

Ontwikkelingsruimte in de Zuidwestelijke Delta

Een onderzoek naar twee casussen op projectniveau



Bart Begijn
Augustus 2011
Studentnummer: 281774

Begeleider: dr. M.W. van Buuren
Stagebegeleidster: Mevr. drs. L. de Jong

Master Bestuurskunde: specialisatie Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam
Programmabureau Zuidwestelijke Delta, Middelburg

Woord vooraf

Het afgelopen half jaar heb ik tijdens mijn stage uitgebreid kennis mogen maken met de dynamiek van de Zuidwestelijke Delta. Het is een periode geweest waar ik met veel plezier op terugkijk. Zowel de mensen die de drijvende kracht zijn achter deze thematiek alsmede de fysieke omgeving hebben mij de afgelopen tijd nog meer doen beseffen wat een uniek stukje Nederland de delta is. Ik kan dan ook gerust stellen dat water en de delta vanaf nu altijd een bijzondere interesse voor mij zullen blijven.

Deze ontdekkingsstocht heeft niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van een aantal mensen bij het Programmabureau. In de eerste plaats een woord van dank voor Loes de Jong. Loes, ik ben nog niemand tegengekomen die zo bevlogen, enthousiast en overtuigd was van dat waar jullie allemaal mee bezig zijn, het realiseren van een vitale, veilige en veerkrachtige delta. Je enthousiasme was aanstekelijk, en ik hoop jouw drijfveren later ook in mijn eigen werk net zo te kunnen ontplooiën als jij dat doet. Daarnaast een woord van dank voor Corniel van Leeuwen. Corniel, je scherpe analytische blik op mijn stukken, je nieuwe ideeën en je betrokkenheid bij het thema water als medestagiair bestuurskunde, maakten het voor mij een nog leukere en aangenamere tijd bij het Programmabureau dan het al was. Bovendien koester ik onze vriendschap.

Vanuit de Erasmus Universiteit ben ik bijgestaan door Arwin van Buuren als scriptiebegeleider. Arwin, voor mij ben jij het toppunt van analytisch vermogen; werkelijk achter elke zin wist jij weer een vervolgvraag te stellen waardoor ik soms even in de put dreigde te geraken en twijfelde of ik wel op de goede weg was met mijn thesis. Ik ben je zeer erkentelijk voor de feedback die je elke keer weer in je eigen drukke kalender wilde geven, waarbij ik altijd bij je terecht kon met vragen of opmerkingen. De opleiding bestuurskunde was een stuk minder interessant geweest bovendien zonder jouw bevlogen colleges over governance, klimaatadaptatie en de vervlochten overheid.

Verder een speciaal woord van dank voor de vele respondenten die ik heb mogen begroeten de afgelopen maanden ten behoeve van de te onderzoeken cases. 'Grond is emotie' en 'zeggenschap is emotie' zijn kreten die me altijd bij zullen blijven. Beste respondenten, jullie hebben me doen inzien dat bestuurskundig onderzoek in onze eigen krimpregio een waar feest is! Tot slot nog een woord van dank voor Jeanine Enter. Lieve Jeanine, je gaf me altijd weer de afleiding die ik nodig had, en kon me alles doen relativeren. Dank! Verder moet uiteraard de steun van mijn ouders niet worden vergeten. Na een eerdere studie gaven jullie me de kans en het vertrouwen om nog een opleiding te volgen, en wel degene waar ik altijd naar op zoek ben geweest.

Bart Begijn

Terneuzen, augustus 2011.

Samenvatting

In oktober 2010 is met het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ (UP) door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta een belangrijke stap gezet in het streven naar een delta die veilig, ecologisch veerkrachtig en economisch vitaal is. Met de beoogde acties uit het UP wordt de estuariene dynamiek vergroot, wat gevolgen heeft voor de gebruiksfuncties en de natuur in de delta. De kansen die de dynamiek biedt voor economie en ecologie moeten door middel van een ontwikkelingsvisie op de ruimte die ontstaat inzichtelijk voor de gebruikers in de delta worden gemaakt. Binnen deze ruimte, 'ontwikkelingsruimte', moeten de ecologische- en economische belangen op elkaar worden afgestemd. Het thema ontwikkelingsruimte staat centraal in deze thesis en gaat de komende jaren een belangrijke rol spelen. Het kabinet-Rutte (2010) legt immers de nadruk op het vergroten van de economische potentie, naast de andere pijlers veiligheid en economie.

Ontwikkelingsruimte wordt in dit onderzoek gezien als 'de gedeelde ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren over feiten, beelden en ambities kan worden ingevuld'. Er is sprake van overeenstemming, zodra er over een specifiek thema binnen een casus door een coalitie van actoren consensus is bereikt over de inhoud in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Deze overeenstemming moet worden gefaciliteerd door het hanteren van strategieën van de lokale actoren. Ook het Programmabureau van de Zuidwestelijke Delta heeft een viertal strategieën opgesteld die het komen tot ontwikkelingsruimte bevorderen. De eventueel bereikte overeenstemming is in eerste instantie overigens mentaal van aard; deze dient vervolgens nog fysiek in het plangebied te worden ingevuld. Aan de hand van twee ruimtelijke projecten binnen de zuidwestelijke delta, waarbinnen economie en ecologie met elkaar om voorrang strijden, is gekeken in hoeverre er mogelijkheden zijn voor actoren tot het bereiken van ontwikkelingsruimte. Daarbij ligt de nadruk op de ontwikkeling van de sporen, de strategieën die gehanteerd zijn door actoren binnen de sporen, en de mogelijkheden tot het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. Tevens moet het onderzoek inzicht bieden in hoeverre de strategieën van de lokale actoren aansluiten bij de strategieën van het Programmabureau, en of er mogelijkheden zijn voor aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd ten aanzien van de sporen dat het spoor van feitenvorming in grote mate bepalend is voor het verloop van de sporen van beeldvorming en wilsvorming. De trekkers van de projecten spelen hierin een belangrijke rol. De feiten die zij bij aanvang van het project aanleveren, worden door het merendeel van de actoren overgenomen en doorvertaald naar de beelden en ambities die zij hebben ten aanzien van het project. Wat daarbij opvalt, is dat er een grote unanimiteit bestaat onder (semi-)overheden, en dat belangengroeperingen de neiging hebben om hun eigen autonome sporen van feiten, beelden en ambities te volgen.

De strategieën die actoren hanteren om binnen de sporen tot consensus te komen, zijn zowel coöperatief als competitief van aard. Beide soorten kunnen een positieve en negatieve bijdrage

leveren aan het komen tot de uiteindelijke overeenstemming tussen actoren over een specifiek thema binnen de sporen waardoor mentale ontwikkelingsruimte kan worden bereikt. Op basis van de strategieën binnen de sporen, doen er zich binnen de casussen een aantal mogelijkheden voor waarbij coalities tussen actoren zijn gevormd die op basis van consensus over een specifiek thema in alle sporen tot overeenstemming zijn gekomen. Het gaat daarbij om coalities die bestaan uit enkel economische of een combinatie tussen economische en ecologische actoren. Deze coalities zorgen ervoor dat er combinaties kunnen worden gemaakt binnen de mentale gedeelde ruimte tussen economische of economische en ecologische actoren, op basis van overeenstemming binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming over een specifiek thema. Economie en ecologie kunnen binnen ruimtelijke projecten daarom met elkaar worden verbonden. Deze mentale ontwikkelingsruimte kan vervolgens fysiek worden ingevuld.

De strategieën van het Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 'slim samenwerken', 'compensatie', 'innovatie' en 'verduurzaming', sluiten allen bij één of meerdere coöperatieve strategieën van lokale actoren aan. Het Programmabureau houdt bij het faciliteren van ontwikkelingsruimte geen rekening met strategieën die een negatieve bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van ontwikkelingsruimte. Tevens zijn er een aantal strategieën van lokale actoren die op basis van de geanalyseerde casussen aantonen dat er mogelijkheden zijn tot aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleemstelling	10
1.2.1. Doelstelling.....	10
1.2.2. Vraagstelling.....	11
1.3. Relevantie	11
1.3.1. Programmabureau	11
1.3.2. Wetenschap.....	11
1.4. Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Complexe beleidsproblemen	13
2.2.1. Soorten beleidsproblemen	14
2.2.2. De complexe context van beleidsproblemen.....	15
2.3. Complexe besluitvorming	16
2.4. Het sporenmodel van Van Buuren.....	17
2.4.1. Feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.....	18
2.4.2. Overeenstemming	19
2.4.3. De strategieën binnen de sporen	20
2.4.3.1. Strategieën binnen het spoor van feitenvorming	20
2.4.3.2. Strategieën binnen het spoor van beeldvorming.....	21
2.4.3.3. Strategieën binnen het spoor van wilsvorming.....	22
2.5. Het Programmabureau Zuidwestelijke Delta en ontwikkelingsruimte.....	23
2.6. Conceptueel model	25

Hoofdstuk 3: Operationalisatie en methodologie.....	27
3.1. Inleiding	27
3.2. Operationalisatie	27
3.3. Methodologie.....	30
3.3.1. Onderzoeksstrategie	30
3.3.2. Onderzoeksmethoden	32
Hoofdstuk 4: Beschrijving cases en actoren.....	34
4.1. Inleiding	34
4.2. Casusbeschrijving en actoren N61.....	34
4.3. Casusbeschrijving en actoren Waterdunen	44
Hoofdstuk 5: Ontwikkeling van de sporen.....	53
5.1. Inleiding	53
5.2. Spoor van feitenvorming	53
5.2.1. Casus N61	53
5.2.2. Casus Waterdunen.....	57
5.3. Spoor van beeldvorming	60
5.3.1. Casus N61	61
5.3.2. Casus Waterdunen.....	64
5.4. Spoor van wilsvorming	67
5.4.1. Casus N61	67
5.4.2. Casus Waterdunen.....	70
5.5. Conclusie: mate van overeenstemming binnen de sporen	73
Hoofdstuk 6: Strategieën binnen de sporen	79
6.1. Inleiding	79
6.2. Strategieën binnen het spoor van feitenvorming	79
6.3. Strategieën binnen het spoor van beeldvorming.....	85
6.4. Strategieën binnen het spoor van wilsvorming	90
6.5. Conclusie	95
Hoofdstuk 7: Het Programmabureau en de strategieën voor ontwikkelingsruimte	98
7.1. Aansluiting strategieën lokale actoren bij strategieën Programmabureau	98
7.2. Aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau.....	99

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen.....	102
8.1. Conclusies	102
8.1.1. Betrokken actoren casussen N61 en Waterdunen.....	102
8.1.2. Feiten, beelden en ambities bij aanvang van de casussen	103
8.1.3. Ontwikkeling sporen met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte	103
8.1.4. Strategieën met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte	104
8.1.5. Overeenstemming met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte	104
8.2. Aanbevelingen	105
8.3. Reflectie	107
Literatuurlijst	109
Bijlagen	112
Bijlage 1: Respondentenlijst	112
Bijlage 2: Lijst geanalyseerde bronnen.....	113

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Aanleiding

In de geschiedenis van de zuidwestelijke delta heeft een voortdurende zoektocht plaatsgevonden naar een balans tussen veiligheid voor de mens, de dynamiek van het water en goede mogelijkheden voor de regionale economie. In die zoektocht is sinds de watersnoodramp van 1953 de nadruk sterk op veiligheid komen te liggen. Met dammen en hoge dijken is de dynamiek van het water buitengesloten, waar voornamelijk de veiligheid en economie van profiteerden. Het grote nadeel van deze ontstane balans is echter dat in de hierdoor ontstane stilstaande, zoete of zoute wateren de kwaliteit van het water sterk achteruit ging, met negatieve gevolgen voor recreatie, visserij en landbouw. Zo heeft het Volkerak-Zoommeer te maken met de blauwalgenproblematiek, en de Oosterschelde met de zogeheten 'zandhonger' (Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+, 2011).

In oktober 2010 is met het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ (vanaf hier: UP) door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta een belangrijke stap gezet in het streven om deze balans te herstellen door bij te dragen aan een delta die veilig, ecologisch veerkrachtig en economisch vitaal is. Dit is het ideaal voor de in de Stuurgroep betrokken provincies, waterschappen en ministeries voor de korte termijn met een doorwerking naar de middellange termijn. Met de realisatie van het UP wordt de visie zoals deze zich vanaf 2002 door de voorganger van de Stuurgroep, de Deltaraad, heeft ontwikkeld als gevolg van 'de schaduwkanten van de Deltawerken', vastgelegd en vertaald naar concrete acties.

In het UP worden de drie doelen klimaatbestendig en veilig, ecologisch veerkrachtig en economisch vitaal uitgewerkt in doelstellingen en concrete mijlpalen, projecten en maatregelen. Deze doelstellingen zijn onderverdeeld in twee sporen, de gebiedsprogramma's en deltathema's. In gebiedsprogramma's worden nationale wateropgaven, regionale watergerelateerde projecten, gebiedsontwikkelingen en kansen voor maatschappelijke sectoren door de Stuurgroep verenigd en onderverdeeld naar zeven afzonderlijke gebiedsprogramma's. Het tweede spoor dat het UP volgt zijn de deltathema's, onderwerpen die de hele Zuidwestelijke Delta aangaan en daarom onder de verantwoordelijkheid van de Stuurgroep vallen. De thema's zijn zoetwatervoorziening, ontwikkelingsruimte en kennisagenda (UP Zuidwestelijke Delta 2010-2015+, 2011).

Met de beoogde acties uit het UP wordt de estuariene dynamiek vergroot, wat gevolgen heeft voor de gebruiksfuncties en de natuur in de delta. De kansen die de dynamiek biedt voor economie en ecologie moeten door middel van een ontwikkelingsvisie op de ruimte die ontstaat inzichtelijk voor de gebruikers in de delta worden gemaakt. Binnen deze ruimte, 'ontwikkelingsruimte', moeten de ecologische- en economische belangen op elkaar worden afgestemd. Het thema ontwikkelingsruimte staat centraal in deze thesis en gaat de komende jaren een belangrijke rol spelen. Het kabinet-Rutte (2010) legt immers de nadruk op het vergroten van de economische potentie, naast de andere pijlers van het UP veiligheid en ecologie (Regeerakkoord, 2010). In dit kader is vanuit het Programmabureau het Team Ontwikkelingsruimte opgericht. Met ontwikkelingsruimte wordt door het Team bedoeld:

'De gedeelde ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren kan worden ingevuld'

De definitie zoals ik deze zal hanteren komt overeen met die van het Team Ontwikkelingsruimte, met als verschil dat in mijn onderzoek de overeenstemming tussen actoren voor het bereiken van ontwikkelingsruimte wordt bepaald door de consensus tussen actoren over alles in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Daarbij kan overeenstemming worden onderverdeeld in verschillende typen, namelijk door in de casussen onderscheid te maken tussen verschillende specifieke thema's in de sporen waarover door actoren overeenstemming moet worden bereikt. Indien over een specifiek thema binnen de drie sporen door actoren overeenstemming is bereikt, kunnen er binnen de mentale gedeelde ruimte combinaties tussen economie of ecologie of tussen de actoren in de sectoren onderling worden gemaakt en is ontwikkelingsruimte bereikt. De gedeelde mentale ruimte kan dan fysiek worden ingevuld in het plangebied.

Om het concept ontwikkelingsruimte nader te verhelderen is het zinvol om het begrip eerst systematisch te ontleden. Allereerst 'de gedeelde ruimte'. Dit begrip is in de eerste plaats mentaal van aard, waarbij het gaat om actoren die belangen hebben binnen een project. Het zit bij actoren in de hoofden hoe ze de ruimte binnen het plangebied van het ruimtelijk project willen invullen, en in hoeverre ze daarin willen meegaan met anderen. Om deze ruimte gezamenlijk in te vullen, moeten actoren via onderhandeling, overleg en andere vormen van interactie met elkaar in contact geraken over hoe deze invulling plaats dient te vinden. Hoe groter de bereidheid bij actoren, hoe meer kans op het bereiken van overeenstemming en ontwikkelingsruimte. Zodra er sprake is van consensus over de mentale gedeelde ruimte, kan deze ruimte fysiek worden ingevuld. Met fysieke ruimte wordt bedoeld de ruimte binnen het plangebied van het project. Dit vereist bereidheid om naar elkaar te luisteren, coalities en allianties te sluiten om gezamenlijk te voldoen aan van buitenaf opgelegde doelen zoals Natura2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en provinciale omgevingsplannen.

De gedeelde ruimte heeft betrekking op economie en ecologie, waartussen combinaties moeten worden gemaakt. Onder het 'maken van combinaties tussen economie en ecologie' moet worden verstaan de verbondenheid die kan ontstaan als gevolg van overeenstemming tussen een economische en ecologische actor, waardoor zowel economie als ecologie naast elkaar kunnen leven in een project. Het is ook mogelijk om combinaties te maken tussen actoren uit enkel de sector economie of ecologie, zodat deze actoren op basis van overeenstemming in een project verbonden zijn. Onder economie kan onder andere worden verstaan de recreatie, visserij, scheepvaart, toerisme, wonen en alle andere gebruiksfuncties binnen een project. Met ecologie wordt het water en de natuur bedoeld. Het verschilt per project in welke mate ecologie en economie aanwezig zijn.

De overeenstemming die noodzakelijk is voor het bereiken van ontwikkelingsruimte, vindt plaats binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Binnen deze sporen, die zich ontwikkelen gedurende de besluitvormingsprocessen van het project, gebruiken actoren strategieën om anderen te overtuigen van hun eigen feiten, beelden of ambities. Op deze manier beïnvloeden strategieën het proces. De mate waarin anderen worden overtuigd, bepaald de mate van overeenstemming en het bereiken van wel of geen ontwikkelingsruimte tussen actoren. Daarbij moet worden opgemerkt dat ontwikkelingsruimte in de meest ideale situatie wordt bereikt door

overeenstemming over feiten, beelden en ambities van alle actoren, maar ook tussen individuen onderling.

Binnen de Zuidwestelijke Delta zijn verschillende praktijkvoorbeelden aan te wijzen waar ontwikkelingsruimte succesvol is bereikt. Hierdoor is vanuit het Team de gedachte ontstaan dat het bereiken van ontwikkelingsruimte kan worden gefaciliteerd via innovatie, verduurzaming, slim samenwerken en compensatie. Op basis van verzamelde casuïstiek uit de Delta heeft het Team als doel om uiterlijk in 2012 tot een handelingsperspectief te komen dat direct toepasbaar is en ook doorkijkt naar de middellange en lange termijn. Met een handelingsperspectief worden de acties bedoeld die gebruikers binnen een gebied kunnen ondernemen wanneer er in de toekomst soortgelijke projecten als in de beschreven casuïstiek worden opgezet. Dit handelingsperspectief zal onder andere door de Stuurgroep worden benut om de ontwikkelingsruimte op de korte en lange termijn in de delta te versterken en te vergroten (Plan van Aanpak Team Ontwikkelingsruimte, 2011).

In dit onderzoek wil ik leren van praktijksituaties uit de Zuidwestelijke Delta waarin gestreefd werd door actoren om tot gedeelde ontwikkelingsruimte te komen. Door het analyseren van twee cases binnen de Delta hoop ik antwoord te kunnen geven op een aantal vragen waar het Team Ontwikkelingsruimte zich voor gesteld ziet. Hoe hebben de feiten, beelden en ambities van actoren zich ontwikkeld gedurende het besluitvormingsproces van ruimtelijke projecten, en is daarbij op basis van verschillende thema's binnen de sporen tot overeenstemming gekomen tussen actoren met betrekking tot het bereiken van ontwikkelingsruimte? Welke strategieën zijn daarbij door de actoren gebruikt, en sluiten deze aan bij de door het Team voorgestelde strategieën? Met dergelijke vragen ziet het Team zich geconfronteerd. In deze scriptie staan de feiten, beelden en ambities van actoren en de daarbij gehanteerde strategieën om tot overeenstemming te komen centraal.

1.2. Probleemstelling

1.2.1. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds is het mijn doel om met behulp van twee complexe ruimtelijke projecten uit de afgelopen twintig jaar binnen de Zuidwestelijke Delta, waar ecologie en economie een directe relatie hadden, in kaart te brengen hoe actoren gedurende besluitvormingsprocessen feiten, beelden en ambities ten aanzien van ontwikkelingsruimte hebben ontwikkeld. Het tweede doel van dit onderzoek hangt samen met de door de lokale actoren gehanteerde strategieën binnen de sporen. Het doel hierbij is om in kaart te brengen hoe de strategieën binnen de twee casussen zijn toegepast, en op basis van deze strategieën te kunnen zeggen hoe het Programmabureau het eventueel anders kan doen. Met deze inzichten wil ik een bijdrage leveren aan de kennis over hoe ontwikkelingsruimte binnen ruimtelijke projecten in de Zuidwestelijke Delta succesvol of minder succesvol kan worden bereikt.

1.2.2. Vraagstelling

Op basis van de doelstelling kan de volgende hoofdvraag voor het onderzoek worden geformuleerd:

Hoofdvraag:

'Hoe hebben de feiten, beelden en ambities van de betrokken actoren zich in de casussen Waterdunen en N61 met betrekking tot de mogelijkheden voor het bereiken van ontwikkelingsruimte gedurende het besluitvormingsproces ontwikkeld, en welke strategieën zijn daarbij door actoren gehanteerd om tot onderlinge overeenstemming te komen?'

Deelvragen:

- Wie zijn de betrokken actoren in de casussen Waterdunen en N61?
- Wat zijn de feiten, beelden en ambities van de betrokken actoren bij aanvang van het besluitvormingsproces met betrekking tot de mogelijkheden voor het bereiken van ontwikkelingsruimte?
- Hoe heeft het spoor van feitenvorming zich tussen de betrokken actoren gedurende het besluitvormingsproces ontwikkeld?
- Hoe heeft het spoor van beeldvorming zich tussen de betrokken actoren gedurende het besluitvormingsproces ontwikkeld?
- Hoe heeft het spoor van wilsvorming zich tussen de betrokken actoren gedurende het besluitvormingsproces ontwikkeld?
- Welke strategieën hebben de betrokken actoren gehanteerd om tot overeenstemming ten aanzien van feiten, beelden en ambities met betrekking tot ontwikkelingsruimte te komen?
- In hoeverre verschillen de door de actoren gehanteerde strategieën om tot overeenstemming ten aanzien van feiten, beelden en ambities te komen van de door het Team Ontwikkelingsruimte verwachte strategieën om tot ontwikkelingsruimte te komen?

1.3. Relevantie

1.3.1. Programmabureau

Voor het Programmabureau Zuidwestelijke Delta is het van belang dat er op basis van dit onderzoek een inzicht kan worden gegenereerd in de strategieën van lokale actoren binnen casussen in de Zuidwestelijke Delta. Met behulp van deze informatie kan worden geconcludeerd in hoeverre de strategieën van lokale actoren aansluiten bij de eigen strategieën van slim samenwerken, compensatie, innovatie en verduurzaming. Bovendien kunnen deze inzichten wellicht leiden tot een aanscherping en aanvulling van de eigen strategieën.

1.3.2. Wetenschap

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat ik een relatief onbekend terrein in de bestuurskunde inzichtelijk probeer te maken. Er zijn voor zover ik kan overzien geen empirische studies gedaan naar het specifieke thema 'ontwikkelingsruimte'. Wel is er genoeg onderzoek gedaan naar de afzonderlijke componenten van het thema, namelijk ruimtelijke besluitvorming, de sporen van feiten, beelden en ambities, en strategieën.

In de wetenschap heeft de hoeveelheid literatuur over ruimtelijke besluitvorming binnen complexe problemen de laatste jaren een vlucht genomen (o.a. Teisman, 1992; 1997; 2001; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998; Edelenbos, 2000; De Bruijn, Teisman, Edelenbos en Veeneman, 2004). In deze literatuur ligt de nadruk op het organiseren en laten verlopen van interactieprocessen tussen actoren met tegengestelde belangen, waarden en zienswijzen, om vervolgens te komen tot bevredigende resultaten voor belanghebbenden. Het proces staat in deze literatuur centraal. Om tot bevredigende resultaten voor belanghebbenden te komen speelt binnen het proces de inhoud een minstens zo belangrijke rol. Wanneer door actoren op basis van kennis van inhoud tot overeenstemming kan worden gekomen, verloopt het proces immers succesvol. Onder andere Van Hoesel (2005) en Van Buuren (2006) besteden hier in hun werk veel aandacht aan. In hun werken wordt ook gesproken over de strategieën die actoren kunnen gebruiken om tot overeenstemming te komen. Masterstudenten in de sociale wetenschappen hebben daar de laatste jaren met betrekking tot ruimtelijke besluitvormingsvraagstukken ook in toenemende mate aandacht aan besteed (o.a. Triou, 2007; Francke, 2010).

Hoewel er dus vanuit bestuurskundige hoek het een en ander is gepubliceerd over het proces van de koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming, sporen van feiten, beelden en ambities en strategieën, is er over het specifieke thema ontwikkelingsruimte nog weinig geschreven. Het is een thema dat gezien de huidige politieke tijdsgeest een steeds prominentere rol gaat spelen en daarom ook in de wetenschap vrij recent is. De overlap met andere (bestuurskundige) onderzoeken is daarom wat betreft het inhoudelijke onderwerp gering.

Naast het in kaart brengen van een relatief onbekend verschijnsel kan bestudering van ontwikkelingsruimte een bijdrage leveren aan het sporenmodel van Van Buuren (2006). De meerwaarde van dit onderzoek voor het sporenmodel is gelegen in de gehanteerde strategieën van actoren om op basis van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming tot overeenstemming ten aanzien van ontwikkelingsruimte te komen. Van Buuren hanteert namelijk louter strategieën die gericht zijn om te komen tot overeenstemming. Door aandacht te geven aan strategieën die niet gericht zijn op overeenstemming, levert dit onderzoek een bijdrage aan de kennis over het sporenmodel. Deze twee componenten kunnen mogelijk de basis vormen voor verder wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek.

1.4. Leeswijzer

In de eerstvolgende hoofdstukken worden eerst het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en de operationalisatie en methodologie (hoofdstuk 3) besproken. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de twee casussen en de belangrijkste actoren met de bijhorende dominante feiten, beelden en ambities bij aanvang van de projecten. In hoofdstuk 5 worden de feiten, beelden en ambities van de betrokken partijen gedurende de besluitvormingsprocessen geanalyseerd. Daarbij wordt eveneens bepaald op basis van de ontwikkeling van de sporen in hoeverre er sprake is van overeenstemming tussen actoren over specifieke thema's in de sporen. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de strategieën die door de betrokken partijen in de sporen zijn gehanteerd geanalyseerd, alsmede de bijdrage hiervan aan het bereiken van overeenstemming. In hoofdstuk 7 wordt gekeken in hoeverre de strategieën van de lokale actoren aansluiten bij de strategieën van het Programmabureau, en welke aanvullingen de strategieën van lokale actoren kunnen leveren aan de strategieën van het Programmabureau. In hoofdstuk 8 komen tenslotte de conclusies en de aanbevelingen aan de orde.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In het eerste hoofdstuk is aan de orde gekomen welke aspecten van ontwikkelingsruimte in het kader van dit onderzoek zullen worden onderzocht. Algemene begrippen als complexiteit, besluitvorming, het sporenmodel en strategieën moeten in het theoretisch kader worden uitgewerkt, zodat tot een theoretische bril voor de analyse van ruimtelijke projecten waarin ontwikkelingsruimte moet worden bereikt kan worden gekomen.

