heeft tot slot ook geen positieve effecten gehad voor de tijvensters en de diepgangen van schepen in de opvaart naar de Sloehaven. Dat is geen verrassende constatering, aangezien de verruiming zich niet heeft uitgestrekt tot het mondingsgebied van de Westerschelde. Juist de daar nog bestaande ondieptes in het aanlooptraject belemmeren de gewenste vergroting van de diepgang van bulkschepen.

⁹ Voor de Scheldeverdieping deden geen schepen met een lengte vanaf 360 meter het Deurganckdok aan en was het vaststellen van maximale diepgangen hiervoor dus niet aan de orde.

¹⁰ Afhankelijk van de evaluatie van een aantal proefvaarten zal de maximale diepgang voor de vaart met schepen langer dan 360 meter naar en vanuit het Deurganckdok worden vergroot.

Door het aanscherpen van de criteria voor de opvaart is de toegankelijkheid van de Sloehaven voor grote bulkcarriers in de afgelopen jaren zelfs iets afgenomen. De maximale diepgang van schepen naar de Sloehaven bedraagt 16,5 meter, zij het wel onder bepaalde condities.

opvaarten	< 11,80 m	11,80-12,79m	12,80-13,09m	13,10-13,99m	14,00-..m	Totaal		
2009	14	9	6	1	0	30		
2010	27	25	7	10	3	72		
2011	34	32	8	12	32	118		
2012	26	59	14	25	17	141		
opvaarten	< 11,80 m	11,80-12,79m	12,80-13,09m	13,10-13,99m	14,00-..m	Totaal	Aandeel getij-afhankelijke vaart zonder verdieping	Aandeel getij-afhankelijke vaart na verdieping
2009	46,67%	30,00%	20,00%	3,33%	0,00%	100%	53,33%	
2010	37,61%	34,72%	9,72%	13,89%	4,17%	100%	62,50%	
2011	28,81%	27,12%	6,78%	10,17%	27,12%	100%	71,19%	37,29%
2012	18,44%	41,84%	9,93%	17,73%	12,06%	100%	81,56%	29,79%

Tabel 5: Evolutie aantal binnenkomende schepen > 360 meter (bron: Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen)

De noodzaak om in de range Hamburg-Le Havre concurrerend te blijven is voor Zeeland Seaports en de Provincie Zeeland aanleiding geweest om bij de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart aandacht te vragen voor verbetering van de toegankelijkheid. De PC heeft geconstateerd dat de gewenste verruiming niet met nautische maatregelen kan worden gerealiseerd. Naar aanleiding daarvan hebben Zeeland Seaports en de Provincie Zeeland besloten bij de VNSC een verruiming van delen van het mondingsgebied te bepleiten. Arcelor Mittal, gevestigd langs het Kanaal Gent-Terneuzen, heeft zich inmiddels ook gemeld als belanghebbende partij bij de toelating van dieperstekende schepen.

3. Capaciteitsstudie

Rekening houdend met de verdergaande schaalvergroting van de scheepvaart, in het bijzonder de containervaart, en de te verwachten wijzigingen in het scheepsaanbod n.a.v. de infrastructurele ontwikkelingen, zullen meer tijgebonden schepen de Scheldehavens aanlopen.

Mogelijke infrastructurele ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het scheepsaanbod, zijn onder meer:

- Deurganckdoksluis met een lengte van 500 meter, een breedte van 68 meter en een sluisdrempel op -17,80 meter TAW
- eventueel Saefthingedok;
- upgrading van de Antwerpse Noordzeeterminal tot een diepte van - 17 meter TAW overeenkomstig het Deurganckdok
- nieuwe zeesluis Terneuzen met een ontwerplengte van 427 meter, een breedte van 55 meter en een sluisdrempel op -16 meter TAW
- Westerschelde-containerterminal nabij Vlissingen en/of aanleg van de Verbrugge-containerterminal in de Sloehaven
- verbindingskanaal Seine-Schelde
- nieuw Panamakanaal en sluisen

Een belangrijke vraag daarbij is of de capaciteit van de vaarweg voldoende zal zijn om de tijgebonden schepen die binnen eenzelfde tijd op- en afvaren, vlot en veilig te kunnen blijven afwickelen, m.a.w. of het aantal schepen dat zich aanbiedt om binnen hetzelfde tijd op dan wel af te varen, al dan niet in combinatie met een toegenomen aantal binnenschepen of estuaire vaart, binnen hetzelfde tijd kan worden verwerkt.

Daarom is het wenselijk om een **nieuwe capaciteitsstudie** uit te voeren. Uit die studie zou moeten blijken of er zich capaciteitsproblemen stellen en of die eventuele problemen kunnen worden verholpen door nautische maatregelen. Indien uit de studie blijkt dat dit niet het geval is, dient zich de vraag aan of en zo ja welke technische/infrastructurele maatregelen nodig zijn om de groei van de havens in de toekomst te blijven faciliteren en hun positie in de range Hamburg-Le Havre te vrijwaren.

