

Verdrinken in (ont)polderen

Identiteitsgevoelige strijdpunten als uitdaging voor politieke bestuurders



Aster van Tilburg

Universiteit Utrecht

Opleiding: Master Publiek Management

Afstudeerorganisatie: De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Datum: 29 juni 2010

Begeleider 1 USBO: Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Begeleider 2 USBO: Dr. Karin Geuijen

Begeleider NSOB: Dr. Martijn van der Steen

Voorwoord

Utrecht, 29 juni 2010

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek voor de Master Publiek Management van de opleiding Bestuurs- en Organisatie wetenschap aan de Universiteit Utrecht. Dit onderzoek gaat over de manier waarop politieke bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten. Hiervoor is gekeken naar de discussie rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeland.

Het idee voor dit afstudeeronderzoek is ontstaan uit een verwondering over die kleine polder in Zeeland waar zo ontzettend veel ‘gedoe’ over ontstond. Wat maakt het onder water zetten van 400 hectare grond zo belangrijk dat er zelfs een conflict met Vlaanderen over kon ontstaan? Vele uren en kilometers richting Zeeland en richting Vlaanderen hebben mij geleerd dat iets wat op het eerste gezicht klein en simpel lijkt dat helemaal niet hoeft te zijn. Achter de façade van een simpel vraagstuk vond ik politieke intriges en vele geruchten hierover. Een emotionele verbondenheid met een eeuwenlange strijd van Zeeuwen tegen het water. En een ondoorzichtig schouwspel van individuele personen die op allerlei strategische manieren probeerden om hun eigen doelen te bereiken.

Ik heb me met veel plezier gestort op het ontrafelen van dit fascinerende proces rondom de Hedwigepolder. Daarbij heb ik een nieuwe provincie leren kennen, Zeeland, en heb ik mogen spreken met veel bijzondere mensen die elk hun eigen verhaal te vertellen hadden. Ik ben alle mensen die de tijd en bereidheid hadden om mij hun verhaal van de Hedwigepolder te vertellen erg dankbaar. Ook wil ik hierbij de begeleiders van mijn onderzoek, Mirko Noordegraaf, Karin Geuijen en Martijn van der Steen, bedanken voor alle goede ideeën, inspiratie en kritische noten die mede hebben geleid tot dit onderzoeksverslag.

Aster van Tilburg

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Vraagstelling.....	6
1.2 Relevantie.....	8
1.3 Leeswijzer	9
2. Identiteitsgevoelige strijdpunten	10
2.1 Strijdpunten.....	10
2.2 De rol van identiteit bij strijdpunten	12
2.3 De rol van emoties bij strijdpunten	15
2.4 Identiteitsgevoelige strijdpunten en emoties	16
3. Managen van betekenisgeving: sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken	18
3.1 Betekenisgeving	18
3.2 Processen van betekenisgeving.....	19
3.3 Sprekende verhalen	19
3.4 Betekenisvolle praktijken.....	23
3.5 Strategische personen	24
3.6 Managen van betekenisgeving	26
3.7 Sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken	33
4. Onderzoek naar betekenissen van de Hedwigepolder	34
4.1 Onderzoek naar betekenisgeving	34
4.2 Onderzoeksstrategie.....	35
4.3 Onderzoeksmethoden	36
4.4 Operationalisatie.....	39
5. De Hedwigepolder in overzicht	40
5.1 Tijdlijn en actoren.....	40
5.2 Oude spanningen tussen Nederland en Vlaanderen	43
5.3 De natuur van de Westerschelde.....	44
5.4 Momenten en gebeurtenissen	44
6. Onder de kaasstolp.....	46
6.1 Overleg en consensus achter de schermen.....	46
6.2 Verhalen en strategie.....	47
6.3 Conclusie: de rol van bestuurders	55

7. Op de barricade	57
7.1 Groeiend verzet en een zoektocht naar alternatieven.....	57
7.2 Druk vanuit actiecomités, de Tweede Kamer en belangengroepen.....	58
7.3 Conclusie	77
8. De Hedwigepolder als hoofdpijndossier	79
8.1 Wel of niet ontpolderen?	79
8.2 Strategie van politieke hoofdpijn.....	80
8.3 Conclusie	89
9. Conclusie	91
9.1 Bestuurders rondom de Hedwigepolder	91
9.2 Bestuurders zoeken naar een reddingsboei.....	96
9.3 Aanbevelingen: Luctor et Emergo.....	97
9.4 Tot slot.....	100
10. Literatuur	101

1. Inleiding

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

(Zeeuws-Vlaamse volkslied, J.N. Pattist en J. Vreeken 1917)

'Ontpolderen snijdt in de Zeeuwse ziel' zei Karla Peijs, commissaris voor de koningin in Zeeland, in 2007 in de Volkskrant (17-12-2007) als reactie op verzet tegen de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder in Zeeland. Hierbij verwees zij naar de eerste regels van het Zeeuws-Vlaamse volkslied en de eeuwenlange strijd die de Zeeuwen voeren tegen het water. Plannen om de Hedwigepolder te ontpolderen komen voort uit afspraken met Vlaanderen om de Westerschelde, de doorgang naar de Antwerpse haven, verder uit te diepen. Om de natuur in de Westerschelde te herstellen zou de Hedwigepolder onder water gezet moeten worden. Protesten, en de oprichting van verschillende actiecomités, zorgden voor veel vertraging in deze plannen en voor onderzoeken waarin ruim 150 alternatieven werden bekeken.

Dit voorbeeld waarin burgers zich verzetten tegen beleid is niet uniek. Bestuurders krijgen steeds vaker te maken met burgers en belangengroepen die zich actief verzetten tegen beleid. Terwijl politieke partijen in de verzuilde samenleving nog konden rekenen op steun van een vaste achterban zijn de burgers in de huidige samenleving eigenwijs, kritisch en moeilijk te beïnvloeden (Noordegraaf 2004: 56). Ze komen op voor hun eigen belangen, stellen hoge eisen en zullen zich hierdoor ook sneller naar de rechter stappen of zich op een andere manier verzetten tegen beleid (Noordegraaf 2004: 57,66). Burgers verzetten zich sneller tegen beslissingen van hogerhand omdat ze het er inhoudelijk niet mee eens zijn of omdat er sprake is van inmenging in hun persoonlijke belangen of levenssfeer.

Het organiseren van draagvlak voor beleid is een van de belangrijkste taken van bestuurders. Maar door uiteenlopende belangen en lossere sociale verbanden is het steeds moeilijker dit draagvlak te organiseren, en wordt beleid sneller als niet legitiem beschouwt. Dit is problematisch voor het vertrouwen van burgers in hun bestuurders. En ook blijkt dat bij grote projecten als de Betuwelijn en de HSL dat burgers door middel van lobby, protesten en procedures een serieuze hindermacht kunnen vormen.

Deze strijdpunten ontstaan doordat verschillende partijen vanuit hun eigen beeld van de werkelijkheid vraagstukken anders interpreteren. Strijdpunten zijn dus niet puur inhoudelijk en rationeel op te lossen door te kijken naar het beste argument en het behartigen van de verschillende belangen. In plaats van een rationele afweging is er sprake van een intense strijd

over betekenisgeving waarbij het gaat over de interpretatie die gegeven wordt aan de feiten. Deze ambiguïteit wordt veroorzaakt doordat partijen met verschillende ‘frames’ naar een vraagstuk kijken. Frames zijn ‘structuren van geloof, perceptie en waardering die ten grondslag liggen aan een beleidspositie’ (Schön & Rein 1994). Hierdoor ontstaan verschillende waarheden over de oorzaak en de oplossing van een vraagstuk en wordt gesproken over ‘beleidscontroversen’ (Schön & Rein 1994) of een ‘dialogo van doven’ (Van Eeten 1999).

Bij de strijd over de ontpoldering van de Hedwigepolder is de strijd om betekenissen fundamenteeler dan enkel een verschil in interpretatie. De ontpoldering van de Hedwigepolder wordt in verband gebracht met, en neergezet als een bedreiging van ‘de Zeeuwse identiteit’ van strijd tegen het water. Hierbij is de Zeeuwse identiteit niet iets wat mensen ‘hebben’, maar deze identiteit is sociaal geconstrueerd. Een gedeelde identiteit wordt (bewust) gecreëerd door mensen en bestaat door de interacties tussen mensen waarin deze identiteit bevestigd wordt. Het idee van een gedeelde Zeeuwse identiteit wordt ingezet als krachtig argument tegen de ontpoldering. Het verzet tegen het onder water zetten van een polder komt dan symbool te staan voor het behoud van een identiteit van een eeuwenlange strijd tegen het water. Hierdoor wordt de ontpoldering van de Hedwigepolder een existentiële metafoor die raakt aan ‘het zijn’ van mensen. Dit maakt dit strijdpunt erg fundamenteel omdat toch ontpolderen ook als ontkenning van die identiteit wordt gezien. Als een issue wordt neergezet als een bedreiging van de identiteit roept dit emoties zoals angst en woede op die een belangrijke rol spelen bij het motiveren van strijd (Jasper 1998; Verhoeven 2009:2).

Het is juist in een tijd van snelle veranderingen en globalisering dat identiteitsgevoelige strijdpunten kunnen ontstaan. Mensen voelen zich onzeker over wie ze zijn, en wat hun eigenheid is en gaan daardoor opnieuw opzoek naar een identiteit. Dit is ook wat Europarlementariër Derk Jan Eppink ziet gebeuren: *“Globalisering produceert een brede onderstroom in het electoraat die ‘ergens willen thuishoren’ en ‘ergens willen bijhoren’”* (NRC Handelsblad 19-06-10). Deze onzekerheid in combinatie met een zoektocht naar identiteit maakt het in deze tijd mogelijk dat identiteitsgevoelige strijdpunten ontstaan. Een van de meest in het oog springende identiteitsgevoelige strijdpunten op dit moment zijn de discussies die spelen rondom integratie en immigratie. Mensen zijn bang dat ‘de’ Nederlandse identiteit verdwijnt door de komst van immigranten uit landen met een andere taal, cultuur en geloof. Concrete strijdpunten gaan bijvoorbeeld over het dragen van hoofddoekjes en islamitische scholen. Ook immigranten zelf zien deze discussies als identiteitsgevoelig omdat het dragen van een hoofddoekje of het hebben van een eigen school als een uiting van de eigen identiteit worden gezien. Ook het verbod op kraken kan identiteitsgevoelig zijn, krakers hebben hun eigen levensstijl die ook medebepalend is voor de eigen identiteit. Het verbieden van een levensstijl die als een belangrijk onderdeel van deze identiteit wordt ervaren maakt ook dit vraagstuk mogelijk identiteitsgevoelig.

Voor bestuurders blijkt het moeilijk te zijn om om te gaan met deze identiteitsgevoelige strijdpunten, maar bestuurders worden hier wel mee geconfronteerd. Deze protesten van ‘boze burgers’ worden door politici en bestuurders vaak als irrationeel beschouwd waarbij burgers niet begrijpen welke zwaarwegende argumenten de overheid heeft om in te grijpen (Verhoeven 2009: 1). Dit emotionele optreden past vaak niet binnen het rationele beeld wat bestaat van beleidsontwikkeling (Verhoeven 2009). Door de rationele benadering van beleidsontwikkeling is

het moeilijk om om te gaan met emoties en identiteitsgevoelige issues bij beleidsontwikkeling. Binnen de overheid is een rationeel discours dominant waarbij de norm is om rationele en inhoudelijk afgewogen en onderbouwde besluiten te nemen. Hierbij is weinig aandacht voor emoties en identiteitsgevoeligheid die zowel bij bestuurders als bij burgers en belangengroepen een belangrijke rol kunnen spelen. Ook zijn issues waaraan verschillende interpretaties gegeven worden puur inhoudelijk en rationeel moeilijk oplosbaar. Terwijl er binnen de rationele benadering van beleid weinig aandacht is voor emoties en identiteitsgevoeligheid leiden deze juist wel tot moeilijk oplosbare strijdpunten. De vraag is hoe er binnen deze bestuurlijke processen omgegaan kan worden met emoties en identiteitsgevoeligheid. Om dit vraagstuk te kunnen behandelen wordt er gekeken naar de rol van identiteitsgevoeligheid en emoties bij de casus van de Hedwigepolder, en naar de manier waarop er in deze casus door bestuurders mee om is gegaan.

1.1 Vraagstelling

Na de duiding van de problemen die identiteitsgevoelige strijdpunten met zich meebrengen volgt in deze paragraaf een uitwerking van de vraagstelling die leidend is in dit onderzoek. Eerst wordt de hoofdvraag in dit onderzoek ingeleid en vervolgens wordt deze uitgewerkt met behulp van theoretische en empirische deelvragen.

1.1.1 Hoofdvraag

Dit onderzoek kijkt naar identiteitsgevoelige strijdpunten als bestuurlijk vraagstuk. Identiteitsgevoelige strijdpunten zijn strijdpunten waarbij (bedreiging van) identiteit een belangrijke rol speelt in de discussie rondom een onderwerp. In een discussie rondom een strijdpunt speelt dan een identiteitsargument, vaak naast hele andere typen van argumentaties. Bij identiteitsgevoelige strijdpunten wordt er een betekenis aan een issue gegeven die raakt aan het 'zijn' van mensen en die daardoor met emotie verbonden is. Om deze reden wordt in dit onderzoek dan ook een perspectief van betekenisgeving gehanteerd waarbij gekeken wordt naar de manier waarop personen op een strategische manier verhalen vertellen. Politieke bestuurders in alle verschillende bestuurslagen worden geconfronteerd met deze strijdpunten. In dit onderzoek vallen onder bestuurders dan ook politiek bestuurders in alle bestuurslagen. Dit betekent zowel wethouders, gedeputeerden als ministers, afhankelijk van de bestuurder die ergens verantwoordelijk voor is. Als casus zal hierbij gebruik worden gemaakt van de discussie rondom de Hedwigepolder. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is:

Hoe kunnen bestuurders omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten?

1.1.2 Theoretische deelvragen

In hoofdstuk 2 en 3 worden de belangrijkste thema's in dit onderzoek verder uitgewerkt. Dit zijn ten eerste het fenomeen identiteitsgevoelige strijdpunten (hoofdstuk 2) en ten tweede het perspectief van betekenisgeving (hoofdstuk 3). In deze twee hoofdstukken worden een aantal

theoretische deelvragen beantwoord die uiteindelijk kunnen helpen een antwoord op de hoofdvraag te formuleren.

Om het omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten te onderzoeken is een definiëring van identiteitsgevoelige strijdpunten noodzakelijk. In deze vraag wordt met behulp van de literatuur uitgewerkt wat strijdpunten zijn, hoe ze ontstaan en welke rol identiteit en emoties hierbij spelen. De vraag die hierbij beantwoord wordt is:

Wat zijn identiteitsgevoelige strijdpunten?

Strijdpunten hebben te maken met verschillende betekenissen die door verschillende partijen aan een vraagstuk worden gegeven. En ook identiteit is een betekenis die aan een vraagstuk gegeven kan worden. Om identiteitsgevoelige strijdpunten te kunnen begrijpen is meer inzicht nodig in de processen van betekenisgeving die plaatsvinden rondom strijdpunten. De tweede theoretische deelvraag is daarom:

Hoe vinden processen van betekenisgeving rond strijdpunten plaats?

Het omgaan met strijdpunten door bestuurders heeft te maken met het managen van processen rondom betekenisgeving. De vraag is welke handelingsmogelijkheden er vanuit de literatuur zijn voor bestuurders om deze processen te managen. Hierbij is specifiek van belang welke mogelijkheden bestuurders hebben om strijdpunten die identiteitsgevoelig zijn te managen. Ook de media zijn een belangrijke speler in de strijd om betekenisgeving en om deze reden wordt er specifiek ingegaan op de rol die de media hierin speelt. De derde theoretische deelvraag is:

Welke handelingsmogelijkheden hebben bestuurders voor het omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten?

1.1.3 Empirische deelvragen:

Na een theoretische verkenning van de verschillende thema's gaan de empirische deelvragen over de manier waarop identiteitsgevoelige strijdpunten, processen van betekenisgeving en het managen hiervan terug te zien zijn in de casus. Op deze manier kan op basis van empirische gegevens uit de casus een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

Om te beginnen is het belangrijk inzicht te krijgen in het strijdpunt rondom de Hedwigepolder. Het gaat hierbij om het soort strijdpunt, het verloop van gebeurtenissen en de betrokkenen hierbij. De vraag die hierbij hoort is:

Wat voor strijdpunt is de Hedwigepolder?

Vervolgens is de vraag op welke manier processen van betekenisgeving hebben plaatsgevonden bij het strijdpunt van de Hedwigepolder. Hierbij wordt gekeken naar de manieren waarop verschillende partijen betekenis hebben gegeven aan het strijdpunt. Ook betekenissen waarbij het strijdpunt wordt verbonden met identiteit komen bij deze deelvraag naar voren. Deze vraag luidt als volgt:

Wat voor processen van betekenisgeving vinden er plaats rondom het strijdpunt van de Hedwigepolder?

Om ten slotte inzicht te krijgen in de vraag hoe bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten is inzicht nodig in de manier waarop bestuurders daar bij de Hedwigepolder mee om zijn gegaan. In deze deelvraag komen de handelingen van bestuurders naar voren waarmee zij hebben geprobeerd om te gaan met het strijdpunt. Deze laatste deelvraag is:

Hoe hebben bestuurders geprobeerd de processen rondom betekenisgeving van het strijdpunt te managen?

1.2 Relevantie

Relevantie voor bestuurders

Deze aanpak is relevant voor ambtenaren en bestuurders omdat zij in toenemende mate geconfronteerd worden met strijdpunten waarbij emoties en identiteitsgevoeligheid een belangrijke rol spelen. Dit komt naar voren in discussies rondom immigratie en integratie en bijvoorbeeld bij de rol die de Europese Unie in Nederland moet spelen. Hierbij wordt vaak een bedreiging van de Nederlandse identiteit naar voren gebracht om immigratie te beperken en Europese samenwerking af te bouwen. Ook zijn er rondom dit soort thema's juist mensen die aangeven dat dé Nederlandse identiteit niet bestaat en we juist Europees of wereldburger zijn. Identiteit kan ook spelen op heel lokaal niveau waarbij mensen hun eigen omgeving waaraan zij een deel van hun identiteit ontleen zien veranderen. Dit kan gaan om ruimtelijke veranderingen zoals de aanleg van wegen, verbouwingen van stadscentra of het veranderen van een bevolkingssamenstelling. Als laatste zijn er identiteitsgevoelige strijdpunten die binnen organisaties spelen. Het gaat dan vaak om professionals die zich sterk identificeren met hun beroep zoals onderwijzers of medische specialisten. Als zij door (bedrijfsmatige) veranderingen en eisen van buitenaf het gevoel hebben geen echte onderwijzer of specialist meer te kunnen zijn dan is dat ook identiteitsgevoelig en kan dat ook tot een identiteitsgevoelig strijdpunt leiden.

Bij identiteitsgevoelige strijdpunten speelt vaak veel emotie en dit sluit slecht aan bij de overwegend rationele benadering van beleid. Hierdoor past het omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten ook slecht binnen de vaste handelswijzen van bestuurders en ligt hier dus een vraagstuk. Dit onderzoek kan bijdragen tot een beter begrip van identiteitsgevoelige strijdpunten en de manier waarop daar (niet) mee omgegaan moet worden. Door te kijken naar de manier waarop een identiteitsgevoelig strijdpunt ontstaat kunnen bestuurders ook meer leren over de manier waarop deze vroeg herkend kunnen worden. Door te laten zien wat de rol van emoties en identiteitsgevoeligheid is in deze concrete casus kunnen bestuurders leerpunten halen over de manier waarop emoties en identiteit een plaats kunnen krijgen in het beleidsproces.

Aanvulling op wetenschappelijke kennis

Er is de laatste jaren al veel onderzoek gedaan naar betekenisgeving, strijdpunten en strijd over betekenisgeving (zie Schön & Rein 1994; Van Eeten 1999; Verhoeven 2009; Broër 2006; Hajer

& Uitermark 2004; Marcus 2002; Jasper 1998). Veel van deze onderzoeken beschrijven een strijdpunt over betekenisgeving als iets wat bestaat en waarbij verschillende partijen vanuit andere denkkaders een positie innemen. Maar dit soort strijdpunten zijn niet statisch maar ontstaan en veranderen juist door handelingen van personen en door gebeurtenissen. In dit onderzoek ligt de focus op het begrijpen en beschrijven van de dynamiek tijdens een strijdpunt (zie hiervoor ook Hajer & Uitermark 2004; Verhoeven 2009). Op welke manier en door wie worden betekenissen van een vraagstuk ingebracht? Hoe komt het dat één betekenis dominant wordt en een andere niet? Juist begrip van de dynamiek bij een strijdpunt maakt het mogelijk om na te denken over het sturen van een strijd over betekenisgeving. Zo kan er meer kennis komen over de manier waarop bestuurders en andere partijen invloed hebben op het verloop van een strijdpunt en dit begrip vormt een belangrijke aanvulling op andere onderzoeken.

Een tweede toevoeging van dit onderzoek is dat het niet kijkt naar ‘gewone’ strijdpunten maar naar identiteitsgevoelige strijdpunten. Deze strijdpunten zijn vaak fundamenteleler omdat identiteit aan een issue wordt verbonden waardoor het gaat om het ‘zijn’ van mensen en niet alleen om principes. Hierdoor komt er veel meer emotie bij kijken en kennen dit soort strijdpunten mogelijk ook een andere dynamiek. Specifieke kennis over de dynamiek van deze identiteitsgevoelige strijdpunten is heel beperkt en dit onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het begrijpen hiervan.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport waarin het omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten centraal staat is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staan identiteitsgevoelige strijdpunten centraal, er wordt besproken wat strijdpunten zijn en welke rol emoties en identiteit hierbij spelen. In hoofdstuk 3 wordt het perspectief van betekenisgeving in het onderzoek geïntroduceerd en beschreven. Aan de hand van sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken wordt in dit onderzoek de casus van de Hedwigepolder geanalyseerd. In hoofdstuk 4 staan de onderzoeks aanpak en de onderzoeksmethoden centraal. Hoofdstuk 5 is het eerste empirische hoofdstuk, in dit hoofdstuk wordt de casus van de Hedwigepolder geïntroduceerd, wordt een tijdlijn beschreven en de belangrijkste actoren geïntroduceerd. Ook wordt belangrijke inhoudelijke context beschreven. In hoofdstuk 6 tot en met 8 wordt de casus uitgebreid beschreven en geanalyseerd aan de hand van het perspectief van verhalen, personen en praktijken. Hoofdstuk 9 is de conclusie waarin een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag in dit onderzoek en waarin ook aanbevelingen gedaan worden over de manier waarop bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten.

2. Identiteitsgevoelige strijdpunten

Meer macht naar Europa? Fries als voertaal op Friese basisscholen? Een verbod op minaretten? Dit zijn allemaal strijdpunten waarbij een betekenis van identiteit kan worden en die daardoor identiteitsgevoelig kunnen zijn of worden. Deze strijdpunten zijn vaak erg fundamenteel en emoties spelen een belangrijke rol waardoor ze moeilijk op te lossen of te hanteren zijn. In dit hoofdstuk wordt besproken wat identiteitsgevoelige strijdpunten zijn.

Bij veel strijdpunten kijken verschillende partijen vanuit uiteenlopende waardepatronen en denkkaders naar een issue. Hierdoor bestaan verschillende verhalen en argumentatielijnen die beiden op zich waar zijn, en daardoor op inhoud niet op te lossen zijn (Van Eeten 2009). Deze strijdpunten zijn nog moeilijker te hanteren als er door één of meerdere partijen een beroep wordt gedaan op, of verwezen wordt naar de identiteit en hierbij ook emoties een belangrijke rol spelen. Identiteit raakt aan de vraag ‘wie ben ik?’ of bij een gedeelde identiteit ‘wie zijn wij?’. Een beleidspositie die in verband wordt gebracht met een identiteit is daarmee heel fundamenteel en moeilijk te veranderen. Bij strijdpunten spelen emoties verder een belangrijke rol in het oproepen en motiveren van strijdpunten. Dit impliceert dat identiteitsgevoeligheid ook sneller tot strijdpunten leidt.

In 2.1 wordt besproken wat strijdpunten zijn en op welke manier ze ontstaan. Vervolgens wordt in 2.2 besproken welke rol identiteit kan spelen bij strijdpunten. In 2.3 wordt de rol van emoties bij identiteitsgevoelige strijdpunten besproken. Ten slotte wordt in paragraaf 2.4 geconcludeerd met de vraag wat identiteitsgevoelige strijdpunten zijn, welke rol emoties spelen en op welke manier dit naar verwachting terug te zien is bij de Hedwigepolder.

2.1 Strijdpunten

2.1.1 Soorten strijdpunten

Strijdpunten zijn vraagstukken waarover verschillende partijen of personen uiteenlopende opvattingen hebben waardoor er een conflict ontstaat. Strijdpunten kunnen zich voordoen rond allerlei soorten issues en op verschillende niveaus. Een conflict tussen twee kinderen over speelgoed kan net zo goed een strijdpunt zijn als een conflict tussen twee landen over een stuk grond. Dit onderzoek richt zich op strijdpunten waar overheden en publieke organisaties mee te maken krijgen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Over veel maatschappelijke vraagstukken bestaat onenigheid tussen verschillende partijen over de manier waarop dat vraagstuk aangepakt moet worden. Dit kan dan gaan over een strijdpunt rond de kilometerheffing, de aanpak van integratie of de verhoging van de AOW leeftijd.

Er zijn verschillende soorten aspecten waarover strijd kan ontstaan bij een strijdpunt. Sommige strijdpunten ontstaan doordat verschillende partijen op totaal verschillende manieren naar de werkelijkheid kijken terwijl andere strijdpunten gaan over wat technisch de beste oplossing is. Een strijdpunt kan plaatsvinden door een meningsverschil over de inhoud, tegenstrijdige belangen of verschil in betekenisgeving (Stone 2001; Hajer 1995).

Bij een inhoudelijk strijdpunt is er een verschil van mening over de juistheid van feiten of over wat technisch de beste oplossing is. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan over de vraag welke investering in infrastructuur de beste bereikbaarheid oplevert.

Bij een strijdpunt kunnen ook verschillende belangen spelen, er is verschil in de kosten en baten die een beleidsmaatregel oplevert voor verschillende partijen. Als strijdpunt rondom de aanleg van een weg over verschillende belangen gaat dan heb je te maken met stakeholders zoals omwonenden van projecten, bedrijven en forensen die allemaal hun eigen belang hebben bij het aanleggen van een nieuwe toegangsweg. Terwijl omwonenden last hebben van geluidsoverlast en werkzaamheden is het voor forensen en bedrijven juist voordelig omdat ze sneller op hun werk over beter bereikbaar zijn.

Het kan ook zo zijn dat er bij een strijdpunt verschillende partijen uiteenlopende interpretaties van een vraagstuk geven. Eerder genoemd strijdpunt zou ook plaats kunnen vinden doordat partijen verschillende betekenissen geven aan de aanleg van een nieuwe toegangsweg. Het doel van bereikbaarheid is dan niet meer door iedereen onderschreven, volgens sommigen zorgt de weg voor een betere bereikbaarheid terwijl het volgens andere juist leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit.

Meestal zijn inhoudelijke aspecten van een conflict eenvoudiger op te lossen dan een verschil in belangen en betekenisgeving. Maar een strijdpunt speelt vaak rondom verschillende soorten aspecten. Een strijd over betekenisgeving gaat vaak ook over belangen en heeft meestal ook inhoudelijke elementen. Dit onderzoek richt zich op strijdpunten waarbij verschillende betekenissen spelen en waar ook door een of meerder partijen een betekenis van een bedreiging van identiteit wordt neergezet. Hierbij spelen vaak ook meningsverschillen over de inhoud en verschillende belangen, maar de oplossingen kunnen hier in eerste instantie niet gevonden worden. Een overzicht van de soorten aspecten waarop strijdpunten plaats kunnen vinden staat in figuur 1.

Soort strijdpunt	Omschrijving strijdpunt
Inhoud	Vershil van mening over de juistheid van feiten of wat technisch de beste oplossing is. Dit gaat over kennis en is vaak technisch en rationeel op te lossen.
Belangen	Vershil in kosten en baten van maatregel voor verschillende partijen. Belangen zijn vaak concreet en expliciet en zijn vaak door compromissen oplosbaar.
Betekenisgeving	Vershillende wereldbeelden zorgen voor verschillende interpretaties van een vraagstuk. Oplossing door gedeelde betekenisgeving te creëren, dit is moeilijk maar kan door gebruik van verhalen symbolen etc. Ook kan er een betekenis van identiteit spelen waardoor strijdpunt fundamenteeler wordt.

Figuur 1: Verschillende soorten strijdpunten

2.1.2 Strijdpunten als strijd om betekenisgeving

Strijdpunten om betekenisgeving ontstaan doordat vraagstukken ambigu zijn, en op verschillende manieren worden geïnterpreteerd (Abma & Noordegraaf 2003:288). Deze strijd kan niet worden opgelost door meer informatie te verzamelen. Ambigüiteit ontstaat doordat er vanuit verschillende interpretatiekaders naar een vraagstuk wordt gekeken waardoor er conflicterende interpretaties van een issue kunnen ontstaan. Een klassiek strijdpunt is er een tussen natuur en economie die veel terug komt bij ruimtelijke projecten zoals de aanleg van een weg door een natuurgebied. De ene partij ziet dit als een grote bedreiging voor een uniek natuurgebied terwijl een andere partij dit ziet als een impuls voor de economie en de werkgelegenheid. Deze beleidscontroversen (Schön & Rein 2004) ontstaan als actoren met conflicterende percepties op de werkelijkheid zich met hetzelfde beleidsissue bezighouden. Verschillende partijen focussen op hetzelfde probleem maar hebben argumentatielijnen die twee verschillende kanten opwijzen. Interessant is dat beide argumentatielijnen waar kunnen zijn en vaak ook ondersteund worden door soms jaren van onderzoek (Van Eeten 1999:188). Terwijl het aan de ene kant 'waar' is dat deze weg enorme kansen economische groei in de regio oplevert leidt het ook tot schade aan een belangrijk natuurgebied. Elke partij heeft ook zijn eigen stapel onderzoeken die zijn gelijk bevestigen. Wat de ene partij zegt is niet meer of minder waar dan wat de ander zegt, ze hebben het simpelweg over andere zaken. Hierdoor ontstaat een 'dialoog van doven' (Van Eeten 1999).

Er ontstaat strijd doordat actoren conflicterende interpretatiekaders hanteren en proberen deze interpretatie van de werkelijkheid aan anderen op te leggen en dominant te maken. In deze strijd om betekenisgeving spelen taalgebruik, symbolen, metaforen, verhalen en de setting een belangrijke rol (Stone 2002; Hajer & Uitermark 2008:2). Volgens Hajer (2000:18) is 'taalstrijd machtstrijd': is abortus baby moord of is het zelfbeschikking voor vrouwen? Vaak is er een dominant (beleids)discours waar verschillende verhalen tegenover worden gezet, waardoor een heftige strijd ontstaat (Korsten 2008). De manier waarop deze strijd om betekenisgeving plaats vindt wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken.

Bij strijdpunten zijn volgens Hajer (2004) vaak 'discours-coalities' te onderscheiden. Dit is een groep actoren die in een bepaalde tijdperiode en context vergelijkbare verhaallijnen over een issue hanteert. Yanow (1996: 47) kijkt ook naar deze coalities van actoren, zij noemt dit 'communities of interpretation'. Dit is een verzameling van actoren die dezelfde symbolische betekenis geven aan beleid en aan objecten, taal en handelingen.

2.2 De rol van identiteit bij strijdpunten

Soorten identiteitsgevoelige strijdpunten

Dit onderzoek richt zich op identiteitsgevoelige strijdpunten, dit zijn strijdpunten waarbij door één of meerder partijen een betekenis van een bedreigde identiteit wordt gegeven aan een vraagstuk. Er zijn verschillende soorten strijdpunten die identiteitsgevoelig kunnen zijn. Het is belangrijk om hier onderscheid in te maken omdat op die manier ook de resultaten van het onderzoek beter geduid kunnen worden.

Ten eerste is er een onderscheid te maken tussen twee soorten beleidsmaatregelen waarover identiteitsgevoelige strijdpunten kunnen ontstaan. Ten eerste zijn er symbolische maatregelen waarbij de betekenis van identiteit al aan de maatregel zelf verbonden is. Het gaat dan bijvoorbeeld over discussies over een verbod op geloofsuitingen zoals een keppeltje, hoofddoek of kruisje op bijzondere scholen of voor medewerkers in openbare functies. De betekenis van identiteit is al met deze strijdpunten verbonden doordat deze maatregelen tot doel hebben verschillende identiteiten, of juist een afwijkende identiteit, niet zichtbaar te maken door een symbool er van te verbieden. Deze maatregelen zijn in de kern identiteitsgevoelig en hierover zullen ook snel identiteitsgevoelige strijdpunten ontstaan. Ten tweede zijn er meer technische maatregelen waarbij er nog geen betekenis van identiteit verbonden is aan de maatregel maar deze er wel door anderen aan gegeven kan worden. Deze maatregelen hebben een doel wat niets met identiteit te maken heeft zoals economische groei, vergroten van de veiligheid, verbetering van onderwijs enz. Een maatregel om meer kennisimmigranten toe te laten heeft vaak een doel van economische ontwikkeling. Maar hier kan wel een betekenis aan worden verbonden waarbij deze toestroom van kennisimmigranten wordt gezien als een bedreiging van een Nederlandse cultuur waar mensen hun identiteit aan verbinden.

Ten tweede kunnen mensen aan verschillende dingen gebruiken om een eigen of een groepsidentiteit te construeren. Ten eerste kan deze identiteit ontleend worden aan de groep waar mensen zich mee verbonden voelen. Hierbij kunnen mensen zich verbonden voelen met een groep met hetzelfde geloof zoals Katholieken of een bepaalde subcultuur zoals hooligans. Hierbij zijn kenmerken zoals taal gebruiken en gewoontes belangrijke symbolen die mensen gebruiken om de groep met af te bakenen (Hutchinson & Smiths 1996:6-7; Barth 1969: 14). Ten tweede kunnen mensen, of een groep mensen, hun identiteit ontleen aan en zich identificeren met hun eigen land, stad of wijk. Vaak verbinden mensen hun identiteit dan ook met de groep mensen die in deze stad woont. Als laatste kunnen mensen hun identiteit verlenen aan het beroep dat ze uitoefenen en de beroepsgroep waar ze toe behoren. Een huisarts kan zijn beroep als een belangrijk onderdeel van zijn eigenheid zien en zich ook sterk identificeren met de beroepsgroep waar hij toe behoort.

De rol van identiteit bij strijdpunten

Identiteit kan op verschillende manieren een rol spelen bij strijdpunten. Strijdpunten kunnen ontstaan doordat mensen het idee hebben dat hun identiteit bedreigd wordt, maar tegelijkertijd kan verzet wat voortkomt uit deze strijd ook identiteit vormen en versterken. Een gedeelde identiteit is niet iets wat mensen objectief gezien 'hebben', maar identiteit bestaat doordat mensen zichzelf en anderen een (gedeelde) identiteit toekennen en dit bevestigen in hun sociale interacties (Anderson 1983). Het idee van de bedreiging van een (gedeelde) identiteit wordt dan ook bewust ingezet als argument bij strijdpunten.

Identiteit kan beschreven worden als iets wat persoonlijk is of iets wat collectief en gedeeld is (Taylor 1998). Bij een collectieve en gedeelde identiteit gaat het om groepen mensen die zichzelf een vergelijkbare identiteit toekennen en zich daardoor met elkaar verbonden voelen. Bij de persoonlijke identiteit gaat het om het eigen gevoel van 'wie ben ik?' en hierin komen vaak verschillende collectieve identiteiten samen. De persoonlijke en de collectieve identiteit zijn sterk

met elkaar verbonden (Taylor 1998: 344). Een identiteit is uniek en verschilt van de identiteit van anderen. Maar tegelijkertijd bestaat deze individuele identiteit alleen door relaties met anderen doordat je jezelf identificeert met de sociale relaties en bijbehorende identiteiten (Taylor 1998; Hutchinson & Smiths 1996:9).

In dit onderzoek wordt gekeken naar de collectieve identiteit omdat het deze gedeelde identiteit is die een rol speelt bij strijdpunten (Taylor 1998). Hierbij wordt onderkend dat individuen een eigen unieke identiteit ervaren, maar ligt de focus op de identiteit waarvan door individuen aangegeven wordt dat dat hen bindt aan een groep. De collectieve identiteit die in dit onderzoek een rol speelt is de Zeeuwse identiteit, dit wordt gezien als een identiteit waarbij mensen zich verbinden met zowel een bepaalde groep als met een bepaald grondgebied en omgeving.

In het publieke debat, zoals in de media of de politiek, wordt culturele identiteit vaak vanuit een culturalistische benadering beschouwd (Tempelman 1999). Hierbij wordt identiteit gezien als iets dat mensen hebben met bepaalde kenmerken waardoor ze tot een homogene groep gerekend kunnen worden (Tempelman 1999:3). Hierbij valt cultuur samen met een etnische gemeenschap en worden culturen van elkaar onderscheiden door de objectieve kenmerken die ze vertonen (Jones 1997). Deze kenmerken gaan over een gezamenlijke naam, een gedeelde geschiedenis en afkomst, gezamenlijke herinneringen aan historische gebeurtenissen, gewoonten taal en religie, een verbinding met een land en een gevoel van solidariteit met de groep (Hutchinson & Smiths 1996:6-7). Strijdpunten waarbij culturele identiteit een rol speelt worden vanuit deze visie gezien als een 'logisch gevolg van gezamenlijke herkomst, religieuze overtuigingen en taal'. Hoewel deze benadering dominant is in het publieke debat wordt hij door veel sociale wetenschappers aan de kant geschoven omdat deze benadering te reductionistisch is omdat het uitgaat van homogene afgebakende etnische groepen met één culturele identiteit (Jones 1997:68-72). Deze benadering van identiteit wordt om deze reden ook niet gebruikt in dit onderzoek, maar het is voor dit onderzoek wel relevant om te constateren dat deze benadering in het publieke debat dominant is.

In plaats van een verzameling van objectieve kenmerken wordt een culturele identiteit in dit onderzoek beschouwd als een sociale constructie. Anderson (1983:6) omschrijft politieke gemeenschappen, zoals een natie of een culturele groep, als een 'imagined community'. Hierbij bestaan verschillende culturele identiteiten niet door de verschillende kenmerken die ze hebben, maar bestaan door identificatie van mensen met de ene groep in plaats van een andere (Barth 1969:14-15). Deze gemeenschappen, en daarmee collectieve identiteiten, bestaan doordat individuen binnen deze gemeenschappen een beeld van gemeenschappelijkheid ervaren. Symbolische grenzen tussen de verschillende culturele identiteiten worden getrokken door het inzetten van culturele elementen zoals taal, afkomst, historische gebeurtenissen of gewoonten. Dit zijn elementen van de cultuur die worden geselecteerd om te fungeren als 'identity markers, hierdoor worden identiteiten gecreëerd en bevestigd (Hutchinson & Smiths 1996:6-7; Barth 1969: 14). Identiteit kan door individuen en groepen ook als een politieke strategie gebruikt worden om gedeelde economische en politieke belangen te behartigen (Barth 1969:22-23; Jones 1997:74). Een gedeelde identiteit kan dan ook bewust gecreëerd of versterkt worden door middel van processen van afbakening van culturele identiteit, communicatie, ideologie en socialisatie (Cohen 1974:xvii; Jones 1997: 74). Volgens Hajer (2000:31) hebben politiek en beleid altijd invloed op cultuur, identiteit en gedeelde waarden.

Het gebruik van een gedeelde identiteit voor het bereiken van politieke en sociaal- economische doelen wordt door Taylor (1998) 'politics of identity' genoemd. Volgens hem spelen deze 'politics of identity' een belangrijke rol in campagnes voor empowerment en in campagnes van sociale bewegingen. Er kan bewust een gedeelde identiteit gecreëerd worden om op die manier steun voor bepaalde politieke doelen te bereiken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vrouwenemancipatiebeweging in de jaren zeventig. Door bewust een collectieve identiteit te creëren waarbij vrouwen zich identificeren met vrouwen als groep helpt ook om meer steun te krijgen voor de gelijke rechten die zij nastreefden. Het al bestaan van een gedeelde identiteit maakt het ook mogelijk dat sociale bewegingen ontstaan (Taylor 1998). Het beschermen van een identiteit kan een belangrijk motief zijn voor mensen of organisaties om van een beleidsonderwerp een strijdpunt te maken. Verhoeven (2009) concludeert uit zijn onderzoek naar verzet van burgers tegen de herindelingsplannen in Den Haag dat er sprake was van een identiteitsmotief. Burgers voelden zich verbonden met hun omgeving en waren bang dat hun lokale identiteit verloren zou gaan. Volgens Hajer (2000:31) gaan 'politiek en bestuur over identiteit en beleid dat identiteiten miskent, is gedoemd te mislukken'. Door de onzekerheid en kennisintensiteit rondom vraagstukken is het volgens Hajer (2000:31) belangrijk dat betrokken actoren zich identificeren met beleidsinterventies, en dat betekent dat nagedacht moet worden over de identiteit van betrokken actoren.