2.1. Inleiding

Veel ruimtelijke projecten waar de overheid zichzelf geconfronteerd mee ziet, zijn complex van aard. De complexiteit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat projecten te maken hebben met een veelvoud aan actoren en belangen binnen een complexe context. De complexiteit zorgt ervoor dat ontwikkelingsruimte binnen projecten moeilijk tot stand kan komen. Overeenstemming tussen actoren is vanwege de diversiteit aan belangen en standpunten gedurende besluitvormingsprocessen moeilijk te bereiken, waardoor de gedeelde ruimte voor combinaties te maken tussen economie en ecologie moeilijker kan worden ingevuld. Complexe beleidsproblemen staan in paragraaf 2.2 centraal. Het besluitvormingsproces dat deze problemen doormaken gedurende het beleidsproces is eveneens complex. In paragraaf 2.3 worden complexe besluitvormingsprocessen verder uitgediept. Binnen de besluitvorming staat in dit onderzoek de inhoud centraal, en meer specifiek de ontwikkeling van feiten, beelden en ambities van actoren gedurende de verschillende rondes van besluitvorming. De evolutie van feiten, beelden en ambities van actoren komt in paragraaf 2.4 door middel van het sporenmodel aan de orde (Van Buuren, 2006). Het ideaal van dit model is dat de inhoud van de afzonderlijke sporen uiteindelijk door onderlinge interactie tussen actoren zal leiden tot overeenstemming over de feiten, beelden en ambities. Deze overeenstemming binnen de sporen kan worden bereikt door middel van het toepassen van verschillende strategieën door actoren. De overeenstemming moet leiden tot ontwikkelingsruimte. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van zowel coöperatieve als competitieve strategieën. In paragraaf 2.5 worden de strategieën zoals het Team Ontwikkelingsruimte vanuit het Programmabureau Zuidwestelijke Delta ze voorstelt om indirect tot ontwikkelingsruimte te komen theoretisch uitgewerkt. Tenslotte zal in paragraaf 2.6 een conceptueel worden geschetst, waarin de samenhang tussen de theorie en de beleidspraktijk aan de orde zal komen.

2.2. Complexe beleidsproblemen

De eerste ronde in een beleidscyclus heeft betrekking op maatschappelijke problemen die worden vertaald in politieke problemen waarvoor een oplossing moet worden gezocht. Beleidsproblemen zijn geen 'objectief gegeven', maar sociaal geconstrueerde problemen die in vele soorten en maten aanwezig zijn (Bekkers, 2007:124). Voor het problematiseren van beleidsproblemen is lange tijd weinig aandacht geweest (o.a. Hoppe, 1989:3). Een beleidsprobleem kan volgens Hoogerwerf (1989:26) worden gezien als:

'Een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie'

Deze maatstaf hoeft echter niet te worden gezien als een objectief gegeven. De verschillende partijen kunnen immers allen een andere voorstelling hebben over de gewenste of verwachte situatie. Zo kunnen bijvoorbeeld burgers die aan zee wonen een andere maatstaf hanteren over het waterveiligheidsbeleid dan dat de overheid deze heeft, terwijl beide partijen ook een andere inschatting kunnen hebben van de bestaande en gewenste situatie over dit probleem. Een objectieve definitie over het waterveiligheidsbeleid kan in deze situatie niet worden gegeven. Dit geldt voor veel beleidsproblemen waarmee de overheid zichzelf ziet geconfronteerd (Bekkers, 2007: 124-125). Eén van de belangrijkste problemen rondom een beleidsprobleem is dat er bij partijen consensus ontbreekt over de kennis die nodig is om een bepaald probleem te begrijpen. Problemen kunnen te ingewikkeld zijn, de kennis bij betrokken partijen is onvolledig, of is er onderling verschil van mening over hoe een probleem daadwerkelijk in elkaar steekt. Verder kan het zo zijn dat de betrokken partijen verschillende maatstaven hanteren om bepaalde eisen te legitimeren. De consensus die ontbreekt over maatstaven zegt dan eveneens iets over de aard van beleidsproblemen (Hoppe, 1989:10 e.v.).

2.2.1. Soorten beleidsproblemen

Op basis van de zekerheid over kennis en de consensus over maatstaven onderscheidt Hoppe (1989) vier soorten beleidsproblemen die schematisch als volgt kunnen worden weergegeven:

Zekerheid over kennis/ Consensus over maatstaven	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Tabel 2.1: Soorten beleidsproblemen (Hoppe, 1989:11)

Problemen waarvan algemeen bekend is hoe ze in elkaar steken worden aangeduid als *getemde problemen*. Er is hierbij een grote consensus over maatstaven en een grote mate van zekere kennis over de bestaande situatie, de te verwachten situatie evenals het traject van een problematische bestaande situatie naar een gewenste toestand. Ze zijn 'getemd' vanwege de mogelijkheid tot volledige en gegarandeerde oplossing. Vandaar ook dat ze geen discussiepunt vormen in het publiek debat. Voorbeelden zijn waterverontreiniging en het beroep van arts (Hoppe, 1989:11).

De *(on)tembare wetenschappelijke problemen* worden gekenmerkt door een grote consensus over ethische maatstaven en een grote onzekerheid aan kennis. Er bestaat discussie over de kwaliteit van de kennis die in de discussie wordt ingebracht. Extra onderzoek kan de status van ontembaar probleem overhevelen naar een getemd probleem. Een voorbeeld kan zijn de jeugdcriminaliteit of de bestrijding van alcoholgebruik onder jongeren (Hoppe, 1989:11).

Bij *(on)tembare ethische problemen* wordt door partijen dezelfde kennis gedeeld over een probleem waarbij deze kennis ook als geldig en betrouwbaar wordt bestempeld, maar worden de maatstaven die moeten leiden tot consensus in twijfel getrokken. De onenigheid over consensus kan na verloop van tijd overslaan, vandaar de termen *tembaar* en *ontembaar*. Het publieke debat spitst zich vanwege de zekerheid aan kennis toe op de morele ethische maatstaven, zoals bijvoorbeeld in de discussie rondom het euthanasiedebat geldt (Hoppe, 1989:12).

Ongetemde politieke problemen bevatten zowel onzekerheid over kennis als over consensus. Deze

problemen zijn ongetemd, en worden in de wetenschap ook wel betiteld als *wicked problems* (o.a. Rittel & Webber, 1973; Koppenjan & Klijn, 2004) of *intractable policy controversies* (Schön & Rein, 1994; Engbersen, Vrooman & Snel, 1998; Korsten, 2002).

Wicked problems zijn op zichzelf staande problemen en uniek van aard. Dat verklaart ook dat er geen eenduidige oplossing voor is. Wicked problems worden gekenmerkt door een grote hoeveelheid actoren, belangen, onzekerheden, onderlinge afhankelijkheden, sociale complexiteit, wisselend gedrag en een langdurig proces (Rittel & Webber, 1973; Koppenjan & Klijn, 2004).

2.2.2. De complexe context van beleidsproblemen

De huidige ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet meer zo sterk gebonden aan bestaande planningsinstituten en regels. Ruimtelijke planning was traditioneel in handen van de Rijksoverheid, die door middel van een top-down of bottom-up benadering probeerde de ruimtelijke vraagstukken in goede banen te leiden. Globale en lokale ontwikkelingen zijn echter in een spagaat geraakt, en de traditionele structuren van ruimtelijk bestuur passen steeds minder op de waargenomen vraagstukken (Van Gils, 2005). In de huidige ruimtelijke vraagstukken spelen vaak veel verschillende partijen met verschillende belangen en percepties een rol, waarbij de betrokken partijen een sterke onderlinge afhankelijkheid vertonen. Wanneer ruimtelijke ontwikkelingen tot stand moeten worden gebracht dienen partijen rekening te houden met deze verwevenheid aan belangen. Een ruimtelijke ontwikkeling wordt dan ook gekenmerkt door een netwerk van partijen, dat van invloed is op de complexiteit van een vraagstuk. Onder een (beleids)netwerk kan volgens Heuvel (1998) worden verstaan:

'Een beleidsnetwerk bestaat uit een verzameling actoren, die bij een bepaald beleid betrokken zijn. Deze actoren onderhouden een min of meer duurzame relatie met elkaar en beschikken allen over bepaalde informatie en/of macht. Bovendien streven de verschillende actoren hun eigen doeleinden na en beschikken ze over in te zetten instrumenten. Alle actoren proberen zo goed mogelijk de eigen belangen te realiseren' (Heuvel, 1998: 35-36).

Binnen een netwerk is een brede variëteit aan partijen aanwezig: individuen, groepen en organisaties uit zowel het publieke als private domein. Individuen kunnen zowel burgers, klanten van bedrijven of leden van belangengroeperingen zijn. Groepen bestaan uit belangengroeperingen, maar ook uit projectgroepen of andersoortige 'teams', terwijl organisaties zowel publiek als privaat van aard kunnen zijn uit verschillende sectoren en geledingen. Individuen, groepen en organisaties vallen samen onder de noemer *actoren*. Actoren zijn sterk van elkaar afhankelijk, waarbij niet iedere actor even afhankelijk is van elkaar. Er kan duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen *kritieke actoren* en *niet-kritieke actoren* (Koppenjan & Klijn, 2004). Het onderscheid hierin is gelegen in het aantal en het belang van de hulpbronnen die een actor tot zijn beschikking heeft. Zo heeft een kritieke actor belangrijke hulpbronnen als financiële- en productiehulpbronnen tot zijn beschikking en is de vervangbaarheid hiervan gering. Een niet-kritieke actor zal daarentegen hulpbronnen van minder belang tot zijn beschikking hebben waarvan de vervangbaarheid hoog is.

Van een beleidsnetwerk met daarin stabiele relaties tussen actoren is voor de actuele ruimtelijke vraagstukken geen sprake. Vanwege de grote dynamiek en de sterke afhankelijkheid die er is tussen actoren in de samenleving, is het een illusie om te denken dat complexe ruimtelijke projecten waarin door een groot aantal actoren wordt gezocht naar ontwikkelingsruimte, opgelost kunnen worden

door de actoren onderling. De actoren zijn als gevolg van onder meer specialisatie en individualisatie overgeleverd aan bijvoorbeeld intermediairs, boundary spanners of andere bemiddelaars waardoor er sprake is van inter-organisatorische structuren. Deze toenemende individualisatie en specialisatie leiden er toe dat er steeds meer individuele actoren in de samenleving fungeren met bijhorende verschillende waarden die op hun beurt leiden tot een verschillende blik op problemen en oplossingen. Klijn (2008) redeneert dat overheden als gevolg van deze maatschappelijke tendensen overgeleverd zijn aan externen om complexe problemen als ruimtelijke vraagstukken op te lossen. De overheid is afhankelijk van anderen om haar beleidsdoelen op te lossen, wat ervoor zorgt dat het vertrouwen in de overheid tanende is. De maatschappelijke dynamiek heeft er verder voor gezorgd dat het aantal actoren dat inspraak eist in planvormingsprocessen is toegenomen (Klijn, 2007:46).

2.3. Complexe besluitvorming

De complexiteit waar beleidsproblemen zich mee geconfronteerd zien, heeft ook zijn weerslag op de besluitvorming. Teisman (2000) spreekt de verwachting uit dat in de netwerksamenleving als gevolg van een toenemende complexiteit ook de onzekerheid rondom het besluitvormingsproces zal toenemen. Deze onzekerheid kan men terug zien in een tweetal uitdagingen. Onderbouwing van besluiten en het mobiliseren van kwalitatief en gezaghebbende beleidsinformatie voor betrokken partijen die niet wordt betwist is er daar één van. Ook de uitdaging hoe betrokken partijen in gezamenlijkheid tot voor iedereen bevredigende uitkomsten komen vormt een belangrijke uitdaging (Van Buuren, 2006:5).

Op de vraag hoe met deze uitdagingen moet worden omgegaan, is het goed om te kijken naar wat de belangrijkste kenmerken van ruimtelijke besluitvorming zijn. De belangrijkste eigenschap van ruimtelijke besluitvorming is strijd. Strijd is er daarbij niet alleen over de te realiseren ruimtelijke functies, maar ook over de onderliggende wereldbeelden en normatieve opvattingen die betrokken partijen hebben. Daarbij worden de problemen op de voor de betrokken partijen meest gunstige manier geïnterpreteerd, met daarbij de passende oorzaken en mogelijke oplossingen. Strijd tussen actoren kan binnen het besluitvormingsproces nadelige gevolgen hebben voor de snelheid waarin het proces wordt uitgevoerd. De strijd tussen actoren kan volgens Koppenjan & Klijn (2004) leiden tot impasses binnen het besluitvormingsproces. Deze impasses kunnen ontstaan doordat actoren niet bereid zijn te investeren in het proces waardoor stagnatie ontstaat, of omdat er een conflict is waarbij actoren hun vetomacht gebruiken en er een blokkade kan optreden. Om deze impasses te doorbreken zijn er doorbraken nodig.

Onderhandeling en overleg zijn essentieel om strijd op te lossen. De onderlinge conflicterende wereldbeelden zorgen voor wederzijds onbegrip. Een breed gedragen compromis is daarom noodzakelijk om dergelijke kwesties op te lossen, maar ook dit kan niet afdoende werken wanneer onderliggende interpretatiekaders wezenlijk van elkaar verschillen. Het hanteren van intensieve dialogen kan hier een oplossing voor vormen (Van Buuren, 2006:6).

Met strijd, onderhandeling en overleg, argumentatie en overtuiging en het gezamenlijk zoeken naar overeenstemming worden de belangrijkste componenten van ruimtelijke besluitvorming genoemd. Een belangrijk instrument om tot gezamenlijke besluitvorming te komen is de rol van kennis. Kennis kan helpen om tot een gezamenlijke probleemdefinitie te komen of tot een gewenste oplossing. Maar toch is kennis een niet oncontroversieel middel om tot overeenstemming te komen. Het kan helpen om tot een gezamenlijke oplossing te komen, maar als het tegenzit, kan kennis tot verschillende interpretaties van de werkelijkheid leiden of kan het gebruik hiervan leiden tot

onderlinge tegenstrijdigheid. De wijze waarop kennis in het besluitvormingsproces is ingebed is daarom cruciaal (Van Buuren, 2006:6).

Besluitvormingsprocessen kunnen op verschillende manieren worden geanalyseerd. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het *rondenmodel* van Teisman (1992). Het *rondenmodel* combineert elementen uit twee andere bekende modellen, namelijk het *fasenmodel* en het *stromenmodel*. Het *rondenmodel* biedt het meeste zicht op de complexiteit en dynamiek van het besluitvormingsproces omdat de diversiteit aan problemen en oplossingen van actoren binnen een ruimtelijk project in kaart kunnen worden gebracht. Dit is de reden dat ik in dit onderzoek gebruik heb gemaakt van het *rondenmodel*. Het model verschaft inzicht in de interacties tussen actoren en het besluitvormingsproces kan met het model worden opgedeeld in een aantal ronden. Een ronde begint met een initiatief van één of meerdere actoren, wat leidt tot het begin van het besluitvormingsproces. Gedurende het besluitvormingsproces doen zich knelpunten en cruciale momenten voor. Het besluitvormingsproces wordt gezien als een reeks van beslissingen die worden genomen door actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). In dit onderzoek wordt bij de beschrijving van een ronde gekeken naar de tijdsperiode, de belangrijkste beslissingen, de betrokken actoren en de karakterisering van de interacties.

Wat betreft de inhoud van de processen zal de nadruk komen te liggen op een model waarin de inhoud, en meer specifiek de kennis en de organisatie daarvan, centraal staat: het sporenmodel van Van Buuren (2006).

2.4. Het sporenmodel van Van Buuren

Binnen ruimtelijke projecten is niet alleen de procesmatige en structurele kant van de besluitvorming van belang (o.a. Teisman, 1992; Koppenjan & Klijn, 2004), maar ook de inhoudelijke kant van de besluitvormingsprocessen (Van Buuren, 2006:35). Actoren kijken namelijk allemaal anders naar beleidsproblemen, waarbij ze bepaalde inhoudelijke elementen inbrengen.

Binnen complexe ruimtelijke problemen is het bijvoorbeeld mogelijk dat de actoren afwijkende opvattingen over de feiten hebben, waarbij te denken valt aan de al beantwoorde of nog te beantwoorden onderzoeksvragen. Deze inhoudelijke factoren kunnen onderlinge conflicten tussen de actoren tot gevolg hebben. Om zicht op alle potentiële bronnen van conflict in een ruimtelijk project te krijgen en mogelijke strategieën te ontwikkelen om deze conflicten op te lossen, is een tussentijdse analyse van de feiten, beelden en ambities van betrokken actoren noodzakelijk. Deze analyse is van belang om inzicht te krijgen in de mate waarin ontwikkelingsruimte tussen actoren succesvol kan worden bereikt. Knelpunten worden hierdoor inzichtelijk, en met behulp van de juiste strategieën kan door actoren tot overeenstemming en ontwikkelingsruimte worden gekomen. Feiten, beelden en ambities zijn alleen van toepassing op inhoudelijke kenmerken van het besluitvormingsproces. De feiten die actoren hanteren bevatten de kennisinhoud, de beschikbare informatie over de bestaande situatie en de mogelijke effecten van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. De kennisvragen die partijen hebben over bepaalde aspecten van het ruimtelijke project behoren hier ook toe. De beelden van partijen hebben betrekking op de percepties van partijen van hoe zij de werkelijkheid interpreteren. Het gaat daarbij om het gebied met bijhorende en te realiseren functies. Tot de beelden kunnen ook de probleemdefinitie en de mogelijke oplossingen worden gerekend. De ambities van actoren hebben tenslotte betrekking op de

ruimtelijke functies die de partijen willen realiseren, hun belangen in het gebied en de mogelijke opbrengsten die ze willen realiseren. De randvoorwaarden die ze meenemen in de onderhandelingen zijn daarbij eveneens van belang (Van Buuren, 2006:35 e.v.).

Om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen tussen partijen is een samenhang tussen deze drie elementen noodzakelijk. Partijen dienen tot overeenstemming te komen over de feiten die aan de basis liggen van toekomstige besluiten, er dient een gemeenschappelijke probleemdefinitie en toekomstvisie te worden onderschreven en ze dienen elkaar te vinden in hun ambities. De ambities, beelden en feiten zijn gedurende een besluitvormingsproces geen statische elementen, ze interacteren voortdurend met elkaar en vormen een dynamisch geheel. Op basis van deze dynamiek heeft Van Buuren (2006) een sporenmodel ontwikkeld dat bestaat uit feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

2.4.1. Feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming

Zowel feiten, beelden en ambities zijn voortdurend aan verandering onderhevig. In de vorige paragraaf werd daarom al aangekaart dat het geen statische gegevens zijn, maar dynamische sociaalgeconstrueerde elementen die als gevolg van hun onderlinge interactie (onderhandelingen) voortdurend veranderen. Besluitvorming kan als een gelaagd en samengesteld proces worden gezien, waarbij drie onderling samenhangende en op elkaar ingrijpende sporen zich ontwikkelen: feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Deze sporen kunnen zich volledig onafhankelijk en met een geheel eigen dynamiek van elkaar ontwikkelen. De sporen komen in interactie tot stand, waarbij de actoren hun feiten, beelden en ambities elk afzonderlijk inbrengen en gezamenlijk tot overeenstemming trachten te brengen (Van Buuren, 2006:37).

Het sporenmodel dient in dit onderzoek als een houvast voor de analyse van actoren met betrekking tot complexe besluitvorming in complexe ruimtelijke projecten. Met de analyse van ambities, beelden en feiten kan namelijk de mate van inhoudelijke overeenstemming en de mogelijkheden tot het bereiken van ontwikkelingsruimte tussen betrokken partijen worden vastgesteld. Van Buuren heeft het in zijn model bewust over 'sporen'. Daarmee wordt gerefereerd naar de zelfstandigheid van de sporen, maar ook dat de sporen elkaar kunnen kruisen, parallel aan elkaar kunnen verlopen maar ook uit elkaar kunnen groeien. Ieder spoor heeft zijn eigen logica, snelheid en dynamiek binnen een eigen context en infrastructuur (Van Buuren, 2006:38).

Het spoor van *feitenvorming* richt zich op de mobilisatie, productie en toepassing van zowel feitelijke kennis, onderzoek en informatie. Het gaat hier om expliciete beleidsinformatie, waarbij het doel is om tot betrouwbare en controleerbare informatie te komen. De onzekerheidsreductie speelt in dit spoor een grote rol. Om tot besluiten te komen is feitelijke kennis nodig over problemen, oplossingen, oorzaken en gevolgen. Feitelijke kennis kan dan ook als expliciet worden beschouwd, omdat het vastgelegd is in onder andere onderzoeksrapporten. Feitenvorming wordt uitgevoerd door kennisinstituten of in specifieke relaties tussen opdrachtgever- en nemer of tussen opdrachtnemers onderling. Ook arrangementen voor externe toetsing en kwaliteitsborging, soms wettelijk verplicht, gelden als bronnen voor feitenvorming waarbinnen feitelijke kennis wordt gegenereerd. Gedacht kan daarbij worden aan Milieueffectrapportages (MER). De context waarbinnen feitenvorming kan plaatsvinden is divers. De kennisarena's waarbinnen feitenvorming plaatsvindt variëren van monopolistische instituten (bijvoorbeeld het CPB) tot versplinterde instituten, waarbij deze laatste groep bestaat uit bijvoorbeeld belangengroeperingen of maatschappelijke instanties die zelf of extern onderzoek laten uitvoeren ter ondersteuning van hun

claims. Feitenvorming vindt plaats in verschillende rondes waarbinnen actoren zich bezighouden met de totstandkoming van hun product (Van Buuren, 2006:42-45).

Beeldvorming heeft betrekking op de totstandkoming van kennis als beelden. Kennis wordt hierbij als zacht, stilzwijgend, persoonlijk en als normatief onderdeel van de persoonlijke opvattingen, voorkeuren en idealen gezien van een betrokken actor. Idealiter leidt het spoor van beeldvorming tot een vermindering van de ambiguïteit, een convergentie van opvattingen en draagvlak voor beslissingen. Vooral bij ruimtelijke complexe projecten is deze stroom van belang, aangezien actoren vaak een beeld van 'goed' of 'fout' hebben en hun eigen opvattingen hanteren van wat wenselijk is. Beelden kunnen worden geproduceerd door de waarnemer zelf, maar ook door interactie met andere actoren. Het beeld en de invulling dat mensen er aan geven, wordt volgens Bekkers (2007) bepaald door een zevental factoren: macht en belang, referentiekader, mens- en wereldbeeld, regels, taal, coalities en communicatie (Bekkers, 2007:129-133). De context van beeldvorming is gelegen in de uitwisseling van beelden tussen actoren en deze aanpassen door interactie. Beelden zijn daarom niet alleen persoonsgebonden, maar ook contextgebonden. Bij de context zijn de arena, de relaties tussen de actoren en de spelregels die gelden binnen een arena van belang (Koppenjan & Klijn, 2004:66). Het spoor van beeldvorming kent een proces waarbinnen naar oplossingen moet worden gezocht van afzonderlijke beelden van actoren. Iedere actor hanteert zijn eigen interpretatie van de werkelijkheid, en binnen het spoor van beeldvorming dienen beelden op elkaar te worden aangepast en bij elkaar te worden gebracht. Als gevolg van dit proces kunnen de beelden gedurende het besluitvormingsproces voortdurend veranderen (Van Buuren, 2006:46-49).

Het spoor van *wilsvorming* is nodig om beslissingen te realiseren. In dit spoor brengen partijen hun wensen in, en proberen door een proces van onder meer lobbyen, onderhandeling en pressie te komen tot doelrealisatie. Het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling is het ideaal binnen dit spoor. Bij complexe ruimtelijke projecten vindt wilsvorming plaats in situaties van overleg en onderhandeling waarbij de betrokken actoren tot een onderling gedragen voorstel trachten te komen. Wilsvorming is een spoor dat op alle niveaus kan plaatsvinden, waarbij de context gelegen is in publieke, private en maatschappelijke arena's. Actoren 'shoppen' hierbij tussen de verschillende arena's om binnen het voor hen meest gunstige forum te acteren (Weggeman & Van Buuren, 2005). Binnen dit spoor zijn de interne en externe dynamiek groot. De voortdurende interactie en de lange tijdsduur van de projecten zorgen ervoor dat ambities, wensen en verlangens van actoren wisselen. Dit zorgt voor toe- en uittreding van actoren tijdens het beleidsproces, waardoor de samenstelling en wensen van de betrokkenen weer veranderen. De lange tijdsduur van het project kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door politieke machtswisselingen of bezwaarprocedures waarin ambities worden vernieuwd of verdedigd (Van Buuren, 2006:40-42).

2.4.2. Overeenstemming

De ideale uitkomst van de sporen is dat er een collectief besluit door de actoren wordt genomen, op basis van een samenhang tussen de feiten, beelden en ambities. Wanneer er consensus is tussen actoren over alles in de drie sporen, spreken we van 'overeenstemming'. In dit onderzoek naar ontwikkelingsruimte kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen overeenstemming. Per casus kunnen er per spoor namelijk specifieke thema's worden onderscheiden. Zodra er over een specifiek thema binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming tussen actoren overeenstemming is, kan er ontwikkelingsruimte worden bereikt. Het is dan namelijk mogelijk om binnen een gedeelde (mentale) ruimte combinaties te maken tussen economie en ecologie of tussen actoren in de sectoren onderling op basis van overeenstemming. De mate waarin

overeenstemming tussen de actoren over de thema's in de drie sporen wordt bereikt, wordt beïnvloedt door de strategieën van de actoren. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Spoor	Inhoud	Ideaal
Feitenvorming	Onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over probleem, over de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van oplossingen	Onzekerheidsreductie, onderbouwing en argumentatie voor de te maken keuzes
Beeldvorming	Overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid, normatieve waarderingsen over het probleem en wenselijke oplossingen	Reductie van ambiguïteit, convergentie op opvattingen, draagvlak voor beslissingen
Wilsvorming	De doelstellingen, belangen of wensen van partijen die zij willen en trachten te realiseren, hun inzet in het proces	Het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling

Tabel 2.2: het sporenmodel (Van Buuren, 2006).

2.4.3. De strategieën binnen de sporen

Actoren hebben binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming ieder afzonderlijk verschillende idealen voor ogen. Om tot ontwikkelingsruimte te komen, dient de gedeelde ruimte die er is voor combinaties te maken tussen ecologische en economische actoren op basis van overeenstemming over alles binnen de sporen optimaal te worden ingevuld. Hiervoor zullen de betrokken actoren hun feiten, beelden en ambities op elkaar moeten afstemmen, door het toepassen van geschikte strategieën. De strategieën die actoren toepassen zullen door de overige actoren moeten worden geaccepteerd om succesvol te kunnen zijn. Alleen zo ontstaat immers onderlinge overeenstemming. Strategieën worden door Koppenjan & Klijn (2004:47) gezien als:

'Acties of intenties voor acties ter beïnvloeding van problemen en oplossingen, processen en het gedrag van andere partijen'

De mate waarin ontwikkelingsruimte succesvol kan worden bereikt, valt en staat met de strategieën van de betrokken economische en ecologische actoren die van belang zijn binnen het proces van besluitvorming in het project. Hoe meer de actoren hun strategieën namelijk aan elkaar aanpassen of op elkaar afstemmen, hoe groter de kans op overeenstemming en dus ontwikkelingsruimte. De strategieën worden per spoor per thema gehanteerd. Er worden in de wetenschappelijke literatuur een aantal strategieën beschreven die van toepassing kunnen zijn voor het wel en niet komen tot overeenstemming tussen betrokken actoren binnen de sporen.

2.4.3.1. Strategieën binnen het spoor van feitenvorming

Roger Pielke Jr. onderscheidt in zijn boek 'The Honest Broker' (2007) vier strategieën die wetenschappers kunnen aannemen ten opzichte van besluitvormers. Deze strategieën worden in deze thesis vertaald naar de strategieën die actoren kunnen aannemen ten opzichte van elkaar. De strategieën worden onderverdeeld naar twee assen, namelijk de as van 'collaborative' en de as van

'adversarial'. Tot de categorie van 'collaborative strategies' behoren de strategieën die gericht zijn op samenwerking en het bereiken van consensus over feiten tussen actoren. De 'adversarial strategies' zijn competitief van aard, en hebben niet tot doel om tussen actoren tot consensus te komen. Voor beide assen kunnen twee verschillende strategieën worden gehanteerd.