De nieuwe studie zou kunnen voortbouwen op het in 2008 uitgevoerde onderzoek door het consultancy bureau Ordina "Verkeersstudie tweede sluis Waaslandhaven" in opdracht van de afdeling Maritieme Toegang. Die studie was gebaseerd op verkeersprognoses van zowel zeevaart als binnenvaart, rekening houdend met de derde Scheldeverdieping, de tweede sluis Waaslandhaven en het Saeftinghedok. De conclusie van dit rapport is dat zich op de rivier geen essentiële capaciteitsproblemen zullen voordoen. Wel zou bij een forse groei van de binnenvaart de congestie aan de Antwerpse sluisen op de rechteroever toenemen.

Voor het nieuwe onderzoek moeten de trafiekprognoses worden bijgesteld, rekening houdend met het actuele scheepsaanbod en met de recente (transport)economische vooruitzichten. Naast de trafiekprognoses voor Antwerpen, zouden daarbij ook de trafiekprognoses voor de Sloehaven en voor het Kanaal Gent-Terneuzen (n.a.v. de ingebruikname van de nieuwe zeesluis) moeten worden betrokken.

Voorgesteld wordt om de nieuwe capaciteitsstudie uit te laten voeren in een samenwerkingsverband tussen de VNSC, de PC en de Scheldehavens.

4. Nautische veiligheid

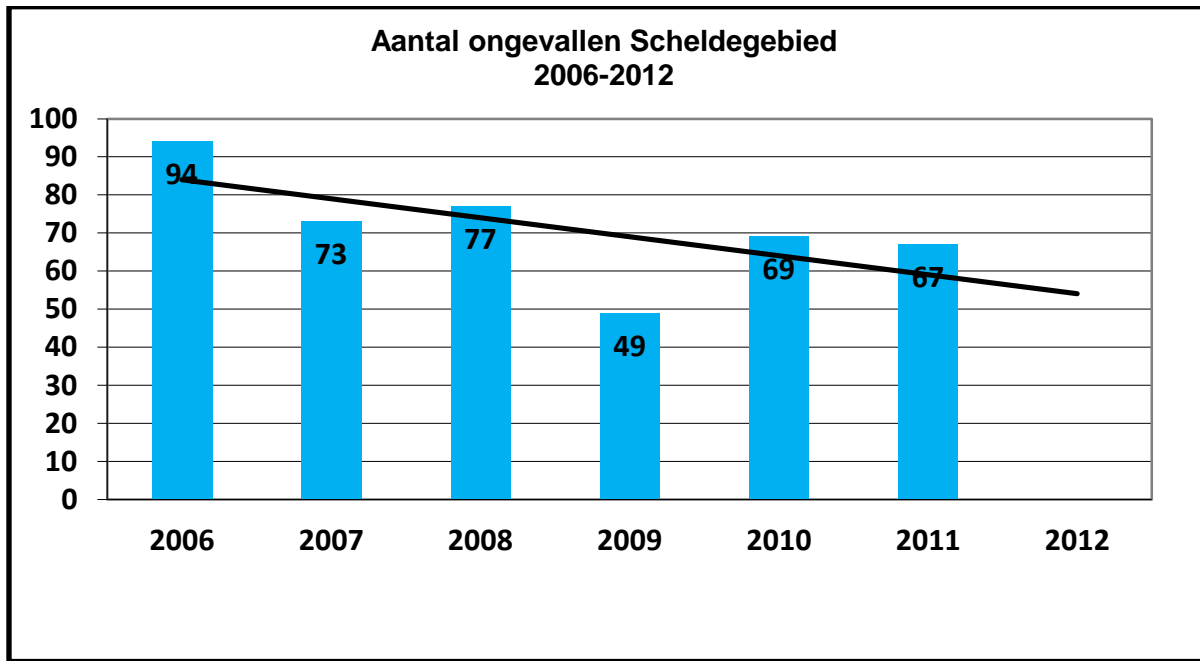
De verdieping en verruiming van de Westerschelde hebben geen negatieve impact gehad op de nautische veiligheid in het Scheldegebied. Dat kan worden afgeleid uit de monitoring van het jaarlijkse aantal scheepsongevallen en de aard daarvan. De Permanente Commissie heeft een nieuwe monitoringsreeks laten starten op basis van de incidentregistratie van het Business Intelligence-systeem van de Schelderadarketen vanaf 2006. Dat maakt het mogelijk om vanaf dat jaar de ongevallen op alle vaarwegen in het Scheldegebied nauwkeuriger en volledig in beeld te brengen. Het betreft de volgende vaarwegen: de aanlooproutes naar de Westerschelde in zowel het Nederlands als Belgisch zeegebied, de Westerschelde, de Beneden-Zeeschelde en het kanaal Gent-Terneuzen.

Uit de monitoringgegevens, zoals aangegeven in figuur 3 (aantal ongevallen) en figuur 4 (schip-schip-aanvaringen) kan worden afgeleid dat, wat de nautische veiligheid betreft, er in 2011 en 2012 geen trendbreuk is opgetreden ten opzichte van de voorgaande jaren. Het veiligheidsniveau blijft in stand. Het aantal ongevallen vertoont sinds 2006 een licht neergaande trend. Het beperkt aantal incidenten in 2009 is waarschijnlijk mede toe te schrijven aan de in dat jaar sterk verminderde verkeersintensiteit vanwege de economische crisis.

