

Masterscriptie Politiek & Parlement

Verdieping van de Schelde

Ontwikkeling van de interactie bij politieke
besluitvorming

Student: Ruben Heezen
Studentnummer: S0802786
Eerste lezer: Dhr. K. van Zon MA
Datum: 13-08-2015



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Oriëntatie en probleemstelling	3
1.2	Status Quaestionis	4
1.2.1	Aansluiting bij de Schelde	4
1.2.2	Conclusie	11
1.3	Verantwoording	12
2.	Historische context	13
2.1	Het Scheidingsverdrag	13
2.2	Groei van de havenbedrijven	14
2.3	Het Traktaat van 1925	15
2.4	Verbeterde verhoudingen	16
2.5	Conclusie	18
3.	Op naar verdieping, de Schelde 1975-2005	20
3.1	De eerste verdieping, 1975	20
3.2	De tweede verdieping, 1984-1997	25
3.3	De derde verdieping, 1998-2005	32
4.	Conclusies en aanbevelingen	39
Bijlage 1	Literatuur- en bronnenlijst	44

1. Inleiding

1.1 Oriëntatie en probleemstelling

Half november 2014 is er een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State over de Hertogin Hedwigepolder waarin wordt besloten dat de polder onder water gezet mag worden.¹ Met deze uitspraak van de Raad van State lijkt een einde te komen aan een langspannend proces dat het gevolg is van het Scheldeverdrag dat in 2005 werd gesloten tussen de Nederlandse staat en het Vlaams Gewest betreffende de derde verdieping van de Schelde. Het feit dat het proces over de implementatie van dit Verdrag tot 2014 heeft geduurd, zegt iets over de politieke beladenheid van het onderwerp. Al in 1975 werden de eerste onderhandelingen gevoerd over de eerste verdieping van de Schelde. De onderhandelingen over de derde verdieping werden afgesloten en bekrachtigd met het Scheldeverdrag in 2005. Ondanks dat de uitvoering van de derde verdieping van de Schelde politiek zeer beladen lijkt te zijn, zegt dit niets over het proces waarin de afspraken over de drie verdiepingen van de Schelde tot stand zijn gekomen.

In dit onderzoek richt ik mij op de ontwikkeling van de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde. De vraag die hierbij centraal staat is: hoe heeft de interactie tussen publieke en private actoren zich ontwikkeld bij de drie verdiepingen van de Schelde in de periode 1975-2005? Onder interactie versta ik het proces waarin betrokken actoren met elkaar communiceren en elkaar beïnvloeden. In dit onderzoek hoop ik enerzijds duidelijk te krijgen wat de feitelijke ontwikkeling is geweest van de interactie tussen de actoren bij de drie verdiepingen van de Schelde. Anderzijds welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de interactie bij transnationale rivierprojecten.

Ik begin met een overzicht van het debat waarin ik dit onderzoek positioneer. Vervolgens schets ik de context van de verdiepingen van de Schelde en de rol die Nederland en België hebben gespeeld in de Scheldeproblematiek. Hierna behandel ik de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde in chronologische volgorde om ten slotte een conclusie te trekken aangaande de vraag hoe de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde zich heeft ontwikkeld in de periode 1975-2005. Afsluitend zal ik nog enkele aanbevelingen doen voor vervolgonderzoek.

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, *Uitspraak 201402491/1/R6 inzake ontpoldering Hertogin Hedwigepolder* (Den Haag, 2014).

1.2 Status Quaestionis

De problematiek rond de Schelde is een kwestie die vanaf de zestiende eeuw in meer of mindere mate een rol heeft gespeeld in de betrekkingen tussen Nederland en België. De Scheldeproblematiek heeft raakvlakken met een aantal academische debatten die allemaal een afwijkende invalshoek hebben. Vanwege de focus van dit onderzoek op de verdieping van de Schelde plaats ik mijn onderzoek in het debat binnen de watergeschiedenis rond het complexe proces van rivierprojecten.

In dit hoofdstuk begin ik met een korte karakterisering van het debat. Vervolgens geef ik aan wat de kernpublicaties zijn van dit debat, hoe de publicaties zich verhouden tot elkaar en waar de lacunes zitten waarin ik mijn onderzoek positioneer.

1.2.1 Aansluiting bij de Schelde

In het debat rond het complexe proces van rivierprojecten binnen de watergeschiedenis ligt de nadruk van auteurs op de beschrijving, de ontwikkeling en analyse van complexe rivierprojecten. Doordat binnen dit debat de rivier als uitgangspunt wordt genomen, ontstaat er een verhaal waarbij verschillende spelers met elk hun eigen belangen aan bod komen. De complexe interactie die uit de werken naar voren komt, biedt een goed kader voor mijn onderzoek naar de verdieping van de Schelde als transnationaal grensoverschrijdend infrastructureel project.²

In het vervolg van mijn onderzoek zal ik deze positie verder uitwerken, omdat de veelheid aan factoren en actoren die door de auteurs worden behandeld bij de beschrijving en analyse van het complexe proces van rivierprojecten binnen de watergeschiedenis mij de gelegenheid geven om een afgewogen beeld te geven van de aard van de complexe interactie bij de verdieping van de Schelde.

Het debat in de watergeschiedenis aangaande de complexe interactie bij rivierprojecten kent een aantal kernpublicaties waarvan de datum van publicatie varieert van 1979 tot 2011. Naast het verschil in publicatiedatum van de werken is er een grote verscheidenheid aan disciplines die een bijdrage leveren aan het debat. De gemene deler is dat alle publicaties aan de hand van een analyse en beschrijving van een rivierproject kijken naar verschillende belangen en interactie tussen staten en niet-statelijke actoren.

Zo zijn er de publicaties van politicoloog John Waterbury, historica Sara Pritchard, socioloog en historicus Cornelis Disco en planoloog Sander Meijerink. Waterbury onderzoekt in zijn boek 'Hydropolitics of the Nile valley' hoe rivieren en beleid invloed hebben op elkaar en wat het resultaat is dat hieruit voortkomt. Naar aanleiding van deze hoofdvraag buigt Waterbury zich over het

² Alexander Badenoch en Andreas Fickers (red.), *Europe materializing? Transnational infrastructures and the project of Europe* (New York, 2010) 1-18.

dilemma hoe soevereine staten, die allemaal het eigenbelang nastreven, omgaan met bi- of multinationale coördinatie van een gemeenschappelijke bron als water. Hij gebruikt hiervoor de Nijlvallei als casus.³ Pritchard stelt de rivier de Rijn centraal en gaat in tegenstelling tot Waterbury in op de ontwikkeling en de geschiedenis van de rivier. Ze bestudeert hierbij de verschillende manieren waarop er menselijke aanpassingen zijn gedaan aan de rivier om politieke, economische of culturele doelen te realiseren. Ondanks de verschillende manieren waarop er door diverse belangengroepen naar de rivier wordt gekeken, beschouwt Pritchard de Rijn als één vaststaande entiteit met verschillende invloeden van buitenaf. Ze kijkt vervolgens hoe deze externe factoren de Rijn allemaal op hun eigen manier hebben beïnvloed en hoe overlappende en verschillende bestuursystemen hebben bijgedragen aan conflicten rond de rivier de Rijn.⁴ In de beschrijving van de veranderingen van de Rijn vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog onderzoekt Pritchard de relatie tussen technologische ontwikkelingen en milieumanagement aan de ene kant en politieke entiteiten en het proces van natievorming aan de andere kant. Terwijl Waterbury naar de beïnvloeding van beleid en rivier kijkt en Pritchard de ontwikkeling van de Rijn onderzoekt, legt Disco de nadruk op het proces naar realisatie van rivierprojecten. In zijn publicatie onderzoekt Disco waardoor grote rivierprojecten in de Rijn gedreven zijn. Hij kijkt hoe het gemeenschappelijk idee voor een project gerealiseerd wordt en of dit met name vanuit ideologische gronden komt of dat hier een andere motivatie aan ten grondslag ligt. Disco onderzoekt dit door op zoek te gaan naar de motivatie van betrokken belangengroepen bij een tweetal transnationale projecten in de rivier de Rijn.⁵ Disco start net als Waterbury en Pritchard met de betrokken statelijke actoren in de transnationale projecten als centrale actor. In tegenstelling tot voorgaande auteurs geeft Disco echter aan dat de statelijke actoren een coördinerende rol hebben, maar daarbij sterk afhankelijk zijn van een groot aantal belangengroepen voor de realisatie van een transnationaal project. Planoloog Sander Meijerink hanteert in zijn publicatie een bottom-up benadering in tegenstelling tot de top-down benaderingen van de voorgaande auteurs. In zijn onderzoek naar rivierprojecten in de Schelde gaat Meijerink uit van belangenorganisaties naast de staten als actoren. Meijerink laat zien dat er sprake is van een complexe 'issue linkage' bij de onderhandelingen voor de realisatie van rivierprojecten in de Schelde.⁶

³ John Waterbury, *Hydropolitics of the Nile valley* (New York, 1979) 3.

⁴ Sara B. Pritchard, *Confluence, The nature of technology and the remaking of the Rhone* (London, 2011) 1-4.

⁵ Cornelis Disco, 'From sea to shining sea. Making ends meet on the Rhine and the Rhone.', in: Alexander Badenoch en Andreas Fickers (red.), *Europe materializing? Transnational infrastructures and the project of Europe* (New York, 2010) 255-256.

⁶ Sander Meijerink, 'Explaining continuity and change in international policies: issue linkage, venue change, and learning on policies for the river Scheldt estuary 1967-2005', *Environment and Planning A* (2008) 40, 848-849.

De discipline van de auteurs komt duidelijk naar voren in hun publicaties. Waterbury vertrekt vanuit zijn politicologische achtergrond in een 'verdeelt en heerst' positie waarbij het beleid van de soevereine staat het uitgangspunt is. Dit in tegenstelling tot Pritchard die als historica op zoek gaat naar de ontwikkeling van menselijk invloed in de Rijn. Bij deze ontwikkeling zet zij de invloed van politieke entiteiten, natievorming en zaken als milieumanagement centraal. Vanuit zijn sociologische achtergrond gaat Disco meer op zoek naar ideeën achter rivierprojecten en de manier waarop belangen en ideeën worden gevormd. De laatste auteur, Meijerink, hanteert een bottom-up benadering die afwijkend is van de voorgaande auteurs. Doordat de auteurs hun achtergrond als bagage meenemen in hun onderzoek ontstaat een duidelijk verschil in de invalshoek van hun onderzoek en de manier waarop zij kijken naar de ontwikkeling van de interactie tussen belangengroepen bij transnationale rivierprojecten. Dit zal ik in het vervolg van dit hoofdstuk verder uitwerken.

Om de ontwikkeling van de interactie bij rivierprojecten duidelijk naar voren te laten komen bij de kernpublicaties is het belangrijk om na te gaan wie de auteurs aanmerken als actoren. Waterbury geeft bij de beschrijving van zijn casus, de Nijlvallei, in zijn introductie al aan dat, hoewel de staten in de Derde Wereld en de staten die betrokken zijn bij het beleid in de Nijlvallei het beleid maken, er nog een veelvoud aan andere actoren betrokken is bij het beleid aangaande de Nijlvallei. Waterbury richt zijn studie op twee autonome landen, Egypte en Soedan, maar geeft aan dat hij er niet aan ontkomt andere actoren mee te nemen in zijn onderzoek en richt zich daarom op buurlanden, internationale gemeenschappen als financiers en hulporganisaties. Hij schrijft hiernaast dat de nationale regering van de twee autonome landen het kader schetsen voor de transnationale banden bij het beleid aangaande de Nijlvallei. Waterbury geeft met andere woorden aan dat de landen de kaders schetsen bij rivierprojecten waarbinnen transnationale betrekkingen worden gerealiseerd en waar andere actoren interacteren.⁷ Waterbury komt in zijn boek tot de conclusie dat het proces naar realisatie van rivierprojecten bewust zeer gefragmenteerd is. Hierdoor worden projecten opgedeeld onder betrokkenen, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan en fouten in een klein onderdeel van het proces bij één belanghebbende kunnen leiden tot falen van een vervolgstap van een andere belanghebbende. Het resultaat hiervan is dat een logische planning van een project waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn in de praktijk niet goed tot uitvoer kan komen vanwege de grote wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Waterbury merkt op dat er bij complexe rivierprojecten vaak een vicieuze cirkel merkbaar is. Omdat beleidsmakers en planners zien dat een project complex wordt vanwege veel verschillende actoren, zowel statelijke als niet-statelijke, wordt ervoor gekozen om projecten op te splitsen om de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers en

⁷ Waterbury, *Hydropolitics*, 3-6.

planners te beperken. Als er fouten optreden in het proces is het makkelijk voor beleidsmakers en planners om de schuld door te schuiven naar andere actoren opdat zij hier zelf niet verantwoordelijk voor worden gehouden.⁸ Een tweede aspect waar Waterbury veel aandacht aan besteedt, is de geopolitieke impact van grote rivierprojecten. Hij geeft aan dat bij grote rivierprojecten waar veel verschillende belanghebbenden bij betrokken zijn, vaak een geopolitiek vraagstuk speelt. Dit komt doordat rivierwater, volgens Waterbury, in essentie een schaarse bron is. Hierdoor spelen vraagstukken als nationale veiligheid, regionale rivaliteit en relaties met andere machten een rol bij grote rivierprojecten. Het beleid dat gemaakt wordt op rivierprojecten moet dus rekening houden met behoeften van andere actoren, rationele toekomstbehoeften en een efficiënt gebruik van water voor het land en de bevolking in de regio waar het project plaats vindt. Daarom moet een combinatie gevonden worden tussen nationale soevereiniteit en economisch belang aan de ene kant en het (gedeeld) gebruik van een schaarse bron aan de andere kant.⁹

Pritchard maakt, net als Waterbury, duidelijk dat de manier waarop grote rivierprojecten worden gepercipieerd door actoren sterk afhankelijk is van de politieke en economische context. In haar studie wordt de rivier de Rijn als integraal onderdeel gezien van de natiestaat, in casu door Frankrijk en Zwitserland. Er zijn grote verschillen op te merken in de rol die de Rijn speelt in de verhouding tussen statelijke en niet-statale actoren. Met name in de periode vlak na de oorlog wordt sterk teruggegrepen op de soevereiniteit van de eigen staat. Dit in tegenstelling tot de jaren '80 en volgende waarin projecten in de rivier door actoren niet worden gezien als conflicterend met het eigenbelang van landen. Pritchard merkt op dat dit kan komen doordat politieke, economische en culturele factoren steeds meer verweven raken en de hoeveelheid actoren die belang hebben bij realisatie van een rivierproject steeds groter wordt. Dit leidt er toe dat er geen eenduidig belang meer te formuleren is en de hoofdrol van de statelijke actoren langzaam verdwijnt en er een meer gefragmenteerd intern speelveld ontstaat waar rekening mee gehouden moet worden.¹⁰ Nationale grandeur wordt langzaam verlaten voor sterkere Europese integratie en samenwerking en een sterkere, steeds mondigere samenleving. Pritchard constateert dat samenwerking tussen statelijke en niet-statale actoren steeds belangrijker wordt bij rivierprojecten in de Rijn. De stimulans voor deze samenwerking legt Pritchard bij externe factoren zoals afspraken die gemaakt worden bij Europese integratie waardoor landen worden verplicht steeds verder te gaan in bijvoorbeeld het volgen van milieunormen. Door Europese regelgeving worden belangengroepen in de vorm van milieuorganisaties en 'groene' politieke partijen gesterkt in hun opvattingen en krijgen zij steeds meer invloed op beleid dat volgens de Europese kaders uitgevoerd dient te worden. Milieunormen

⁸ Waterbury, *Hydropolitics*, 242-243.

⁹ *Ibidem*, 77-86.