De eerste strategie met betrekking tot de as van collaborative is die van *overtuiging*. Binnen deze strategie laat een actor de advisering met betrekking tot vraagstukken enkel en alleen over aan de wetenschap, waarbij andere actoren eveneens vertrouwen hebben in deze zelfde aangeleverde wetenschappelijke feiten. Dit gedeelde vertrouwen in de wetenschap zorgt er voor dat ten aanzien van een project onzekerheidsreductie over bepaalde oplossingen kan ontstaan. Voor actoren staat het bewijs voor de juiste oplossing dan dankzij de wetenschap namelijk onomstotelijk vast, waardoor tussen actoren consensus over de feiten wordt bereikt (Pielke, 2007:76 e.v.).

De strategie van de *eerlijke makelaar*, de tweede strategie op de as van collaborative, is nodig wanneer er problemen voorliggen die te complex en politiek gepolariseerd zijn om rechttoe-rechtaan wetenschappelijk advies te kunnen geven. Pielke pleit binnen deze strategie voor een samenwerking tussen wetenschap en beleidsmakers. De eerlijke makelaar is een actor die de beleidsmakers enkele opties geeft, waar zij uit kunnen kiezen om tot een oplossing te komen. Dit leidt idealiter tot een onderbouwde en beargumenteerde oplossing die door alle partijen wordt gedragen, waarbij consensus wordt bereikt tussen alle partijen over één van de door de makelaar voorgedragen oplossingen (Pielke, 2007:7 e.v.).

Met betrekking tot de as van adversarial is de strategie van *pleitbezorger* gericht op het bevorderen van één belang door gebruik te maken van de status van expert van een onafhankelijk instituut. Zo kan bijvoorbeeld een onderzoeksbureau in opdracht van een actor een onderzoek uitvoeren dat de effectiviteit en passendheid van een bepaalde oplossing aantoont. Er is binnen deze strategie wel vertrouwen in de wetenschap, maar doordat deze strategie geënt is op de feitenvorming van slechts één actor, zal de mate van onzekerheid betreffende een oplossing bij andere actoren eerder toe- dan afnemen. Naar mogelijke oplossingen van andere actoren wordt immers niet gekeken, en consensus over feiten is dan ook ver weg (Pielke, 2007:100 e.v.).

Als de strategie van *interne verzameling* wordt gehanteerd is een actor alleen maar op zoek naar 'de waarheid' door binnen de eigen organisatie feiten en resultaten te verzamelen. Praktische implicaties van het interne onderzoek worden niet interessant gevonden door actoren binnen deze strategie. Concreet houdt dit in dat bijvoorbeeld met bepaalde interne onderzoeken geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met specifieke elementen die kenmerkend zijn voor de context waarin het ruimtelijke project zich bevindt. Hierdoor zal de onzekerheid omtrent het project niet afnemen, en zal de onderbouwing en argumentatie van het interne onderzoek door actoren niet als afdoende worden beschouwd (Pielke, 2007:75).

2.4.3.2. Strategieën binnen het spoor van beeldvorming

Binnen het spoor van beeldvorming kunnen er wat betreft de toegepaste strategieën van actoren eveneens twee assen worden onderscheiden. Termeer (2006) maakt voor de omgang van actoren met verschillende beelden onderscheid tussen zowel 'cognitieve verbreding' als 'cognitieve fixatie'. De as van 'cognitieve verbreding' heeft betrekking op strategieën van actoren die tot doel hebben om zelfreflectie op beelden toe te passen, waardoor hun blik richting zowel de eigen als de beelden van anderen wordt verbreed.

De as van 'cognitieve fixatie' is gericht op strategieën waarin actoren niet meer in staat zijn om te reflecteren op hun eigen beelden, en deze ook niet meer kunnen veranderen. Binnen deze competitieve strategieën wordt geen variatie tussen beelden toegestaan. Consensus tussen actoren is dan ook niet het doel van de strategieën binnen dit spoor (Termeer, 2006:27-30).

De eerste strategie op de as van 'cognitieve verbreding' is die van *de introductie van nieuwe ideeën*. Dit houdt in dat er in het besluitvormingsproces nieuwe actoren worden betrokken, die andere interpretaties van de werkelijkheid en andere overtuigingen omtrent het ruimtelijk project met zich meebrengen. Daardoor worden er in het proces nieuwe beelden naar voren gebracht, die er toe leiden dat actoren door middel van zelfreflectie een vernieuwd en aangepast beeld van het project krijgen. Deze strategie leidt tot convergentie op opvattingen en draagvlak voor beslissingen tussen actoren (Termeer & Koppenjan, 2007:94 e.v.).

De strategie van het *sluiten van een verbond* is de tweede strategie op de as van 'cognitieve verbreding' die betrekking heeft op het bereiken van consensus tussen actoren binnen het spoor van beeldvorming. Met deze strategie wordt gestreefd de consistentie van de beslissingen die genomen worden in het proces door actoren te verbeteren, door het bevestigen en verkennen van de percepties van de verschillende actoren die deel uitmaken van het voor de actor specifieke netwerk. Daardoor kunnen de beelden die actoren hanteren beter door elkaar worden begrepen, en kan een reductie van de ambiguïteit optreden als gevolg van het ontstane verbond tussen actoren. Consensus tussen actoren binnen het spoor van beeldvorming kan door de inzichten eenvoudiger ontstaan (Termeer & Koppenjan, 2007:100 e.v.).

Op de as van 'cognitieve fixatie' is de eerste gehanteerde strategie die van het *focussen*. Dit is een strategie die niet bewust wordt toegepast door actoren. Actoren hebben binnen een netwerk geen zicht op datgene wat zich buiten het netwerk afspeelt. Hun 'frame of reference' beperkt zich onbewust enkel en alleen tot de percepties en beelden van de actoren binnen het netwerk. Daardoor staan ze onbewust niet open voor beelden van actoren buiten het netwerk, en kan convergentie op opvattingen en het draagvlak voor beslissingen op basis van de beelden van actoren niet worden bereikt (Kickert et al, 2007:65).

De tweede strategie binnen het spoor van beeldvorming die niet gericht is op het bereiken van consensus over beelden, is de strategie van *negeren*. Deze strategie wordt bewust toegepast. Actoren willen bepaalde benaderingen over beelden niet in overweging nemen. Dat kan bijvoorbeeld zijn wanneer er een taboe op bepaalde beelden rust. Reductie van ambiguïteit, en een convergentie op opvattingen en draagvlak voor beslissingen over de beelden van actoren, zal binnen deze strategie daarom niet snel ontstaan (Kickert et al, 2007:66).

2.4.3.3. Strategieën binnen het spoor van wilsvorming

In de literatuur over strategieën die gericht zijn binnen het spoor van wilsvorming, is de theorie van Thomas & Kilmann (1974) een veel gebruikte. Deze theorie staat beter bekend als het Thomas-Kilmann model (Thomas & Kilmann, 1974:12).

Binnen dit model wordt er vanuit gegaan dat het hanteren van strategieën die betrekking hebben op het omgaan met conflicten of tegenstrijdige belangen een spanningsveld oplevert tussen twee menselijke neigingen. De eerste spanning is de relatie met de ander, de 'coöperativiteit'. Dit houdt in dat er de wens is om de relatie soepel te houden, het proces soepel te laten verlopen. Het komen tot een gezamenlijke en gedeelde doelstelling tussen actoren is het ideaal binnen deze spanning. De

tweede spanning is 'assertiviteit', wat betekent dat er de wens is om de eigen doelen door te drukken of een opdracht te realiseren waarbij de mogelijkheid bestaat dat er niet tot consensus tussen actoren wordt gekomen.

De spanning 'coöperativiteit' bevat strategieën waarbij het doel van de actoren is het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling. *Toegeven* wordt daarbij als strategie toegepast wanneer de relatie belangrijker wordt gevonden dan de kwestie. Door aanpassing van de doelstelling worden de eigen principes opzij gezet.

Met de strategie van *compromis sluiten* richt de onderhandelende actor zich zowel op de inhoud van het conflict als op de relatie. Een compromis sluiten betekent het verschil samen delen, en beide partijen doen daarin concessies om tot een geschikte, wederzijds acceptabele oplossing te komen. Bij deze coöperatieve strategie houdt een actor vast aan de eigen principes en doelstellingen om van daaruit stappen naar elkaar te zetten (Thomas & Kilmann, 1974:36 e.v.).

Binnen de spanning van 'assertiviteit' wordt de strategie van *volhouden* door een onderhandelende actor gekozen als de kwestie belangrijker wordt gevonden dan de relatie. De eigen belangen worden voorop gezet. Gekozen wordt voor deze strategie in noodsituaties, om op te komen voor de eigen rechten, bij onderwerpen die van groot belang zijn of voor zelfbescherming.

Bij de strategie van *vermijden* wordt ervoor gekozen om een conflict te vermijden. Zowel de kwestie als de relatie worden niet belangrijk gevonden. Een onderhandelende actor reageert niet en ontloopt de andere partij. In deze beide strategieën wordt het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling door actoren niet nagestreefd (Thomas & Kilmann, 1974:25 e.v.).

2.5. Het Programmabureau Zuidwestelijke Delta en ontwikkelingsruimte

Voor het Team Ontwikkelingsruimte kan ontwikkelingsruimte worden gedefinieerd als 'de gedeelde ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren moet worden bereikt'. Deze overeenstemming wordt gedurende besluitvormingsprocessen gefaciliteerd op basis van de strategieën van 'slim samenwerken', 'compensatie', 'verduurzaming' en 'innovatie'. Hieronder wordt weergegeven wat het Team hieronder verstaat onder deze strategieën en hoe deze indirect kunnen bijdragen aan het bereiken van ontwikkelingsruimte.

Slim samenwerken, betekent dat actoren begrip hebben voor elkaars standpunten. Binnen een project hebben actoren een bepaalde rol met bijhorende taken en belangen. Gedurende de volgtijdelijke fasering van het besluitvormingsproces hanteren de betrokken actoren een tactiek van verwachtingsmanagement; ze weten van elkaar wat de belangen en taken zijn. Daar hebben ze wederzijds begrip voor en aan de hand daarvan vindt onderlinge afstemming plaats. Als gevolg van verwachtingsmanagement weten actoren van elkaar wat de feiten, beelden en ambities zijn ten aanzien van een project. Hierdoor kunnen actoren hun feiten, beelden en ambities eventueel op elkaar afstemmen of aanpassen, waardoor onderlinge overeenstemming over thema's binnen de sporen kan worden bereikt. Dit kan weer leiden tot ontwikkelingsruimte. Een voorbeeld van slim samenwerken is het komen tot een compromis. (Klijn & Van Twist, 2007).

Bij een strategie van *compensatie* handelen actoren conform de wettelijke regels. Binnen dit

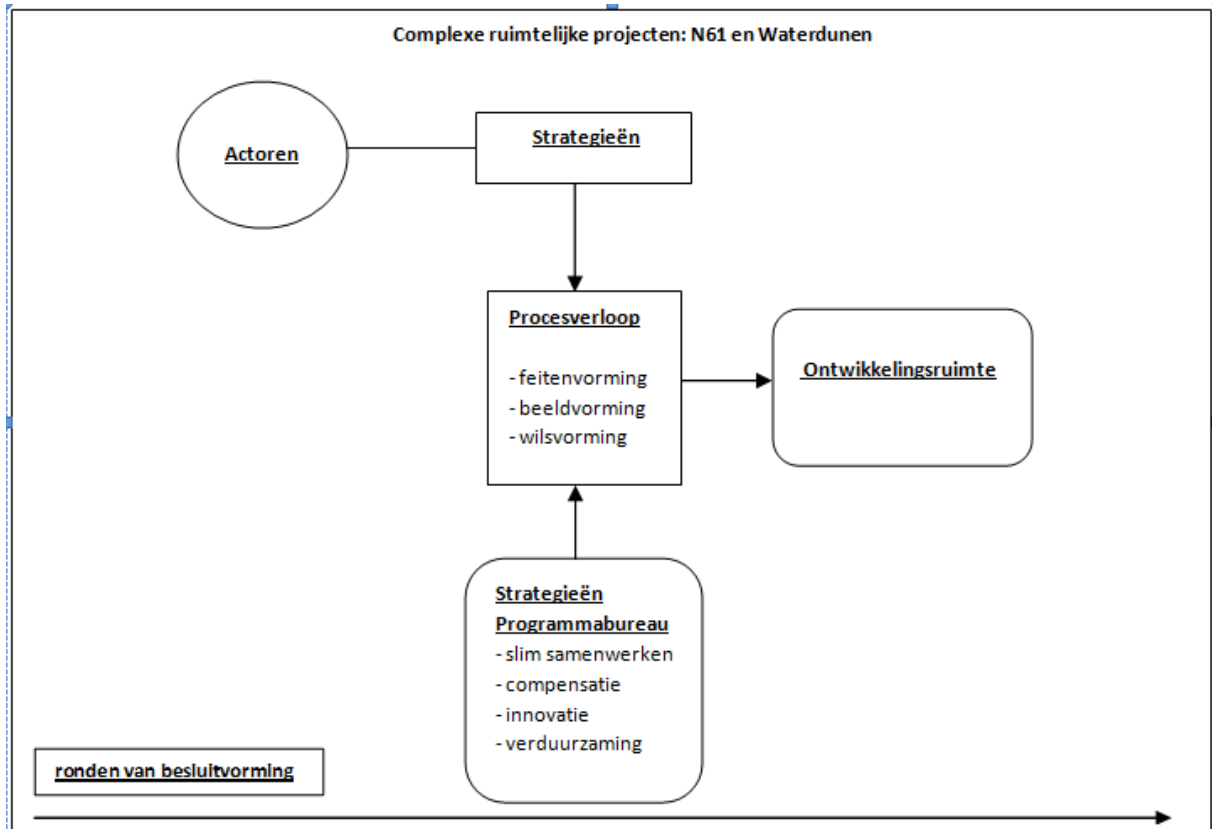
wettelijk kader kunnen bepaalde actoren hun doelstellingen bereiken mits ze de ongunstige gevolgen die het bereiken van deze doeleinden voor andere actoren hebben, vergoeden. Zodra de compensatie leidt tot een wederzijdse bevrediging van de doelstellingen, kan er overeenstemming over thema's binnen het spoor van wilsvorming ontstaan. Dit kan op haar beurt weer leiden tot ontwikkelingsruimte. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de aanleg van nieuwe natuur naast een te bouwen bungalowpark (Postma, 1993).

De strategie van *verduurzaming* richt zich op het ontwikkelen van oplossingen voor toekomstbestendig ruimtelijk gebruik. Actoren kunnen daardoor ook in de toekomst gebruik blijven maken van schaarse hulpbronnen. Zodra binnen een project een initiatiefnemer de andere actoren van haar duurzame oplossing kan weten te overtuigen, kan er overeenstemming ontstaan tussen actoren over de specifieke thema's binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Hierdoor ontstaan mogelijkheden tot het bereiken van ontwikkelingsruimte (Van Timmeren, 2006).

De strategie van *innovatie* staat synoniem met vernieuwing en heeft betrekking op het ontwikkelen van nieuwe goederen, ideeën, diensten en processen. Binnen de huidige situatie rondom het project stagneert de samenwerking tussen de actoren, waardoor geen overeenstemming kan ontstaan tussen de actoren binnen de sporen. Door middel van een innovatieve oplossing ten aanzien van een project, kan een actor er voor zorgen dat er over de specifieke thema's in de sporen tussen actoren wel overeenstemming kan worden bereikt wat kan leiden tot ontwikkelingsruimte (Nootboom, 2004).

2.6. Conceptueel model

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal theoretische concepten aangehaald om het beleidsproces van het bereiken van ontwikkelingsruimte weer te geven. Hiermee kan een analysekader ontwikkeld worden om empirisch onderzoek te doen naar de evolutie van feiten, beelden en ambities, en de coöperatieve en competitieve strategieën van actoren binnen complexe ruimtelijke projecten om wel of niet succesvol tot ontwikkelingsruimte te komen. In het onderstaande conceptueel model (figuur 1) is de samenhang tussen de verschillende concepten aangegeven.



Figuur 1: Conceptueel model

Ruimtelijke projecten waar gebruik van de gedeelde ruimte door economie en ecologie om voorrang strijden, worden vaak gekenmerkt door een complex karakter. De complexiteit van ruimtelijke projecten is grotendeels weergegeven in paragraaf 2.2. Hierin is gesteld dat de complexiteit veroorzaakt wordt door de vele actoren en de complexe context van beleidsproblemen, die gelegen is binnen netwerken.

Binnen de projecten hanteren actoren gedurende de verschillende rondes van besluitvorming ieder hun eigen feiten, beelden en ambities. Om de ontwikkeling van de feiten, beelden en ambities gedurende het besluitvormingsproces goed te kunnen doorgronden, is gekozen voor het sporenmodel als analysemethode. Dit model leent zich goed voor de analyse van het komen tot ontwikkelingsruimte, omdat het de evolutie van feiten, beelden en ambities volgt door middel van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

De ontwikkeling van de verschillende sporen wordt beïnvloedt door de strategieën die actoren hanteren gedurende het besluitvormingsproces. Daarbij worden door actoren zowel strategieën gebruikt die zowel coöperatief als competitief van aard zijn. De strategieën die door actoren gebruikt kunnen worden zijn per spoor verschillend. Binnen het spoor van feitenvorming zijn de strategieën van 'overtuiging' en 'eerlijke makelaar' gericht op het bereiken van consensus, terwijl de strategieën van 'pleitbezorger' en 'interne verzameling' het bereiken van consensus binnen het spoor van feitenvorming proberen te vermijden. 'Introductie van nieuwe ideeën' en 'sluiten van een verbond' zijn binnen het spoor van beeldvorming de strategieën die consensus tussen actoren nastreven, terwijl 'focussen' en 'negeren' de strategieën van actoren vormen om dit niet te bereiken. Bij het spoor van wilsvorming zijn 'compromis sluiten' en 'toegeven' de strategieën die consensus tussen actoren over de ambities trachten te bereiken, terwijl de strategieën van 'vermijden' en 'volhouden' juist pleiten voor eigen belang en het niet bereiken van consensus.

Idealiter leidt de ontwikkeling van de verschillende sporen als gevolg van beïnvloeding door de strategieën van actoren tot consensus over alle feiten, beelden en ambities van de actoren. Er wordt in dat geval gesproken over overeenstemming. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen overeenstemming, namelijk overeenstemming die gelieerd is aan specifieke thema's binnen de verschillende sporen van de twee casussen. Het komen tot overeenstemming tussen actoren over een specifieke thema binnen de sporen is een voorwaarde voor het ontstaan van ontwikkelingsruimte. Ontwikkelingsruimte kan worden gezien als de gedeelde ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren over feiten, beelden en ambities kan worden ingevuld. Deze overeenstemming binnen de sporen wordt bereikt doordat strategieën de ontwikkeling van de sporen succesvol beïnvloeden, en leidt er toe dat er combinaties kunnen worden gemaakt binnen een gedeelde mentale ruimte tussen economische en ecologische actoren of tussen actoren in de sectoren onderling. Deze mentale gedeelde ruimte kan vervolgens fysiek worden ingevuld in het plangebied van het project.

Volgens het Programmabureau Zuidwestelijke Delta kunnen strategieën van slim samenwerken, compensatie, verduurzaming en innovatie gedurende het procesverloop worden gebruikt om zo indirect tot ontwikkelingsruimte te komen. Enerzijds zal in dit onderzoek gekeken worden in hoeverre de strategieën zoals ze worden gehanteerd door lokale actoren aansluiten bij de strategieën van het Programmabureau van slim samenwerken, compensatie, innovatie en verduurzaming. Anderzijds wordt gekeken in hoeverre de strategieën van de lokale actoren aanvullingen bieden op de strategieën van het Programmabureau.

Hoofdstuk 3: Operationalisatie en methodologie

In de vorige hoofdstukken zijn de theoretische concepten die leidend zullen zijn voor dit onderzoek, benoemd. In dit hoofdstuk worden deze concepten vertaald naar meetbare eenheden waarmee het empirisch onderzoek kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt aangegeven wat wordt onderzocht in het onderzoek. Verder wordt in dit hoofdstuk met behulp van de onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden duidelijkheid gegeven over de te volgen onderzoeksaanpak gedurende het onderzoek.

3.1. Inleiding

In de probleemstelling en het theoretisch kader zijn verschillende concepten naar voren gekomen. Deze zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt, waardoor inzicht kan worden verkregen in hoe de feiten, beelden en ambities van lokale actoren in samenhang met de door hen gehanteerde strategieën binnen complexe ruimtelijke projecten wel of niet tot ontwikkelingsruimte kunnen leiden. De vervolgstap is om deze theoretische onderbouwing om te zetten naar de praktijk. Deze stap zal in paragraaf 3.2 worden uitgewerkt. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is het verder noodzakelijk om een overzicht van de onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden te geven. Deze komen in paragraaf 3.3 aan de orde.

3.2. Operationalisatie

Om uitspraken te kunnen doen over de overeenstemming tussen actoren over het wel of niet bereiken van ontwikkelingsruimte binnen de complexe ruimtelijke projecten, is binnen het onderzoek onderscheid gemaakt tussen vier variabelen. De variabelen zijn complexe ruimtelijke projecten, procesverloop binnen sporen, strategieën per spoor en ontwikkelingsruimte. Twee variabelen staan centraal in dit onderzoek: het procesverloop van de sporen en de strategieën per spoor. Deze twee variabelen zijn met elkaar verbonden, omdat het verloop van de feiten, beelden en ambities gedurende het besluitvormingsproces binnen de sporen beïnvloedt wordt door de strategieën die gehanteerd worden door de actoren. Het samenspel tussen deze twee variabelen is bepalend voor het al dan niet bereiken van overeenstemming en dus ontwikkelingsruimte. De objecten van onderzoek zijn de ruimtelijke projecten N61 en Waterdunen. Het procesverloop van de aanvangsfase tot en met de bestuurlijke bekrachtiging heeft plaatsgevonden in de periode 1991-2011. Met behulp van een aantal indicatoren kunnen de vier variabelen zichtbaar worden gemaakt in het onderzoeksobject, zodat het mogelijk wordt een analyse van het onderzoeksobject weer te geven. De operationalisatie van de variabelen is weergegeven in tabel 3.3.

Operationalisatie van variabelen	Toelichting indicatoren
<u>Complexe ruimtelijke projecten</u>	
Actoren	Individuele, groepen of organisaties die verschillende feiten, beelden en ambities omtrent het project hebben. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen economische en ecologische actoren.

Ronden van besluitvorming	Beschrijving van wat zich afspeelt in de rondes: tijdsperiode, belangrijkste beslissingen actoren, betrokken actoren en karakterisering van interacties.
<u>Procesverloop binnen sporen</u>	
Feitenvorming	Onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over het probleem, over de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van oplossingen
Beeldvorming	Overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid, normatieve waarderingen over het probleem en wenselijke oplossingen
Wilsvorming	De doelstellingen, belangen of wensen van partijen die zij willen en trachten te realiseren, hun inzet in het proces
Overeenstemming	Consensus tussen de actoren over alle feiten, beelden en ambities in de drie sporen. Binnen het onderzoek kan per casus onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen overeenstemming, namelijk per specifiek thema per spoor. Overeenstemming tussen actoren over een specifiek thema binnen de drie sporen leidt tot ontwikkelingsruimte.
<u>Strategieën per spoor</u>	
Strategieën feitenvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Overtuiging: actor heeft vertrouwen in de oplossing van vraagstukken door de wetenschap. Dit vertrouwen geldt ook voor andere actoren, waardoor onderlinge overeenstemming ontstaat over feiten. - Eerlijke makelaar: actor geeft beleidsmakers x-aantal opties, waarbij wetenschap met beleid wordt gecombineerd, waardoor actoren samen een onderbouwde en beargumenteerde keuze kunnen maken die tot overeenstemming leidt. - Pleitbezorger: actor zoekt toenadering tot expert voor onderbouwing eigen belangen. Zo neemt onzekerheidsreductie niet af en ontstaat geen overeenstemming tussen actoren. - Interne verzameling: onderzoeker is via intern onderzoek in eigen organisatie op zoek naar 'de waarheid', praktische implicaties daarbij niet meenemend. Keuzes worden hierdoor niet voldoende onderbouwd waardoor geen overeenstemming tussen actoren kan ontstaan.
Strategieën beeldvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Introductie van nieuwe ideeën: nieuwe actoren binnen een netwerk zorgen voor nieuwe ideeën, waardoor beelden worden herzien en aangepast en overeenstemming kan ontstaan omdat er een convergentie op opvattingen en draagvlak voor beslissingen ontstaat. - Sluiten van een verbond: actoren bevestigen en verkennen

<p>Strategieën wilsvorming</p>	<p>elkaars beelden, waardoor een verbond tussen actoren wordt gesloten en de ambiguïteit wordt gereduceerd en er overeenstemming over beelden optreedt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focussen: actoren richten zich onbewust enkel en alleen op de beelden van de deelnemers binnen het netwerk. Daardoor ontstaat geen overeenstemming over beelden met spelers die zich buiten het netwerk bevinden maar wel van belang zijn. - Negeren: actoren nemen bewust beelden van anderen niet mee. Bijvoorbeeld wanneer er een taboe rust op een bepaald beeld; de ambiguïteit wordt hierdoor niet gereduceerd en convergentie op opvattingen en draagvlak voor beslissingen kan hierdoor niet ontstaan. - Toegeven: relatie belangrijker dan kwestie. Aanpassing van eigen standpunten om zo toch tot overeenstemming met andere actoren te komen. - Compromis sluiten: verschillen delen, concessies doen en komen tot geschikte wederzijdse acceptabele oplossing waardoor overeenstemming over doelstellingen ontstaat. - Volhouden: eigen belangen voorop zetten, kwestie is belangrijker dan relatie met actoren. Zo kan er geen gezamenlijke en gedeelde doelstelling worden overeen gekomen. - Vermijden: vermijden conflict. Zowel kwestie als relatie niet belangrijk. Overeenstemming tussen actoren wordt niet bereikt, omdat de actor niet reageert en zo een gezamenlijke en gedeelde doelstelling niet realiseerbaar is.
<p><u>Ontwikkelingsruimte</u></p>	
<p>Ontwikkelingsruimte</p>	<p>De gedeelte ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren over feiten, beelden en ambities kan worden ingevuld.</p>
<p>Strategieën Programmabureau ZWDelta</p>	<p>Ontwikkelingsruimte kan worden gefaciliteerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verduurzaming: oplossingen voor toekomstbestendig gebruik. Schaarse hulpbronnen tot wederzijdse tevredenheid inzetten - Innovatie: Vernieuwing door middel van ontwikkelen nieuwe goederen, ideeën, diensten en processen - Slim samenwerken: actoren hebben begrip voor elkaars standpunten, onderlinge afstemming, verwachtingsmanagement - Compensatie: handelen conform wettelijke regels. Bereiken van doelstellingen en vergoeden ongunstige gevolgen andere actoren

Tabel 3.1. Operationalisatie van de variabelen

3.3. Methodologie

3.3.1. Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is als onderzoeksstrategie gekozen voor *meervoudige casestudie*. Deze keuze is genomen om uiteenlopende redenen. Voor een meervoudige casestudie is het kenmerkend dat het betreffende verschijnsel onderzocht wordt in een bepaalde periode, waarbij verschillende databronnen worden gebruikt en waarbij aandacht is voor variatie tussen cases en binnen cases (Swanborn, 1996). De periode van het onderzoek naar complexe ruimtelijke projecten omvat de verkenningsfase tot en met, of net na, de bestuurlijke bekrachtigings- of goedkeuringsfase. Er worden gedurende deze fasen diverse databronnen gebruikt, namelijk verschillende groepen actoren en schriftelijke bronnen. De variatie tussen en binnen cases heeft betrekking op de verschillende contexten waarin de casestudies plaatsvinden.