2.3 De rol van emoties bij strijdpunten

Emoties spelen een belangrijke rol bij strijdpunten (Jasper 1998; Verhoeven 2009). Emoties vormen vaak een trigger voor verzet tegen beleid en vormen ook een belangrijke drijvende kracht achter het ontstaan van protestbewegingen. Emoties worden opgeroepen door de betekenissen die aan een vraagstuk gegeven worden, zo kan het neerzetten van een vraagstuk als de bedreiging van identiteit emoties oproepen. Het oproepen van emoties door betekenisgeving kan daarmee ook een instrument zijn om protest te mobiliseren en politieke doelen te bereiken.

Emoties worden gevormd door sociale betekenissen en niet door automatische psychologische reacties (Jasper 1998:400). Er zijn twee soorten emoties te onderscheiden. Ten eerste zijn emoties vaak reacties die gegeven wordt aan een concrete gebeurtenis of informatie, dit zijn emoties zoals woede, schaamte en verlies (Jasper 1998). Ten tweede zijn er meer permanente emoties die te maken hebben met sentiment en associaties, dit zijn emoties zoals loyaliteit, wantrouwen en respect. Deze meer permanente emoties hebben veel invloed op verzet tegen beleid omdat iets waaraan positieve emoties zijn verbonden beschermd moet worden. Ook zorgt gebrek aan vertrouwen en loyaliteit in een organisatie of persoon voor een grotere kans op verzet (Jasper 1998). Omdat emoties meestal gebaseerd zijn op cognitieve percepties zijn emoties volgens Jasper (1998) niet irrationeel. Emoties ontstaan vaak doordat een betekenis wordt verbonden aan een strijdpunt die emoties oproept. Het geven van een emotionele betekenis kan een 'emotionele multiplier' tot gevolg hebben (Hajer 2006). Als bijvoorbeeld na een aanval op een joodse jongen in Amsterdam iemand zegt dat het veiliger is voor Joden om buiten Amsterdam te gaan wonen en de media vergroot dit uit dan bestaat er de kans dat grote groepen Joden weg willen. Een

emotionele betekenis kan dus zorgen voor een snelle vergroting van de impact van een gebeurtenis.

Emoties spelen ook een belangrijke rol in de vorming van protestbewegingen (Jasper 1998; Bröer 2006; Verhoeven 2009). Hierbij zijn verschillende stappen in het ontstaan van protestbewegingen te onderscheiden waarbij ook verschillende emoties en emotionele betekenissen spelen (Jasper 1998). Deze stappen met bijbehorende emoties kunnen gebruikt worden om in dit onderzoek de rol van emoties bij het verzet tegen de ontpoldering van de Hedwigepolder te herkennen en te analyseren. De eerste stap is een morele schok, vaak getriggerd door een gebeurtenis met veel publiciteit, nieuwe beleidsplannen of schokkende informatie over iets wat al bestaat. Als strijdpunten ontstaan door een morele schok, dan moet er iemand de schuld krijgen. Deze schuld kan gelegd hebben bij de veroorzaker, maar ook bij de persoon instantie die het had moeten voorkomen of moet lossen. De volgende stap is dat mensen die onderdeel zijn van een protestbeweging een gedeelde betekenis van het sociale probleem en de oplossing formuleren. De vierde stap is de perceptie van onrechtvaardigheid van een omstandigheid, hierbij is gevoel van onrechtvaardigheid sterk verbonden met emoties zoals woede angst en een gevoel van bedreiging. De volgende stap is dat mensen die onderdeel zijn van een sociale beweging die protesteren een collectieve identiteit ontwikkelen. Emoties verklaren volgens Jasper (1998) ook waarom sociale bewegingen blijven bestaan of juist ophouden te bestaan. Emoties zoals affectie en vriendschap tussen mensen zorgen ervoor dat sociale bewegingen blijven bestaan. Het uitblijven van successen en schaamte en teleurstelling kunnen deze bewegingen juist uit elkaar drijven.

Emotionele reacties bij beleid worden sterk beïnvloed door beleidsplannen en door het handelen van politici (Bröer 2006). Verhoeven (2009) beschrijft dat verzet tegen beleid vooral ontstaat wanneer passieve angst omgezet wordt in actieve woede. Een belangrijk motief voor verzet wat in zijn onderzoek bleek was 'angst voor verandering'. Volgens Jasper (1998:399) staan emoties centraal bij sociale bewegingen die als doel hebben om een element van de samenleving te veranderen.

2.4 Identiteitsgevoelige strijdpunten en emoties

Strijdpunten ontstaan doordat verschillende partijen verschillende betekenissen geven aan een issue. Emoties zijn een belangrijke drijvende kracht achter strijdpunten, emoties motiveren en zetten aan tot actie. Een betekenis die verwijst naar identiteit, en dan met name de bedreiging van identiteit, kan emoties oproepen en strijdpunten veroorzaken en motiveren. In deze afsluitende paragraaf beschrijf ik op welke manier identiteit en emoties een rol kunnen spelen bij strijdpunten.

Het gevoel dat een identiteit bedreigd wordt kan een belangrijke motivatie zijn voor verzet. Dit kan zichtbaar zijn door verwijzingen naar gedeelde afkomst, geschiedenis, historische gebeurtenissen en eventueel taal of religie. Ook kan het gevoel ontstaan dat deze symbolen van identiteit worden bedreigd. Bedreiging van identiteit als motivatie voor strijdpunten hangt vaak samen met positieve permanente emoties zoals sentiment, loyaliteit en solidariteit met de regio.

Doordat positieve emoties zijn verbonden met een gedeelde identiteit kunnen strijdpunten ontstaan doordat mensen deze identiteit willen beschermen.

Meer reactieve emoties zoals woede en verlies zullen meer zichtbaar zijn naar aanleiding van concrete gebeurtenissen. Deze emoties borduren vaak wel voort op de permanente emoties maar door het reactieve karakter zetten ze sneller aan tot actie. Deze emoties spelen ook mee in het ontstaan van protestbewegingen. Bij een eerste morele schok als reactieve emotie ontstaat de neiging een schuldige aan te wijzen waartegen het verzet zich keert. Vervolgens zorgen meer permanente emoties zoals een gevoel van onrechtvaardigheid en solidariteit met een protestbeweging voor het voortbestaan van een protestbeweging.

3. Managen van betekenisgeving: sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe publieke organisaties om kunnen gaan met strijdpunten die raken aan identiteit en waarbij emoties een belangrijke rol spelen. Hiervoor analyseer ik de casus over de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeland waarbij verwijzingen naar ‘de’ Zeeuwse identiteit en bijbehorende emoties een belangrijke rol spelen. Emoties en identiteit hebben te maken met betekenisgeving van een issue door betrokkenen en om deze reden is het ook betekenisgeving dat centraal staat in dit onderzoek. Betekenisgeving vindt plaats door het handelen van personen die een verhaal vertellen om op die manier op een strategische manier doelen te willen bereiken.

Het proces van de casus van de Hedwigepolder wordt geanalyseerd door te kijken naar het drieluk van sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle omgevingen. In 3.1 wordt beschreven wat betekenisgeving is en waarom er naar betekenisgeving moet worden gekeken en niet enkel naar feitelijke gebeurtenissen. In 3.2 wordt beschreven op welke manier betekenisgeving plaats vindt door te kijken naar verhalen, personen en praktijken. In 3.3 staat de vraag centraal welke mogelijkheden publieke organisaties hebben om invloed uit te oefenen op betekenisgeving en welke rol de media daarbij spelen.

3.1 Betekenisgeving

In de manier waarop mensen betekenis geven aan concrete dingen zijn patronen te zien die te maken hebben met onderliggende waarden en wereldbeelden. Deze patronen in betekenisgeving worden door verschillende auteurs frames (Entman 1993; Schön & Rein 2004; Verhoeven 2009) of discoursen (Hajer 2000; Van den Brink & Metzke 2006) genoemd. In dit onderzoek wordt de term discoursen gebruikt. Discoursen zijn een soort denkkaders of paradigma's die bepalen hoe wij naar de werkelijkheid kijken. Door Schön & Rein (1994) worden discoursen (frames) omschreven als ‘structuren van geloof, perceptie en waardering die ten grondslag liggen aan een beleidspositie’. Hajer (2000:17) geeft de volgende omschrijving ‘Discoursen of vertogen wijzen naar min of meer samenhangende ideeën, concepten en categorisaties die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden. Het gaat dus om vaak impliciete structuren die een discussie zijn specifieke vorm geven.’. Broër (2008) omschrijft een discours als een ‘patroon van taal dat de betekenis die we geven aan de wereld structureert’.

Een discours is vaak gebaseerd op een waardepatroon en impliciete aannamen over de werkelijkheid maar een discours wordt zichtbaar door concrete en tastbare symbolen, taal en gedrag (Schein 1984:4). Volgens Schein (1984:4) is het moeilijk om de ‘basic assumptions’ en waarden over de werkelijkheid te achterhalen omdat mensen zich daar niet van bewust zijn en ze ook inzichtbaar blijven. Maar deze basisaannamen zijn wel het belangrijkste in het begrijpen van een discours. Mensen zijn zich vaak bewuster van hun expliciete waardepatroon wat zich uit in doelen en strategieën en vaak voortkomt uit de ‘basic assumptions’. Maar dit waardepatroon wordt pas zichtbaar in de uitingen hiervan door middel van taal en symbolen. Om

waardepatronen en basicassumptions te achterhalen is het belangrijk om te kijken naar de zichtbare uitingen ervan. Op die manier kunnen eerst de meer expliciete waarden zichtbaar worden waar vanuit ook de basisaannamen kunnen worden gezien.

3.2 Processen van betekenisgeving

Om betekenisgeving te onderzoeken is het belangrijk om te kijken naar de zichtbare uitingvormen van deze betekenisgeving. Deze uitingvormen worden ‘artifacts’ genoemd en dit kunnen objecten, gedragspatronen en abstracte of mentale representaties zijn zoals verhalen (Gagliardi 1990:3). Om betekenisgeving te onderzoeken kijk ik naar de verhalen, de personen en de praktijken waarmee betekenisgeving plaats vindt. Vervolgens werk ik deze drie elementen verder uit zodat duidelijk wordt op welke manier ze te herkennen zijn en dit vormt een aanzet tot een verdere uitwerking van de onderzoeksmethoden in Hoofdstuk 4.

Betekenisgeving vindt plaats door de verhalen die verteld worden, hierdoor construeren mensen betekenissen van de werkelijkheid. Het idee van een gedeelde Nederlandse identiteit bestaat doordat mensen er over spreken en verhalen vertellen over hun werkelijkheid. Verhalen vertellen wordt door Hajer (2000) als ‘discursieve handelingen’ omschreven: ‘we wisselen via taal signalen uit en via deze signalen reproduceren we de instituties van bestuur en beleid’ (Hajer 2000). Het zijn personen die deze verhalen vertellen. Vaak hebben deze personen, die vaak ook namens organisaties spreken, strategische doelen die zij willen bereiken door het verhaal dat zij vertellen. Motieven en doelstellingen zitten vaak ook al besloten in het verhaal dat verteld wordt. Natuur en milieuorganisaties zien de opwarming van de aarde door menselijk handelen als een grote bedreiging voor diersoorten en hun leefgebieden. Hiermee proberen ze te bereiken dat er maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de aarde verder opwarmt door menselijk toedoen. De personen die verhalen vertellen doen dit in een fysieke context waar ook andere personen bij aanwezig zijn, dit zijn praktijken. Dit kan bijvoorbeeld een burgemeester zijn die in een moskee een toespraak houdt over saamhorigheid en daarmee zijn verhaal krachtiger maakt. Hierbij is niet alleen de boodschap die zij verkondigen belangrijk, maar vooral de plaats waar zij dit doen en het gegeven dat daar volksvertegenwoordigers en journalisten bij aanwezig zijn.

In de volgende drie paragrafen worden de verhalen die mensen vertellen, de strategische handelingen die zij verrichten en de omgeving waarin ze dat kunnen doen verder uitgewerkt. Deze drie elementen van processen van betekenisgeving hangen sterk met elkaar samen. Eén persoon die iets wil bereiken, bijvoorbeeld steun voor een verbod op abortus, zal daarvoor handelingen verrichten waarbij al deze elementen terug komen. Deze persoon gaat bijvoorbeeld lobbyen bij een politieke partij, maar met en bij deze handeling vertelt hij automatisch een verhaal en ook de omgeving waarin deze lobby plaats vindt is bepalend voor de boodschap die hij daarmee overbrengt.

3.3 Spreekende verhalen

Het eerste element van de processen van betekenisgeving zijn de verhalen die mensen vertellen. Deze paragraaf richt zich op de verhalen die mensen vertellen door wat zij daar over zeggen. De

andere aspecten die een rol spelen bij het overbrengen van een verhaal worden in de paragrafen 3.3 en 3.4 besproken.

De werkelijkheid wordt geconstrueerd door de verhalen die mensen daarover vertellen. Het idee dat de trein altijd vertraging heeft wordt gevormd en in stand gehouden doordat politici, burgers en media steeds opnieuw herhalen. In verhalen worden vaak probleemdefinities gegeven, oorzaken aangewezen en suggesties gedaan voor oplossingen (Entman 1993; Stone 2002). Bij het vertellen van verhalen maken mensen gebruik van metaforen, symbolen en juist taalgebruik om op die manier kort en bondig ingewikkelde politieke kwesties begrijpelijk maken. Eerst wordt besproken op welke manier deze symbolische elementen in verhalen gebruikt kunnen worden. Naast het gebruik van metaforen, taal en getallen zijn er ook verschillende verhaallijnen en argumentatiestrategieën te onderscheiden die beleidsmatig en in het politieke en publieke debat veelvuldig gebruikt worden. Aan de hand van Stone (2002) en Hirschman (1991) worden deze verschillende verhaallijnen vervolgens besproken.

3.3.1 Getallen, metaforen en taal

Bij het vertellen van verhalen wordt gebruik gemaakt van metaforen, getallen en taal om een boodschap krachtiger en eenvoudiger neer te zetten. Bij betekenisgeving zijn verhalen, taalgebruik, argumentatie, symbolen metaforen en selectief gebruik van data erg belangrijk ter ondersteuning van de boodschap.

Cijfers

Getallen en cijfers spelen een belangrijke rol bij het definiëren van een probleem. Getallen suggereren dat een complex en ambigu probleem eenvoudig, telbaar en precies gedefinieerd is (Stone 2002). Doordat cijfers precies lijken geven ze de persoon die ze gebruikt ook autoriteit. Terwijl cijfers objectiviteit suggereren zijn ze door het selectief meten en gebruiken van data zijn cijfers een strategisch instrument om een probleem neer te zetten (Stone 2002). Cijfers zijn dus niet objectief en worden politiek gebruikt. Dit komt doordat bij het tellen van iets altijd keuzen gemaakt moeten worden over wat er wel en niet geteld wordt. Deze categorisatie kan op verschillende manieren plaats vinden en is daarmee een politiek instrument. Getallen zijn ook subjectief doordat ze een normatieve toevoeging geven aan een fenomeen, het feit dat iets geteld wordt impliceert ook dat er actie ondernomen moet worden om iets aan die cijfers te doen (Stone 2002: 167). Daarnaast kan een gemeten niveau van bijvoorbeeld werkloosheid een norm worden waardoor gezegd kan worden dat het 'te hoog' is. Tellen creëert dus druk om iets te doen, en de cijfers die dit oplevert vertellen vervolgens ook een verhaal. De politieke betekenis van cijfers is als laatste zichtbaar doordat actoren met verschillende standpunten gebruik maken van andere gegevens en dezelfde feiten of getallen ook anders kunnen interpreteren (Van Eeten 1999). Door de ene partij kunnen hoge kosten kunnen gezien worden als teken van gebrek aan efficiëntie, terwijl dit door een andere partij neergezet kan worden als symbool voor een hoge kwaliteit (Stone 2002: 170). Het vaak herhalen van bepaalde gegevens in bijvoorbeeld de krant zorgt er voor dat die informatie meer aandacht en betekenis krijgt (Entman 1993).

Terwijl cijfers worden gebruikt om objectiviteit en precisie te suggereren hebben metaforen de kracht om ingewikkelde politieke kwesties eenvoudig weer te geven. Bij een metafoor wordt een gebeurtenis of een probleem begrepen in iets anders (Hajer & Uitermark 2007). Door het gebruik van metaforen wordt de suggestie gewekt dat wanneer het metafoor op de werkelijke gebeurtenis lijkt, de oplossing die in het metafoor gesuggereerd wordt ook de juiste oplossing is voor het werkelijke probleem (Stone 2002: 148). Veel voorkomende metaforen bij beleid zijn vergelijkingen met een levend organisme, een machine, het drijven van een wig, de verspreiding van een ziekte en oorlog. Dit zijn metaforen die worden gebruikt om legitimiteit en steun te krijgen voor een bepaalde actie of standpunt (Stone 2002: 149-156). Een ander soort metafoor is een *'synecdoche'* (Stone 2002: 145). Hierbij wordt een klein deel van het (beleids)probleem gebruikt om het hele probleem te laten zien. Vaak wordt een concreet, en vaak extreem of aansprekend, voorbeeld gebruikt wat dan symbool komt te staan voor het hele probleem. Dit voorbeeld is vaak een incident wat gedramatiseerd kan worden waardoor dan wordt laten zien dat een wet of beleid veranderd moet worden.

Als laatste speelt het gebruik van taal een belangrijke rol bij het definiëren van een probleem en het suggereren van oplossingsrichtingen (t Hart 1993). Hierbij is het cruciaal welke woorden gebruikt worden, noem je iemand die vanuit het buitenland naar Nederland gaat bijvoorbeeld een 'vluchteling', een 'asielzoeker' of een 'illegaal'? En in plaats van 'vergrijzing' kan ook de term 'verzilvering' gebruikt worden (Van der Steen 2009). Van der Steen (2009) beschrijft dat vergrijzing vaak als kostenpost wordt neergezet, maar door de term 'verzilvering' te gebruiken wordt de positieve kant van meer ouderen benadrukt: 'ouderen bieden een potentieel dat 'verzilverd' moet worden'. Het gebruik van het ene woord in plaats van de ander door betrokken personen en in de media kan totaal verschillende ideeën weergeven over wat het probleem en de oplossing zijn.

3.3.2 Verhaallijnen

Bij het vertellen van verhalen rondom beleid zijn een aantal vaak voorkomende verhaallijnen en argumentatiestrategieën te onderscheiden die vaak gebruikt worden. Hierbij bespreek ik zowel de indeling van Stone (2002) als de verschillende argumentatiestrategieën die Hirschman (1991) gebruikt.

Verhaallijnen van Stone

Stone (2002: 138-145) maakt onderscheid tussen twee dominante verhaallijnen die bij beleid gebruikt worden, dit zijn de *'story of decline'* en de *'story of helplessness and control'*. De eerste dominante verhaallijn, de *'story of decline'* beschrijft een verhaal van achteruitgang waarbij, vaak met behulp van data, wordt betoogd dat het eerst goed ging maar nu sprake is van achteruitgang waardoor een crisis dreigt. Dit kan bijvoorbeeld een verhaal zijn over de achteruithollende onderwijskwaliteit, met behulp van CITO scores, eindexamenresultaten en inspectierapporten kan dan worden beargumenteerd dat de kwaliteit inderdaad achteruit gaat. De eerste variatie hierop is de *'stymied progress story'*: ooit was alles heel slecht, door ingrijpen van een persoon ging het toen beter maar nu wordt deze persoon tegengewerkt waardoor alles weer heel slecht dreigt te worden. De tweede variatie hierop is de *'change-is-only-an-illusion story'*, hierin wordt betoogd dat de

achteruitgang of juist de verbetering slechts een illusie is waarbij met behulp van feiten aangetoond dat de ontwikkeling juist tegengesteld is. Er kan bijvoorbeeld betoogd worden dat de door een minister geclaimde verbetering van de integratie helemaal niet waar is, sterker nog de integratie is juist slechter geworden.

De tweede dominante verhaallijn, de *'story of helplessness and control'*, beschrijft een verhaal waarin wordt gezegd dat de situatie slecht is en er altijd is geloofd dat het iets is wat niet te beïnvloeden, is maar nu kunnen we het wel controleren en beïnvloeden. Iets wat eerst werd beschreven als incidenteel en toevallig wordt dan beschreven als iets wat te controleren en te beïnvloeden is. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer uit een onderzoek blijkt dat niet genetische aanleg, maar de opvoeding van een kind het meest bepalend is voor schoolresultaten. Eerst konden de ouders er niks aan doen dat hun kind slecht presteerde, en nu zijn zij opeens hoofdverantwoordelijke. Een variatie op dit verhaal beschrijft Stone (2002: 143) als *'conspiracy'*, dit verhaal laat zien dat de controle over een issue wel al bestond maar in handen was van een klein aantal mensen wat het enkel voor zichzelf gebruikte. Een tweede variatie noemt Stone (2002: 144) *'blame-the-victim story'*, waarbij de controle over de situatie ligt bij het slachtoffer. Deze verhalen over controle suggereren dat er een keuzemogelijkheid is en dat biedt hoop

Argumentatiestrategieën van Hirschman

De indeling van Stone (2002) richt zich voornamelijk op verhaallijnen die ten grondslag liggen aan beleid of voorstellen hiervoor. Het is daarom relevant om ook de argumentatiestrategieën van Hirschman (1991) te gebruiken. Hij beschrijft drie retorische argumentatiestrategieën die gebruikt worden om veranderingen (en dus nieuw beleid) tegen te houden en zet daar vervolgens ook drie progressieve argumentatiestrategieën gericht op verandering tegenover. De conservatieve argumentatiestrategieën zijn de bedreigingsstrategie (*jeopardy*), de perversiteitsstrategie (*perversity*) en de strategie van futiliteit (*futility*). Tegenover deze drie strategieën zet hij drie progressieve verhaallijnen of argumentatiestrategieën die gebruikt worden door voorstanders van veranderingen (Hirschman 1991).

Volgens het verhaal van bedreiging is een bepaalde verandering of hervorming wel positief voor het beoogde doel maar gaat het ten koste van eerder bereikte verbeteringen. Het verhogen van parkeertarieven in de stad zorgt bijvoorbeeld wel voor minder auto's en betere luchtkwaliteit in de stad, maar voor de economische ontwikkelingen is het desastreus. De these van de wenselijkheid (*ours are the synergy illusion*) staat tegen over de bedreigingsstrategie en zegt dat verschillende plannen en oud en nieuw beleid elkaar juist versterken in plaats van bedreigen. Vanuit deze strategie kan gezegd worden dat de economische ontwikkeling juist gestimuleerd wordt doordat er met parkeertarieven meer parkeerplekken beschikbaar zijn en dit trekt juist klanten.

De perversiteitstrategie betoogt dat maatregelen, door allerlei ondoordachte gevolgen, uiteindelijk het tegengestelde effect zullen bereiken dan wat de bedoeling was. Een hervorming in het onderwijs moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat de onderwijskwaliteit verbetert, maar door de grote hoeveelheid bureaucratie van deze maatregel wordt de kwaliteit juist slechter. De maakbaarheidthese (*The imminent danger*) wordt ingezet tegenover de perversiteitstrategie en betoogt dat met het juiste inzicht en maatregelen wel degelijk je doel kunt bereiken, niet ingrijpen is volgens deze benadering juist een risico.

Bij de futiliteitstrategie wordt betoogd dat de maatregelen nauwelijks effect zullen hebben. De verhoging van de kilometeraccijns heeft geen effect op het aantal kilometer dat mensen met de auto rijden. De these van de onvermijdelijkheid van de vooruitgang (*History is on our side*) gaat in tegen de futiliteitstrategie en zegt dat we juist moeten veranderen om met de tijd mee te gaan.

3.4 Betekenisvolle praktijken

Het tweede element van processen van betekenisgeving zijn de praktijken. Het vertellen van verhalen om daarmee manier strategische doelen te bereiken gebeurt in bepaalde praktijken. Praktijken gaan over de fysieke context waarin het vertellen van verhalen plaats vindt, wie daarin hun verhaal vertellen en wie daar bij aanwezig zijn. Deze praktijken bepalen mede de betekenis die aan een verhaal gegeven wordt en ook de invloed en autoriteit die het heeft. In andere woorden, het is niet alleen belangrijk wat er gezegd wordt maar ook door wie en in welke context iets gezegd wordt (Burke 1969; Hajer 2000; Hajer & Uitermark 2007). Er zijn elementen waardoor praktijken een betekenis krijgen. Dit zijn de setting oftewel de fysieke context, de betekenis van de persoon die het verhaal vertelt en de hierbij aanwezige toehoorders. Deze elementen worden hier kort toegelicht en beschreven zodat ze gebruikt kunnen worden als raamwerk waarin de empirische resultaten later geplaatst kunnen worden.

3.4.1 Setting

De setting of de scene zijn de achtergrond en de fysieke en georganiseerde situatie waarin een interactie plaats vindt, plaats en tijd zijn hierbij belangrijk (Burke 1969; Hajer & Uitermark 2007). Voor de betekenis van een toespraak van een minister maakt het uit of deze in Nieuwspoorplaats plaats vindt of dat een minister dit doet in een buurthuis of op het museumplein. Ook relevant zijn de objecten die in de situatie horen of er naar toe zijn gebracht (Hajer & Uitermark 2007). Als schoonmakers actievoeren op een station en daarbij de grond bedekken met krantensnippers dan draagt dit bij aan de boodschap die zij willen uitdragen om aan te geven dat zij onmisbaar zijn en meer respect verdienen. Een ander voorbeeld zijn studenten die het bestuursgebouw van een universiteit bezetten, hun boodschap wordt kracht bij gezet door de omgeving van waaruit zij hun bezwaren vertellen. De bezetting laat zien dat het echt mens is.

3.4.2 Autoriteit van de verteller

De persoon die een verhaal vertelt is belangrijk voor de autoriteit die het verhaal heeft (Burke 1969:xvii; Hajer & Uitermark 2007). Als een onafhankelijke deskundige zegt dat een oplossing echt de beste oplossing is heeft dat vaak meer autoriteit dan dat een bestuurder dat zegt. Ook maakt het uit of een gedupeerde burger verteld hoe erg deze wordt geraakt of dat een woordvoerder van een belangenorganisatie dit verteld. De autoriteit van de verteller heeft vaak te maken met het vertrouwen wat in hem gesteld wordt, en dat hangt vaak weer samen met de positie die hij bekleedt. Als na een grote olieramp de topman van het concern zegt dat het allemaal wel meevalt en dat de verantwoordelijkheid bij een ander ligt heeft dat minder autoriteit omdat iedereen weet dat hij er een belang bij heeft dit te vertellen. Autoriteit kan ook te maken hebben met de manier waarop een verhaal verteld wordt.

3.4.3 Aanwezige toehoorders

De aanwezige toehoorders zijn belangrijk omdat dat de personen zijn waarop het verhaal een directe impact heeft in de gedachten over een onderwerp. Iemand die zijn verhaal vertelt bij een inspraakgelegenheid bij de gemeenteraad vertelt zijn verhaal aan de gemeenteraadsleden om ze ergens van te overtuigen, maar ook aan ander aanwezig publiek en eventueel journalisten. Maar belangrijker is dat deze toehoorders het verhaal ook hervertellen. Een aanwezige journalist zal van het verhaal van een bestuurder weer zijn eigen verhaal maken in het krantenartikel wat hij schrijft. En ook zullen andere toehoorders weer hun verhaal over wat de bestuurder heeft gezegd hervertellen aan bijvoorbeeld die journalist (Hajer & Uitermark 2007; Van Twist 2010). Als bij een vakbondsactie op het Museumplein de verantwoordelijke minister een toespraak houdt vertelt hij daarmee een verhaal, maar ook vakbondsleden zullen in hun eigen verhaal het verhaal van de minister hervertellen. Het verhaal van de minister wordt dan geduid door de manier waarop het herverteld wordt. Heeft ze grote toezeggingen gedaan en komt ze tegemoet aan wat de vakbond wil, of heeft ze niet geluisterd en neemt ze de vakbondsleden niet serieus.

3.4.4 Het vertellen van het verhaal

Het is niet enkel belangrijk welk verhaal er inhoudelijk of in woorden verteld wordt. Ook van invloed is op welke manier dat gebeurt oftewel wat vindt er plaats in handelingen en gedachten van mensen (Burke 1969:xvii). Het maakt uit of iemand aan een vergadertafel zit en op een monotone toon zijn verhaal voorleest of dat hij staat en op een enthousiaste manier met handgebaren iets probeert over te brengen. Deze handelingen zijn een sociale interactie in haar context en produceren sociale realiteiten zoals begrip van het probleem, kennis en nieuwe machtsverhoudingen (Hajer & Uitermark 2007). Als de koningin een krans neerlegt bij het oorlogsmonument dan vertelt ze ook met die handeling een verhaal.

3.5 Strategische personen

Het derde aspect van processen van betekenisgeving zijn de handelende personen die in hun handelingen en met acties strategisch hun eigen doelen proberen te bereiken. Deze personen of organisaties, zoals overheden en belangengroepen, vertellen verhalen vanuit bepaalde overtuigingen en belangen waarmee ze ook concrete doelen willen bereiken (Hajer en Uitermark 2007). Lobby in persoonlijk contact, het goed presenteren van jezelf in de media en het juridisch aanvechten van besluiten zijn allemaal mogelijkheden om op een strategische manier doelen te bereiken. Naast het ontrafelen van de verhalen die de verschillende betrokkenen vertellen in dit verhaal, en de praktijken waarin ze dit doen is de derde pijler in dit onderzoek het reconstrueren van strategieën die de betrokkenen hebben gehanteerd om daarmee hun doelen te bereiken. In dit hoofdstuk worden drie soorten strategische handelingen onderscheiden die in de behandeling van de empirische resultaten verder ingevuld zullen worden. Dit zijn: persoonlijke lobby, de media en het gebruik maken van juridische of formele democratische procedures.

3.5.1 Lobby

Lobby wordt vaak geassocieerd met professionals die beroepsmatig bezig zijn om door middel van lobby een belang, bijvoorbeeld het natuurbelang, te behartigen bij overheidsinstanties en andere organisaties. In dit onderzoek trek ik het begrip lobby een stuk breder dan dit. Lobby kan aan de ene kant gaan over een natuurorganisatie die door het organiseren van verschillende expertmeetings rondom een besluitvormingsproces invloed uitoefent. Hieraan zit dan vaak een expliciete strategie vast, met daaraan gekoppelde doelen en soms ook een evaluatie achteraf. Maar lobby kan ook gaan over het tegenkomen van een goede vriend, die toevallig gemeenteraadslid is, waarbij een conflict met de gemeente over de aanleg van een nieuwe weg ter sprake komt. Als deze vriend hier vervolgens een issue van maakt in de gemeenteraad heeft deze ontmoeting ook invloed gehad. Maar deze vorm van lobby is veel minder strategisch ontstaat veel meer door toevallige persoonlijke contacten en ontmoetingen. Alle vormen van persoonlijke contacten en ontmoetingen die invloed hebben gehad op het overbrengen of bewerkstelligen van een standpunt op iemand anders versta ik onder lobby. Deze kunnen uiteen lopen van strategische en geplande lobby tot toevallige en niet bedachte momenten. Of een vorm van lobby ook wordt uitgelicht in de beschrijving van de resultaten is afhankelijk van de invloed die het heeft gehad op het verloop van gebeurtenissen.

3.5.2 Via de media

Het vertellen van je verhaal via de media is een effectieve manier om invloed uit te oefenen. Via kranten, televisie en internet worden veel mensen bereikt, en voor velen zijn de media ook de belangrijkste informatiebron als het gaat om het vormen van een standpunt over een actueel onderwerp. Als alle kranten schrijven en de journaals vertellen dat de Nederlandse identiteit bedreigd wordt, dan is dat voor het grote publiek al snel een gegeven. Het is dus van belang om je verhaal te vertellen in de media. Dit kan op verschillende manieren plaats vinden. De meest klassieke methode is het opstellen van een persbericht en dan hopen dat persbureaus het oppikken en er iets over schrijven. Een andere mogelijkheid is het opbouwen van goede contacten met journalisten die veel verslag doen van het onderwerp waar iemand mee bezig is. Op deze manier belt een journalist sneller op voor een reactie of een citaat bij een gebeurtenis. De laatste methode om via de media een verhaal te vertellen is door een publieke toespraak of bijvoorbeeld een protestactie. In de analyse wordt gekeken op welke manieren verschillende personen proberen om hun verhaal via de media te vertellen.

3.5.3 Juridische en democratische procedures

Een laatste manier voor personen om hun strategische doelen te bereiken is door gebruik te maken van formele juridische en democratische procedures. Een burger of een belangengroep die het niet eens is met een besluit van een overheidsorgaan kan hiertegen bezwaar maken om op die manier een besluit terug te laten draaien of te vertragen. Deze burgers of belangenorganisaties kunnen ook tijdens inspraakprocedures voor een beleidsplan proberen om hun invloed uit te oefenen op een plan. Volksvertegenwoordigers zoals gemeenteraadsliden of Tweede Kamerleden kunnen via hun democratische functie, waarin ze besluiten van hun bestuurders moeten controleren en goedkeuren, invloed uitoefenen. Ook hierbij zitten er mogelijkheden in het bewerkstelligen van vertraging en het aanpassen of terugdraaien van een besluit. In dit onderzoek

wordt gekeken op welke verschillende manieren spelers gebruik hebben gemaakt van deze strategie.

3.5.4 De strategische organisatie van praktijken

De fysieke context, de verteller en de aanwezige toehoorders zijn van invloed op de betekenis en de autoriteit van het verhaal dat wordt verteld. Om deze reden kunnen ze ook strategisch gebruikt worden. Dit gaat over het organiseren van een interactie, bijvoorbeeld een persconferentie of een expertmeeting. Het strategisch nadenken over de manier waarop je je verhaal presenteert, wie het vertelt en in welke fysieke context gebeurt wordt ‘decorbouw’ genoemd (Van Twist 2010). Hierbij kan worden nagedacht over de plaats waar zoiets plaatsvindt, welke mensen met welke autoriteit daar spreken en wie er verder uitgenodigd worden. Hierbij kunnen ook nieuwe symbolen geïntroduceerd worden of kunnen bestaande betekenissen en symbolen worden herhaald en bevestigd (Burke 1969:xvii).

3.6 Managen van betekenisgeving

Bestuurders worden geconfronteerd met strijdpunten waarbij mensen zich bedreigd voelen in hun identiteit en ook deze betekenis aan een strijdpunt geven. Bestuurders worden geconfronteerd met deze identiteitsgevoelige strijdpunten en van hen wordt verwacht dat ze hier goed mee om gaan en deze strijd ‘managen’. Bij het ontstaan van deze strijdpunten speelt betekenisgeving in de media een belangrijke rol, deze kent een eigen logica (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) 2003) en voor bestuurders is het belangrijk hier rekening mee te houden en op in te spelen. Om deze reden wordt eerst ingegaan op de rol van de media bij de strijd om betekenisgeving, dit gebeurt in 3.6.1. Vervolgens wordt aan de hand van literatuur in 3.6.2 beschreven op welke manier bestuurders strijd kunnen managen. Als laatste wordt in 3.6.3 beschreven welke aandachtspunten er zijn bij identiteitsgevoelige strijdpunten.

3.6.1 Medialogica

Media zijn een belangrijke arena voor de strijd om betekenisgeving (RMO 2003:15), maar zij spelen zelf ook een belangrijke rol in de betekenisgeving van een beleidsissue. De media vormen een belangrijke schakel tussen burgers en overheid en politiek en zorgen voor selectie en interpretatie van de informatieovervloed (RMO 2003:7). De media bepalen wat nieuws is en presenteren en definiëren van een issue in een verhaallijn met oorzaken, gevolgen en de essentie van een issue (Vreese 2005). Daarnaast zijn media zijn verantwoordelijk voor het decor waarbinnen het politieke spel wordt gespeeld en bepalen daarmee de grenzen en mogelijkheden van het publieke debat, dit wordt door de Raad voor Maatschappelijke ontwikkelingen de ‘medialogica’ genoemd (RMO 2003:7). Maatschappelijke organisaties, burgers en politici gebruiken de media om hun een boodschap over te brengen en daarmee bepaalde doelen te bereiken (RMO 2003). De media hebben daarmee een belangrijke rol in de beeldvorming en betekenisgeving rondom een vraagstuk. Volgens Brants (2008) ‘werkt de gepubliceerde opinie door in de publieke opinie’, deze rol van de media noemt hij ‘gemediatiseerde beeldvorming’.

De media bepalen de arena en de spelregels waarin nieuws naar buiten komt en waarin een strijd om aandacht van de burger en betekenisgeving plaats vindt. Deze ‘gemediatiseerde beeldvorming’ (Brants 2008) of ‘medialogica’ (RMO 2003) heeft een aantal kenmerken. Deze kenmerken hebben te maken met de selectie en de interpretatie van nieuws in de media.

Ten eerste is er door de toename in verschillende media en de commercialisering een grote concurrentie om de aandacht van de burger en het geld van de adverteerder (RMO 2003; Brants 2008). Dit uit zich volgens Brants (2008:50) in een verschuiving van een aanbodmarkt naar de vraagmarkt waarbij in het selectieproces van nieuws de burger steeds centraler is komen te staan en media minder autonoom ten opzichte van de burger zijn.

Ten tweede vindt selectie van het nieuws plaats op basis van nieuws waarde. Hierbij wordt volgens Brants (2008) het nieuws steeds meer geselecteerd op en geframed in ‘missers, schandalen en schuldigen’ waarbij de media focussen op het ‘negatieve, afwijkende en opmerkelijke’. Deze selectie op basis van ‘nieuws waarde’ zorgt volgens de RMO (2003) dat het de journalistieke weergave zelden de realiteit weergeeft.

Ten derde is er sprake van mediahypes en personalisering van het nieuws waarbij de herhaling van krachtige televisiebeelden veel invloed heeft. Hypes ontstaan doordat de verschillende media elkaar volgen in de berichtgeving waardoor ‘nieuws zichzelf versterkt zonder dat er zich nieuwe gebeurtenissen voordoen’ (RMO 2003:35). Een effect hiervan kan zijn dat de verschillende media zich scharen achter één perspectief waardoor er geen ruimte meer is voor andere perspectieven

Als laatste is er een verschuiving gaande van een beschrijvende naar een meer interpreterende journalistiek (Brants 2008; RMO 2003:35) hierbij wordt de ‘interpretatie het nieuwsthema en de journalist selecteert en zoekt die feiten erbij die het gelijk van zijn interpretatie illustreren’. Nieuws wordt geframed zodat van de ‘ingewikkelde werkelijkheid nieuwswaardige verhalen gemaakt kunnen worden’ (RMO 2003:34).

De manier waarop nieuws geïnterpreteerd wordt in de media kent een aantal veel voorkomende nieuwsframes. Een eerste frame is het ‘human interest’ frame (Neuman et. al. 1992; Semetko & Valkenburg 2000), bij dit frame wordt een individueel verhaal, een gezicht en een emotionele component toegevoegd aan de presentatie van een issue. Bij de staking van havenarbeiders wordt dan bijvoorbeeld een portret gemaakt van één van de arbeiders waarmee geïllustreerd wordt hoe moeilijk zijn situatie is. Een tweede frame is het machteloosheidsframe (Neuman et. al. 1992:67) waarin de dominantie van krachten over zwakke individuen of groepen wordt neergezet, zoals de machteloze burger tegenover de overheersende staat. Een derde nieuwsframe is het conflictframe (Neuman et. al. 1992; Semetko & Valkenburg 2000) waarin gekeken wordt naar gefocused wordt op conflicten tussen individuen, instituties, groepen of landen. Een derde nieuwsframe is het verantwoordelijkheidsframe waarin een issue wordt gepresenteerd op een manier waarbij ook de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheid, individu of groep voor het veroorzaken van een probleem (Neuman et. al. 1992; Semetko & Valkenburg 2000). Een vierde frame is het morele frame waarin een gebeurtenis of issue geplaatst wordt binnen een kader van morele normen.

3.6.2 Managen van strijdpunten

Bestuurders kunnen geconfronteerd worden met verschillende soorten strijdpunten die zich op verschillende aspecten van het strijdpunt richten, dit kan zijn op inhoud, belangen of betekenissen (zie hiervoor 2.2). Deze soorten strijdpunten vragen elk om een eigen specifieke aanpak vanuit bestuurders. Strijdpunten gaan vaak over zowel belangen inhoud als betekenissen en vragen daarmee ook om verschillende instrumenten en handelingen. Wel is het belangrijk een strijdpunt eerst op het meest complexe niveau op te lossen, zoals betekenisgeving, voordat de handelingen voor minder complexe aspecten van een strijdpunt tot echte oplossingen leiden. Het doen van meer onderzoek om een inhoudelijk conflict op te lossen zal dus niet helpen op het moment dat er ook nog een strijd om betekenisgeving plaats vindt of een belangenconflict speelt. Omdat dit onderzoek zich richt op het omgaan met identiteitsgevoelige strijdpunten wordt daaraan het meeste aandacht besteed en dit gebeurt in 3.6.3. Eerst wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop de soorten strijdpunten gemanaged kunnen worden. Vervolgens wordt specifiek gekeken naar de (on)mogelijkheden die bestuurders hebben bij het managen van strijdpunten en de soorten reacties en communicatie waar zij gebruik van kunnen maken.