¹⁰ Pritchard, *Confluence*, 198-201.

voor rivieren gaan een grotere rol spelen. Pritchard geeft aan dat deze externe stimulans bij realisatie van rivierprojecten er toe leidt dat steeds meer belangengroepen betrokken worden bij rivierprojecten.¹¹

Disco vertrekt in eerste instantie net als Waterbury vanuit het perspectief van de staat maar schrijft dat de kans groot is dat bij transnationale rivierprojecten een 'prisoners dilemma' ontstaat waarbij onzekerheid optreedt over de manier waarop staten tot overeenstemming kunnen komen. Het 'prisoners dilemma' is een begrip uit de speltheorie en geeft aan wat de voordelen van samenwerking al dan niet kunnen zijn. Als voorbeeld worden vaak twee gevangenen gebruikt die afhankelijk zijn van een bekentenis van elkaar en op basis daarvan wel of niet veroordeeld kunnen worden tot geen, een lage of een hoge celstraf. Op het moment dat beide zwijgen en dus samenwerken gaan beide vrijuit. Je weet echter nooit wat de ander besluit te doen. Het 'prisoners dilemma' in het geval van transnationale rivierprojecten ziet er volgens Disco zo uit dat overheden van een natiestaat nooit zeker weten wat de kans is dat de andere staat aan de verplichtingen zal voldoen om het rivierproject te realiseren. Hierdoor heeft geen van de betrokken staten absolute controle over de uitvoer van het project en is het mogelijk dat de ene staat aan de verplichtingen voldoet terwijl de andere staat verzuimt om de verplichtingen na te komen. Disco geeft in zijn publicatie aan dat centrale of decentrale overheden onveranderlijk 'aanstichters' zijn van transnationale projecten. Hieruit vloeit voort dat de transnationale projecten die voorgesteld worden altijd in een proces van nationale besluitvorming terecht komen. Daarom moeten centrale en decentrale overheden op één lijn komen. Dit betekent dat er één nationaal belang geformuleerd moet worden dat door het transnationale project kan worden gerealiseerd. Naast dit ene nationale belang dat gecreëerd moet worden, speelt het 'prisoners dilemma' in de verhouding met andere statelijke actoren. Hierdoor worden transnationale rivierprojecten zeer complex en zie je volgens Disco vaak inmenging van transnationale instituten, zoals de League of Nations en de Europese Unie, om de coördinerende taak van statelijke actoren over te nemen.¹² Disco geeft verder aan dat transnationale rivierprojecten buiten de interne en externe overeenstemming van de statelijke actoren nog een andere valkuil kennen die rivierprojecten bij uitstek complex maakt. Hij concludeert dat de bereidheid van landen om mee te werken aan verbeteringen van de rivier sterk afnemen naarmate de landen er minder direct mee te maken hebben. Hierbij signaleert Disco een trend waarbij de bereidheid van landen mee te werken, aan bijvoorbeeld het schoner maken van de rivier, afneemt naarmate landen verder stroomopwaarts liggen. Hierbij zijn de landen stroomafwaarts voor

¹¹ Pritchard, *Confluence*, 247-250.

¹² Disco, 'From sea to shining sea', 257-259.

verbetering van de kwaliteit van het water wel afhankelijk van beleid in de landen stroomopwaarts.¹³ Disco concludeert dat transnationale rivierprojecten, ondanks de grote complexiteit, wel gerealiseerd kunnen worden door goede samenwerking. De realisatie van de projecten heeft niets te maken met de grote verbeelding van de realisatie of een gemeenschappelijk Europees belang. Het ligt veel meer aan het op één lijn krijgen van nationale en regionale belangen in de context van Europese politiek en diplomatieke geschiedenis. Voor het bewegen van actoren en belangengroepen is een grootse verbeelding van een project terdege van belang. Ten slotte concludeert Disco dat het probleem van transnationale rivierprojecten ligt in de verschuivingen en soms onzekerheid van economische en politieke voordelen voor betrokken actoren ten opzichte van elkaar.¹⁴

Meijerink kijkt in zijn publicatie verder dan de statelijke actoren en behandelt naast overheidsbelangen ook private belangen in zijn casus. Hij schrijft dat de Nederlanders sterk afhankelijk zijn van België voor een schone Schelde, terwijl de Belgen op hun beurt de Nederlanders nodig hebben om de bereikbaarheid van de haven van Antwerpen te verbeteren. Hoewel de actoren op het eerste gezicht geen gedeelde belangen hebben, is er zeker aan het einde van de 20e eeuw sprake van samenwerking om de belangen van beide partijen te realiseren. Volgens Meijerink is dit uit te leggen door de 'issue linkage' van verschillende beleidsterreinen. Hierdoor kunnen uiteenlopende, soms tegenstrijdige, belangen zo gepercipieerd worden dat er een win-win-situatie ontstaat.¹⁵ Op de korte termijn kan dit leiden tot lange onderhandelingen. Op de lange termijn is volgens Meijerink merkbaar dat verschillende (de)centrale belangen in overeenstemming gebracht worden en onderhandelingen door uitruil vlotter zullen verlopen. Bij de rivierprojecten in de Schelde zie je volgens Meijerink dat de betrokkenheid van actoren met verschillende belangen in eerste instantie leidt tot langdurige onderhandelingen. Desondanks kan er toch een akkoord gesloten worden. Het feit dat de belangen van Nederland en België in eerste instantie uiteenlopen, maar uiteindelijk toch een akkoord wordt gesloten over de verdieping van de Schelde, geeft volgens Meijerink aan dat er buiten de bilaterale onderhandelingen meerdere actoren betrokken zijn bij het sluiten van het akkoord. Zonder hier verder diep op in te gaan noemt Meijerink expliciet de milieucoalitie en de boerencoalitie.¹⁶

Zoals eerder aangegeven speelt de mate waarin auteurs belangengroepen (h)erkennen als actor in hun publicatie een grote rol in de ontwikkeling van de interactie bij rivierprojecten.

¹³ Disco, 'From sea to shining sea', 261.

¹⁴ *Ibidem*, 281-282.

¹⁵ I. Fischhendler, E. Feitelson en D. Eaton, 'The short-term and long-term ramifications of linkages involving natural resources: the US-Mexico transboundary water case', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, 643-645.

¹⁶ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 862-863.

Waterbury schrijft dat hij uitgaat van statelijke actoren met eigen nationale belangen en noemt hiernaast NGO's als betrokken organisaties. Hij geeft vervolgens aan dat betrokken soevereine landen de kaders scheppen waarbinnen transnationale projecten ontwikkeld worden. De interactie die hij opmerkt bij transnationale rivierprojecten beperkt zich tot samenwerking tussen landen met elk een eigen eenduidig belang. De ontwikkeling in de interactie die Waterbury ziet, berust op een bewustwording van toekomstige behoeften en de idee dat bij rivierprojecten rationeel met het schaarse goed water moet worden omgegaan. De vraag die gesteld moet worden bij de publicatie van Waterbury is, of het mogelijk is om staten te zien als actor met één belang?

In tegenstelling tot Waterbury, die zich beperkt tot de ontwikkeling van een rivierproject door een soevereine staat, zien Pritchard, Disco en Meijerink een ontwikkeling in de interactie tussen verschillende belangengroepen. Pritchard merkt een ontwikkeling op waarbij statelijke actoren na de Tweede Wereldoorlog niet alleen hun eigen belang nastreven. Volgens Pritchard gaan culturele en economische motieven een steeds grotere rol spelen waardoor ook steeds meer private belangengroepen betrokken raken bij rivierprojecten. De belangen binnen de soevereine staat raken steeds meer gefragmenteerd. Hiernaast is er volgens Pritchard een tendens merkbaar waarbij private belangenorganisaties als milieugroepen, gesteund door diepere Europese integratie, aan invloed winnen. De ontwikkeling die Pritchard ziet, kun je omschrijven als een ontwikkeling van interactie tussen uitsluitend staten naar een interactie waarbij staten nog steeds een coördinerende taak hebben maar als gevolg van externe ontwikkelingen steeds meer gefragmenteerd raken. Buiten het feit dat Waterbury een Afrikaanse casus bestudeert en Pritchard een Europese casus onderzoekt, is er dus een groot verschil tussen de analyse van Waterbury en die van Pritchard. Net als Waterbury en Pritchard geeft Disco aan dat de interactie bij transnationale rivierprojecten met name plaatsvindt tussen staten. Disco geeft echter ook aan dat de realisatie van een rivierproject alleen succesvol kan verlopen op het moment dat de staat een eenduidig belang heeft. Disco ziet de staat niet per definitie als één actor met één belang. Staten zullen eerst intern overeenstemming moeten bereiken over het doel, de realisatie van een transnationaal rivierproject, met andere belangengroepen zoals decentrale overheden en private organisaties voordat zij extern, met de andere staat, tot overeenstemming kunnen komen. Disco ziet dit proces om tot overeenstemming te komen als een 'prisoner's dilemma' waarbij staten aan de ene kant afhankelijk zijn van de interne belangengroepen en aan de andere kant van de acties van de andere staat die op haar beurt eigen interne belangengroepen heeft. Door deze ontwikkeling in de interactie ziet Disco een steeds grotere rol voor transnationale organisaties als de Europese Unie die als coördinator op kunnen treden bij transnationale rivierprojecten. In tegenstelling tot de andere drie auteurs verlaat Meijerink het uitgangspunt van de staat en richt zich op 'issue linkage' van verschillende actoren bij rivierprojecten.

Meijerink geeft aan dat realisatie van een rivierproject alleen mogelijk is door een uitruil waarbij alle belangengroepen tevreden worden gehouden en er een win-win-situatie ontstaat voor alle partijen. Waar de andere auteurs een top-down benadering hanteren, start Meijerink bij het verschil tussen private belangengroepen om het lange proces tot de realisatie van rivierprojecten en de verandering in beleid van de betrokken staten te verklaren. Meijerink ziet een ontwikkeling in de interactie bij rivierprojecten waarbij eerst op het laagste niveau overeenstemming wordt bereikt om vervolgens steeds een stap hoger te gaan op de onderhandelingsladder tot uiteindelijk op statelijk niveau overeenstemming is bereikt.

1.2.2 Conclusie

De vragen die in het debat rond het complexe proces van rivierprojecten binnen de watergeschiedenis centraal staan, betreffen de mate waarin verschillende publieke en private belangengroepen als actor worden aangemerkt bij de realisatie van rivierprojecten en hoe deze actoren interacteren om rivierprojecten te realiseren. In de Status Quaestionis komt naar voren dat de kernpublicaties focussen op een aantal actoren. Sommige auteurs richten zich op statelijke actoren terwijl andere juist specifiek kijken naar decentrale belangengroepen, transnationale organisaties of private actoren. Daarnaast wordt er in het debat onderscheid gemaakt in de mate waarin de interactie van de actoren zich ontwikkelt bij rivierprojecten. Sommige auteurs leggen de nadruk op economische of culturele factoren waardoor statelijke actoren hun belangen op een andere manier naar voren laten komen in de interactie. Andere auteurs zien juist dat er door externe of interne veerkracht meer verschillende actoren betrokken worden bij de besluitvorming rond rivierprojecten. In de kernpublicaties en het overkoepelende debat lijkt het nog te ontbreken aan een transnationale benadering om de ontwikkeling van de interactie bij rivierprojecten te onderzoeken. Het is hierdoor interessant om op zoek te gaan naar de interactie van de transnationale actoren, de publieke actoren en de private actoren om vervolgens te onderzoeken welke ontwikkeling deze interactie in de tijd doormaakt en welke gevolgen dit heeft voor de realisatie van rivierprojecten. In het vervolg van dit onderzoek zal ik mij hier op focussen en het rivierproject van de verdiepingen van de Schelde als casus gebruiken.

1.3 Verantwoording

Om er achter te komen hoe de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde zich heeft kunnen ontwikkelen, moet eerst vastgesteld worden welke partijen in politieke, economische of sociale zin betrokken zijn bij de verdiepingen van de Schelde. In de conclusie van de Status Quaestionis heb ik al aangegeven dat het hier transnationale organisatie, publieke actoren en private actoren betreft. In dit onderzoek naar de drie verdiepingen van de Schelde zal de nadruk komen te liggen op de betrokken transnationale organisaties; op Nederland, België, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, de provincie Zeeland en de provincie Zuid-Holland als publieke actoren; en op de havens van Antwerpen en Rotterdam, milieuorganisaties in Nederland en België en boeren belangenorganisaties in Nederland als private actoren.

De keuze om voor een analyse te kiezen met actoren op drie verschillende niveaus komt voort uit de wens die ik in dit onderzoek heb geformuleerd om naast een ontwikkeling in de tijd van de interactie tussen actoren, van de eerste verdieping in 1975 tot het verdrag aangaande de derde verdieping in 2005, ook een interactie te laten zien op verschillende 'niveaus' van actoren zodat zowel horizontale als verticale invloeden duidelijk aan het licht komen. Deze manier van onderzoek doen geeft mij de beste mogelijkheid om er achter te komen hoe de interactie zich heeft ontwikkeld bij de verdiepingen van de Schelde. Als beginjaar van mijn onderzoek heb ik 1975 gekozen omdat in dit jaar de eerste verdieping van de Schelde tot stand komt. 2005 heb ik als eindjaar gekozen omdat in dit jaar het Scheldeverdrag aangaande de derde verdieping van de Schelde wordt ondertekend. Door deze jaren als uitgangspunt te kiezen kan ik een goed overzicht krijgen van het proces naar de akkoorden over de drie verdiepingen. De nadruk zal op het proces liggen om tot de akkoorden en verdragen te komen. Ik zal slechts ingaan op de uitvoering van de akkoorden en verdragen op het moment dat dit relevant is voor de ontwikkeling van de interactie bij een van de drie verdiepingen van de Schelde. Om tot een goede beantwoording van mijn hoofdvraag te komen, heb ik gekozen om zowel primair als secundair bronmateriaal te gebruiken. Als primair bronmateriaal beschouw ik de bronnen die ik tijdens mijn bezoek aan de archieven van Rotterdam, Antwerpen en de Provincie Zeeland heb gevonden. Het primaire bronmateriaal in dit onderzoek dient ter verklaring van de (strategische) keuzes van actoren in de interactie. De combinatie van het primaire en secundaire bronmateriaal zorgt ervoor dat ik een goed beeld van de ontwikkeling van de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde in de periode 1975-2005 kan geven. Ik heb ervoor gekozen om de media niet mee te nemen in mijn onderzoek. Beïnvloeding door publieke opinie is lastig te duiden en vergt uitvoerig onderzoek. Dit past gezien de gestelde eisen voor dit onderzoek niet meer naast het al gebruikte materiaal.

2. Historische Context

De Schelde is gedurende lange tijd een bron van conflict en strijd geweest tussen landen. Jurist Eric van Hooydonk beschrijft in zijn overzichtswerk 'Strijd om de stroom' het politieke conflict rond de Schelde vanaf het moment dat Julius Caesar in 57 voor Christus de Scheldestammen aanviel.¹⁷ In dit hoofdstuk beschrijf ik de historische context van de Scheldeproblematiek die voor dit onderzoek van belang is. Hoewel het als historicus verleidelijk is de hele geschiedenis van de Scheldekwestie weer te geven, beperk ik de context tot de periode 1839-1975. Het jaar 1839 is hierbij als beginpunt gekozen, omdat in dit jaar het Scheidingsverdrag werd getekend waardoor Nederland en de Belgische staat onafhankelijk werden en Nederland en België in hun huidige vorm gingen bestaan. Dit is ook het moment geweest dat de Schelde een grensrivier tussen Nederland en België werd en het moment waarop beide landen deels soevereiniteit verwierven over de Schelde met alle gevolgen van dien.

2.1 Het Scheidingsverdrag

Na het uitbreken van het oproer in Brussel, dat uitgroeide tot een nationale opstand in 1830, het binnenvallen van Nederlandse troepen onder leiding van koning Willem I, en de tussenkomst van te hulp gesnelde Franse troepen waren de verhoudingen tussen Noord en Zuid verslechterd. Nederland was verbitterd vanwege het uiteenvallen van het koninkrijk en het lot van België lag in zeer veel opzichten in handen van de grote mogendheden Frankrijk en Groot-Brittannië. Al snel werd duidelijk dat de nieuwe autonome staat België moeite had zich op eigen kracht te handhaven tussen Nederland en de grote mogendheden. Er werden verschillende onderhandelingsrondes gehouden waarbij de belangrijkste twistpunten de soevereiniteit over Limburg, Luxemburg en de Scheldevaart waren. De Belgische staat aasde vooral op zeggenschap over Zeeuws-Vlaanderen. Dit was belangrijk om niet van de Nederlanders afhankelijk te zijn met betrekking tot de Scheldevaart.¹⁸

In 1839 kwam er duidelijkheid door middel van het Scheidingsverdrag, dat werd getekend door Nederland en België onder toezicht van internationale mogendheden en een infanteriebataljon in en rond het Belgische parlement.¹⁹ In ruil voor de definitieve erkenning van de onafhankelijkheid van België moest de Belgische overheid afstand doen van Maastricht en Limburg. Bovendien werd de vrije Scheldevaart een illusie. België werd in het Scheidingsverdrag verplicht tol te betalen aan Nederland voor ieder schip dat via het Nederlandse deel van de Schelde de Antwerpse haven wilde bereiken.²⁰ De Scheldetol werd door de Antwerpse haven gezien als een sterk beperkende maatregel. Men was bang dat de Antwerpse haven niet verder zou kunnen groeien

¹⁷ Eric van Hooydonk, *Strijd om de stroom, een politieke geschiedenis van de Schelde* (Leuven, 2013) 19.