Casuselectie

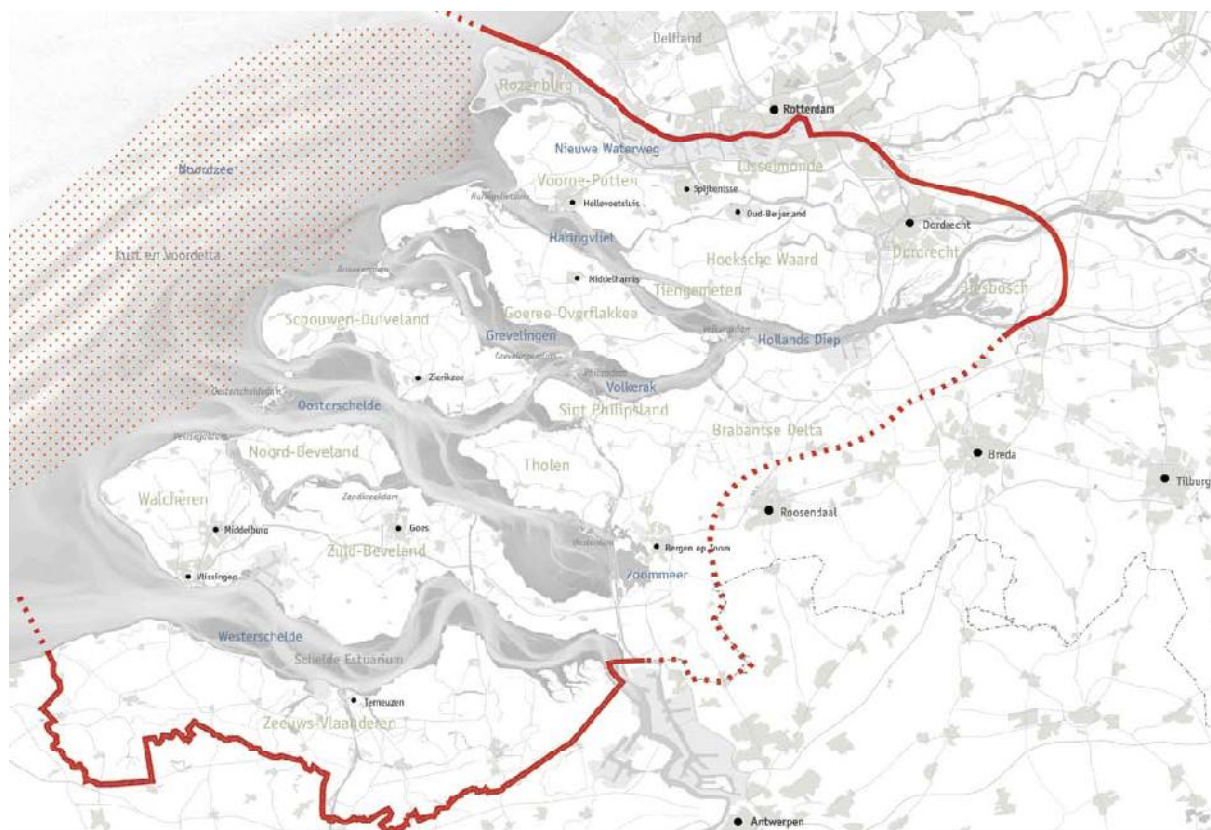
Aan de selectie van de cases liggen een viertal aspecten ten grondslag:

- Er moet sprake zijn van een complex ruimtelijk project wat gekenmerkt wordt door een grote hoeveelheid en variëteit aan actoren binnen een complexe context van beleidsproblemen.
- Er wordt binnen de casussen door actoren getracht om combinaties te maken tussen de natuur en het water enerzijds en de ruimtelijke en economische activiteiten anderzijds.
- De projecten bevinden zich in of na de fase van bekrachtiging/goedkeuring door verantwoordelijke bestuursorganen.
- De casussen moesten zich bevinden binnen de grenzen van de Zuidwestelijke Delta.

Vervolgens is op basis van de criteria een keuze gemaakt uit twee casussen die mij het meest aanspraken.

Afbakening

Bij een onderzoek is het van belang om de onderzochte casussen goed af te bakenen. Omdat er sprake is van complexe ruimtelijke projecten, zijn er een hoop interessante aspecten de moeite waard om te onderzoeken. Om het onderzoek praktisch van aard te houden dienen er daarom een aantal onderdelen goed te worden afgebakend. De geografische grenzen van het onderzoek vormen de eerste vorm van afbakening. In dit onderzoek bevinden de projecten zich binnen de grenzen van de Zuidwestelijke Delta. De Zuidwestelijke Delta wordt, vanaf het noorden met de klok mee, begrensd door de Nieuwe Waterweg/Nieuwe Maas, de Biesbosch, de overgang van klei naar zandgronden in Noordwest-Brabant, het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium, en de kuststrook en Voordelta (UP Zwdelta, 2010). De casussen N61 en Waterdunen zijn binnen de delta gelegen in Zeeuws-Vlaanderen.



Figuur 2: Gebiedsafbakening Zuidwestelijke Delta (UP Zwdelta, 2010: 14)

Ten tweede moet de duur van de onderzochte projecten worden afgebakend. Een complex besluitvormingsproces is langdurig van aard, onder meer vanwege het netwerkarakter en de vele onzekerheden die zich binnen complexe ruimtelijke projecten bevinden. De periode vanaf de voorverkenningfase tot en met de uitvoeringsfase is een proces van meerdere jaren. Daarom is een periode van twintig jaar gekozen.

Tenslotte worden de actoren die binnen de besluitvormingsprocessen van casussen hebben geparticipeerd begrensd onder de voorwaarde dat ze een direct betrokkene waren met belangen binnen het project.

Betrouwbaarheid en validiteit

De *betrouwbaarheid* van de onderzoeksstrategie van meervoudige casestudie is groot omdat het gaat om meerdere onderzoekseenheden die worden onderzocht. Dit in tegenstelling tot een enkele casestudie waar het aantal onderzoekseenheden veel geringer van aard is. De betrouwbaarheid wordt verder vergroot door het bijhouden van een database waarin alle onderzoeksstappen en databronnen te documenteren. Hierdoor kunnen de stappen en bronnen in een later stadium nog eens nageslagen of gecontroleerd worden. Twee andere methoden die de betrouwbaarheid van de meervoudige casestudie vergroten zijn het hanteren van een gerichte casusselectie, en door triangulatie toe te passen van onderzoeksmethoden binnen de casussen.

Een belangrijk criterium voor wetenschappelijk onderzoek is de *validiteit* van het onderzoek. Een valide onderzoek is een onderzoek dat meet of bestudeert wat het heeft bedoeld om te meten of te bestuderen. De twee belangrijkste soorten validiteit zijn interne en externe validiteit. Met *interne*

validiteit wordt de geldigheid van de onderzoeksbevindingen bedoeld (heeft de onderzoeker daadwerkelijk gemeten wat hij wilde meten?). De *externe validiteit* verwijst naar de generaliseerbaarheid van de onderzoeksbevindingen naar andere onderzoekseenheden, tijdstippen of plaatsen (Van Thiel, 2007). De interne validiteit van het onderzoek is hoog. Deze validiteit wordt vergroot door het voorleggen van de bevindingen en conclusies aan anderen waardoor ze qua inhoud en werkwijze op juistheid kunnen worden beoordeeld. Het zal hierbij gaan om zowel buitenstaanders als personen die deel hebben genomen aan het onderzoek. De externe validiteit van het onderzoek is laag. Dat heeft te maken met de unieke eigenschappen van de afzonderlijke cases. De context van iedere afzonderlijke case is uniek, en de lessen die hieruit geleerd worden kunnen niet zonder meer worden toegepast op een soortgelijke case elders in het land.

3.3.2. Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gedurende de meervoudige casestudie gebruik gemaakt van een combinatie van methoden, namelijk van interviews, participerende observatie en analyse van bestaand materiaal. Op deze manier wordt triangulatie toegepast, wat de betrouwbaarheid en validiteit van de casestudie ten goede komt.

Interviews

De *interviews* vallen onder de noemer *semigestructureerde interviews*. Het semigestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een topiclijst. Op deze lijst staan de onderwerpen die ik aan de betrokken actoren wil vragen, welke zijn afgeleid uit het theoretisch kader. De vragen moeten daarbij helder en begrijpelijk worden gesteld om misleiding te voorkomen en zo gericht mogelijk antwoorden te genereren. De selectie van de respondenten binnen de casussen vindt plaats op basis van directe betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Deze betrokkenheid uit zich in het hebben van belangen bij het uitgevoerde project. Daarbij zal de nadruk liggen op personen die als woordvoerder fungeren van de betrokken partijen.

De betrouwbaarheid en validiteit van de interviews zijn afhankelijk van de mate van gestructureerdheid van de interviewtechniek. Door de vragen aan de respondenten zo duidelijk mogelijk te relateren aan het theoretisch kader, en de beschikking te hebben over een duidelijke voorkennis met betrekking tot de casussen, worden de betrouwbaarheid en validiteit versterkt. Deze worden verder versterkt door de interviews op te nemen en het transcript uit te schrijven en door middel van een *member check* voor te leggen aan de geïnterviewde respondenten. Doordat er grote aantallen betrokkenen zijn bij de ruimtelijke projecten, zal bovendien de representativiteit worden vergroot wat op bijdraagt aan de triangulatie.

Participerende observatie

De tweede gebruikte methode gedurende het onderzoek is die van *participerende observatie*. Met behulp van deze methode worden conclusies getrokken op basis van eigen waarneming van gedrag van de actoren. Dit zal gebeuren tijdens informatiebijeenkomsten waar verschillende belanghebbenden in zullen participeren, en die georganiseerd worden in het kader van de voortgang van de projecten. Op deze manier worden belanghebbenden bijgepraat door de initiators van de projecten en kan input worden geleverd op de manier waarop bijvoorbeeld het project geleid wordt, de informatievoorziening en de participatie van betrokkenen. Dit geeft een goed inzicht in de wijze van beleving van betrokkenen.

Door het observeren gedurende bijeenkomsten komen er andere aspecten aan het licht dan tijdens bijvoorbeeld een interview. Bovendien kunnen mensen zich in groepsbijeenkomsten anders voor doen dan gedurende interviews waar één situatie van een op één is. De betrouwbaarheid en validiteit worden door deze methode daarom vergroot. De nadelen van deze methode zijn dat er subjectiviteit, selectiviteit en een roldilemma kunnen optreden, doordat er vereenzelving met de onderzoekseenheden plaatsvindt. De subjectiviteit, selectiviteit en het roldilemma kunnen worden voorkomen door meerdere observaties uit te voeren gedurende meerdere bijeenkomsten en opnames van de gesprekken te maken.

Bestaand materiaal

De onderzoeksmethode van *bestaand materiaal* zal eveneens een prominente rol innemen in het onderzoek. Met bestaand materiaal wordt bedoeld onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd, maar gebruikt kan worden voor andersoortig onderzoek. In dit onderzoek gaat het om zogenaamd primair bestaand materiaal, wat onderzoeksinformatie is die ik zelf verzamel. Het gaat hierbij om onder andere krantenberichten, beleidsdocumenten, ambtelijke stukken, presentaties, wetgeving, notulen van vergaderingen enzovoorts. Het voordeel van deze methode is in de eerste plaats dat het hier gaat om neerslag van gedrag. Het materiaal bevat immers meningen, afspraken en verslagen. Gedrag kan op deze manier worden bestudeerd zonder het zelf uit te hoeven lokken. Daarnaast hebben de bronnen een communicatieve functie; ze brengen immers een boodschap over. De selectie van bestaand materiaal vindt plaats op basis van gedegen vooronderzoek. Per case is veel data beschikbaar, waaronder grote hoeveelheden tekst. Om de beschikbare gegevens te analyseren is de beschikbare informatie allereerst per case opgedeeld naar de verschillende actoren. Binnen deze verschillende soorten informatie over actoren is vervolgens een criterium van 'relevantie' toegevoegd, welke op basis van de interviews met de betrokken actoren en met externe experts wordt vastgesteld. Op deze manier is er sprake van 'labeling'.

Om deze onderzoeksmethode zo betrouwbaar mogelijk uit te voeren, heb ik de hulp ingeschakeld van externe experts die meer van de casussen afweten. Op basis van hun aanbevelingen zal ik samen met de resultaten van de interviews uit de grote hoeveelheid bronnen dan uiteindelijk een selectie maken welke bronnen ik analyseer.

Hoofdstuk 4: Beschrijving cases en actoren

In de afgelopen hoofdstukken is door zowel een theoretische verkenning als de operationalisatie en methodologische verantwoording het kader ontworpen waarlangs de ruimtelijke complexe projecten moeten worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk zullen de twee geanalyseerde onderzoeksobjecten van dit onderzoek, de ruimtelijke projecten 'N61' en 'Waterdunen', worden beschreven door middel van een beschrijving van het project en de betrokken actoren. Binnen deze cases zal in de volgende hoofdstukken worden onderzocht of er ontwikkelingsruimte kan worden bereikt.

4.1. Inleiding

In Zeeuws-Vlaanderen is het bestuurlijke en maatschappelijke debat de afgelopen jaren gedomineerd door enkele complexe projecten. Nergens anders binnen de Zuidwestelijke Delta waren ruimtelijke projecten zo in het nieuws als in dit gebied. Twee van de meest complexe projecten, N61 en Waterdunen, zullen in deze scriptie uitvoerig worden behandeld, te beginnen in dit hoofdstuk. Allereerst zal de verbreding van de Rijksweg N61 van Hoek naar Schoondijke worden behandeld (4.2). Daarbij zal uitvoerig worden ingegaan op de rondes van besluitvorming en de betrokken actoren. De tweede case, het herinrichtingsproject Waterdunen aan de westkust van Zeeuws-Vlaanderen, komt in paragraaf 4.3 aan de orde. Ook hier zal een beschrijving van de verschillende rondes in het besluitvormingsproces worden gegeven, evenals een overzicht van de betrokken actoren.

4.2. Casusbeschrijving en actoren N61

Inleiding

De N61, de belangrijkste Oost-Westverbinding in Zeeuws-Vlaanderen, is niet veilig genoeg. Elk jaar vallen er op deze 21 kilometer lange weg ernstige verkeersslachtoffers. De N61 is smal en heeft veel zijwegen en erfaansluitingen. Zowel langzaam als doorgaand verkeer maakt gebruik van de weg. Hierdoor ontstaan gevaarlijke situaties. Ook de doorstroming vormt een probleem en kan beter. Om deze problemen aan te pakken hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat (V en W) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gekozen voor de aanleg/reconstructie van de N61 tussen Hoek en Schoondijke. Het plan is om een 100 km/h stroomweg tussen Hoek en Schoondijke aan te leggen, evenals een gedeelte 80 km/h gebiedsontsluitingsweg ten oosten van Schoondijke. De start voor de vernieuwing van de N61 kende zijn aanvang in 1997 door middel van een Startnotitie.

Korte geschiedenis

De besluitvorming tot op heden over de N61 is grofweg te verdelen in een zevental rondes. In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van deze rondes, waarbij in de volgende pagina's een meer uitgebreide beschrijving wordt gegeven van datgene wat zich in het plan- en besluitvormingsproces heeft afgespeeld.

Tabel 4.1. Overzicht van de besluitvormingsronden van project N61

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Tijdsperiode	1996-2000	1996-1997	2000-2001	2003
Belangrijke beslissingen	1996: N61 onderdeel van demonstratie-project 'Duurzaam Veilig'	1996: Publicatie Startnotitie en m.e.r 1997: Vaststellen richtlijnen MER	2000: Publicatie Trajectnota/MER 2000: Oprichting Grondbank 2001: Toetsingsadvies Commissie voor de MER	2003: Standpunt minister VWS
Betrokken actoren	Ministerie van V en W, provincie, betrokken gemeenten, RWS, Waterschap	Kabinet, Ministerie van V en W	Rijkswaterstaat, DLG, betrokken gemeenten, provincie, waterschap, OVI, omwonenden.	Minister V en W, minister VROM, betrokken overheden en bewoners, adviesorganen
Karakterisering van interacties	Open proces tussen publieke partijen over plannen rondom verkeersveiligheid in de regio	Het doorlopen van formele procedures als verplicht onderdeel van het proces	Doorlopen van procedures en het inhoudelijk bediscussiëren van de alternatieven.	Op basis van informatie, adviezen, en afweging van belangen voorkeurs-alternatief vaststellen

	Ronde 4	Ronde 5	Ronde 6	Ronde 7
Tijdsperiode	2008-2009	2009	2010	2011-heden
Belangrijke beslissingen	2008: Publicatie aanvulling MER 2009: Gewijzigde Aanvulling MER	2009: Gewijzigd standpunt minister	2010: Ontwerp tracébesluit 2010: Aanvullend MER	2011: Tracébesluit
Betrokken actoren	Commissie MER en minister V en W	Minister V en W, adviesorganen	Rijkswaterstaat, betrokken overheden en omwonenden	Minister I&M
Karakterisering van interacties	Formele procedure doorlopen waarbij wijzigingen op basis van Advies worden toegepast	Wijzingen standpunt 2003 op basis van informatie uit doorlopen formele procedures	Relatief open proces met mogelijkheden tot inbreng voor betrokkenen via zienswijzen en informatie-avonden	Vaststellen definitief tracé na behandeling zienswijzen betrokkenen op OTB

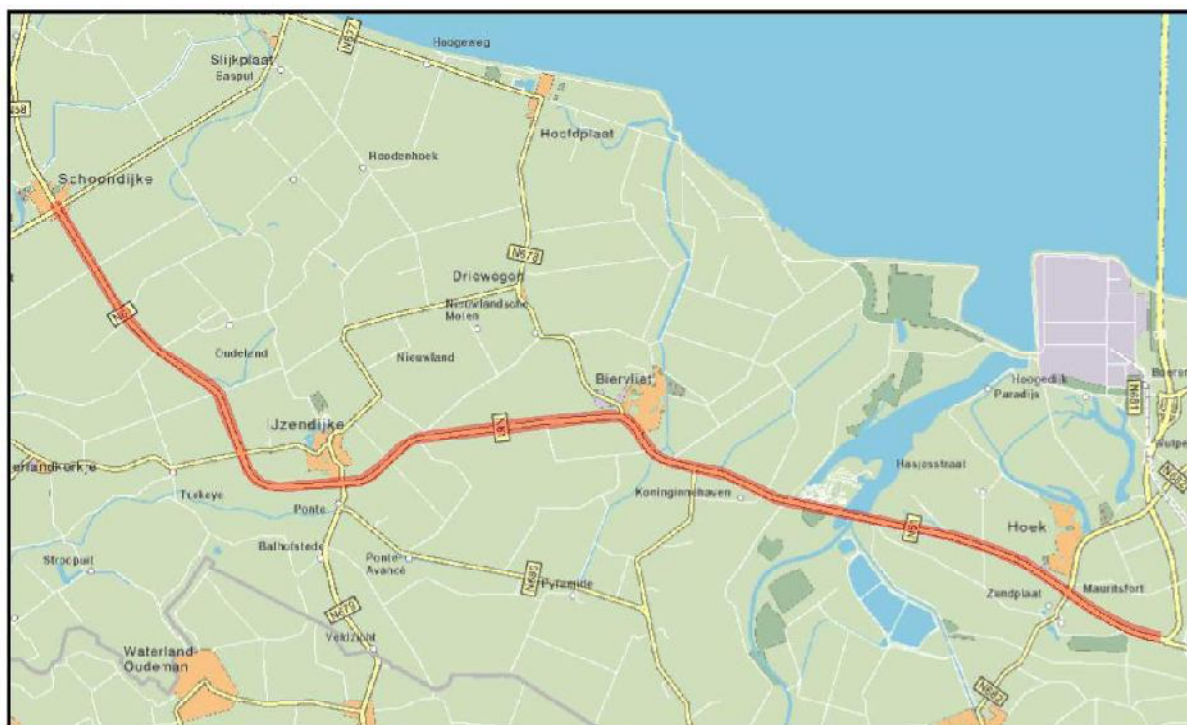
Voorronde: N61 als onderdeel van demonstratieproject 'Duurzaam Veilig' (1996-2000)

Sinds begin jaren negentig had West Zeeuws-Vlaanderen als gevolg van een verouderde wegstructuur te maken met een landelijk gezien hoog aantal dodelijke verkeersslachtoffers. Ingrijpen was noodzakelijk. Op dat moment was de Duurzaam Veilig aanpak in ontwikkeling: een aanpak waarbij de verkeersveiligheid het uitgangspunt zou zijn voor het hele verkeer en vervoerssysteem. Maar een beperkt Duurzaam Veilige inrichting van het gebied zou veel geld gaan kosten. De wens van het Rijk om Duurzaam Veilig in een demonstratieproject uit te proberen kwam daarom op een gunstig moment. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besloot om West Zeeuws-Vlaanderen aan te wijzen als 'demonstratieproject' om het concept Duurzaam Veilig te demonstreren (Duurzaam Veilig Verkeer, 2006).

In een convenant verbonden alle wegbeheerders in West Zeeuws-Vlaanderen, de provincie, Rijkswaterstaat, gemeente Sluis en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, zich aan het project. Het project had een looptijd van vijf jaar, en ging in op 1 januari 1996 en zou eindigen eind december 2000. De wegbeheerders in het gebied hadden hierdoor voldoende middelen om de verkeers- onveiligheid echt goed aan te pakken. De hoofddoelstelling van het project was om er voor te zorgen dat het aantal verkeersslachtoffers aan het eind van het project zestig procent lager lag dan in 1986. Om dit te bereiken zijn de wegen in West Zeeuws-Vlaanderen volgens het Duurzaam Veilig concept gecategoriseerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen erftoegangswegen, gebiedsontsluitings- wegen en stroomwegen. Binnen het demonstratieproject is alleen het 'onderliggende' wegennet aangepakt. De rijkswegen N61 en N58 vielen financieel buiten het project. Bij de opzet van het project is er echter wel van uitgegaan dat binnen de looptijd van het project de inrichting van de N61 als stroomweg zou worden begonnen. De rijksweg N61 is namelijk de belangrijkste hoofdverbinding in het gebied. Pas wanneer de N61 als stroomweg functioneert, kan het effect van de Duurzaam Veilige inrichting van het gebied echt goed beoordeeld worden. Dan kan namelijk het doorgaande verkeer over de veilige stroomweg en de gebiedsontsluitingswegen rijden en worden de binnenwegen voornamelijk gebruikt door het plaatselijke bestemmingsverkeer. In dat perspectief moet het worden gezien dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in 1996 tot concrete actie besloot over te gaan met betrekking tot de aanpassing van de N61 (Duurzaam Veilig Verkeer West Zeeuws-Vlaanderen, 2006).

Ronde 1: Startnotitie en richtlijnen (1996-1997)

Voor de aanleg van de N61 is in 1996 de MER-procedure gestart met het uitbrengen van de Startnotitie. De Startnotitie behelst de openbaarmaking van het voornemen van het kabinet, en dit beschrijft het verkeersprobleem en mogelijke oplossingen. De minister van V en W heeft in 1997 vastgesteld aan welke richtlijnen het op te stellen MER diende te voldoen (Ministerie V en W, 1997).



Figuur 3: Traject N61 (bron: Rijkswaterstaat)

Ronde 2: procedure Trajectnota/MER en Grondbank (2000-2001)

In oktober 2000 is de Trajectnota/MER gepubliceerd. Hierin wordt de Startnotitie uitgewerkt, wat is gebeurd na inspraak van betrokkenen, en adviezen van onafhankelijke milieudeskundigen. In de Trajectnota/MER wordt ingegaan op de het nut en de noodzaak van het voornemen, de mogelijke alternatieven en varianten, de (milieu)effecten van de alternatieven en varianten en de bijhorende kosten.

In de Trajectnota/MER zijn een aantal alternatieven en varianten beschreven en vergeleken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen verkeersveiligheidsproblematiek op de gehele N61 exclusief Schoondijke en de leefbaarheidproblematiek in Schoondijke. Het is de bedoeling dat zowel de betrokken gemeenten, de provincie Zeeland, het waterschap, de omwonenden, het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) en uiteindelijk de Advies Commissie MER hier op reageren. De alternatieven en varianten zijn opgesteld door Rijkswaterstaat in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie V en W, 2000).

De alternatieven voor de N61 exclusief studiegebied Schoondijke:

- het *nulalternatief*. Dit alternatief beschrijft de situatie in 2010 zonder dat er specifieke infrastructurele maatregelen zijn genomen om de gesignaleerde problemen op te lossen.
- het *nulplus alternatief*. In dit alternatief worden met behulp van kleine aanpassingen de grootste knelpunten aangepakt. Bij de drie onveiligste kruispunten worden rotondes aangelegd, en langs het hele tracé wordt een parallelweg aangelegd.
- de *autoweg*. Langs het hele tracé wordt een nieuwe enkelbaans rijbaan met twee rijstroken gerealiseerd. De snelheidslimiet is 100 km/h. Naast de hoofdrijbaan komen aan beide zijden parallelwegen, waarvan één op de oude hoofdrijbaan. Indien nodig komt er een vrijliggend fietspad. Er komen verder vier aansluitingen die geregeld worden met verkeerslichten. Op vier plaatsen

kruisen bestaande wegen ongelijkvloers de autoweg, door middel van een viaduct of tunneltje.

- de *gebiedsontsluitingsweg*. De snelheid binnen dit alternatief is 80 km/h. De nieuwe weg wordt naast de bestaande weg gerealiseerd, en naast de hoofdrijbaan komen aan beide zijden parallelwegen, waarvan één op de oude hoofdrijbaan. Er komen vijf aansluitingen in de vorm van een rotonde.

- de *stroomweg*. In dit alternatief is de snelheid op het traject 100 km/h. De stroomweg wordt uitgevoerd met twee rijbanen met twee rijstroken per richting. De nieuwe weg wordt naast de bestaande weg gerealiseerd. Naast de hoofdrijbaan komen aan beide zijden parallelwegen, waarvan een op de oude hoofdrijbaan.

- het *meest milieuvriendelijke alternatief*. Bij dit alternatief wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de huidige weg zodat extra ruimtebeslag beperkt blijft. De bestaande rijbaan blijft grotendeels gehandhaafd als nieuwe rijbaan. De snelheidslimiet wordt 80 km/h. Aan de ene zijde komt een fietspad met medegebruik van bestemmingsverkeer, een aan de andere zijde komt er een doorgaande parallelweg. Het natuurgebied bij de Braakman wordt gespaard, in tegenstelling tot de andere alternatieven, door de weg aan de noordzijde uit te breiden.

Ten aanzien van een omleidingstraject bij Schoondijke worden nog een aantal varianten meegenomen, die gecombineerd worden met de eerder genoemde alternatieven.

- In het *nulalternatief* worden er geen specifieke infrastructurele maatregelen genomen om de problemen op te lossen.

- Binnen het *nulplus alternatief* worden er maatregelen genomen om de ergste hinder en overlast in het dorp te beperken, zoals snelheidsremmers.

- De *korte kwartronde variant*. Hierbij wordt de N61 ten zuiden van de bebouwing richting de N58, de weg Schoondijke-Oostburg, met een ronde aangesloten.

- De *ruime kwartronde variant*. Deze wordt evenals de variant van de korte kwartronde ten zuiden van de bebouwing van Schoondijke, aangesloten op de N58 Schoondijke-Oostburg, met het verschil dat deze variant in de toekomst doorgetrokken kan worden als half rond een aan te sluiten op de N58 richting Breskens.

- De *half ronde variant* gaat vanaf de ruime kwartronde door over de N58 en gaat ten westen van Schoondijke door om aan te sluiten op de N58 Schoondijke-Breskens.