Managen van soorten strijdpunten

Bij een inhoudelijk strijdpunt is er onenigheid over de inhoud en hierbij kan het doen van meer onderzoek uitkomst bieden. Wel is belangrijk dat dit onderzoek door de verschillende partijen samen wordt geïnitieerd en eventueel ook uitgevoerd. Door hier vooraf afspraken te maken over de opzet van het onderzoek zullen over de uitkomsten ook minder snel strijdpunten ontstaan.

Bij een belangenconflict kan een bestuurder inzicht krijgen in de verschillende belangen door consultaties bij belangvertegenwoordigers. Belangrijk hierbij is om ook een krachtenveldanalyse te maken waarbij gekeken kan worden hoeveel macht en invloed de verschillende partijen hebben. Een partij met een veel grotere machtspositie is moeilijker te passeren in zijn belangen dan een partij met een veel kleinere machtspositie.

Bij een conflict over betekenisgeving is het belangrijk om te komen tot een gedeelde betekenis van een vraagstuk. Dit kan door met verschillende partijen gezamenlijk een probleemanalyse te maken of een plan op te stellen waardoor een gedeelde betekenis van een vraagstuk ontstaat. Ook kunnen bestuurders door een krachtig verhaal te vertellen en met behulp van metaforen en getallen te presenteren en op die manier er voor te zorgen dat een verhaal dominant wordt. Ook identiteitsgevoelige strijdpunten zijn een strijd om betekenisgeving alleen speelt er een betekenis die verbonden is met identiteit en daardoor meer emotie op kan leveren.

In figuur 2 staat schematisch het managen van verschillende soorten strijdpunten weergegeven.

Niveau strijdpunt	Managen
Inhoud	Op basis van kennis. Door meer onderzoek samen zoeken naar de beste oplossing.
Belangen	Op basis van macht en positie en het tegemoet komen aan zoveel mogelijk belangen. Afweging op basis van positie en macht belanghebbenden.
Betekenisgeving	Creëren van gedeelde betekenisgeving en dominante betekenisgeving door het vertellen van verhalen en gedeelde beleidsvorming. Ook betekenis van identiteit, door verbondenheid met emotie meer aandacht voor symbolen, metaforen en beelden.

Figuur 2: managen van soorten strijdpunten

(on)mogelijkheden voor bestuurders

Bestuurders zijn een van de partijen in een strijdpunt over betekenisgeving. Maar bestuurders hebben een andere rol dan vertegenwoordigers van een belangengroep. Dit brengt mogelijkheden maar ook veel beperkingen met zich mee voor het handelen van bestuurders.

Vanuit een positie als bestuurder is communicatie en het presenteren van nieuwe ideeën en plannen eenvoudiger vanwege de bekendheid en de machtspositie die een bestuurder heeft. Ook kan een bestuurder vanuit zijn positie beleidsmaatregelen nemen die strijdpunten kunnen oplossen. Een bestuurder heeft de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen, een krachtenveldanalyse te maken en kan ook gedeelde planvorming organiseren.

Maar bestuurders zijn ook aan allerlei kanten gebonden. Een bestuurder heeft de verantwoordelijkheid om rekening te houden met verschillende belangen en kan dus niet voor één belang gaan. Bovendien is hij verplicht zich te verantwoorden. Ook moreel en juridisch kan een bestuurder niet alles doen. Een toezegging over steun aan een nieuw bedrijventerrein is voor een belangenvertegenwoordiger eenvoudig, maar een bestuurder kan niet zomaar zeggen dat hij daar mee instemt. Hij is verplicht eerst een goede afweging van belangen te maken, dit democratisch goed te laten keuren en kan dan pas zijn handtekening zetten. Ook het geven van financiële steun aan een milieuorganisatie in ruil voor samenwerking bij de uitbreiding van een haven is voor een bestuurder onbespreekbaar maar voor een bedrijf goed te verantwoorden. Als laatste zijn bestuurders vaak ook partijpolitiek gebonden. Ze hebben te maken met officiële partijlijnen, verkiezingsprogramma's en standpunten van hun fractie in de volksvertegenwoordiging.

Reacties door bestuurders

Bestuurders kunnen op verschillende manieren reageren op (mogelijke) strijdpunten waarbij bestuurders verschillende houdingen kunnen hebben. Een bestuurder kan wegbewegen, meebewegen of tegenbewegen (Rijnja & Wilmink 2010). Ook zijn er verschillende soorten

communicatiestrategieën van bestuurders te onderscheiden (De Bruijn e.a. 2007) die zich onderscheiden in pro-actief en re-actief en een hoog en laag tempo.

Er zijn verschillende basishoudingen waarop bestuurders reageren, en dus kunnen reageren op conflictsituatie. Zij kunnen wegbewegen, meebewegen en tegenbewegen (Rijnja & Wilmink 2010).

Een bestuurder kan *wegbewegen* om op die manier een conflictsituatie te mijden. Dit kan hij doen als er sprake is van een beperkt gedeeld belang of wanneer hij bang is voor een confrontatie en een onzekere uitkomst. Een strategie hierbij is het ‘ontlopen’ van een conflict door het te bagatelliseren, te vermijden, uit te stellen of af te schuiven. Een andere strategie is het conflict te ‘ritualiseren’ door allerlei procedures en spelregels in het leven te roepen zoals een overlegorgaan of een onderzoek om een conflict minder zichtbaar te maken.

Een bestuurder kan ook *meebewegen*, dit kan hij doen als het belangrijk is een conflict op te lossen en de relatie met partijen goed te houden om in de toekomst meer problemen te voorkomen. De eerste strategie is het ‘inleven’ dit kan door het tonen van begrip en te luisteren en ook door het proces te vertragen waardoor conflicten tot rust kunnen komen. De tweede strategie is het ‘overeenkomen’ waarbij weerstand wordt geaccepteerd en ook in de maatregelen tegemoet wordt gekomen aan partijen waarmee een conflict is.

Als laatste kan een bestuurder *tegenbewegen* dit kan hij doen als er een nieuwe benadering van een vraagstuk nodig is om te komen tot oplossingen. Dit kan ten eerste door een vraagstuk te ‘herformuleren’ dit kan door reframing, het benoemen van onderliggende of hogere belangen of het opdelen van een conflict. Een tweede strategie is te ‘confronteren’ en andere partijen er van een richting te overtuigen met behulp van argumenten, het opleggen van beperkingen en het uitruilen van verschillende conflicten. Een derde strategie is het forceren, hierbij kan een bestuurder de machtspositie van de overheid gebruiken om een maatregel op te leggen.

In de communicatie van besluiten en maatregelen door bestuurders zijn verschillende strategieën te onderscheiden (De Bruijn e.a. 2007). Bestuurders kunnen in hun communicatie anticiperen op ontwikkelingen of conflicten en daarmee pro-actief communiceren. Ook kunnen ze juist op gebeurtenissen of andere personen reageren, die strategie is juist re-actief. Ook zijn er verschillen in de communicatiesnelheid, soms zijn er plotselinge ontwikkelingen in het beleid of door gebeurtenissen waar in een hoog tempo op gereageerd moet worden. Maar het komt ook voor dat communicatie naar buiten toe uitgebreid voorbereid kan worden of het juist strategisch is om niet alle informatie direct naar buiten te brengen omdat op die manier ook weerstand kan ontstaan. Deze verschillende strategieën zijn in figuur 3 schematisch weergegeven.

	Pro-actief	Re-actief
Tempo hoog	<i>Magneet:</i> anderen zijn voor informatie afhankelijk van bestuurder door snelle ontwikkelingen.	<i>Rapid response:</i> snel reageren op gebeurtenissen of beweringen van andere partijen.
Tempo laag	<i>Framing:</i> het op een bepaalde manier neerzetten van een beleidsmaatregel.	<i>Keep them sleeping:</i> weinig ruchtbaarheid geven aan veranderingen of plannen.

Figuur 3: communicatiestrategieën (in: De Bruijn e.a. 2007)

3.6.3 Managen van identiteitsgevoelige processen van betekenisgeving

Bestuurders worden geconfronteerd met identiteitsgevoelige strijdpunten en met media die een grote invloed hebben op de betekenis die aan een issue wordt gegeven. Aan de ene kant wordt er van bestuurders gevraagd om beleid en draagvlak te realiseren binnen deze strijd om betekenisgeving. Dit is extra moeilijk op het moment dat er een betekenis van identiteit speelt en dit vraagt ook om andere strategieën dan bij andere soorten strijdpunten. De mogelijkheden om invloed uit te oefenen op betekenisgeving door verschillende partijen en in de media erg beperkt. In een democratie met vrije media en verschillende actoren die hun verhaal aan de media vertellen is het niet mogelijk deze betekenisgeving te beheersen. Het verhaal dat over een verhaal wordt verteld door belangengroepen of de media is vaak meer bepalend dan het verhaal van de bestuurder zelf. Met deze relativering in het achterhoofd worden onderstaand een aantal mogelijke strategieën besproken voor het managen van betekenisgeving.

Performing: zorgen dat betekenis dominant wordt

De eerste strategie is algemeen als het gaat om het managen van een strijd om betekenisgeving. Een bestuurder kan er voor zorgen dat de betekenis hij geeft aan een vraagstuk ook dominant wordt. Volgens Hajer & Uitermark (2008) is dit 'performen' van een publieke manager waarbij hij er voor zorgt dat de door hem gewenste visie van de realiteit dominant wordt. Hierbij is de manier van framing en wie het in welke setting vertelt erg belangrijk. Belangrijk is vooral dat de betekenis die in de media naar voren wordt gebracht beïnvloed wordt. Volgens Broër (2008:5) is de kracht van een frame dat het alternatieve denkwijzen en acties kan uitsluiten. Uit onderzoek van Broër (2008:15) blijkt ook dat het frame wat in het beleid gebruikt wordt bepaald waar mensen wel en niet over kunnen praten. Framing die in beleid geïnstitutionaliseerd is, is volgens Broër ook bijna altijd dominant. Het dominant maken van een frame kan door het vertellen van verhalen, het beïnvloeden van de setting door actief mee te doen aan de 'decorbouw' en het uitoefenen van invloed op de beeldvorming in de media door een goed voorlichtingsapparaat (Brants 2008; RMO 2003; Van Twist 2010).

Bestuurders kunnen een alternatief verhaal introduceren door een strijdpunt te reframe (Schön & Rein 1994). Op die manier kan de betekenis die met een vraagstuk verbonden wordt veranderd worden waardoor deze door mensen als positiever wordt gezien en mogelijk ook als minder identiteitsgevoelig.

Anticiperen op de media

De media spelen een belangrijke rol in de strijd op betekenisgeving. Het is voor bestuurders steeds belangrijker dat beleid houdbaar is in de media (Van Twist 2010). Volgens Brants (2008:53-4) kun je als organisatie de media niet veranderen, maar kun je er wel op anticiperen met een goed voorlichtingsapparaat. Dit gebeurt ook steeds meer, publieke organisaties en bestuurders proberen tegenwicht te bieden aan de medialogica. Dit is onder meer te zien in de groei en de professionalisering van voorlichtingsapparaten en het gebruik van journalistieke stijlmiddelen. Organisaties en andere actoren proberen steeds meer te 'helpen in de decorbouw' van de media (Van Twist 2010:16). Hierbij zijn 'framing, scripting en casting' steeds belangrijker

in het presenteren van beleid in de media, hiermee wordt volgens Van Twist (2010:18) gebouwd aan een 'façade waarachter de bestuurlijke complexiteit kan verdwijnen'. Hierbij is de bestuurlijke daadkracht die op de bühne getoond wordt vaak geen afspiegeling van de complexe praktijk achter de schermen van onderhandeling en afstemming. Identiteitsgevoeligheid is interessant voor de media door de aanwezigheid van emoties en persoonlijke verhalen. De media zullen hierdoor snel aandacht besteden aan een identiteitsgevoelig strijdpunt waardoor de aanwezige emoties versterkt worden door deze aandacht (Hajer 2006). Het managen van betekenisgeving in de media is daarmee extra belangrijke bij identiteitsgevoelige strijdpunten.

Identiteitsgevoelige strijdpunten vragen om andere soorten verhalen en ook om andere manieren om ze over te brengen. Hier wordt bij de volgende strategieën op in gegaan.

Bevestigen van identiteit

De tweede strategie is het wegnemen van de angst om identiteit te verliezen door deze identiteit juist te bevestigen. De emotie het gevoel van een bedreigde identiteit met zich meebrengt kan een strijdpunt onder invloed van media sterk doen escaleren. Volgens Hajer (2006) is het belangrijk dat mensen vertrouwen hebben 'in de continuïteit van hun eigen identiteit en hun omgeving'. Als mensen er vertrouwen in hebben dat hun eigen identiteit blijft bestaan dan zijn zij veel weerbaarder voor veranderingen die om hen heen gebeuren en hun identiteit daar ook op aanpassen. Als mensen bang zijn hun identiteit te verliezen leidt dit een gevoel van onzekerheid. Juist bij verandering hebben mensen behoefte aan het creëren van een eigen identiteit en een veilige omgeving met een vertrouwde gemeenschap en een eigen identiteit. Het is dus belangrijk om als bestuurder verhalen te vertellen waarbij de identiteit van mensen wordt bevestigd.

Het is belangrijk hierbij dat bestuurders er zijn en dat ze naast het tonen van medeleven de negatieve emotie van een bedreigde identiteit om kunnen buigen naar een positieve emotie (Hajer 2006). Hierbij is het belangrijk dat de verhalen die bestuurders vertellen identiteit bevestigen of die perspectief bieden op het ontwikkelen van een nieuwe identiteit, hiervoor is leiderschap nodig. Ook moeten bestuurders aandacht hebben voor het kanaliseren van de emoties die spelen bij identiteitsgevoelige strijdpunten.

Beeldende verhalen

Als bestuurders hun verhaal dominant willen maken en proberen de onzekerheid over een verlies van identiteit weg te nemen dan is het belangrijk dat ze in de verhalen die zij vertellen ook aansluiting vinden bij de emoties die spelen. Dit is de derde strategie.

Bij identiteitsgevoelige strijdpunten is het belangrijk dat verhalen die bestuurders vertellen aansluiten bij de emoties die er spelen. Hierbij moeten bestuurders veel meer gebruik maken van krachtige beelden en metaforen en minder van cijfers en onderzoeken.

In de verhaallijnen die gebruikt worden is het belangrijk dat mensen bevestiging vinden om op die manier de onzekerheid van een bedreigde identiteit weg te nemen. Een 'story of decline' (Stone 2002) is daarvoor niet geschikt omdat die juist de achteruitgang van een probleem beschrijft en onzekerheid vergroot. Beter werkt een 'story of helplessness and control' (Stone 2002) daarin wordt juist verteld dat een probleem te beheersen is wat zekerheid en bevestiging

geeft. Ook het gebruiken van de progressieve argumentatiestrategieën van Hirschmann (1991) kunnen gebruikt worden om te laten zien dat veranderingen positief zijn om op die manier vertrouwen te geven.

Strategische handelingen van bestuurders

Bestuurders kunnen gebruik maken van contacten en lobby om er voor te zorgen dat zij steun krijgen in het verhaal wat zij vertellen en dat dit ook door anderen herverteld wordt. Dit verwerven van steun kan door gedeelde belangen en uitgangspunten te zoeken waardoor het voor anderen aantrekkelijk te maken een bestuurder te steunen.

3.7 Sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken

In strijdpunten rondom betekenisgeving spelen verschillende processen van betekenisgeving die in dit hoofdstuk zijn besproken. Via deze processen van betekenisgeving is het ook mogelijk dat bestuurders (identiteitsgevoelige) strijdpunten managen. Ook de media zijn hierin belangrijk omdat ze een belangrijke arena zijn waarin personen verhalen vertellen. In deze afsluitende paragraaf bespreek ik welke verwachtingen er zijn te formuleren over het managen van identiteitsgevoelige strijdpunten.

In het strategisch handelen van mensen proberen zij bepaalde doelen te bereiken. Hierbij proberen mensen een verhaal te vertellen door gebruik te maken van verhaallijnen maar ook door een verhaal in een specifieke omgeving te vertellen. Bestuurders die identiteitsgevoelige strijdpunten strategisch willen managen moeten daarom ook gebruik van maken zowel het vertellen van sprekende verhalen als betekenisvolle praktijken.

Bij het managen van identiteitsgevoelige strijdpunten is het belangrijk dat bestuurders de onzekerheid die mensen ervaren over een verlies van identiteit kunnen ombuigen naar vertrouwen. Hierbij kunnen bestuurders proberen het verhaal waarin ze identiteit bevestigen dominant maken. Dit kunnen ze doen door gebruik te maken van beelden, metaforen en verhaallijnen die positief en bevestigend zijn.

4. Onderzoek naar betekenissen van de Hedwigepolder

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe publieke organisaties om kunnen gaan met strijdpunten die raken aan identiteit en waarbij emoties een belangrijke rol spelen. Hiervoor analyseer ik de casus over de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeland waarbij verwijzingen naar ‘de’ Zeeuwse identiteit en bijbehorende emoties een belangrijke rol spelen. Dit doe ik door te kijken naar de verhalen die betrokkenen vertellen, welke strategische doelen ze hiermee proberen te bereiken en in welke praktijken ze dit doen. De keuze voor een casestudy en interpretatieve onderzoeksmethoden worden in paragraaf 4.1 verder toegelicht. Paragraaf 4.2 gaat vervolgens in op de manier waarop het onderzoek uitgevoerd is. Hierin wordt de aanpak van het onderzoek en de hierbij gebruikte onderzoeksmethoden verder uitgewerkt en toegelicht

4.1 Onderzoek naar betekenisgeving

Om onderzoek te kunnen doen naar de rol van betekenisgeving bij het ontstaan van een identiteitsgevoelig strijdpunt is het belangrijk in het onderzoek ‘de diepte’ in te gaan. Om deze reden is er voor gekozen om gebruik te maken van een casestudy, namelijk de casus rondom de Hedwigepolder. Op deze manier kunnen veel kwalitatieve gegevens verzameld worden. Er is gekozen voor een case study omdat identiteitsgevoelige strijdpunten een actueel vraagstuk zijn en dat het beste onderzocht kan worden met behulp van een concrete casus. Hoewel het vraagstuk vaker naar voren komt kan het alleen goed begrepen en onderzocht worden in de specifieke context waarin het voorkomt. Met de keuze voor één actuele casus kan door gedetailleerde en rijke beschrijvingen het ontstaan van ideologische strijdpunten in de specifieke context begrepen worden.

Er is gekozen voor de casus van de Hedwigepolder omdat dit een actuele en zichtbare casus is van een strijdpunt waarbij identiteit een belangrijke rol speelt. Het gaat hierbij om één unieke casus maar op hoger abstractieniveau kan deze casus wel resultaten opleveren die relevant zijn voor andere casussen waarbij sprake is van identiteitsgevoelige strijdpunten. Er is de keuze gemaakt voor het bestuderen van één casus omdat op deze manier meer diepteonderzoek plaats kan vinden. Er wordt gekeken naar het verloop van de casus en naar verschillende momenten in de casus. Hierdoor zijn verschillende meetmomenten in de casus waardoor het onderzoek betrouwbaarder wordt. Bij casusonderzoek zijn altijd problemen met de interne validiteit omdat slechts naar één unieke casus gekeken wordt. Dit wordt opgevangen door gebruik te maken van triangulatie, het combineren van verschillende onderzoeksmethoden.

Bij het onderzoeken van de casus is gekozen voor interpretatieve onderzoeksmethoden. Hierbij gaat het om het begrijpen en reconstrueren van het verloop van de casus in plaats van het verklaren en vinden van wetmatigheden. Door reconstructie en analyse van de casus kunnen op abstract niveau wel aanbevelingen worden gedaan voor het omgaan met vergelijkbare cases in de toekomst. Deze reconstructie vindt plaats door te gebruik te maken van het drieliuk wat in Hoofdstuk 3 is besproken: sprekende verhalen, strategische personen en betekenisvolle praktijken. twee verschillende perspectieven om betekenisgeving te onderzoeken, namelijk de discoursanalytische en de dramaturgische benadering. Hierbij worden verschillende kwalitatieve

onderzoeksmethoden gebruikt zoals documentenanalyse, media-analyse, interviews en observaties.

Om het ontstaan van het strijdpunt bij de casus van de Hedwigepolder te reconstrueren en te kunnen begrijpen kies ik voor een perspectief van betekenisgeving. Hierbij kijk ik op welke manier betekenissen worden weergegeven door verhalen en op welke manier daar gebruik wordt gemaakt van bepaalde argumentatielijnen en metaforen taal en getallen (Yanow 1996; Hajer 2000; Schön & Rein 1994). En ik kijk op welke manier deze betekenissen worden gecommuniceerd door middel van objecten, de omgeving, de persoon die iets zegt en de context waarin dat gebeurd. Als laatste kijk ik op welke manier partijen en personen hebben geprobeerd om hun eigen belangen te behartigen en hun doelen na te streven door middel van de verhalen die ze vertellen.

Deze benadering kan gebruikt worden voor het begrijpen van beleidscontroversen zoals bij de Hedwigepolder. Verschillende partijen nemen hierbij verschillende posities in en kijken ook met verschillende waardeoriëntaties naar de werkelijkheid. Door te kijken naar de betekenisgeving door deze partijen kunnen deze controversen in kaart gebracht worden (Korsten 2008:20). Ook is een discoursanalyse volgens Korsten (2008) een manier om te kijken naar 'identiteitsgevoelige strijdpunten' waarbij het gaat over zingeving en identiteitsbehoud. Bij de Hedwigepolder ontstaat er spanning doordat het onder water zetten van de Hedwigepolder in strijd is met de Zeeuwse identiteit van vechten tegen het water, dus hiervoor is een onderzoek naar betekenisgeving erg nuttig. Als laatste ligt het nut van deze benadering in het laten zien van de manier waarop betekenissen gevormd en veranderd worden en wat de invloed hiervan is op het (beleids)proces (Van den Brink & Metze 2006:14). Hierbij speelt ook 'politiek als vormgeving van een gedeeld idee' mee waarbij bestuurders of anderen actoren kunnen proberen van de ene discourscoalitie in de andere te komen (Korsten 2008: 21).

4.2 Onderzoeksstrategie

Voor het analyseren van de casus maak ik gebruik van het perspectief van verhalen, personen en praktijken zoals deze in Hoofdstuk 3 uitgewerkt zijn. In deze paragraaf beschrijf ik op welke manier ik met deze benadering de casus onderzocht heb om op die manier antwoord te krijgen op de hoofdvraag in dit onderzoek. Hierbij begin ik met een aantal stappen of fasen in de uitvoering van het onderzoek. De verschillende stappen in dit onderzoek zijn gebaseerd op de stappen die volgens Hajer (in Van den Brink & Metze red. 2006) in een discoursanalyse moeten zitten en het frame-critical policy analysis approach van Schön & Rein (1996). De onderzoeksmethoden die bij de verschillende stappen genoemd worden staan hierna verder uitgewerkt.

Bij de eerste stap in dit onderzoek zijn de verschillende discourses en de achterliggende discourscoalities geïdentificeerd. Hierbij zijn de belangrijkste verhalen die verschillende partijen vertellen geïdentificeerd. Hierbij is beschreven van wanneer tot wanneer ze bestonden, tot in hoeverre ze dominant waren en of discourses veranderd zijn. Hierbij is eerst een algemene analyse van documenten en media gedaan voor een eerste chronologie van belangrijke gebeurtenissen

inclusief de belangrijkste spelers en posities in het veld. Deze algemene analyse is aangevuld en verheldert door middel van een helikopterinterview met een medewerker van de directie Regionale zaken Zuid van het Ministerie van LNV om op die manier nog meer inzicht te krijgen in het verloop van de casus en de belangrijkste betrokkenen hierbij. Vervolgens zijn door een analyse van media en documenten structuren van concepten, ideeën en categorisaties, verhaallijnen, metaforen in kaart worden gebracht. Op deze manier worden de belangrijkste verhalen en veranderingen hierin in kaart gebracht. Ook ontstaat meer duidelijkheid over de opeenvolging van gebeurtenissen.

Bij de tweede stap is gereconstrueerd op welke manier deze verhalen zijn ontstaan, geconstrueerd of veranderd. Hierbij is bekeken wie dat met welke intenties en op welke manier heeft gedaan en welke momenten hierbij belangrijk waren. Voor deze stap zijn de centrale actoren geïnterviews zoals die in de vorige stap naar voren zijn gekomen. Deze centrale actoren zijn geïnterviewd voor meer informatie over causale verbanden (wat leidt tot wat) en voor een beter begrip van de betekenis van specifieke gebeurtenissen voor de geïnterviewden. Zo is ook te achterhalen wat of welke gebeurtenis tot een verandering van betekenis leidde of op welke manier een verhaal is geconstrueerd of dominant is geworden. Ook is duidelijk geworden wat verschillende actoren concreet gedaan hebben om daarmee hun doelen te bereiken. Wie hebben ze benaderd, hoe hebben ze dat gedaan en welk verhaal hebben ze verteld? Hierbij kijk ik specifiek naar de belangrijkste gebeurtenissen in de casus. Hierbij gaat het om het in kaart brengen van de gebeurtenissen die het essentieel zijn om veranderingen in betekenisgeving en in het verloop van het proces te kunnen begrijpen. Van de belangrijkste gebeurtenissen is bekeken worden in welke specifieke fysieke context ze plaatsvonden. Op deze manier kan gekeken worden of de betekenissen die betrokkenen hebben gegeven ook passen en versterkt werden door de context en omgeving waarin dat gebeurde.

De derde stap in het onderzoek is de analyse waarin een interpretatie plaats vindt van de verschillende discoursen in de casus. Op deze manier is een overzicht gevormd van de verschillende discoursen, structuren in een discussie, een interpretatie van praktijken, de plaatsen of productie die relevant waren voor het uitleggen van de opeenvolging van gebeurtenissen. In deze analyse wordt ook gekeken naar de rol van emoties, verwijzingen naar identiteit en de media. Door middel van een tweede bezoek aan sleutelfiguren kan de interpretatie die gegeven is gecontroleerd worden.

Bij de laatste stap in het onderzoek is specifiek gekeken naar de rol van de betrokken bestuurders bij het strijdpunt rondom de Hedwigepolder. Hierbij kijk ik naar de manier waarop zij om zijn gegaan met emoties en identiteitsgevoeligheid en op welke manier zij dit in de toekomst kunnen doen.

4.3 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die elkaar aanvullen om op die manier de betrouwbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk te maken. Centraal in dit onderzoek staan de interviews met de centrale spelers in de casus. Deze geven het beste

weer wat volgens de betrokkenen de belangrijkste momenten in de casus waren, welke rol en standpunten zij hadden en op welke manier zij hebben geprobeerd hebben hun doelen te bereiken. Deze interviews zijn voorbereid met een media-analyse en een eerste verkenning van documenten om op deze manier betere vragen te kunnen stellen en informatie goed te kunnen plaatsen. Achteraf zijn de resultaten gecontroleerd en aangevuld met behulp van relevante krantenartikelen, documenten, persberichten en verslagen van debatten. Ook zijn uitspraken het verloop van bepaalde gebeurtenissen zoveel mogelijk (anoniem) getoetst in andere interviews. Observaties zijn gebruikt om de andere onderzoeksbevindingen te kunnen interpreteren en te controleren.

Per onderzoeksmethode staat hieronder beschreven van welke bronnen gebruik is gemaakt en op welke manier de selectie van interviews, documenten of media heeft plaatsgevonden. De gedetailleerde lijst met respondenten en gebruikte documenten is te vinden in de bronvermelding.

4.3.1 Interviews

Er zijn interviews gehouden worden met de belangrijkste actoren in de casus. Deze actoren zullen geselecteerd worden op basis van een eerste algemeen interview en een analyse van media en documenten. Ook is bij elk interview gevraagd welke personen relevant waren om ook te spreken. Vrijwel alle betrokken personen waren bereid mee te werken aan een interview. Deze interviews hebben een open karakter gehad waarbij de visie van de respondent op het verloop van de casus centraal staat. Er is gevraagd naar de rol van de geïnterviewde in de casus en de manier waarop de geïnterviewde heeft gehandeld om zijn doelstellingen te bereiken. De geïnterviewde personen hebben een rol gespeeld in de casus op één van de volgende manieren:

- Betrokken bestuurders, politici en ambtenaren, zowel in Den Haag als in Zeeland en in Vlaanderen. Hiervoor is gesproken met:
 - Gerard van der Sar, beleidsmedewerker LNV-Zuid
 - Dik Kruis, afdelingshoofd Provincie Zeeland
 - Renske de Jong, projectleider Hedwigepolder Provincie Zeeland
 - Paul Post, beleidsmedewerker ProSes
 - Peter van Zundert, beleidsmedewerker van Verkeer en Waterstaat
 - Ad Koppejan, Tweede Kamerlid CDA en woordvoerder Hedwigepolder
 - Jan Hendriks, oud-voorzitter Overleg Adviserende Partijen en Eerste Kamerlid
 - Eric Janse de Jonge, Eerste Kamerlid CDA en woordvoerder Hedwigepolder
 - Marc van Peel, schepen voor de haven Antwerpen
 - Adrie Provoost, medewerker waterschap Zeeuws-Vlaanderen
- Actieve leden en oprichters burgercomités
 - Magda de Feijter, mede-oprichter actiecomité “Red onze polders”
 - Jaap Geleijnse, voorzitter stichting De Levende Delta
 - Ewald Baecke, bestuurslid De Levende Delta en pachtboer Hedwigepolder
- Vertegenwoordigers belangengroepen
 - Bert Denneman, medewerker Vogelbescherming Nederland
 - Peter Symens, medewerker Natuurpunt Vlaanderen
 - Peter de Koeijer, bestuurslid Zuidelijke land en tuinbouworganisatie

- Journalisten
 - Ben Janssen, journalist bij de Provinciale Zeeuwse Courant

4.3.2 Documenten

Bij de documentenanalyse is vanwege de grote hoeveelheid materiaal een selectie gemaakt aan de hand van de interviews. Er is gebruik gemaakt van documenten die tijdens de interviews naar voren kwamen als belangrijk. En er is gebruik gemaakt van documenten om belangrijke gebeurtenissen, en argumentaties en visies van partijen te kunnen controleren en eventueel aan te vullen. Zo worden argumentatieve uitwisselingen en interpretaties van feiten in kaart gebracht. Als laatste zijn documenten belangrijk geweest in het schetsen van de context van de casus. De verschillende soorten gebruikte documenten zijn:

- Documenten waarin visie naar buiten wordt gecommuniceerd: persberichten en voorlichtingsmateriaal.
- Beleidsdocumenten
- Verslagen van debatten, rapporten van onderzoekscommissies etc.

4.3.3 Media

Met behulp van een media-analyse worden de opeenvolging van gebeurtenissen en de belangrijkste discoursen en veranderingen hierin in kaart worden gebracht. Hierbij worden zowel krantenartikelen als televisiemedia gebruikt. In de krantenbank LexisNexis is in de vijf grote landelijke kranten (NRC handelsblad, volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad, Telegraaf) en ook de Zeeuwse lokale kranten (Provinciale Zeeuwse courant, BN/De Stem) gezocht met de zoekterm ‘Hedwigepolder’. Hierbij zijn de artikelen geselecteerd die als hoofdonderwerp de ontpoldering van de Hedwigepolder hadden. Onderdelen van brievenrubrieken, en kort nieuwsrubrieken en columns en (opinie) waarin de hedwigepolder enkel genoemd werd als voorbeeld zijn niet meegenomen in de analyse. Hiervoor is gekeken naar de kop van het artikel en het aantal keer en de context waarin de term “hedwigepolder” terug te vinden was. Uit de resultaten van de lokale Zeeuwse kranten is een steekproef gedaan waarbij 1 op de 10 artikelen zijn geanalyseerd, later aangevuld met artikelen rondom gebeurtenissen die naar aanleiding van de interviews belangrijk bleken.

- Krantenartikelen
- Televisieuitzendingen zoals journaals en actualiteitenprogramma’s

4.3.4 Observaties

Observaties vormen een aanvulling op de eerder genoemde onderzoeksmethoden en helpen om resultaten te interpreteren en in de context te kunnen plaatsen. Gebruikte vormen van observatie zijn:

- Internetfora
- Omgeving van interview
- Overleggen/vergaderingen etc. over Hedwigepolder

4.4 Operationalisatie

In het hoofdstuk 3 is een analysekader geïntroduceerd wat gebruikt wordt voor het analyseren van de casus van de Hedwigepolder. In onderstaand schema is terug te vinden op welke manier de verschillende elementen herkend kunnen worden.

Verhalen	Welk verhaal wordt verteld?
	Op welke manier wordt dit verhaal verteld door het gebruik van: <ul style="list-style-type: none"> - Metaforen - Symbolen - Cijfers - Taal
	Van welke verhaallijnen of argumentatiestrategieën wordt gebruik gemaakt?
Praktijken	Wat is de fysieke context waarin een verhaal verteld wordt en welke betekenis heeft dat?
	Wat is de positie van deze persoon en welke betekenis heeft dat?
	Wie zijn aanwezig bij het vertellen van het verhaal en wat is de betekenis hiervan?
	Op welke manier wordt het verhaal verteld?
Personen	Wat zijn de doelen en achterliggende belangen van een persoon?
	Op welke manier probeert deze persoon op een strategische manier zijn doelen te bereiken door gebruik te maken van: <ul style="list-style-type: none"> - 'Lobby' oftewel persoonlijke contacten - De media - Juridische en democratische procedures
Bestuurders	Op welke manier managen bestuurders strijdpunt? Door: <ul style="list-style-type: none"> - Verhalen vertellen - Performing - Lobby
	Welke communicatiestrategie gebruiken bestuurders? <ul style="list-style-type: none"> - Pro-actief/ Re-actief - Tempo hoog/ tempo laag
	Wat is de houding van bestuurders? <ul style="list-style-type: none"> - Meebewegen - Tegenbewegen - Wegbewegen

5. De Hedwigepolder in overzicht

Dit onderzoek gaat over de manier waarop politieke bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten. De discussie rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder is een van deze identiteitsgevoelige strijdpunten en deze zal in de volgende hoofdstukken geanalyseerd worden. Om deze casus te kunnen analyseren zijn een aantal contextgegevens nodig die in dit hoofdstuk worden gegeven. In paragraaf 5.1 wordt eerst het hele proces in een tijdlijn beschreven en worden de belangrijkste actoren geïntroduceerd, ook belangrijke inhoudelijke context in chronologische volgorde beschreven. Alleen de belangrijkste gebeurtenissen komen hierin aan bod. Vervolgens wordt de historie van de scheldeverdragen tussen Nederland en Vlaanderen in paragraaf 5.2 beschreven.. In de volgende hoofdstukken wordt het verloop van het proces ook geanalyseerd en worden gebeurtenissen gedetailleerder beschreven inclusief de visie en rol van de verschillende partijen daarin. De manier waarop dit gebeurd wordt beschreven en verantwoord in paragraaf 5.3.

5.1 Tijdlijn en actoren

In deze paragraaf wordt eerst in een tijdlijn de chronologie van de casus van de Hedwigepolder beschreven waarna de betrokken actoren geïntroduceerd worden.

5.1.1 Tijdlijn

Jaar	Gebeurtenis
1995	Verzoek Vlaanderen voor tweede verdieping Westerschelde
1997	Maatschappelijke onrust rond ontpoldering voor tweede verdieping Westerschelde
1998	Verzoek Vlaanderen voor derde verdieping Westerschelde
	Start voor opstellen langetermijnvisie Schelde
2002	Start opstellen Ontwikkelingsschets 2010
2005 (dec)	Ondertekening Scheldeverdragen tussen Nederland en Vlaanderen
2006 (feb)	Aanwijzing polders voor ontpoldering door Provincie Zeeland en protesten tegen ontpoldering
2006 (feb)	Eerste behandeling Scheldeverdragen Tweede Kamer
2006 (jun)	Instellen van Commissie Maljers door Provincie Zeeland voor onderzoeken alternatieven ontpoldering
2006 (okt)	Motie van der Staaij in de Tweede Kamer: alleen vrijwillige grondverwerving
2006 (nov)	Tweede Kamerverkiezingen 2006
2006 (dec)	Presentatie conclusies Commissie Maljers
2007 (maa)	Verkiezingen Provinciale Staten Zeeland
2007 (dec)	Ratificatie Scheldeverdragen in Tweede Kamer en instelling commissie Nijpels
2008 (jul)	Ratificatie Scheldeverdragen door Eerste Kamer
2008 (okt)	Presentatie rapport commissie Nijpels

2009 (feb)	Hoorzitting in Tweede Kamer over conclusies commissie Nijpels
2009 (apr)	Dubbelbesluit Kabinet: keuze voor alternatief ontpolderen
2009 (jun)	Verzoek tot schorsing verdieping door natuur- en milieuorganisaties bij Raad van State
2009 (jul)	Schorsing verdieping Westerschelde door Raad van State
2009 (aug)	Vlaanderen start geschillenbeslechtingsprocedure met Nederland over verdragen
2009 (okt)	Alternatief voor ontpoldering blijkt niet toereikend. Kabinet neemt besluit om de Hedwigepolder toch te ontpolderen,
2010 (jan)	Door terugtrekking bezwaren voor verdieping wijst Raad van State beroep tegen verdieping af.
2010 (feb)	De verdieping van de Westerschelde wordt hervat

5.1.2 Betrokken actoren

Overheden en bestuurders

Provincie Zeeland: regierol bij maatregelen voor natuurherstel in Zeeland en ook betrokken bij opstelling van de Ontwikkelingsschets. Er zijn verschillende gedeputeerden geweest die verantwoordelijk waren voor dit dossier. Tot en met juli 2006 was de verantwoordelijk gedeputeerde *Thijs Kramer*, vanaf augustus 2006 was dit *Wouter van Zandbrink*, en vanaf maart 2007 *Frans Hamelink*. Als volkvertegenwoordiging speelde ook de Provinciale Staten een belangrijke rol. Het zijn de verantwoordelijke ambtenaren die in dit onderzoek de rol van de Provincie Zeeland hebben beschreven dit zijn afdelingshoofd *Dik Kruis* en projectleider *Renske de Jong*.

Vlaams Nederlandse Schelde Commissie (VNSC): voorheen Technische Scheldecmissie (TSC). Een Vlaams-Nederlandse ambtelijke commissie verantwoordelijk voor het opstellen van de Langetermijnvisie en de Ontwikkelingsschets. De uitvoering hiervan lag bij de projectorganisatie ProSes, in dit onderzoek is hiervoor gesproken met *Paul Post*, sinds 2002 ambtenaar bij ProSes.

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV): eindverantwoordelijk voor het natuurherstel in de Westerschelde en de uitvoering van de Scheldeverdragen op dit onderdeel. Vanaf 2002 tot 2007 was *Cees Veerman (CDA)* minister voor LNV, na de verkiezingen werd hij opgevolgd door *Gerda Verburg (CDA)*. Binnen LNV is de afdeling LNV-Zuid verantwoordelijk voor de Ontwikkelingsschets, hiervoor is gesproken met *Gerard van der Sar*.

Ministerie voor Verkeer en Waterstaat (VenW): eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten voor verdieping van de Westerschelde. Verantwoordelijke bewindspersonen zijn van 2003 tot 2007 *Karla Peijs (CDA)* en vanaf 2007 staatssecretaris *Tineke Huizinga (CU)*. Binnen het ministerie voor VenW is gesproken met *Peter van Zundert*, verantwoordelijk ambtenaar op dit dossier sinds 2008.

Nederlandse regering: verantwoordelijk voor ondertekening en uitvoering verdragen met Vlaanderen. Naast bovengenoemde bewindslieden hebben bij de Hedwigepolder ook een

belangrijke rol: minister-president *Jan Peter Balkenende*, minister voor Buitenlandse Zaken *Maxime Verhagen* en Minister voor Financiën *Wouter Bos*.

Eerste en Tweede Kamer: zij zijn als volksvertegenwoordiging verantwoordelijk voor de ratificatie van de Scheldeverdragen en spelen daarom een belangrijke rol in dit proces. In dit onderzoek is hiervoor gesproken met Tweede Kamerlid *Ad Koppejan* en Eerste Kamerleden *Jan Hendriks* en *Eric Janse de Jonge*, allen voor het CDA.

Gemeente Antwerpen: verantwoordelijk voor de Antwerpse haven en ook belangenvertegenwoordiger van het belang van deze haven voor Antwerpen en Vlaanderen. Er is gesproken met Schepen van de haven *Marc van Peel*.

Vlaamse regering: de Vlaamse regering heeft met de Nederlandse regering de Scheldeverdragen geratificeerd en wil dat deze worden nagekomen. Verantwoordelijk hiervoor is de premier *Cris Peeters*.

Belangengroepen

Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO): als belangenbehartiger van boeren in Zeeland een belangrijke gesprekspartner voor overheden. Woordvoerder namens de ZLTO op het gebied van de ontpolderingsdiscussie en in het OAP is *Peter de Koeijer*.