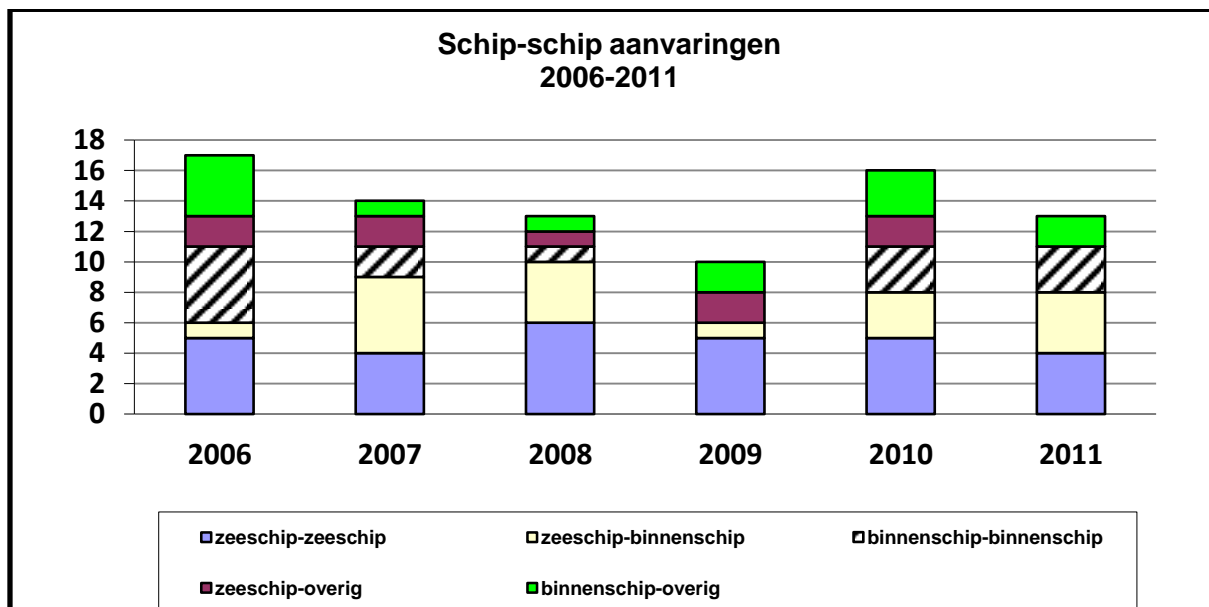
Het overgrote deel van de incidenten is niet van ernstige aard: het betreft strandingen of aanvaringen met objecten zoals boeien. Aanvaringen tussen schepen vormen minder dan één vierde van het totale aantal ongevallen. Het aantal aanvaringen schommelt de laatste jaren

tussen 10 en 17. Het aantal aanvaringen tussen zeeschepen varieert tussen 4 en 6. Ook hier heeft de Scheldeverdieping niet tot een trendbreuk geleid.

Tot slot heeft er in de periode 2006-2010, evenals in de periode 2011-2012, geen enkele zware aanvaring plaatsgevonden die van invloed had kunnen zijn op het externe veiligheidsrisico.



Figuur 3: Totaal aantal jaarlijkse ongevallen 2006-2012 (bron: Business Intelligence Schelderadarketen)



Figuur 4: Totaal aantal jaarlijkse schip-schip-aanvaringen 2006-2011 (bron: Business Intelligence Schelderadarketen)

4.2 Bijlage 2 - Evaluatie Beleid & Beheer: interviews stakeholders

1. Inleiding

Op 21 december 2005 ondertekenden Vlaanderen en Nederland *'het Verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, enerzijds en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium'*, (hierna: het Verdrag) dat op 1 oktober 2008 in werking trad.

Op basis van artikel 9 van het Verdrag dient elke vijf jaar beoordeeld te worden in welke mate de doelstellingen van het Verdrag verwezenlijkt zijn. In 2013 vindt aldus een eerste evaluatie plaats. Het Ambtelijk College van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie (VNSC) heeft het wenselijk geacht om eind 2012 al met de evaluatie te starten.

De direct betrokken provincies, waterschappen, lokale besturen, Scheldehavens, werkgeversorganisaties, natuurorganisaties en landbouworganisaties (kortweg: 'de stakeholders') hebben middels het in 2003 opgerichte Overleg Adviserende Partijen (OAP) een belangrijke adviserende stem gehad bij de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 (OS2010) voor het Schelde-estuarium.