- De *meest milieuvriendelijke variant* is gebaseerd op de vloeiende kwartrond variant. Bij deze variant wordt een nieuwe weg aangelegd, maar tegelijkertijd wordt een gedeelte van de problemen in Schoondijke opgelost en wordt er een ruimere ecodruiker aangelegd bij de doorsnijding van de Molenkreek.

Op de Trajectnota/MER zijn in totaal 96 reacties binnengekomen. Over de Trajectnota/MER zijn verder adviezen uitgebracht door de provincie Zeeland, de betrokken gemeenten en Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. De regio heeft in het advies te kennen gegeven er behoefte aan te hebben om de besluitvorming van de N61 te bezien in de bredere context van een gebiedsgerichte benadering zowel vanuit veiligheid, bereikbaarheid als leefbaarheid. Daarom is door de regio gekozen voor de variant van een stroomweg met 2x2 rijstroken en ongelijkvloerse kruisingen. De N61 is ook onderwerp van gesprek geweest bij het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI). Het Overlegorgaan stelt verkeersveiligheid als voornaamste doel van de maatregelen. Intern is er onder de leden verdeeldheid over het voorkeursalternatief; de helft kiest voor het milieuvriendelijke

alternatief, de andere helft voor de stroomweg. Over de variant rondom Schoondijke is men wel eensgezind; de kwartronde krijgt de voorkeur (Ministerie V en W, 2000).

De Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie MER) heeft op 1 mei 2001 een toetsingsadvies uitgebracht over de volledigheid en juistheid van de Trajectnota/MER. Hierin spreekt zij haar voorkeur uit voor een oplossing die uitgaat van het nul-, nulplus-, en meest milieuvriendelijke alternatief voor het alternatief Hoek-Schoondijke, en voor de nul-, en nulplus-variant voor de traverse Schoondijke. De inspraakreacties en adviezen zijn voorzien van een antwoord door de minister van Verkeer en Waterstaat (2001).

Nadat het project was opgestart, begon tegelijkertijd de acquisitie van het project. De vraag van opdrachtgever Rijkswaterstaat was daarbij aan marktpartijen om mee te denken hoe de herinrichting van het landschap op een goede en adequate manier kon worden uitgevoerd, zodat er maatschappelijk draagvlak zou ontstaan. In 2000 werd door RWS besloten om een samenwerkingsverband aan te gaan met Dienst Landelijk Gebied (DLG). Zij kwamen met het innovatieve idee van de Grondbank. RWS koopt in deze constructie alle gronden rondom het tracé, waarbij DLG verantwoordelijk is voor de herinrichting door middel van ruilverkaveling van de percelen. Hierdoor vermindert de weerstand van de boeren langs het traject, omdat daar waar de nieuwe weg hun grond doorsnijdt er voor wordt gezorgd dat ze nieuw (aaneengesloten) land krijgen aangeboden langs één kant van de weg. DLG is tevens verantwoordelijk voor het ontwerpen van het natuurcompensatieplan bij natuurgebied De Braakman, wat als gevolg van de verbreding van de N61 gecompenseerd dient te worden (Rijkswaterstaat & DLG, 2007).

Ronde 3: Standpunt minister VWS (2003)

Op basis van de informatie uit de Trajectnota/MER, de ontvangen adviezen en inspraakreacties en afweging van alle belangen van de betrokkenen, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat (V en W), in samenspraak met de minister van VROM, op 2 mei 2003 een keuze gemaakt uit de mogelijke oplossingsalternatieven. Het ministeriële standpunt bevat een uitvoering waarbij de N61 wordt vormgegeven als:

- een 100 km/h stroomweg met 2x2 rijstroken van Hoek tot Biervliet
- een 100 km/h stroomweg met 2x1 rijstrook van Biervliet tot Schoondijke
- een gedeelte gebiedsontsluitingsweg rond Schoondijke
- de weg wordt op het stroomgedeelte voorzien van een fysieke middenscheiding.
- de vele gelijkvloerse kruispunten worden vervangen door enkele rotondes
- er komt een vrijliggend fietspad langs het hele traject
- voor het landbouwverkeer worden vrijwel overal aan beide zijden van de weg parallelwegen aangelegd.
- ter hoogte van de Braakman wordt aan één zijde een parallelweg aangelegd.
- de kern Schoondijke krijgt een halfronde rondweg

De toenmalige minister, Roelf de Boer (LPF), verklaarde dat de 2x2 rijstroken ten oosten van Biervliet noodzakelijk waren in verband met de verwachte zomerintensiteit en de toename van het verkeer. Ten westen van Biervliet zijn 2x1 rijstroken voldoende. De verwachting was dat de verkeerintensiteit op de alternatieve wegen zal afnemen, zodat deze wegen aangepast kunnen worden aan de gewenste functie van erftoegangsweg. Dit zou een sterke verkeersveiligheid- en leefbaarheidswinst

opleveren. Verder verklaarde de minister dat de inspraakreacties en adviezen niet eenduidig waren. Aan de ene kant was er namelijk de wens om een goede en snelle verbinding met inhaal mogelijkheden richting de Westerscheldetunnel en Terneuzen aan te leggen, terwijl er anderzijds veel bezwaren waren dat grote ongelijkvloerse aansluitingen het open en vlakke West Zeeuws-Vlaamse landschap zouden verstoren. De gekozen vormgeving voldoet aan beide wensen. De halfronde omleiding rondom Schoondijke zorgt voor een beperking van het aantal geluidgehinderden met 70%, en de leefbaarheid zal sterk verbeterd worden in de kern omdat het verkeer wordt geweerd. Bovendien zal de aantasting van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) worden beperkt (Kamerstukken II, 27 739, 2).

Ronde 4: Publicatie Aanvulling MER en Gewijzigde Aanvulling MER (2008-2009)

Met het ministeriële standpunt uit 2003 zijn enkele adviezen van de Commissie voor de MER van toepassing geworden. Daarom moet voor het Ontwerptracébesluit (OTB) gepubliceerd wordt, eerst het rapport 'Aanvulling op de MER' worden gepubliceerd. Dit vond plaats op 13 maart 2008. De Aanvulling op het MER heeft zes weken ter inzage gelegen, wat uiteindelijk 22 inspraakreacties opleverde. De Commissie voor de MER heeft de informatie getoetst. Naar aanleiding van de tussentijdse bevindingen van de Commissie en een tweetal gesprekken met hen, heeft de minister van VWS besloten om de Aanvulling op het MER en de adviesaanvraag terug te trekken. De Commissie heeft in haar Aanvulling op het MER een aantal onvolkomenheden geconstateerd, en dit heeft geleid tot de publicatie van de Gewijzigde aanvulling op het MER. In dit rapport wordt onderbouwd dat er grotendeels tegemoet is gekomen aan alle adviezen van de Commissie.

Ronde 5: Gewijzigd Standpunt minister (2009)

De Aanvulling op het MER (2008), de Gewijzigde Aanvulling MER (2009) en het conceptadvies van de Commissie MER hierover, gaven aanleiding voor de Minister van V en W, in samenspraak met zijn collega van VROM, het standpunt te wijzigen (Kamerstukken II, 27 739, 5). Het standpunt is gewijzigd omdat er door de gewijzigde onderdelen lokaal betere effecten zijn op natuur en verkeer. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het standpunt van 2003 zijn:

- 1) Wijziging van het aantal rijstroken in de Braakman.
- 2) Extra rotonde bij de Braakman.
- 3) Extra rotonde bij Schoondijke

Ronde 6: Ontwerptracébesluit en aanvullend MER (2010)

Op basis van het gewijzigde ministeriële standpunt is het Ontwerptracébesluit op 25 juni 2010 gepubliceerd. Het OTB is een uitwerking van het voorkeursalternatief, en bevat een beschrijving van het project, een beschrijving van de gevolgen van het project en kaarten waarop het traject is aangeduid. Ook is een aanvulling op het MER opgesteld waarin de milieueffecten van de voorgenomen maatregelen zijn beschreven. Het OTB heeft van 9 juli tot en met 19 augustus ter inzage gelegen, waarbij voor overheden, omwonenden en andere betrokkenen de mogelijkheid was om schriftelijk te reageren. Op 21 juli organiseerde Rijkswaterstaat nog een informatieavond om alle belangstellenden te informeren over het OTB. Uiteindelijk zijn er 258 zienswijzen ingediend (Ministerie V en W, 2010)

Ronde 7: Tracébesluit (2011)

Op 21 februari 2011 is het Tracébesluit N61 Hoek-Schoondijke door de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) vastgesteld. Als gevolg van de zienswijzen op het Ontwerptracébesluit zijn er een aantal kleine wijzigingen aangebracht in het Tracébesluit ten aanzien van het OTB. Deze hebben vooral betrekking op het optimaliseren van de aansluitingen zodat de sociale veiligheid, bereikbaarheid en reeds aanwezige leidingen kunnen worden blijven gehandhaafd.

Tussen 17 maart en 17 april 2011 werd door veertien belanghebbenden een beroepschrift ingediend door belanghebbenden bij de Raad van State. De planning is dat de aanbestedingsprocedure voor de N61 medio 2011 zal starten, en dat begin 2012 de opdracht aan een aannemer zal worden gegund. De reconstructie van de N61 is eind 2014 gereed.



Figuur 4: Tracébesluit N61 Hoek-Schoondijke

De N61 is een complex beleidsprobleem vanwege de vele actoren die deelnemen tijdens het besluitvormingsproces. In onderstaande tabel (4.2) is een overzicht gegeven van de deelnemende partijen, met daarbij haar dominante feiten, beelden en ambities bij aanvang van het project. In het volgende hoofdstuk zullen deze nog worden uitgewerkt naar specifieke thema's binnen de sporen.

Tabel 4.2. Overzicht van de betrokken actoren in project N61

Actor	Dominante feiten bij aanvang	Dominante beelden bij aanvang	Dominante ambities bij aanvang
Rijkswaterstaat Zeeland	Startnotitie, compensatie natuur en landbouw, informatieavonden organiseren met ondersteuning van argumenten voor belanghebbenden.	Het beeld was dat een stroomweg de problemen wat betreft verkeersveiligheid het meest adequaat zou oplossen, en landelijk gebied moet efficiënt worden ingericht.	Vergroten verkeersveiligheid N61 en vergroten leefbaarheid kern Schoondijke. Streven naar efficiënte inrichting landelijk gebied en compensatie natuurgebied Braakman
Provincie Zeeland	Provinciale gegevens aanleveren ten behoeve van de Trajectnota/MER.	Het traject van de N61 is onveilig, en een verbeterde bereikbaarheid en doorstroming van West Zeeuws-Vlaanderen is noodzakelijk.	N61 moet veiliger en doorstroming moet beter, door middel van een stroomweg. Daarnaast moet de ruimtelijke kwaliteit van het gebied gewaarborgd worden.
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Compensatieplan, notitie 'Met effect' om idee van Grondbank te promoten, meeliften op informatieavonden RWS om idee te onderbouwen.	Als gevolg van de plannen zullen de gronden van de boeren worden doorsneden door de weg. Dit zal veel weerstand opleveren.	Het efficiënter maken van het landelijk gebied langs het tracé, door middel van de Grondbank.
Gemeente Sluis	Gemeentelijke gegevens aanleveren ten behoeve van Trajectnota/MER	Optie van de stroomweg garandeert een verbetering van de verkeersveiligheid en doorstroming het beste.	Verkeersveiligheid en doorstroming verbeteren op traject door aanleg stroomweg
Gemeente Terneuzen	Gemeentelijke gegevens aanleveren ten behoeve van Trajectnota/MER.	De optie van stroomweg is de meest adequate voor de regio wat betreft verkeersveiligheid en doorstroming.	Veiligheid en doorstroming verbeteren door aanleg stroomweg
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Waterschapsgegevens omtrent onderliggend wegennet aanleveren ten behoeve van Trajectnota/MER.	Verkeersveiligheidssituatie in West Zeeuws-Vlaanderen is alarmerend, als gevolg van het ontbreken van een veilige hoofdstructuur.	Het bewaken van het belang van het waterschap als wegbeheerder van het onderliggend wegennet
Zeeuwse Milieufederatie (ZMF)	Rapporten ten behoeve van groenaankleding traject.	De geplande stroomweg is geen stroomweg, Zeeuws-Vlaanderen het 'Central Park van Manhattan' dag	Natuur, milieu en landschap in het project voldoende te behartigen.

		mag niet worden aangetast.	
Staatsbosbeheer	Rapporten ten behoeve van groenaankleding traject.	Natuurgebied zal als gevolg van verbreding weg worden aangetast en gecompenseerd moeten worden.	Compensatie van het verloren gaande natuurgebied met bijhorende natuurtypen.
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de Trajectnota/MER door deskundige leden.	De noodzaak voor aanpassingen N61 was niet zo groot; 0-plus alternatief zou voldoende zijn.	Verminderen onveiligheid, extra afstanden voor fietsers doen afnemen, onaantrekkelijkheid tracé verminderen.
ZLTO/agrariërs	Opedane eerdere feiten rondom kavelruil ingebracht bij DLG en RWS.	Nieuwe weg zal landbouwgronden doorsnijden wat veel onkosten met zich mee zal brengen.	Voorkomen dat aanpassing N61 landbouwgronden doorkruist waardoor 'omrijkosten' ontstaan.
Belangengroeperingen Biervliet	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de Trajectnota/MER door deskundige leden.	Met de gepresenteerde plannen ontstond het beeld dat de leefbaarheid van het dorp ernstig aangetast zou worden.	Leefbaarheid vergroten in zowel economisch als sociaal opzicht. Door middel van aanleg twee rotondes.
Belangengroeperingen Hoek	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de Trajectnota/MER door deskundige leden.	Aanpassingen noodzakelijk als gevolg van veiligheidsproblemen. Immense verkeersrotonde zou verrijzen bij Hoek, evenals een vierbaansweg.	-de Koudepolderstraat niet als parallelweg gebruiken; - Knip in parallelweg. Als ontsluitingsroute dienen voor Braakman - Kruispuntoplossing Hoekseweg-N61 - Knip uit de N61 (zodat deze verder van de kern af komt te liggen) -Kabaal en geluidsoverlast
Belangengroeperingen IJzendijke	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de Trajectnota/MER door deskundige leden.	Meest milieuvriendelijke alternatief sluit het meest aan bij de behoefte van de regio. De aanleg van slechts één rotonde tast de leefbaarheid van het dorp aan.	Aanleg twee rotondes en twee fietstunnels, parallelwegen langs de weg voor landbouwverkeer.
Belangengroeperingen Schoondijke	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de Trajectnota/MER door deskundige leden.	De aanleg van een halve rondweg rondom de kern betekent zware aantasting natuur en leefbaarheid.	Kwart rondweg rondom Schoondijke, en min mogelijk aantasting omliggende natuur.

4.3. Casusbeschrijving en actoren Waterdunen

Inleiding

De regio West Zeeuws-Vlaanderen heeft te maken met sociaal-economische problemen. De leefbaarheid is als gevolg van de krimp en de vergrijzing achteruit gegaan, en de werkgelegenheid in met name de landbouw, visserij en het bankwezen is sterk afgenomen. Ten einde deze ontwikkelingen te keren, is in 2004 het door de gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen ontworpen 'Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal' vastgesteld door de Provinciale Staten van Zeeland. Een project dat uitstekend past binnen de doelstellingen van het Gebiedsplan, is het project Waterdunen. Dit project, gelegen in de Jong- en Oud-Breskenspolder tussen Groede en Breskens, combineert kustversterking met ongeveer 300 ha gebiedsontwikkeling, waarbij in de voormalige landbouwpolder estuariene natuur wordt ontwikkeld in combinatie met een recreatief-toeristische kwaliteitsimpuls. Zeven jaar nadat het idee voor het project werd gelanceerd, is het besluitvormingsproces afgerond middels het vaststellen van het Provinciaal Inpassingsplan Waterdunen (PIP). De maatschappelijke onrust in de regio rondom dit project is echter nog lang niet weggenomen.

Korte geschiedenis

De besluitvorming over het project Waterdunen is onder te verdelen in een achttal rondes. In de onderstaande tabel (4.3) wordt een kort overzicht gegeven van de verschillende rondes die zich tot nu toe af hebben gespeeld in het besluitvormingsproces.

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Tijdperiode	2004	2004-2005	2005-2007	2007	2007-2008
Belangrijke beslissingen	2004: Kaderstelling: - Gebiedsvisie Natuurlijk Vitaal - Zwakke Schakels	2004: Ontstaan idee 2005: Ondertekening Intentieovereenkomst	2005-2007: MER-procedure en vaststellen voorkeursalternatief	2007: Ondertekening Doelstellingenovereenkomst	2007-2008: MER en Ontwerp Kustversterkingsplan Zwakke Schakels
Betrokken actoren	Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, Waterschap	Stichting het Zeeuwse Landschap, Molecaten BV, provincie Zeeland, gemeente Sluis	Provincie Zeeland, gemeenteraad Sluis, projectdeelnemers, direct betrokkenen	Stichting het Zeeuwse Landschap, Molecaten BV, gemeente Sluis, provincie Zeeland	Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Provincie Zeeland
Karakterisering van interacties	Zoektocht naar kansen en mogelijkheden tussen publieke partijen voor ontwikkeling van het gebied	Onderhandelingen tussen publieke en private partijen over de inhoud van het plan.	Doorlopen van procedures en het inhoudelijk bediscussiëren van de alternatieven.	Onderhandelingen over inhoud, ambities, samenwerking, taken, verantwoordelijkheden en	Doorlopen formele procedures als verplicht onderdeel van het proces.

				financiën leiden tot gezamenlijke overeenkomst	
--	--	--	--	--	--

	Ronde 5	Ronde 6	Ronde 7	Ronde 8
Tijdperiode	2008	2009	2010	2010-heden
Belangrijke beslissingen	2008: Overname regierol provincie Zeeland van gemeente Sluis	2009: Voorontwerp Provinciaal Inpassingsplan 2009: Inrichtingsplan Waterdunen	2010: Aanvullend MER	2010: Vaststellen Provinciaal Inpassingsplan 2010: Vaststellen gedwongen onteigening
Betrokken actoren	Gemeente Sluis, provincie Zeeland	Provincie Zeeland, private actoren (onderzoeksinstituten), betrokken publieke en private actoren project, kabinet.	Provincie Zeeland	Provinciale Staten van Zeeland
Karakterisering van interacties	Interne discussies zogen voor overname bestemmingsplan door provincie en omgezet in PIP	Op basis van onderzoek open discussie tussen publieke en private partijen over de plannen.	Doorlopen formele procedures op basis van onderzoeken.	Sterke lobby's en onderhandelingen want de knoop moet worden doorgemaakt.

Tabel 4.3. Overzicht van de besluitvormingsronden in project Waterdunen

Voorronde: Natuurlijk Vitaal en Zwakke Schakels(2004)

Het project Waterdunen is gebaseerd op twee pijlers: Natuurlijk Vitaal en Zwakke Schakels. Zij vormen het kader waaruit het project Waterdunen voortvloeit.

In West Zeeuws-Vlaanderen is een Gebiedscommissie in het leven geroepen, onder voorzitterschap van de provincie Zeeland, die in 2004 het Gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal' heeft opgesteld. Dit integraal ontworpen gebiedsplan biedt een antwoord op de sociaal-economische problematiek waar deze regio zich voor gesteld ziet, namelijk een bovengemiddelde vergrijzing en ontgroening van de bevolking en een afname van de werkgelegenheid. Het antwoord bestaat uit het stimuleren van de verschillende economische sectoren in de regio, waaronder de landbouw, de bedrijvigheid, de wooneconomie en de sector recreatie en toerisme. Via het versterken van de omgevingskwaliteiten in West Zeeuws-Vlaanderen wil de Gebiedscommissie de wooneconomie en de sector recreatie en toerisme een sterke impuls geven. Het project Waterdunen moet één van de speerpunten binnen dit gebiedsplan worden (Provincie Zeeland, 2004). In 2004 is het Gebiedsplan door de Gedeputeerde Staten van Zeeland vastgesteld. Hiermee hopen zij de sociaal-economische problemen waar het gebied mee geconfronteerd wordt, te kunnen keren en dat er weer perspectief voor het gebied is.

In 2003 kregen de waterbeheerders als gevolg van testen nieuwe inzichten ten aanzien van zwaardere golfbelastingen. De beheerders, provincies en Rijk, hebben toen in nauwe samenwerking

de consequenties in kaart gebracht met behulp van beheerdersoordelen. De conclusie was dat een aantal locaties langs de Noordzeekust niet meer bestand zou zijn tegen deze zwaardere belastingen. Het gevolg was een lijst van zogenaamde 'zwakke schakels', die in de nabije toekomst versterkt zouden moeten worden. Deze zwakke schakels, waarbij naast de primaire veiligheid ook de ruimtelijke kwaliteit een impuls diende te krijgen, zijn in 2004 met de provincies beschikkingen opgesteld voor het uitvoeren van planstudies. De West Zeeuws-Vlaamse kust vormt één van de acht zwakke schakels, en dient de komende jaren te worden versterkt. Het project Waterdunen past binnen de filosofie van het project 'Zwakke schakels', waarin zowel kustversterking als het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied kunnen worden benut (Provincie Zeeland, 2004a).

Ronde 1: Ontstaan idee en ondertekening Intentieovereenkomst (2004-2005)

Het initiatief voor Waterdunen in de Jong- en Oud-Breskenspolder, is in 2001 genomen door de toenmalige eigenaar van camping Napoleon Hoeve (inmiddels onderdeel van Molecaten BV), nabij Breskens. De recreatieondernemer zocht een mogelijkheid om de dreigende kustversterking 'over zijn camping heen' om te buigen in een kans voor kwaliteitsverbetering. Stichting Het Zeeuwse Landschap was op dat zelfde moment op zoek naar een gebied, waar een grootschalige zilte natuurontwikkeling tot stand gebracht zou kunnen worden. Samen hebben zij de aanzet gegeven tot het project Waterdunen, waarin hoogwaardige natuur verweven wordt met hoogwaardige (verblijfs)recreatie. Molecaten is verantwoordelijk voor de verblijfsrecreatie, maar draagt ook bij aan de uitvoering van de natuurontwikkeling. Het Zeeuwse Landschap zal de aangelegde natuur gaan beheren. Helemaal origineel was hun idee overigens niet, want zij hadden zich in grote mate laten inspireren door soortgelijke ontwikkelingen in Noord-Frankrijk (Parc du Marquenterre) en België (o.a. Lippenbroek) (Provincie Zeeland, 2004b).

Doordat de provincie Zeeland en de gemeente Sluis bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor ruimtelijke ordening en de uitvoering van Natuurlijk Vitaal en Zwakke Schakels, zijn ook zij betrokken geraakt bij het project. In 2005 is door de Stichting Het Zeeuwse Landschap, de Provincie Zeeland, de gemeente Sluis en Molecaten BV een Intentieovereenkomst getekend ten aanzien van het project Waterdunen. Daarin is afgesproken dat Waterdunen via publiekprivate (PPS) samenwerking wordt gerealiseerd. De gezamenlijke partners hebben samen besloten om een planontwerp voor het project op te laten stellen. Dit ontwerp is een uitwerking van de gezamenlijke doelstellingen, namelijk een landwaartse versterking van de kustverdediging van het kustvak Breskens-West, een versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het kustgebied tussen Breskens en de Groese Duintjes, een kwaliteits-verbetering en algehele verplaatsing van camping Napoleon Hoeve én de realisatie van een hoogwaardig recreatienatuurgebied en een hoogwaardige natuurkern. Arcadis en H+N+S Landschapsarchitecten hebben invulling gegeven aan deze opdracht.

Overigens is het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen (thans Scheldestromen geheten) ook een belangrijke partner. Het Waterschap is verantwoordelijk voor planvorming en de uitvoering van het kustversterkingdeel, en draagt het de verantwoordelijkheid voor de wegen en waterhuishouding rondom Waterdunen. Nadat het planontwerp door de initiatiefnemers is vastgesteld, kon worden begonnen met de voorbereidingsactiviteiten door middel van het doorlopen van de MER-procedure. Op 29 november 2005 is de Startnotitie voor de MER door de provincie opgesteld (Provincie Zeeland, 2005).



Figuur 5: Plangebied Waterdunen (bron: provincie Zeeland)

Ronde 2: MER Waterdunen en voorkeursalternatief (2006-2007)

De richtlijnen voor het MER zijn op 14 maart 2006 vastgesteld door het ambtelijk apparaat van de provincie Zeeland. Het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland trad als coördinerend bevoegd gezag op in deze. In de MER Waterdunen zijn verschillende alternatieven voor de ruimtelijke inrichting van het plangebied beschreven en beoordeeld op verschillende milieuaspecten. De alternatieven zijn tot stand gekomen na interactieve werksessies met de initiatiefnemers, de belanghebbenden in het gebied en de gemeenteraad van Sluis. Dit heeft geresulteerd in vier alternatieven, die in het MER zijn beoordeeld:

- 'Veilig zonder Waterdunen'. Alleen kustversterking, en geen binnendijkse gebiedsontwikkeling.
- 'Gevarieerd Waterdunen'. Kustversterking en gebiedsontwikkeling met maximale invulling van de sociaal-economische en ruimtelijke impuls.
- 'Aangepast Waterdunen'. Kustversterking en gebiedsontwikkeling waarbij de investeringskosten worden geoptimaliseerd.
- 'Natuurlijk Waterdunen'. Kustversterking en gebiedsontwikkeling met een maximale bijdrage aan de ecologische ontwikkeling van het systeem.

Op 9 januari 2007 heeft de provincie Zeeland het MER aanvaard, en dit op 12 januari ter inzage gelegd. Nadat de Commissie voor de MER een positief advies heeft uitgebracht over het MER en de ingediende zienswijzen, is het MER met daarbij 'Gevarieerd Waterdunen' als voorkeursvariant, op 22

mei 2007 aanvaard en vastgesteld door de Gedeputeerde Staten van Zeeland als bevoegd gezag (Provincie Zeeland, 2007a). Een belangrijk onderdeel van het MER vormde het MKBA Waterdunen (maatschappelijke kosten-batenanalyse) (Decisio, 2006). Hierin werden de belangrijkste (geldelijke) effecten van het project omschreven.

Ronde 3: Doelstellingenovereenkomst ondertekend (2007)

Op 27 juni 2007 hebben Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Provincie Zeeland en gemeente Sluis de Doelstellingenovereenkomst ondertekent. Deze overeenkomst legt de gezamenlijke uitgangspunten ten aanzien van de inhoud en het ambitieniveau van het project Waterdunen vast. Daarnaast legt de doelstellingenovereenkomst vast op welke wijze de partijen met elkaar samenwerken, hoe de partijen de taken en verantwoordelijkheden verdelen, welke financieringsbronnen gebruikt gaan worden en hoe tussen de partijen de plankosten verdeeld gaan worden (Doelstellingenovereenkomst project Waterdunen, 2007).

Wat betreft de organisatie is vastgelegd dat er een Stuurgroep (bestuurlijke vertegenwoordiging), een Projectgroep (ambtelijke vertegenwoordigers), adviseurs, een kernteam, een gebiedscommissie en bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het project.

In de Doelstellingenovereenkomst zijn tevens een aantal zaken betreffende de inrichting van het project Waterdunen vastgelegd:

- verblijfsrecreatieterrein van ongeveer 40 ha voor maximaal 400 recreatiewoningen;
- in het nieuwe duingebied een duincamping met maximaal 300 kampeereenheden op een oppervlakte van 12 tot 14 ha;
- een hotel van ongeveer 80 kamers met een vrij toegankelijk bezoekerscentrum en een onthaalparking voor maximaal 1000 parkeerplaatsen;
- 100 ha recreatienatuur, waarvan maximaal 30 ha ingericht zal kunnen worden voor zilte teelten
- 150 ha natuur

Deze zaken zijn terug te vinden in de verschillende inrichtingsalternatieven zoals vastgesteld in de MER. De Stuurgroep Waterdunen, waarin de initiatiefnemers en het bevoegde gezag op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd, hebben besloten om het alternatief 'Gevarieerd Waterdunen' als voorkeursalternatief aan te wijzen (Provincie Zeeland, 2007b).