Zeeuwse Milieufederatie (ZMF): Zeeuwse milieuorganisatie en onderhandelaar namens andere natuur- en milieuorganisaties bij de Ontwikkelingsschets.

Vogelbescherming: Nederlandse organisatie die zich inzet voor het in stand houden van vogelsoorten en hun leefgebieden en daarvoor veel lobbyactiviteiten uitvoert. Hiervoor is gesproken met *Bert Denneman*.

Natuurpunt: Vlaamse natuurorganisatie, heeft internationale samenwerking met de Nederlandse vogelbescherming. Hiervoor is gesproken met beleidsmedewerker *Peter Symens*.

Actiegroepen

Actiecomité “Red onze polders”: actiegroep opgericht om te voorkomen dat er ontpolderd wordt voor natuurherstel. Een van de oprichters *Magda de Feijter* is hiervoor gesproken.

Stichting De Levende Delta: stichting opgericht om eenzijdige natuurbenadering te bestrijden, en belangrijke speler in de strijd tegen ontpoldering. Van deze stichting is gesproken met voorzitter *Jaap Geleijnse* en bestuurslid en pachtboer van de Hedwigepolder *Ewald Baecke*.

5.2 Oude spanningen tussen Nederland en Vlaanderen

5.2.1 Oude ruzies

De Westerschelde is historisch gezien altijd een belangrijke bron van conflict geweest tussen Nederland en België, dit komt doordat het de enige verbindingsweg tussen de zee en de haven van Antwerpen is. Na de val van Antwerpen in 1585 werd het scheepvaartverkeer van en naar Antwerpen voor meer dan 200 jaar door de Noordelijke Nederlanden geblokkeerd om op die manier de Spanjaarden een hak te zetten (VPRO 2009). Napoleon opende de Westerschelde in 1792 weer. Na de eenwording van België en Nederland in 1815 hield ook Willem I de Westerschelde open, maar sloot deze af bij de opstand van België in 1830 (Anno 2009). Bij het Verdrag van Londen in 1839, waarbij Nederland de Belgische onafhankelijkheid erkende, werd bepaald dat Nederland vrije doorgang moest garanderen over de Westerschelde naar de haven van Antwerpen (VPRO 2009). Nederland mocht toen echter wel tol heffen, wat uiteindelijk met behulp van handelspartners van België afgekocht werd met 17 miljoen gulden (Anno 2009).

5.2.2 Nieuwe oplossingen

Sindsdien is er altijd onenigheid tussen Nederland en België geweest over de vraag wie er moest betalen voor het uitbaggeren en (vanaf eind 20^{ste} eeuw) het natuurherstel van de Westerschelde

Vanaf 1900 vinden er baggerwerkzaamheden plaats om de vaargeul van de Westerschelde plaats. In 1970 vond de eerste verruiming, een verdieping en verbreding, van de vaargeul plaats. In 1995 werd een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen getekend voor een tweede verruiming gesloten. Deze verruiming werd in 1997-98 gerealiseerd.

In de Scheldeverdragen van 2005 komen Nederland en Vlaanderen overeen voor de derde verruiming van de vaargeul. Er wordt afgesproken dat Nederland voor 2010 de Westerschelde zal uitdiepen waardoor ook de grootste vrachtschepen 24 uur per dag de haven van Antwerpen kunnen bereiken. Onderdeel van dit verdrag zijn ook maatregelen voor natuurherstel. Afgesproken wordt om 600 hectare estuariene natuur te realiseren door onder meer het onder water zetten van de Hedwigepolder waardoor deze weer onderdeel wordt van het getijdengebied. Met dit verdrag is in totaal 643 miljoen euro gemoeid waarvan Vlaanderen 60 procent en Nederland 40 procent zal betalen (NRC Handelsblad 15-09-2009).

5.2.3 Maatschappelijke onrust en open plan processen

Ook bij de tweede verdieping van de Westerschelde waren er plannen voor ontpoldering van verschillende polders langs de Westerschelde om op die manier de de natuurschade door verdieping te compenseren. Tijdens de inspraakprocedures bleek echter dat er grote weerstand was tegen ontpoldering en de grote onrust onder de Zeeuwse bevolking zorgde ervoor dat er van ontpoldering werd afgezien. Maar als reactie hierop werd de vergunning die nodig was voor de verdieping aangevochten door Zeeuwse en Vlaamse natuur- en milieuorganisaties vanwege het ontbreken van een milieueffectrapportage. De Raad van State vernietigde vervolgens de vergunning voor de verdieping waardoor de baggerwerkzaamheden gestaakt moesten worden.

Het kabinet vond dit onacceptabel en maakte een noodwet om de verdieping toch door te kunnen laten gaan. De Tweede Kamer stemde hier mee in onder de voorwaarde dat dit eenmalig zou zijn en dat toekomstige verdiepingen in samenhang zouden.

Toen in 1998 een verzoek vanuit Vlaanderen kwam voor een derde verdieping werd besloten dat een eventuele verdieping in samenhang moest plaats vinden met de natuurlijkheid en de veiligheid van de Westerschelde. En er moest een langetermijnvisie worden opgesteld waarin de drie verschillende functies van veiligheid tegen overstromen, toegankelijkheid voor de haven en natuurlijkheid voor het estuarium in samenhang werden bekeken. Vervolgens is in 2002 begonnen met het opstellen van de Ontwikkelingsschets 2010.

Op beleidsniveau hebben Vlaamse en Nederlandse ambtenaren in de werkgroep zowel op politiek als op ambtelijk niveau heel intensief samengewerkt tussen verschillende ministeries in het VSCN en de daaronder geplaatste Werkgroep OS2010. In het Overleg Adviserende Partijen zijn vanaf de start van het proces veel belanghebbenden en belangengroepen op structurele wijze betrokken en zij hebben op veel en op cruciale momenten inspraak gehad en invloed uit kunnen oefenen. In de missie van de OAP is dit ook benadrukt: ‘grensoverschrijdende samenwerking tussen partijen van sterk verschillend pluimage is uniek’.

5.3 De natuur van de Westerschelde

5.4 Momenten en gebeurtenissen

In dit hoofdstuk is de belangrijkste chronologie van gebeurtenissen beschreven en de beleidscontext van de discussie rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder geschetst. De vraag die in de volgende hoofdstukken wordt beantwoord is op welke manier de verschillende actoren invloed hebben gehad op het verloop van gebeurtenissen door het vertellen van verhalen in praktijken. In deze analyse maak ik onderscheid tussen een aantal fasen in de casus waarbij in veel gevallen belangrijke gebeurtenissen omslagpunten zijn van de ene naar de andere fase in de casus. De verschillende fasen in de casus worden hieronder kort geïntroduceerd.

Overleg en consensus achter de schermen

De eerste fase is gaat over de totstandkoming van de langetermijnvisie voor de Westerschelde en de Ontwikkelingsschets 2010 en eindigt met de tekening van de verdragen tussen Vlaanderen en Nederland in december 2005. In deze periode werd in samenspraak met veel partijen de plannen voor de verdieping van de Westerschelde en de maatregelen voor natuurherstel ontwikkeld en vastgelegd in de ontwikkelingsschets 2010 en in de verdragen. Bij de betrokken partijen was op grote lijnen consensus en de Zeeuwse bevolking liet nog weinig horen door gebrek aan bekendheid en concreetheid van de plannen. Hoofdstuk 6 beschrijft en analyseert het verloop van deze fase van consensus en planvorming.

Groeiend verzet en zoektocht naar alternatieven

In de tweede fase is er de opkomst van breed verzet tegen ontpoldering en een groeiende twijfel bij verschillende organisaties en in de politiek tegen de noodzaak van ontpoldering. Er worden gebieden aangewezen die mogelijk ontpolderd gaan worden en bewoners en de publieke opinie in Zeeland gaan zich steeds meer keren tegen ontpoldering. Ook in de provinciale en de landelijke politiek groeit twijfel en weerstand over het nut van ontpoldering. Er wordt een zoektocht gestart naar alternatieven en er wordt zowel binnen de provincie als landelijk een commissie in het leven geroepen om alternatieven voor ontpoldering te onderzoeken. In Hoofdstuk 7 wordt deze fase van groeiend verzet en de zoektocht naar alternatieven beschreven en geanalyseerd.

Politieke escalatie

Nadat deze zoektocht naar alternatieven niets opleverde werd door het kabinet Balkenende toch besloten om te kiezen voor een alternatief van het waterschap. Deze derde fase kenmerkt zich door een escalatie van de discussie rondom de ontpoldering op landelijk en internationaal niveau door een uitspraak van de Raad van State die de verdieping stillegde en grote politieke en maatschappelijke druk vanuit Vlaanderen. Dit resulteert uiteindelijk in het besluit van het kabinet om toch te ontpolderen waarna de druk van de ketel is. Hoofdstuk 8 beschrijft deze verdere escalatie.

Na deze meer empirische hoofdstukken volgt in Hoofdstuk 9 een analyse waarin met behulp van literatuur de belangrijkste bepalende rode lijnen in de casus worden uitgelicht.

Elk empirische hoofdstuk kent een vergelijkbare opbouw en bestaat uit drie delen. In de eerste paragraaf wordt de opeenvolging van de belangrijkste gebeurtenissen chronologisch beschreven. In het tweede gedeelte van het hoofdstuk wordt beschreven op welke manier verschillende partijen en personen de opeenvolging van gebeurtenissen hebben beïnvloedt. Hierbij beschrijf ik op welke manier verschillende partijen hun verhaal hebben verteld, waar ze dat hebben gedaan en op welke manier ze daarmee strategisch hebben gehandeld. Vanwege het grote aantal gebeurtenissen en handelingen ligt de focus op de gebeurtenissen en handelingen die tijdens de interviews als belangrijk en invloedrijk zijn aangemerkt. Het derde deel van elk hoofdstuk bestaat uit een analyse van de gebeurtenissen en de rol die de verschillende personen en partijen daarin hebben gehad.

6. Onder de kaasstolp

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert het proces vanaf de eerste voorbereidingen op de Ontwikkelingsschets 2010 in 2002 tot aan de ondertekening van de verdragen in december 2005. In paragraaf 6.1 wordt het proces en de beleidsinhoudelijke context op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens beschrijf ik in 6.2 op welke manier verschillende partijen een rol hebben gespeeld in het proces en hebben geprobeerd hun belangen daarin te behartigen door strategisch gedrag en het vertellen van hun verhaal. Tenslotte wordt in 6.3 een conclusie gegeven waarin wordt ingezoomd op de manier waarop bestuurders in deze fase zijn omgegaan met het strijdpunt.

6.1 Overleg en consensus achter de schermen

De tweede verdieping van de Westerschelde in 1997 zorgde voor maatschappelijk protest tegen ontpoldering en juridische procedures vanuit natuur- en milieuorganisaties. Toen de verdieping uiteindelijk met een noodwet door de Tweede Kamer werd geloodst, werd gezegd dit is eenmalig en in de toekomst moeten we dit beter aanpakken. Toen Vlaanderen kort daarna met een nieuw verzoek kwam voor een verdere verdieping van de Westerschelde wilde Nederland enkel meewerken als er gekeken kon worden naar de Westerschelde als geheel. Er werd een langetermijnvisie opgesteld voor de Westerschelde waarin de verschillende functies van de Westerschelde integraal benaderd werden. Deze functies zijn veiligheid tegen overstromen, toegankelijkheid voor de Antwerpse haven en natuurlijkheid van het systeem. Vlaanderen ging mee in deze integrale aanpak en vanaf 2000 werkten Nederlandse en Vlaamse Ambtenaren samen aan een langetermijnvisie waarin streefbeelden voor de Westerschelde in 2030 werden geschetst. Nadat er overeenstemming tussen Nederland en Vlaanderen was bereikt over deze langetermijnvisie werd besloten de eerste fase van het streefbeeld te realiseren in de Ontwikkelingsschets 2010.

In 2002 begon de projectorganisatie ProSes (Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium) aan het opstellen van de Ontwikkelingsschets 2010 die in 2004 klaar zou moeten zijn. ProSes bestond uit Vlaamse en Nederlandse ambtenaren en deze stond onder leiding van de Technische Schelde Commissie (TSC). De opdrachtgever zijn de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden die periodiek contact hebben in het bewindsliedenoverleg. Naast de TSC was er een Overleg Adviserende Partijen (OAP) wat onafhankelijk is en direct advies geeft aan de ministers over de Ontwikkelingsschets 2010. In het OAP zitten vertegenwoordigers van boeren vertegenwoordigers van milieugroeperingen, vertegenwoordigers van werkgevers en de Antwerpse haven en verschillende bestuurders. Uiteindelijk hebben al deze partijen ingestemd met deze ontwikkelingsschets en leek er maatschappelijk draagvlak te bestaan. Als laatste was er een Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS) waarin de verschillende Zeeuwse overheden, zoals de provincie, gemeenten en de waterschappen, en verschillende belangenvertegenwoordigers zaten van de landbouw en de natuur.

De taak van ProSes was om concrete maatregelen te formuleren voor de functies veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid in 2010. Voor de toegankelijkheid was bekend welke wensen er

vanuit Vlaanderen lagen voor de verdieping van de Westerschelde. Voor de Natuurlijkheid werd een onderzoek uitgevoerd door verschillende onderzoeksinstituten naar de staat van de natuur in de Westerschelde. Daaruit bleek dat de Schelde niet gezond was, teveel inpoldering had er voor gezorgd dat de Schelde te weinig ruimte had. Hierdoor dreigde het één kanaal te worden en dreigden natuurwaarden verloren te gaan. De conclusie was dat er aan Nederlandse zijde 3000 hectare ontpoldering nodig is tot en met 2030 om de Schelde weer in zijn natuurlijke staat terug te brengen.

Uiteindelijk komt in december 2004 de Ontwikkelingsschets 2010 tot stand. Deze bestaat uit maatregelen voor de toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid en ook zijn er flankerend beleid voor de landbouw in opgenomen. Voor de toegankelijkheid is vastgesteld dat de Westerschelde voor 2009 verdiept zal worden. In het kader van natuurherstel is het besluit genomen 600 hectare nieuwe estuariene natuur te realiseren aan Nederlandse zijde en 1100 hectare aan Vlaamse zijde. Vastgesteld is dat van de 600 hectare in Nederland 300 hectare nieuwe estuariene natuur gecreëerd zal worden door het ontpolderen van de Hedwigepolder en het Zwin. De overige 300 hectare zouden door de Provincie Zeeland aangewezen worden in het middengebied van de Westerschelde. Deze maatregelen voor natuurherstel waren nodig op basis van de slechte staat van de natuur in de Westerschelde maar zij dienden niet ter compensatie van de verdieping. De verdieping en het natuurherstel waren juridisch dus niet aan elkaar verbonden, de koppeling in één verdrag was een bestuurlijk. Ook onderdeel van de Ontwikkelingsschets zijn ondersteunende maatregelen voor de landbouwsector in Zeeland. Voor de veiligheid werden een aantal projecten in Vlaanderen aangewezen. Uiteindelijk werd de Ontwikkelingsschets door alle partijen uit het OAP op hoofdlijnen gesteund. In december 2005 worden door Nederland en het Vlaams Gewest de verdragen ondertekend waarmee de Ontwikkelingsschets 2010 wordt vastgesteld.

6.2 Verhalen en strategie

Het beleidsproces voor de Ontwikkelingsschets 2010 resulteerde in een plan waarmee de verschillende betrokken partijen en bestuurders akkoord konden gaan. Voor elk van deze partijen was er uiteindelijk reden om in te stemmen met deze Ontwikkelingsschets omdat standpunten en belangen daar voldoende in behartigd werden. Maar op welke manier is tot deze consensus gekomen en welke rol hebben de verschillende partijen hierin gehad? In 6.2.1 wordt besproken op welke manier tot de opstelling van de langetermijnvisie en de ontwikkelingsschets is gekomen en welke verhalen en uitgangspunten partijen daarbij hanteerden. In 6.2.2 wordt beschreven op welke manier uiteenlopende belangen toch tot een gezamenlijke ontwikkelingsschets is gekomen. De manier waarop deze gezamenlijke ontwikkelingsschets naar buiten is gecommuniceerd wordt in 6.2.3 beschreven.

6.2.1 De Westerschelde als verzameling van belangen

Verdieping: levensader van Vlaanderen

In 1997 komt Vlaanderen met het verzoek voor een derde verdieping van de Westerschelde. Er komt een nieuwe generatie containerschepen aan, die steken dieper en kunnen daarom alleen met hoog water de Antwerpse haven bereiken. Vlaanderen benadrukt hierbij het economische belang van de vrije doorgang naar de haven van Antwerpen. Het wordt gezien als de “levensader” van Vlaanderen. Het verdrag van 1839 over de vrije doorgang van de Schelde geeft de volgens de Vlamingen ook recht op deze verdieping. Zo zegt de Antwerpse havenschepen (wethouder) Marc van Peel: *“wij werden gevat in een simpele situatie: wij willen uitvloeïng geven aan het verdrag van 1839 en de Schelde bevaarbaar maken”*. Jan Hendriks, onafhankelijk co-voorzitter van het OAP, beschrijft dat de houding vanuit Vlaanderen over de integrale aanpak van de Ontwikkelingsschets: *“Aanvankelijk was er heel veel aarzeling van Belgische zijde of dit wel tot goede resultaten zou leiden. Ze hebben voortdurend gezegd dat ze alle rechten zouden voorbehouden om met een beroep te komen, op het scheidingsverdrag te eisen dat Nederland ongeclausuleerd medewerking zou verlenen aan het verbreden en verdiepen van de schelde.”* Door het officiële verzoek van Vlaanderen was de verdieping het meest prominent en concreet tijdens de beginfase van de ontwikkelingsschets.

Zeeuwse huiverigheid voor verdieping, landelijke compromissen

In Zeeland waren in 1999 verkiezingen voor de Provinciale Staten. Een gemeenschappelijk agendapunt bij alle partijen was dat er geen nieuwe verdieping van de Westerschelde zou mogen plaatsvinden. Men was bang voor nieuwe ontpoldering of andere maatregelen voor natuurcompensatie. Maar op nationaal niveau lag er wel een officieel verzoek van Vlaanderen voor een verdieping van de Westerschelde, en diplomatiek is het niet goed om dat bij voorbaat af te wijzen. Er was op dat moment onvoldoende draagvlak voor verdieping en onvoldoende kennis over de gevolgen er van. Met de problemen bij de tweede verdieping in het achterhoofd werd een compromis geformuleerd, overgenomen van een advies van de commissie Westerschelde, waarin besloten werd tot het opstellen van een langetermijnvisie voor de Westerschelde. Dik Kruis, afdelingshoofd bij de Provincie Zeelans, beschrijft de motivatie achter deze aanpak: *“De gedachte was: bij de tweede verdieping was er zo’n maatschappelijk debat en zulke ellende over die ontpoldering dat willen we nooit meer, dat gaan we beter doen”*. Dit was een politiek compromis wat door Peter Symens van Natuurpunt als volgt wordt verklaard: (gesproken vanuit visie minister) *“Ik kan niet verkopen dat we over de verdieping gaan praten maar ik kan het wel politiek verkopen dat we over de schelde gaan praten.(...) Die langetermijnvisie was het creëren van ruimte om te praten over die verdieping.”* En voor de provincie Zeeland en de verschillende Zeeuwse gemeenten nam dat ook het bezwaar weg om om de tafel te gaan zitten, zo verteld Peter Symens:

“Ik denk dat dat de schoonheid van de zaak is. Er komt een werkgroep en die gaat hebben over lange termijn Westerschelde om daar economisch en ecologisch een mooi systeem van te maken. Daar kun je toch niet tegen zijn als provincie? Dus daar ga je dan in mee.”

Voor de haven van Antwerpen is het niet enkel het economische belang van verdieping wat telt in de onderhandelingen voor de Ontwikkelingsschets 2010. Dit heeft een historie in een conflict rondom uitbreiding van de Antwerpse haven met Vlaamse natuur- en milieuorganisaties. Eind jaren negentig zorgen ontwikkelingen rond de haven van Antwerpen voor een langdurig en kostbaar juridisch conflict met Vlaamse natuur- en milieuorganisatie. *“We hebben op alle mogelijke manieren en bij allemaal rechtbanken procedures uitgelokt en ook bijna allemaal gewonnen tot aan europa”* zegt Peter Symens van Natuurpunt in Vlaanderen. Uiteindelijk blijkt dat de juridische en maatschappelijke kosten net zo hoog zijn als de kosten voor natuurherstelmaatregelen en dat er in dit dossier alleen maar verliezers zijn. Dit vormt de aanleiding voor een nauwe samenwerking met de haven van Antwerpen en Vlaamse Natuur- en milieuorganisaties: *“waarin we nadenken hoe kan die haven zich nou verder ontwikkelen in harmonie met de natuur van het scheldeestuarium”*. Deze nauwe samenwerking wordt vormgegeven in een plan waarin de gewenste ontwikkelingen voor de Antwerpse haven gecombineerd worden met concrete doelstellingen over de benodigde habitats en leefgebieden voor vogelsoorten. Deze samenwerking kon volgens Peter Symens ook daadwerkelijk zorgen voor een verbetering van de natuur in de Westerschelde terwijl in de oude situatie verslechtering enkel gecompenseerd werd:

“En voor de natuur in de schelde als die in slechte staat van instandhouding is dan ga je schade veroorzaken en dat compenseren maar aan het einde van de rit blijft de schelde in de hele slechte staat van instandhouding. Terwijl de vogelrichtlijn zegt je moet die gebieden in goede staat van instandhouding houden of anders herstellen.”

Hierbij worden de Europese vogel- en habitatrichtlijnen die de basis vormen voor de aanwijzing van Natura2000 gebieden in Vlaanderen heel concreet gemaakt. Van de verschillende typen natuur werd gekwantificeerd hoeveel hectare daarvoor nodig is en voor de verschillende soorten wordt uitgewerkt tot welke populaties gekomen moest worden. Voor de Europese Commissie is deze concrete uitwerking van de vogel- en habitatrichtlijnen en de samenwerking met de Antwerpse haven een ‘best practice’.

De verdieping als springplank voor natuurherstel

Ook bij het opstellen van de Ontwikkelingsschets steunen de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties en de Antwerpse haven elkaar. De Antwerpse havenvertegenwoordigers waren doordrongen van de juridische macht van de Vlaamse natuurorganisaties en hadden goede ervaringen met samenwerking in Vlaanderen. Jan Hendriks beschrijft de steun van de toenmalige havenschepen van Antwerpen: *“De schepen van de haven van Antwerpen die heeft in een bepaalde fase ook een charmeoffensief gepleegd herinner ik mij om voldoende aandacht en zorg te krijgen voor de andere aspecten van veiligheid en natuur.”*

Voor de Vlaamse natuur- en milieuorganisatie was steun aan de verdieping een manier om echt iets aan natuurherstel te doen in plaats van de slechte staat van de natuur telkens op peil te houden door compensatie. Al bij het verzoek voor de derde verdieping is er intensief samengewerkt door de Vlaamse en Nederlandse natuur- en milieuorganisaties. Er werd een ‘memorandum van Saeftinge’ ondertekend waarin zij zich organiseerden en gezamenlijke plannen en visie formuleerden. Het was niet gemakkelijk voor de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties om hun Nederlandse collega’s te overtuigen de verdieping van de Westerschelde te steunen. Er was in Zeeland veel weerstand tegen deze verdieping en voor bijvoorbeeld de Zeeuwse Milieu

Federatie was het moeilijk uit te leggen dat zij die verdieping juist wel steunden. Uiteindelijk hebben de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties hun Nederlandse collega's weten te overtuigen, zo zegt Peter Symens: *“Ik heb tegen de Nederlandse natuurbeweging gezegd: als we die verdieping tegen willen houden en er niet mee akkoord gaan, dan kunnen we het in het beste geval vertragen en moeilijk doen. En op het einde van de rit kun je wat compensatie krijgen.”* Verder werd de kans benadrukt om de achteruitgaande natuur van de Westerschelde te verbeteren: *“Wij hebben gezegd: de natuur in de Westerschelde holt achteruit en moet hersteld worden. Laat ons nou een pakket aannemen waarin we de achteruitgang kunnen ombuigen naar een opgaande beweging.”*

6.2.2 Van wantrouwen tot consensus

De Vlamingen wilden verdieping, de natuurbeweging wilde natuurherstel, en in Zeeland wilde men geen verdieping en al helemaal geen ontpoldering. Globaal waren dit de uitgangspunten voor de langetermijnvisie en de ontwikkelingsschets. Op welke manier is hier consensus over ontstaan? Volgens verschillende betrokkenen bij de ontwikkelingsschets waren het de open uitgangssituatie, de gezamenlijke visiebepaling en de joint fact finding die tot deze consensus leidde. Er ontstond begrip over de belangen en wensen van andere partijen. Het uitgangspunt van een integrale benadering van de Schelde drukte ook een sterke stempel op dit proces en dit uitgangspunt wordt ruim vijf jaar later door verschillende betrokkenen nog steeds aangehaald en verdedigd.

Open uitgangssituatie: naar begrip en vertrouwen

Het opstellen van de langetermijnvisie begon met uiteenlopende belangen en een hoop wantrouwen tussen de verschillende partijen zo beschrijft Jan Hendriks, onafhankelijk voorzitter van het OAP: *“Er was sprake van een redelijk grote dosis van wantrouwen van België naar Nederland. In ieder geval was men er bevreesd dat Nederland er alles aan zou doen om die derde verdieping van de Westerschelde niet door te laten gaan”*. De uitgangssituatie bij de langetermijnvisie was om te kijken naar de toekomst van de Schelde waarbij de verschillende functies van de Schelde centraal stonden.

Deze open uitgangssituatie vormde de mogelijkheid voor de verschillende partijen met uiteenlopende belangen om bij elkaar om de tafel te gaan zitten en te luisteren naar elkaars belangen. Het gezamenlijk opstellen van een langetermijnvisie, een probleemstelling en oplossingen zorgde voor een proces waarin consensus ontstond. Ook ontstond er het gevoel van een gezamenlijk probleem zo beschrijft Jan Hendriks: *“als je maar voldoende communiceert over de voor- en nadelen, of onderzoek pleegt om er zicht op te krijgen, dan groeit er iets van het is niet jouw probleem, het is ons probleem en daar gaan we samen iets aan doen.”*

Een integraal verhaal

Door te kijken naar de verschillende functies van de Schelde als uitgangspunt te nemen werd het voor de verschillende partijen ook mogelijk om verder dan het eigen belang te kijken. Dit integrale verhaal werd ook door de verschillende partijen binnen het OAP overgenomen en uitgedragen. Dit verhaal van kijken naar de hele schelde is het bestuurlijke uitgangspunt tijdens de langetermijnvisie en de ontwikkelingsschets. Door eerst een langetermijnvisie op te stellen, en

deze vervolgens concreet uit te werken in een probleemdefinitie en concrete maatregelen is dit integrale verhaal ook door de andere spelers overgenomen.

In de langetermijnvisie werd een abstracte toekomstvisie geformuleerd waar “niemand het mee oneens kon zijn”. Deze visie was: *“Het Schelde-estuarium is in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem, dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften”* (Langetermijnvisie Schelde-estuarium). Deze visie wordt op de verschillende functies van de Westerschelde verder uitgewerkt. Specifiek voor de natuurlijkheid en de toegankelijkheid waren de doelstellingen: *“Het estuarien ecosysteem is gezond en dynamisch”* en *“Als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldebavens optimaal toegankelijk”*.

Vervolgens werd deze langetermijnvisie uitgewerkt in concrete maatregelen voor 2010 in de Ontwikkelingsschets. Door *“joint fact finding”* konden er tot een gedeelde probleemdefinitie en oplossingen gekomen worden. Volgens Jan Hendriks: *“is heel bewust gekozen voor de formule om te kijken of je met gemeenschappelijke vaststelling van feiten tot breed gedragen conclusies kon komen”*. Dit vond onder meer plaats door een kosten-batenanalyse van verdieping voor Nederland en Vlaanderen, een onderzoek naar de natuur van de Westerschelde en een strategische Milieu Effectrapportage. Dit leidde tot een ontwikkelingsschets waar de verschillende partijen mee in konden stemmen, zo zijn de woorden van Jan Hendriks: *“door consensus over het geheel te krijgen leek het er op dat we met elkaar een mooi kind hadden gebaard en dat die ook snel op eigen benen zou kunnen staan en verder zou kunnen gaan.”*

Verdieping

Ook de tegengestelde opvattingen tussen Vlaanderen en Zeeland over de verdieping van de Westerschelde zijn tijdens de het beleidsproces verdwenen. Hoewel de aanleiding voor de ontwikkelingsschets en langetermijnvisie het verzoek vanuit Vlaanderen voor verdieping was, was dit absoluut geen uitgangspunt. Volgens Paul Post, ambtenaar bij ProSes, was de verdieping geen voorwaarde of harde eis voor de ontwikkelingsschets: *“We zijn een onafhankelijke organisatie (...) we hadden tot de conclusie kunnen komen dat de verdieping niet verantwoord is”*.

Als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS), wat parallel liep aan het OAP, heeft de gedeputeerde Thijs Kramer ook een belangrijke rol gehad in het op één lijn krijgen van de Zeeuwse gemeenten en andere partijen die eerst tegen verdieping waren.

Natuurherstel

Voor de toegankelijk van de Westerschelde was concreet welke verdieping nodig was. Maar over de manier waarop er tot een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem gekomen kon worden was weinig bekend. Om deze reden werd er een onderzoek ingesteld waaruit bleek dat de natuur in een slechte staat verkeerde en natuurherstel noodzakelijk gezien werd om de streefbeelden voor de Westerschelde te bereiken. Uit de verschillende onderzoeken bleek dat ontpoldering hiervoor de meest effectieve manier was. Er werd zelfs over 3000 hectare ontpoldering voor 2030 gesproken om op die manier de staat van de natuur te kunnen herstellen in de staat van 1900. Door jaren van inpoldering en verdieping had de Schelde te weinig ruimte gekregen waardoor het dreigde één kanaal te worden zonder de diversiteit van verschillende soorten natuurtypen. Niet alle partijen waren even enthousiast over natuurherstelmaatregelen. Volgens Paul Post heerste bij een aantal partijen het gevoel dat deze maatregelen nou eenmaal moesten: *“Er waren een aantal*

partijen die zelden we zitten niet te wachten op dit soort maatregelen maar we kunnen ons wel voorstellen dat het nodig is". Er werd niet getwijfeld aan de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek volgens Paul Post.

In het Vlaamse deel van de Westerschelde waren hele concrete instandhoudingdoelstellingen geformuleerd over het aantal hectare per habitat (leefgebied) en het aantal vogels wat er moest kunnen leven. Dit was concreet en kwantificeerbaar en werd ook door de Europese Commissie gezien als een goed instrument voor het verdedigen van natuurbelangen. Bij de ontwikkelingsschets was er lobby vanuit Vlaamse natuurorganisaties, en gesteund door Europa, om deze concreetheid van instandhoudingdoelstellingen ook in Nederland te gebruiken bij het aanwijzingsbesluit van de Westerschelde als Natura 2000 gebied. Op die manier kon gekwantificeerd worden wat het verschil was tussen de huidige staat van de natuur en de doelstelling die bereikt moest worden. Peter Symens beschrijft dat toen zij met dit voorstel kwamen *"er werd gekeken of wij van mars kwamen op dat moment. Daar is twee jaar niet meer over gesproken en toen had iedereen zoiets we hebben toch wel een concreet beeld nodig."*

Dit werd overgenomen en parallel aan het opstellen van de Ontwikkelingsschets werd er gewerkt aan het aanwijzingsbesluit en de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen van de Westerschelde als Natura 2000 gebied. Hiervoor werden door het ministerie van LNV twee medewerkers van de Vogelbescherming ingehuurd vanwege de expertise die zij hadden op juridisch en ecologisch terrein.

Het O-woord

Voor het natuurherstel werd in een vroeg stadium achter de schermen gesproken over ontpoldering. Bij de vorige verdieping was gebleken dat ontpoldering binnen Zeeland erg gevoelig lag en ook Peter de Koeijer van de ZLTO waarschuwde in dat stadium voor mogelijke problemen: *"In de achterkamertjes werd er volop over ontpolderen gesproken. Ik zei dat gaat niet lukken maar dat werd niet serieus genomen."* Om het "O-woord" te vermijden werd er gekozen om gebruik te maken van de term estuariene natuur in de communicatie naar buiten toe en in de tekst van de Ontwikkelingsschets 2010. Vanuit de ZLTO, die ontpoldering niet zag zitten, was dit een uitweg in de discussie: *"ik dacht daar kan ik me wel mee redden want estuariene natuur kun je ook buitendijks aanleggen"*. Andere partijen benadrukken dat het wel duidelijk was dat er werd gesproken over ontpoldering.

Niet alleen de kosten, maar ook baten voor Zeeland

In de laatste fase bij de opstelling van de ontwikkelingsschets verweet Peter de Koeijer van de ZLTO dat er een onbalans in de ontwikkelingsschets zat en dat de baten vooral voor Vlaanderen zijn en de risico's voor Zeeland. Peter de Koeijer: *"Ik zei de landbouw moet grond inleveren dus ik vind dat er van de koek meer in Zeeland moet komen, specifiek bij de landbouw"*. Toen zijn er flankerende maatregelen voor de landbouw opgenomen in de ontwikkelingsschets waarbij er een landbouwfonds is gekomen met geld voor infrastructuur.

Gevoel van onvermijdelijkheid

Het beleidsproces van de ontwikkelingsschets heeft door gedeelde planvorming geleid tot consensus. Maar er is nog een tweede factor die er voor heeft gezorgd dat tegenstanders van verdieping en ontpoldering toch in stemden met de ontwikkelingsschets. Er ontstond namelijk het gevoel gedurende het beleidsproces dat deze onderdelen onvermijdelijk waren. Bij de afronding van de ontwikkelingsschets was de verwachting dat na de ondertekening van de verdragen deze ook snel geratificeerd zouden worden. Voor bijvoorbeeld de ZLTO was de overweging als er dan toch ontpolderd moet worden dan kunnen we er maar beter voor zorgen dat dit zo min mogelijk is en dat er voor de boeren veel compenserende maatregelen komen.

6.2.3 Expertmeetings en voorlichtingsbijeenkomsten

Binnen het OAP en bij ProSes die verantwoordelijk was voor de Ontwikkelingsschets was het dominante verhaal een integrale toekomstvisie op de Schelde. Maar wat was het verhaal naar buiten toe en op welke manier is er gecommuniceerd en met wie? Bij het opstellen van de Ontwikkelingsschets 2010 is veelvuldig overleg geweest met belangengroeperingen, gemeenteraden en andere geïnteresseerden of betrokkenen. Ook zijn er rondom de strategische MER verschillende inspraakbijeenkomsten gehouden voor burgers. Maar er is geen grote publiekscampagne gehouden. Hoewel er bij de direct betrokkenen, bestuurders en experts veel kennis was over de plannen voor de Ontwikkelingsschets was het voor veel burgers onbekend of vooral ver weg en abstract.

Onder de kaasstolp

Over de voortgang van de Ontwikkelingsschets werd op verschillende manieren gecommuniceerd. Zo waren er veel overleggen met belangengroepen, experts en met bijvoorbeeld gemeenteraden over de voortgang van het proces. Ook werden er inspraakronden georganiseerd.

De inspraakrondes vonden plaats na aanleiding van de startnotitie voor de MER en een conceptversie van de strategische MER. Er werden waren acht informatiebijeenkomsten in Nederland en in Vlaanderen gehouden die in de lokale kranten en op de website van de ontwikkelingsschets werden aangekondigd. Hierbij waren lokale geïnteresseerden en betrokkenen aanwezig. Hoewel deze “*Inspraak geen communicatie is*” volgens Paul Post, waren deze inspraakronden wel een titel om met de voorbereidingen van de Ontwikkelingsschets naar buiten te treden. Naast deze inspraakronden werd er een communicatietraject gevolgd voor “*de binnenste cirkel van betrokkenen*”, dit waren gemeenten, waterschappen, belangenorganisaties en externe deskundige en onderzoekers. “*Allemaal mensen die daarbij of een belang hadden of iets in te brengen hadden of een bevoegdheid hadden*”. Ook is er volgens Paul Post “*Met heel veel partijen gesproken (...) gemeenteraden die verontrust waren (...) het was bij ons een permanent optreden om verslag te doen van vorderingen*”. Verder is er veel contact geweest met de pers over vorderingen in het proces. Over deze communicatie naar buiten toe zegt Jan Hendriks: “*het totale plan en adviezen zijn naar buiten*

gebracht. Er zijn altijd mogelijkheden geweest, ook die we zelf ongevraagd hebben gezocht, richting de pers om achtergrond informatie te verstrekken.”

Met de ‘binnenste cirkels van betrokkenen’ is veel communicatie geweest over de vorderingen en inhoud van de ontwikkelingsschets maar een brede publiekscampagne is er nooit geweest. Hierdoor was er weinig bekendheid bij het grote publiek over de plannen van de ontwikkelingsschets. Opvallend is dat een brede publiekscampagne binnen ProSes wel gepland was om op die manier directer met de bevolking te communiceren. Maar vanuit de werd deze publiekscampagne tegengehouden omdat het niet goed paste in de “fase van voorbereiding”. Volgens Paul Post kwam dat door de “*ambtelijke cultuur (...) het waren ambtenaren in de TSC die hadden zoiets van niet meteen naar buiten maar eerst onderling er uit komen.*” Achteraf heeft journalist Ben Janssen van de Provinciale Zeeuwse Courant (PZC) ook veel kritiek op deze “*kaasstolp*” vanwege de beslotenheid en het gebrek aan terugkoppeling van belangenvertegenwoordigers.

Verhaal van bedreigde natuur

In de communicatie naar buiten werd er iets verteld over “*de achtergrond van hoe het gesteld is met die Westerschelde (...) en de orde van grootte en wat voor typen maatregelen door onderzoekers naar voren werden geschoven*”. Hierbij werd verteld wat de slechte staat van de natuur in de Westerschelde was en dat dat volgens onderzoekers verbeterd moest worden door ontpoldering. Het belang van veiligheid speelde in Nederland nauwelijks omdat bij een brede Westerschelde 300 hectare extra ontpoldering nauwelijks invloed heeft op de veiligheid. Ook het belang van toegankelijkheid kwam niet duidelijk in dit verhaal naar voren.

Parallel aan deze communicatie vanuit ProSes werd er door zeven Nederlandse en Vlaamse natuur- en milieuorganisaties een grootschalige communicatiecampagne van 1,1 miljoen euro ingezet om draagvlak te verkrijgen. Bert Denneman van de Vogelbescherming had deze campagne tot doel: “*Om niet alleen de Zeeuwse maar ook de Nederlandse en de Vlaamse bevolking er van te overtuigen dat de Westerschelde geen bak modder met een paar containerschepen is, maar een uniek estuarium waar je echt zorg, tijd en aandacht aan moet besteden*”. Deze campagne is gevoerd door rond te rijden met een bus, informatiecentra, perscontacten en films en boeken. Uit opiniepeilingen blijkt volgens Bert Denneman dat deze communicatiecampagne echt effect had. In 2006 is toen met de communicatiecampagne gestopt: “*De ontwikkelingsschets was vastgesteld, de verdragen zijn getekend, beter kun je het niet geregeld hebben dachten we*”. Opvallend is wel dat geen van de andere geïnterviewden iets heeft gezegd over deze communicatiecampagne en er bij vragen of nooit van gehoord had of het als marginaal zag. Ook wordt het verwijt bij de natuur- en milieuorganisaties gelegd dat het natuurbelang te weinig uitgelegd en gecommuniceerd is, Peter de Koeijer zegt over de communicatiecampagne: “*Misschien is het in Utrecht goed uitgegeven, maar hier niet. Daar zijn ze ernstig in tekort geschoten*”.

Ontpoldering als gevoelig onderwerp

Tijdens het opstellen van de Ontwikkelingsschets was er nog geen grote weerstand tegen ontpoldering zichtbaar, wel was bekend dat het gevoelig lag. Dit was gebleken bij de tweede verdieping en ook de stichting De Levende Delta liet zich al horen tegen ontpoldering, al was dit nog veel minder zichtbaar dan later het geval was. Er worden verschillende verklaringen gegeven

waarom er in deze fase zo weinig zichtbaar verzet was en dat later wel ontstond. De eerste is het gebrek aan bekendheid van de plannen van de Ontwikkelingsschets bij het brede publiek. Verder speelt volgens velen vooral mee dat de plannen nog niet concreet genoeg waren. Het wordt door Renske de Jong, projectleider voor de Hedwigepolder vanuit de provincie Zeeland omschreven als een *“Ver van mijn bed show”*. Bij gemeenteraden waren wel wat problemen met mogelijke locaties voor natuurherstel *“maar in het algemeen had men het gevoel het loopt zo’n vaart niet”* aldus Paul Post. Peter de Koeijer van de ZLTO, die al in deze voorbereidingsfase waarschuwde voor problemen bij ontpoldering, had moeite om zijn achterban te mobiliseren. *“Er was geringe bekendheid, maar geen alertheid, geen bewustzijn en geen ongerustheid. Want er was geen interesse.”*

Hoewel bekend was dat ontpoldering gevoelig was werd het binnen ProSes en bij de Provincie Zeeland niet als struikelblok gezien. Paul Post zegt hierover *“we waren heel goed doordrongen van het feit dat het niet makkelijk ligt. Maar we hadden de overtuiging er liggen goede argumenten, we leven nu tien jaar verder en die discussie moeten we aankunnen”*. Er werd vanuit gegaan dat met een sterk inhoudelijk verhaal deze discussie goed te voeren was.