¹⁸ S.T. Bindoff, *The Scheldt question to 1839* (London, 1945) 219-226.

¹⁹ G. Deneckere, *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België 1831-1916* (Antwerpen, 1997) 66-67.

²⁰ 'Tractaat tusschen Nederland en de mogendheden tusschen Nederland en België van 19 april 1839', *Staatsblad* (1839) 26, 26-31.

omdat rederijen door de tol afgeschrikt zouden worden om naar de Antwerpse haven te gaan. De Belgische regering besloot hierop de tol te compenseren. Na een aantal jaren bleek de tol echter zwaar op de Belgische begroting te drukken waardoor er naar een andere oplossing voor het probleem gezocht moest worden. In 1863 werd de tol door België afgekocht van Nederland.²¹ Het eerste probleem in de Scheldekwestie na het Scheidingsverdrag was net opgelost toen het tweede probleem dat uit het Scheidingsverdrag voortvloeide, zich aandeed. Artikel negen van het Scheidingsverdrag, dat voorziet in de vaart en het onderhoud van de Schelde, was vaag geformuleerd. Hierdoor ontstond al snel onduidelijkheid met betrekking tot het onderhoud van de rivier waardoor er nieuwe spanningen ontstonden tussen Nederland en België. In het Scheidingsverdrag werd geformuleerd dat Nederland en België de benodigde werkzaamheden moesten verrichten op de Schelde om de scheepvaart zonder obstakels te kunnen doen plaatsvinden.²² Er werden echter geen concrete zaken vastgelegd in het verdrag over de timing, kosten en verdeelsleutel voor de werkzaamheden waardoor interpretatie vrijblijvend was. De interpretatie van het Scheidingsverdrag van 1839 speelt een rol bij de eerste verdieping van de Schelde zoals in het volgende hoofdstuk duidelijk wordt gemaakt.

2.2 Groei van de havenbedrijven

Vanaf de jaren '70 van de 19e eeuw gingen de werkzaamheden die voortvloeiden uit het Scheidingsverdrag voor het onderhoud van de Schelde een steeds grotere rol spelen door de sterke groei van de havens van Rotterdam en Antwerpen. Door de overgang van zeil- naar stoomvaart kwam er een explosie in de vrachtmarkt en in de hoeveelheid goederen die naar de havens werden vervoerd en verhandeld moesten worden. Naast de grotere hoeveelheid goederen die verwerkt moest worden, veranderde de functie van de havens. De havens van Rotterdam en Antwerpen werden steeds meer gezien als doorvoerhavens. De havens gingen een steeds grotere rol spelen in de economie en waren een belangrijke factor in de groei van de industrieën in Nederland en België. Vanwege de grotere rol die de havens van Antwerpen en Rotterdam gingen spelen voor de economieën van de twee landen werd een gunstige concurrentiepositie van de havens door de overheden aangemerkt als nationaal belang. De concurrentie kreeg daardoor een nieuwe dimensie en het belang van de staten raakte steeds meer verweven met dat van de havens.²³

²¹ C. Smit, *De Scheldekwestie* (Rotterdam, 1966) 44-47.

²² C. Gerretson, *De tusschenwateren 1839-1867, diplomatieke documenten verzameld en uitgegeven* (Haarlem, 1943) 1-5.

²³ Paul van de Laar, 'Port traffic in Rotterdam: the competitive edge of a Rhine-port (1880-1914)', in: Reginald Loyen, Erik Buyst en Greta Devos (red.), *Struggling for leadership: Antwerp-Rotterdam port competition between 1870-2000* (Leuven, 2003) 82-84.

De sterke groei van de hoeveelheid goederen in de havens van Antwerpen en Rotterdam leidde er toe dat de havens uitgebreid moesten worden. Zowel in Antwerpen als in Rotterdam gebeurde dit door de havens verder uit te bouwen. Nieuwe dokken werden geopend, zoals het Amerika- en Afrikadok in Antwerpen. De nieuwe dokken moesten zo worden gebouwd dat ze de steeds groter wordende schepen konden faciliteren. De stijging van het aantal goederen en het massale gebruik van stoomaandrijving op schepen had als gevolg dat de schepen steeds groter werden zodat ze meer goederen konden vervoeren. In deze periode kwam het probleem van de soevereiniteit over de Schelde opnieuw ter sprake. De haven van Antwerpen werd vanwege de toenemende diepgang van de schepen steeds meer geconfronteerd met de maritieme toegangsweg naar de haven, de Schelde. Door de geringe natuurlijke diepgang kon de haven van Antwerpen de grootste schepen niet ontvangen en verloor het de positie als grootste haven eerst aan Hamburg en later aan Rotterdam.²⁴ De verdieping van de Schelde werd aan het eind van de 19e eeuw van kapitaal belang gezien door de Antwerpse haven en later ook door de Belgische overheid. Om deze verdieping van de Schelde te verwezenlijken waren de Belgen, door de onduidelijkheid van het Scheidingsverdrag, afhankelijk van de bereidheid van de Nederlanders om mee te werken aan een verdieping.²⁵ Den Haag reageerde niet erg enthousiast op het Belgisch verzoek om de Schelde te verdiepen. De praktijk leerde dat België een slechte onderhandelingspositie had ten opzichte van Nederland en dat Nederland de belangen van de haven van Rotterdam wilde beschermen. De verdieping van de Schelde ten einde een betere toegankelijkheid en concurrentiepositie van de Antwerpse haven te faciliteren maakte de relatie tussen België en Nederland na de afscheiding niet beter.²⁶

2.3 Het Traktaat van 1925

Na de Eerste Wereldoorlog werd de sterke concurrentie tussen de havens van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg heviger. Rotterdam bleef de grootste haven, de haven van Antwerpen werd na de oorlog snel opgebouwd en uitgebreid en de haven van Hamburg had sterk te maken met de nadelige bepalingen in het Verdrag van Versailles. De haven van Antwerpen nam in deze periode de positie van een na grootste haven over van Hamburg. De toegankelijkheid van de haven van Antwerpen, die aan het begin van de 20e eeuw van kapitaal belang werd gezien, was nog steeds niet verbeterd. Er werd steeds meer aandacht geschonken aan baggerwerkzaamheden op de Schelde. Voor een structurele oplossing van het probleem hadden de Belgen de Nederlanders nog steeds nodig. De haven van Rotterdam gebruikte de slechte toegankelijkheid en de beperkte diepgang van de haven van Antwerpen om rederijen naar de Rotterdamse haven te lokken. Nederland werd

²⁴ Van de Laar, 'Port traffic in Rotterdam', 84.

²⁵ E. van Bogaert, 'De evolutie van de verdragsregelingen betreffende de Schelde', *Studia Diplomatica* (1978) 582-585.

²⁶ Smit, *De Scheldekwestie*, 50-52.

verweten de groei van de haven van Antwerpen te boycotten om de belangen van de haven van Rotterdam te beschermen.²⁷

In 1925 werden onderhandelingen gestart om duidelijkheid te scheppen over het onderhoud van de Schelde. De Nederlanders hanteerden een minimale interpretatie van het Scheidingsverdrag van 1839 en claimden dat zij zichzelf slechts verplicht zagen tot het onderhouden van de Schelde zoals de situatie in 1839 was. De Belgen interpreteerden het Scheidingsverdrag juist als een overeenkomst waarin de Nederlandse regering zichzelf had verplicht tot verregaand onderhoud van de Schelde. De onderhandelingen in 1925 moesten leiden tot een herziening van het Scheidingsverdrag, zodat het verschil in interpretatie werd weggenomen.²⁸ Initieel begonnen de onderhandelingen omdat de haven van Antwerpen toegang wilde tot de Rijn. Hiervoor zou een kanaal moeten worden gegraven op Nederlands grondgebied. In 1925 werd een akkoord gesloten tussen Nederland en België dat een aantal twistpunten oploste. De Schelde moest zo onderhouden worden dat deze voldeed aan de eisen die door de scheepvaart gesteld werden. Hierdoor verplichtte Nederland zich tot regelmatig onderhoud zonder dat België hier telkens overeenstemming over hoefde te bereiken met de Nederlandse overheid.²⁹ Het verdrag werd goedgekeurd door de Nederlandse Tweede Kamer, maar strandde in de Eerste Kamer vanwege een te grote aantasting van de soevereiniteit en de nadelige gevolgen voor de Rotterdamse haven.³⁰ De Belgische regering had grote kritiek op de Nederlandse handelswijze. Er was echter ook kritiek te horen uit Nederlandse hoek na afwijzing van het verdrag met België. De provincies Zeeland en Limburg morden dat de Nederlandse overheid alleen maar dacht aan het belang van de Rotterdamse haven. Dit terwijl het verdrag van 1925 juist voor economisch voordeel had kunnen zorgen in Limburg en Zeeland.³¹ In latere onderhandelingen wordt dit meegenomen zoals we zullen zien.

2.4 Verbeterde verhoudingen

De onderhandelingen over de verdieping van de Schelde werden tijdens de Duitse bezetting van beide landen tijdens de Tweede Wereldoorlog gestaakt. Nederland en België en de havens van Rotterdam en Antwerpen kwamen anders uit de strijd. Hoewel beide landen grote verliezen hadden

²⁷ Reginald Loyen, 'Port competition and the inertia of long-established custom: an analysis of post-war seaborne throughput', in: Ferry de Goey (ed.), *Comparative port history of Rotterdam and Antwerp (1880-2000), competition, cargo and costs* (Amsterdam, 2004) 102-105.

²⁸ Stephan Vanfraechem, *Goede nabuurschap, de waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002* (Gent, 2003) 10-11.

²⁹ Nationaal comité van actie tegen het verdrag met België, *Het gewijzigde verdrag met België, is aanvaarding thans mogelijk?* (Den Haag, 1926) 1-2.

³⁰ R.L. Schuurmsma, *Het onaannemelijk tractaat, het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie* (Groningen, 1975) 47-52.

³¹ Kamer van Koophandel en Fabrieken voor het district Maastricht en omstreken, *Maastricht en de herziening van het Nederlandsch-Belgisch verdrag* (Maastricht, 1932) 2-5.

geleden in de oorlog waren er grote verschillen in de status van de havens. De haven van Antwerpen werd door de geallieerden gebruikt als haven voor de bevoorrading van de troepen. Bij de bevrijding van Antwerpen hadden de Duitsers te weinig tijd om de haven en alle havenapparatuur te vernietigen, waardoor de haven in redelijke staat was na de oorlog. Dit in tegenstelling tot de haven van Rotterdam. Hier hadden de Duitse bezettingstroepen voldoende tijd om de installaties onklaar te maken en weinig meer achter te laten dan ruïnes van wat in het interbellum de grootste haven was. Door de grote vernielingen in Rotterdam en in andere omringende havens werd Antwerpen de belangrijkste doorvoerhaven na de Tweede Wereldoorlog.³² In de jaren '50 bleek echter dat de geringe vernielingen in Antwerpen geen voordeel op lange termijn hadden opgeleverd. Terwijl de haven van Rotterdam na de oorlog niet alles herbouwde, maar vernieuwde en met behulp van Marshall-gelden een moderne haven bouwde, moest Antwerpen het doen met de vooroorlogse apparatuur. In Antwerpse havenkringen keek men al snel angstig naar het florerende Rotterdamse havenbedrijf en zijn sterker wordende concurrentiepositie ten opzichte van Antwerpen. Om in de toekomst niet teveel achter te raken op de haven van Rotterdam waren grootschalige investeringen om te moderniseren nodig in Antwerpen.³³

Naast deze eisen voor modernisering bleven vooroorlogse gevoeligheden leven. De haven van Antwerpen wilde nog steeds betere maritieme toegankelijkheid over de Schelde en een verbinding tussen Schelde en Rijn. Na de Tweede Wereldoorlog gingen de onderhandelingen tussen Nederland en België verder, waar ze na het stuklopen van het Traktaat van 1925 in het interbellum gebleven waren. De betrekkingen tussen Nederland en België waren na de Tweede Wereldoorlog beter dan ervoor. De afscheiding van België drukte na de oorlog minder op de stemming. De samenwerking kwam op gang door het Verdrag van Rome en het Benelux-verdrag. Beide landen zagen de noodzaak om samen te werken. Er werd prioriteit gegeven aan de Scheldekwestie door de Antwerpse haven en de Belgische regering.³⁴ In 1949 werd een studiecmissie in het leven geroepen die de problematiek rond de zeehavens en waterwegen in de regio onder de loep moest nemen. Deze studiecmissie was een onderdeel van de in 1948 opgerichte Technische Schelde Commissie (TSC), die belast was met alle lopende en toekomstige studies naar de rivier de Schelde. De TSC werd samengesteld uit Belgische en Nederlandse ambtenaren en fungeerde onder wisselend voorzitterschap waarbij de voorzittersrol in handen was van het land waar op dat moment de

³² Reginald Loyen, 'Port competition and the inertia of long-established custom', 111-114.

³³ Frank Seberechts, 'Port and politics in Antwerp: a prudent approach', in: Reginald Loyen, Erik Buyst en Greta Devos (ed.), *Struggling for leadership: Antwerp-Rotterdam port competition between 1870-2000* (Leuven, 2003) 173-176.

³⁴ Eric van Hooydonk, 'Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief', in: Eric van Hooydonk (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen: de Schelde in de XXIste eeuw* (Antwerpen, 2002) 118-119.

vergadering plaatsvond.³⁵ De studiec commissie (1949-1951) en de onderhandelingscommissie (1951-1954) stonden onder leiding van de Belgische minister van Staat Frans van Cauwelaert en de Nederlandse oud-minister Max Steenberghe.³⁶

De onderhandelingen gingen over de verdieping van de Schelde voor schepen tot 2000 ton, de verbetering van het kanaal Gent-Terneuzen, en de verbetering van de verbinding tussen Schelde en Rijn. Ondanks de goede intenties waarmee Nederland en België aan de onderhandelingen begonnen, bleek de verdieping van de Schelde en de verbinding tussen Schelde en Rijn een struikelblok voor de Nederlandse regering. Dit vanwege de potentiële negatieve gevolgen voor de Rotterdamse haven.³⁷ Pas in 1963 werd een akkoord voorgelegd dat voldoende politieke rugdekking had. Voor het akkoord was echter alleen overeenstemming bereikt over de verbinding tussen Schelde en Rijn. Over de verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen door middel van verdieping van de Schelde werd geen akkoord gesloten.³⁸ Aan het eind van de jaren '60 liet België de wens om verdieping varen en agendeerde twee nieuwe projecten om de toegankelijkheid van de haven te verbeteren. Het kanaal van Bath, waarmee een scherpe bocht werd afgesneden in de Schelde, en de aanleg van het Baalhoekkanaal waardoor een nieuwe verbinding tussen Antwerpen en de Schelde tot stand werd gebracht. Nederland voelde er weinig voor om mee te werken aan de realisatie van de projecten zonder hier iets voor terug te krijgen. Halverwege de jaren '70 liet België de wens los om de twee bovenstaande projecten te realiseren en gaat zich weer focussen op de verdieping van de Schelde om de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te verbeteren. De TSC bleef in de tussentijd (technisch) onderzoek doen naar de beste manier om de bereikbaarheid van de Schelde te vergroten.³⁹

2.5 Conclusie

In de periode 1839-1975 is een ontwikkeling te zien van de verhouding tussen Nederland en België met betrekking tot de verdieping van de Schelde. Van het moment dat het Scheidingsverdrag werd getekend in 1839 tot ver in het interbellum waren de verhoudingen tussen Nederland en België stroef. Beide landen wilden het beste voor de eigen havens. Nederland verdedigde de belangen van de haven van Rotterdam in de bilaterale overleggen. Aangezien de Belgen de Nederlanders nodig hadden voor het verbeteren van de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen liepen

³⁵ Greta Devos, 'De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, een historische inleiding', in: Eric van Hooydonk (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, de Schelde in de XXIste eeuw* (Antwerpen, 2002) 23-24.