Omdat de betrokkenheid van lokale besturen en maatschappelijke organisaties ook in de uitvoeringsfase van de Scheldeverdragen (beleid en beheer en uitvoering Ontwikkelingsschets 2010) van groot belang wordt geacht en in artikel 8 van het Verdrag ook expliciet genoemd is, heeft het Ambtelijk College besloten om ook die betrokkenheid te evalueren. Dat gebeurt langs twee sporen: enerzijds worden door de VNSC de resultaten ter zake van enkele studies die, extern, werden uitgevoerd met betrekking tot de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 geïnterviewd, anderzijds werd aan het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie gevraagd om middels een gerichte interviewronde de beelden van de stakeholders over de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie in kaart te brengen.

In onderhavig rapport worden de resultaten van de onder de stakeholders uitgevoerde interviewronde weergegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat, in overleg met de secretarissen van de VNSC, de oorspronkelijke opdracht iets verruimd is. De interviewronde is uiteindelijk gericht op de beelden van de stakeholders met betrekking tot de *totstandkoming en uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010*. Met name is 'ingezoomd' op de kernbegrippen 'betrokkenheid' en 'communicatie'. Daarbij is besproken wat als positief dan wel als negatief ervaren werd door de stakeholders en is gevraagd naar hun beeld van de (gewenste) toekomstige ontwikkeling van het Scheludedossier.

Het project Kanaal Gent-Terneuzen maakt eveneens deel uit van de Scheldeverdragen. Geïnterviewde stakeholders, bij dit project betrokken via het Stakeholders Advies Forum (SAF), werden daar kort over bevraagd.

Hieronder wordt in de eerste plaats kort het verdragsrechtelijk kader geschetst waarbinnen de evaluatie uitgevoerd wordt en wordt een korte beschrijving gegeven van de totstandkoming en werking van het OAP, dat tot 2008 gefunctioneerd heeft, en van het Stakeholders Advies Forum (SAF) binnen het project Kanaal Gent-Terneuzen, dat in 2009 tot een eindadvies kwam. Vervolgens wordt de opzet van de interviewronde geschetst en worden de resultaten van de interviews samengevat.

Tenslotte worden op basis van die resultaten een aantal vaststellingen en aanbevelingen, alsmede een advies richting de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie geformuleerd.

2. Verdragsrechtelijk kader

Artikel 3 van het Verdrag bepaalt dat Nederland en Vlaanderen samenwerken om een gemeenschappelijk beleid en beheer in het Schelde-estuarium te verwezenlijken met het doel het estuarium als een multifunctioneel estuarien watersysteem te ontwikkelen dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften. Deze samenwerking richt zich op (a) een maximale beveiliging tegen overstromingen, (b) een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens en (c) een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem.

Artikel 8 bepaalt dat er een structurele betrokkenheid tot stand moet komen bij de uitvoering van het verdrag van zowel lokale overheden als representatieve maatschappelijke organisaties. Het Politiek College moet de opdracht, de samenstelling, de werking en financiering van dit structurele overleg bepalen. De VNSC draagt zorg voor de externe communicatie over de uitvoering van het verdrag.

Tenslotte bepaalt artikel 9 de vijfjaarlijkse evaluatie. Het Politiek College van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie beoordeelt elke vijf jaar in welke mate de doelstellingen van het Verdrag zijn verwezenlijkt en doet voorstellen om de mogelijkheden tot verwezenlijking van de doelstellingen te verbeteren.

3. Het Overleg Adviserende Partijen

In het Memorandum van Vlissingen van 4 maart 2002 legden de Nederlandse en Vlaamse regering het traject vast voor de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (OS2010) en de nieuwe Scheldeverdragen. In dat kader werd een overlegplatform met stakeholders opgericht: het Overleg Adviserende Partijen (OAP). Het OAP bestond uit vertegenwoordigers van de havens en het (haven)bedrijfsleven, van Vlaamse en Zeeuwse bestuursorganen, van de natuurbeschermings- en milieuorganisaties en de landbouworganisaties. Een onafhankelijk voorzitterschap en secretariaat begeleidden procedureel en functioneel dit overleg.

Als onafhankelijk voorzitters werden de heer J.A.M. Hendrixx, commissaris van de Koningin in de Provincie Overijssel en de heer E. Baldewijns, adjunct-secretaris-generaal van de Benelux Economische Unie aangesteld. Een overeenkomst tussen ProSes en het Secretariaat-Generaal van de Benelux regelde de dienstverlening van het onafhankelijk secretariaat. Ir. L.D. van den Berg (Secretariaat-Generaal Benelux) werd aangesteld tot secretaris van het OAP. Het OAP vergaderde in de periode 2003-2004 veertien keer om tot een advies aan de regeringen te komen, goedgekeurd door alle partijen. De partijen steunden alle besluiten en waren bereid om die bij de achterban te verdedigen. Het advies werd formeel overgemaakt aan de betrokken Nederlandse en Vlaamse bewindslieden op 30 november 2004. De werkzaamheden van het OAP werden definitief stopgezet in 2008 bij de inwerkingtreding van de Scheldeverdragen. Hiermee liep het mandaat van het OAP ten einde, dat verleend was in het Memorandum van Vlissingen.