6.3 Conclusie: de rol van bestuurders

De periode waarin de ontwikkelingsschets werd opgesteld kenmerkt zich door gedeelde planvorming en daaruit voortvloeiende consensus. Hoewel deze consensus niet op alle onderdelen even sterk was zorgde een gevoel van onvermijdelijkheid er voor dat weerstand niet zichtbaar werd. In deze fase hebben bestuurders geen hele zichtbare rol gespeeld omdat de opdracht voor de opstelling van de Ontwikkelingsschets 2010 bij een ambtelijke projectorganisatie lag. Maar bij de opdracht van deze projectorganisatie is wel een belangrijke rol weggelegd die het proces ook mede heeft bepaald namelijk het integrale uitgangspunt. Het verhaal naar buiten toe was veel minder zichtbaar, en heeft maar een beperkte groep betrokkenen echt bereikt.

Integraal als sterke verhaal

Het uitgangspunt bij de langetermijnvisie en de ontwikkelingsschets was om naar de verschillende functies naar de Schelde te kijken. Deze opdracht kwam van de Nederlandse en Vlaamse ministers Netelenbors en Stevaert kwam voort uit een advies van de Westerschelde Commissie. Opvallend is dat dit uitgangspunt en kader er ten eerste voor heeft gezorgd dat verschillende partijen het eens konden worden en ten tweede dat dit uitgangspunt ook door de verschillende partijen is overgenomen. In 2010 beroepen veel mensen die bij de Ontwikkelingsschets betrokken waren zich nog steeds op deze integrale benadering ter onderbouwing van hun eigen positie. Het is waarschijnlijk de aanpak van gedeelde planvorming die dit uitgangspunt zo sterk heeft geïnternaliseerd.

Half verhaal

Terwijl intern het integrale verhaal dominant was en invloed had is dit naar buiten toe veel minder sterk gecommuniceerd. Extern was de boodschap vanuit ProSes en vanuit de natuur- en

milieuorganisaties dat de natuur bedreigd werd en dat daar iets aan gedaan moest worden. Dit was toen nog zo abstract voor burgers dat zij zich hierdoor niet aangesproken voelden. Dit had ook te maken met de nadruk op onderzoeken en cijfers die en weinig beelden en concreetheid die dit verhaal kenmerkten. De keuze om eerst intern en met Vlaanderen tot overeenstemming te komen en geen grote communicatiecampagne in te zetten bleek achteraf een misrekening. Er werd vanuit gegaan dat consensus bij belangenvertegenwoordigers en bestuurders voldoende zou zijn om ook draagvlak bij burgers te verwerven. Maar dit bleek niet afdoende omdat de kritische onderstroom die er bij burgers bleek te zijn als het ging om ontpolderen werd niet zichtbaar door het gebrek aan bekendheid en betrokkenheid van burgers bij de ontwikkelingsschets.

7. Op de barricade

In dit hoofdstuk staat de periode vanaf het tekenen van de verdragen tussen Nederland en Vlaanderen in 2005 tot aan de presentatie van het rapport van de commissie Nijpels in 2008 centraal. In deze periode ontstaat verzet tegen plannen om te ontpolderen voor natuurherstel, dit verzet is gegroeid van een lokaal strijdpunt tot een issue op landelijk niveau binnen de Tweede Kamer en het kabinet. Deze periode kenmerkt zich door een groeiende twijfel over de noodzaak van ontpoldering en een zoektocht naar alternatieven. In paragraaf 7.1 wordt het proces van groeiend verzet en een zoektocht naar alternatieven op hoofdlijnen beschreven. In 7.2 wordt verder ingegaan op de manier waarop verschillende partijen hebben geprobeerd invloed uit te oefenen en hun verhaal hebben verteld. De laatste concluderende paragraaf 7.3 gaat over de manier waarop bestuurders in deze fase zijn omgegaan

7.1 Groeiend verzet en een zoektocht naar alternatieven

Bij het vaststellen van de Ontwikkelingsschets voorzag de Provincie Zeeland dat er weerstand zou ontstaan tegen ontpolderen. Om deze reden wilde de provincie de regie in handen nemen voor de aanwijzing van polders in het middengebied in Zeeland om op die manier te voldoen aan de 600 hectare ontpoldering. Het was de toenmalige gedeputeerde Thijs Kramer die dit op zich nam. Na een selectie op basis van geschiktheid en maatschappelijke impact werden in februari 2006 vijf polders geselecteerd als zoekgebieden, twee aan de kant van Zeeuws-vlaanderen en drie aan de kant van Zuid-Beveland. Het was een bewuste keuze van de gedeputeerde Thijs Kramer, zelf afkomstig uit Zeeuws-Vlaanderen, om niet alleen in Zeeuws-Vlaanderen maar ook in Zuid-Beveland zoekgebieden aan te wijzen om daarmee de last van ontpolderen niet te concentreren aan één kant van de Westerschelde. De provincie informeerde de bewoners door een aankondiging in de lokale kranten en een brief aan de bewoners van de desbetreffende polders waarin zij werden uitgenodigd voor verschillende informatiebijeenkomsten.

Met de aanwijzing van de zoekgebieden voor 300 hectare ontpoldering worden de plannen voor Zeeuwen concreet en komen ze dichtbij. Deze aanwijzing van polders vormt de trigger voor bewoners van de verschillende polders om zich te organiseren en zich te verzetten tegen ontpoldering. Zij richtten het actiecomité “Red onze Polders” op begaven zich met een grote groep richting informatiebijeenkomsten, vergaderingen en protestactie's. In september 2006 biedt het actiecomité ruim 27000 handtekeningen aan tegen ontpolderen aan de vaste Kamercommissie voor LNV en Verkeer en Waterstaat. Al langer bestaat de stichting de Levende Delta en zij proberen voornamelijk via de politieke kanalen die zij hebben ontpoldering tegen te houden.

Vanwege de grote weerstand tegen ontpolderen bij de bevolking en binnen de Provinciale Staten heeft de provincie Zeeland de commissie Maljers ingesteld. Deze commissie moet onderzoek doen naar alternatieven voor ontpoldering in het middengebied en komt in december 2006 met zijn conclusies. Op dat moment stonden de ontpoldering van de Hedwigepolder en het Zwin niet ter discussie en werden deze projecten als gegevenheden beschouwd. De conclusie van de commissie Maljers was dat de meeste alternatieven niet binnen de kaders voor natuurherstel

pasten, het enige alternatief wat wel positief beoordeelt wordt is het creëren van een intergetijdengebied in Braakman Zuid. Op deze conclusie wordt teleurgesteld gereageerd door tegenstanders van ontpoldering, er is kritiek op de beoordeling van de alternatieven en het alternatief in Braakman Zuid wordt ook als vorm van ontpoldering aangemerkt. Door de provincie Zeeland wordt het initiatief genomen om voor de verkiezingen voor de Provinciale Staten tot een Zeeuws akkoord te komen met verschillende Zeeuwse belangenorganisaties. Uiteindelijk lijkt er een compromisvoorstel tot stand te komen tussen de ZLTO, de stichting De Levende Delta, natuur- en milieuorganisaties en onder voorzitterschap van de Provincie Zeeland. Dit loopt uiteindelijk stuk doordat stichting De Levende Delta en de ZLTO alleen akkoord willen gaan als de eis voor vrijwillige onteigening opgenomen wordt in het akkoord.

In 2006 moet de Tweede Kamer de verdragen met Vlaanderen ratificeren. Binnen de Tweede Kamer is er weerstand tegen gedwongen onteigening en de ook wordt de noodzaak van ontpoldering betwijfeld. Voor Minister Veerman (LNV, CDA) is vrijwilligheid het uitgangspunt, maar hij houdt de deur open voor onteigening. In oktober 2006 dient kamerlid Kees van der Staaij (SGP) een motie die door een meerderheid van de kamer wordt aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen te zoeken naar alternatieven voor ontpoldering en dat er “geen sprake mag zijn van onvrijwillige grondverwerving ten behoeve van ontpoldering”. Ook na de Tweede Kamerverkiezingen in november 2006 is er een meerderheid tegen ontpolderen en gedwongen onteigening hiervoor. In december 2007 worden de scheldeverdragen toch goedgekeurd onder de voorwaarde dat minister Verburg op zoek gaat naar een alternatief voor ontpoldering, hiervoor stelt zij de commissie Nijpels in. Een half jaar later gaat ook de Eerste kamer akkoord met de Scheldeverdragen waarbij opnieuw een negatief advies wordt gegeven tegen ontpolderen. In oktober komt de commissie Nijpels met het rapport waaruit blijkt dat er geen goed alternatief is voor ontpoldering. Andere alternatieven dan de Hedwigepolder zijn duurder en leveren minder natuurherstel op.

7.2 Druk vanuit actiecomités, de Tweede Kamer en belangengroepen

Welke partijen hebben er voor gezorgd dat de strijd tegen ontpoldering en de zoektocht naar alternatieven veel aandacht kreeg en een landelijk politiek issue werd? Deze paragraaf laat zien op welke manier verschillende partijen hun eigen verhalen hebben verteld en hebben geprobeerd de uitkomst te beïnvloeden. In 7.2.1 staat de aanpak en de motieven van de protestbeweging tegen ontpolderen centraal. Daarna wordt in 7.2.2 de rol van de provinciale bestuurders en statenleden belicht, op welke manier hebben zij plannen gepresenteerd, verdedigd en hoe zijn zij omgegaan met groeiend verzet? Dit verzet ook gehoor gekregen op landelijk niveau in de Eerste en Tweede Kamer, in 7.2.3 wordt besproken op welke manier ook in de landelijke politiek een lokaal strijdpunt op de agenda is gekomen. En op het moment dat landelijke politici zich bezig houden met een vraagstuk moeten ministers zich verantwoorden, de rol van deze landelijk bestuurders wordt in 7.2.4 besproken. Terwijl de meeste aandacht in deze periode uitging naar groeiend verzet hebben ook natuur- en milieuorganisaties niet stilgezeten, zij hebben een stille lobby gevoerd die in 7.2.5 besproken wordt. Als

7.2.1 Opkomst van verzet

Na de ondertekening van de verdragen en de daar bij horende 600 hectare ontpoldering kwam er nog weinig tegengeluid. Ben Janssen (PZC) beschrijft dit: *“Toen is daar aanvankelijk opmerkelijk welwillend op gereageerd, natuurlijk moet je wel iets aan natuur doen. En als je dat dan in het oosten en het westen doet dan zal je in het midden ook moeten doen.”* De aanwijzing van zoekgebieden voor 300 hectare natuurherstel wordt door verschillende partijen het omslagpunt genoemd van consensus naar opkomst en groei van verzet. Dit cruciale omslagpunt krijgt van betrokkenen de volgende omschrijvingen: *“toen brak de hel los”, “dan is het kot te klein”, “het geonwehoer begon toen voor het middengebied”*. Door de Gedeputeerde Staten van Zeeland was toen op basis van geschiktheid en maatschappelijke impact een gebiedsselectie gemaakt voor mogelijke ontpolderlocaties in het middengebied. Volgens Renske de Jong, projectleider bij de Provincie Zeeland, *“werd het voor de buitenwacht duidelijk (...) toen werd duidelijk het gaat om ons, het gaat dus om de achtertuin”*. Magda de Feijter, bewoner van een van deze polders en mede oprichter van het actiecomité Red onze Polders, geeft aan dat er wel al eerder over ontpoldering werd gesproken maar dat *“als het niet direct jou betreft dan is jouw inzet minder dan als je direct aangewezen wordt”*.

In een brief werden bewoners op de hoogte gesteld van een mogelijke ontpoldering van hun polder en uitgenodigd voor hoorzitting van direct belanghebbenden. Over die eerste hoorzitting zegt Magda de Feijter: *“Daar werden we helemaal niet vrolijk van. Het was van je kunt verkopen of we gaan je onteigenen. Zo ging dat dan we vonden dat schandalig”*. Na deze eerste hoorzitting zijn bewoners van de verschillende polders zich gaan organiseren tegen ontpoldering in het actiecomité “Red onze Polders”. Door verschillende acties, spandoeken en grote aanwezigheid bij de volgende informatiebijeenkomsten en alle debatten in de Provinciale Staten en de Tweede Kamer hebben zij veel aandacht en steun gekregen voor hun bezwaren tegen ontpoldering.

Op dat moment bestond al langer stichting ‘De Levende Delta’, dit wordt beschreven als een *“herenclubje”* met volgens de huidige voorzitter Jaap Geleijnse *“veel beeldbepalende figuren”*. Zij zijn opgericht ten tijde van de tweede verdieping van de Westerschelde toen er ook al gesproken werd over ontpoldering van de Hedwigepolder. Eerst richtten zij zich enkel op het tegenhouden ontpoldering en later wordt de benadering breder en richt zich tegen een eenzijdige natuur- en milieubenadering. Deze stichting oefent vooral invloed uit door contacten met bestuurders, Provinciale Statenleden en Eerste en Tweede Kamerleden. Na het oprichten van het actiecomité “Red onze polders” werken zij ook samen bij acties. Verder hebben zij veel alternatieven tegen ontpoldering (mede) ontwikkeld en ingebracht.

Het verzet is klein begonnen bij direct belanghebbenden die in de polders wonen en niet willen dat hun land en huis verdwijnen. Ook is er een groep tegenstanders die zich heel sterk verdiept heeft in de discussie rondom ontpoldering en die vanwege inhoudelijke of principiële overwegingen tegen ontpoldering is. Deze twee groepen zijn vooral vertegenwoordigt in het actiecomité “Red onze polders” en de Stichting De Levende Delta. Maar al snel is er een veel grotere groep van sympathisanten ontstaan die zich keert tegen ontpoldering of nieuwe natuur onnodig vindt. Volgens een aantal betrokkenen was er al veel langer een onderstroom binnen Zeeland tegen ontpoldering was en werd die geactiveerd toen de ontpoldering concreet werd en

een gezicht kreeg. Peter de Koeijer (ZLTO) zegt over de tegenstanders: *“die hadden wel een sluimerende grote aanhang. Er kwam een gezicht en het werd tastbaar, toen raakte het mensen”.*

Actievoeren op de tractor

De actiecomités zijn met grote groepen, tractors en spandoeken naar de verschillende informatiebijeenkomsten gegaan. Verschillende bewoners en boeren hebben op deze bijeenkomsten laten blijken tegen ontpoldering te zijn door toespraken en protestborden. Een mooi voorbeeld van een toespraak is het verhaal wat Magda de Feijter op de tweede informatiebijeenkomst vertelde namens de bewoners over een droom die ze had:

*“In mijn droom zag ik de man die de grond kwam kopen. Die man zat bij ons aan de keukentafel. Toen kwam het water binnen en die man ging op de golven mee. Met stoel en al. Maar voor mij liep het ook niet goed af. Ik kwam terecht in het hiernamaals. Daar stonden ze me al op te wachten: mijn vader, grootouders, ooms en tantes. Ze konden niet begrijpen dat er mensen zijn die de polder onder water zouden willen zetten. Maar mijn vader stelde me gerust. Hij zei: we kunnen altijd nog naar de rechter – dat hebben we al eerder gedaan en toen hebben we ook gewonnen.”*Wekenlang waren de ontpolderingsplannen het eerste waaraan Magda dacht, 's morgens bij het opstaan. *“Ik zwaaide de benen uit bed en vroeg me af: houd ik de voeten nog droog? Dat heeft heel lang geduurd, elke morgen weer. Nu heb ik dat niet meer.”*

Rondom elke vergadering, in Zeeland of in Den Haag, of informatiebijeenkomst of na aanleiding van een gebeurtenis werden acties georganiseerd om te laten zien dat ze tegen zijn. Met grote groepen van 60 tot soms 200 man werd er met spandoeken duidelijk gemaakt dat Zeeland tegen ontpolderen is. Ook zijn er veel acties gehouden zoals een tractorestafette langs de kustlijn van Zeeuws-Vlaanderen, een handtekeningenactie waarbij ruim 27000 handtekening werden aangeboden aan minister Veerman, protestbijeenkomsten op de dijk en ook zijn er bomen geplant in de Hedwigepolder. Er is een *“spandoekenman”* die teksten verzint voor bij de protestacties zoals: *“Groene rakkers blijf af van onze goeie akkers”* *“Ontpolderen NEE”* *“Als Zeenuw kiest men met normaal verstand en wijst men ontpoldering van de hand”*.

Door overal bij aanwezig te zijn en veel verschillende en zichtbare acties te voeren maken de actievoerders duidelijk dat zij tegen ontpolderen zijn. Door deze zichtbaarheid werden zij ook door journalisten actief benaderd, Ewald Baecke vertelt hoe dit is gegaan:

“U moet weten dat we elke keer met twee bussen vol op de publiektribune hebben gezeten bij de Tweede Kamer als dit onderwerp werd behandeld. Dat we telkens op de tribune zaten bij de Provinciale Staten, met een groep Zeenuwen die de wacht houden zodat er niets fout kan gaan. En de media die ziet dat, die zitten ook op de tribune op de eerste rij. En die vragen ook hoe denkt u dat het verloopt. En ja, zo zijn al die mensen goede bekenden van ons geworden in die veertien jaar.”

Hierdoor leerden de actievoerders en journalisten elkaar ook goed kennen en werden journalisten ook automatisch op de hoogte gehouden van nieuwe protestacties waar ook altijd journalisten op af kwamen. Magda de Feijter vertelt ook dat ze als actiecomité hebben geprobeerd om elke keer weer iets nieuws te doen om op die manier aandacht te krijgen. Bij een informatiebijeenkomst in april 2010 werd bijvoorbeeld besloten om deze juist te boycotten om op die manier het protest te laten blijken. Ook zijn veel journalisten op bezoek geweest bij Magda de Feijter in de Eendragtspolder die en bij Ewald Baecke in de Hedwigepolder om te horen en ook te zien waar die ontpoldering nu eigenlijk om gaat. Doordat de journalisten op bezoek kwamen en werden rondgeleid werd het voor hen ook concreet en tastbaar volgens Ewald Baecke: *“Want als je op de*

kaart kijkt is het niet moeilijk hoor, gewoon een streep er door. Maar als je echt in de polder bent dan kun je niet begrijpen hoe mensen op het idee komen dat helemaal te vernielen

Daarnaast hebben de tegenstanders van ontpoldering heel veel contact gezocht met statenleden, gedeputeerden, kamerleden en ministers. Zo hebben ze duidelijk gemaakt waarom het zo belangrijk is dat de Hedwigepolder en ook de andere polders niet onder water gezet worden. Voor een deel is het benaderen van politici gebeurd door persoonlijke contacten de actievoerders hebben. In de Stichting De Levende Delta zitten veel mensen die lid zijn van een politieke partij of lokaal politiek actief zijn. Jaap Geleijnse, voorzitter van De Levende Delta, vertelt dit: *“de stichting De Levende Delta is een zeer geleerd gezelschap en het bestuur daar zitten mensen in van allerlei politieke pluimage. (...) We bedrijven geen politiek maar maken wel gebruik van onze politieke kanalen”*. Jaap Geleijnse vertelt ook dat de ontpoldering bij regionale partijbijeenkomsten van de vvd een belangrijk onderwerp was en dit bij andere politieke partijen ook het geval was. Op die manier werden ook landelijke politici op de hoogte gesteld van de bezwaren tegen ontpoldering. Ook hebben ze zelf veel onderzoek gedaan en is coalitie tegen ontpolderen ook bezig geweest met het ontwikkelen van alternatieven. Hiermee hebben ze de *“kamerleden veelvuldig voorzien van info en kennis”*. Ook CDA woordvoerder over de Hedwigepolder in de Eerste Kamer, Eric Janse de Jonge, vertelt hierover: *“Gigantisch het was een megaoffensief. Echt goed georganiseerd aan die kant, het mag niet onderlopen het is zo’n mooie polder”*.

Ook is er gebruik gemaakt van alle officiële inspraakgelegenheden om bezwaren tegen ontpoldering te verwoorden en alternatieven in te dienen. Dit laatste is gebeurd bij de commissie Maljers, bij Nijpels en ook bij een hoorzitting in de Tweede Kamer.

In de protesten tegen ontpoldering spelen een aantal belangrijke verhaallijnen die vaak met krachtige beelden en aansprekende uitspraken in de media worden verwoord. Tegenstanders gebruiken de verhaallijnen ook naast en door elkaar waarbij zowel emotionele als sterk inhoudelijke argumenten worden gebruikt.

Hierbij hebben de actievoerders heel veel krachtige beelden neergezet waarmee zij hun boodschap ondersteunden en die bovendien ook veel aandacht in de media opleverden. Vooral op de lokale televisiezender worden beelden van de watersnoodramp bij een documentaire over “het Zeeuwse dilemma”.

Het zit in de genen

De eerste en in de media meest aanwezige verhaallijn is de overtuiging dat het tegen de Zeeuwse natuur ingaat om polders onder water te zetten. Dit wordt door iedereen genoemd als de reden dat Zeeland tegen is tegen ontpoldering en dat er ook zoveel steun en aandacht voor de strijd tegen ontpoldering is. In Zeeland wordt al sinds de middeleeuwen ingepolderd en Zeeland kent een geschiedenis van strijd tegen het water. Deze strijd tegen het water zit diep bij de Zeeuwen zo verwoord ook Peter de Koeijer:

“Er was een natuurlijke houding [ontpolderen] dat doe je niet omdat we 1000 jaar bezig zijn geweest dat land op de zee terug te winnen. Volgens mij zou iedereen dat antwoord geven. Ik ben geboren Zeeuw en ik ben als klein kind ook meegenomen met een storm naar de zeedijk om een idee te geven hoe gevaarlijk dat was. Volgens mij

hebben geboren dat besef allemaal, van ouders en grootouders. Die ramp heeft diep ingegrepen, daar moet je je tegen wapenen.”

Deze “oergevoelens” (omschrijving Gerard van der Sar) spelen een belangrijke rol in de brede aanhang tegen ontpolderen. Er wordt daarbij, vooral in media, veel verwezen naar symbolen van deze strijd tegen het water. Heel belangrijk is de watersnoodramp en de emoties die dat nog steeds oproept. Een documentaire van de Zeeuwse omroep “Het Zeeuws dilemma” begint met zwart-wit beelden van de watersnoodramp waarin te zien is hoe mensen proberen de dijken te beschermen. Zo wordt duidelijk gemaakt waarom Zeeland tegen ontpolderen is. Daarnaast worden er op de lokale televisie en in de ingezonden brievenrubriek van de PZC veel persoonlijke verhalen verteld van mensen die watersnoodramp hebben meegemaakt of die met de kruiwagen Zeeland hebben helpen opbouwen. De watersnoodramp roept in Zeeland nog steeds veel emoties op vertelt ook Magda de Feijter: *“mensen hebben nog onverwerkte trauma’s van ’53. Dat komt nu allemaal terug en dat voor een paar vogels”*. Ook wordt verwezen naar het Zeeuws-Vlaamse volkslied (zie H1) en de Zeeuwse lijfspreuk ‘luctor et emergo’ wat ik worstel en kom boven betekent. Ook heerst het gevoel bij Zeeuwen dat zij de emoties die zij ervaren rondom ontpoldering niet mogen hebben. Hieronder een greep uit deze ingezonden brieven in de Provinciale Zeeuwse Courant:

Johan Robesin op 30-1-08 in de PZC: *“Wat de Raad voor Landelijk Gebied betreft zijn emoties niet op z’n plaats. Dat is natuurlijk grof en respectloos! Op z’n minst ten opzichte van hen, die de Watersnoodramp van 1953 hebben meegemaakt of daardoor familie en vrienden hebben verloren. De maand februari herinnert velen aan die vreselijke ellende en de lange nasleep ervan. Een dijk doorsteken om nieuwe zoute natuur te scheppen raakt juist bij deze provinciegenoten de diepste emoties. Emoties, die hen door het jarenlange bedrieglijke politieke gehakketak over het natuurherstel in en langs de Westerschelde dubbel zo hard treffen.”*

Geen landbouwgrond voor natuur

Ten tweede speelt het argument dat je geen goede vruchtbare landbouwgrond onder water zou mogen zetten. Magda de Feijter: *“We vinden het heel raar dat je hele goede landbouwgrond onder water gaat zetten”*. Ook het opgeven van landbouwgrond gaat in tegen de Zeeuwse identiteit, Zeeland is een agrarische provincie en er is altijd landbouwgrond gewonnen op het water. In een wereld waar gebrek aan voedsel is mag je geen vruchtbare landbouwgrond opofferen voor natuur. Ook past het niet bij een Zeeuwse identiteit om landbouwgrond op te geven. Ook de ZLTO vindt dat je *“zuinig moet zijn met goede landbouwgrond”*, maar wat vooral belangrijk voor de ZLTO is dat onteigening alleen vrijwillig mag gebeuren. Volgens pachtboer van de Hedwigepolder Ewald Baecke is naast veiligheid landbouwgrond voor voedsel heel erg belangrijk: *“ik weet niet of je wel eens een paar dagen geen voedsel hebt gehad, of een week of veertien dagen. Dan begint het wel te knagen en weet je de waarde van voedsel”*. Ook in de ingezonden brieven, in lokale en landelijke krantenartikelen en televisieuitzendingen is dit argument terug te vinden, bijvoorbeeld in een ingezonden brief van Leendert van Melle in de PZC : *“Tervijl de wereldbevolking toeneemt en er zoveel honger op aarde is, is het vernietigen van landbouwgrond door te ontpolderen een decadentverschijnsel van een land dat het te goed heeft en te rijk is”*. Ook veel acties laten beelden van boeren zien die op de tractor naar de inspraakbijeenkomst gaan of met de schop in de hand en met protestborden op de dijk staan. Telkens is de boodschap wij zijn Zeeuwse boeren en wij zetten geen land onder water.

Bij deze discussie wordt ook de nut en noodzaak van ontpoldering en natuurherstel in het algemeen sterk betwijfeld. Jarenlang loosde Antwerpen het riool op de Schelde, wat daardoor een open riool werd. De laatste jaren lijkt de kwaliteit van de Schelde alleen maar vooruitgegaan te zijn. De natuur gaat juist al jaren vooruit zo beschrijft Peter de Koeijer van de ZLTO: *“Er is in de directe omgeving van bewoners niet het besef dat het slecht gaat met de Schelde. Het gaat nu beter met de Schelde dan 20 jaar geleden toen was er geen enkel zeebondje en nu liggen ze er bij tientallen, de aantallen vogels zijn groot en de aantallen ganzen verdubbelt. Men is niet overtuigd van het nut”*.

Ook is het in stand houden van het Zeeuwse cultuurlandschap een belangrijke reden voor veel mensen om tegen ontpoldering te zijn. In een documentaire worden beelden getoond van pachtboer Ewald Baecke die in de Hedwigepolder vertelt dat hij niet kan begrijpen dat zo'n mooie polder met hele vruchtbare landbouwgrond wordt vervangen voor een eenzijdig rietveld zoals aan de andere kant van de dijk is te zien. Ewald Baecke zegt hierover: *“Zeeland is een agrarische provincie en bestaat uit steden en polderlandschap en dat willen we in stand houden (...) en dat maakt dat Zeeland zo mooi is”*. Daarnaast is de Hedwigepolder ook nog een van de mooiste polders van Zeeland wat het onbegrip over de noodzaak van ontpolderen verder versterkt. In een documentaire van de omroep zeeland is te zien hoe pachtboer Ewald Baecke op de dijk staat van de Hedwigepolder met aan de andere kant een ontpolderde polder waarin hij laat zien en vertelt dat hij niet wil dat de mooie Hedwigepolder vervangen wordt door *“eenzijdige rietmassa”*.

De weerstand tegen nieuwe natuur is ook ontstaan door de grote toename van natuurgebieden die onderdeel zijn van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Magda de Feijter verwoordt deze weerstand: *“We kennen ons land niet meer terug”* en *“mensen zijn bang voor muggen en ongedierte”*. Adrie Provoost, van het Zeeuwse waterschap, beschrijft dat na de oorlog en de watersnoodramp er eerst 50 jaar is besteed aan landbouwgrond en cultuurtechniek en de afgelopen vijftien jaar meer aan natuurontwikkeling *“en degenen die daar een kort besef heeft zegt er is te veel aan natuurontwikkeling gedaan en die vergeet dat er jaren het omgekeerde is gedaan. (...) de publiek opinie begint zich te roeren tegen nog meer groen in het binnenland”*. Deze nieuwe natuurgebieden zijn volgens Peter de Koeijer allemaal van hetzelfde type: *“de natuurambtenaren van de Provincie hebben gekeken naar de Oostvaardersplassen en dat met een kopieermachine hier een paar keer gerealiseerd. En mensen zien dat in hun omgeving verrijzen”*. Ook speelt mee dat de Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF) ook een conflict heeft gehad over de mosselsector in Zeeland waarbij een campagne is begonnen met protestborden over *“De groene leugen”*.

Het verhaal dat ontpolderen noodzakelijk is voor de slechte staat waarin de natuur zich bevindt is volgens tegenstanders zo dominant door een te grote macht van natuur- en milieuorganisaties. Volgens Ewald Baecke wil de *“natuurlobby (...) gebiedsuitbreiding door het Verdrunkenland van Saeftinge te vergroten”*. Er is heel veel kritiek op de macht van de natuurlobby, bijvoorbeeld vanuit Peter de Koeijer: *“Er is een één op één verhouding met natuurorganisaties en ambtenaren die iets te zeggen hebben op ministeries. Dat is ongezond. En het is onthutsend om te zien hoe weinig corrigerend de politiek is en dat de minister een rad voor de ogen gedraaid wordt”*.

Ook is er veel kritiek op de wens van natuur- en milieuorganisaties om de staat van de natuur terug te brengen naar hoe die 100 jaar geleden was, Magda de Feijter zegt hierover: *“Jij komt toch ook met de auto naar hier? Je komt toch ook niet te voet of te paard? Je kan de tijd toch niet terug draaien”*. Volgens Peter de Koeijer is er over de noodzaak van nieuwe hectare natuur nooit een debat

geweest maar is het *“gewoon op kousenvoeten door een groep groene mensen die hun idealen daar zien gepropageerd en onderdeel van beleid geworden”*.

Ontpolderen is niet noodzakelijk, er zijn alternatieven

Naast de argumenten over de Zeeuwse identiteit en het bezwaar van het opofferen van landbouwgrond voor natuur zijn de tegenstanders ook overtuigd van hun gelijk *“wij hebben de goede argumenten”*. Ook de tegenstanders van ontpoldering hebben heel veel onderzoeken laten doen waarmee zij aantonen wat de gevaren van ontpoldering zijn en het effect voor de natuur maar tijdelijk of beperkt. Vooral de stichting De Levende Delta heeft hier een belangrijke rol in gespeeld, mede door de inhoudelijke expertise en contacten die zij hebben. Hierbij wordt met onderzoeken de overbodigheid en het gevaar van ontpoldering aangetoond. Ook worden er vele alternatieven ontwikkeld die zonder ontpoldering voor natuurherstel zouden moeten zorgen.

Heel Zeeland is tegen

Als laatste is door tegenstanders van ontpoldering het beeld neergezet dat heel Zeeland tegen ontpoldering is. Dit beeld is ook snel door volksvertegenwoordigers en bestuurders overgenomen. Ook CDA tweedekamerlid Ad Koppejan geeft dit aan: *“In Zeeland waar 80-90 % tegen gedwongen ontpolderen is”*. Volgens Bert Denneman van de Vogelbescherming werd dit geroepen uit *“electorale overwegingen*. Er wordt gezegd dat 80% van de Zeeuwen tegen ontpoldering is, en 27.000 handtekeningen tegen ontpoldering illustreren dat. Dit beeld is heel krachtig en overtuigend neergezet maar door voorstanders van natuurherstel wordt betwijfeld of zo'n grote meerderheid van de Zeeuwen tegen ontpolderen is. Een voorbeeld hiervan is Ben Janssen, journalist bij de PZC: *“Op een gegeven moment kreeg je de bizarre situatie dat ze in den haag gingen zeggen heel zeeland is tegen want die twee maken nogal wat lawaai. En zelfs Frans hamelink heeft een keer of twee gezegd heel zeeland is tegen. En er is in ieder geval een Zeeuw die niet tegen is, dat ben ik. Ik kan er nog wel een paar noemen.”* Het getal van 80% tegen ontpoldering is gebaseerd op een enquête van de Provincie Zeeland waar werd gevraagd naar de communicatie vanuit de provincie over de aanwijzing van zoekgebieden. Dit is volgens voorstanders van ontpoldering verkeerd uitgelegd zo zegt ook Bert Denneman van de Vogelbescherming: *“men vond dat men onvoldoende geïnformeerd was en dat is in de pers uitgelegd als dat men tegen natuurherstel was”*.

Wij zijn solidair

Bij de zoektocht naar alternatieven werden er ook nieuwe locaties genoemd waar mogelijk ontpolderd kon worden. Zo noemde de commissie Maljers Braakman-Zuid als alternatief en werden er ook in de kop van Perkpolder en bij Waterdunen mogelijke alternatieven aangewezen. Bij de actievoerders ontstond toen ook solidariteit voor bewoners van die gebieden waardoor het actiecomité zich ook ging inzetten tegen die maatregelen. Magda de Feijter: *“Omdat het hier niet door zou gaan zou het in de Perkpolder weer meer zijn. Daar schieten wij niets mee op, dan zijn andere mensen de dupe (...) Dan ga je niet naar elkaar kijken van gelukkig hier is het niet”*

Strobalmen

Door de protestbeweging tegen ontpolderen is elke kleine opening en kns aangegrepen als mogelijkheid om ontpoldering tegen te houden. Dit begon toen bij de eerste informatiebijeenkomsten over de aanwijzing van zoekgebieden duidelijk werd dat lang niet alle mogelijkheden voor alternatieve natuurprojecten onderzocht zijn. Magda de Feijter zegt dat ze daar “*via via via*” achter zijn gekomen: “*we gaan niet akkoord het onderzoek is niet deugdzaam geweest*”. Elke uitspraak waaruit bleek dat niet alle alternatieven onderzocht waren of onderzoeken waaruit schadelijke effecten van ontpoldering naar voren kwamen werd aangegrepen en als bevestiging gezien om verder te gaan met actievoeren. Dit wordt door Paul Post omschreven als de Zeeuwse mentaliteit die zorgt veel heel vasthoudend verzet: “*Als je weerstand hebt bij projecten als dit en je zorgt dat mensen een uitlaatklep hebben dat ze hun grieven kwijt kunnen en het slijt wat. Je geeft ze wat ruimte en wat tijd en je haalt de druk van de ketel af en de druk neemt af. Dat werkt overal behalve in Zeeland, als je de druk van de ketel neemt dat zien ze dat als een signaal, we hebben beet en nu zijn we er helemaal tegen.*”

7.2.2 Bestuurlijke leegte in de provincie

De provincie was verantwoordelijk voor de 300 hectare ontpoldering in het middengebied en ook voor de uitvoering van deze projecten voor natuurherstel. Het was de Provincie Zeeland die als eerste geconfronteerd werd met de protesten tegen ontpoldering en die deze maatregelen ook moest verdedigen. Verschillende gedeputeerden waren in deze periode verantwoordelijk. En als volkvertegenwoordiging speelde ook de Provinciale Staten een belangrijke rol.

Van onvermijdelijk naar controversieel in de Provincie

In de Provinciale Staten van Zeeland werd de Ontwikkelingsschets in eerste instantie als een voldongen feit gezien waarbij de provincie belast was met een deel van de uitvoering. De belangrijkste wens vanuit de Provinciale Staten was vrijwillige grondverwerving. Dit wordt door Ben Janssen (PZC) omschreven: “*Aanvankelijk hebben de staten van Zeeland gezegd er is een ontwikkelingsschets en daar vloeien een aantal convenanten uit voort waar wij mee te maken hebben. Dat moeten we maar doen maar liever niet gedwongen ontpolderen*”. Nadat in juni 2005 door de Provinciale Staten de regierol voor de natuurontwikkeling was goedgekeurd was de verwachting dat de Tweede Kamer een maand later ook onherroepelijk in zou stemmen met de verdragen. “*Iedereen wist dat als we het nu niet in de regio gaan doen gaat morgen het rijk gewoon uitvoeren*”. De discussie binnen de Provinciale Staten wordt vooral gevoerd over de wijze van grondverwerving voor de provincie. Verschillende partijen geven aan tegen ontpolderen te zijn en hier alleen mee in te kunnen stemmen als de grond hiervoor vrijwillig wordt verkregen. In een motie wordt het uitgangspunt voor vrijwilligheid aangenomen, volgens gedeputeerde Thijs Kramer is vrijwilligheid wel het uitgangspunt maar is dit vanwege de beperkte tijd moeilijk te realiseren.

Maar toen bleek dat ook in de Tweede Kamer en meerderheid niet in wilde stemmen met de verdragen en tegen gedwongen onteigening was ontstond in Zeeland het gevoel dat er nog iets aan te doen was. Dik Kruis beschrijft: “*Er was opeens weer perspectief om tegen te zijn. En dat viel samen met de bijeenkomsten over de locaties in het middengebied, en de argumenten die eerder waren gezegd: het is onvermijdelijk die bleken niet zo onvermijdelijk te zijn. Als je dat tegen de bevolking gaat zeggen...*”.

Deze ruimte in de Tweede Kamer zorgde in Zeeland voor een toename van het verzet en maakt ook voor de verschillende partijen duidelijk dat ontpoldering niet zo onvermijdelijk is. Binnen de Provinciale Staten is een meerderheid er van overtuigd dat er voldoende alternatieven tegen ontpoldering zijn. In opdracht van de Provinciale Staten wordt de commissie Maljers ingesteld om onderzoek te doen naar alternatieven voor ontpoldering.

Bij de verkiezingen in 2007 is de gedwongen ontpoldering een belangrijk onderwerp. Magda de Feijter beschrijft dit: *“we hadden echt schemaatjes gemaakt wie is er voor wie is er tegen”*. Het feit dat ontpoldering een belangrijk verkiezingsthema werd heeft er ook voor gezorgd dat meer partijen zich uitspraken tegen (gedwongen) ontpoldering en het verzet hiertegen toenam.

Thijs Kramer: verbinder en verdediger

Vanaf 2003 was Thijs Kramer (PVDA) gedeputeerde voor de provincie Zeeland en verantwoordelijk voor natuur en water. Hij was actief geweest binnen de Zeeuwse milieubeweging en was tijdens de Ontwikkelingsschets ook al betrokken bij de onderhandelingen. Hij was de persoon die het initiatief nam vanuit de provincie om de verantwoordelijkheid te nemen voor de aanwijzing van de zoekgebieden in de provincie. De gedachte was dat dat erg gevoelig lag in Zeeland en dat de provincie dat zelf beter aan kon doen. Hij koos voor de aanwijzing van zoekgebieden bewust ook voor locaties buiten Zeeuws-Vlaanderen om de lasten van ontpoldering te verdelen. Dik Kruis zegt hierover: *“Het was de keus van Thijs Kramer omdat hij zelf uit Zeeuws-Vlaanderen kwam, die vond dat er niet alleen aan één kant moest komen. Zo banaal is het geweest”*. Ook werd er vanuit de Provincie een veel bredere communicatiecampagne opgezet. De boodschap vanuit de Provincie was volgens Ben Janssen: *“We hebben een inspanningsverplichting en we kijken waar we dat het beste kunnen doen waar we aan de grond kunnen komen met de minste problemen. Met voorkeur met de instemming van de eigenaar.”* Volgens Dik Kruis benadrukte gedeputeerde Thijs Kramer vooral de onvermijdelijkheid: *“Het is onvermijdelijk dat die maatregel genomen wordt - Zeeland heeft in principe niet ingestemd met de maatregel - gegeven dat het rijk dit van plan is kunnen we het beter zelf doen”*. Bij de informatiebijeenkomsten rondom de aanwijzing van de zoekgebieden was het bij de eerste informatiebijeenkomst aan de kant van Zeeuws-Vlaanderen rustig. Bij een informatiebijeenkomst in Zuid-Beveland, waar in 1995 ook het verzet tegen ontpoldering was, *“ontstond heel veel commotie dat is toen overgeslagen naar de andere kant”*. Dik Kruis geeft aan dat dat achteraf gezien niet handig was: *“We hebben later vaak gezegd, we hadden nooit bij die selectie gebieden boven de Westerschelde moeten nemen (...) dan creëren we verzet”*. Ook de aanwijzing van meerdere zoekgebieden had volgens Dik Kruis achteraf gezien anders moeten doordat de inwoners van de verschillende polders solidair met elkaar waren: *“dan ontstaat er collectief verzet. Je kunt achteraf zeggen misschien had je dat om strategische redenen anders moeten doen. Had je er twee aan moeten wijzen die het gewoon waren”*.