³⁶ Van Bogaert, 'De evolutie van de verdragsregelingen', 587-590.

³⁷ Smit, *De Scheldekwestie*, 111-116.

³⁸ *Ibidem*, 116-118.

³⁹ Jochem de Vries, Arjan Harbers en Femke Verwest, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen, leren van HSL-zuid, Schelde en Ijzeren Rijn* (Rotterdam, 2007) 94-95.

de onderhandelingen moeizaam. Nederland beschermde de eigen soevereiniteit over de Schelde en hiermee de belangen van de Rotterdamse haven tegen Antwerpse concurrentie. Pas na de Tweede Wereldoorlog lijkt er een constructievere samenwerking te ontstaan in de Benelux en door middel van het Verdrag van Rome. Ondanks de verbeterde verhoudingen tussen Nederland en België bleef de verdieping van de Schelde een heikel punt in de onderhandelingen waar tot halverwege de jaren '70 nog steeds geen overeenstemming over werd bereikt.

3. Op naar verdieping, de Schelde 1975-2005

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is het proces om rivierprojecten te realiseren in de Schelde lange tijd stroef verlopen tot in de jaren '70 de verhoudingen iets versoepelden en er langzaam vooruitgang lijkt te komen in de realisatie van de eerste verdieping van de Schelde. In dit hoofdstuk zal ik beschrijven hoe de realisatie van de eerste, de tweede en de derde verdieping van de Schelde tot stand zijn gekomen. Verder onderzoek ik wat de interactie was tussen de belangrijkste actoren bij de verdieping van de Schelde en kijk ik vervolgens wat voor een ontwikkeling hierin is op te merken. Ik zal de verdiepingen van de Schelde op chronologische volgorde behandelen zodat de ontwikkelingen tussen de eerste en de derde verdieping van de Schelde en de eventueel verschuivende belangen duidelijk naar voren komen.

3.1 De eerste verdieping, 1975

In paragraaf 2.4 is al kort naar voren gekomen dat de Antwerpse haven net als de Rotterdamse haven een groei doormaakte in de jaren '60 en '70. De haven van Antwerpen werd echter nog steeds beperkt door de geringe maritieme toegankelijkheid. De haven van Antwerpen was voor een groot deel afhankelijk van het getij door de beperkte diepgang van de Westerschelde. Toen er in de jaren '70 steeds meer grotere en diepere (container)schepen gingen varen werd de roep om een verbetering van de toegankelijkheid van de haven steeds groter. Bij de start van de onderhandelingen tussen Nederland en België over de eerste verdieping van de Schelde moest naast de overeenkomst op internationaal niveau ook een overeenkomst gesloten worden op nationaal niveau. Omdat de verdieping van de Westerschelde in eerste instantie alleen in het voordeel zou zijn van België als voorvechter van de belangen van de Antwerpse haven, zocht Nederland naar een manier om een overeenkomst met België ook aantrekkelijk te maken voor de Nederlanders zodat hier intern draagvlak voor gecreëerd kon worden. Op internationaal niveau gebruikte de Nederlandse overheid 'issue linkage', zoals beschreven in de publicatie van Sander Meijerink⁴⁰, om een akkoord te bereiken. De Nederlandse overheid greep in eerste instantie terug op het Schelde-Rijn verdrag dat op 23 april 1965 in werking trad. In dit verdrag werd België verplicht tot levering van zoet water aan de Nederlandse rivieren de Schelde en de Maas.⁴¹ Tot 1968 was er echter nog niets gedaan aan het nakomen van deze verplichting uit het Schelde-Rijn verdrag. Nederland stelde daarom het nakomen van deze verplichting als voorwaarde voor de Belgische wens tot verdieping van de Westerschelde. Intern was het in Nederland duidelijk dat de belangen van de Nederlandse overheid dezelfde waren als de belangen van de haven van Rotterdam. Dit is ook de reden voor de starre houding van de Nederlandse overheid die zich niet zomaar inliet met de Belgische wens voor

⁴⁰ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 848-849.

⁴¹ Belgisch Staatsblad, *Verdrag Schelde-Rijn verbinding* (1963) 4512-4514.

de verdieping van de Schelde. De haven van Rotterdam moest rekening houden met een verminderde concurrentiepositie ten opzichte van de haven van Antwerpen op het moment dat de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen verbeterd zou worden door de verdieping van de Westerschelde. Bij de eerste verdieping van de Westerschelde is het opvallend dat de focus van de haven van Rotterdam nog sterk gericht is op concurrentie met de havens van Antwerpen en Hamburg. Dit zal bij de tweede en derde verdieping langzaam veranderen naar een meer overzeese oriëntatie van de concurrentiepositie.⁴² De kritische houding van de haven van Rotterdam ten opzichte van de verdieping van de Schelde vinden we ook terug bij de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland die op dit moment eigenaar waren van de haven van Rotterdam.⁴³ In Nederland lijkt er dus eensgezindheid te zijn bij de onderhandelingen over de eerste verdieping van de Schelde. Als we echter iets dieper inzoomen op de interne verhoudingen in Nederland blijkt dit niet helemaal het geval te zijn. Ongeveer tegelijk met de onderhandelingen over de eerste verdieping van de Schelde ontstond in Nederland een beweging die steeds meer politieke steun wist te krijgen. Begin jaren '70 nam de maatschappelijke en politieke belangstelling voor het milieu toe en ontwikkelde zich een politiek en maatschappelijk invloedrijk milieunetwerk. Dit milieunetwerk werd onder andere gevormd door organisaties als de Vereniging Milieuhygiëne Zeeland en 'het Coördinatieorgaan voor natuur- landschap- en milieubescherming'. Gesteund door kleinere partijen als D'66, PPR en DS'70 en de provincie Zeeland zette de Nederlandse milieulobby natuurbehoud en milieunormen op de kaart bij de onderhandelingen over de eerste verdieping van de Schelde bij de Nederlandse overheid.⁴⁴ Uit de handelingen van de Tweede Kamer blijkt dat D'66, PPR en DS'70 sterk aandringen op de aanwezigheid van strenge milieunormen in het verdrag over de eerste verdieping vanwege 'informatie over de noodzaak van een bijzonder beheersregime in de Westerschelde'.⁴⁵ Het lijkt dat de milieuorganisaties hun belangen tijdens de eerste verdieping van de Schelde door hun contacten met volksvertegenwoordigers terug wilden laten komen. Hier zien we terug dat externe invloed kan bijdragen aan een ontwikkeling van de interactie. De provincie Zeeland en de milieulobby maakten zich ernstig zorgen dat het Nederlandse beleid ten aanzien van de verdieping van de Schelde teveel was gericht op de economische belangen van de haven van Rotterdam en te weinig rekening hield met de ecologische gevolgen van een verdieping. Dit had tot gevolg dat de Nederlandse overheid de onderhandelingen met grotere terughoudendheid voortzette terwijl het pakket aan eisen naast de waterkwaliteit van de Schelde en de Rijn werd uitgebreid met strenge

⁴² R. Loyen, 'Port competition and the inertia of long-established custom: an analysis of post-war seaborne throughput', in: F. de Goey (ed.), *Comparative port history of Rotterdam and Antwerp (1880-2000), competition, cargo and costs* (Amsterdam, 2004) 108-118.

⁴³ H. Stevens, *The institutional position of seaports, an international comparison* (Dordrecht, 2007) 62-64.

⁴⁴ A.F. Leemans en K. Geerts, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid* (Muiderberg, 1983) 190-193.

⁴⁵ Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1974-1975, 686-712.

milieunormen voor de Westerschelde.⁴⁶ Zonder de druk van milieuorganisaties waren de milieunormen misschien niet opgenomen in de onderhandelingen van Nederland met de Belgische overheid.

Terwijl de Nederlandse overheid zich bij de onderhandelingen over de eerste verdieping van de Westerschelde in eerste instantie vooral concentreerde op de economische belangen van de haven van Rotterdam, concentreerde de Belgische overheid zich met name op de economische belangen van de haven van Antwerpen. Het plan om de onderhandelingen te openen over een verdieping van de Schelde was grotendeels gestuurd door de haven van Antwerpen.⁴⁷ In tegenstelling tot de interne interactie in Nederland, waarbij er onenigheid was tussen de Nederlandse staat, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de haven van Rotterdam aan de ene kant en de provincie Zeeland en de milieulobby aan de andere kant, lagen de verhoudingen in België minder gecompliceerd. De belangen van de haven van Antwerpen en de gemeente Antwerpen, het Vlaams Gewest en de Belgische staat als eigenaar van de haven waren duidelijk. De concurrentiepositie van de haven van Antwerpen moest versterkt worden door de maritieme toegankelijkheid van de haven te verbeteren middels een verdieping van de Schelde. In tegenstelling tot de situatie in Nederland was er in België nog geen merkbare invloed van een milieulobby. Dit lijkt te komen doordat de milieueffecten van de verdieping van de Westerschelde in Nederland terecht zouden komen, aangezien de verdieping op Nederlands grondgebied zou worden uitgevoerd.⁴⁸ Net als in Nederland ontstond er ook interne verdeeldheid in België bij de onderhandelingen. Op het moment dat de Nederlandse eisen voor de eerste verdieping van de Schelde bekend werden gemaakt, namelijk verbetering van de waterkwaliteit van de Schelde en de Rijn en inachtneming van strenge milieunormen, kwam een golf van kritiek op de onderhandelingen van de Belgische overheid vanuit het Waals Gewest. De verbetering van de waterkwaliteit van de Maas, die de Nederlandse overheid als voorwaarde had gesteld voor de verdieping van de Schelde, zou uitgevoerd moeten worden in Wallonië. De Walen zouden de kosten dragen terwijl de Vlamingen de economische voordelen van de verdieping van de Schelde zouden ontvangen. De Walen werden geacht een aantal zoetwatermeren aan te leggen om garant te staan voor de levering van zoet water en een hogere waterkwaliteit in de Maas. Hiernaast kwam er Waalse kritiek op de strenge Nederlandse milieunormen die gelijkgeschakeld zouden worden met de Belgische.⁴⁹ Al met al werd dit als onaanvaardbaar gezien door het Waals Gewest waardoor er interne verdeeldheid ontstond in

⁴⁶ Leemans, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*, 196-200.

⁴⁷ S. Vanfraechem, *Goede nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002* (Gent, 2003) 19.

⁴⁸ J. de Vries, 'Breaking the deadlock: lessons from cross-border spatial projects in Flanders and the Netherlands', *disP: The Planning review* (2012) 44:172, 54.

⁴⁹ Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers (HKV), 1975-1976, 844.

België en de onderhandelingen tussen België en Nederland stroever werden.⁵⁰ Ondanks de interne verdeeldheid werd in 1975 een Ontwerpverdrag getekend. In Nederland werd het Ontwerpverdrag intern geaccepteerd. Milieuorganisaties hadden via nauwe contacten met parlementariërs van D'66, PPR en DS'70 bereikt dat strenge milieunormen als voorwaarde werden gesteld.⁵¹ De provincie Zeeland kreeg het voor elkaar dat er plaats gemaakt werd voor een industriegebied dat economisch voordeel op zou leveren voor de provincie. De Nederlandse overheid zag dat de kwaliteit van het water van de Schelde en de Maas werd opgenomen in het Ontwerpverdrag en dat de belangen van de haven van Rotterdam, onder andere door aanleg van het industrieterrein, veilig werden gesteld. In België kwam het verdrag als donderslag bij heldere hemel. De Belgische regering was niet tegemoet gekomen aan de eisen van de Walen. Ook het Vlaams Gewest en de Antwerpse haven waren niet tevreden omdat er een exclusief Nederlands industriegebied zou worden aangelegd dat niet ten goede zou komen van de Antwerpse haven.⁵² In de laatste fase van de onderhandelingen voor het Ontwerpverdrag van 1975 waren het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en de haven van Antwerpen niet betrokken bij de onderhandelingen door de Belgische overheid. Op het moment dat de Belgische overheid deze nieuwe interne golf van kritiek over zich heen kreeg, werd door de Belgische overheid gesuggereerd dat de Ontwerpverdragen slechts technische teksten bevatten en geen politieke verplichtingen schiepen. Dit alles tot grote verontwaardiging van de Nederlandse overheid. Het Ontwerpverdrag van 1975 werd door ambtenaren naar de prullenbak verwezen.⁵³ De onderhandelingen over de eerste verdieping van de Schelde werden vanaf dat moment tot vaststelling van het Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde in de jaren '90 niet meer op bilateraal niveau gevoerd. In plaats van het bilaterale overleg kwam er een grotere taak voor de Technische Schelde Commissie (TSC) die vanaf haar oprichting in 1948 onderzoek deed naar de ontwikkeling van de Schelde. Binnen de TSC werd in 1975 stilzwijgend alsnog besloten tot verdieping van de Schelde. De Nederlandse en Belgische ambtenaren in de TSC kwamen overeen dat de verdieping van de Schelde onder het internationaalrechtelijk beginsel van de toegankelijkheid van internationale rivieren zou vallen. Daardoor kon België medewerking van Nederland eisen 'naargelang de noodwendigheden van handel en scheepvaart'⁵⁴ Hieruit vloeit een verplichting voort voor Nederland om mee te werken aan een verdieping van de Schelde. In 1975 kwam een verdieping van de Schelde tot stand op basis van internationaal recht terwijl de onderhandelingen voor het sluiten van een Verdrag over de verdieping door Belgische interne onenigheid mislukte. Hieruit blijkt

⁵⁰ J. Pauwels, 'De Schelde- en Maasverdragen', *La Directive* (2000) 60, 82.

⁵¹ Archief Bond Beter Leefmilieu (BBL) Gert van Overstraeten 1975, Archiefnr: 293, 'kopie van brief van D66 lijst met grensoverschrijdende milieuproblemen.' (1975) 1676.

⁵² Vanfraechem, *Goede Nabuurschap?*, 26-27.

⁵³ *Ibidem*, 33-36.

⁵⁴ E. Suy en K. Wellens, 'Is het water tussen België en Nederland niet diep genoeg? Volkenrechtelijke aspecten van de verdieping van de Schelde.', *Rechtskundig Weekblad* (1999) 17, 559.

een discrepantie tussen het technische en het politieke aspect van de eerste verdieping van de Schelde. Politiek was het moeilijk om tot overeenstemming te komen met name door de positie die het Waals Gewest innam. Op het technisch vlak was al overeenstemming bereikt binnen de TSC. De TSC had immers de taak om een zo goed mogelijke oplossing voor te dragen voor de bereikbaarheid van de Schelde aan Nederland en België. Bij de eerste verdieping werd gevolg gegeven aan de technische overeenstemming met een beroep op een internationaalrechtelijk beginsel terwijl politieke overeenkomst niet mogelijk was. Bij de tweede en de derde verdieping zullen we zien dat de discrepantie tussen de overeenstemming op technisch gebied en het politieke gevolg wat hieraan gegeven werd, groter wordt. Het proces naar de verdieping van de Schelde werd daarmee complexer.