Ronde 4: MER en Ontwerp-Kustversterkingplan Zwakke Schakels (2007-2008)

Het kustversterkingplan realiseert de noodzakelijke kustversterkingplannen uit het plan Waterdunen, inclusief de daaraan gekoppelde versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Dat betekent dat naast de dijk- en duinverbeteringsmaatregelen ook nog aanvullende maatregelen worden genomen om deze maatregelen in de omgeving in te passen. Nadat in de eerste fase van de planstudie een voorkeursalternatief werd uitgesproken voor 'breed landwaarts', moest in de tweede fase van de planstudie een kustversterkingplan worden ontworpen met een daaraan gekoppelde MER. Het Kustversterkingplan moet vastgesteld worden door het Algemeen Bestuur van het Waterschap, en het dient te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van Zeeland. Het vaststellen van het Kustversterkingplan is MER-plichtig. Het MER-kustversterkingplan vormt dan ook een onderdeel van het Ontwerp-kustversterkingplan. Om de betrokkenen een mogelijkheid te geven om ze te informeren, zijn er twee inloopavonden gehouden. Tevens hebben mensen de mogelijkheid om een zienswijze op het MER- en Ontwerp-Kustversterkingsplan in te dienen. In september 2008 is het

Kustversterkingplan na behandeling van de zienswijzen definitief goedgekeurd door het Algemeen Bestuur van het Waterschap en door Gedeputeerde Staten van Zeeland (Provincie Zeeland, 2008a).

Ronde 5: Overname regie door Provincie Zeeland van gemeente Sluis over project (2008)

In 2008 besloot de provincie Zeeland vanwege het grote belang voor de provincie, om de regie over het project Waterdunen over te nemen van de gemeente Sluis. Daarmee heeft de provincie tot doel de uitvoering van Waterdunen zeker te stellen, omdat een impasse dreigde in de gemeentelijke politiek van Sluis. Voor het project wil de gemeente Sluis de grond namelijk vrijwillig verwerven, maar de grondeigenaren willen deze niet vrijwillig afstaan. De gemeenteraad van de gemeente Sluis stond op het standpunt dat de planologische procedure pas kon worden gestart als de gronden vrijwillig waren verworven. Binnen de Sluise raad ligt Waterdunen gevoelig. Net iets meer dan de helft steunt het College in de gekozen constructieve opstelling t.a.v. Waterdunen. De oppositie (net iets minder dan de helft) voert verzet tegen realisering van Waterdunen, met name tegen de aanleg van zilte natuur en eventuele onteigening voor Waterdunen.

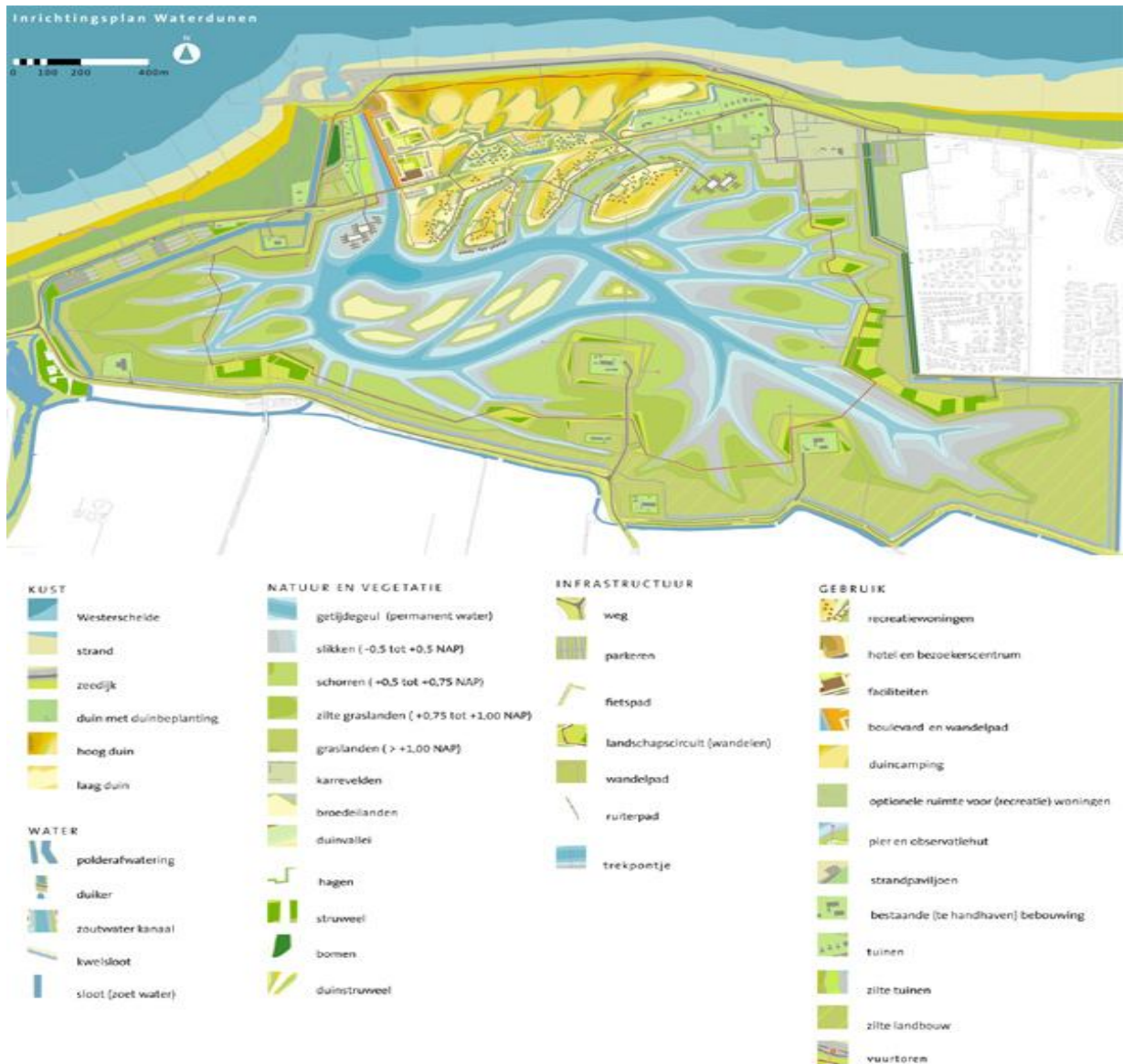
Het gevolg van de regierol van provincie is dat de Provinciale Staten op 14 oktober 2008 besloten een Provinciaal Inpassingsplan op te stellen voor het project. Een Provinciaal Inpassingsplan is te vergelijken met een provinciaal bestemmingsplan. Hiermee worden de kaders en doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling in Waterdunen vastgelegd. Daarmee wordt het bestemmingsplan voor het gebied van de gemeente Sluis herzien. De insteek van de provincie blijft overigens om tot vrijwillige grondverwerving te komen (Provincie Zeeland, 2008b).

Ronde 6: Voorontwerp Provinciaal Inpassingsplan en Inrichtingsplan Waterdunen (2009)

Op 27 oktober 2009 is het voorontwerp van het Provinciaal Inpassingsplan door Provinciale Staten vrijgegeven voor inspraak en overleg. Dit voorontwerp is een gedetailleerde en doorberekende versie van het voorkeursalternatief. Deze wijzigingen zijn in eerste instantie het gevolg van onderzoeken van Waardenburg (2008) en Soresma (2009). Op basis van hun aanbevelingen werden onder andere een 'slimme getijdenduiker' aangelegd en werden de wandel- en fietspaden dusdanig aangelegd dat de getijdenstroming in het gebied niet belemmerd werd.

Daarnaast is het opnemen van Waterdunen in het alternatievenpakket voor de regionale opgave van het natuurpakket Westerschelde (NPW), en de daarop gebaseerde gedachtevorming van de bij Waterdunen betrokken partijen, er debet aan geweest dat de natuurwaarden uit de Doelstellingenovereenkomst werden verhoogd in het Voorontwerp. Eind 2008 deed de provincie al het voorstel aan de minister om Waterdunen bij de realisatie van natuurherstel bij het zogenaamde 'Middengebied' te betrekken. Onderzoek toonde namelijk aan dat er technische mogelijkheden zijn om de natuurwaarden in het gebied van Waterdunen te verhogen, iets wat door het kabinet en de provincie werd gestimuleerd omdat hierdoor het natuurherstel langs de Westerschelde geoptimaliseerd kon worden (Waardenburg, 2008).

Dit werd in het Inrichtingsplan verder uitgewerkt, wat eveneens op 27 oktober is vastgesteld. Dit plan, dat een beeld geeft van hoe het projectgebied van Waterdunen er na realisatie uit zal komen te zien, wordt tezamen met het voorontwerp Inpassingsplan ter inzage gelegd. Door middel van het houden van een voorlichtingsavond, gesprekken met belanghebbenden en belangstellenden en via een website is de burger in staat gesteld geïnformeerd te worden en te reageren op de plannen. Tevens zijn er inspraakavonden in Breskens georganiseerd. Op basis van de ontvangen reacties zijn het Ontwerp Inpassingsplan (op een aantal onderdelen gewijzigd) en het Inrichtingsplan (ongewijzigd) vastgesteld (Provincie Zeeland, 2009).



Figuur 6: Inrichtingsplan Waterdunen (bron: waterdunen.com)

Ronde 7: Aanvullend MER (2010)

Ten aanzien van het in 2007 vastgestelde voorkeursalternatief in het MER, hebben er gedurende de planvorming een aantal planwijzigingen plaatsgevonden. Het ontwerp is vastgelegd in het Inrichtingsplan. Een aanvullend MER dient inzicht te geven op welke manieren het Inrichtingsplan afwijkt van de alternatieven in de MER. Verder moeten de verschillen in de milieueffecten van de inrichting conform het inrichtingsplan dienen te worden beoordeeld ten opzichte van de milieueffecten van de alternatieven.

Het doel van het aanvullend MER is een inzicht te bieden in de effecten van de geplande inrichting van Waterdunen, zoals weergegeven in het huidige inrichtingsplan, en een vergelijking tussen de effecten van het nieuwe inrichtingsplan ten opzichte van de alternatieven in het MER te maken. De Commissie voor de MER stelt vast dat de essentiële informatie voor de besluitvorming in het MER aanwezig is, waarbij het eveneens de ingediende zienswijzen beoordeeld heeft (Provincie Zeeland, 2010a).

Ronde 8: Vaststelling Provinciale Staten van het Provinciaal Inpassingsplan Waterdunen en gedwongen onteigening (2010)

Op 1 oktober 2010 werd het Provinciaal Inpassingsplan door een meerderheid van Provinciale Staten goedgekeurd. Op deze manier is groen licht gegeven voor de uitvoering van het project Waterdunen. Het planologische kader voor de verdere uitvoering van het project is hiermee officieel door de Staten van Zeeland vastgesteld. In december 2010 is bovendien door de Staten met ruime meerderheid ingestemd met het eventueel onteigenen van de nog niet verworven agrarische gronden die nodig zijn om het project te realiseren. Daardoor is de laatste hobbel richting realisatie feitelijk gezien genomen. De planning is dat de onteigeningsprocedure nog tot 2012 zal doorlopen, evenals de vergunningen, aanbesteding en gunning van het project. Tussen 2013 en 2014 moet de kustversterking en het natuurgedeelte worden afgerond, en tussen 2014 en 2015 moet de verblijfsrecreatie worden gerealiseerd (Provincie Zeeland, 2010b).

Gedurende het complexe besluitvormingsproces van Waterdunen zijn zeer veel diverse actoren betrokken geraakt. In onderstaande tabel (4.4) zijn deze weergegeven, met daarbij de door hen gehanteerde dominante feiten, beelden en ambities bij aanvang van het besluitvormingsproces.

Actor	Dominante feiten bij aanvang	Dominante beelden bij aanvang	Dominante ambities bij aanvang
Provincie Zeeland	Project past binnen doelstellingen gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, waar zij mede opsteller van is geweest.	De economie, ecologie en veiligheid van het projectgebied moeten worden versterkt. Dat kan perfect door middel van een herinrichtingproject als Waterdunen.	Versterken van de economie, ecologie en veiligheid in het gebied.
Molecaten BV	Project Zwakke Schakels toont aan dat veiligheid plangebied Waterdunen moet worden versterkt, en dat ruimtelijke kwaliteit daar gepaard mee moet gaan.	Kustversterking noopt tot aanpassingen onderneming, wat perfect gepaard kan gaan met kwaliteit in de vorm van spectaculaire natuurontwikkeling en hoogwaardige verblijfsrecreatie.	Een eigentijds goed renderend bedrijf starten, wat bereikt kan worden door de realisatie van hoogwaardige natuur in combinatie met hoogwaardige recreatievoorzieningen.
Stichting het Zeeuwse Landschap	Op basis van studies wordt geconcludeerd dat het plangebied van Waterdunen geschikt is voor grootschalige zilte natuurontwikkeling.	Zeeuwse kust is recreatiekust, waarin verblijfsrecreatie, natuur en landbouw moeten worden gecombineerd. Ideaalbeeld is Parc du Marquenterre. Landbouw moet daarin stapje terug doen, deze gronden zijn namelijk	De inrichting van een spectaculair gebied met daarin afwisseling tussen land en water en gedempt tij. De landschappelijke variatie moet ervoor zorgen dat het tot de verbeelding spreekt.

		geschikt voor recreatie.	
Gemeente Sluis	Project past binnen doelstellingen gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, waar zij mede opsteller van is geweest.	Project Waterdunen biedt oplossing voor sociaal-economische problematiek in de regio, door natuurontwikkeling te combineren met recreatie.	Waterdunen geeft regio economische boost, met specifieke kansen voor verblijfsrecreatie.
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Project past binnen doelstellingen gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, waar zij mede opsteller van is geweest.	In het gebiedsplan zit een totaal aan 2700 ha functiewijziging in met name de kust gepland. De voorkeur daarbij is waar mogelijk het realiseren van combinaties van functies. Waterdunen combineert een kwaliteitsslag recreatie met kustversterking en (recreatie)natuur.	Versterken van de sociaal-economische omstandigheden in het gebied, door middel van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Er is in het gebied sprake van krimp, verminderde werkgelegenheid. De recreatie heeft een kwaliteitsimpuls nodig net zo als het landschap/natuur dat heeft.
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Studies in het kader van project Zwakke Schakels tonen aan dat plangebied versterkt dient te worden.	Kustversterking bij gebied Waterdunen is noodzakelijk voor waarborgen veiligheid lange termijn. Dit moet gepaard gaan met versterken ruimtelijke kwaliteit.	Kustversterking in combinatie met versterken ruimtelijke kwaliteit.
Vrienden van Waterdunen NEE!	Intern bepaalde feiten ten aanzien van de projectplannen.	Waterdunen levert negatieve dingen op, gebied wordt op onomkeerbare wijze aangepakt. Huidig gebied is prachtig.	Evenwichtig omgaan met het landschap, zodat dit niet wordt verkwanseld.
Grondeigenaren (Stichting VGAGB)	Waterdunen sluit niet aan bij de feitelijke doelstellingen zoals vastgelegd in het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal.	Misleid door Gebiedsplan, project leidt tot verzilting gronden.	Project Waterdunen slechts realiseren als aan de gebiedsgerichte aanpak is voldaan, anders moet het van de baan.
Werkgroep Waterdunen-Groede	De beargumenteerde en onderbouwde feiten van de projectpartners worden ondersteund.	Waterdunen als economische impuls voor de omgeving, onder andere voor ondernemers. Het project kan dienen als cultureel centrum.	Kwalitatief goede informatie te verstrekken aan belangstellenden in West Zeeuws-Vlaanderen omtrent het plan.

Tabel 4.4. Overzicht van de betrokken actoren in project Waterdunen

Hoofdstuk 5: Ontwikkeling van de sporen

In het vorige hoofdstuk heb ik een beschrijving gegeven van de twee complexe ruimtelijke projecten waar dit onderzoek om draait, de N61 en Waterdunen. Daarbij lag de nadruk op de besluitvormingsronden en de daarbij betrokken actoren. Bij de zoektocht naar ontwikkelingsruimte is echter niet alleen het proces van belang, maar is een analyse van de inhoud minstens, misschien zelfs wel belangrijker. Dit hoofdstuk toont aan hoe de feiten, beelden en ambities van de actoren zich in het proces van de twee ruimtelijke projecten hebben ontwikkeld, en in welke mate er overeenstemming binnen de thema's van de sporen heeft kunnen ontstaan.

5.1. Inleiding

Gedurende de besluitvormingsprocessen van een complex project ontwikkelen betrokken actoren verschillende feiten, beelden en ambities ten aanzien van het project. Als gevolg van beïnvloeding van competitieve en coöperatieve strategieën van actoren kan de ontwikkeling van de sporen uiteindelijk leiden tot overeenstemming. Wanneer er overeenstemming tussen actoren over alles in de sporen aanwezig is, kan ontwikkelingsruimte worden bereikt. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen overeenstemming. Per casus worden er namelijk per spoor een aantal specifieke thema's onderkend, waarover door actoren binnen alle sporen tot overeenstemming moet worden gekomen om combinaties tussen economie en ecologie, of actoren binnen de sectoren onderling, binnen de mentale gedeelde ruimte te maken voor het bereiken van ontwikkelingsruimte. In paragraaf 5.2 zal het spoor van feitenvorming worden behandeld, waarna in de paragrafen 5.3 en 5.4. respectievelijk de sporen van beeldvorming en wilsvorming worden geanalyseerd. Tenslotte zal in paragraaf 5.5 de mate waarin overeenstemming tussen actoren binnen de sporen in de twee casussen is bereikt worden beschreven.

5.2. Spoor van feitenvorming

Binnen complexe projecten verrichten actoren vaak veelvuldig onderzoek om te komen tot een goede onderbouwing en een zorgvuldige belangenafweging. Grote ruimtelijke projecten als de N61 en Waterdunen kennen een veelvoud aan studies en onderzoeken. Binnen het spoor van feitenvorming hebben actoren als ideaal om te komen tot onzekerheidsreductie en een onderbouwing en argumentatie van de door hen te maken keuzes. Dit moet gebeuren op basis van onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over het probleem, de haalbaarheid, de effectiviteit en de passendheid van oplossingen. Allereerst zal de casus N61 (5.2.1) worden geanalyseerd, daarna het project Waterdunen (5.2.2).

5.2.1. Casus N61

Zoals in de inleiding reeds werd vermeld wordt er per casus onderscheid gemaakt tussen verschillende specifieke thema's, die vervolgens per spoor zullen worden geanalyseerd. Voor de casus N61 zullen dat de thema's veiligheid, leefbaarheid, natuur, groenaankleding van het traject en de Grondbank/kavelruil zijn. Deze thema's zijn dominant in deze casus, waarbij het per actor verschilt welke thema's van toepassing zijn. De tijdsperiode in de casus N61 loopt vanaf de

Startnotitie en Trajectnota/MER tot en met de vaststelling van het Tracébesluit. In tabel 5.1 wordt het verloop van het spoor van feitenvorming weergegeven.

Actor	Thema	Feiten bij start proces	Feiten bij einde proces
Rijkswaterstaat	Veiligheid	Startnotitie kabinet, richtlijnen MER-procedures, informatieavonden, kaarten	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
	Leefbaarheid	Startnotitie kabinet, richtlijnen MER-procedures, informatieavonden, kaarten	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapportages en beargumenteerde MER-rapportages.
	Natuur	Compensatieplan natuur, richtlijnen MER-procedures, informatieavonden, kaarten.	Feiten onveranderd
	Groenaankleding traject	Compensatieplan natuur, richtlijnen MER-procedures, informatieavonden, kaarten	Feiten onveranderd
	Grondbank/kavelruil	Richtlijnen MER-procedures	DLG-notitie 'Met effect'
Provincie Zeeland	Veiligheid	Provinciale gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
	Leefbaarheid	Provinciale gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
	Grondbank/kavelruil	Provinciale gegevens	DLG-notitie 'Met effect'
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	DLG-notitie 'Met effect'	Feiten onveranderd
	Natuur	Compensatieplan natuur	Feiten onveranderd
Gemeente Sluis	Veiligheid	Gemeentelijke gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
	Leefbaarheid	Gemeentelijke gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-

			rapportages
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	Gemeentelijke gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages, gegevens Hoek
	Leefbaarheid	Gemeentelijke gegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages, gegevens Hoek
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Waterschapsgegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
	Leefbaarheid	Waterschapsgegevens	Definitief Tracébesluit onderbouwd met onderzoeksrapporten en beargumenteerde MER-rapportages
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Wetenschappelijke rapporten	Feiten onveranderd
	Natuur	Compensatieplan natuur	Feiten onveranderd
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Wetenschappelijke rapporten	Feiten onveranderd
	Natuur	Compensatieplan natuur	Feiten onveranderd
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Interne feiten bepaald door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	In beroep tegen Tracébesluit, inschakelen onderzoeksinstituut
	Groenaankleding traject	Interne feiten bepaald door deskundige leden	In beroep tegen Tracébesluit, inschakelen onderzoeksinstituut
ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Eerdere ervaringen uit het verleden met kavelruil	DLG-notitie 'Met effect'
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Definitief Tracébesluit en intern bepaalde feiten en rapport onderzoeksbureau
	Leefbaarheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Definitief Tracébesluit en intern bepaalde feiten en rapport onderzoeksbureau
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van	Definitief Tracébesluit en intern bepaalde feiten

		Trajectnota/MER	
	Leefbaarheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Definitief Tracébesluit en intern bepaalde feiten
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Feiten zoals aangeleverd door onderzoeksbureaus en advocaten
	Leefbaarheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Feiten zoals aangeleverd door onderzoeksbureaus en advocaten
Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Interne bepaalde feiten en gehouden enquête onder bevolking
	Leefbaarheid	Intern bepaalde feiten door deskundige leden ten aanzien van Trajectnota/MER	Intern bepaalde feiten en gehouden enquête onder bevolking

Tabel 5.1. Feitenvorming actoren N61

Bij aanvang van het besluitvormingsproces hebben ten aanzien van de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* de betrokken gemeenten Terneuzen en Sluis, de provincie Zeeland en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen hun feiten gebaseerd op hun eigen gemeentelijke-, provinciale- en waterschapsgegevens. Rijkswaterstaat baseert haar feiten op de Startnotitie en de richtlijnen zoals vastgelegd in de MER-procedures, terwijl tijdens informatieavonden via onderbouwde en beargumenteerde kaarten en documenten de gevolgen voor de veiligheid en leefbaarheid met de aanpassing van het traject aan actoren werden voorgelegd. De Fietsersbond en de belangengroeperingen uit de kernen Biervliet, Hoek, IJzendijke en Schoondijke baseren hun feiten op interne gegevens die via deskundige leden bepaald zijn ten aanzien van de alternatieven in de Trajectnota/MER.

De feiten met betrekking tot het thema *natuur* zijn door Rijkswaterstaat bepaald naar aanleiding van een wettelijk compensatieplan voor de natuur dat is opgesteld door DLG, waarbij tevens rekening is gehouden met de MER-richtlijnen voor het traject. Verder zijn informatieavonden gehouden waarbij kaarten zijn gepresenteerd met daarop gegevens over de nieuw aan te leggen natuur. DLG, de ZMF en Staatsbosbeheer baseren hun feiten op dit compensatieplan voor de natuur, wat een ecooloog van DLG heeft opgesteld in opdracht van Rijkswaterstaat. Het thema *groenaankleding traject* is grotendeels vastgelegd in het compensatieplan van Rijkswaterstaat en de daar aan gekoppelde MER-richtlijnen en gehouden informatieavonden met behulp van kaarten. Rijkswaterstaat is daarbij de initiator van de feiten, waarbij de ZMF en Staatsbosbeheer eigen wetenschappelijke rapporten hanteren ten aanzien van de groenaankleding rondom het traject. De Fietsersbond heeft eigen intern bepaalde feiten verzameld over dit thema.

De feitelijke gegevens rondom het thema *Grondbank/kavelruil* zijn door opdrachtgever Rijkswaterstaat verzameld op basis van gegevens in de MER-richtlijnen. Aan de hand hiervan werd

een opdracht uitgezet voor de efficiënte inrichting van het landelijk gebied. Dienst Landelijk Gebied (DLG) werd aan de hand van de opdracht de uitvoerder van dit plan, en baseerde haar constructie op feiten uit haar eigen notitie 'Met effect'. De ZLTO/agrariërs hadden op basis van ervaringen met kavelruil in het gebied hun feiten rondom een mogelijke inrichting van het gebied verzameld, terwijl de provincie Zeeland haar eigen provinciale gegevens hanteerde omtrent dit thema.

De dominante feiten bij het einde van het besluitvormingsproces, met het vaststellen van het Tracébesluit in 2011, zijn ten aanzien van de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* voor de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen bepaald door het Definitief Tracébesluit en de daaraan gekoppelde onderzoeksrapporten en de beargumenteerde MER-rapportages. De Fietzersbond kan niet leven met de feiten zoals aangeleverd door RWS met betrekking tot de veiligheid, en gaat in beroep waarbij het bovendien een extern onderzoeksinstituut inschakelt. De belangengroeperingen uit Biervliet en Hoek laten zich met betrekking tot de veiligheid en leefbaarheid deels inspireren door de feiten uit het Definitief Tracébesluit, maar Biervliet heeft ook nog intern bepaalde feiten en gegevens vanuit een onderzoeksbureau tot haar beschikking. Hoek heeft naast het Definitief Tracébesluit ook nog interne feiten verzameld. De belangengroeperingen uit IJzendijke hebben externe onderzoeksbureaus en advocaten ingeschakeld om hun feiten te verzamelen, en de belangengroeperingen uit Schoondijke bepalen hun feiten intern en hebben een enquête gehouden.

De feiten rondom de *natuur* zijn aan het einde van het besluitvormingsproces onveranderd. Voor RWS gelden nog steeds het compensatieplan voor de natuur, de MER-richtlijnen ten aanzien van de natuur en de informatie zoals gegevens tijdens informatieavonden op kaarten. Voor de ZMF, Staatsbosbeheer en DLG is het compensatieplan natuur zoals geschreven door DLG nog steeds geldend als dominante bron voor de feiten. De *groenaankleding traject* heeft louter voor onveranderde feiten gezorgd gedurende het proces. RWS houdt vast aan haar gegevens vanuit het compensatieplan natuur, de MER-richtlijnen en de gegevens van de informatieavonden op de kaarten, terwijl ZMF en Staatsbosbeheer aan haar eigen wetenschappelijke documenten vasthouden. De Fietzersbond kan niet leven met de groenaankleding van het traject en gaat in beroep tegen de voorgenomen plannen waarbij het tevens de hulp van een onderzoeksinstituut inroept. De constructie van de *Grondbank/kavelruil* wordt door zowel Rijkswaterstaat, de provincie Zeeland en de ZLTO/agrariërs ondersteund middels de notitie van DLG 'Met effect'.

5.2.2. Casus Waterdunen

De specifieke thema's binnen de sporen van de casus Waterdunen zullen veiligheid, natuur, recreatie en landbouw zijn. Ook hier geldt dat de thema's per actor verschillen. Het besluitvormingsproces zal starten met de aanvangsplannen rondom het project en zal de periode bestrijken tot en met het vaststellen van het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en de gedwongen onteigening. In tabel 5.2 wordt het spoor van feitenvorming rondom de casus Waterdunen weergegeven.