Naast de adviesverlening bij de totstandkoming en uitvoering van de Scheldeverdragen, was er ook een aparte adviesomgeving voor het project Kanaal Gent-Terneuzen. In 2006 besloten Vlaanderen en Nederland om gezamenlijk de mogelijkheid te verkennen hoe de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen kan worden verbeterd. Naast het OAP functioneerde daarom het Stakeholders Advies Forum (SAF), dat de Nederlandse en Vlaamse regering adviseerde over de verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen en in het bijzonder over de aanpassing van het sluiscomplex te Terneuzen.

Het voorzitterschap werd waargenomen door mevrouw M. Smet, minister van Staat, en de heer G.J.M. Braks, voormalig minister van Landbouw en Visserij. Ir. L.D. van den Berg functioneerde eveneens als secretaris van het SAF. In januari 2009 formuleerde het SAF zijn eindadvies aan de regeringen.

4. Opzet van de interviewronde

Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie heeft in de periode augustus-september 2012 interviews afgenomen van vijftien stakeholders. Eén stakeholder heeft schriftelijk geantwoord op de toegestuurde vragenlijst. De lijst van geïnterviewden werd, in overleg met de VNSC-secretarissen en met de voormalige secretaris van het OAP, samengesteld op basis van een evenwichtige verdeling over de luiken veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid en op basis van destijds actieve deelname aan het OAP. Daarbij is aan te tekenen dat sommige destijds actieve vertegenwoordigers van de stakeholders inmiddels andere functies bekleden en niet meer actief bij het Scheludedossier betrokken zijn.

Omdat het project Kanaal Gent-Terneuzen mee opgenomen is in de Scheldeverdragen, werd ook een aantal stakeholders die deelnamen aan het Stakeholders Overleg Forum met betrekking tot dat project geïnterviewd.

5. Resultaten van de interviewronde

Bij de interviews is duidelijk onderscheid gemaakt tussen drie tijdsvakken:

- a. De totstandkomingsfase vanaf de oprichting van het OAP tot de inwerkingtreding van de Scheldeverdragen
- b. De eerste uitvoeringsfase van 2008 tot heden
- c. De toekomst

a. Periode tot de inwerkingtreding van de Scheldeverdragen in 2008 (OAP)

Bijna alle geïnterviewde stakeholders waarden het OAP-overleg van destijds alsmede hun betrokkenheid daarin als zeer positief. Het algemene gevoel bij de stakeholders is dat zij als gelijkwaardige partners ten opzichte van elkaar aan het overleg konden deelnemen. De tussen de overheden afgesproken integrale benadering tussen de pijlers toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid droeg hier sterk aan bij.

Het OAP werd ervaren als een sterk overlegforum op diplomatiek en professioneel niveau. De inzet en betrokkenheid van de onafhankelijke voorzitters en van het onafhankelijke secretariaat vormden een duidelijke meerwaarde. Ook de methode van 'joint fact finding', de inbreng van de resultaten van de diverse, in opdracht van ProSes uitgevoerde, studies in het OAP-overleg, heeft een constructieve rol gespeeld. Het zorgde voor wetenschappelijk onderbouwde en toekomstgerichte beoordelingen die de uiteindelijke besluiten ook het nodige gezag verleenden.

Wel werd vastgesteld dat, hoewel de stakeholders bij het positieve OAP-advies over de OS2010 de bereidheid uitgesproken hadden om de besluiten uit de OS2010 ook te verdedigen, de bereikte resultaten naderhand op belangrijke bezwaren bleken te stuiten bij de achterban van bepaalde stakeholders. Enkele stakeholders deden in dit verband de suggestie dat in een vervolg beter gewerkt zou moeten worden met toetsingsmomenten, via het nadrukkelijk politiek accorderen van tussentijdse resultaten binnen het overleg.

OAP had een sterke netwerkfunctie en bleek een goed platform te zijn voor het kweken van wederzijds begrip en vertrouwen. De communicatie naar de stakeholders en tussen de stakeholders onderling werd in deze fase als zeer positief ervaren.

Enkele stakeholders hebben niettemin aangegeven dat hun opmerkingen en standpunten niet steeds voldoende aandacht kregen en kregen de indruk dat het toch vooral een 'Antwerps dossier' betrof. Verder is door enkele stakeholders aangegeven dat bij het zoeken naar compensatie en herstel van natuur verder gekeken had kunnen worden dan alleen de Westerschelde.

Wat de betrokkenheid bij het OAP betreft, is opgemerkt dat langs Nederlandse kant betrokken gemeenten langs de Westerschelde, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Westerschelde, meermaals een inbreng hebben gehad terwijl aan Vlaamse kant een dergelijke mogelijkheid ontbrak. Wel werd op 1 december 2004 het Scheldecharter ondertekend door 25 (Vlaamse) gemeenten gelegen langs en in de omgeving van de Schelde, samen met de Vlaamse regering en de provincies Oost-Vlaanderen en Antwerpen, met als doel een Scheldelandschapspark te creëren. Dit Scheldelandschapspark werd opgenomen in het Scheldeverdrag.

b. Tijdens de uitvoering van de Scheldeverdragen na 2008

De werkzaamheden van het OAP werden in 2008 stopgezet. Behalve binnen de lopende deelprojecten wordt de communicatie vanuit de overheden in deze fase in zijn algemeenheid als (sterk) onvoldoende, fragmentarisch en bedekt beoordeeld. Dit heeft een negatieve invloed op het draagvlakbehoud voor het bereikte akkoord (OS2010). Een decentrale overheid stelde dat de mogelijkheid tot democratische controle hiermee ook tekortschiet.