Bij de realisatie van de eerste verdieping van de Schelde vallen een aantal zaken op. Naast de bilaterale onderhandelingen kunnen we zien dat er ook onderhandelingen werden gevoerd op nationaal niveau. De posities die Nederland en België innamen, waren niet een op een terug te herleiden tot de belangen van interne actoren. Hoewel in Nederland de belangen van de haven van Rotterdam, de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de Nederlandse staat in elkaars verlengde lagen en de interactie tussen deze actoren beperkt was vanwege de overeenkomende belangen, was het ook duidelijk dat andere actoren als de provincie Zeeland en de milieulobby zich in eerste instantie niet konden vinden in de positie van de Nederlandse staat in de onderhandelingen. Hierbij kunnen we goed zien dat bij de eerste verdieping van de Schelde de positie van de centrale overheid niet per definitie de positie van een decentrale overheid hoeft te zijn. Hiernaast kunnen we in het geval van Nederland zien dat interne onenigheid kan leiden tot aanpassing van de onderhandelingsdoelen en 'issue linkage'.⁵⁵ Pas wanneer de houding van de provincie Zeeland en de milieulobby bekend waren, werden de Nederlandse onderhandelingsdoelen uitgebreid met strengere milieueisen en met de aanleg van een industriegebied in Zeeland. Voor dit onderdeel van de eerste verdieping is de publicatie van Pritchard relevant die aangeeft dat een onderhandelingspositie bij transnationale rivierprojecten gestimuleerd kan zijn door externe invloeden.⁵⁶ Dit zien we bij de eerste verdieping terug in de lobby van de milieuorganisaties om via D'66, PPR en DS'70 in de Tweede Kamer de milieunormen aan de orde te stellen. In België zien we ook dat er interne onenigheid bestaat over de onderhandelingen van de Belgische regering bij de verdieping van de Schelde. Hierbij voelden de Walen zich in de kou gezet omdat zij het idee hadden voor de kosten op te draaien zonder dat zij er iets voor terug kregen. Het is ook opvallend dat de Belgische staat, in tegenstelling tot de Nederlandse staat, de onderhandelingsdoelen niet

⁵⁵ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 862-863.

⁵⁶ Pritchard, *Confluence*, 198-201.

veranderde. De Belgische staat bleef bij een eerder geformuleerde onderhandelingspositie zonder de haven van Antwerpen, het Vlaams Gewest en het Waals Gewest te betrekken in de laatste fase van de onderhandelingen. De interne onenigheid werd niet opgelost waardoor een extern verdrag kon worden gesloten dat niet bevredigend was voor alle partijen. Bij de onderhandelingen over de eerste verdieping van de Schelde wordt al duidelijk hoe belangrijk de interactie tussen publieke en private actoren kan zijn. Naast de belangen in en de gevolgen van de interne en externe interactie bij de onderhandelingen voor een verdrag over de verdieping van de Schelde is het interessant om op te merken dat de verdieping van de Schelde uiteindelijk wel werd gerealiseerd. Je zou kunnen zeggen dat de eerste verdieping van de Schelde werd gerealiseerd doordat de TSC om de 'lastige' interactie van publieke en private actoren heen ging.

3.2 De tweede verdieping, 1984-1997

Na de realisatie van de eerste verdieping van de Schelde in 1975 werd al snel duidelijk dat deze verdieping niet genoeg zou zijn. Er was een nieuwe verdieping van de Schelde nodig om de nieuwste en grootste schepen toegang te verschaffen tot de haven van Antwerpen. Aan het begin van de jaren '80 veranderde de Nederlandse houding ten aanzien van een nieuwe verdieping van de Schelde. Terwijl de eerste verdieping tot stand kwam door Nederlandse acceptatie van een Belgisch beroep op het internationaal recht in de TSC werd de tweede verdieping door Nederland gezien als een speciaal project waarvoor aparte toestemming nodig was. In 1985 werd er daarom op verzoek van de Belgische regering een verklaring van goede wil getekend met de Nederlandse overheid waarin werd verklaard dat er nieuwe onderhandelingen zouden starten over de tweede verdieping van de Schelde en over de verbetering van de waterkwaliteit in de Maas.⁵⁷ Door de veranderde houding van de Nederlandse overheid, waardoor beroep op het internationaal recht niet meer gehonoreerd werd, waren nieuwe bilaterale onderhandelingen nodig. Net als in de jaren '70 zag de Nederlandse overheid weinig voordelen voor Nederland in de realisatie van een tweede verdieping van de Schelde. Om België toestemming te geven om de Schelde verder te verdiepen en de toegang tot de haven van Antwerpen te verbeteren wilde Nederland opnieuw garanties van België voor de verbetering van de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde. De TSC had intussen opdracht gekregen van beide overheden om een verkennende studie te verrichten naar de mogelijkheden voor en gevolgen van een tweede verdieping van de Schelde.⁵⁸

In eerste instantie lijkt de interactie over de tweede verdieping van de Schelde stroef maar overzichtelijk. Het nieuwe Belgische initiatief lijkt gestuurd te zijn vanuit de Antwerpse havenlobby.

⁵⁷ Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1985-1986, 19200 Intentieverklaring Schelde en Maas nr. 12. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

⁵⁸ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 96.

Uit correspondentie tussen de haven van Antwerpen en het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat de Antwerpse havenlobby een verdieping van de Schelde tot 11,6 meter 'niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk acht in het belang van de concurrentiepositie en het economisch gewin van het havenbedrijf'.⁵⁹ Bij de eerste verdieping van de Schelde hebben we al gezien dat de gemeente Antwerpen, het Vlaams Gewest en de Belgische overheid op één lijn zaten. Bij de tweede verdieping van de Schelde lijkt dit weer het geval te zijn. De Antwerpse haven had verdieping van de Schelde tot prioriteit gemaakt en werd hierin gesteund door de gemeente Antwerpen, het Vlaams Gewest en de Belgische staat. België had echter weer te maken met interne verdeeldheid bij de start van de onderhandelingen in 1985. Door de koppeling van de verdieping van de Schelde met de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde door de Nederlandse overheid kwamen de Walen wederom politiek in opstand. Sinds het Ontwerpverdrag van 1975 door interne verdeeldheid in de prullenbak verdween was er weinig veranderd in de onderhandelingsmethode van de Belgische overheid. Er werd, volgens de Walen, nog steeds te weinig rekening gehouden met een eerlijke verdeling van de kosten en baten van een verdieping van de Schelde. De Walen konden niet akkoord gaan met de voorwaarden die de Nederlandse overheid stelde ten aanzien van de verbetering van de waterkwaliteit. Aan het begin van de onderhandelingen stonden het Vlaams Gewest gesteund door de haven van Antwerpen tegenover het Waals Gewest.⁶⁰ Er kan gesteld worden dat door de koppeling die Nederland aanbracht in de onderhandelingen er een verdeel en heers politiek werd toegepast. Door de koppeling te maken met de verbetering van waterkwaliteit en strenge milieunormen, speelde Nederland de Belgen intern tegen elkaar uit. Daardoor kwam er op korte termijn geen verdieping van de Schelde en werden de onderhandelingen op de lange baan geschoven. Nederland kon zo de economische belangen van de haven van Rotterdam beschermen. Aan Nederlandse zijde lag de interactie in eerste instantie in lijn met de interactie die we hebben opgemerkt bij de eerste verdieping van de Schelde. Doordat de Nederlandse overheid een koppeling maakte tussen een tweede verdieping van de Schelde enerzijds en de waterkwaliteit van de Schelde en de Maas en strenge milieunormen anderzijds ontstond er geen grote interne verdeeldheid. De provincie Zeeland legde de prioriteiten weliswaar anders. Bij het Ontwerpverdrag rond de eerste verdieping was aanleg van een industrieterrein en economisch gewin de motivatie om akkoord te gaan, terwijl bij de tweede verdieping het ecologisch aspect prioriteit had.⁶¹ Ook de haven van Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zagen geen grote problemen. Intussen had de haven van Rotterdam een grote voorsprong opgebouwd en verschoof de focus van

⁵⁹ Archief van de stad Antwerpen, Jan Devroe: Verdieping Westerschelde programma '48 voet', 'briefwisseling haven Antwerpen/ministerie van Buitenlandse Zaken' (1986) 409#419.

⁶⁰ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 855.

⁶¹ Archief Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Directie Zeeland 1981-1990: Maas-Schelde overleg, 'Onderzoek subcommissie Westerschelde,'(1990) 99.

de concurrentie met de haven van Antwerpen naar die met de havens in Azië en de haven van Hamburg.⁶² De vlotte interactie naar de Nederlandse onderhandelingspositie werd bovendien ondersteund door een rapport van de TSC, dat in 1984 verscheen. Daarin staat dat 'de verdieping kan worden uitgevoerd zonder gevoelige aantasting van de ecologische waarde van de Westerschelde en zonder risico's voor bevolking en milieu te vergroten.'⁶³ De eerste fase van de onderhandelingen kende een goed voorbereid en intern eensgezind Nederland ten opzichte van een verdeeld België. Tot 1993 zorgde dit ervoor dat de onderhandelingen bleven steken. Belangrijk is op te merken dat Nederland en België in het begin van de jaren '90 al overeenstemming bereikten over de technische kant van het Verdrag. Het duurde echter tot 1993 voordat hier politiek gevolg aan werd gegeven.⁶⁴ Na publicatie van het rapport van de TSC zien we de discrepantie tussen het technische en politieke aspect van de onderhandelingen over de verdieping van de Schelde weer terug. In het begin van de jaren '90 was er overeenstemming over de verdieping van de Schelde binnen de TSC. Pas in 1995 werd het Verdrag getekend over de tweede verdieping. Dit zegt iets over de positie van de TSC in de onderhandelingen. De TSC voerde het onderzoek uit maar had geen politieke macht en bleef afhankelijk van een akkoord tussen de andere actoren die betrokken waren bij de verdieping van de Schelde, voordat de plannen van de TSC daadwerkelijk tot uitvoering konden komen.

In 1993 kwamen de onderhandelingen over een tweede verdieping van de Schelde in een stroomversnelling onder invloed van een tweetal factoren die leiden tot een verandering in de interactie. Op de eerste plaats werden de staatshervormingen in België afgerond die vanaf 1970 op de achtergrond meespeelden in het onderhandelingsproces. Op de tweede plaats werd in 1992 het Verdrag van Helsinki gesloten dat toezag op de bescherming en het gebruik van internationale waterlopen.

De staatshervormingen resulteerden in de vorming van een federale staat, waarbij de Belgische gewesten, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, eigen beslis- en internationale onderhandelingbevoegdheden kregen. Een direct gevolg van de afronding van de staatshervorming in 1993 was dat Nederland de onderhandelingen kon splitsen. Door de interne verdeeldheid in België kon Nederland de onderhandelingen op twee fronten gaan voeren. Aan de ene kant vonden er onderhandelingen plaats met het Vlaams Gewest over de verdieping van de Schelde. Aan de andere kant kon Nederland probleemgestuurde onderhandelingen voeren met de Walen rond de verbetering van de waterkwaliteit van de Schelde

⁶² H. Stevens, *The institutional position of seaports, an international comparison* (Dordrecht, 2007) 59-61.

⁶³ Technische Schelde Commissie (TSC), *Verdieping Westerschelde: studierapport programma '48 '43* (Antwerpen, 1984) 171-174.

⁶⁴ Pauwels, 'De Schelde- en Maasverdragen', 82-84.

en de Maas.⁶⁵ Hiernaast kon de Nederlandse overheid kijken hoe de Walen gecompenseerd konden worden voor de kosten die zij moesten maken om aan hun verplichtingen te voldoen.⁶⁶

In het Verdrag van Helsinki was opgenomen dat onderhandelingen over vervuiling en milieukwesties besproken moesten worden met alle staten die daar bij betrokken waren. Met betrokken staten worden in het Verdrag van Helsinki staten bedoeld die in het stroomgebied van de rivier liggen.⁶⁷ Voor de onderhandelingen rond de tweede verdieping van de Schelde betekende dit dat Frankrijk betrokken moest worden bij de onderhandelingen met betrekking tot de Nederlandse eis voor betere waterkwaliteit in de Schelde en de Maas. Er ontstond vanaf 1993 een verschuiving waarbij de onderhandelingen werden opgesplitst in bilaterale onderhandelingen over de verdieping van de Schelde en multilaterale onderhandelingen over de verbetering van de waterkwaliteit van de Schelde en de Maas. De multilaterale onderhandelingen kwamen relatief snel tot een einde. In 1994 tekenden Frankrijk, de drie Belgisch gewesten en Nederland de Verdragen van Charleville-Mézières voor de bescherming van de Maas en de Schelde tegen verontreiniging.⁶⁸

Als gevolg van het Verdrag van Helsinki stapte Nederland af van de 'issue linkage' van de verdieping van de Schelde met de verbetering van de kwaliteit van het water van de Maas en de Schelde. De discussie over de verdieping van de Schelde betrof nu een bilateraal overleg tussen het Vlaams Gewest en Nederland. De eerdere tegenwerking van de Walen bij een akkoord over de tweede verdieping van de Schelde was niet meer aan de orde omdat het Vlaams Gewest ook zonder het Waals Gewest internationale verdragen kon ondertekenen. In 1993 kwam er echter een nieuwe 'issue linkage' op de onderhandelingstafel waardoor de onderhandelingen wederom vertraagd werden. Er kwam, op Vlaams initiatief, een koppeling tussen de verdieping van de Schelde en de aanleg van de Hogesnelheidslijn (HSL) tussen Antwerpen en Rotterdam.⁶⁹ De koppeling van de HSL met de verdieping van de Schelde had tot gevolg dat de verhoudingen in de interactie sterk veranderden. In plaats van één akkoord over de verdieping van de Schelde moest er een 'samenhangend principe akkoord'⁷⁰ gesloten worden. Er kwam relatief snel overeenstemming over de verdieping van de Schelde. Nederland, het Vlaams Gewest en de interne actoren van beide overheden zaten technisch en politiek al redelijk op één lijn voor 1993. Het politieke knelpunt zat hem in de verbetering van het water van de Maas en de Schelde. Dit was inmiddels opgelost in

⁶⁵ Vanfraechem, *Goede nabuurschap?*, 69-74.

⁶⁶ HTK (1994-1995), 24041 Verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde nr.3 Memorie van Toelichting.

⁶⁷ United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), *Convention on the protection and use of transboundary watercourses and internationale lakeFs* (Helsinki, 1992). 269.

⁶⁸ Pauwels, 'De Schelde- en Maasverdragen', 83.

⁶⁹ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 99-100.

⁷⁰ Vanfraechem, *Goede nabuurschap?*, 108.

multilaterale verdragen. Het probleem bij het nieuwe verdrag over de verdieping van de Schelde zat in de koppeling met de HSL. Zowel in Vlaanderen als in Nederland ontstond er interne onenigheid over de aanleg van de HSL. Hieruit blijkt dat verandering in de 'issue linkage' kan leiden tot een verandering van de interactie. De gemeente Antwerpen en de Antwerpse haven waren tevreden met de nieuwe koppeling, aangezien zij zowel de gewenste verdieping van de Schelde kregen als een betere verbinding met een relatief nieuw afzetgebied.⁷¹ Uit correspondentie van de haven van Antwerpen met de Vlaamse regering blijkt dat zij wel vreesden voor een nieuwe lange onderhandeling door de koppeling.⁷² In Vlaanderen kwam de onenigheid echter vanuit een andere hoek. Na 1993 ontstond er een transnationale coalitie van milieuorganisaties die de maritieme toegang tot de haven van Antwerpen weliswaar belangrijk vonden maar de ecologische ontwikkeling van de Westerschelde nog hoger in het vaandel hadden staan. Deze transnationale coalitie bestond onder andere uit de Zeeuwse Milieu Federatie, die ook tijdens de eerste verdieping van de Schelde al aan invloed won in Nederland, de Internationale Schelde werkgroep, de Vlaamse Bond Beter Leefmilieu en Schelde zonder grenzen. De milieucoalitie won aan invloed bij Vlaamse en Nederlandse linkse politici en ging sommige boeken in als de grootste milieucoalitie ooit.⁷³ De grotere invloed van de milieucoalitie op politici lijkt enerzijds te komen door de samenwerking van de organisaties waardoor er een milieublok ontstond. Hierdoor werd een grotere lobby gecreëerd met een groter draagvlak waardoor politici eerder geneigd waren hier gehoor aan te geven.⁷⁴ Coalitievorming lijkt in het geval van de milieucoalitie en zoals we later zullen zien bij de boerencoalitie een rol te spelen in de ontwikkeling van de interactie bij de verdieping van de Schelde. Anderzijds lijkt er sprake van een kentering in de Nederlandse en Vlaamse politiek gestuurd vanuit de Europese milieunormen, waardoor het milieu steeds meer als prioriteit op de kaart werd gezet in het politieke klimaat.⁷⁵ De invloed van de milieucoalitie komt naar voren in de vernietiging van de milieuvergunningen voor de verdieping van de Westerschelde door de Nederlandse Raad van State in 1996. Naast dit nieuwe transnationale milieunetwerk verschoof de positie van de provincie Zeeland in de tweede fase van de onderhandelingen verder.⁷⁶ De nieuwe HSL zou aangelegd worden op Zeeuws grondgebied. De provincie Zeeland was bang alleen nadeel te ondervinden van dit aspect van het Verdrag over de verdieping van de Schelde en protesteerde tegen de aanleg van de HSL vanwege nadelige

⁷¹ Archief van de stad Antwerpen, Leo sr. Delwaide: Dossier Scheldeverdieping, 'briefwisseling havenbedrijf Antwerpen/Vlaams Gewest', (1995) 11#149.