Actor	Thema	Feiten bij start proces	Feiten bij einde proces
Provincie Zeeland	Veiligheid	Waterschapsgegevens rondom zwakke schakels	Feiten onveranderd
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk	Gegevens zoals vastgelegd in PIP

		Vitaal	
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
Molecaten BV	Veiligheid	Waterschapsgegevens rondom zwakke schakels	Feiten onveranderd
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Waterschapsgegevens rondom zwakke schakels	Feiten onveranderd
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal en in andere beleidsrapporten en eigen documenten	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Waterschapsgegevens rondom zwakke schakels	Feiten onveranderd
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
Gemeente Sluis	Veiligheid	Waterschapsgegevens	Feiten onveranderd

		rondom zwakke schakels	
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Studies in het kader van project zwakke schakels tonen aan dat plangebied versterkt dient te worden	MER-voorkeursalternatief inrichting plangebied op basis adviezen projectpartners
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Intern bepaalde feiten	Onderzoeksrapporten tonen gezondheidsrisico's nieuwe natuur aan
	Recreatie	Intern bepaalde feiten	Intern bepaalde feiten
	Landbouw	Intern bepaalde feiten	Onderzoeksrapporten tonen aan dat er verzilting optreedt met project
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Plannen rondom landbouw sluiten niet aan bij feiten zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Interne feitenvorming en inschakelen advocaten
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Waterschapsgegevens rondom zwakke schakels	Feiten onveranderd
	Natuur	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP, wetenschappelijke lezingen tonen gelijk project aan
	Recreatie	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP, wetenschappelijke lezingen tonen gelijk project aan
	Landbouw	Gegevens zoals vastgelegd in Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	Gegevens zoals vastgelegd in PIP, wetenschappelijke lezingen tonen gelijk project aan

Tabel 5.2. Feitenvorming actoren Waterdunen

Bij aanvang van het project Waterdunen hebben rondom het thema *veiligheid* de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede gebruik gemaakt van de feiten

van het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Het Waterschap heeft namelijk onderzoek gedaan in het kader van het project 'Zwakke Schakels' naar de kustveiligheid rondom het plangebied. De feitelijke gegevens ten aanzien van *natuur*, *recreatie* en *landbouw* worden door de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen bepaald door de gegevens uit de Gebiedsvisie Natuurlijk Vitaal (2004). De Stichting het Zeeuwse Landschap heeft ten aanzien van natuur ook nog andere beleidsrapporten en eigen documenten in beheer. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben intern bepaalde feiten ten aanzien van de natuur, recreatie en landbouw, terwijl de grondeigenaren ten aanzien van landbouw concluderen dat het project niet aansluit bij de feiten uit het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal.

Bij het einde van het besluitvormingsproces, bij vaststelling van het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en de goedkeuring van Provinciale Staten voor gedwongen onteigening, zijn de feiten rondom het thema *veiligheid* voor de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede onveranderd. De waterschapsgegevens rondom het project 'Zwakke Schakels' blijven leidend. De feiten met betrekking tot *natuur*, *recreatie* en *landbouw* worden voor provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede bepaald door de gegevens zoals vastgelegd in het PIP. De Werkgroep Waterdunen-Groede heeft naast de gegevens in het PIP ten aanzien van natuur, recreatie en landbouw ook nog de feiten toegevoegd van wetenschappelijke lezingen die georganiseerd werden door de werkgroep en die het gelijk van het project aantoonde. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben met voor de thema's natuur en landbouw onderzoeksrapporten laten opstellen die met de aanleg van de nieuwe natuur in het project aantonen dat de gevolgen negatief zijn voor de gezondheid, en dat voor de landbouw verzilting op zal treden met doorgang van het project. Voor de recreatie blijven de interne feiten geldig. De grondeigenaren zijn ten aanzien van landbouw overgegaan op intern bepaalde feiten en de inschakeling van advocaten.

5.3. Spoor van beeldvorming

Complexe ruimtelijke projecten bieden veel ruimte voor uiteenlopende beelden over de problemen en mogelijke oplossingen die voorhanden liggen ten aanzien van de projecten. Actoren hanteren hun eigen normatieve opvattingen over wat wenselijk is. Beelden kunnen worden gezien als overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid en normatieve waarderingen over het probleem en de wenselijke oplossingen. Gedurende besluitvormingsprocessen kunnen de beelden worden aangepast, als gevolg van uitwisseling van beelden tussen actoren. Het spoor van beeldvorming volgt de beelden zoals actoren die deze bij aanvang en tijdens het einde van het besluitvormingsproces ten aanzien van het project formuleerden. Idealiter leidt het spoor van beeldvorming tot een reductie van de ambiguïteit en een convergentie van opvattingen en draagvlak voor beslissingen. Op deze manier ontstaat overeenstemming over de beelden en is er een succesvolle kans op het bereiken van ontwikkelingsruimte tussen actoren.

5.3.1. Casus N61

Actor	Thema	Beelden bij start proces	Beelden bij einde proces
Rijkswaterstaat	Veiligheid	N61 is onveilig en stroomweg is meest adequate oplossing	Stroomweg met wijzigingen bij Braakman/Biervliet/Schoondijke is meest adequate oplossing
	Leefbaarheid	Leefbaarheid kern Schoondijke in gedrang en stroomweg is meest adequate oplossing	Stroomweg met wijzigingen bij Braakman/Biervliet/Schoondijke is meest adequate oplossing
	Natuur	Natuur moet als gevolg van aanleg tracé worden gecompenseerd	Natuur is overgecompenseerd
	Groenaankleding traject	Groenaankleding rondom traject gaat volgens MER-richtlijnen	Groenaankleding volgens MER-richtlijnen voldoende
	Grondbank/kavelruil	Landelijk gebied moet efficiënt worden ingericht	Grondbank-aanpak is succes
Provincie Zeeland	Veiligheid	Traject N61 is onveilig, stroomweg beste oplossing	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit is beste oplossing
	Leefbaarheid	Stroomweg zorgt voor verbeterde bereikbaarheid en doorstroming	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit is beste oplossing
	Grondbank/kavelruil	Landelijk gebied moet efficiënt worden ingericht	Constructie Grondbank geschikt voor landelijk gebied
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	Als gevolg van de plannen zullen de gronden van de boeren worden doorsneden door de weg. Dit zal veel weerstand opleveren	De constructie van de Grondbank heeft ervoor gezorgd dat er geen omrijnschade is voor boeren, dat ze de beschikking hebben over aaneengesloten gronden
	Natuur	Wettelijke compensatie natuur	Overcompensatie van de natuur
Gemeente Sluis	Veiligheid	N61 is onveilig, stroomweg beste oplossing	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit is beste oplossing
	Leefbaarheid	Stroomweg beste oplossing voor leefbaarheid regio	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit is beste oplossing
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	N61 onveilig, stroomweg beste oplossing	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit plus wijzigingen Hoek en Biervliet volstaan
	Leefbaarheid	Stroomweg beste oplossing voor leefbaarheid regio	Stroomweg zoals geopteerd in Tracébesluit plus wijzigingen Hoek en Biervliet volstaan

Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Situatie is alarmerend als gevolg van ontbreken veilige hoofdstructuur. Stroomweg beste oplossing	Onderliggende wegennet sluit goed aan bij hoofdwegennet in Tracébesluit
	Leefbaarheid	Stroomweg is beste oplossing leefbaarheid regio	Onderliggende wegennet sluit goed aan bij hoofdwegennet in Tracébesluit
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Zeeuws-Vlaanderen is het Central Park van Manhattan; geen aantasting!	Groenaankleding is in het huidige Tracébesluit onvoldoende
	Natuur	Zeeuws-Vlaanderen is het Central Park van Manhattan; geen aantasting!	Overcompensatie van de natuur
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Aantasting groen traject noopt tot compensatie	Groenaankleding voldoende gecompenseerd
	Natuur	Aantasting groen traject noopt tot compensatie	Overcompensatie van de natuur
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	0-plus alternatief is voldoende; noodzaak aanpassing traject is niet aanwezig	Huidige Tracébesluit is onveilig
	Groenaankleding traject	0-plus alternatief is voldoende; noodzaak aanpassing traject is niet aanwezig	Groenaankleding onvoldoende gecompenseerd
ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Nieuwe weg zal landbouwgronden doorsnijden wat veel kosten zal meebrengen	Met komst Grondbank wordt omrijshade voorkomen, aaneengesloten kavels langs een kant van de weg.
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	N61 is onveilig	Tracébesluit bevordert veiligheid, onder meer door extra rotonde
	Leefbaarheid	Plannen zorgen voor aantasting leefbaarheid kern	Tracébesluit bevordert leefbaarheid, onder meer door extra rotonde
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	N61 is onveilig	Tracébesluit bevordert veiligheid als gevolg van voorgestelde wijzigingen
	Leefbaarheid	Immense rotonde en aanleg vierbaansweg tasten leefbaarheid aan	Tracébesluit bevordert leefbaarheid als gevolg van voorgestelde wijzigingen
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	N61 is onveilig	Twee rotondes noodzakelijk voor veiligheid
	Leefbaarheid	Aanleg één rotonde tast leefbaarheid aan	Twee rotondes noodzakelijk voor leefbaarheid

Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	N61 is onveilig	Huidige Tracébesluit bevordert veiligheid niet
	Leefbaarheid	Aanleg halve rondweg betekent aantasting leefbaarheid	Kwart rondweg is genoeg voor leefbaarheid kern te handhaven

Tabel 5.3. Beeldvorming actoren N61

Wat betreft de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* hebben de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen bij aanvang van het proces allen het beeld dat de N61 onveilig is en dat de stroomweg de beste oplossing is om de veiligheid en leefbaarheid te vergroten. De Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen heeft wat betreft de veiligheid een voorkeur voor een 0-plus-alternatief; de weg zou in zijn huidige staat voldoen wat betreft de veiligheid. De belangengroeperingen uit Biervliet, Hoek, IJzendijke en Schoondijk hebben eveneens allen het beeld dat de N61 onveilig is, maar ze verschillen van de overheidsactoren omtrent het beeld van de leefbaarheid. In Biervliet en Hoek leeft de opvatting dat de nieuwe N61 de leefbaarheid juist aantast, waarbij Hoek de perceptie heeft dat er een vierbaansweg en een gigantische rotonde bij de kern verrijzen. In IJzendijke leeft het beeld dat één rotonde zoals gepland in de plannen van Rijkswaterstaat de leefbaarheid zal aantasten, en in Schoondijke is men bang voor vermindering van de leefbaarheid door de aanleg van een halve rondweg.

Het thema *natuur* heeft bij de start van het project N61 bij de actoren Rijkswaterstaat, ZMF, Staatsbosbeheer en DLG het beeld opgeleverd dat de natuur als gevolg van de aanpassingen aan het tracé gecompenseerd dient te worden. Dit is Rijkswaterstaat wettelijk verplicht. Over het thema *groenaankleding traject* heerst bij Rijkswaterstaat de opvatting dat dit zal gebeuren volgens de MER-richtlijnen. Staatsbosbeheer heeft het beeld dat de groenaankleding gecompenseerd zal worden langs het traject, terwijl de ZMF de opvatting heeft dat de groenaankleding langs het traject in haar huidige vorm niet aangetast mag worden omdat Zeeuws-Vlaanderen geldt als het 'Central Park van Manhattan'. De Fietsersbond wil eveneens de groenaankleding zoals die nu ligt langs het traject handhaven omdat deze in haar beeld voldoet. De *Grondbank/kavelruil* als thema voorziet beelden bij Rijkswaterstaat en de provincie dat het landelijk gebied efficiënter ingericht moet worden. DLG en de ZLTO/agrariërs percipiëren de aanleg van het tracé als kritiek, omdat de nieuwe weg de landbouwgronden zal doorsnijden en veel omrijkosten met zich mee zal brengen.

Aan het einde van het besluitvormingsproces heeft trekker Rijkswaterstaat omtrent de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* het dominante beeld dat het Definitief Tracébesluit met wijzigingen bij Braakman/Biervliet /Schoondijke de beste oplossingen biedt voor de veiligheid en leefbaarheid. De provincie Zeeland en de gemeenten Sluis en Terneuzen vinden dat de stroomweg zoals geopteerd in het Definitief Tracébesluit de beste oplossing is voor de veiligheid en leefbaarheid, waarbij de gemeente Terneuzen het beeld heeft dat de aanpassingen bij Biervliet en Hoek ook moeten worden doorgevoerd. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen heeft de perceptie dat het onderliggend wegennet goed aansluit bij de hoofdwegstructuur uit het Tracébesluit, wat de veiligheid en leefbaarheid ten goede zal komen. De Fietsersbond daarentegen vindt het plan zoals voorgelegd in het Definitief Tracébesluit onveilig. De belangengroeperingen Biervliet en Hoek hebben het beeld dat het Definitief Tracébesluit goed is voor de veiligheid en leefbaarheid als gevolg van de door hen voorgestelde wijzigingen. In IJzendijke heerst het beeld dat de veiligheid en leefbaarheid niet

gewaarborgd wordt vanwege het niet aanleggen van twee rotondes bij de kern, terwijl Schoondijke het huidige tracé nog onveilig vindt en de opvatting hanteert dat een kwart rondweg beter is dan een halve rondweg voor de leefbaarheid.

Binnen het thema *natuur* is volgens de beelden van Rijkswaterstaat, de provincie Zeeland, DLG, ZMF en Staatsbosbeheer de natuur overgecompenseerd. De *groenaankleding traject* is wat betreft Rijkswaterstaat na naleving van de MER-richtlijnen voldoende gecompenseerd en ingericht, een beeld dat Staatsbosbeheer bevestigt. De Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen en de ZMF hebben echter het beeld dat deze onvoldoende is gecompenseerd en ingericht. Het thema *Grondbank/kavelruil* roept bij de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG en de ZLTO/agrariërs het beeld op dat deze constructie een succes is.

5.3.2. Casus Waterdunen

Actor	Thema	Beelden bij start proces	Beelden bij einde proces
Provincie Zeeland	Veiligheid	Veiligheid in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Recreatie	Recreatiefunctie moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
Molecaten BV	Veiligheid	Veiligheid in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Recreatie	Recreatiefunctie moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Veiligheid in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt. Voorbeeldproject Parc du Marquenterre	Beelden onveranderd
	Recreatie	Zeeuwse kust is recreatiekust, Waterdunen versterkt dit	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
Gebiedscommissie West	Veiligheid	Veiligheid in plangebied	Beelden onveranderd

Zeeuws-Vlaanderen		moet worden versterkt	
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Recreatie	Recreatiefunctie moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
Gemeente Sluis	Veiligheid	Veiligheid in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Recreatie	Recreatiefunctie moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Kustversterking bij gebied Waterdunen is noodzakelijk voor waarborgen veiligheid lange termijn. Dit moet gepaard gaan met versterken ruimtelijke kwaliteit.	Beelden onveranderd
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Huidig gebied is prachtig	Er is genoeg natuurontwikkeling in regio geweest laatste jaren, plus schadelijke gevolgen gezondheid
	Recreatie	Er is reeds genoeg recreatie aanwezig in het gebied	Beelden onveranderd
	Landbouw	Landbouw mag niet dupe worden van het project	Project leidt tot verzilting landbouwgronden
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Misleid door Gebiedsplan, plan leidt tot verzilting gronden	Ambtelijk apparaat voorziet bestuurders slechte informatie, omgang onderlinge partijen is slecht, project leidt tot verzilting gronden
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Veiligheid in plangebied moet worden versterkt	Beelden onveranderd
	Natuur	Natuur in plangebied moet worden versterkt	Vergelijking Parc du Marquenterre gaat mank
	Recreatie	Recreatiefunctie moet worden versterkt	Vakantiepark is qua aanzien lelijk

Landbouw	Landbouw moet stapje terug doen voor project	Beelden onveranderd
----------	--	---------------------

Tabel 5.4. Beeldvorming actoren Waterdunen

Aangaande het thema *veiligheid* zijn in het begin van het besluitvormingsproces door de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, de gemeente Sluis, het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de Werkgroep Waterdunen-Groede de beelden ontstaan dat de veiligheid in het plangebied versterkt dient te worden. Over de *natuur* zijn deze zelfde actoren, exclusief het niet in dit thema betrokken Waterschap, het eveneens eens: de ecologie dient in het gebied versterkt te worden. Hierbij heeft de Stichting het Zeeuwse Landschap het ideaalbeeld voor de natuur in Waterdunen van Parc du Marquenterre uit Noord-Frankrijk overgenomen. De Vrienden van Waterdunen NEE! vinden dat de huidige natuur in het gebied prachtig is. Het thema *recreatie* roept bij de projectpartners provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis, alsmede sympathisant Werkgroep Waterdunen-Groede, het beeld op dat de recreatiefunctie in het gebied versterkt dient te worden. Waterdunen kan hier voor zorgen in hun beleving. De Vrienden van Waterdunen NEE! vinden dat er al genoeg recreatie in het gebied aanwezig is. De projectpartners, inclusief Werkgroep Waterdunen-Groede, hebben bij het thema *landbouw* het beeld dat deze sector een stapje terug dient te doen ten bate van het project. De grondeigenaren/VGAGB voelen zich omtrent de geplande functiewijziging van het gebied misleid door het Gebiedsplan, omdat namelijk was beloofd dat de landbouwgronden gespaard zouden worden van verzuiling, wat in hun perceptie nu wel het geval is. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben de opvatting dat de landbouw niet de dupe mag worden van het project.

Met betrekking tot het thema *veiligheid* zijn door de projectpartners en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de Werkgroep Waterdunen-Groede geen veranderingen toegepast in hun beelden gedurende het proces. De veiligheid van het plangebied moet worden versterkt. Het thema *natuur* leverde voor de provincie Zeeland, Molecaten BV, de Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis ook geen wijzigingen op; de ecologische functie van het gebied dient versterkt te worden. De Werkgroep Waterdunen-Groede heeft een enigszins afwijkend beeld; het beoogde Parc du Marquenterre, wat als ideaalbeeld diende voor de Stichting het Zeeuwse Landschap, werd na inzage van het Provinciaal Inpassingsplan totaal niet gerealiseerd in Waterdunen volgens de beeldvorming van de werkgroep. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben zich het beeld aangemeten dat er in de afgelopen jaren genoeg natuurontwikkeling heeft plaatsgevonden in Zeeland, en dat nieuwe natuurontwikkeling schadelijk kan zijn voor de gezondheid. De *recreatie* als thema heeft aan het einde van het proces voor de projectpartners een onveranderd beeld opgeleverd, namelijk dat deze functie in het gebied versterkt dient te worden. De sympathisant Werkgroep Waterdunen-Groede vindt het aanzien van het vakantiepark Ielijk, dat mag wat haar betreft aangepast worden. Vrienden van Waterdunen NEE! blijven van mening dat er genoeg recreatie is in het gebied. Voor het thema *landbouw* geldt dat de projectpartners van Waterdunen, inclusief de Werkgroep Waterdunen-Groede, hun beeld onveranderd laten, wat wil zeggen dat de landbouw een stapje terug moet doen. De grondeigenaren hebben het beeld gedurende het proces verandert in een beeld dat de informatievoorziening van het ambtelijk apparaat aan de bestuurders slecht is, de onderlinge samenwerking inzake het project te wensen

overlaat en het project zal leiden tot verzilting van de landbouwgronden. Het beeld van de verzilting wordt gedeeld door de Vrienden van Waterdunen NEE!.

5.4. Spoor van wilsvorming

Binnen het spoor van wilsvorming zijn actoren op zoek naar overeenstemming over de belangen, doelstellingen en ambities die ten grondslag liggen aan de ruimtelijke projecten N61 en Waterdunen. De actoren streven uiteindelijk idealiter een gezamenlijke en gedeelde doelstelling ten aanzien van het project na, wat tot stand moet komen aan de hand van onderhandeling en overleg. Op deze manier kan er tussen actoren overeenstemming en ontwikkelingsruimte worden bereikt.

5.4.1. Casus N61

Actor	Thema	Doelstellingen bij start proces	Doelstellingen bij einde proces
Rijkswaterstaat	Veiligheid	Vergroten verkeersveiligheid N61	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Vergroten leefbaarheid kern Schoondijke	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Wettelijke verplichte compensatie ten aanzien van natuur	Doelstellingen onveranderd
	Groenaankleding traject	Vastgelegde compensatie groenaankleding traject volgens MER-richtlijnen	Doelstellingen onveranderd
	Grondbank/kavelruil	Efficiënte inrichting landelijk gebied	Doelstellingen onveranderd
Provincie Zeeland	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid kernen regio door aangepaste N61	Doelstellingen onveranderd
	Grondbank/kavelruil	Ruimtelijke kwaliteit door efficiënte inrichting landelijk gebied verbeteren	In landelijk gebied partijen binden en win-win situaties creëren door overname rol DLG. Doel daarbij is om grondvoorraad van RWS geleidelijk af te bouwen.
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	Het efficiënter maken van het landelijk gebied langs het tracé, door middel van de Grondbank.	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Plan schrijven dat natuur compenseert	Doelstellingen onveranderd
Gemeente Sluis	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61	Doelstellingen onveranderd

	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid kernen regio door aangepaste N61	Doelstellingen onveranderd
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61	Verbeteren veiligheid N61 mede met aanpassingen Hoek en Biervliet
	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid kernen regio door aangepaste N61	Verbeteren leefbaarheid kernen N61 mede met aanpassingen Hoek en Biervliet
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61 door aanpassing onderliggend wegennet	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid kernen rondom N61 door aanpassing onderliggend wegennet	Doelstellingen onveranderd
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Landschap rondom traject voldoende behartigen	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Natuur en milieu rondom traject voldoende behartigen	Doelstellingen onveranderd
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Compensatie groenaankleding voor verbreding traject	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Compensatie natuur voor verbreding traject	Doelstellingen onveranderd
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Verminderen onveilige N61 voor fietsers	Doelstellingen onveranderd
	Groenaankleding traject	Onaantrekkelijkheid tracé verbeteren	Doelstellingen onveranderd
ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Voorkomen dat aanpassing N61 landbouwgronden doorkruist waardoor 'omrijkosten' ontstaan	Doelstellingen onveranderd
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid in zowel economisch als sociaal opzicht door aanleg twee rotondes	Verbeteren leefbaarheid in zowel economisch als sociaal opzicht door aanleg één rotonde
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61 door kruispuntoplossing Hoekseweg-N61 en knip in parallelweg en uit N61.	Knip uit de N61
	Leefbaarheid	Koudepolderstraat niet als parallelweg gebruiken, verminderen kabaal en	Reductie geluidsoverlast en kabaal door bijvoorbeeld geluidswallen

		geluidsoverlast	
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	Verbeteren veiligheid N61 door optie meest milieuvriendelijke variant en aanleg parallelwegen landbouwverkeer	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Verbeteren leefbaarheid door aanleg twee rotondes	Verbeteren leefbaarheid door aanleg twee rotondes en twee fietstunnels
Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	Zorgen voor kwart rondweg rondom Schoondijke	Doelstellingen onveranderd
	Leefbaarheid	Zorgen voor kwart rondweg rondom Schoondijke voor handhaving voorzieningenniveau	Doelstellingen onveranderd

Tabel 5.5. Wilsvorming actoren N61

De doelstellingen ten aanzien van de thema's veiligheid en leefbaarheid verschillen bij aanvang van het besluitvormingsproces nauwelijks tussen de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeente Sluis, de gemeente Terneuzen en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Zij zijn het er allen over eens dat een verbetering van de veiligheid en een verbetering van de leefbaarheid voor de kernen centraal moeten staan als doelstellingen. Rijkswaterstaat noemt bij de leefbaarheid specifiek Schoondijke, terwijl het Waterschap veiligheid en leefbaarheid koppelt aan het onderliggende wegennet. Daar waar de overheden het algemeen belang voorop stellen in hun doelstellingen, daar richten belangengroeperingen ten aanzien van veiligheid en leefbaarheid zich specifiek op hun eigen belangen. De Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen heeft met betrekking tot het thema veiligheid de belangen van de fietsers waarborgen als doelstelling. De belangengroeperingen uit Biervliet willen de veiligheid rondom de N61 verbeteren, en wat betreft leefbaarheid wordt gestreefd naar een verbetering van de leefbaarheid in zowel sociaal als economisch opzicht door de aanleg van twee rotondes. Hoek wil de veiligheid van de N61 rondom de kern verbeteren door een kruispuntoplossing Hoekseweg-N61 en een knip in de parallelweg en een knip uit de N61. De leefbaarheid moet worden vergroot door de Koudepolderstraat niet als parallelweg te gebruiken en het kabaal en de geluidsoverlast moeten met de nieuwe weg verminderd worden. IJzendijke wil de veiligheid van de N61 vergroten door het meest milieuvriendelijke alternatief uit de Trajectnota/MER als optie door te drukken en parallelwegen voor het verkeer aan te leggen, en de leefbaarheid moet worden vergroot door de aanleg van twee rotondes als doelstelling. Schoondijk wil tenslotte in het kader van de veiligheid een kwart rondweg realiseren, waarbij voor een vergroting van de leefbaarheid de kwart rondweg het voorzieningenniveau op peil kan houden.

De trekker van de N61, Rijkswaterstaat, wil binnen het thema *natuur* er voor zorgen dat de natuur wettelijk wordt gecompenseerd. Dat wil Staatsbosbeheer eveneens realiseren, waarbij DLG als doelstelling heeft het plan hiervoor te schrijven. De ZMF heeft als doelstelling de belangen van de natuur en het milieu rondom het traject behartigen. Voor het thema *groenaankleding traject* heeft Rijkswaterstaat zichzelf als doelstelling gesteld de groenaankleding rondom het traject te compenseren volgens de MER-richtlijnen. Staatsbosbeheer heeft eveneens als doelstelling een compensatie van de groenaankleding rondom het traject te realiseren, terwijl de ZMF bij aanvang van het proces de belangen van het landschap wil behartigen. De Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen

heeft als doelstelling de onaantrekkelijkheid rondom het tracé tegen te gaan. Binnen het thema *Grondbank/kavelruil* willen Rijkswaterstaat, provincie Zeeland en DLG een efficiënte inrichting van het landelijk gebied realiseren, iets wat DLG door middel van de Grondbank wil bewerkstelligen. De ZLTO/agrariërs hebben als doelstelling het voorkomen van doorkruising van het tracé door het landelijk gebied waardoor omrijkosten voor agrariërs kunnen optreden.

Bij het einde van het besluitvormingsproces zijn voor de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* voor Rijkswaterstaat, de provincie Zeeland, de gemeenten Sluis en Terneuzen alsmede het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, de doelstellingen onveranderd. Dat houdt in dat primair het verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid centraal staan voor deze actoren, met de toevoeging dat de gemeente Terneuzen de veiligheid en leefbaarheid door aanpassingen bij de kernen Biervliet en Hoek wil vergroten. De Fietzersbond houdt haar doelstelling met betrekking tot de veiligheid intact; de N61 moet veiliger worden gemaakt voor fietsers. In Biervliet is de doelstelling voor het verbeteren van de veiligheid van de N61 onveranderd gebleven, terwijl de doelstelling omtrent de leefbaarheid in sociaal en economisch opzicht is veranderd in het streven naar één rotonde in plaats van de eerder gewenste twee rotondes. In Hoek zijn de eerdere drie doelstellingen ten aanzien van de veiligheid van de N61 gereduceerd tot één doelstelling: de knip uit de N61 moet worden gerealiseerd. Voor de leefbaarheid is het reduceren van het geluid en het kabaal als enige doelstelling overgebleven. In IJzendijke zijn de doelstellingen omtrent de veiligheid onveranderd; de meest milieuvriendelijke optie voor het tracé en de aanleg van parallelwegen blijven overeind. Met betrekking tot de leefbaarheid is er een doelstelling bijgekomen; naast de gewenste twee rotondes worden nu ook twee fietstunnels geambieerd.