Ook de communicatie vanuit de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie, als verdragsrechtelijke organisatie, wordt door een belangrijk aantal stakeholders als voor verbetering vatbaar beschouwd. Een suggestie van een van de stakeholders is dat de VNSC meer gebruik zou moeten maken van moderne communicatiemiddelen en in zijn communicatie vooral het samenhangende beeld van de Scheldeverdragen en hun uitvoering zou moeten tonen en benadrukken. Dat zou kunnen bijdragen aan het behoud van draagvlak voor projecten en visies.

Aan Nederlandse kant bestaat bij bepaalde stakeholders, zowel van de zijde van de natuur, de landbouw als de havens, veel ontevredenheid over het gebrek aan communicatie en overleg vanuit met name de hogere overheid met betrekking tot het zoeken naar alternatieven voor de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder. Stakeholders die direct gevolgen zouden ondervinden van de voorgestelde alternatieven werden niet direct over die alternatieven geïnformeerd of geraadpleegd.

In verband met de ontpolderingsdiscussie aan Nederlandse kant wordt ook gewezen op het foutief en selectief gebruik van feiten in de discussie. Met name de één-aan-één koppeling van de Scheldeverdieping en ontpoldering wordt hier genoemd, terwijl binnen het OAP blootgelegde win-win punten en synergie in belangen slecht werden gecommuniceerd. Het feit dat de kennis van het dossier afnam naarmate de tijd voortschreed, door het personele verloop bij de stakeholders droeg hier aan bij. Het OAP als overlegplatform bestond niet meer.

De twijfel die na de ondertekening van de verdragen aan de zijde van de Nederlandse overheid ontstond over de uitvoering van het natuurluik, leidde ertoe dat het in de ontwikkelingsvisie vastgelegde evenwicht tussen de drie pijlers wankelde. Hierdoor werd het voor maatschappelijk representatieve organisaties moeilijk om het akkoord te blijven verdedigen bij hun achterban. Een Vlaamse stakeholder noemde verder de dringende nood aan voortdurende actualisering van de communicatie betreffende de uitvoering van het Sigmaplan. Correcte informatie ter zake is volgens deze stakeholder momenteel alleen via informele netwerken te verkrijgen. Ook werd opgemerkt dat de communicatie van de Vlaamse overheid richting de direct betrokkenen, zowel in groep als individueel, sneller en directer moet zijn en niet pas mag plaatsvinden wanneer de politieke knoop al doorgehakt is.

De algemene indruk bij de stakeholders is dat de Vlaamse partijen/stakeholders zich altijd achter het akkoord zijn blijven scharen. Een goed flankerend compensatiebeleid voor de landbouw en een onwrikbare houding van de overheid (verdrag is verdrag) zijn hier debet aan. Ook heeft hierin meegespeeld dat de inspraakmogelijkheden bij onteigeningen in Vlaanderen veel beperkter zijn dan in Nederland.

De genoemde tekortkomingen in de communicatie, de twijfels bij de Nederlandse overheid met betrekking tot de uitvoering van een deel van het natuurluik en het feit dat er na 2008 geen overleg rondes met alle stakeholders meer plaatsvonden leidden tot afname van (het gevoel van) betrokkenheid bij diverse stakeholders bij de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, tot afname van draagvlak bij hun achterban en tot vermindering van de eerdere onder het OAP opgebouwde goede verstandhoudingen tussen de stakeholders.

Opgemerkt is verder dat tijdens de uitvoering alle thema's binnen de lijnen van de reguliere administraties werden geregeld. Dat zorgde voor het wegwaaien van een deel van de OAP-consensus. Deze consensus was besproken binnen het grote geheel. Door de uiteindelijke behandeling van de afspraken door de administratieve diensten per onderdeel, vervaagden bepaalde onderdelen van het in het OAP bereikte compromis. De erbij betrokken stakeholders hebben overigens wel de indruk dat er, behalve ontpoldering de Hedwige/Groot Saeftinghe, goede vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de afgesproken deelprojecten.

Wat het project KGT betreft, zijn de hierbij betrokken stakeholders unaniem van mening dat het overleg in het Stakeholders Advies Forum uitstekend verliep, zowel qua betrokkenheid als qua communicatie. De eruit voortgekomen resultaten worden breed gedragen. Wat de verdere uitvoering van het KGT-project betreft, wordt, voor die aspecten die louter op de Kanaalzone betrekking hebben, gepleit voor de handhaving van een aparte adviesstructuur.

c. Doorkijk naar de toekomst

Wat de toekomst betreft, is men het er over eens dat het Schelde-estuarium een levend dossier blijft waar overheden en stakeholders elkaar moeten vinden. Zonder uitzondering hebben alle geïnterviewden aangegeven bij dat toekomstig overleg betrokken te willen worden.