Op het moment dat er protesten zichtbaar werden tegen ontpoldering bleef Thijs Kramer het belang van ontpoldering voor het natuurherstel verdedigen. Ook wordt over hem gezegd dat hij met mensen in gesprek bleef en voor verbinding kon zorgen, Peter van Zundert over Thijs Kramer: *“Dat is de vader van het pakket en hij was een verbinder en hij wilde uitleggen. Maar hij was daar uniek in.”* Ook Ben Janssen bevestigt dit: *“Kramer die deed dat heel aardig, die ontmoette veel weerstand toen hij zijn plannen ontvouwde maar hij bleef met de mensen praten”*.

Tijdens de zomer van 2006 verongelukte de gedeputeerde Thijs Kramer tijdens een vakantie in China. Hierdoor ontstond er een bestuurlijk “gap” en wisselden en volgden verschillende gedeputeerden elkaar op. Door verschillende betrokkenen wordt de vraag gesteld of het verzet minder zou zijn geëscaleerd als Thijs Kramer was blijven leven. *“En dat is iets wat je nooit kunt bewijzen, ik vraag me af of het zo’n vaart had gelopen als Thijs Kramer niet om het leven gekomen was.”*

Door dit machtsvacuüm krijgt ook de oppositie binnen de Staten meer ruimte om een tegengeluid tegen ontpolderen te laten horen. Ben Janssen zegt over de periode na het overlijden van Thijs Kramer: *“toen is er een luv tijdperk ontstaan waarin het verzet kon groeien. Toen kwam er een gedeputeerde die directeur van Staatsbosbeheer was geweest maar niet het politieke fingerspitzengefühl had. En toen is echt de geest uit de fles gekomen”*. Het is Wouter van Zandbrink die de nieuwe gedeputeerde wordt, hij is daarvoor directeur van LNV Zuid en heeft vanuit die functie wel dossierkennis over de ontpolderingsdiscussie, ook was hij boezemvriend van Thijs Kramer. Maar hij wordt veel minder als de verbinder gezien die Thijs Kramer wel was. Hij bleef de ontpoldering van gebieden in het middengebied verdedigen, maar met groeiende protesten en ook steun hiervoor vanuit de Tweede Kamer zorgde er voor dat dit moeilijk werd. Daarnaast kwamen er verkiezingen in maart 2007 *“en toen is de gedachte geboren als we richting verkiezingen en een nieuw college gaan dan gaan we niet van start met de selectie van gebieden”* aldus Dik Kruis. Toen is er vanuit de Provincie geprobeerd *“het rijk zo ver te krijgen dat we ruimte kregen voor andersoortige oplossingen dan ontpolderen, binnendijks”*. Het heeft een half jaar geduurd voordat het rijk hiermee instemde. Toen heeft de provincie onder leiding van Van Zandbrink geprobeerd om samen met de ZLTO, Stichting De Levende Delta en natuur- en milieuorganisaties tot een Zeeuws akkoord te komen over alternatieve maatregelen voor ontpoldering. Dit Zeeuws akkoord (hierover later meer) mislukt uiteindelijk door formuleringen over vrijwilligheid.

Na de verkiezingen voor de Provinciale Staten in maart 2007 komt er een nieuwe gedeputeerde van de ChristenUnie die na een paar weken overspannen is. Hij wordt vervangen door Frans Hamelink, ook hij is niet iemand die een controversieel onderwerp als ontpoldering kan verdedigen. Dit wordt omschreven door Ben Janssen: *“Niet heel krachtig, hij doet het wel goed en hij weet problemen op te lossen als er problemen tussen mensen en groepen zijn. Maar niet iemand met heel veel durf.”* Voor Frans Hamelink zit de grootste zorg in de maatschappelijke tegenstellingen en spanningen die door de discussie rondom de Hedwigepolder versterkt worden. Dik Kruis zegt hierover: *“als bestuurder voelt hij zich zeer verantwoordelijk om dit proces tot rust te laten komen”*. De manier waarop hij dit doet wordt door Renske de Jong beschreven: *“hij zegt wees nou reëel en ga geen valse hoop geven. Hij is niet de gedeputeerde die zich daardoor laat verleiden. (...) Hij gaat niet meebewegen maar is geen fervente vertolker van de noodzaak”*.

Binnen de provincie wordt vooral de onvermijdelijkheid van ontpolderen benadrukt en werd alleen door Thijs Kramer enigszins succesvol geprobeerd de plannen te verdedigen. Niemand wilde ontpolderen maar het moest nou eenmaal door afspraken met Vlaanderen. Renske de Jong, projectleider voor de Hedwigepolder bij de Provincie Zeeland, beschrijft dit: *“Voor de Hedwige gold, niemand wilde dat eigenlijk. Dat was toevallig een packagedeal van het verdrag dat gesloten was met Vlaanderen. Op landelijk niveau niet, op provinciaal niveau niet en zeker niet op lokaal niveau. Er is geen verdediger en dat speelt enorm parten”*. Het gebrek aan verdediger maakt het erg moeilijk om draagvlak

te realiseren voor de projecten voor natuurherstel binnen de provincie. Ook zorgt dit voor ruimte waarin het verzet verder kon groeien.

Bijna Zeeuwsakkoord

Op initiatief van de Provincie werd in januari 2007 geprobeerd om voor de verkiezingen tot een alternatief akkoord te komen voor de 300 hectare ontpoldering in het middengebied. Uiteindelijk leek er een akkoord te komen voor alternatieve binnendijkse projecten voor natuurherstel. De natuur- en milieuorganisaties gingen er mee akkoord dat de kwaliteit van de nieuwe natuur minder hoog zou zijn en de landbouw hoefde minder grond in te leveren. Daar stond tegenover dat de ontpoldering van de Hedwigepolder geaccepteerd zou worden. Voorwaarde voor de ZLTO en de stichting De Levende Delta was wel dat de grondverwerving hiervoor vrijwillig zou zijn en hier is het akkoord op stukgelopen. Peter de Koeijer (ZLTO) verteld dat er vanuit LNV geen bereidheid was om de voorwaarde van vrijwilligheid in het akkoord op te nemen: *“Dat was voor ons een breekpunt, in gesprekken was hij er wel geweest en die stond ook op papier. De volgende dag belt de directeur van LNV-Zuid, als er vrijwillig staat worden de onderhandelingen met De Cloedt wel erg moeilijk dus zullen we opschrijven dat we voor de verwerving maximale inspanning doen?”*. En op deze formulering is het uiteindelijk stukgelopen. Volgens Dik Kruis is het Zeeuws akkoord uiteindelijk niet gesloten door: *“onhandige formuleringen die Gerda Verburg persé wilde is het uiteindelijk geknald, over vrijwilligheid enzø. Dat is haar eigen schuld geweest”*. Dit is een cruciaal moment geweest volgens Jaap Geleijnse die door het ontbreken van de eis van vrijwilligheid zei *“ik teken niet ik teken niet”* zegt dat *“als het toen getekend was was al het verzet over geweest”*: Uiteindelijk heeft het nieuwe college de alternatieve plannen voor ontpoldering wel overgenomen en uitgevoerd, inhoudelijk was daar overeenstemming over. Maar toen bleek dat het tweede deel van dit bijna Zeeuws akkoord ook niet meer geaccepteerd werd en het verzet zich op de Hedwigepolder ging richten.

7.2.3 Zeeuws strijdpunt in Den Haag

Op de agenda in de Tweede Kamer

De Tweede Kamer had een formele rol in het ratificeren van de verdragen waardoor de discussie rondom gedwongen ontpoldering ook in de Tweede Kamer op de agenda kwam. Er zijn een aantal omstandigheden die er voor hebben gezorgd dat het strijdpunt wat zich eerst lokaal afspeelt ook landelijk in de Tweede Kamer een belangrijk onderwerp is geworden.

De eerste omstandigheid is een sterke lobby tegen ontpoldering vanuit de Zeeuwse achterban van de verschillende politieke partijen in de Tweede Kamer. Zoals in 7.2.2 uitgebreider besproken werd waren er veel contacten van mensen in Zeeland met Kamerleden en ook zijn de Kamerleden *“bestookt”* met informatie en alternatieve plannen. Voor Kamerlid Ad Koppejan (CDA) gold ook dat hij zelf in Zeeland woont en dat zijn vrouw voor het CDA in de Provinciale Staten zit: *“Ik moet daarbij vertellen dat mijn vrouw Provinciale Statenlid is voor het CDA en dat toen al was. In die zin ken ik wel de provinciale politiek en wat daar speelt.”*

Ten tweede waren er in november 2006 verkiezingen voor de Tweede Kamer, dit was driekwart jaar nadat de protesten in de Provincie Zeeland duidelijk zichtbaar werden. Deze verkiezingen

hebben een belangrijke rol gespeeld in het op de kaart zetten van de ontpolderingsdiscussie in de Tweede Kamer. Het was Siem Buijs, Zeeuws vertegenwoordiger CDA in de Tweede Kamer, die de ontpolderingsdiscussie op de agenda te zetten, en ook Kamerleden van de SGP, Christenunie en LPF roeren zich. Zij willen enkel vrijwillige ontpoldering en dit wordt in de motie van der Staaïj ook vastgelegd. Dat Siem Buijs van het CDA de ruimte kreeg om tegen de eigen minister in te gaan heeft volgens onder meer Dik Kruis te maken met verkiezingstijd: *“De ruimte die Siem Buijs in de kamer kreeg en de motie Van der Staaïj die heeft heel erg te maken gehad met verkiezingstijd (...) waarbij het enige wat het CDA wilde doen was etaleren dat ze toch wel heel gezind waren”*. Veerman had hier ook toezeggingen van steun vanuit het CDA en *“men heeft hem toch laten vallen voor kort gewin”* (Dik Kruis).

Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 stelde Siem Buijs zich niet meer kandidaat, maar voor hem in de plaats werd Ad Koppejan Zeeuws vertegenwoordiger voor het CDA. Voor Koppejan was het voorkomen van gedwongen ontpoldering een belangrijk onderdeel van zijn verkiezingscampagne: *“Ik denk dat ik een van de weinige Kamerleden ben die (...) ook een persoonlijke politiek actieprogramma had waarin je aangeeft bij de verkiezingen van 2006 waar kun je op rekenen in Zeeland. Toen heb ik me ook al uitgesproken tegen gedwongen ontpoldering en dat moest ik in de afgelopen periode ook waarmaken en dat heb ik gedaan”*. Hij wist dat zijn uitgangspositie moeilijk was vanwege het al, mede door CDA ministers, getekend verdrag en dat het een *“taai gevecht zou gaan worden”*. Maar Ad Koppejan heeft zijn standpunt gebaseerd *“Op wat er leeft onder de Zeeuwse bevolking en wat je zelf vindt”*.

Voor het op de agenda zetten van de ontpolderingsdiscussie in de Tweede Kamer wordt door veel betrokkenen benadrukt dat personen zoals Ad Koppejan en Siem Buijs daar een belangrijke rol bij hebben gespeeld. Over het verzet tegen ontpoldering en de rol van Koppejan zegt Dik Kruis: *“als je een persoon als Koppejan niet had gehad was het misschien ook doodgebloed”*.

In de hele casus rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder spelen veel verhalen, geruchten en speculaties over motieven en persoonlijke relaties van betrokkenen. Eén daarvan vormt een mogelijke verklaring waarom Siem Buijs tegen ontpoldering van de Hedwigepolder was volgens Bert Denneman van de Vogelbescherming: *“Siem Buijs is begonnen te zeuren over de Hedwigepolder, het middengebied vond hij niet zo interessant. We verdenken hem er ernstig van dat hij dat doet omdat hij een vriend was van De Cloedt [eigenaar Hedwigepolder, red.] en een jachtmaat van De Cloedt en de Hedwigepolder is een jachtgebied. Het stinkt wel behoorlijk naar vermenging van belangen”*. Zonder dit verhaal te kunnen bevestigen of te ontkennen kan dit persoonlijke contact wel een reden zijn dat Siem Buijs wist van de weerstanden tegen ontpoldering en zich dat ook aantrok en in de Kamer ter sprake bracht.

Als laatste was er in de Tweede Kamer al een voedingsbodem voor een strijdpunt over ontpoldering. De SP was altijd al tegen ontpoldering in Zeeland geweest en ook de PVV zat niet te wachten op maatregelen die de economische positie van Antwerpen zouden versterken. Verder speelde er al veel langer een discussie over het gedwongen onteigenen van landbouwgrond, en dan vooral voor natuur. Dit iets wat Ad Koppejan, sinds november 2006 Zeeuws kamerlid voor het CDA, ook benadrukt. Volgens hem staat de discussie rondom ontpoldering: *“symbool voor een bredere problematiek waarbij vanaf de jaren negentig vanuit natuurorganisaties en overbeden plannen werden gemaakt om hele gebieden om te zetten in natuurgebieden. En waar men ook vrij makkelijk dacht over het*

opgeven van landbouwgrond en polders voor natuur". Dit is een onderwerp wat vooral de christelijke partijen, CDA, SGP en CU, zich sterk aantrokken omdat zij een groot deel van hun achterban in landbouwgebieden hebben. Als laatste was de VVD onderdeel van het kabinet wat instemde met de Scheldeverdragen, maar na de verkiezingen kwamen zij in de oppositie waarin zij alle ruimte hadden om tegen te zijn. Peter van Zundert (Verkeer en Waterstaat) beschrijft hoe deze voedingsbodem tot een strijdpunt leidde : *"Er was een voedingsbodem voor onrust en als je dat maar een beetje opklaarde kon dat een hele bonk onrust worden"*.

Werkbezoek aan de Hedwige

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 ontstond er in de Tweede Kamer een meerderheid die tegen gedwongen ontpoldering was bestaande uit de SP, de SGP, ChristenUnie, CDA en VVD. Later is het ook de PVDA tegenstander van gedwongen ontpoldering. Een belangrijke drijvende kracht achter deze meerderheid was Ad Koppejan: *"Ik kon een meerderheid in de Tweede Kamer organiseren en mijn belangrijkste zet was in het begin de vaste Tweede Kamercommissie naar Zeeland te halen"*. In september 2007 brengt een groot deel van deze vaste Tweede Kamercommissie een bezoek aan Zeeland en aan de Hedwigepolder. Alleen D66 en GroenLinks waren hierbij niet aanwezig, voor Koppejan een belangrijk gegeven: *"ik noem dat even omdat dat vervolgens mijn grootste tegenstanders waren"*. Door Ewald Baecke zijn de Tweede Kamerleden ontvangen op de boerderij en toen rondgeleid langs de Hedwigepolder. Volgens Ewald Baecke *"zag je op de gezichten van de Kamerleden, vooral Lia Roefs (PVDA) en Ernst Kramer (SP), van ja als ze dit nu vernielen moet dat verdwijnen om... En dan liet ik een stuk van het Verdrongen land van Saefstinge zien, hoe erg dat er bij lag en toen zeiden ze dat gaan we niet doen"*. Ook volgens Koppejan zag je bij dat bezoek *"de opinie kantelen bij mijn collega's. Wat is dat nou voor de gekke, we lopen hier door een mooie polder en die gaan we toch niet onder water zetten, dan ben je toch niet goed bij je hoofd?"*.

Binnen de Tweede Kamer ontstaat zo een grote meerderheid die tegen ontpoldering is. Er is de overtuiging dat er alternatieven zijn voor het natuurherstel, Ad Koppejan over natuurherstel: *"Daar moet je geen polders voor onder water zetten, dat kun je ook op andere wijze daar ben ik van het begin af aan van overtuigd geweest en daar zijn ook onderzoeken naar gedaan en alternatieven voor ontwikkeld"*. Ook vinden partijen in de Tweede Kamer het belangrijk om te luisteren naar de meerderheid van de Zeeuwse bevolking die tegen ontpolderen is en waarbij dat erg gevoelig ligt. Belangrijke voorwaarde voor eventuele ontpoldering is dat dit vrijwillig plaats vindt. De partijen die de ontpoldering nog wel steunen, GroenLinks, D66 en Partij voor de Dieren, vinden het belangrijk dat er natuurherstel plaats vindt en dat de verdragen worden nagekomen.

Commissie Nijpels op zoek naar alternatieven

In 2007 was er een ruime meerderheid tegen ontpoldering, maar op dat moment waren er wel de verdragen met Vlaanderen die geratificeerd moesten worden. Voor Vlaanderen was het erg belangrijk dat de verdieping door kon gaan dus er was ook politieke druk om snel die verdragen te ratificeren. Ook Koppejan zag dit probleem: *"toen dacht ik, ik moet een uitweg zien te vinden waarin je wel die verdragen ratificeert. Je kunt in de verbouwing met België natuurlijk geen woordbreuk plegen. Toen was de uitweg een soort sideletter, dat je naast het verdrag een aantal dingen openlaat zodat er de mogelijkheid was een alternatief te zoeken"*. Om dit af te dwingen heeft Ad Koppejan in december 2007 een motie

ingediend die door een kamermeerderheid werd aangenomen waarin akkoord kon worden gegaan met de Scheldeverdragen maar er wel gezocht moest worden naar een alternatief. Na aanleiding van deze motie werd door minister Verburg de Commissie Nijpels ingesteld die op zoek moest naar een alternatief voor ontpoldering.

Dit ging echter niet zonder slag of stoot, Ad Koppejan diende een motie in die tegen een eerder besluit van minister Verburg (CDA) inging. Hij had hiervoor wel de steun van een meerderheid in zijn fractie die tegen ontpolderen was. Door een betrokkene is verteld dat minister Verburg over dit onderwerp met Ad Koppejan ook een serieus conflict heeft gehad. Door minister Verburg is toegezegd aan Koppejan dat zij zou zorgen voor een opening in de verdragen zodat er gezocht kon worden naar alternatieven. Op die manier kon ook de CDA-fractie instemmen met deze verdragen. Maar in een brief die de minister de aan de kamer stuurt op de vrijdag voor het debat waarin de ratificatie van de verdragen besproken wordt schrijft zij dat er wel wordt ontpolderd. Verburg wilde niet dat er door haar eigen fractie een motie in werd gediend om te zoeken naar een alternatief voor ontpoldering, maar Koppejan heeft dit uiteindelijk wel doorgezet.

Eerste Kamer

Ook in de Eerste Kamer is de ratificatie van de Scheldeverdragen een onderwerp van discussie. Dit is bijzonder omdat de Eerste Kamer normaliter alleen... Eric Janse de Jong (Eerste kamerlid CDA): *“in feite hebben wij de motie Koppejan hier besproken en toegepast terwijl Koppejan hem heeft ingediend en niet veel meer”*. In de Eerste Kamer heeft in juli 2008 vooral een debat plaatsgevonden over de vraag of je mag ontpolderen ten behoeve van natuur, een fundamentele debat dan *“aan de overzijde”*. In de Eerste Kamer is het niet het CDA maar de VVD die het voortouw neemt in het debat om ontpoldering tegen te houden. Een motie waarin de minister wordt opgedragen om niet te ontpolderen wordt echter verworpen waarna de Scheldeverdragen geratificeerd worden. Wel zegt Verburg nogmaals toe dat de commissie Nijpels alle vrijheid heeft om in alle gaten en hoeken te zoeken naar een alternatief.

Hedwigepolder toch beste oplossing

In oktober 2008 presenteert de commissie Nijpels haar rapport. Hierin concludeert hij dat de ontpoldering van de Hedwigepolder het beste en goedkoopste alternatief is voor natuurherstel. Op de commissie Nijpels komt heel veel kritiek van tegenstanders van ontpoldering. Er wordt de commissie verweten dat ze niet onafhankelijk en objectief waren en niet echt op zoek zijn geweest naar een alternatief. Een tegenstander van ontpolderen zegt hierover: *“Het is gewoon een puur politiek gestuurde commissie met Nijpels om aan te tonen dat er echt geen alternatief mogelijk was. Ik heb de benijzen dat het aan alle kanten gemanipuleerd is”*. Volgens Ewald Baecke is het niet acceptabel dat Nijpels geen alternatief aan kon dragen: *“Als de opdracht is zoek een alternatief dan kom je met ene alternatief. Ed Nijpels kwam niet met een alternatief hij kwam met ontpolderen. Nijpels had dan moeten zeggen, ik heb overal gezocht en niets kunnen vinden ik geef mijn opdracht terug”*.

7.2.4 Landelijke bestuurders

Veerman: Verdediger

Minister Cees Veerman (CDA) was verantwoordelijk voor ondertekening van de Scheldeverdragen. Hij verdedigde deze ook actief zowel in de Tweede Kamer als in Zeeland. Na de ondertekening van de verdragen was er in 2005 een informatiebijeenkomst in Terneuzen waar Veerman de Ontwikkelingsschets verdedigde en uitlegde waarom 600 hectare nieuwe natuur nodig zou zijn. Dik Kruis beschrijft hoe dit toen ging: *“Dat was een indrukwekkende bijeenkomst want er kwam veel weerzin in die zaal vol met boeren en Veerman ging daar vol in zitten. Hij zei: ‘ik ben ook boer, en als ik u was en ik kreeg deze vergoedingen dan deed ik dat meteen’.”*

Veerman was ook verantwoordelijk minister ten tijde van de ondertekening van de Scheldeverdragen en hij wordt ook omschreven als iemand die deze verdragen ook echt verdedigde. Renske de Jong zegt over minister Veerman: *“Veerman ging het gewoon verdedigen. Die durfde te komen.”* Maar vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 gaf Veerman na de motie Van der Staaij over vrijwillige onteigening volgens sommigen te veel toe op de wens van de Tweede Kamer. Zo vertelt Paul Post: *“Veerman had de naam dat hij een sterke minister was. Maar hij ging toegeven aan een verzoek wat je als bestuurder nooit moet doen. Onteigening is gekoppeld aan bestemmingsplannen, dat heeft niet voor niks een dwingend karakter. Om juist dingen die moeilijk liggen toch door te voeren. En de minister gaat toegeven aan de kamer om het op vrijwillige basis doen. Dan ga je het algemene belang van de natuur een ander gewicht geven. De natuur wordt anders gewogen dan het aanleggen van riolering. Dat is algemeen belang waarvoor individueel belang moet wijken.”* Veerman kreeg niet voldoende steun van minister-president Balkenende is het vermoeden van Dik Kruis: *“Ik kan het niet bewijzen maar dat is een interne CDA gelegenheid. Waarbij het spel van hoeveel ruimte krijgt Siem Buijs voor de verkiezingen waarbij Veerman zich dacht gedekt te weten door balkenende en dat bleek niet het geval.(...) En hier heeft Veerman, een behoorlijke frustratie ook, heeft hij, echt ondanks dat hij toezeggingen had, heeft men hem toch laten vallen voor kort gewin.”*

Verburg: kijkt de kat uit de boom

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 volgt Gerda Verburg Veerman op als minister. Verburg gaat na de verkiezingen opnieuw bekijken wat zij vindt van de plannen om te ontpolderen voor natuurherstel. Zij was zelf niet verantwoordelijk voor het ondertekenen van de verdragen met Vlaanderen en was niet direct overtuigd van de noodzaak hiervan. Bert Denneman van de Vogelbescherming beschrijft de houding van Gerda Verburg: *“Toen kwam Gerda Verburg en die ging als boerendochter fris en fruitig kijken of ze wel goed idee vond. Gerda Verburg is helemaal niet geïnteresseerd in natuur als dat niet iets is waar boeren geld aan kunnen verdienen. Natuur als natuur is haar ding niet, het moet voor recreanten of boeren leuk zijn. Maar natuur voor natuur vindt ze helemaal niks. Dus die begon ook afstand te nemen van al die besprekingen en verdragen rustig kijken of ontpolderen wel zo nodig is.”*

Volgens verschillende betrokkenen heeft Gerda Verburg de ontpolderingsmaatregelen nooit echt verdedigd. Renske de Jong zegt hier bijvoorbeeld over: *“Gerda Verburg heeft het niet verdedigd, die heeft het gewoon laten gaan”*. Het was niet haar beleid en ook op andere dossiers staat ze niet bekend als iemand die natuur op zich belangrijk vindt. In de brieven die zij aan de Tweede Kamer schrijft, veelal opgesteld door haar ambtenaren, wordt wel het belang van natuurherstel en van het nakomen van de verdragen met Vlaanderen benadrukt. Maar ... (ze laat ook twijfel blijken)

“De minister is degene die dat politiek moet verdedigen en die het wil. Je kunt je voorstellen dat er op een begeven moment een minster is die niet wil, of een minister-president die niet wil, dat kan gebeuren. En in dit geval is dat toch een moeilijke zaak, dat heb je gezien.” (Gerard van der Sar).

Door veel tegenstanders van ontpoldering wordt gezegd dat Verburg, en in mindere mate ook Veerman, *“voor de gek is gehouden”* door haar eigen ambtenaren die natuurdoelen nastreven. Zo ook Jaap Geleijnse: *“Zo’n minister die bepaald het niet zelf maar wordt gesouffleerd door de ambtenaren. Als we kijken naar het ministerie van LNV (...) loop je tegen dezelfde dingen aan dat de milientak die daar zit die dramt maar door en de minister accepteert dat en die heeft zich niet verzet.”* Door verschillende betrokkenen wordt ook verteld dat Gerda Verburg geen vol vertrouwen in haar eigen ambtenaren had.

Dit is ook terug te zien bij haar toezegging om de commissie Nijpels in te stellen, iets wat ook voor betrokken ambtenaren als verrassing kwam. Hierbij was ambtelijk voorbereid dat zij geen commissie in zou stellen, maar in haar betoog zegt ze dit in het laatste stuk toch toe. Paul Post vertelt dit: *“Toen had ze een verbaal wat helemaal tenderde, dat wisten we, we hadden het ambtelijk voorbereid, van nou is het klaar, we hebben alles bestudeerd er zijn al eerder alternatieven geweest, commissie Maljers. Het is nou klaar. Dat heeft ze helemaal voorgedragen, en toen zei ze in de laatste minuut toe dat ze een commissie ging instellen voor alternatieven. Toen zag je iedereen, vriend en vijand, achteruit zakken. Het zat helemaal niet in de lijn.”* Deze onverwachte draai had mogelijk te maken met het conflict wat ze had met de Tweede Kamer die een commissie wilde, maar Paul Post vermoedde dat Balkenende hier een rol in heeft gespeeld: *“Dus waarschijnlijk heeft ze de avond voor het debat een seintje van Balkenende gehad zorg maar dat we eruit komen en zoek maar een alternatief.”*

Balkenende: te weinig regie

Jan-Peter Balkenende is als Minister-President niet op de voorgrond zichtbaar in deze fase. Hij is niet verantwoordelijk als vakminister maar hij kent het dossier wel. Balkenende probeert te voorkomen dat hij het gezicht van het dossier wordt door de volgorde van spreken tijdens Tweede Kamerdebatten. Dit wordt verteld door Peter van Zundert: *“Hij wilde laten zien dat hij niet het gezicht van het dossier was. Dus in de debatten was hij de derde spreker: 1) Verburg, 2) Huijzinga en 3) Balkenende. Vakministers waren gezicht van het dossier en niet Balkenende.”*

Maar als Zeeuw kent Balkenende wel de gevoeligheden die leven in Zeeland rondom ontpoldering. Tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 zegt hij voor het journaal van omroep Zeeland dat het goed komt met de ontpoldering: *“Het gaat de goede kant uit, ik snap de gevoeligheden in Zeeland maar als ik zie hoe de discussie nu in de Tweede kamer is en hoe het kabinet er op in speelt dan komt het allemaal wel goed”*. Ook Balkenende is geen voorstander van ontpoldering voor natuurherstel, en hij heeft het dan ook niet actief verdedigd. Hij wil zich niet uitlaten over een concreet project en na de verkiezingen wil hij liever niet een verdrag van zijn vorige kabinet verdedigen. Volgens Peter van Zundert speelde ook mee dat de verdragen in een ander kabinet geratificeerd moesten worden dan dat ze afgesloten waren: *“ten tijde van de ratificatie had je Balkenende IV, het CDA zat er anders in. Dan ga je je niet stoer opstellen en een toenmalig kabinetsbesluit steunen. Zeker niet als er een toenemende kamermeerderheid is die tegen ontpolderen is.”*

Balkenende wordt vooral verweten dat hij te weinig regie had als Minister-President en dat de CDA fractie in de Tweede Kamer en ministers te veel los werden gelaten. Door Dik Kruis wordt Balkenende vergeleken met zijn voorgangers Lubbers en Kok: *“je kunt zien dat er geen regie van de premier is. Balkenende is echt heel anders dan Lubbers of Kok, hij is er niet. Dus je zit allerlei bewegingen van*

ministers gekluts en gekluts en dan komt er iets uit. Terwijl je met Kok en Lubbers gewend bent dat er heel strakke regie op komt als het spannend wordt.”

7.2.5 Ontpolderen: niemand wil het

Na Veerman en Kramer waren er geen bestuurders meer die ontpoldering voor natuurherstel echt wilden en het ook konden verdedigen. Dit gebrek aan voorvechter zorgde er volgens verschillende betrokkenen voor dat er telkens beleidsruimte werd gezocht waardoor de strijd rondom de Hedwigepolder voortduurde en verhevigde.

De meeste argumenten om te ontpolderen waren argumenten die verwezen naar de verplichting die Nederland had om te ontpolderen omdat dit was afgesproken met Vlaanderen of omdat het werd verplicht door Europese natuurrichtlijnen. Het verhaal vanuit bestuurders was volgens Peter van Zundert: *“Het verhaal is het mag niet van europa, we hebben alles gedaan, we wilden het verdrag negeren”*. Dit waren volgens Dik Kruis: *“alleen maar formele argumenten, niemand die zegt daar ga ik voor”*. En ook was er bijna niemand die echt graag wilde dat de Hedwigepolder werd ontpolderd zo vertelt Renske de Jong: *“Voor de Hedwige gold, niemand wilde dat eigenlijk. Dat was toevallig een package deal van het verdrag wat gesloten was met Vlaanderen. Op landelijk niveau niet, op provinciaal niveau niet en zeker niet op lokaal niveau. En dat speelt enorm parten”*.

Voor bestuurders en belangengroepen in Zeeland was het erg moeilijk om de ontpoldering te verdedigen op het moment dat politici en bestuurders op landelijk niveau hier afstand van namen. Peter van Zundert legt uit waarom dit zo is: *“Als de gene die het hoofdbesluit moet nemen zelf gaat twijfelen en er zit iets impopulairs in waarom zou je er dan nog voor opkomen? Als het hoofdgezicht al ruimte laat dan is de verbroekeling compleet. (...) Waarom zou ik me er als provincie nog sterk voor maken, waarom zou ik dat nog uitleggen als het kabinet het al niet wil uitleggen en opening laat?”*

Omdat er op bestuurlijk niveau niemand was die de ontpoldering echt wilde werden besluiten uitgesteld en werd er gezocht naar alternatieven. Jaap Geleijnse beschrijft dit ook: *“Als er iets was om het op de lange baan te schuiven deden ze dat. Uit angst dat er commotie kwam”*. Bij dit proces is er steeds opnieuw gezocht naar mogelijkheden om te zoeken naar alternatieven voor ontpoldering die telkens niet gevonden werden. Volgens Dik Kruis heeft dit patroon zich voortdurend herhaald: *“Elke keer weer een strohalm bieden en dat weer terughalen. Onderzoek dit en dan denk je weer oh dat kan er uit komen en dan wordt het weer afgekapt”*.

Dit patroon van steeds opnieuw hoop geven en dat dan weer af te moeten kappen wordt door verschillende betrokkenen erg schadelijk genoemd. Het zorgde er voor dat het conflict rondom de Hedwigepolder verder verhevigde waardoor de maatschappelijke verhoudingen verslechterden: *“Het werkt door in elke discussie, de mosselen, elk natuurgebied dat je aanlegt, de verhoudingen onderling. De maatschappelijke ellende daarvan, vijf jaar lang ellende tussen partijen die daarvoor perfect met elkaar overweg konden. Je doemscenario is telkens weer trekken rekken en niet beslissen”* (Dik Kruis). Voor bestuurders wordt het bijna onmogelijk om moeilijk beleid te verdedigen: *“Je laat elke keer hoop opvlammen. Je geeft het gevoel van geef mij iets zodat ik een ander besluit kan nemen. Je voelt dat een bewindspersoon om wil gaan. Als je uiteindelijk toch nee moet verkopen is dat heel moeilijk. Je laat zien dat je ja wil verkopen maar je moet nee verkopen. Je hebt dan alleen maar verliezers, wie wint er dan?”*

7.2.6 Onzichtbaar en moeilijk natuurverhaal

In het publieke debat zijn de natuur- en milieuorganisaties slecht zichtbaar in vergelijking met de protestbeweging tegen ontpoldering. Het verhaal dat de natuur in een slechte staat verkeerd wordt nog wel in het debat ingebracht door bestuurders en natuur- en milieuorganisaties. De argumenten worden wel herhaald, maar de focus ligt op de lobby achter de schermen.

Volgens Bert Denneman (Vogelbescherming) was het natuurverhaal geen nieuws meer waardoor het veel minder aandacht kreeg in de media: *“We hebben natuurlijk geprobeerd om onze boodschap nog over te brengen. Ons verhaal was wel bekend dat hebben we drie jaar lang via de pers en andere kanalen naar buiten gebracht.. Dat is geen nieuws meer op een gegeven moment. En de pers vind het veel interessanter dat de Adjes Koppejan van deze wereld en al die andere dwarsliggers leuk herrie maakten en bomen plantten.”* Ook keerde de publieke opinie in Zeeland zich sterk tegen ontpoldering waardoor weinig mensen meer voor durfden te zijn: *“als je zei dat je voor ontpolderen was dan mocht je blij zijn als je de volgende dag nog weg kon met je auto of als de ruiten van je huis heel bleven. Zo’n sfeer was er”*.

De natuur- en milieuorganisaties hebben vooral door middel van lobby geprobeerd om het proces voor hen de goede kant op te sturen. De opvatting was dat in het publieke debat weinig meer te winnen was aldus Bert Denneman: *“Toen hebben we geprobeerd om niet het publiek, maar bij de Tweede Kamer de boel nog in de hand te houden. We hebben lobbyisten, de groene organisaties hebben lobbyisten in Den Haag lopen. We hebben met alle relevante partijen gesproken en dat was niet meer te houden.”* Ook is geprobeerd om de regie over het natuurherstel bij de Provincie weg te halen: *“Als je het in de regio houdt dat staat garant voor problemen, want Zeeland is een dorp.(...) Wij hebben jarenlang geprobeerd dat dossier daar weg te halen. Het gaat over internationaal belang voor natuur dat is de verantwoordelijkheid van het rijk. Laat die nou de beslissing nemen en laat de provincie haar ding doen namens de burgers als ze dat willen, maar leg ze niet de verantwoordelijkheid op van iets wat een deel van de bevolking niet ziet zitten.”*

Door verschillende betrokkenen wordt de natuur- en milieuorganisaties verweten dat ze het belang van natuurherstel te weinig hebben uitgelegd en verdedigd. Maar in Nederland was het ook moeilijk uit te leggen dat de Westerschelde in een slechte staat verkeerde zo zegt Dik Kruis: *“Als je over de plas gaan met de Westerschelde krijg je een machtig gevoel. Maar je hebt niet het gevoel dat als j 300 hectare onder water zet dat je dan wezenlijk wat bijdraagt. Het vraagt heel wat verbeeldingsvermogen om te zeggen dat is echt heel erg nodig”*. Peter Symens vergelijkt de situatie met Vlaanderen daar is de Schelde veel smaller, zit tussen twee dijken en industrie in en bovendien was de waterkwaliteit daar heel slecht jarenlang.

7.2.6 Het vergrootglas van de Media

Ook bij de ontpolderingsdiscussie rondom de tweede verdieping van de Westerschelde was er aandacht vanuit verschillende media. Toen Rijkswaterstaat op 1 februari 1996, op de dag van de Watersnoodramp, bekend maakte dat er plannen waren voor ontpoldering was daar aandacht voor vanuit het NOS journaal en de Omroep Zeeland. Ewald Baecke, pachtboer van de Hedwigepolder, vertelt dit: *“Toen werden ook al gelijk al de camerabeelden teruggehaald van de watersnoodramp van '53. Dus de media die begreep maar al te goed wat de impact is voor de Zeeuwse bevolking”*.

De protesten tegen de ontpolderingen in 2006-2008 kregen ook snel veel media-aandacht. In het begin waren het vooral de lokale media zoals de Provinciale Zeeuwse Courant (PZC) en Omroep Zeeland. Later, als het een item wordt in de Tweede en Eerste kamer, zijn het ook landelijke kranten die schrijven over protesten tegen ontpoldering. Voor de PZC waren de protesten tegen ontpoldering als vanzelfsprekend een onderwerp zo zegt redacteur Ben Janssen : *“dat was een open zenuw en wij proberen ons in de gevoelstemperatuur van de Zeeuwen te houden dus dat is gewoon een onderwerp”*.

Emotie en identiteit

In de hele ontpolderingsdiscussie zitten een aantal elementen die het journalistiek erg interessant maken en ook een verklaring zijn voor de aandacht in de landelijke media in de periode van 2006-2008.

Ten eerste zijn er veel krachtige beelden die aanspreken en de aandacht van de media krijgen:

“Je moet ergens door getriggerd worden. Het zijn allemaal krachtige beelden. De dijk gaat uiteindelijk door maar het is niet zo dat het land reddeloos achterblijft” (Ben Janssen). Ook de acties tegen ontpoldering leverden plaatjes op die snel aandacht krijgen. Peter de Koeijer, ooit actief bij tractoracties van de Jonge Boeren in Europa, verteld hierover: *“Als je in de krant wil moet je zeggen dat je een trekkerdemonstratie organiseert. Dan worden journalisten gestuurd”*. En als laatste is het persoonlijke verhaal wat bij deze beelden verteld wordt van invloed. Veel journalisten zijn op de boerderij van Magda de Feijter geweest en hebben aan de keukentafel haar verhaal gehoord. *“Maar die lieve Magda de Feijter die is toch zo de oma of de moeder die actie gaat voeren, zo’n mens wil je toch geen kwaad doen?”* zo zegt Dik Kruis.

Ten tweede is het de verwijzing naar identiteit die veel de media aanspreekt. Volgens Magda de Feijter is het niet alleen onzeeuws maar ook onhollands: *“Het is natuurlijk een heel raar gegeven dat men in Nederland dijken wil doorsteken. Dat is zo onhollands dat daar de pers wel op af komt.”*. Ook journalist Ben Janssen legt dit verband: *“Het is natuurlijk een interessant onderwerp, om het gedragen te zeggen, dat het raakt aan het wezen van de Zeeuw. Want zij hebben altijd stukken die hoog waren opgeslibt ingepolderd. Luctor et emergo en het sentiment van 1953. Als je bij een landelijke krant werkt en nooit in Zeeland komt en je zet dat op een rijtje dan denk je dat is leuk.”*

Als laatste is de ontpolderingsdiscussie interessant vanwege de emotie die er in zit, en die emotie wordt ook gevoed door de verbinding met de Zeeuwse identiteit die vaak gelegd wordt. Dat journalisten ook echt op zoek zijn geweest naar de emotie blijkt uit het verhaal van Peter de Koeijer: *“Er zijn ook wel minstens vijf tv-uitzendingen niet geweest omdat journalisten het in Hilversum voorbereid hadden en zeiden van: ‘goh, we willen een boer die er echt mee te maken heeft en in tranen uit kan barsten’. Dan zei ik : ‘ja, ze moeten wel hun verhaal kunnen vertellen en in tranen uitbarsten doen ze niet zo vaak’. Dat vonden ze wel belangrijk dus daarop zijn een aantal afgehaakt”*.

Invloed van de media

Volgens de meeste betrokkenen heeft de aandacht vanuit de media geen grote invloed gehad op het verloop van de casus. Maar de aandacht was wel motiverend voor de actievoerders tegen ontpoldering vertelt Peter de Koeijer (ZLTO): *“Het motiveert de mensen die bezig zijn. Het zorgt voor*

opkomst bij de volgende activiteit van het actiecomité. Telkens met minstens een of twee bussen vol. En het motiveert ook politici om vol te houden.” Peter van Zundert zegt over de aandacht van de media: “Het biedt een podium, houdt het actueel en voorkomt dat de politiek in slaap valt. Het heeft een aanjaagfunctie.”

7.3 Conclusie

In deze fase van de discussie rondom de Hedwigepolder is te zien dat er een escalatie plaats vindt van een onderwerp wat lokaal gevoelig ligt, naar een landelijk politiek strijdpunt. Dit komt door de activering van onderstromen in Zeeland en in de Tweede Kamer en door bestuurders die beleid niet verdedigen waardoor verzet kan groeien.

Activering van onderstromen

Zowel in de Tweede Kamer als bij de Zeeuwse bevolking was er een meerderheid die weinig voelde voor ontpolderen. Bij de Zeeuwen had dit te maken met het gevoel van verbondenheid met een Zeeuwse identiteit van strijd tegen het water. Deze sluimerende aanhang tegen ontpoldering werd geactiveerd toen zichtbare aansprekende protesten ontstonden. Binnen de Tweede Kamer waren al eerder discussies over ontpoldering en over onteigening van landbouwgrond geweest. Vanuit die achtergrond waren er vanuit deze achtergrond ook in de Tweede Kamer een sluimerende meerderheid tegen. Door beelden van en verhalen over de strijd tegen ontpoldering als symbool voor de strijd tegen het water werden deze onderstromen geactiveerd. Hierdoor kon actief verzet ontstaan en kon dit verzet ook groeien.