⁷² Archief van de stad Antwerpen, Havenbedrijf Antwerpen: Watervedragten 1994-1995, 'brief van het havenbedrijf Antwerpen aan de minister-president van de Vlaamse regering, (1994) 48#29.

⁷³ Commissie Duivesteijn, *Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroot* (Den Haag, 2004) 83-86.

⁷⁴ Archief Bond Beter Leefmilieu (BBL) Gert van Overstraeten 1990, Archiefnmr: 293 'Aktieplan voor een propere Schelde met meer natuur', (1990) 1652.

⁷⁵ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 856-858.

⁷⁶ Archief Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Directie Zeeland 1985-1997, 'Jaarverslag inzake milieu-activiteiten 1995', (1995) 219.

consequenties voor het milieu en de leefomgeving. Ook de provincie Zeeland werd opgenomen in het transnationale milieunetwerk.⁷⁷

In Nederland lijkt de interne verdeeldheid bij de tweede verdieping van de Schelde groter dan bij de eerste verdieping. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de transnationale milieucoalitie gesteund door de provincie Zeeland; de Nederlandse staat die een akkoord bereikte over de verdieping van de Schelde ondanks de angst voor de economische gevolgen voor Nederland maar die intern struikelde over de aanleg van de HSL; en op de laatste plaats de haven van Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland die de aanleg van de HSL tot prioriteit maakten vanwege de verwachte economische groei die dit voor de haven op zou leveren.⁷⁸ De haven van Rotterdam was veel minder bezig met de economische consequenties van de verdieping voor de haven van Rotterdam dan de Nederlandse regering. De Nederlandse overheid was nog altijd relatief huiverig voor de economische gevolgen van de verdieping voor Nederland, ondanks het rapport van de TSC uit 1984 waarin was opgenomen dat Nederland geen directe nadelen zou ondervinden van de tweede verdieping.⁷⁹ Dit werd de Nederlandse regering sterk verweten door het Vlaams Gewest.⁸⁰ Er ontstond een beeldvorming waarbij het Vlaams Gewest niet overtuigd was van de constructieve intenties van de Nederlandse overheid, waardoor de interactie tussen de overheden met een negatieve connotatie werd voortgezet. Dit verschil in belangen komt ook terug in de correspondentie van de lobby van de haven van Rotterdam en de jaarverslagen van het havenbedrijf. Hieruit is op te maken dat men verdieping van de Schelde niet als prioriteit had aangemerkt en de lobby eerder richtte op realisatie van de HSL zoals eerder aangegeven.⁸¹ In januari 1995 werd ten slotte het verdrag voor de tweede verdieping van de Schelde getekend. Naast de verdieping van de Schelde werden er, onder invloed van de transnationale milieucoalitie, afspraken opgenomen in het verdrag over het opruimen van wrakken, het versterken van de oevers en herstelwerkzaamheden in verband met het verlies van natuurwaarden.⁸² Er werd bij het sluiten van het akkoord in 1995 alsnog besloten om de aanleg van de HSL los te koppelen van het akkoord over de verdieping van de Schelde. Het HSL dossier werd afzonderlijk behandeld. Het is nog niet na te gaan waarom de aanleg van de HSL alsnog wordt losgekoppeld. Feit is wel dat de Nederlandse

⁷⁷ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 858-860.

⁷⁸ Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'correspondentie Lobby/Havenbedrijf Rotterdam', (1995) 539-01b.

⁷⁹ Technische Schelde Commissie (TSC), *Verdieping Westerschelde: studierapport programma '48 '43* (Antwerpen, 1984) 174-176.

⁸⁰ Handelingen Vlaamse Raad (*HVR*) 1993-1994, 1606.

⁸¹ Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'correspondentie Lobby/Havenbedrijf Rotterdam', (1995) 539-01b.

⁸² HTK (1995-1996), 24451. Verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde nr. 1/2 Goedkeuring.

voorkeursplannen voor aanleg van de HSL in 1996 door het Nederlandse parlement en het Vlaams Gewest werden aangenomen.⁸³

Bij de interactie in de onderhandelingen voor de tweede verdieping van de Schelde is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar. Niet alleen veranderen de actoren die betrokken zijn bij de onderhandelingen voor de verdieping maar er werd door coalitievorming ook een transnationale dimensie toegevoegd. Tot 1993 was er in de interactie een voortzetting van de lijn van de interactie bij de eerste verdieping van de Schelde zichtbaar. Hoewel er technische overeenstemming was bereikt over de verdieping was er intern politieke onenigheid in België waarbij het Waals Gewest lijnrecht tegenover het Vlaams Gewest stond. In Nederland verschoof de prioriteit van een aantal actoren. Dit had in eerste instantie echter geen gevolgen voor de interne interactie in Nederland of voor de onderhandelingspositie van Nederland. Na het Verdrag van Helsinki en de afronding van de Belgische staatshervorming is er een keerpunt merkbaar in de interactie. Er ontstond een transnationale coalitie van milieuorganisaties gesteund door de provincie Zeeland en er is een invloed merkbaar van een transnationale organisatie, de Verenigde Naties, door het Verdrag van Helsinki. In het Verdrag van Helsinki werd immers afgesproken dat alle staten die in het stroomgebied van een rivier liggen, mee moeten praten over de waterkwaliteit in die rivier. Voor de onderhandelingen van de tweede verdieping van de Schelde betekende dit dat Nederland de koppeling met de waterkwaliteit in de Schelde en de Maas moest loslaten. Deze twee externe factoren hadden duidelijk invloed op de onderhandelingsposities van het Vlaams Gewest en Nederland.⁸⁴ De interactie vond op drie niveaus plaats. Binnen Nederland en het Vlaams Gewest afzonderlijk, tussen het Vlaams Gewest en Nederland en tussen het Vlaams Gewest, Nederland en de transnationale milieucoalitie die beide publieke actoren bewerkten. Bij de tweede verdieping van de Schelde waren dus meer en andere actoren betrokken, waardoor er een ontwikkeling merkbaar is in de interactie. Doordat er op transnationaal, bilateraal en nationaal niveau gesproken werd, waren de verhoudingen in de interactie niet altijd helder. Daardoor trad er onduidelijkheid op in de onderhandelingen en duurden deze langer en werden gecompliceerder. Teruggrijpend op de publicatie van Disco is hier een interactie merkbaar waarbij het voor actoren onduidelijk was hoe de verhoudingen lagen en waar de publieke en private actoren al dan niet baat bij hadden. Ik zou bij de tweede verdieping van de Schelde niet willen spreken van een 'prisoners dilemma' omdat er een duidelijke overeenkomst werd gesloten met merkbare invloeden van verschillende actoren. Ik denk wel dat de publicatie van Disco in die zin toepasbaar is dat de onderhandelingen werden geleid door de mogelijke voordelen die publieke en private actoren ten opzichte van elkaar konden vergaren.

⁸³ Vanfraechem, *Goede nabuurschap?*, 113.

⁸⁴ Pritchard, *Confluence*, 198-201.

Hiernaast lijkt dit onderdeel van de casus ook aan te tonen dat er een akkoord kan worden gesloten over een transnationaal rivierproject op het moment dat alle nationale actoren relatief op één lijn zitten zodat bilaterale onderhandelingen worden versimpeld.⁸⁵

3.3 De derde verdieping, 1998-2005

Snel nadat de onderhandelingen over de tweede verdieping van de Schelde in 1995 waren afgerond ontstond er een nieuwe Vlaamse wens om de verdieping van de Schelde uit te breiden. In 1998 kwam er een nieuw officieel verzoek van de Vlaamse regering aan het adres van de Nederlandse regering. Dit verzoek kwam op het moment dat de werkzaamheden voor de tweede verdieping van de Schelde nog niet waren afgerond. De werkzaamheden hadden grote vertraging opgelopen door de vernietiging van de milieuvergunning door de Nederlandse Raad van State en de onduidelijkheid die heerste bij de uitvoering van het project vanwege het ontbreken van een centrale projectorganisatie.⁸⁶ Hierdoor werd het project in stukken opgedeeld, waardoor er onduidelijkheid ontstond over de organisatie die verantwoordelijk was voor het project. We zien bij de uitvoering van de tweede verdieping van de Schelde duidelijk het probleem terug dat Waterbury schetst in zijn publicatie.⁸⁷

Door het stoeve verloop van de uitvoering van de tweede verdieping was de Nederlandse regering huiverig voor het direct sluiten van een overeenkomst voor een derde verdieping van de Schelde met het Vlaams Gewest. In overleg met het Vlaams Gewest werd op Nederlands verzoek besloten dat er voor de start van de onderhandelingen over een derde verdieping van de Schelde een lange termijnvisie moest komen over de ontwikkeling van de Schelde. Deze lange termijnvisie moest ontwikkeld worden door de TSC en was officieel bedoeld om de ontwikkeling van de Schelde in kaart te brengen zodat veiligheid tegen overstromingen gegarandeerd kon worden; de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen verbeterd kon worden; en de natuurlijkheid van het fysieke en ecologische systeem gewaarborgd kon worden. Het Nederlandse verzoek lijkt, net als bij eerdere verdiepingen, te zijn gestuurd door angst voor economisch nadeel en voor 'concurrentieverstoring' voor de haven van Rotterdam.⁸⁸ Direct na indiening van het Nederlandse verzoek en de acceptatie door het Vlaams Gewest kwam er kritiek op de ontwikkeling van de lange termijnvisie vanuit de haven van Antwerpen. De haven van Antwerpen en de gemeente Antwerpen spreken in correspondentie met het Vlaams Gewest over 'een vrees voor een oude vorm van

⁸⁵ Disco, 'From sea to shining sea', 261-282.

⁸⁶ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 98.

⁸⁷ Waterbury, *Hydropolitics*, 242-251.

⁸⁸ HTK (1998-1999), 24036. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, nr. 134 Brief van de minister van Verkeer & Waterstaat 12-16.

protectionisme door de Nederlandse overheid'.⁸⁹ De haven van Antwerpen en de gemeente Antwerpen bereikten via het Vlaams Gewest dat de lange termijn visie één jaar eerder dan gepland, in 2001, gepresenteerd moest worden door de TSC.⁹⁰ Bij de publicatie van het document in 2001 bleek de tekst van het document multi-interpretabel te zijn. De doelstellingen in het document zijn vlak geformuleerd waardoor het moeilijk was voor actoren om het niet eens te zijn met de doelen in de lange termijnvisie. In het document worden doelen geformuleerd als 'een gezond en dynamisch ecosysteem', 'maximale veiligheid' en 'optimale toegankelijkheid voor de Scheldehavens'.⁹¹ In het hoofdrapport van de TSC staat niet hoe deze doelen gerealiseerd moeten worden. Dit komt omdat het buiten de opdracht valt die zij hebben gekregen vanuit de Nederlandse overheid en het Vlaams Gewest, namelijk onderzoek doen naar de manier waarop de Schelde het best geconserveerd kan worden⁹². Dit had als resultaat dat het grootste deel van de publieke en private actoren hun belangen vertegenwoordigd zagen in het rapport. De mate waarin bijvoorbeeld doelen van de transnationale milieucoalitie uiteindelijk zullen worden gerealiseerd bij een derde verdieping van de Schelde bleef open en aan onderhandeling onderhevig. Het rapport van de TSC werd de leidraad in de interactie naar het verdrag over de derde verdieping van de Schelde, maar bemoeilijkte de onderhandelingen tegelijkertijd vanwege de grote interpretatieruimte van het document.

Uit het rapport van de TSC komen drie hoofdthema's naar voren op basis waarvan de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde gevoerd moesten worden. Op de eerste plaats stond, net als bij de eerste en tweede verdieping van de Schelde, de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen. Op de tweede plaats de veiligheid ten opzichte van het water in Nederland en Vlaanderen. Ten slotte de ecologische ontwikkeling van de Schelde.⁹³ In dit derde thema zien we Europese invloeden terug. Door implementatie van de Natura2000 regelgeving moesten negatieve gevolgen voor het milieu van verdieping in kaart worden gebracht en indien nodig gecompenseerd.⁹⁴ De EU bleef verder reactief betrokken bij het Verdrag over de derde verdieping van de Schelde. Zij keken pas naar het akkoord op het moment dat het al gesloten was. In tegenstelling tot de onderhandelingen naar de overeenkomst over een tweede verdieping van de Schelde werd bij de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde een projectdirectie aangesteld die de leiding nam in de onderhandelingen. Er wordt een Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium (ProSes) in het leven geroepen binnen de TSC die belast was

⁸⁹ Archief van de stad Antwerpen, Leo sr. Delwaide: Dossier Scheldeverdieping, 'briefwisseling havenbedrijf Antwerpen/Vlaams Gewest', (1999) 11#149.

⁹⁰ *Ibidem*, 11#149.

⁹¹ TSC, *Langetermijnvisie Schelde-estuarium, hoofdrapport* (2001) 69-80.

⁹² TSC, *Langetermijnvisie Schelde estuarium*, 85-96.

⁹³ *Ibidem*, 90-96.

⁹⁴ De Vries, 'Breaking the deadlock', 55.

met de ontwikkeling van een akkoord over een derde verdieping van de Schelde. Door het installeren van de ProSes verliep de interactie meer gestructureerd dan het geval was bij de eerste en tweede verdieping van de Schelde. De ProSes bestond uit Vlaamse en Nederlandse experts die onderzoeken uitvoerden naar milieueffecten, maatschappelijke kosten en baten en veiligheidsoverwegingen.⁹⁵ Hiernaast werden vertegenwoordigers van de haven van Antwerpen en Vlaamse en Nederlandse milieuorganisaties, als onderdeel van het transnationale milieunetwerk, uitgenodigd om mee te praten over het eindadvies van ProSes.⁹⁶ Dit overleg vond plaats bij het Overleg Adviserende Partijen (OAP). Opvallende afwezigen bij het overleg van ProSes waren de provincie Zeeland en de haven van Rotterdam. Voor de haven van Rotterdam lijkt dit een aantal redenen te hebben. Op de eerste plaats werd er door andere actoren verondersteld dat de Nederlandse overheid de belangen van de haven van Rotterdam behartigde en hierdoor soms zelfs protectionistisch overkwam. Op de tweede plaats blijkt uit correspondentie tussen de lobbyisten van het havenbedrijf Rotterdam en het bestuur van het havenbedrijf dat de prioriteiten van de haven anders lagen.⁹⁷ De prioriteit van de haven ging uit naar de ontwikkeling van Mainport Rotterdam en overzeese concurrentie waarbij vooral goede infrastructurele verbindingen met het achterland van belang waren, denk bijvoorbeeld aan de realisatie van de Betuweroute.⁹⁸ Bij de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde lijkt er dus een interessante discrepantie van belangen te zijn, waarbij de Nederlandse overheid de belangen van Rotterdam wilde behartigen ten opzichte van de haven van Antwerpen, terwijl de focus van de haven van Rotterdam niet op de haven van Antwerpen lag, maar op overzeese concurrentie en de ontwikkeling van Mainport Rotterdam. De situatie bij de provincie Zeeland lag anders, hier kom ik later op terug.

Ondanks het feit dat de haven van Rotterdam als grote concurrent voor de haven van Antwerpen niet werd betrokken bij het overleg binnen de ProSes bleken er nog steeds andere grote tegenstellingen te bestaan tussen deelnemende actoren. De gemeente Antwerpen en het havenbedrijf Antwerpen waren vooral gebrand op snelle realisatie van de verdieping van de Schelde. Doordat zij deze positie innamen in de onderhandelingen ontstond er een interactie waarbij er een verwijt kwam vanuit de transnationale milieucoalitie dat de haven van Antwerpen te weinig bezig was met de ecologische gevolgen van een verdieping. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de schadelijke gevolgen van een extra verdieping voor milieu en voor de vogel- en

⁹⁵ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 102-105.