Verreweg de meeste stakeholders hebben aangegeven behoefte te hebben aan een structureel internationaal stakeholdersoverleg. Er bestaat een algehele vraag naar meer communicatie. Diverse stakeholders hebben concrete onderwerpen genoemd die wat hen betreft aan de orde dienen te komen in een nieuw overleg met en tussen de stakeholders:

- (wetenschappelijke) actualisatie langetermijnvisie
- herbekijken van de invulling van Natura 2000 (Delta als geheel bezien, meenemen Oosterschelde en Grevelingen), meenemen van 'klimaatverandering' bij evaluatie van de instandhouding van soorten
- nautisch beheer, sluisplanning, loodswezen
- logistieke ontwikkeling (toenemende congestie in havens en op Westerschelde, tendens naar bredere in plaats van dieper stekende schepen)
- positionering binnen de discussie over trans-Europese netwerken, Seine Nord
- monding van de Westerschelde en toegankelijkheid van alle Scheldehavens
- dossiers met betrekking tot onteigeningen en vergoedingen aan landbouwers. In dat verband werd bijvoorbeeld de bilaterale uitwisseling van ruilgronden genoemd
- afwatering
- opvolging/monitoring van de evolutie in het estuarium inclusief de economische impact ervan

Wat het evenwicht tussen de drie pijlers veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid betreft, wordt door een belangrijke stakeholder gepleit voor een ont koppeling van de drie pijlers, om te voorkomen dat problemen met betrekking tot de uitvoering binnen een van de pijlers de voortgang binnen de andere pijlers kan blokkeren of hypothekeren. Daarbij wordt opgemerkt dat de sociaal-economische meerwaarde van een goede toegankelijkheid veel verder gaat dan louter de haven zelf. Anderen pleiten juist voor het vasthouden aan de integrale aanpak, met het oog op het creëren van win-win situaties voor alle partijen, in beide landen, en daarmee van een ruim draagvlak en met het oog op de Europese (natuur)regelgeving. Een stakeholder heeft geopperd om een doelgerichte vragenlijst op te stellen die de kernvragen en doelstellingen van de samenwerking bloot kan leggen.

Het algemene gevoel is dat de stakeholders in de eerste plaats weer op een 'level playing field' gebracht dienen te worden betreffende alle relevante informatie aangaande de stand van zaken met betrekking tot de voortgang van de uitvoering van de diverse projecten, programma's, studies en ontwikkelingen.

Het vertrouwen tussen enkele stakeholders en de overheid en tussen enkele stakeholders onderling heeft in de afgelopen periode schade opgelopen. Alvorens weer gezamenlijk in overleg te treden over de verdere uitvoering van de langetermijnvisie en over nieuwe ontwikkelingen en behoeften is het daarom van groot belang dat in de eerste plaats de lucht geklaard wordt en er een definitief besluit genomen wordt inzake de al dan niet ont poldering van de Hertogin Hedwigepolder.

Bij een nieuw overleg/overlegplatform dient naar mening van de stakeholders ook goed nagedacht te worden over de structuur van dat overleg, de procesarchitectuur, o.a. qua (neutraal) voorzitterschap en secretariaat. Hierbij werd aangetekend dat de structuur de inhoud dient te volgen maar dat er noodzakelijkerwijs behoefte bestaat aan een structureel overleg. Wel dient men andere bestaande gremia en fora in acht te nemen om dubbel werk te voorkomen. Bij dat laatste wordt wel gewezen op de bijzondere positie van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie als verdragsrechtelijke organisatie.

Een zinvol en perspectiefrijk overleg heeft verder een duidelijke agenda, duidelijke uitgangspunten en goed gemandateerde stakeholders. Stakeholders moeten 'breed uitgenodigd' worden.

Eén stakeholder maakte de bedenking of een toekomstig stakeholdersoverleg niet beter gerealiseerd zou kunnen worden met uitsluitend maatschappelijke belangenorganisaties en dus zonder de overheden. Dat zou naar mening van deze stakeholder mogelijk leiden tot meer continuïteit, meer vertrouwen en meer resultaten. De inhoudelijke evenknie aan de andere kant van de grens pleitte dan juist weer voor een nadrukkelijk behoud van de band met de overheid om de impact op de besluitvorming te garanderen.

Enkele stakeholders deden de suggestie dat in een vervolg beter gewerkt zou moeten worden via een getrapte structuur van politieke beslissingen in een dossier; het nemen van politieke beslissingen over onderdelen van dat dossier naargelang de rijpheid van die onderdelen. Die tussenstappen kunnen gezien worden als toetsingsmomenten.