Groei van beleidsruimte en verzet

In de eerste periode na de ondertekening van de Scheldeverdragen waren Kramer en Veerman verdedigers van deze verdragen. Zij waren beiden verantwoordelijk en betrokken geweest bij het opstellen van deze verdragen. Nieuwe bestuurders hadden niet de verbondenheid met zelfgemaakte afspraken en zij namen daarom afstand van de gemaakte afspraken. Vanwege het groeiende verzet was het politiek aantrekkelijker om afstand te nemen van ontpolderen dan om ontpolderen te verdedigen. De zoektocht naar alternatieven die volgde vormde een bevestiging voor actievoerders dat actievoeren zin had en dat ontpolderen inderdaad een slecht idee was. De aandacht in de media en de steun die binnen de Tweede Kamer werd gegeven aan het verzet werkten motiverend en ook bevestigend en zorgden hierdoor voor een toename van de strijd. Ook de verkiezingen hadden een aanjagend effect, door de weerstand tegen ontpoldering was het voor politieke partijen electoraal interessant om zich te profileren tegen ontpolderen.

Toevallige personen

Als laatste zijn het vooral (toevallige) personen en persoonlijke contacten geweest die de loop van de casus hebben beïnvloedt. De aanwezigheid van Siem Buijs en vooral van Ad Koppejan is toevallig maar heeft een grote invloed gehad. Ook het overlijden van Thijs Kramer lijkt een cruciaal moment te zijn geweest door het verdwijnen van een verdediger van natuurherstel maatregelen. En als laatste zijn er heel veel persoonlijke contacten geweest, vooral tussen

Zeeuwen en landelijke politici die het mogelijk hebben gemaakt dat een lokaal strijdpunt ook op landelijk niveau een item werd. Hierbij gaat het om contacten via politieke partijen, maar ook over de contacten die eigenaar van de Hedwigepolder De Cloedt heeft met kamerlid Siem Buijs.

8. De Hedwigepolder als hoofdpijndossier

Dit laatste empirische hoofdstuk beschrijft het verloop van de casus waarbij het strijdpunt escaleert van een lokaal issue met landelijke aandacht naar een politiek hoofdpijndossier en een internationaal conflict met Vlaanderen. Deze fase begint na de presentatie van de conclusie van de commissie Nijpels en de aanloop naar het dubbelbesluit van het kabinet.

8.1 Wel of niet ontpolderen?

Na de presentatie van het rapport Nijpels in oktober 2008 is de verwachting bij zowel voor als tegenstanders dat het kabinet het definitieve besluit zal nemen om de Hedwigepolder te ontpolderen. De Tweede Kamer is niet blij met de conclusies van de Commissie Nijpels en organiseert een hoorzitting om te achterhalen of er toch geen alternatieven zijn. In deze hoorzitting komt ook een alternatief ontwikkeld door de Zeeuwse waterschappen naar voren voor buitendijks natuurherstel. Het idee is om langs de buitenzijde van de dijken baggerspecie 'slim' te storten om op die manier kunstmatig getijdennatuur toe te voegen. De Tweede Kamer brengt dit alternatief in februari voor aan het kabinet.

Op 17 april 2009 komt het kabinet Balkenende met een voor velen onverwacht dubbelbesluit. Het kabinet besluit om te kiezen voor het alternatief van de Waterschappen in plaats van ontpoldering. En alleen als dit echt niet haalbaar blijkt komt ontpoldering weer in zicht. Op dat besluit komt vanuit natuur- en milieuorganisaties veel kritiek, volgens critici leidt het alternatief zelfs tot meer natuurschade.

De Vogelbescherming en de Zeeuwse Milieufederatie stappen in juli 2009 naar de Raad van State om te voorkomen dat de Westerschelde wordt uitgediept. Zij zijn bang voor onherstelbare schade aan de natuur. Ook de Europese Commissie is kritisch over het alternatief voor ontpoldering en vraagt om een goede onderbouwing. Doordat is besloten de Hedwigepolder niet te ontpolderen klopt de onderbouwing van de MER niet meer. Uiteindelijk schort de Raad van State de werkzaamheden voor het uitdiepen van de Westerschelde op vanwege deze onderbouwing van de MER.

Als reactie op deze schorsing van de verdieping door de Raad van State oefent Vlaanderen grote druk uit op Nederland om de Scheldeverdragen uit te voeren. Vlaanderen roept zelfs de Nederlandse ambassadeur op het matje waarmee de geschillenprocedure die onderdeel is van het verdrag officieel in werking treedt. Het gebruiken van de geschillenprocedure is hoogst ongebruikelijk tussen bevriende buurlanden en zorgt dan ook voor veel commotie.

In het debat van ... blijkt er nog geen onderzoek te zijn gedaan naar het alternatief van de Waterschappen. Minister Verburg wordt in dat debat onwel en om die reden wordt het debat afgebroken en op ... weer voortgezet. Dan blijkt uit een onderzoek dat het alternatief van de Waterschappen niet voldoende natuurherstel oplevert. Op 9 oktober besluit het kabinet alsnog om de Hedwigepolder onder water te zetten.

Al reactie op dat besluit wordt het bezwaar tegen de verdieping door de Vogelbescherming teruggetrokken. Omdat het bezwaar teruggetrokken wordt maakt de Raad van State de schorsing ongedaan. In februari 2010 wordt een start gemaakt met de baggerwerkzaamheden voor de verdieping van de Westerschelde. Het verzet tegen ontpoldering krijgt minder aandacht maar suddert nog wel door. Eigenaar van de Hedwigepolder De Cloedt heeft aangegeven te procederen tegen gedwongen onteigening. En ook het actiecomité “Red onze Polders” en Stichting de Levende Delta probeert nog de ontpoldering tegen te houden.

8.2 Strategie van politieke hoofdpijn

8.2.1 Na het rapport Nijpels

Na de presentatie van het rapport Nijpels zijn veel tegenstanders van ontpoldering de mening toegedaan dat de commissie Nijpels niet alle alternatieven goed heeft onderzocht. Zo ook kamerlid Ad Koppejan, daarom organiseert hij samen met collega Lia Roefs (PVDA) een hoorzitting in de Tweede Kamer: *“Toen kwam het rapport Nijpels, toen was ik wederom enorm kwaad. Toen heb ik wederom de kamer gemobiliseerd en gezegd wij willen gewoon een hoorzitting en wij krijgen een ander geluid van deskundigen dan deze discussie.”*. Bij deze hoorzitting kwamen verschillende deskundigen aan het woord en werden aan de Tweede Kamer een aantal alternatieven gepresenteerd waaronder een alternatief van de waterschappen. Tijdens deze hoorzitting kwamen zes sprekers aan het woord waarvan er vijf tegen ontpolderen waren. Peter Symens van Natuurpunt sprak hier als enige voorstander en probeerde er voor te zorgen dat zijn boodschap niet overschaduwde werd: *“Wij kregen met zijn zessen vijf minuten per persoon, dus 30 minuten. En toen waren ze zo dom om mij te laten beginnen en toen heb ik 25 minuten gepraat anders krijgen ze vijf minuten een goede boodschap en 5 x 5 minuten een foute boodschap dus dan kan ik beter maar proberen elke minuut die ik kan krijgen te benutten”*. Tijdens deze hoorzitting kwam ook een alternatief van de Zeeuwse Waterschappen naar voren. Koppejan die veel contacten had met de waterschappen in Zeeland kon daarmee *“de zaak kantelen want een grote meerderheid van de Tweede Kamer had zoiets van ja... Toen is Nijpels uiteindelijk aan de kant gezet”*. Dit alternatief is toen ook aangedragen door de Tweede Kamer. Dit is ook het moment waarop Balkenende een belangrijke rol gaat spelen in het proces. Door contacten met de Tweede Kamer vond ook hij dat ontpolderen niet de ideale manier was en dat er een alternatief moest komen.

8.2.2 Het onverwachte dubbelbesluit

Verwachting en advies ambtenaren: ontpolderen

Na de conclusies van het rapport Nijpels was de verwachting bij verschillende ambtenaren dat het kabinet snel een besluit zou nemen om de Hedwigepolder te ontpolderen: *“Iedereen in Nederland verwachtte toen dat het over was”* aldus Dik Kruis. Dit werd ook geadviseerd de benodigde besluiten werden ook voorbereid zo beschrijft Peter van Zundert: *“Alle ambtelijke notities en adviezen werden geschreven richting een besluit om te ontpolderen en daarbij werden ook de afbreukrisico's van niet ontpolderen benadrukt. Wat verwacht werd was dat het kabinet het advies van de commissie Nijpels zou aangrijpen we hebben elke steen om gedraaid en het moet gewoon zo.”* Dit werd ook geadviseerd door Dik

Kruis, zijn verwachting was dat daarmee de protesten zouden wegebben: *“En we hebben in december met de minister op de kamer gezeten, Ik durf zo te zeggen, als je morgen besluit dat het doorgaat hebben we nog een maand probleem.”* De afbreukrisico’s waar voor werd gewaarschuwd gingen over de mogelijkheid dat partijen beroep in zouden stellen en dat er een conflict met Vlaanderen zou ontstaan over het niet naleven van de verdragen.

Er was nog steeds een Kamermeerderheid tegen ontpolderen maar de meeste betrokkenen denken wel dat Verburg uiteindelijk wel steun zou hebben gekregen voor een besluit om te ontpolderen door de machtsvraag op tafel te leggen. *“Als ze dat ter discussie had gesteld was het maar de vraag geweest wat het CDA gedaan had. Ik kan nog steeds niet geloven dat als het kabinet dat had besloten en er een ministerspost aan had gehangen, dat Koppejan dan zijn gelijk had gebaald, daar geloof ik niks van”.*

Maar Peter van Zundert geeft aan waarom het voor Verburg en met name voor Balkenende heel moeilijk was om deze machtsvraag op tafel te leggen: *“Maar dat kon al bijna niet, als Balkenende die machtsvraag op tafel had gelegd was hij juist niet zijn verkiezingsbelofte na gekomen. En hij kon niet anders. Hij kon zich alleen heel zwak opstellen. Dus nog een keer uitleggen en met de vuist optafel slaan, we hebben genoeg gezeurd, we doen het zo daar was de tijd niet naar”.*

Onverwacht dubbelbesluit

Het besluit om toch te kiezen voor het alternatief van de waterschappen kwam voor velen onverwacht en ook mensen die heel nauw hierbij betrokken waren zoals staatssecretaris Huizinga en de Vlaamse Minister-president Peeters werden pas op het laatste moment op de hoogte gesteld. Het door vele mensen uitgesproken vermoeden is dat Balkenende uiteindelijk het besluit heeft genomen en daarmee minister Verburg overruled heeft.

Door verschillende betrokkenen, zowel voor- als tegenstanders van ontpolderen, is aangegeven dat Verburg van plan was om een besluit te nemen om de Hedwigepolder te ontpolderen: *“Gerda Verburg was wel zo ver dat ze zag dat die ontpoldering echt moest”* zegt Bert Denneman. Sommigen wijten dit aan de natuurlobby bij LNV: *“toen hebben ze het toch nog geprobeerd die natuurmensen bij LNV om met de tekst en allerlei juridische voetangels er voor te zorgen dat er toch ontpolderd moest worden”.* Anderen vonden het een verstandig besluit. Twee dagen voor het dubbelbesluit zei Gerda Verburg nog dat er ontpolderd zou worden volgens Dik Kruis: *“Het is op een kabinetsberaad van vrijdags besloten en de woensdag er voor toen hadden wij nog bericht van de minister dat het ontpolderen door zou gaan. En dan moet je mij maar vertellen door wie Gerda Verburg toen gepiepeld is.”*

Het breed gedragen vermoeden is dat het Balkenende was die verantwoordelijk was voor het dubbelbesluit. Dit wordt bevestigd doordat dit besluit ook door Balkenende naar buiten werd gebracht en verdedigd. Ook Paul Post heeft dit vermoeden: *“Ik zie daar de hand van Balkenende in. Ik moet van dat lastige dossier af dus we verzinnen wel wat. Het idee is bij ons dat Verburg door Balkenende gedwongen was deze lijn te kiezen, maar dat zullen we nooit weten. Toen ze later in een persconferentie zij dat ze trots was dat ze deze lijn had kunnen kiezen, toen dacht ik dan moet je niet overdrijven”.* Ook zijn de voorbereidingen hierover overgenomen door het ministerie van Algemene Zaken. Staatssecretaris Huizinga werd de avond voor het besluit op de hoogte gebracht: *“Volgens mij is onze staatssecretaris de avond voor de ministerraadvergadering geïnformeerd over dat besluit”.* En ook de Vlaamse premier Peeters wordt de avond voor het dubbelbesluit in een geheim overleg op de hoogte gebracht.

De zoon van de Dijkgraaf

Er zijn diverse redenen genoemd waarom Balkenende een dubbelbesluit nam wat inging tegen alle adviezen die vanuit ambtenaren, wetenschappers en onderzoekscommissies waren gegeven. De belangrijkste reden hiervoor, door sommigen aangemerkt als gerucht, is dat Balkenende kennis heeft genomen van het alternatief van de Zeeuwse Waterschappen door persoonlijke contacten die hij daar heeft. De politiek assistent van Balkenende, Jeroen de Graaf, is namelijk de zoon van de Dijkgraaf Wybe de Graaf. Hierdoor kan Balkenende via een directe lijn dit alternatief krijgen. Dik Kruis beschrijft deze theorie: *“Dan is de dijkgraaf van de Zeeuwse Eilanden het waterschap Wybe de Graaf en dan zijn zoon is de eerste adviseur van Balkenende. En dan ontstaan ongelofelijk bizarre relaties en dan ontstaat iets wat door het waterschap bedacht wordt waar een beetje deskundige van denkt dat kan helemaal nooit. Dat komt zo rechtstreeks op het bordje van Balkenende die daarmee aan de haal gaat en zegt, ik maak er een kabinetsbesluit van. LNV kent het niet, helemaal gepasseerd.”* Ook Balkenende is wantrouwend tegenover *“de natuुरambtenaren”* van LNV en het alternatief wat van een betrouwbare en bekende bron komt is daardoor erg aantrekkelijk. Dit zegt ook Peter van Zundert: *“ik kan me zo voorstellen dat zo’n dijkgraaf aangeeft natuurlijk kan het. Als je het zo doet dan is het pas echt vanuit een duurzame balans van veiligheid en natuurlijkheid. Ik creëer broedplaatsen voor vogels, meer veiligheid tegen overstromingen. We worden hier geslachtofferd aan de natuurfanatici van LNV die overal natuurgebieden willen en landbouw weg. Dus het was ook vanuit een wantrouw naar departementen gebeurd dan kan je het misschien iets beter begrijpen dan vanuit de inhoud en de onderzoeken die er lagen en het rapport van de commissie Nijpels.”*

Besluit dubbel door lobby voor brief vanuit Europa

Bij de Vlaamse natuurorganisatie Natuurpunt was bekend dat er door het Nederlandse kabinet gezocht werd naar een alternatief om toch niet te ontpolderen. Door contacten met de Europese Commissie konden zij er voor zorgen dat er een brief werd gestuurd naar Balkenende waarin zorgen werden geuit over het natuurherstel in de Westerschelde. Volgens Peter Symens is dat de reden geweest dat er een dubbelbesluit is genomen waarin de optie van ontpoldering nog open werd gehouden. Door periodieke voortgangoverleggen over zowel tussen Natuurpunt en de Europese Commissie over het natuurherstel in de Westerschelde. Voor de Europese Commissie was ook de ontwikkelingsschets een voorbeeld waarin Natura2000 wetgeving wel in harmonie met economische ontwikkelingen vorm kon krijgen. Volgens Peter Symens was: *“Europa daar vol bewondering over, vond dat een lovenswaardige aanpak en was daar zeer in geïnteresseerd. Dat verhaal zat in het Europees beleid. Toen begon het te sputteren toen was Europa ook ongerust. Zonder het officieel te verkondigen hadden zij zich via allerlei media ook al akkoord verklaard met de ontwikkelingsschets dat zelf al gebruikt als voorbeeld”. Om te organiseren dat er een brief werd hebben zij “keihard gelobbyd (...) ik heb in deze kamer nog een onderhand gehad met alle Vlaamse europarlementairen en ik heb die allemaal een brief naar Barroso laten sturen met de vraag om dringend tussen te komen in het Scheldedossier we hebben echt alles uit de kast gehaald”. Voor Balkenende kwam deze brief erg ongelegen en hij heeft geprobeerd deze brief “onder tafel te snuiven (...) Balkenende himself heeft gezegd dat de persoon die die brief zou lekken voor de besprekingen in de kamer en voor het besluit zou gevierendeeld worden. Ze zaten daar enorm mee”. Peter Symens heeft vervolgens partijen in de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de aanwezigheid van deze brief.*

Het alternatief van het waterschap

Nadat het alternatief van het waterschap was overgenomen in een kabinetsbesluit dacht Adrie Provoost, bedenker van het alternatief: *“prima, we zijn er”*. Er was de overtuiging dat het alternatieve plan wat er lag goed was: *“Wij hadden een alternatief voor de waterkeringen, dat bleek te kloppen bij de drie functies en dat brachten we in. Dat was een oplossing die maatschappelijke onrust kon oplossen en wij dachten een troef te hebben”*. Door het waterschap is informatie opgestuurd richting de Tweede Kamer en LNV maar het gevoel heerst vooral dat er niet serieus gekeken werd naar het plan doordat zij helemaal niet gehoord werden en er niet om informatie werd gevraagd over het plan. Volgens Adrie Provoost was daar: *“Om een verklaring van tijdsruk allemaal geen ruimte voor. Wij zijn officieel niet gehoord”*. Achteraf gezien hadden ze een veel betere communicatiecampagne moeten voeren: *“we zijn teveel doordrongen geweest van de haalbaarheid van ons plan en we hebben daar onvoldoende aan gepromoot”*.

8.2.3 Reactie op dubbelbesluit: naar de Raad van State

Ook na het dubbelbesluit werd er door natuur- en milieuorganisaties gelobbyd bij de Europese Commissie en is het alternatieve plan: *“per post de grond ingeboord voor zover dat nog nodig was geweest want dat hebben een hele rij wetenschappers gedaan. Binnen drie dagen stond er een stuk in het NRC wat dit voor een dom plan was”* (Bert Denneman). Door Peter Symens wordt dit ook verteld *“dan hebben we nog onze wetenschappers ingeschakeld en in de kranten gezet, Als je dat alternatief van de waterschappen doet, doe dan beter niks. Dan zijn wij naar Europa geweest en hebben gezegd ze gaan daar een project doen voor instandhouding maar volgens ons is dat een schadelijk project men moet die schade compenseren door 1020 hectare. Dus het zou het probleem alleen maar verergeren dat was onze approach”*.

Uiteindelijk wordt er bij de Raad van State een verzoek tot schorsing ingediend: *“Toen hebben wij ons genoodzaakt gezien aan de noodrem te trekken en via de Raad van State een schorsing van de verdieping te regelen”*. Dit verzoek werd gehonoreerd doordat de MER die bij dit besluit tot verdieping hoorde niet meer klopte. In deze MER was uitgegaan van gelijktijdige ontpoldering waardoor geen negatieve effecten voor de natuur op zouden treden, maar omdat de ontpoldering van de baan was klopte de onderbouwing niet meer.

Na de uitspraak van de Raad van State is er ook druk gezet op Vlaanderen: *“Toen hebben we via de binnenlijn van onze Vlaamse collega's Vlaanderen wat opgejut”*. Zij wilden Vlaanderen duidelijk maken dat zij niet tegen verdieping waren maar enkel wilden bereiken dat de verdragen werden nageleefd. Bert Denneman beschrijft dit: *“We hebben in onze campagne heel veel aandacht besteed aan Vlaanderen en de bestuurslaag en de haven. We zijn niet voor een schelde estuarium zonder economie. We zien de Multifunctionaliteit. En het enige wat wij willen is een integrale benadering van de problematiek. (...) En we zijn nooit tegen verdieping geweest en dat wisten zij in Vlaanderen. En die begrepen ook dat wij die verdieping torpedeerden als laatste noodrem, niet om die verdieping te torpederen maar om Nederland terug op spoor te krijgen.*

8.2.3 Mediaoffensief Vlaanderen

Ongerustheid in Vlaanderen

Binnen Vlaanderen was op bestuursniveau al langer ongerustheid over het nakomen van de verdragen, en dan met name de verdieping door Nederland, Antwerpse havenwethouder Marc van Peel beschrijft dit: *“Want wij zagen natuurlijk ook de actiegroepen bezig in Zeeland. Wij kregen gedachten van men gaat daar bezwijken”*. Maar hij werd steeds gerust gesteld door de contacten bij Nederlandse ambtenaren en diplomaten: *“Die zeiden: Marc Marc, je hoeft je niet zo druk te maken dat is helemaal niet nodig. Onze bestuurscultuur is heel anders dan in Vlaanderen, de politici luisteren veel meer naar de ambtenaren, dat is in Vlaanderen totaal anders, ze luisteren wel naar ons. En natuurlijk moeten ze een beetje hun achterban verzorgen en een straffe uitspraak doen”*.

Na het dubbelbesluit bleek dat dit gerust stellen niet terecht te zijn geweest, Marc van Peel vertelt dit: *“Er waren mensen die zeer ter goeder trouw dit informeel zeiden en ik heb verschillende die onthutst waren ik begrijp echt niet wat hier gebeurd. Die beschaamt waren, ze voelden zich wat beschaamt over hun eigen rol, ze hadden ons ter goeder trouw gerust gesteld”*.

Vanuit Vlaanderen en vooral vanuit de gemeente Antwerpen en de Antwerpse haven is veel gelobbyd maar dit was volgens Marc van Peel: *“benuist achter de schermen”*. Deze lobby leek te werken: *“Daar is politiek heel veel overleg en druk geweest. (...) Dat bleek te werken, het ging trager dan gedacht maar wel in de goede richting”*. Publiek doet hij bewust weinig uitspraken: *“ik heb alle vragen die regelmatig kwamen voor in de Nederlandse media afgehouden tot augustus 2009. Of als ik iets zei was het iets ongevaarlijks van wij hebben alle vertrouwen”*. De reden hiervoor is dat hij bang was het conflict in Nederland te verergeren: *“We willen geen olie op het vuur van allerlei controversen in Nederland. Het baat niet publiek olie op het vuur te gieten”*.

Mediaoffensief na uitspraak Raad van State

Na de uitspraak van de Raad van State werd alle stille diplomatie aangevuld met een groot mediaoffensief, volgens Marc van Peel: *“Tot dan, en toen hebben we alle duivels ontbonden en gezegd nu drijven we geen vriendenrelatie meer”*. Vlaanderen had steeds vertrouwd op de beloften van Nederland dat de verdieping door zou gaan, en ook de vertraging in het proces was uiteindelijk aanvaard. Maar toen de verdieping werd geschorst werd overgestapt op een andere strategie: *“Dat is helemaal omgeslagen, ik herinner mij die dag levendig. Ik was een fietstochtje gaan maken naar Sas van Gent. Toen kreeg ik het bericht van de raad van state. En op het fietstochtje terug naar huis heb ik zeker wel twaalf, vijftien, Nederlandse en een paar Vlaamse journalisten. Toen zijn we van strategie veranderd, nu moet ik wel helemaal in het offensief gaan. (...) Die dag is de omslag gebeurd zijn we van terughoudend publiek en assertief achter de schermen zijn we ons assertief gaan gedragen en dat achter de schermen ook gebleven”*.

Ambassadeur op het matje

Het conflict tussen Vlaanderen en Nederland werd officieel op het moment dat de geschillenbeslechtingprocedure van het verdrag in werking werd gesteld door Vlaanderen. Dit wordt beschreven door Marc van Peel: *“toen is er afgesproken dat Chris Peeters de Nederlandse ambassadeur op het matje zou roepen. Wat toch tussen bevriende naties een zeer ongebruikelijk gedaan is”*. Marc

van Peel grapt dat dit *“net voor de oorlogsverklaring is in politieke termen”*. Hiervoor werd de ambassadeur ontboden en werd er een brief aangeboden. Gerard van der Sar beschrijft wat er in deze niet openbare brief stond: *“In die brief wordt over natuurberstel geklaagd en er wordt een ingebrekestelling procedure begonnen. In gebreke bij de verdragen. We hebben dit afgesproken en afspraak is afspraak”*.

Mosselboycot

Ook binnen de Vlaamse politiek en ook bij de Vlaamse bevolking ontstonden er protesten over het stopzetten van de verdieping in Nederland. Voor Vlaanderen is de vrije doorgang door de Schelde een open zenuw net zoals dat in Zeeland voor ontpoldering geldt. Marc van Peel: *“Mensen beseffen heel goed het belang van de schelde. Dus als de ader wordt dicht geknepen dan worden mensen heel paniekerig”*. Vlamingen zijn doordrongen van het belang van de Schelde en kennen ook de geschiedenis van onenigheid met Nederland over de vrije doorgang met Nederland. Hierdoor ontstonden er ook negatieve gevoelens tegen Nederland blijkt uit de beschrijving van Marc van Peel: *“Dus heel die stad en regio weet dat ze leeft, letterlijk van de haven, hier was geen controverse. In tegendeel er staken kwalijke anti-Nederlandse gevoelens de kop op”*. In de stad Antwerpen zijn ook verschillende symbolen terug te vinden die terug verwijzen naar deze geschiedenis: *“De hele stad staat hier vol met monumenten van de schelde vrij, de schelde tohrij. (...) Op de Grote Markt staat de reus die de Schelde blokkeert en de hand wordt afgebakt”*.

Door een Vlaams parlamentslid werd er bedreigd met een boycot van Zeeuwse mosselen. Ook werd er door alle Vlamingen de Zeeuwse Oesterpartij geboycot, een jaarlijkse netwerkbijeenkomst voor Nederlandse en Vlaamse politici en ondernemers. Dit maakte volgens Marc van Peel indruk: *“Men had in Middelburg die Vlaamse boycot niet verwacht. Men kan het goed met elkaar vinden, zakelijk en is soms bevriend geworden. Dat is ook een schok effect”*. Als enige Vlaming komt Marc van Peel wel, en geeft daar een al eerder afgesproken toespraak: *“ik heb gezegd waar het op stond. Ik heb ze niet uitgescholden maar er een ironisch sausje over gedaan om de boodschap toch nog fatsoenlijk te brengen”*. Marc van Peel begint zijn speech met: *“Dames en Heren, ik sta hier als Antwerpenaar in een zelfgekozen eenzaamheid. Het klimaat is verzuurd, de toonhoogte gestegen en er valt zelfs al eens een dreigement”*. Hij weerlegt zes Nederlandse mythes, bijvoorbeeld dat ontpolderen moet omdat er verdiept wordt en dat Zeeland alleen de lasten en Vlaanderen de lusten heeft. Ook weerspreekt hij het idee dat Vlaanderen zich wel neer zal leggen bij de stopzetting van de verdieping: *“Er zal niet bedreigd worden met economische tegenmaatregelen – ze zullen gewoon genomen worden. Het regent op dit moment al schadeclaims en iedereen zal zich verwonderd afvragen hoe komt het toch dat twee redelijk beschaafde naties tot soort van pesterig gedrag vertonen. Ons enige verweer zal zijn: ‘wij zijn niet begonnen’ (zoals op de speelplaats)”*. Deze toespraak maakte veel indruk, ook volgens Dik Kruis: *“Toen op de oesterparty kwam de schepen van Antwerpen, die kwam in de hol van de leeuw een geweldige speech houden over zijn vrienden, maar die wel moesten doen wat hij wilde”*.

In Nederland maakte deze politieke en maatschappelijke druk en dit offensief vanuit Vlaanderen veel indruk. Ook Marc van Peel merkte dit: *“Ik denk dat men de Nederlandse bewindspersonen geschrokken zijn. Ze hadden wel verwacht dat wij beroepshalve boos moesten reageren. Maar dat dat bij de publieke opinie zulke anti gevoelens gingen leven, daar is men danig van geschrokken. Dat is als de Vlaams Nederlandse relatie ook voor andere dossiers geldt, en men heeft zich gerealiseerd dat het verzuren van deze relatie*

dat dat echt...". Het Vlaamse mediaoffensief werd geholpen doordat het in een nieuwsarme periode werd gevoerd volgens Ben Janssen: "En ergens is in een nieuwsarme periode in komkommertijd die boosheid in Vlaanderen ontstaan en die heeft toen heel veel aandacht gekregen".

Vlaanderen blijft integraal verbaal met natuurmaatregelen steunen

In Vlaanderen was het politiek gezien erg belangrijk om het Scheludedossier tot een goed einde te brengen. Bij het verzoek rondom de derde verdieping was er een brede discussie geweest over de vraag of Vlaanderen mee moest gaan in de langetermijnvisie of dat ze de verdieping af moest dwingen bij het Arbitragehof met het scheidingsverdrag. Toen de verdieping werd geschorst kwam deze "oude school" die zeiden dat Vlaanderen verdieping af moest dwingen weer naar voren: *"En wanneer is gekozen om mee te gaan in die integrale aanpak en dat in gevaar komt krijg je hier tuurlijk die oude school die zegt zie je wel, we hebben het wel gezegd we hebben weer zoveel tijd verloren. Dat lag politiek allemaal heel moeilijk"* vertelt Peter Symens. Dit bevestigt Marc van Peel: *"Want al diegenen die al jaren zeiden de strategie zal falen die kregen gelijk. Dat was niet aangenaam"*. De scheldeverdragen waren ook politiek gezien voor Vlaanderen een goed resultaat en *"politiek kon Peeters het echt niet hebben dat zijn consensus overhoop gebaald werd door Nederland"* (Peter Symens).

Voor Vlaanderen lag het stopzetten van de verdieping politiek erg moeilijk, maar er werd niet voor gekozen om enkel voor de verdieping te gaan en de Scheldeverdragen te verlaten. Marc van Peel zegt: *"We wilden niet meespelen in het standpunt wat nochtans erg verleidelijk zou zijn, laat ons een scenario ontwerpen waarin we het verdrag parkeren, alvast met de Scheldeverdieping beginnen en jullie zien maar"*. Marc van Peel vond dat de natuurbeweging een terecht punt maakte met het verzoek tot schorsing: *"wij vonden wel dat de bezwaren vanuit natuur in Nederland terecht waren. Er werd een heel bouwwerk dat zorgvuldig met de belangen van alle stakeholders rekening hield, onderuit gebaald"*. Vanuit de eerder beschreven oude school gingen werd wel druk uitgeoefend om enkel naar de verdieping te streven vertelt Marc van Peel: *"En hier gingen natuurlijk ook stemmen op binnen oppositie en binnen regeringspartijen. Er waren mensen die zeiden: 'zie je wel wat hebben we nou gezegd? Ge moogt die Nederlanders niet vertrouwen. Ze doen het uit commerciële overwegingen, ze zullen het ons niet gunnen ze zijn niet te vertrouwen. Ziet ge wel u heeft zich laten lijmen."*

De steun die er vanuit Vlaanderen blijft voor de natuurherstelmaatregelen heeft ook te maken met de goede relatie die zij hebben, en willen behouden, met de Vlaamse natuurbeweging. Die hebben veel gedaan hun bestuurders zover te krijgen dat zij het natuurherstel zouden blijven steunen zegt Peter Symens: *"Wij hebben onze nek hier heel ver uitgestoken om politiek, die keken van oei, wij hebben gezegd dat is normaal want in Nederland is er geen enkele garantie dat dat pakket wordt uitgevoerd en dan kunnen ze niet anders. De Zeeuwse milieufederatie en Natuurmonumenten die hebben van dag één gecommuniceerd we zijn bereid procedures te stoppen als er een beslissing is die de grensoverschrijdende projecten veilig stelt en een visie om te komen tot een besluit rond het middengebied."*

Door Peter Symens werd toegezegd dat zij bij steun zullen zorgen dat het bezwaar zou worden ingetrokken: *"Als wij steun blijven krijgen dan zorgen wij dat de Vogelbescherming zich terugtrekt"*. Maar de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties hadden ook een effectief machtsmiddel omdat hun bestuurders wisten dat ze altijd nog naar de rechter konden stappen en daar erg effectief in waren. Ook zou er voor Nederland dan geen reden meer zijn om zich aan het verdrag te houden waardoor de verdieping op de lange baan zou komen. Peter Symens: *"hier hadden wij gezegd we gaan*

het zo doen en als iedereen op de kar blijft zitten is het akkoord maar als iedereen van de kar springt dan moet je niet op de kar blijven zitten dan vallen wij terug in een zaak”.

Politieke familie

In het conflict tussen Nederland en Vlaanderen heeft het een positief effect gehad dat de belangrijkste bestuurders in beide landen tot dezelfde Christendemocratische familie behoorden. Marc van Peel *“het feit dat men tot dezelfde politieke familie behoorde heeft ongetwijfeld mee bijgedragen tot de oplossing. Omdat het bewindspersonen toelaat om onder elkaar grondig van mening te verschillen zonder te moeten vrezzen dat men een dolk in de rug krijgt om electorale redenen”*. Er was begrip voor elkaars electorale belang en als er zou zijn geprobeerd elkaar bij te schaden voor bijvoorbeeld de verkiezingen dan was dat volgens Marc van Peel slecht geweest voor het verloop van het proces.

8.2.4 Nederlands kabinet onder grote druk

In Nederland stond het kabinet onder grote druk om een definitief besluit te nemen, er was grote druk vanuit Vlaanderen en er dreigden schadeclaims. De verdieping was geschorst en de Europese Commissie uitte zorgen over het nakomen van de Europese richtlijnen voor natuurherstel. En als laatste dook nu ook de landelijke media massaal op de ruzie met Vlaanderen en het handelen van het Nederlandse kabinet.

Binnen het kabinet gaan nu ook andere bewindslieden zich actief met het onderwerp bemoeien. Maxime Verhagen (CDA), minister van Buitenlandse Zaken krijgt te maken met een conflict met Vlaanderen. Verhagen kijkt met grotere afstand naar de discussie over de ontpoldering van de Hedwigepolder en vind de diplomatieke relatie met Vlaanderen belangrijker. Peter van Zundert beschrijft dit: *“Verhagen die vanuit internationale betrekkingen in de problemen komt en eerste aanspraak is. En hij staat er verder vanaf qua emotie en heeft weinig van doen met toezeggingen van Balkenende in de verkiezingscampagne. Hij kijkt met grotere afstand en door de oogbaren en vind hij het gezeur niet waard. Waar hebben we het over: 10.000 hectare ingepolderd we geven 300 hectare terug van een Belg. Dus waar hebben we het over?”*. Ook Wouter Bos (PVDA), minister van Financiën, is kritisch over het besluit van het kabinet. Uit uitgelekte notulen van de ministerraad, publiek gemaakt door RTL, blijkt dat hij vraagtekens zet bij de financierbaarheid van het alternatieve plan van kabinet doordat Vlaanderen mogelijk niet meer mee betaald. Ook staatssecretaris Tineke Huizinga (CU) van Verkeer en Waterstaat was gepasseerd bij het dubbelbesluit en had weinig redenen om het te steunen. Paul Post beschrijft hoe hij *“als insider”* zag dat zij gepasseerd was in het dubbelbesluit: *“Ik heb maar een dissident geluid gezien bij mevrouw Huizinga, als coördinator in dit dossier. Die werd volkomen overrompeld door Verburg en Balkenende en zat er voor joker bij. In het debat van oktober 2009 waar werd besloten om wel te ontpolderen en Balkenende op het matje werd geroepen. Toen zag ik dat mevrouw Huizinga haar gram kon halen door te zeggen dat het alternatief niet onderzocht was op zijn consequenties voor de waterbeweging, het stromingspatroon. Dat kon ze zo fijntjes even vertellen, aan dit element is toen geen aandacht besteed. Je kon merken ik ben overruled nu kan ik even laten zien dat ik destijds... Voor insiders, ik denk dat de meesten dat niet gemerkt hebben”*. Verburg had onder druk van Balkenende en Koppejan gekozen voor een alternatief van de waterschap, en zij stond niet honderd procent achter dat alternatieve plan.

Voor Balkenende is het moeilijk om onder deze grote druk toch een besluit te nemen om de Hedwigepolder te ontpolderen. Een half jaar daarvoor heeft hij nog het dubbelbesluit genomen en ook heeft hij tijdens de verkiezingscampagne gezegd dat hij zijn best zou doen om ontpoldering te voorkomen. Het heeft dan ook een aantal kabinetsvergaderingen geduurd voordat het uiteindelijke besluit werd genomen om toch te ontpolderen. Peter van Zundert vertelt dat dit wel verstandig was geweest: *“Je had in de ministerraad van eind augustus kunnen besluiten we gaan toch ontpolderen toen waren de signalen al je moet zo snel mogelijk besluit nemen tot ontpolderen dan is de kans het grootst dat je er af komt met zo min mogelijk kleerscheuren”*. Maar hij vindt het wel begrijpelijk dat het voor Balkenende moeilijk was op zijn besluit terug te komen: *“Gaat Balkenende een paar maanden nadat hij het besluit heeft genomen om niet te ontpolderen toch het besluit nemen om wel te ontpolderen? Dat is heel zwak staatsmanschap, regeren is vooruitzien. Hij moet de consequenties van zijn besluiten kunnen overzien”*.

Er moest een uitweg gevonden worden voor het kabinet om uit deze moeilijke situatie te komen. Een mogelijkheid lag hiervoor in het onderzoek wat nog niet was uitgevoerd naar het alternatief van het waterschap. Tijdens een debat in de Tweede Kamer van 3 september bleek dat Verburg dit onderzoek nog niet had laten uitvoeren. In dit debat werd zij onwel waardoor het debat op 1 oktober werd voortgezet. Het is onduidelijk waardoor het onderzoek naar het alternatief voor het Waterschap nog niet was uitgevoerd op 3 september. Wel is de opdracht voor het onderzoek, uitgevoerd door een consortium van Grontmij, verandert verteld Peter van Zundert: *“De opdracht is ook veranderd, van een kabinetsbesluit van we gaan dit zo doen is het gedraaid naar kan dit eigenlijk zo wel. Een politiekere opdracht, commissie Nijpels II- achtig werk. Niet kijken naar alternatieven, maar kan dit alternatief vanuit de verwachting dat de conclusie is dit kan niet”*. Uit het onderzoek van Grontmij blijkt dat het geen geschikt alternatief is voor ontpolderen, iets wat door wetenschappers en andere deskundigen zoals ambtenaren al verwacht werd. Maar door tegenstanders van ontpolderen wordt verweten dat er niet goed naar dit alternatief gekeken is. Adrie Provoost zegt dit ook: *“Wat er is gemaakt is niet een beoordeling van ons plan. (...) De kamer heeft alleen het kastje gezien en alleen de uitslag. Iedereen had kunnen zien dat het het slechtste werk is dat ooit geleverd is”*.

Door de media wordt in deze fase vooral het handelen van het kabinet en het conflict met Vlaanderen onder de loep genomen. Er is nog steeds aandacht voor de bezwaren en verhalen van de actievoerders tegen ontpoldering, hierover zijn veel achtergrond verhalen en ook uitzendingen in actualiteitenrubrieken. Maar in het voorpaginanieuws is veel aandacht voor het handelen van en binnen het kabinet. En alle geruchten en theorieën rondom het handelen van Balkenende, zijn persoonlijke contacten met het waterschap, zijn gebrek aan regie en het conflict met Vlaanderen. Dit vertelt ook Peter van Zundert: *“Meeste verhalen gingen over de rol van Balkenende, dralende besluitvorming, dat we ons verdrag niet nakomen en dat het baggerwerk niet kon doorgaan. Maar niet dat het een dom besluit was die polder onder water te zetten. De hoofd teneur was, we moeten het verdrag nakomen”*. In verschillende columns en opiniestukken komt de Hedwigepolder ook symbool te staan voor deze dralende besluitvorming.

Nadat het kabinet op 9 oktober heeft besloten dat de Hedwigepolder toch ontpolderd wordt trekken de natuur- en milieuorganisaties uiteindelijk hun bezwaar terug. Zij zien dit als de hoogst haalbare uitkomst die ze via gerechtelijke procedures kunnen afdwingen. Zo vertelt ook Bert Denneman: *“En de conclusie was de Hedwigepolder die zouden we binnenhalen met onze procedures maar de tweede driehonderd hectare zou niet opnieuw door de raad van state in discussie genomen worden. Om die herrie*

niet nog verder op te stoken (...) hebben we gezegd daar nemen we op dit moment genoeg mee. Ook om onze Vlaamse collega's zeg maar te honoreren."