⁹⁶ A. van Buuren en L. Gerrits, 'De derde verdieping van de Westerschelde, rekenen maar vooral veel praten', *Economienblad* (2005) 28, 11-13.

⁹⁷ Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'ontwikkeling masterplan mainport Rotterdam', (1999) 539-01a.

⁹⁸ Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'correspondentie Lobby/Havenbedrijf Rotterdam', (1999) 539-01b.

habitatrichtlijnen. In 2003 kwamen de eerste resultaten binnen van het onderzoek naar de effecten op het milieu van de tweede verdieping van de Schelde. Deze gaven aan dat de verdieping geen milieuschade heeft veroorzaakt.⁹⁹ Het is opvallend dat het transnationale milieunetwerk na publicatie van de resultaten de prioriteiten in de onderhandelingen verschoof naar gevolgen voor de vogel- en habitatrichtlijnen.¹⁰⁰ Doordat er volgens het onderzoek geen nadelige gevolgen waren voor het milieu verschoof de focus van het milieunetwerk naar een ander doel, te weten de vogel- en habitatrichtlijn. Hierbij lijkt het dat de realisatie van een doel een ontwikkeling van de interactie tot gevolg heeft. Naar mate de onderhandelingen binnen de ProSes vorderden, zocht het havenbedrijf van Antwerpen langzaam toenadering tot het milieunetwerk. Er werd overeengekomen dat het havenbedrijf Antwerpen de kosten van ernstige schade aan het milieu op zich zou nemen als er een oorzakelijk verband zou bestaan tussen de verdieping en de schade.¹⁰¹ Nadat de resultaten binnen waren gekomen over de effecten van de verdieping van de Schelde op het milieu, kwamen de resultaten binnen van het veiligheidsonderzoek en het onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten. Uit het veiligheidsonderzoek blijkt dat er geen verhoogde veiligheidsrisico's zijn voor Vlaanderen en Nederland. Dit aspect van de onderhandelingen werd dan ook snel afgedaan door de ProSes. Uit de maatschappelijke kosten en baten analyse komen echter wel resultaten naar voren die hebben geleid tot een versoepeling van de onderhandelingen. Ondanks de Nederlandse vrees voor negatieve economische gevolgen voor de haven van Rotterdam blijkt uit de analyse dat bedrijven in Zuid-Holland en Zeeland juist zouden profiteren van de verdieping van de Schelde. Zelfs tot een derde van de totale opbrengsten.¹⁰² Het grootste bezwaar van de Nederlandse overheid tegen de derde verdieping van de Schelde werd hierdoor uit de weg geruimd.

Zoals eerder aangegeven maakte de provincie Zeeland geen onderdeel uit van de OAP binnen de ProSes. De provincie Zeeland zou echter direct getroffen worden op het moment dat er besluiten genomen zouden worden over de derde verdieping van de Schelde. Het bestuur van de provincie Zeeland verkeerde bij de derde verdieping van de Schelde in een ambigue positie. Aan de ene kant zullen de Zeeuwen als onderdeel van milieucompensatie vanuit de vogel- en habitatrichtlijnen gewonnen grond moeten ontpolderen, waardoor Zeeuws grondgebied verloren zou gaan. Aan de andere kant zou volgens de maatschappelijke kosten en baten analyse, een aanzienlijk deel van het

⁹⁹ A. van Buuren, *Competente besluitvorming. Het managen van meervoudige kennis in besluitvormingsprocessen* (Den Haag, 2006) 25-32.

¹⁰⁰ Overleg Adviserende Partijen, *"Over de drempel", eindadvies van het Overleg Adviserende Partijen* (Brussel, 2004) 18-20.

¹⁰¹ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 110-112.

¹⁰² J. de Vries, 'Breaking the deadlock: lessons from cross-border spatial projects in Flanders and the Netherlands', *disP-The Planning Review* (2008) 44, 55.

economisch gewin in Zeeland terecht komen.¹⁰³ De ambigue positie van Zeeland resulteerde in een charmeoffensief van de haven van Antwerpen in de richting van de provincie Zeeland, waarbij intensief contact werd gezocht door de haven van Antwerpen om de provincie Zeeland op hun lijn te krijgen.¹⁰⁴ Uit correspondentie blijkt dat de haven van Antwerpen de provincie Zeeland wilde overtuigen van de goede (milieu) bedoelingen van de haven van Antwerpen. Bovendien probeerde de haven van Antwerpen te benadrukken dat de economische baten van de verdieping van de Schelde voor de provincie Zeeland op zouden wegen tegen de milieucompensatie.¹⁰⁵ Naast de interactie tussen de haven van Antwerpen en de provincie Zeeland spande de Nederlandse overheid zich ook in om de provincie Zeeland tevreden te stellen. Uiteindelijk wist de Nederlandse overheid Zeeland mee te krijgen door 100 miljoen euro toe te zeggen voor verbetering van de infrastructuur.¹⁰⁶ In 2004 verscheen het eindrapport van ProSes dat in 2005 door Nederland en het Vlaams Gewest werd ondertekend.¹⁰⁷ Hierbij werd besloten tot een derde verdieping van de Schelde en werden een aantal natuurontwikkelingsgebieden aangewezen om te voldoen aan de vogel- en habitatrichtlijn.¹⁰⁸ In vergelijking met de eerste en de tweede verdieping lijkt transnationale coördinatie van een rivierproject te zorgen voor een ontwikkeling in de interactie waardoor deze soepeler verloopt en er sneller overeenstemming wordt bereikt tijdens de onderhandelingen.

Bij de publicatie van het eindrapport en de ondertekening van het verdrag over de derde verdieping van de Schelde door het Vlaams Gewest en Nederland ontstond er echter protest van een relatief nieuwe coalitie. Doordat in de overeenkomst was opgenomen dat de provincie Zeeland moest zorgen voor natuurontwikkelingsgebieden en ontpoldering van bestaande landbouwgrond om te voldoen aan de vogel- en habitatrichtlijn, kwam er sterke reactieve kritiek op de overeenkomst vanuit de boeren in Zeeland.¹⁰⁹ De boerencoalitie voelde zich in de steek gelaten door de provincie Zeeland tijdens de onderhandelingen voor de derde verdieping van de Schelde en stond in hun standpunt lijnrecht tegenover het milieunetwerk. De boerencoalitie zette na de ondertekening van het Verdrag in 2005 een lobby op poten waarbij zij het Nederlandse parlement probeerden te overtuigen van de gevaren voor de veiligheid van ontpoldering van landbouwgrond. Op basis van deze interactie kwam het Verdrag over de derde verdieping van de Schelde niet door de Nederlandse

¹⁰³ J. Warner en A. van Buuren, 'Multi-stakeholder learning and fighting on the river Scheldt', *International Negotiation* (2009) 14, 431-434.

¹⁰⁴ Archief van de stad Antwerpen, Leo sr. Delwaide: Dossier Scheldeverdieping, 'briefwisseling havenbedrijf Antwerpen/Provincie Zeeland, (2004) 11#150.

¹⁰⁵ *Ibidem*, 11#150.

¹⁰⁶ De Vries, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen*, 112.

¹⁰⁷ Overleg Adviserende Partijen, "Over de drempel", *eindadvies van het Overleg Adviserende Partijen* (Brussel, 2004).

¹⁰⁸ Verdrag beleid en beheer, *Verdrag inzake samenwerking op het gebied van het beleid en beheer van het Schelde-estuarium* (2005) 4-10.

¹⁰⁹ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 858-859.

Tweede Kamer heen, tot woede van het Vlaams Gewest, de gemeente Antwerpen en de haven van Antwerpen.¹¹⁰ Zoals ik in de inleiding al heb aangegeven speelt de onenigheid over implementatie van het Verdrag aangaande de derde verdieping van de Schelde tot op de dag van vandaag.¹¹¹

De onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde kennen een duidelijke interactie onder de koepel van de ProSes als transnationale coördinator van het project. De posities van de gemeente Antwerpen, de haven van Antwerpen en het Vlaams Gewest blijven duidelijk. De prioriteit bleef een zo snel mogelijke verdieping van de Schelde. Het is hierbij wel opvallend dat er een verschuiving van de verhouding in de interactie lijkt plaats te vinden tijdens de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde. In tegenstelling tot de eerste en tweede verdieping lijkt de haven van Antwerpen actiever betrokken bij de onderhandelingen. De lobby van de haven van Antwerpen richtte zich niet alleen op de gemeente Antwerpen en het Vlaams Gewest maar bijvoorbeeld ook op de provincie Zeeland en het milieunetwerk. Een tweede verandering is merkbaar bij het milieunetwerk dat de prioriteiten verlegde van de milieueffecten naar de vogel- en habitatrichtlijn. Hierdoor werd de positie van het milieunetwerk moeilijker in te schatten voor de andere actoren. Misschien is dit ook deels de reden van de actieve houding van de haven van Antwerpen. Een ander opvallend kenmerk van de interactie bij de derde verdieping van de Schelde is de positie van de Nederlandse overheid in verhouding tot die van de haven van Rotterdam. Hier treedt een duidelijke contradictie op waarbij uit de interactie blijkt dat de Nederlandse overheid de belangen van de haven van Rotterdam verdedigde, wat remmend werkte op de onderhandelingen, terwijl de haven van Rotterdam de prioriteiten helemaal niet bij de verdieping van de Schelde had liggen. Een andere conclusie die getrokken kan worden bij dit onderdeel van de casus is dat een centrale coördinatie van een transnationaal rivierproject kan zorgen voor een vlottere realisatie van het project, zoals Waterbury beschrijft. Dit zien we terugkomen bij de coördinerende taak die de ProSes als onderdeel van de TSC kreeg. De rol van de TSC werd hierdoor uitgebreid. Het lijkt dat de actoren hadden geleerd van de onderhandelingen bij de vorige verdiepingen en probeerden het technische aspect met het politieke aspect te verenigen in de TSC zodat de besluitvorming sneller kon plaatsvinden. Hierbij was het echter wel belangrijk dat alle relevante actoren aan tafel zitten en proactief participeren. Bij de derde verdieping van de Schelde ontstonden achteraf problemen doordat de boerencoalitie niet voldoende bij de onderhandelingen werd betrokken en reactief

¹¹⁰ Van Buuren, *Competente besluitvorming*, 101.

¹¹¹ De boerencoalitie begint pas een rol te spelen aan het eind van mijn onderzoeksperiode in 2005. Vanwege de gevolgen die de interactie van deze coalitie heeft gehad, wil ik de boerencoalitie wel noemen. Graag had ik nog verder in willen gaan op deze actor, helaas ga ik mij dan in een te recente interactie begeven voor dit historisch onderzoek.

handelde waardoor de uitvoering van het Verdrag in de problemen kwam.¹¹² Met betrekking tot dit onderdeel van de casus is verder te concluderen dat 'issue linkage' als bevordering voor het sluiten van een overeenkomst, zoals Meijerink dit aangeeft, bij de derde verdieping van de Schelde niet op gaat. Er is weliswaar sprake van 'issue linkage' maar de opheffing van de koppeling van beleidsdoelen leidt er bij de derde verdieping van de Schelde juist toe dat de onderhandelingen minder gecompliceerd raken en er eerder overeenstemming komt.¹¹³ Ten slotte zien we dat de publicatie van Pritchard deels toepasbaar is op de derde verdieping van de Schelde. Door de forumfunctie van de ProSes ontstaat er een externe stimulans om tot een akkoord te komen waardoor de onderhandelingen sneller verlopen en de interactie wordt versoepeld.¹¹⁴

¹¹² Waterbury, *Hydropolitics*, 242-251.

¹¹³ Meijerink, 'Explaining continuity and change', 862-863.

¹¹⁴ Pritchard, *Confluence*, 196-201.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk geef ik een korte reflectie op het onderzoek. Ik laat zien wat de raakvlakken zijn met bestaande publicaties en hoe dit onderzoek bijdraagt aan het debat. Vervolgens zet ik het antwoord op mijn hoofdvraag uiteen. Hiernaast plaats ik het onderzoek over de ontwikkeling van de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde in de periode 1975-2005 in het debat. Ten slotte doe ik een aantal onderzoekssuggesties.

De rivier de Schelde is een bron van politieke coöperatie en conflict geweest sinds het begin van onze jaartelling. De verdieping van de Schelde is echter een van de grotere transnationale projecten van Nederland en België sinds het Scheidingsverdrag van 1839. Door de chronologische aanpak die in dit onderzoek is gehanteerd, wordt duidelijk hoe de drie verdiepingen van de Schelde in de periode 1975-2005 tot stand zijn gekomen en hoe de ontwikkeling is van de interactie die hier aan ten grondslag heeft gelegen. In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien dat de doelen van de betrokken private en publieke actoren deels hetzelfde blijven en deels door externe of interne invloeden veranderen. Daarnaast heb ik laten zien dat de betrokken actoren niet altijd hetzelfde optreden bij de onderhandelingen. Denk hierbij aan de milieuorganisaties die zich bij de tweede verdieping verenigen, waardoor een transnationaal milieunetwerk ontstaat met betrekking tot de onderhandelingen over de verdiepingen van de Schelde. Ondanks het feit dat de doelen van actoren vaak hetzelfde zijn, verandert positie in de interactie van deze actoren bij de onderhandelingen om hun doelen te bereiken. Het is duidelijk dat de interactie tussen actoren zich ontwikkelt bij de drie verdiepingen van de Schelde.

Stabiele actoren in de onderhandelingen over de verdieping van de Schelde zijn de haven van Antwerpen en de gemeente Antwerpen die bij elke onderhandeling hetzelfde belang vertegenwoordigen. Bij elk van de drie verdiepingen strijden zij voor een betere maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen en willen zij die zo snel mogelijk realiseren. In de interactie is er bij deze actoren echter wel een ontwikkeling merkbaar. Bij de eerste twee verdiepingen van de Schelde lijken de gemeente Antwerpen en de haven van Antwerpen zich in hun interactie te focussen op het Vlaams Gewest en de Belgische overheid, terwijl er bij de derde verdieping sprake is van interactie met de provincie Zeeland en het transnationale milieunetwerk om hun doelen zo snel mogelijk te realiseren. Andere stabiele actoren zijn de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de haven van Rotterdam. Het is duidelijk dat deze actoren de concurrentiepositie van Rotterdam als prioriteit hebben. Dit is overigens een overeenkomst met de positie van de Nederlandse staat. Anders dan de Nederlandse staat hebben deze actoren de verdieping van de Schelde en een verbeterde toegankelijkheid voor de haven van Antwerpen niet op

hun prioriteitenlijst. Bij deze actoren is een ontwikkeling merkbaar in de interactie waarbij zij de nadruk steeds meer leggen op overzeese concurrentie en de ontwikkeling van de mainport Rotterdam. Er is interactie met de Nederlandse overheid, deze heeft echter betrekking op de realisatie van eerder genoemde doelen. De positie van de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de haven van Rotterdam maakt dat de ontwikkeling van de interactie van de Nederlandse staat ambigue is. Uit de interactie blijkt dat de Nederlandse staat gedurende de onderhandeling over de drie verdiepingen van de Schelde steeds de economische belangen van Nederland, lees de haven van Rotterdam, probeert te beschermen ten opzichte van de haven van Antwerpen. Dit terwijl de haven van Rotterdam hier niet zo sterk mee bezig is. Doordat de Nederlandse staat deze economische belangen probeert te beschermen ontstaat er onduidelijkheid in de interactie waarbij Nederland 'issue linkage' gebruikt om zoveel mogelijk voordeel te halen uit de onderhandelingen. Hiernaast veranderen zij zo nu en dan van positie waardoor het proces naar verdieping van de Schelde vertraagt. In de interactie met andere actoren blijft de Nederlandse staat overigens stabiel. Naast de interactie met het Vlaams Gewest en de Belgische overheid interacteert de Nederlandse staat intern met private en decentrale publieke actoren zoals het milieunetwerk en later ook met transnationale organen als de ProSes. Ook bij de interactie met de provincie Zeeland is een ontwikkeling merkbaar. Het doel van de provincie Zeeland lijkt gedurende de onderhandelingen behoud van de provincie te zijn zonder nadelige gevolgen te ondervinden van de verdiepingen. Om dit doel te bereiken zie je een ontwikkeling in de interactie waarbij eerst aansluiting wordt gezocht bij het milieunetwerk om vervolgens in overleg te gaan met het havenbedrijf Antwerpen, de Nederlandse staat en de boerencoalitie. Ten slotte zien we een ontwikkeling in de interactie waarbij transnationale organen een grotere rol gaan spelen bij de onderhandelingen. Bij de eerste verdieping is er nauwelijks sprake van een transnationale invloed. Bij de tweede verdieping zien we de transnationale milieucoalitie ontstaan waardoor een nieuwe dimensie in de interactie ontstaat. Op weg naar de derde verdieping wordt de interactie naast het milieunetwerk beïnvloed door verdragen van de Verenigde Naties en regelgeving vanuit de EU. Hoewel er geen sprake is van directe interactie is er duidelijk externe invloed van de EU en de VN.