6. Vaststellingen en aanbevelingen

- a. Er blijkt behoefte te bestaan aan een actievere invulling van artikel 8 van het Verdrag. Het bieden van ontmoetingsplaatsen voor de stakeholders, open informatie-uitwisseling en betrokkenheid zijn kernelementen voor het bouwen van een succesvolle samenwerking en consensus en voor het behoud van draagvlak.
- b. Er blijkt behoefte te bestaan om de rechtstreekse communicatie van de VNSC naar de stakeholders te moderniseren en om een meer samenhangend beeld van de Scheldeverdragen en hun uitvoering te geven en de gezamenlijkheid te benadrukken. Win-win situaties en synergie in belangen dienen beter gecommuniceerd te worden. Dat kan bijdragen aan een breder draagvlak voor projecten en visies.
- c. In lijn met punt b dient ook meer aandacht besteed te worden aan het behoud van de eenduidigheid en continuïteit in de communicatie, zowel vanuit de overheid als vanuit de VNSC.
- d. Er is grote animo onder de stakeholders voor deelname aan een structureel internationaal (VL/NL) stakeholdersoverleg. Te bespreken onderwerpen kennen vaak een onderlinge samenhang waardoor het voor de stakeholders van belang is om bij het geheel betrokken te blijven. Via een dergelijk platform kan in een vroeg stadium de confrontatie worden aangegaan tussen beleidsverantwoordelijken en stakeholders over beleidsnota's/beleidsideeën. Bovendien kan via een dergelijk platform transparant gecommuniceerd worden tussen beleidsverantwoordelijken en stakeholders en tussen stakeholders onderling.
- e. Voor het goed functioneren van een dergelijk platform geldt naar mening van de stakeholders een aantal randvoorwaarden:
 - vaststellen van duidelijke gemeenschappelijke uitgangspunten (bijvoorbeeld win-win voor alle partijen en geen 'zero sum game' waarbij één partij alle voordelen verwerft en de andere partijen verliezen, de mate van evenwicht tussen de pijlers,...)
 - brede samenstelling
 - duidelijke mandaten stakeholders
 - duidelijke agenda.
- f. Bij omvangrijke dossiers: stap voor stap werken met vastlegging van tussentijdse resultaten:
 - neutrale voorzitter, neutraal secretariaat
 - maar: structuur volgt de inhoud.
- g. De methode van joint fact finding vormt een goede basis voor overleg.
- h. Gestart kan worden met het samenbrengen van de stakeholders om de ervaringen uit te wisselen en hen te informeren over de stand van zaken en nieuwe ontwikkelingen. Daarna kan gekeken worden naar (een agenda voor) de toekomst. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er een definitieve beslissing inzake de Hertogin Hedwigepolder komt.
- i. Onderzocht zou moeten worden of het speelveld voor natuurontwikkeling/-compensatie verruimd kan worden.
- j. Het project KGT dient gescheiden gehouden te worden van het overige.

7. Advies aan de VNSC

Op basis van de interviews en de voormelde vaststellingen en aanbevelingen, kan het volgende advies gegeven worden:

- a. Er dient benadrukt te worden dat een toekomstige adviesomgeving waarbij op structurele wijze de lokale overheden en de maatschappelijke representatieve organisaties (de externe partijen) betrokken worden bij de uitvoering van het Verdrag zich bevindt in een verdragsrechtelijk en institutioneel kader. Daarmee onderscheidt deze adviesomgeving zich van de andere formele en informele fora die werkzaam zijn binnen het Schelde-estuarium. De legitimiteit volgt uit de bindende afspraken die tussen de landen gemaakt werden. Het dient een aansporing te zijn voor de deelnemende externe partijen om duidelijk gemandateerde vertegenwoordigers permanent af te vaardigen naar de nieuwe adviesomgeving.
- b. De ervaringen met het OAP en het SAF hebben geleerd dat een onafhankelijk voorzitterschap en secretariaat wenselijk en wellicht noodzakelijk zijn om op lange termijn vertrouwen en openheid te creëren tussen de deelnemende externe partijen. Het doel is om adviezen te formuleren die kunnen bogen op een ruim maatschappelijk draagvlak.
- c. Door de politieke en maatschappelijke geladenheid van de uitvoering van het Verdrag dient het vertrouwen hersteld te worden tussen enerzijds de overheden en de externe partijen en anderzijds de externe partijen onderling. De opbouw van een nieuwe adviesomgeving kan het best gefaseerd verlopen:
 1. Het politieke obstakel, met name de problematiek van de Hertogin Hedwigepolder, dient uitgeklaard te zijn vooraleer de nieuwe adviesomgeving opgestart wordt.
 2. De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie kan in uitvoering van artikel 8, 5° lid van het Verdrag een aanvang nemen met de communicatie naar de groep externe partijen.
 3. In een laatste fase kan de betrokkenheid van de externe partijen opnieuw georganiseerd worden binnen een gestructureerde adviesomgeving met een onafhankelijk voorzitterschap en secretariaat.
- d. Voor de toekomst is het aangewezen om de externe partijen verenigd in het SAF mee te betrekken in de nieuwe adviesomgeving voor het Schelde-estuarium. Niettemin dient de aparte adviesomgeving voor de verdere uitwerking van het project Kanaal Gent-Terneuzen te blijven bestaan.