Lekken

Een opvallend fenomeen tijdens de laatste maanden voor het besluit van het kabinet om toch te ontpolderen was dat er heel veel vertrouwelijke stukken werden gelekt aan de pers. Zelfs notulen van de ministerraad werden naar buiten gebracht en de recherche doet nog steeds onderzoek naar de manier waarop deze notulen bij RTL terecht zijn gekomen. Peter van Zundert beschrijft een voorbeeld van dit lekken van informatie: *"Het verhaal van het consortium dat was geheim. Er hadden een paar mensen op zondagavond een samenvatting gekregen om 's ochtends te bespreken. En 's avonds was de conclusie al bij Het oog op morgen en 's ochtends stond het in de telegraaf. Dat was zo met alle belangrijke stukken"*. Verschillende betrokkenen brengen dit lekken naar voren, volgens de meesten had het lekken niet tot doel om een besluit richting ontpolderen danwel niet ontpolderen de bespoedigen. Vooral Balkenende was er niet blij zo beschrijft Peter van Zundert: *"Het boorde elke keer bij hem een open zenuw aan en dan ging hij weer helemaal uit zijn dak. Zijn aversie tegen natuurorganisaties werd alleen maar groter. Wij [ambtenaren red.] waren gebaat bij zo zakelijk mogelijke argumentatie. Hoofdlijn volgen en primair bezig houden niet met al die akkefietjes"*. Het doel van het lekken was volgens Peter van Zundert vooral om de *"domheid van Balkenende en de koppigheid van Balkenende te bevestigen. Dat die in weerwil van zijn hele omgeving toch zo'n dom besluit had genomen. Dat gevoel had ik er bij"*. Door verschillende mensen uitgesproken vermoedens zijn dat het lekken een *"intern CDA gedoe"* was doordat er ook binnen het kabinet onenigheid was over de koers.

Verzet sijpelt door

Ook na het definitieve besluit om toch te ontpolderen blijft het verzet tegen ontpoldering actief. Ad Koppejan heeft nog geprobeerd om het besluit van de ontpoldering controversieel te laten verklaren en hij zegt: *"Ik ga me nog steeds inzetten voor polders die onder water gezet worden"*. Eigenaar van de Hedwigepolder De Cloedt heeft aangekondigd om alle mogelijke juridische procedures te gebruiken om onteigening te voorkomen. Ook Jaap Geleijnse kondigt aan dat De Levende Delta en Red Onze Polders door blijven gaan met actievoeren: *"Maar wij gaan door. Want er is nog geen druppel water in de polder, en Magda gaat ook door. Onze tactiek is vertragen vertragen"*.

8.3 Conclusie

In deze fase escaleert een regionaal conflict wat op landelijk niveau gevoerd wordt naar een internationaal conflict met Vlaanderen. Van een strijd tussen verschillende belangen en verhalen van maatschappelijke groepen en organisaties wordt het ook steeds meer een politiek conflict. Uiteindelijk komt dit conflict tot een ontknoping bij een definitief besluit van het kabinet over ontpoldering. Deze ontwikkeling van het strijdpunt kan door een aantal elementen in deze fase begrepen worden.

Commissies olie op vuur

Alle onderzoek die gedaan zijn naar alternatieven voor ontpoldering, de commissie Maljers, de commissie Nijpels en het Grontmij onderzoek, hadden tot doel om een oplossing te bieden voor het conflict over ontpoldering. In plaats van het bieden van oplossingen gooiden deze commissies juist olie op het vuur van het verzet tegen de ontpoldering. Alle commissies en onderzoeken waren omstreden, de samenstelling was verkeerd en partijdig, de opdracht was niet goed en te politiek en alternatieven zijn niet serieus onderzocht. Het zoeken naar meer kennis werd gezien als een oplossing maar vergrootte uiteindelijk het probleem.

Open zenuw in Vlaanderen

Het stilleggen van de verdieping door de Raad van State raakte een open zenuw in Vlaanderen. Dit zorgde er voor dat ook de publieke opinie in Vlaanderen druk uit ging oefenen op Nederland via de media en hun politici. In Vlaanderen bleek de vrije doorgang van de Schelde identiteitsgevoelig te zijn. Vlamingen voelden zich verbonden met de haven van Antwerpen en een historie waarbij Nederland deze vrije doorgang vaak had belemmert zorgde er voor dat dit onderwerp erg gevoelig lag. Doordat deze open zenuw werd geactiveerd werd het diplomatieke conflict tussen twee landen ook een conflict tussen de inwoners van deze landen die via de media werd gevoerd.

De spagaat van Balkenende

Volgens alle ambtelijke adviezen is het voor het kabinet het meest verstandig om zo snel mogelijk een besluit te nemen over de ontpoldering van de Hedwigepolder. Op de lange termijn zou dit leiden tot minder escalatie van het conflict en daarmee ook tot minder pijn bij de betrokkenen van het genomen besluit. Maar toch kiest het kabinet, en dan met name Balkenende ervoor om het besluit over de Hedwigepolder zo lang mogelijk te rekken en zo lang mogelijk op zoek te gaan naar een alternatief. Dit is iets wat politiek opportuun en daarmee begrijpelijk is, er is maatschappelijk veel weerstand tegen de ontpoldering en ook een ruime meerderheid in de volksvertegenwoordiging wil geen ontpoldering en zoeken naar alternatieven. Balkenende zat hierbij dus in een spagaat tussen ambtelijke verstandigheid voor op de lange termijn en politieke opportuniteit op de korte termijn. Hij koos besluiten die opportuun waren op korte termijn en nam daarbij het risico op verdere escalatie van het conflict op lange termijn.

Opvoering druk maakt uitstel onmogelijk

De laatste belangrijke en bepalende factor in deze fase van het proces zijn de strategische handelingen van natuur- en milieuorganisaties en politici in Vlaanderen. Hierdoor werd de druk op het kabinet zo hoog dat er bijna geen andere mogelijkheden waren dan komen tot een besluit van ontpoldering. De combinatie van een verzoek tot schorsing bij de Raad van State en een lobby en mediaoffensief vanuit Vlaanderen waren bepalende momenten in het verloop van dit proces.

9. Conclusie

We leven in een samenleving die snel verandert, waarin vaste sociale verbanden verdwijnen, landsgrenzen vervagen en er een economische crisis is, kan zorgen voor een collectief gevoel van onzekerheid. In deze onzekerheid te midden van veranderingen gaan mensen op zoek naar (nieuwe) collectieve identiteiten die zorgen voor houvast en zekerheid. Dit is ook een tijd waarin identiteitsgevoelige strijdpunten kunnen ontstaan. Strijdpunten ontstaan rondom beleidsonderwerpen wanneer groepen mensen dit zien als een bedreiging van de identiteit die zij zichzelf toekennen. Voor bestuurders werpen deze identiteitsgevoelige strijdpunten waarbij emoties een belangrijke rol spelen vraagstukken op die moeilijk op te lossen zijn met de klassiek rationele benadering van beleid. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is hoe politieke bestuurders om kunnen gaan met deze identiteitsgevoelige strijdpunten.

In dit onderzoek is gekeken naar de discussie rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeland. Deze ontpoldering ligt gevoelig omdat de Hedwigepolder symbool is komen te staan voor een Zeeuwse identiteit van eeuwenlange strijd tegen het water. Dit strijdpunt heeft zich ontwikkeld van kleine regionale onrust tot een internationaal politiek conflict met Vlaanderen. Rondom het strijdpunt van de Hedwigepolder spelen verschillende processen van betekenisgeving. De betrokkenen hebben geprobeerd om hun eigen doelen te bereiken door het vertellen van verhalen en strategische handelingen zoals lobby. Door betrokkenen te interviewen en media en relevante documenten te bestuderen is in de voorgaande hoofdstukken een reconstructie gemaakt van de strijd rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder.

In deze conclusie wordt aan de hand van onderzoek naar de casus over de ontpoldering van de Hedwigepolder de vraag beantwoord op welke manier bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten. Deze conclusie bestaat uit vier delen. In paragraaf 9.1 worden de belangrijkste deelconclusies van dit onderzoek aan de hand van de verschillende deelvragen uitgewerkt (zie Hoofdstuk 1 Inleiding). In paragraaf 9.2 volgt de hoofdconclusie van dit onderzoek waarin wordt geconcludeerd op welke manier bestuurders in dit onderzoek zijn omgegaan met het strijdpunt van de Hedwigepolder. In paragraaf 9.3 wordt deze hoofdconclusie gebruikt om aanbevelingen te formuleren over de manier waarop bestuurders om kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten. Er wordt afgesloten met de slotparagraaf 9.4 waarin de conclusies en aanbevelingen kort worden samengevat.

9.1 Bestuurders rondom de Hedwigepolder

Bij het strijdpunt rondom de Hedwigepolder zijn veel verschillende politieke bestuurders betrokken geweest, zowel ministers, gedeputeerden als wethouders hebben bij deze casus een belangrijke rol vervuld. In deze paragraaf wordt besproken op welke manier deze bestuurders door hun handelingen en door de verhalen die ze hebben verteld het strijdpunt hebben proberen te managen en welke consequenties dat in deze casus heeft gehad. Paragraaf 9.1.1 bespreekt de manier waarop bestuurders zijn omgegaan met de emoties die spelen rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder. In paragraaf 9.1.2 wordt besproken op welke manier bestuurders hebben

geprobeerd de gevoelige plannen voor ontpoldering te presenteren en te verdedigen. Deze aanwezigheid van emoties en de houding van bestuurders zorgden er voor dat het conflict kon escaleren dit wordt in 9.1.3 beschreven.

9.1.1 Miskenning van emoties in een rationeel proces

Emoties spelen een hele belangrijke rol bij de strijd rondom ontpoldering in Zeeland. Voor bestuurders bleek het erg moeilijk om deze emoties een plaats te geven in het rationele beleidsproces.

Emotionele onderstromen: niet serieus genomen

In Zeeland was er een emotionele onderstroom in de samenleving voor wie verbondenheid met, en het behoud van de Zeeuwse identiteit erg belangrijk was. Er was bekend dat ontpolderen hierdoor erg gevoelig lag, het ging in tegen een Zeeuwse identiteit van eeuwenlange strijd tegen het water en het herinnerde mensen aan het trauma van de watersnoodramp in '53. Ook in Vlaanderen was er een emotionele onderstroom die te maken had met een verbondenheid met de Vlaamse identiteit en geschiedenis. In Vlaanderen wordt de vrije doorgang door de Schelde richting de haven van Antwerpen als levensader voor Vlaanderen gezien. Eeuwenlang heeft Nederland vrije doorgang door de Westerschelde verhinderd en bij het stopzetten van de verdieping van de Westerschelde speelden ook in Vlaanderen oude sentimenten en wantrouwen tegen Nederland op. Deze emotionele onderstromen bestaan doordat mensen bang zijn om datgene waar ze zich mee verbonden voelen en zich mee identificeren te verliezen. Mensen waren bang voor veranderingen in hun omgeving en wisten niet hoe ze hier mee om konden gaan.

Bij Nederlandse bestuurders werden deze onderstromen, zowel in Zeeland als in Vlaanderen, wel gesignaleerd maar niet serieus genomen. Tijdens het opstellen van de Scheldeverdragen tussen Nederland en Vlaanderen was bekend dat ontpolderen in Nederland gevoelig lag, een eerdere discussie rondom ontpoldering had veel emotionele protesten met zich mee gebracht. Ook in Vlaanderen speelde rond die tijd een discussie waarbij veel mensen er geen vertrouwen in hadden dat Nederland mee zou werken met de verdieping. Ook toen speelde al angst voor schade aan de economische positie van Antwerpen en was er ook al wantrouwen jegens Nederland zichtbaar. Doordat deze emotionele onderstromen nog niet zorgden voor zichtbaar en grootschalig protest werden deze door bestuurders niet als een probleem ervaren. Hierdoor werd er geen rekening mee gehouden dat deze open zenuwen eenvoudig geactiveerd konden worden waardoor omvangrijke en emotionele weerstand tegen maatregelen en besluiten kon ontstaan.

Activering van emoties door bedreiging van identiteit: verzet

In het Zeeuwse verzet tegen ontpolderen speelden veel emoties. Aan de eigen, Zeeuwse, identiteit, en belangrijke symbolen hiervoor, verbonden mensen positieve emoties zoals een gevoel van vertrouwen en sentiment. Op moment dat mensen het gevoel kregen dat hun eigen en vertrouwde omgeving werd bedreigd met maatregelen die zij zagen als 'onzeeuws' werden mensen bang zij hun eigen vertrouwde omgeving en identiteit zouden verliezen (Jasper 1998). Deze onzekerheid voor verlies van identiteit werd versterkt door verwijzingen naar de

watersnoodramp van '53, en herinneringen hieraan door het 'doorsteken van dijken'. Emoties zoals angst, woede en verontwaardiging die door deze betekenis werden geactiveerd over de plannen om te ontpolderen vormden een belangrijke motivatie voor verzet (Jasper 1998).

De aanwezigheid van emotie en de verwijzingen naar identiteit zorgen er voor dat het verhaal van tegenstanders van ontpoldering een begrijpelijk, eenvoudig en aansprekend verhaal was. Er werd gebruik gemaakt van krachtige beelden van de watersnoodramp en boeren op de dijk om te laten zien waarom ontpolderen ingaat tegen de Zeeuwse identiteit. Te zien is dat dit verhaal, door de verbondenheid met identiteit en emotie en het gebruik van krachtige beelden, aanspreekt en overgenomen wordt. Dit gebeurt in de media, en dit gebeurt ook door landelijke politici die geen Zeeuwse achtergrond hebben. De (Zeeuwse) media besteden veel aandacht aan het verzet tegen ontpoldering. Dit komt door de aanwezigheid emotionele persoonlijke verhalen, en een conflict waarbij de machteloze burger die stond tegenover de overheid (Neuman et. al. 1992; Semetko & Valkenburg 2000).

De beste oplossing is geen antwoord op de zoektocht naar eigenheid

Tegenover dit verhaal met verwijzingen naar identiteit werd door overheden, politieke bestuurders en door natuur- en milieuorganisaties het verhaal verteld dat ontpolderen de beste oplossing was voor natuurherstel. De overtuiging was dat met de goede argumenten en een beleidsproces met overeenstemming tussen verschillende maatschappelijke partijen er automatisch maatschappelijk draagvlak zou ontstaan.

Het verhaal was dat de unieke natuur in de Westerschelde in een slechte staat verkeerde, nog steeds achteruit ging en dat de enige manier om dit proces te keren ontpoldering was. Deze 'story of decline' (Stone 2002) werd onderbouwd met 'stapels' onderzoeken en cijfers over het ingewikkelde estuariene systeem van de Westerschelde. Dit verhaal kende vooral een wetenschappelijke onderbouwing en is zo technisch dat maar weinig mensen echt kunnen beoordelen hoe goed of slecht het met de Westerschelde gesteld is.

Tegenstanders van ontpolderen weerlegden deze bewering van de slechte staat van de natuur door beelden te laten zien van de natuur die juist in de Hedwigepolder aanwezig is. De boodschap was dat er in Zeeland al (meer dan) genoeg natte natuur en vogels zijn en dat de Hedwigepolder juist mooie en typisch Zeeuwse natuur is. Het verhaal van de slechte staat van de natuur steunde vooral op de door bijna niemand te begrijpen onderzoeken en kennis van het estuariene systeem. Dit verhaal sprak hierdoor veel minder aan dan de beelden van de mooie Zeeuwse polder die ook unieke natuur vormde.

Dit rationele en technische verhaal van de beste oplossing bleek de emoties en de angst over de bedreiging van de eigenheid van Zeeuwen niet weg te kunnen nemen. In tegendeel, bij veel Zeeuwen heerste het gevoel dat er niet geluisterd werd en dat zij deze emoties die zij ervoeren niet mochten hebben van bestuurders. Deze rationele argumenten botsten juist met het verhaal van tegenstanders dat ontpolderen 'onzeeuws' is en waren daarom geen antwoord op het groeiende verzet. Door een gevoel van miskennis door bestuurders bij de Zeeuwse bevolking heeft dit rationele verhaal de weerstand zelfs eerder doen toenemen.

9.1.2 Bestuurders zijn geen voorvechters maar laten gaan

In het beleidsproces rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder is een patroon te zien waarbij bestuurders besluiten uitstellen, afschuiven en geen verantwoordelijkheid nemen. Er is een gebrek aan bestuurders die ontpoldering actief verdedigt en voor beleid durft te staan. Hierdoor ontstaat steeds opnieuw beleidsruimte waardoor het strijdpunt van de Hedwigepolder verder kon escaleren. Dit patroon waarbij een bestuurlijke voorvechter van beleid ontbrak is in de verschillende fasen in het beleidsproces terug te zien.

Wegbewegen door ritualiseren conflict

De eerste fase begint met een verzoek vanuit Vlaanderen voor een nieuwe verdieping van de Westerschelde. De Nederlandse minister voorziet conflicten hierover: of met Vlaanderen of met Zeeland. Om dit conflict te vermijden kiest deze bestuurder een strategie van ‘wegbewegen’: door het conflict te ritualiseren in een ambtelijke projectgroep die samen met alle betrokken partijen een langetermijnvisie op de Westerschelde ging ontwikkelen (Rijnja & Wilmink 2010). Doordat er nog geen afspraken of verplichtingen waren werkte deze strategie goed in het vermijden van het conflict. Dit kwam mede doordat de communicatie over het uitgangspunt van deze projectgroep, we gaan integraal naar de toekomst van de Schelde kijken, proactief was en daardoor ook overgenomen werd door alle betrokken partijen (De Bruijn e.a. 2007). Terwijl de communicatie intern proactief was, werd er richting het brede publiek weinig richtbaarheid gegeven aan de plannen. De communicatie naar buiten toe ging over abstracte plannen rondom natuurherstel en er ontbrak een grote communicatiecampagne over de impact van de plannen voor mensen in Zeeland. Door weinig richtbaarheid te geven aan de plannen konden er ook geen protesten ontstaan en dat was voor deze fase effectief om een conflict te vermijden.

Meebewegen door tonen begrip en overnemen alternatieven

Na de tekening van de Verdragen tussen Nederland en Vlaanderen bleek dat de strategie van het ritualiseren van het conflict, en er weinig richtbaarheid aangegeven alleen tijdelijk effect had. Nu de afspraken concreet waren ontstond er een steeds groter wordend conflict over de ontpoldering. De emotionele onderstroom in Zeeland werd geactiveerd op het moment dat plannen voor ontpoldering een gezicht kregen. Alleen in de allereerste periode waren er bestuurders die overtuigend konden vertellen waarom ontpolderen nodig was en die ook de confrontatie aan durfden te gaan. Later werd door bestuurders op alle niveaus gereageerd door mee te bewegen met de partijen die tegen ontpoldering waren (Rijnja & Wilmink 2010). Er werd begrip getoond voor de bezwaren tegen ontpoldering en bestuurders gingen mee in de opvatting dat er alternatieven beschikbaar waren voor natuurherstel. Niemand wilde het gezicht van ontpoldering worden en bestuurders probeerden besluiten uit te stellen en beleidsruimte te zoeken. Er werden tot driemaal toe onderzoeken ingesteld om te kijken naar alternatieven voor ontpoldering. Bestuurders reageerden vooral op gebeurtenissen op andere bestuursniveaus, onderzoeken en protestacties en werd er nauwelijks meer geprobeerd om de noodzaak van plannen actief te verdedigen. Als bestuurders de plannen verdedigden gebeurde dat erg passief

door te verwijzen naar anderen, zoals Europa of afspraken met Vlaanderen. De boodschap was hierbij: ik vind ontpolderen geen goed idee maar het moet nu eenmaal.

Tegenbewegen onder grote druk door forceren besluit

De laatste fase begint nadat de commissie Nijpels concludeert dat ontpoldering de beste oplossing is voor natuurherstel. Tegen alle verwachtingen in neemt het kabinet dan toch een besluit voor een alternatief plan, waarmee ze nog steeds mee beweegt. Pas na veel kritiek, uitspraken van de Raad van State en een internationaal conflict met Vlaanderen wordt toch de keuze gemaakt om te ontpolderen. Onder grote druk gaan bestuurders in deze fase toch 'tegenbewegen' door het besluit van ontpoldering te forceren (Rijnja & Wilmink 2010). Ook in deze fase is de communicatie vanuit bestuurders voornamelijk re-actief (met uitzondering van besluit voor alternatief ontpoldering), bestuurders reageren op gebeurtenissen maar proberen niet hierop in te spelen (De Bruijn e.a. 2007). Uiteindelijk is het besluit genomen om te ontpolderen, maar niet omdat iemand het wilde maar omdat het niet anders kon, dat is de boodschap.

Vermijdende, meebewegende en re-actieve bestuurders

Bij de discussie rondom de Hedwigepolder is te zien dat bestuurders wilden voorkomen dat zij het gezicht van de ontpoldering zouden worden. Hierbij bevestigden zij steeds opnieuw dat ontpolderen absoluut niet noodzakelijk was. Het conflict werd eerst vermeden, vervolgens gingen bestuurders meebewegen met de protesten tegen ontpoldering en uiteindelijk, omdat het echt niet anders kon, werd toch het besluit genomen om te ontpolderen. De houding van bestuurders kenmerkte zich als afwachtend en ook in de communicatie is te zien dat bestuurders vooral reageerden op gebeurtenissen in plaats van dat zij actief strategisch plannen naar buiten toe brachten en echt voor hun plannen stonden.

9.1.3 Escalatie van een strijdpunt door dralende bestuurders

Door een combinatie van emotionele gevoeligheid en de afwachtende houding van bestuurders kon het strijdpunt rondom de Hedwigepolder steeds verder escaleren. Dit maakte de uiteindelijke beslissing om toch te ontpolderen extra pijnlijk en zette de maatschappelijke verhoudingen op scherp.

Escalatie door emotie

De aanwezigheid van emotie maakte het mogelijk dat het strijdpunt verder kon escaleren. Op het moment dat er in de media aandacht werd besteed aan de emoties van boeren van wie de polders onder water gezet zouden worden voelden ook niet betrokkenen zich sterk verbonden met deze mensen. Dit komt door de herkenbaarheid van emotie en ook door de verwijzingen naar de Zeeuwse identiteit die in de discussie werden gebracht. Deze emoties werden verder versterkt doordat geen bestuurlijk verhaal was wat aansluiting kon vinden bij de zorgen en emoties van mensen in Zeeland. Zo kon het gebeuren dat de Hedwigepolder een symbool van de Zeeuwse identiteit werd waardoor deze koste wat het kost niet onder water mag komen te staan.

Bieden van valse hoop

Het uitstellen van besluiten en het steeds opnieuw zoeken naar alternatieven leidde er toe dat alle bezwaren tegen ontpoldering werden bevestigd en de strijd steeds verder escaleerde. Elke toezegging over het zoeken naar alternatieve maatregelen en elke uitspraak van een bestuurder die aangaf dat ontpoldering geen goed idee was zorgde voor meer beleidsruimte. Terwijl iedereen er tijdens het opstellen van de verdragen en vlak daarna van overtuigd was dat ontpolderen onvermijdelijk zou zijn, werd door twijfelende bestuurders steeds duidelijker dat er genoeg alternatieven waren. Elke keer werd hoop gegeven en werden toezeggingen gedaan over oplossingen waarbij niet ontpolderd hoefde te worden. Maar elke keer bleek deze hoop ongegrond waardoor tegenstanders van ontpoldering ook verontwaardigd waren en nog feller werden in hun strijd tegen ontpoldering.

Een steeds pijnlijker besluit

De uitstel van een gevoelig besluit zorgde er voor dat de uiteindelijke beslissing om de Hedwigepolder te ontpolderen steeds pijnlijker werd. De onzekerheid bij mensen bleef, en uitstel versterkte de overtuiging dat alles gedaan moest worden om de Hedwigepolder niet te ontpolderen. Doordat de Hedwigepolder zich ontwikkelde tot symbool van identiteit werd de uiteindelijke ontpoldering ook gezien als ontkenning van deze identiteit waardoor deze beslissing veel pijnlijker werd. Deze emoties lagen erg diep en werden steeds op een symbolische manier bevestigd. De aanwezigheid van deze diepe emoties verbonden met de ontpoldering maakte het uiteindelijke besluit erg pijnlijk.

Ook de maatschappelijke verhoudingen tussen natuur- en milieuorganisaties, de Zeeuwse bevolking en (lokale) bestuurders kwamen steeds verder op scherp te staan doordat het conflict maar bleef bestaan. Deze onderlinge verhoudingen werden steeds slechter omdat de verschillende partijen actief bleven proberen om hun eigen doelen te bereiken.

9.2 Bestuurders zoeken naar een reddingsboei

Na de presentatie van de deelconclusies kan nu beschreven worden wat de rol van bestuurders bij de Hedwigepolder typeert en op welke manier er met behulp van deze conclusies iets kan worden gezegd over andere identiteitsgevoelige strijdpunten.

Ronddobberende bestuurders

Bij de Hedwigepolder hadden de meeste bestuurders een gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit, het strijdpunt werd te rationeel en inhoudelijk benaderd waardoor er geen ruimte was voor emoties. Hierdoor werden emotionele onderstromen in Zeeland en in Vlaanderen niet serieus genomen en lukt het bestuurders niet om aansluiting te vinden bij de emoties van Zeeuwen.

Bestuurders durfden de moeilijke maatregelen niet te verdedigen en probeerden de verantwoordelijkheid af te schuiven, besluiten uit te stellen en creëerden op deze manier beleidsruimte. Beleidsruimte is het elke keer opnieuw geven van mogelijkheden en hoop op toch

andere besluiten. Dit gebeurde niet alleen door besluiten om alternatieven te zoeken maar vooral in de algehele houding van bestuurders.

Deze beleidsruimte in combinatie met emoties zorgde er voor dat het strijdpunt steeds verder escaleerde. Deze escalatie kent een eigen dynamiek onder invloed van de media en de verschillende actoren die steeds opnieuw een emotionele en symbolische betekenis herbevestigen.

Andere identiteitsgevoelige strijdpunten

Terugkijkend op de casus van de Hedwigepolder kunnen ook leringen getrokken worden voor andere identiteitsgevoelige strijdpunten. Elk identiteitsgevoelig strijdpunt is uniek door de specifieke context en de betrokken actoren. Maar toch kunnen er door algemene karakteristieken wel dingen gezegd worden over andere strijdpunten. Verschillende soorten identiteitsgevoelige strijdpunten vragen om accentverschillen in de aanpak door bestuurders.

Er is een verschil tussen symbolische en materiële identiteitsgevoelige strijdpunten. Bij een materieel vraagstuk is er vaak nog geen betekenis van identiteit verbonden met een beleidsmaatregel door de beleidsmakers of door eerdere betekenissen. Vaak gebeurt het pas bij de uitvoering van een beleidsmaatregel dat er een betekenis van identiteit wordt verbonden met het vraagstuk. Dit is bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg waar nog geen betekenis van identiteit mee verbonden is. Deze identiteitsgevoeligheid is veel moeilijker te herkennen dan bij maatregelen die al symbolisch zijn en waar al een betekenis van identiteit aan verbonden is zoals bij een beleidsmaatregel die genomen wordt om een (Nederlandse) identiteit te beschermen zoals een verbod op hoofddoekjes.

Ook zal niet elk strijdpunt even gevoelig zijn voor escalatie. Bij sommige identiteitsgevoelige strijdpunten wordt de collectieve identiteit als veel minder sterk ervaren waardoor het ook minder erg is als deze bedreigd wordt. Als mensen zich minder verbonden voelen met hun directe omgeving of een groep is de kans op escalatie van een strijdpunt ook kleiner. Daarnaast speelt de mate van een gevoel van onzekerheid een belangrijke rol. Als mensen al onzeker zijn over hun toekomst en een veranderende omgeving zal er sneller een identiteitsgevoelig strijdpunt ontstaan.

9.3 Aanbevelingen: Luctor et Emergo

Dit onderzoek naar het identiteitsgevoelige strijdpunt rondom de ontpoldering van de Hedwigepolder laat zien op welke manier het handelen van bestuurders kan leiden tot verergering van het conflict en steeds moeilijker en pijnlijker worden gevoelige besluiten. Voor bestuurders kunnen er veel leerpunten getrokken worden uit deze casus die bestuurders kunnen helpen om in de toekomst beter om te gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten.

Herkennen van onderstromen

Identiteitsgevoelige strijdpunten vragen om een andere benadering dan de traditionele beleidsbenadering die enkel kijkt naar rationele argumenten en definieerbare belangen. Belangrijk hierbij is ten eerste dat in het beleidsvormingsproces actief gekeken moet worden naar emotionele onderstromen in de samenleving die te maken hebben met identiteit. Op deze manier

kunnen (mogelijke) identiteitsgevoelige strijdpunten in een vroeg stadium herkend en erkend worden. Hier kunnen bestuurders op in spelen om te voorkomen dat een concreet lokaal strijdpunt escaleert tot een onoplosbaar symbolisch regionaal strijdpunt voor identiteit. Het risico op grote maatschappelijke onrust en het steeds pijnlijker worden van een moeilijk besluit zorgen er voor dat het ook wenselijk is om deze escalatie te voorkomen.

Dit betekent ook dat er in het stadium van de beleidsontwikkeling al plaats moet zijn voor de identiteitsgevoeligheid. Juist in deze fase is het belangrijk dat bestuurders luisteren naar de gevoeligheden die er zijn omdat daar dan ook daadwerkelijk rekening mee gehouden kan worden. In een interactief beleidsvormingsproces is het belangrijke dat er niet enkel plaats is voor belangenvertegenwoordigers maar dat er ook heel actief contact moet worden gezocht met gewone mensen die hun identiteit mogelijk bedreigd zien worden door een maatregel.

Erkenning van emoties

Een strijdpunt wat door een aantal partijen gezien wordt als een bedreiging van de identiteit is niet met rationele argumenten op te lossen. Op het moment dat de ontpoldering van de Hedwigepolder werd gezien als een bedreiging, of zelfs een ontkenning, van de Zeeuwse identiteit zijn argumenten over de beste oplossing voor natuurherstel niet toereikend. Bij emotie gaat het over wel of niet, dus wel of niet ontpolderen. Een compromis waarbij half ontpolderd wordt gaat dan nog steeds tegen dit principe in en vormt daardoor geen oplossing. Het gevaar van het enkel benadrukken van de rationele en inhoudelijke argumenten voor ontpoldering is dat het kan leiden tot een gevoel van miskenning van de emoties en het belang van behoud van de Zeeuwse identiteit voor Zeeuwen.

Bestuurders kunnen inspelen op identiteitsgevoelige strijdpunten door in het verhaal dat zij vertellen over hun plannen aan te sluiten bij de emoties die spelen rondom zo'n vraagstuk. Hierbij is het belangrijk dat beleid niet enkel wordt gepresenteerd als technisch de beste oplossing of als onvermijdelijk. Bestuurders moeten verhalen vertellen die aansluiting vinden bij de emoties die identiteitsgevoelige strijdpunten met zich meebrengen. Dit vraagt om een andere manier van communiceren waarbij bestuurders door het gebruik van beelden, presentatie in een betekenisvolle omgeving een krachtig en aansprekend verhaal neerzetten om beleid te verdedigen. Rationele argumenten en wetenschappelijk onderzoek kunnen nog steeds belangrijk zijn bij het oplossen van vraagstukken. Maar identiteitsgevoelige strijdpunten vragen om bestuurders die plaats inruimen voor emoties, deze serieus nemen en respecteren en de presentatie van beleid hierop aanpassen door het vertellen van beeldende en krachtige verhalen.

Ook is het belangrijk dat er door bestuurders in de verhalen die zij vertellen aansluiting te vinden bij de onzekerheid die mensen hebben door het gevoel dat hun identiteit bedreigd wordt. In hun verhalen kunnen bestuurders juist de eigen identiteit van mensen bevestigen en versterken. Ook kunnen ze mensen het vertrouwen geven dat zij hun eigen identiteit opnieuw kunnen vormgeven ondanks veranderingen.

Proactieve voorvechter

Als bestuurders draagvlak willen organiseren voor identiteitsgevoelige maatregelen dan is het belangrijk dat het belang van deze maatregelen ook actief door bestuurders wordt verdedigd. Al er met ieders instemming een moeilijk maar noodzakelijk besluit is genomen dan is het belangrijk dat bestuurders dit ook durven uitleggen en verdedigen. Er zijn bestuurders nodig die zich gezamenlijk hard durven te maken voor het presenteren en actief verdedigen van maatregelen die moeilijk liggen. Met het steeds opnieuw zoeken naar alternatieven geven bestuurders het signaal af dat maatregelen zoals ontpolderen toch niet zo'n goed idee zijn waardoor het in een later stadium heel moeilijk is om de noodzaak ervan alsnog geloofwaardig te verdedigen. Ook is het belangrijk dat verschillende bestuurders elkaar blijven steunen in het verdedigen van beleid. Op het moment dat een minister zegt dat ontpolderen toch niet zo'n goed idee is dan is het voor een gedeputeerde erg moeilijk dit soort maatregelen te blijven verdedigen.

Het uitstellen van besluiten is bij identiteitsgevoelige strijdpunten vaak schadelijker dan het snel nemen van een pijnlijk besluit. Dat is ook de strategie bij slecht nieuws gesprekken, het is beter om aan begin te zeggen dat iemand ontslagen is en dan samen te bedenken hoe je het vervolgproces kunt begeleiden. Desastreus is het om tijdens het gesprek steeds te zeggen dat je van alles gaat proberen om een ontslag te voorkomen dat het moet van anderen maar dat het eigenlijk een slecht idee is en dan alsnog iemand te ontslaan.

De strijd rondom identiteitsgevoelige vraagstukken is gevoelig voor escalatie door de emotie die een belangrijke rol speelt. Bestuurders die succesvol met deze strijdpunten om willen gaan moeten daarom niet alleen wegbewegen en meebewegen maar het ook aandurven tegen de stroom in te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door het conflict te herformuleren en dit nieuwe verhaal proactief naar buiten te brengen door het vertellen van een krachtig en ook beeldend verhaal.

Politieke opportuniteit

In de dagelijkse realiteit is het echter niet makkelijk om als bestuurder maatregelen te verdedigen die niemand echt wil, en die ook geen maatschappelijk en politiek draagvlak hebben. Het is erg aantrekkelijk, en politiek opportuun, om toe te geven aan een meerderheid die tegen bepaalde maatregelen is. Het toegeven aan weerstand en het zoeken naar alternatieve maatregelen kan op de korte termijn goed uitpakken als ook hier voldoende steun en draagvlak voor wordt gevonden. Maar als later blijkt dat de gevoelige maatregelen alsnog genomen moeten worden is het voor een bestuurder moeilijk en ongeloofwaardig om dit beleid alsnog te verdedigen. Het vergt bestuurlijke moed om de verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen die niemand echt wil, maar het is de enige manier om beleid geloofwaardig te verdedigen.

Vervolgonderzoek

In dit onderzoek is een casus beschreven waarbij met de wijsheid achteraf veel mis is gegaan in het managen van een identiteitsgevoelig strijdpunt. Dit brengt leerpunten met zich mee voor bestuurders om in de toekomst beter om te kunnen gaan met identiteitsgevoelige strijdpunten. Deze aanknopingspunten zijn echter vooral gebaseerd op dingen die mis zijn gegaan bij de Hedwigepolder. Voor vervolgonderzoek zou het erg waardevol zijn om een vergelijkende casus te onderzoeken waar ook een identiteitsgevoelig strijdpunt speelde maar waarbij het strijdpunt juist minder werd of zelfs geheel verdween door handelingen van bestuurders. Door het onderzoeken van zo'n tweede casus kunnen naast 'worst practices' ook 'best practices' naar voren komen.

9.4 Tot slot

Om identiteitsgevoelige strijdpunten te kunnen managen zijn bestuurders nodig die onderstromen die te maken hebben met een gevoel van onzekerheid door een bedreiging van identiteit serieus nemen. Bestuurders moeten naar deze gevoeligheid luisteren, en zolang er nog geen definitief besluit is genomen, ook rekening mee houden.

Maar als er moeilijk besluiten moeten worden genomen en er is de overtuiging dat deze maatregelen noodzakelijk zijn dan zijn er ook bestuurders nodig die deze maatregelen durven te verdedigen. Hiervoor is het belangrijk dat zij een krachtig verhaal vertellen waarbij aandacht is voor beelden en emotie en die niet enkel verwijst naar rationele argumenten en onderzoeken. Een bestuurder moet kunnen uitleggen en overbrengen dat hij begrijpt dat een maatregel heel gevoelig ligt maar dat hij de afweging gemaakt heeft om het toch te nemen. Er zijn bestuurders nodig die dat durven, die de emoties niet ontkennen maar juist benoemen en die een moeilijk verhaal ook uit kunnen leggen. Hierbij moet onnodige uitstel van moeilijke maar onvermijdelijke maatregelen voorkomen worden omdat dat kan leiden tot escalatie van het conflict en grotere pijn als gevoelige maatregelen alsnog genomen worden. Wel is het belangrijk dat bestuurders de onzekerheid bij identiteitsgevoelige strijdpunten proberen weg te nemen door identiteit te bevestigen en het vertrouwen te geven dat mensen een nieuwe identiteit kunnen vormen.

De Hedwigepolder laat een beeld achter van rondzwemmende bestuurders die niet weten waar ze aan wal moeten klimmen en twijfelen, uitstellen en weer terugzwemmen waardoor ze dreigen te verdrinken. In de toekomst moeten bestuurders op zoek naar reddingsboeien om bij deze nieuwe uitdagingen het hoofd boven water te kunnen houden. Hiervoor is leiderschap nodig: bestuurders die zich hard durven te maken voor gevoelige maar soms noodzakelijke maatregelen en die dat doen door het vertellen van krachtige verhalen.

10. Literatuur

- Abma, T.A. , M. Noordegraaf (2003), *Public managers amidst ambiguity; towards a typology of evaluative practices in public management*, SAGE publications: London, Evaluation Vol 9(3): 285-306
- Anderson, B. (1983), *Imagined communities; reflections on the origins and spread of nationalism* London/New York: Verso
- Barth, F. (1969) *Ethnic groups and boundaries* Boston: Little Brown
- Brants, K. (2008) *Risico's, schandalen en publiciteit. De nieuwswaardigheid van een falende overheid*, Proces 2008/2
- Bröer, C. (2006) *Beleid vormt overlast. Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*. Amsterdam: Aksant.
- Bruijn, de H.; E. ten Heuvelhof; B. van Mill; H. Visser (2007) *Procesevaluatie communicatiecampagne nieuwe zorgwet*, Den Haag: ministerie van VWS
- Burke, K. (1969) *A grammar of motives* California: University of California Press
- Eeten, M.J.G. van (1999). *Dialogues of the Deaf on Science in Policy Controversies*. Science and Public Policy, 26(3), 185-192.
- Ellingson, S. (1995) Understanding *the dialectic of discourse and collective action. Public debate and rioting in antebellum Cincinnati*. American Journal of Sociology 101, 100-144.
- Emirbayer, M. en C.A. Goldberg (2005) *Pragmatism, Bourdieu, and collective emotions in contentious politics*. Theory and Society 34, 469-518.
- Entman, R.M. (1993) Framing. *Toward clarification of a fractured paradigm*, Journal of Communication 43 (4) 51-58.
- Gagliardi, P. (Ed.). (1990). *Symbols and Artifacts: Views of the corporate landscape*. New York, NY: Aldine de Gruyter.
- Hajer, M. (2000) *Politiek als vormgeving*, oratie, Amsterdam: Vossiuspers AUP
- Hajer, M. (2006) Naar een nieuwe dramaturgie van veiligheid. In: *Leven in de risicosamenleving*, Leusden: Nederlands Gesprekcentrum, pp. 34 - 42.

- Hajer, M. (2006) 'Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning', in: M. van den Brink & T. Metzke (eds.) *Words matter in policy and Planning – Discourse Theory and Method in the Social Sciences*, Netherlands Geographical Studies 344, Utrecht: KNAG / Nethur, pp. 65-74.
- Hajer, M., J. Uitermark (2007) *Performing Authority: Discursive politics after the assassination of Theo van Gogh* Public Administration, vol. 86 (1), pp. 5-19
- Hart, P., 't (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- Jasper, J.M. (1998) 'The Emotions of Protest. Affective and reactive emotions in and around social movements. *Sociological Forum* 13, 397-424.
- Jones, S. (1997) *The archaeology of ethnicity: constructing identities in the past and present* London/New York: Routledge Press
- Korsten. A.F.A. (2008) *Discoursanalyse: Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*
- Marcus, G.E. (2002) *The sentimental citizen. Emotions in democratic politics*. University Park, pa: Pennsylvania State University Press.
- Neuman, W. R., Just, M. R., & Crigler, A. N. (1992). *Common knowledge. News and the construction of political meaning*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Noordegraaf, M. (2004) 'Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten', Bussum: Coutinho
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), 'Medialogica; Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek', SDU Uitgevers: Den Haag
- Rein, M. en D. Schön (1996) *Frame-critical analysis and frame-reflective policy practice*. Knowledge & Policy 9, 85-105
- Semetko, H. A., & Valkenburg, P. M. (2000). Framing *European politics: A content analysis of press and television news*. *Journal of Communication*, 50(2), 93–109.
- Schein, R. (1984) *Coming to a new awareness of organizational culture*, Sloan Management Review, 25, 3 - 16
- Schön, D.A., M. Rein (1994), 'Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies', Basis Books: New York
- Steen, van der M. (2009). *Een sterke verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*. Den Haag: Lemma.

Stone, D. (2002) *Policy Paradox. The art of political decision making*, Norton and Company, New York/London

Taylor, D. (1998) *Social identity and social policy: engagements with postmodern theory* Jnl. Soc. Pol. 27 3
Cambridge: University Press

Tempelman, S. (1999) *Duiken in het duister: een gematigd constructivistisch benadering van culturele identiteit* Migrantenstudies 15 (2) p. 70-82

Twist, van, M. (2010) *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*, Uitgeverij Lemma: Den Haag

Verhoeven, I. (2009) *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.

Yanow, D. (1996) *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action*, Washington, D.C.: Georgetown