De vraag die blijft staan is onder invloed van welke factoren heeft die interactie zich ontwikkeld. Uit dit onderzoek komen zes, niet altijd nieuwe, theoretische oorzaken naar voren waaronder de interactie bij de drie verdiepingen van de Schelde zich heeft kunnen ontwikkelen. Ik heb hierbij een onderscheid gemaakt tussen oorzaken die vanuit de actor komen, interne oorzaken, en oorzaken die niet vanuit een actor komen, externe oorzaken. De interne oorzaken waardoor de interactie zich ontwikkelt bij transnationale rivierprojecten zijn beeldvorming, 'issue linkage' en het behoud of de verandering van doelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat beeldvorming, de manier waarop een actor naar een andere actor kijkt, een grote rol kan spelen in de manier waarop de interactie zich ontwikkelt. Een voorbeeld uit de casus hierbij is dat tijdens de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde het milieunetwerk de haven van Antwerpen beschuldigde uitsluitend oog te hebben voor een zo snel mogelijke realisatie van de verdieping van de Schelde zonder aan de consequenties voor het milieu te denken. Ondanks het feit dat dit inderdaad het doel van de haven van Antwerpen bleek te zijn, veranderde de interactie. De haven van Antwerpen ging immers direct de dialoog aan met het milieunetwerk waardoor een nieuwe interactie ontstond ten opzichte van vorige verdiepingen.

Een tweede interne oorzaak waardoor de interactie zich heeft kunnen ontwikkelen, is 'issue linkage'. Door de verdieping van de Schelde te koppelen aan andere vraagstukken zoals de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde kreeg de interactie aangaande de verdieping van de Schelde een nieuwe dimensie. Door een koppeling te maken werden nieuwe actoren betrokken bij de interactie, in casu het Waals Gewest, en veranderden de verhoudingen in de interactie tussen bestaande actoren. Er moest immers rekening worden gehouden met meer dan één beleidsterrein. Bij deze tweede oorzaak kan ik me aansluiten bij de publicatie van Meijerink die aangeeft dat transnationale rivierprojecten gerealiseerd kunnen worden door 'issue linkage' omdat de interactie tussen actoren zich hierdoor kan ontwikkelen en er mogelijkheden zijn een win-win-situatie te creëren.

Een derde interne oorzaak voor de ontwikkeling van de interactie is het behoud of de verandering van doelen van de actor. Op het moment dat een actor consistent is in de doelen die bereikt moeten worden ontstaat er duidelijkheid in de interactie. De doelen van de gemeente Antwerpen en de haven van Antwerpen waren bij de onderhandelingen over de drie verdiepingen van de Schelde duidelijk. Hierdoor ontstond een interactie met andere actoren waarbij iedereen wist wat de actoren wilden bereiken. Op het moment dat de doelen onduidelijk zijn, bijvoorbeeld bij de Nederlandse staat die verbetering van de waterkwaliteit propageerde, later milieunormen hoog in het vaandel had staan maar eigenlijk de economische belangen van de haven van Rotterdam verdedigde, ontstond er onzekerheid in de interactie waardoor de positie en interactie van actoren ten opzichte van elkaar veranderden.

De externe oorzaken die bijdragen aan de ontwikkeling van de interactie bij transnationale rivierprojecten zijn transnationale coördinatie, externe invloeden en coalitievorming.

De eerste externe oorzaak die bij kan dragen aan de ontwikkeling van de interactie is transnationale coördinatie van het rivierproject. Doordat er een forum wordt gecreëerd dat door één actor wordt gecoördineerd, worden verschillende actoren bij elkaar gebracht, waardoor er

duidelijkheid ontstaat bij actoren en waardoor actoren direct contact met elkaar hebben. De interactie speelt zich op dat moment af binnen het forum. In de casus zien we een groot verschil tussen de interactie bij de eerste verdieping, de tweede verdieping en de derde verdieping. Waar bij de eerste en tweede verdieping veel onduidelijkheid heerste en de interactie zich op veel verschillende niveaus afspeelde, zagen we door de forumfunctie van ProSes dat de onderhandelingen bij de derde verdieping van de Schelde een stuk soepeler verliepen, omdat een groot deel van de betrokken actoren bij elkaar kwam in de OAP. Transnationale coördinatie van een rivierproject kan dus leiden tot duidelijkheid en daarmee een ontwikkeling in de interactie veroorzaken. Bij deze eerste externe oorzaak kan ik mij aansluiten bij Waterbury en Disco die aangeven dat transnationale coördinatie van rivierprojecten onzekerheid wegneemt, waardoor de interactie tussen actoren soepeler kan verlopen. Hiernaast lijkt de bereidheid van actoren mee te werken groter te worden.

De tweede externe oorzaak voor de ontwikkeling van de interactie zijn externe invloeden. Externe invloeden kunnen de interactie tussen actoren veranderen. In de casus komt dit een aantal keren terug. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verschuiven van de focus van Nederland van de waterkwaliteit naar strenge milieunormen onder invloed van het milieunetwerk, waardoor de prioriteit in de interactie veranderde. Een ander voorbeeld van een externe invloed is de lobby van de Antwerpse haven en de Nederlandse staat in de richting van de provincie Zeeland, waardoor Zeeland alsnog akkoord ging met de derde verdieping van de Schelde. Door deze externe invloed ontstond er interactie met de haven van Antwerpen en de Nederlandse staat, terwijl de interactie met de milieucoalitie en de boerencoalitie verminderde. Bij de tweede externe oorzaak kan ik mij aansluiten bij de publicatie van Pritchard die aangeeft dat de interactie van actoren kan veranderen onder invloed van externe factoren bij transnationale rivierprojecten.

De derde en laatste externe oorzaak waardoor de interactie zich kan ontwikkelen bij transnationale rivierprojecten is coalitievorming. Op het moment dat de belangenorganisaties zich organiseren in een coalitie zie je een ontwikkeling in de interactie. In de casus zien we dit terug komen bij het milieunetwerk en de boerencoalitie. Op het moment dat er een transnationaal milieunetwerk werd gevormd, breidt de interactie vanuit de milieucoalitie zich uit naar beide staten en tijdens de derde verdieping tot andere private actoren als de haven van Antwerpen. Een ander voorbeeld hiervan is de boerencoalitie. In eerste instantie kregen de boeren weinig voet aan de grond in de provincie Zeeland vanwege een sterke milieucoalitie. Tijdens de onderhandelingen naar de derde verdieping van de Schelde ontstond er een boerencoalitie waarbij er een ontwikkeling in de interactie zichtbaar was en er onderhandelingen werden gevoerd met de Nederlandse staat die uiteindelijk zelfs leidden tot verwerping van het Verdrag door de Tweede Kamer.

De drie interne oorzaken en de drie externe oorzaken die ik heb kunnen formuleren op basis van mijn onderzoek brengen mij er toe dat ik mij, zoals hierboven beschreven, deels aan kan sluiten bij de vier publicaties die ik heb behandeld. Van de zes oorzaken die ik heb geformuleerd zijn er reeds vier uitvoerig behandeld in eerder onderzoek. De aanvulling die ik op basis van mijn onderzoek kan doen aan het debat is dat beeldvorming en coalitievorming ook een rol lijken te spelen bij de ontwikkeling van de interactie bij transnationale rivierprojecten. Deze twee factoren dragen mede bij aan de ontwikkeling van de interactie bij de verdieping van de Schelde in de periode 1975-2005. Om de precieze rol van beeldvorming en coalitievorming bij transnationale rivierprojecten duidelijk te krijgen is nog aanvullend onderzoek nodig. De casus van de verdieping van de Schelde kan hier in de toekomst een uitgangspunt voor zijn, gezien de recente politieke ontwikkelingen rond de uitvoering van het Verdrag van 2005.

Literatuur- en bronnenlijst

- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, *Uitspraak 201402491/1/R6 inzake ontpoldering Hertogin Hedwigepolder* (Den Haag, 2014).
- Badenoch, A. en Andreas Fickers (red.), *Europe materializing? Transnational infrastructures and the project of Europe* (New York, 2010).
- Belgisch Staatsblad, *Verdrag Schelde-Rijn verbinding* (1963) 4512-4514.
- Bindoff, S.T., *The Scheldt question to 1839* (London, 1945).
- Bogaert, E. van, 'De evolutie van de verdragsregelingen betreffende de Schelde', *Studia Diplomatica* (1978) 575-596.
- Buuren, A. van, en L. Gerrits, 'De derde verdieping van de Westerschelde, rekenen maar vooral veel praten', *Economenblad* (2005) 28, 10-13.
- Buuren, A. van, *Competente besluitvorming. Het managen van meervoudige kennis in besluitvormingsprocessen* (Den Haag, 2006).
- Commissie Duivesteijn, *Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroet* (Den Haag, 2004).
- Deneckere, G., *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België 1831-1916* (Antwerpen, 1997).
- Devos, G., 'De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, een historische inleiding', in: Eric van Hooydonk (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, de Schelde in de XXIste eeuw* (Antwerpen, 2002) 13-31.
- Disco, C., 'From sea to shining sea. Making ends meet on the Rhine and the Rhone.', in: Alexander Badenoch en Andreas Fickers (red.), *Europe materializing? Transnational infrastructures and the project of Europe* (New York, 2010) 255-285.
- Fischhendler, I., E. Feitelson en D. Eaton, 'The short-term and long-term ramifications of linkages involving natural resources: the US-Mexico transboundary water case', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, 633-650.
- Gerretson, C., *De tusschenwateren 1839-1867, diplomatieke documenten verzameld en uitgegeven* (Haarlem, 1943).
- Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers (HKV), 1975-1976, 844.
- Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1985-1986, 19200 Intentieverklaring Schelde en Maas nr. 12. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.
- Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1994-1995, 24041 Verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde nr.3. Memorie van Toelichting.
- Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1995-1996, 24451. Verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde nr. 1/2. Goedkeuring.
- Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1998-1999, 24036. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, nr. 134. Brief van de minister van Verkeer & Waterstaat.

Handelingen Tweede Kamer (*HTK*) 1974-1975, 686-712.

Handelingen Vlaamse Raad (*HVR*) 1993-1994, 1606.

Hooydonk, E. van, *Strijd om de stroom, een politieke geschiedenis van de Schelde* (Leuven, 2013).

Hooydonk, E. van, 'Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief', in: Eric van Hooydonk (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen: de Schelde in de XXIste eeuw* (Antwerpen, 2002) 91-367.

Kamer van Koophandel en Fabrieken voor het district Maastricht en omstreken, *Maastricht en de herziening van het Nederlandsch-Belgisch verdrag* (Maastricht, 1932).

Laar, P. van de, 'Port traffic in Rotterdam: the competitive edge of a Rhine-port (1880-1914)', in: Reginald Loyen, Erik Buyst en Greta Devos (red.), *Struggling for leadership: Antwerp-Rotterdam port competition between 1870-2000* (Leuven, 2003) 63-87.

Leemans, A.F. en K. Geerts, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid* (Muidersberg, 1983).

Loyen, R., 'Port competition and the inertia of long-established custom: an analysis of post-war seaborne throughput', in: Ferry de Goey (ed.), *Comparative port history of Rotterdam and Antwerp (1880-2000), competition, cargo and costs* (Amsterdam, 2004) 99-141.

Meijerink, Sander, 'Explaining continuity and change in international policies: issue linkage, venue change, and learning on policies for the river Scheldt estuary 1967-2005', *Environment and Planning A* (2008) 40, 848-866.

Nationaal comité van actie tegen het verdrag met België, *Het gewijzigde verdrag met België, is aanvaarding thans mogelijk?* (Den Haag, 1926).

Overleg Adviserende Partijen (*OAP*), *"Over de drempel", eindadvies van het Overleg Adviserende Partijen* (Brussel, 2004).

Pauwels, J., 'De Schelde- en Maasverdragen', *La Directive* (2000) 60, 81-92.

Pritchard, S.B., *Confluence, The nature of technology and the remaking of the Rhone* (London, 2011).

Schuursma, R.L., *Het onaannemelijk tractaat, het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie* (Groningen, 1975).

Seberechts, F., 'Port and politics in Antwerp: a prudent approach', in: Reginald Loyen, Erik Buyst en Greta Devos (ed.), *Struggling for leadership: Antwerp-Rotterdam port competition between 1870-2000* (Leuven, 2003) 171-179.

Smit, C., *De Scheldekwestie* (Rotterdam, 1966).

Stevens, H., *The institutional position of seaports, an international comparison* (Dordrecht, 2007).

Suy, E. en K. Wellens, 'Is het water tussen België en Nederland niet diep genoeg? Volkenrechtelijke aspecten van de verdieping van de Schelde.', *Rechtskundig Weekblad* (1999) 17, 553-559.

Technische Schelde Commissie (*TSC*), *Verdieping Westerschelde: studierapport programma '48 '43* (Antwerpen, 1984).

Technische Schelde Commissie (*TSC*), *Langetermijnvisie Schelde-estuarium, hoofdrapport* (2001).

- Tractaat tussen Nederland en de mogendheden tussen Nederland en België van 19 april 1839, *Staatsblad* (1839) 26.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), *Convention on the protection and use of transboundary watercourses and internationale lakes* (Helsinki, 1992).
- Vanfraechem, S., *Goede nabuurschap, de waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002* (Gent, 2003).
- Verdrag beleid en beheer, *Verdrag inzake samenwerking op het gebied van het beleid en beheer van het Schelde-estuarium* (2005).
- Vries, J. de, Arjan Harbers en Femke Verwest, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen, leren van HSL-zuid, Schelde en IJzeren Rijn* (Rotterdam, 2007).
- Vries, J. de, 'Breaking the deadlock: lessons from cross-border spatial projects in Flanders and the Netherlands', *disP: The Planning review* (2012) 44:172, 48-61.
- Warner, J., en A. van Buuren, 'Multi-stakeholder learning and fighting on the river Scheldt', *International Negotiation* (2009) 14, 419-440.
- Waterbury, J., *Hydropolitics of the Nile valley* (New York, 1979).

Bronnen

- Archief Bond Beter Leefmilieu (BBL) Gert van Overstraeten 1975, 'kopie van brief van D66 lijst met grensoverschrijdende milieuproblemen.', (1975) 293#1676.
- Archief van de stad Antwerpen, Jan Devroe: Verdieping Westerschelde programma '48 voet', 'briefwisseling haven Antwerpen/ministerie van Buitenlandse Zaken', (1986) 409#419.
- Archief van de stad Antwerpen, Leo sr. Delwaide: Dossier Scheldeverdieping, 'briefwisseling havenbedrijf Antwerpen/Vlaams Gewest', (1995) 11#149.
- Archief van de stad Antwerpen, Havenbedrijf Antwerpen: Waterverdragen 1994-1995, 'brief van het havenbedrijf Antwerpen aan de minister-president van de Vlaamse regering', (1994) 48#29.
- Archief van de stad Antwerpen, Leo sr. Delwaide: Dossier Scheldeverdieping, 'briefwisseling havenbedrijf Antwerpen/Provincie Zeeland', (2004) 11#150.
- Archief Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Directie Zeeland 1981-1990: Maas-Schelde overleg, 'Onderzoek subcommissie Westerschelde', (1990) 99.
- Archief Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Directie Zeeland 1985-1997, 'Jaarverslag inzake milieu-activiteiten 1995', (1995) 219.
- Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'correspondentie Lobby/Havenbedrijf Rotterdam', (1995) 539-01b.
- Stadsarchief Rotterdam, Dossier Scheldeverdieping, 'ontwikkeling masterplan mainport Rotterdam', (1999) 539-01a.