Bij het thema *natuur* zijn de doelstellingen van de actoren Rijkswaterstaat, DLG, ZMF en Staatsbosbeheer onveranderd. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer streven naar compensatie van de natuur, terwijl DLG zichzelf als doelstelling stelt het plan te schrijven, en ZMF de belangen van de natuur en het milieu behartigt. Ook binnen het thema *groenaankleding traject* zijn de doelstellingen van de actoren onveranderd. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer willen een compensatie van de groenaankleding rondom het traject realiseren, ZMF wil de belangen van het landschap rondom het traject behartigen en de Fietzersbond wil de onaantrekkelijkheid rondom het traject tegengaan. Voor de *Grondbank/kavelruil* als thema zijn de doelstellingen voor Rijkswaterstaat, DLG en ZLTO/agrariërs onveranderd gebleven. Rijkswaterstaat en DLG streven een efficiënte inrichting van het landelijk gebied na, terwijl de ZLTO/agrariërs een doorkruising van het tracé met als gevolg omrijshade willen voorkomen. De provincie Zeeland heeft haar doelstelling aangepast; zij wil in het landelijk gebied partijen binden en win-win situaties creëren door overname rol DLG. Doel daarbij is om de grondvoorraad van RWS geleidelijk af te bouwen.

5.4.2. Casus Waterdunen

Actor	Thema	Doelstellingen bij start proces	Doelstellingen bij einde proces
Provincie Zeeland	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologische functie	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken	Doelstellingen onveranderd

		economische/recreatieve functie	
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd
Molecaten BV	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologische functie door aanleg hoogwaardige natuur	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken recreatieve functie door hoogwaardige recreatie	Doelstellingen onveranderd
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologie door inrichting spectaculair gebied met daarin afwisseling tussen land en water en gedempt getij	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken economische/recreatieve functie	Doelstellingen onveranderd
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologische functie	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken sociaal-economische omstandigheden door kwaliteitsimpuls recreatie	Doelstellingen onveranderd
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd
Gemeente Sluis	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologische functie	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken economische/recreatieve functie als gevolg van krimp	Doelstellingen onveranderd
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd

Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Kustversterking realiseren in kader project zwakke schakels, in combinatie met versterken ruimtelijke kwaliteiten	Doelstellingen onveranderd
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Niet nog meer natuur realiseren	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Niet nog meer recreatie realiseren	Doelstellingen onveranderd
	Landbouw	Zorgen dat huidige landbouwgrond niet verloren gaat	Doelstellingen onveranderd
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Project slechts realiseren als aan de gebiedsgerichte aanpak is voldaan, anders niet door laten gaan	Doelstellingen onveranderd
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Versterken veiligheid	Doelstellingen onveranderd
	Natuur	Versterken ecologische functie	Doelstellingen onveranderd
	Recreatie	Versterken economische/recreatieve functie	Doelstellingen onveranderd, maar wel veranderen aanzien vakantiepark
	Landbouw	Functiewijziging deel landbouwgrond realiseren	Doelstellingen onveranderd

Tabel 5.6. Wilsvorming actoren Waterdunen

Het thema *veiligheid* zorgt bij de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de Werkgroep Waterdunen-Groede voor de doelstelling om de veiligheid in het plangebied van Waterdunen te versterken. Dit zal worden gerealiseerd door het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Voor het thema *natuur* geldt dat zowel de provincie, Molecaten BV, de Stichting, de Gebiedscommissie, de gemeente en de Werkgroep streven naar het versterken van de ecologische functie van het gebied, waarbij de Stichting een spectaculair gebied met daarin afwisseling tussen land en water en gedempt getij wil realiseren en Molecaten BV hoogwaardige natuur wil aanleggen in het gebied. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben het niet nog meer natuur in het gebied realiseren tot doelstelling verheven.

De *recreatie* moet volgens de projectpartners en de Werkgroep Waterdunen-Groede worden versterkt in het gebied. Molecaten BV wil daarbij hoogwaardige recreatie bewerkstelligen, de Gebiedscommissie wil de sociaal-economische omstandigheden er door versterken en de gemeente Sluis denkt dat het een antwoord is op de krimp waardoor deze doelstelling gerealiseerd dient te worden. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben zich als doel gesteld om niet nog meer recreatie te bouwen langs de Zeeuwse kust.

Voor de landbouw hebben de projectpartners en de Werkgroep Waterdunen-Groede als doelstelling een functiewijziging voor ogen. Deze moet gedeeltelijk de landbouw doen verdwijnen ten gunste van natuur, recreatie en veiligheid. De grondeigenaren verzetten zich hiertegen, omdat in hun optiek met

deze functiewijziging niet aan de gebiedsgerichte aanpak wordt voldaan. Hun doelstelling is dan ook dat indien niet aan deze gebiedsgerichte aanpak wordt voldaan, het project tegenhouden. De Vrienden van Waterdunen NEE! hebben zich eveneens ten doel gesteld om de huidige landbouwgrond niet verloren te laten gaan.

Gedurende de besluitvormingsronden is er wat betreft de doelstellingen van alle actoren niets veranderd, ten aanzien van geen enkel thema. Dat wil zeggen dat bij het thema *veiligheid* de projectpartners en de Werkgroep Waterdunen-Groede evenals het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen als trekker van het project Zwakke Schakels de doelstelling blijven hanteren dat de veiligheid in het plangebied moet worden versterkt. Deze zelfde partijen, exclusief het Waterschap, willen voor het thema *natuur* een versterking van de ecologische functie bewerkstelligen, waarbij de Vrienden van Waterdunen NEE! zich tot doel blijven stellen dat er genoeg natuur aanwezig is en dat hier niet nog meer van gerealiseerd dient te worden. Voor het thema *recreatie* geldt voor de projectpartners en de Werkgroep Waterdunen-Groede dat men tot doel heeft de recreatieve functie te versterken, met als toevoeging dat de Werkgroep zichzelf wel nog als extra doel stelt het aanzien van het park te veranderen. De Vrienden van Waterdunen NEE! blijven bij hun doelstelling dat er niet nog meer recreatie dient te worden gebouwd. Voor het thema *landbouw* blijven de projectpartners en de Werkgroep Waterdunen-Groede streven naar een functiewijziging van een deel van de landbouwgronden, iets waar de Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren tegen zijn. De Vrienden van Waterdunen NEE! wil niet dat de landbouwgronden verloren gaan en de grondeigenaren willen alleen dat het project doorgaat als aan de gebiedsgerichte aanpak wordt voldaan anders willen ze het tegenhouden.

5.5. Conclusie: mate van overeenstemming binnen de sporen

In de afgelopen paragrafen is een overzicht van de ontwikkeling van de sporen gedurende de besluitvormingsprocessen aan de hand van de actoren en de specifieke thema's weergegeven. Om tot ontwikkelingsruimte te komen, moeten actoren over de specifieke thema's in de casussen in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming tot overeenstemming komen. Pas dan kan er sprake zijn van het maken van combinaties binnen de mentale gedeelde ruimte tussen ecologie en economie of tussen actoren binnen de sectoren onderling. De mentale gedeelde ruimte kan dan vervolgens fysiek worden ingevuld in het plangebied van de projecten. Hieronder volgt een uiteenzetting in welke mate er sprake is van het bereiken van ontwikkelingsruimte in de casussen N61 en Waterdunen.

Casus N61

Sector	Thema	Sporen	Coalitie(s)
Economie	Veiligheid	Feitenvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis, en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Blervliet en Hoek
		Beeldvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis,

		Wilsvorming	en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Biervliet en Hoek 1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis, en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Biervliet en Hoek
Economie	Leefbaarheid	Feitenvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis, en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Biervliet en Hoek
		Beeldvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis, en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Biervliet en Hoek
		Wilsvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis, en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, belangengroeperingen Biervliet
Combinatie economie/ecologie	Natuur	Feitenvorming	1: Rijkswaterstaat, DLG, ZMF en Staatsbosbeheer
		Beeldvorming	1: Rijkswaterstaat, DLG, ZMF en Staatsbosbeheer
		Wilsvorming	1: Rijkswaterstaat, DLG en Staatsbosbeheer
Combinatie economie/ecologie	Groenaankleding traject	Feitenvorming	1: Staatsbosbeheer en ZMF
		Beeldvorming	1: Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer
		Wilsvorming	1: Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer
Economie	Grondbank/kavelruil	Feitenvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG, ZLTO/agrariërs
		Beeldvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG, ZLTO/agrariërs

Wilsvorming	1: Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG, ZLTO/agrariërs
-------------	--

Tabel 5.7. Overeenstemming actoren casus N61

Een coalitie bestaande uit Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen, het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de belangengroeperingen uit Biervliet en Hoek, heeft in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming gedurende de besluitvormingsprocessen onderlinge overeenstemming bereikt over het thema *veiligheid*. Dat betekent dat binnen de mentale gedeelde ruimte van het project N61 onderlinge combinaties kunnen worden gemaakt tussen deze economische actoren op basis van overeenstemming over de veiligheid in de drie sporen. Er is in dit thema tussen deze actoren mentale ontwikkelingsruimte bereikt die ook fysiek kan worden ingevuld. Over het thema *leefbaarheid* heeft de coalitie Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen, het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de belangengroeperingen uit Biervliet in de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming overeenstemming bereikt. Dit houdt in dat de genoemde economische actoren onderling combinaties kunnen maken binnen de mentale gedeelde ruimte van het project, op basis van overeenstemming over het specifieke thema leefbaarheid in alle sporen. Ontwikkelingsruimte kan nu naast het mentale gedeelte ook fysiek worden bereikt met deze coalitie.

De coalitie Rijkswaterstaat, DLG en Staatsbosbeheer heeft over het thema *natuur* overeenstemming bereikt in de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Het gaat binnen dit type overeenstemming om een combinatie tussen economie (Rijkswaterstaat en DLG) en ecologie (Staatsbosbeheer). Binnen de mentale gedeelde ruimte is het dus mogelijk om voor het thema natuur combinaties te maken tussen economie en ecologie, of binnen de sectoren onderling, op basis van overeenstemming over de drie sporen. Deze coalitie voorziet dus dat economie en ecologie zowel naast elkaar als onderling kunnen samenleven in het project. Hierdoor is mentale ontwikkelingsruimte voor dit thema bereikt, welke tevens fysiek kan worden ingevuld.

Voor het thema *groenaankleding traject* zijn geen coalities gevonden die het mogelijk maken om ontwikkelingsruimte te bereiken. Er zijn namelijk niet in alle sporen dezelfde combinaties aanwezig, een voorwaarde voor het bereiken van overeenstemming per specifiek thema. Wellicht was dit wel het geval geweest als Staatsbosbeheer haar spoor van feitenvorming niet had laten bepalen door de ZMF.

De coalitie Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG en ZLTO/agrariërs heeft in de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming overeenstemming bereikt over het thema *Grondbank/kavelruil*. Het is voor de economische actoren in deze coalitie dus mogelijk om binnen de mentale gedeelde ruimte van het project N61 onderling combinaties te maken op basis van overeenstemming over de drie sporen ten aanzien van het thema Grondbank/kavelruil. De mentale ontwikkelingsruimte kan met betrekking tot dit thema nu ook fysiek worden ingevuld in het plangebied.

Casus Waterdunen

Sector	Thema	Sporen	Coalitie (actoren)
Combinatie economie/ecologie	Veiligheid	Feitenvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het

			Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Beeldvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Wilsvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Werkgroep Waterdunen-Groede.
Combinatie economie/ecologie	Natuur	Feitenvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Beeldvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Wilsvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
Combinatie economie/ecologie	Recreatie	Feitenvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West

			Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Beeldvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Wilsvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
Combinatie economie/ecologie	Landbouw	Feitenvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede.
		Beeldvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede. 2: Vrienden van Waterdunen NEE!, grondeigenaren
		Wilsvorming	1: Provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Werkgroep Waterdunen-Groede. 2: Vrienden van Waterdunen NEE!, grondeigenaren

Tabel 5.8. Overeenstemming actoren casus Waterdunen

De coalitie provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de Werkgroep Waterdunen-Groede heeft over het thema *veiligheid* overeenstemming bereikt in de sporen

feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Het gaat in dit thema om een type overeenstemming waarbij actoren betrokken zijn die zowel economisch als ecologisch zijn (provincie Zeeland, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, Werkgroep Waterdunen-Groede), economisch zijn (Molecaten BV, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis) en ecologisch zijn (Stichting het Zeeuwse Landschap). Dit betekent dat er ten aanzien van veiligheid zowel tussen economie en ecologie als tussen de sectoren onderling, binnen de mentale gedeelde ruimte die het project Waterdunen biedt voor de actoren, onderlinge combinaties tussen de actoren kunnen worden gemaakt op basis van overeenstemming. Economie en ecologie kunnen zowel onderling als samen in het project Waterdunen leven. Deze mentale ruimte kan fysiek worden ingevuld in het plangebied.

Voor de thema's *natuur, recreatie en landbouw* geldt dat de coalitie provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis, en de Werkgroep Waterdunen-Groede overeenstemming heeft bereikt in de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Ook bij deze type overeenstemming gaat het dus om actoren die zowel economische-ecologische belangen alsmede economische en ecologische belangen hebben. Ten aanzien van natuur, recreatie en landbouw kunnen er in de mentale gedeelde ruimte van Waterdunen daarom combinaties worden gemaakt tussen economie en ecologie en de sectoren onderling op basis van overeenstemming in de sporen. Ook bij deze coalitie is het dus mogelijk om economie en ecologie zowel onderling als samen te huisvesten. De mentale ontwikkelingsruimte kan fysiek worden ingevuld in het plangebied.

Hoofdstuk 6: Strategieën binnen de sporen

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de sporen van feiten, beelden en ambities van actoren in de cases N61 en Waterdunen zich hebben ontwikkeld. Daarbij is tevens aan de orde gekomen in welke mate er sprake was van overeenstemming over de specifieke thema's tussen actoren in de sporen, waardoor er mogelijkheden tot het succesvol bereiken van ontwikkelingsruimte aanwezig zijn. Een belangrijke vraag hierbij is in welke mate strategieën bijdragen aan het al dan niet bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. In dit hoofdstuk zal daarom een analyse worden gegeven van de door de actoren gehanteerde strategieën gedurende de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

6.1. Inleiding

Binnen de afzonderlijke sporen hebben actoren elk hun eigen idealen voor ogen. Om succesvolle ontwikkelingsruimte te bereiken, zullen actoren hun feiten, beelden en ambities op elkaar moeten afstemmen om tot overeenstemming te komen. Dit kan met behulp van het toepassen van strategieën. Hoe meer de actoren namelijk hun strategieën op elkaar aanpassen of afstemmen, hoe beter de beschikbare gedeelde ruimte voor het maken van combinaties tussen economie en ecologie of sectoren onderling kan worden ingevuld. In dit hoofdstuk zullen voor de betrokken actoren in de casussen N61 en Waterdunen de strategieën per specifieke thema binnen de sporen van feitenvorming (6.2), beeldvorming (6.3) en wilsvorming (6.4) worden geanalyseerd, en welke bijdrage deze strategieën leveren aan het al dan niet bereiken van overeenstemming. In paragraaf 6.5 zal tenslotte worden gereflecteerd welke strategieën in het algemeen welke bijdrage leveren aan het realiseren van ontwikkelingsruimte.

6.2. Strategieën binnen het spoor van feitenvorming

Binnen het spoor van feitenvorming trachten actoren met behulp van onderzoeksresultaten en feitelijke informatie een onderbouwing en argumentatie voor de door hun te maken keuzes in het besluitvormingsproces aan te leveren. De actoren proberen elkaar daarbij te beïnvloeden, zodat er overeenstemming over de feiten ten aanzien van een ruimtelijk project kan ontstaan. De strategieën die hierbij kunnen worden bereikt zijn die zoals gehanteerd door Roger Pielke (2007). Hij maakt daarbij onderscheid tussen twee assen, namelijk de 'collaborative strategies' en de 'adversarial strategies'. Op de eerste as wordt gebruik gemaakt door actoren van coöperatieve strategieën die als doel hebben om samenwerking en consensus over feiten te bereiken, namelijk die van 'overtuiging' en 'eerlijke makelaar'. Op de as van 'adversarial strategies' bevinden zich twee competitieve strategieën die gebruikt worden door actoren om geen consensus over feiten te bereiken, namelijk die van 'focussen' en 'interne verzameling'. Deze indeling in strategieën wordt gebruikt in de casussen N61 en Waterdunen.

Casus N61

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Rijkswaterstaat	Veiligheid	Eerlijke makelaar	Positief
	Leefbaarheid	Eerlijke makelaar	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief
	Groenaankleding traject	Overtuiging	Geen
	Grondbank/kavelruil	Overtuiging	Positief
Provincie Zeeland	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Leefbaarheid	Overtuiging	Positief
	Grondbank/kavelruil	Overtuiging	Positief
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Leefbaarheid	Overtuiging	Positief
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Leefbaarheid	Overtuiging	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Leefbaarheid	Overtuiging	Positief
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Pleitbezorger	Negatief
	Natuur	Overtuiging	Geen
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Pleitbezorger	Negatief
	Natuur	Overtuiging	Positief
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Interne verzameling/Pleitbezorger	Negatief
	Groenaankleding traject	Interne verzameling/Pleitbezorger	Negatief
ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Overtuiging	Positief
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	Overtuiging/interne verzameling/pleitbezorger	Positief

	Leefbaarheid	Overtuiging/Interne verzameling/pleitbezorger	Positief
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	Overtuiging/Interne verzameling	Positief
	Leefbaarheid	Overtuiging/Interne verzameling	Geen
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	Interne verzameling/pleitbezorger	Negatief
	Leefbaarheid	Interne verzameling/pleitbezorger	Negatief
Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	Interne verzameling	Negatief
	Leefbaarheid	Interne verzameling	Negatief

Tabel 6.1. Strategieën actoren spoor van feitenvorming casus N61

Met betrekking tot het bereiken van overeenstemming over de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid*, heeft Rijkswaterstaat een belangrijke rol gespeeld in het spoor van feitenvorming door het hanteren van de strategie van 'eerlijke makelaar'. Deze strategie wordt toegepast wanneer een project te complex is om alleen op te lossen op basis van wetenschappelijk onderzoek. Er is binnen deze strategie sprake van een samenwerking tussen beleidsmakers en de wetenschap, waarbij beleidsmakers enkele opties wordt gegeven op basis van wetenschappelijke gegevens om tot een oplossing te komen. Rijkswaterstaat heeft in het spoor van feitenvorming gebruik gemaakt van de adviezen en inspraakmomenten van beleidsmakers en andere betrokkenen om zo tot een geschikt aantal keuzealternatieven voor het tracé te komen. Deze werden vervolgens voorgelegd aan de betrokkenen, waarbij RWS gebruik heeft gemaakt van de wetenschap door o.a. gedurende de MER-procedures de effecten op veiligheid en leefbaarheid te onderzoeken. Deze strategie leidde bij de actoren provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de belangengroeperingen uit Biervliet tot overeenstemming. De gegevens zoals aangeleverd door RWS op basis van wetenschappelijke onderbouwing, leidde tot het hanteren door al deze actoren van een strategie van 'overtuiging'. Bij een strategie van overtuiging is er een gedeeld vertrouwen bij actoren in de wetenschap, wat in dit geval aanwezig is over de door Rijkswaterstaat aangeleverde wetenschappelijk onderbouwde beleidsopties. Deze strategie heeft geleid tot een positieve bijdrage aan de onderlinge overeenstemming. Naast hun strategie van overtuiging, waarbij men werd overtuigd door de gegevens zoals weergegeven door RWS, hanteerden de belangengroeperingen uit Hoek en Biervliet voor het thema veiligheid, en Biervliet tevens voor leefbaarheid, een strategie van 'interne verzameling'. Bij deze strategie wordt een eigen belang nagestreefd door intern in een organisatie op zoek te gaan naar de waarheid. Daarbij werden door interne deskundigen van de belangengroeperingen feiten op tafel gebracht die hun eigen belang ondersteunden, maar die bij Rijkswaterstaat op begrip konden rekenen. Deze gegevens werden uiteindelijk meegenomen door RWS in het Definitief Tracébesluit, waardoor overeenstemming over het thema veiligheid met de belangengroeperingen kon ontstaan, en met Biervliet eveneens over het thema leefbaarheid. Biervliet schakelde ook nog een onderzoeksbureau in voor de beide thema's, wat valt onder de strategie van 'pleitbezorger'. Daarbij wordt één belang, dat van Biervliet, bevorderd door het inschakelen van een externe instantie die de passendheid en effectiviteit van een oplossing aantoonde. Ook in dit geval ging RWS mee met de voorstellen van Biervliet, waardoor deze strategie

tot een positieve bijdrage aan overeenstemming leidde. Doordat Hoek in het spoor van wilsvorming ten aanzien van het thema leefbaarheid geen consensus met de overige actoren kon bereiken, is haar coöperatieve strategie in dit spoor niet meer van belang. De strategieën van overtuiging en interne verzameling leveren geen bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

Voor het thema *natuur* is in opdracht van Rijkswaterstaat door Dienst Landelijk Gebied (DLG) een compensatieplan voor de natuur geschreven op basis van feitelijke en beargumenteerde wetenschappelijke onderbouwing. Deze onderbouwing was gelegen in informatieavonden met behulp van kaarten, en de MER-procedures die tevens ondersteuning gaven aan het compensatieplan. Dit leverde bij de actoren Rijkswaterstaat, DLG en Staatsbosbeheer door een gezamenlijke toepassing van de strategie van 'overtuiging' een onderling gedeeld vertrouwen in de wetenschappelijke gegevens zoals aangeleverd door DLG op. Onderlinge overeenstemming over het thema natuur kon hierdoor ontstaan; de bijdrage van deze strategie hieraan was positief. De ZMF hanteerde tevens een strategie van overtuiging, maar doordat in het spoor van wilsvorming de doelstellingen niet overeen kwamen met de overige actoren, is er geen bijdrage van deze strategie voor het bereiken van onderlinge overeenstemming.

Het thema *groenaankleding traject* moest geïnitieerd worden door trekker Rijkswaterstaat. Met behulp van het compensatieplan voor de natuur en de richtlijnen rondom de MER-procedures en gehouden informatieavonden met behulp van kaarten, probeerde RWS door een strategie van 'overtuiging' een gedeeld vertrouwen in deze feiten te genereren. Doordat Staatsbosbeheer en ZMF echter kozen voor een strategie van 'pleitbezorger' en de Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen voor een strategie van 'interne verzameling' en 'pleitbezorger', kon geen overeenstemming binnen dit spoor worden bereikt over dit thema waardoor het uiteindelijke streven naar ontwikkelingsruimte eveneens onmogelijk was. Bij een strategie van 'pleitbezorger' streeft een actor naar het bevorderen zijn belang door gebruik te maken van de status van expert van een onafhankelijk instituut. Zowel ZMF, Staatsbosbeheer en later ook de Fietsersbond hebben hier gebruik van gemaakt. Zij schakelden externe pleitbezorgers in om de passendheid en effectiviteit van hun eigen oplossing aan te tonen. Hierdoor werd een negatieve bijdrage geleverd aan het bereiken van overeenstemming tussen actoren, omdat deze strategie geënt is op de feitenvorming van slechts één actor. De mate van onzekerheid zal hierdoor bij andere actoren toenemen. De Fietsersbond gebruikte tevens de strategie van 'interne verzameling'; hierbij is een actor op zoek naar de 'waarheid' door binnen de eigen organisatie feiten te verzamelen. Er is hierdoor geen oog voor praktische implicaties die deze waarheid oplevert ten aanzien van het project alsmede een gebrek aan inzicht in de specifieke context van het project dat hiermee kan optreden. Dat is het geval voor de Fietsersbond, omdat met de intern verzamelde feiten enkel en alleen rekening wordt gehouden met de belangen van de fietsers. Deze strategie levert een negatieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

Het thema *Grondbank/kavelruil* levert onderlinge overeenstemming op doordat de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG en de ZLTO/agrariërs allen een gedeeld vertrouwen hebben in de wetenschap en dus een strategie van 'overtuiging' toepassen. Dit wordt veroorzaakt door de DLG-notitie 'Met effect', die eerdere succesverhalen rondom de constructie van de Grondbank elders in het land onderbouwd en beargumenteerd weergeeft. Deze gezamenlijk ondersteunde notitie leidt tot een gedeeld vertrouwen in deze constructie, en een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

De Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen en de belangengroeperingen uit IJzendijke en Schoondijke zijn door het hanteren van hun strategieën van 'interne verzameling' en 'pleitbezorger' er niet in geslaagd onderlinge overeenstemming tussen actoren te bewerkstelligen. Hun bijdrage dankzij deze strategieën was negatief. De interne verzameling van feiten zorgde ervoor dat enkel de eigen belangen en de eigen waarheid rondom het traject werden onderbouwd, waardoor de praktische implicaties die een project voor andere actoren en bijhorende belangen met zich meebrengt niet werden meegenomen. Ook een pleitbezorger richt zich enkel en alleen op de belangen van één actor, en toonde bij de belangengroepering uit IJzendijke en de Fietsersbond slechts de passendheid en effectiviteit van een door hun zelf aangedragen oplossing aan. Hierdoor konden de overige actoren in het project op basis van de hierdoor ontstane onzekerheid van de oplossing, niet worden meegenomen en kon overeenstemming niet worden bereikt.

Casus Waterdunen

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Provincie Zeeland	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Eerlijke makelaar	Positief
	Recreatie	Eerlijke makelaar	Positief
	Landbouw	Eerlijke makelaar	Positief
Molecaten BV	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief
	Recreatie	Overtuiging	Positief
	Landbouw	Overtuiging	Positief
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief
	Recreatie	Overtuiging	Positief
	Landbouw	Overtuiging	Positief
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief
	Recreatie	Overtuiging	Positief
	Landbouw	Overtuiging	Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging	Positief

	Recreatie	Overtuiging	Positief
	Landbouw	Overtuiging	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Eerlijke makelaar	Positief
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Interne verzameling/Pleitbezorger	Negatief
	Recreatie	Interne verzameling	Negatief
	Landbouw	Interne verzameling/Pleitbezorger	Negatief
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Interne verzameling/Pleitbezorger	Negatief
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Overtuiging	Positief
	Natuur	Overtuiging/Pleitbezorger	Positief
	Recreatie	Overtuiging/Pleitbezorger	Positief
	Landbouw	Overtuiging/Pleitbezorger	Positief

Tabel 6.2. Strategieën actoren spoor feitenvorming casus Waterdunen

Voor het thema *veiligheid* heeft het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen met betrekking tot het bereiken van overeenstemming een dominante rol gespeeld. Zij vervulde de rol van 'eerlijke makelaar' in deze. Door via het project Zwakke Schakels, één van de twee beleidskaders voor het project Waterdunen, op basis van studies naar de kustveiligheid in het plangebied een aantal onderbouwde beleidsopties aan de beleidsmakers te geven, kon overeenstemming met de actoren provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede ontstaan. Deze actoren hadden een gedeeld geloof in de feiten zoals aangeleverd door het Waterschap, waarbij door hen de strategie van 'overtuiging' werd toegepast.

De strategie van 'eerlijke makelaar' is voor de thema's *natuur*, *recreatie* en *landbouw* ook toegepast door de provincie Zeeland. Bij aanvang van het proces was er over de inrichting van de natuur, recreatie en landbouw gezamenlijke consensus over het onderliggende beleidskader 'Natuurlijk Vitaal'. Gedurende het proces werd er door trekker provincie Zeeland middels de MER-procedures een aantal wetenschappelijk onderbouwde alternatieven over de inrichting van het plangebied voorgelegd aan de actoren, waarbij zij hun voorkeur uitspraken ('Gevarieerd Waterdunen') en de uitwerking uiteindelijk is vastgelegd in het Provinciaal Inpassingsplan (PIP). Hier gingen de overige actoren mee akkoord, waarbij door de actoren Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede een strategie van 'overtuiging' is toegepast. Met deze strategie bevestigden zij het gedeelde vertrouwen in de wetenschap zoals geleverd werd door de provincie Zeeland, wat een positieve bijdrage leverde aan het bereiken van overeenstemming. De Werkgroep Waterdunen-Groede heeft

tevens een strategie van 'pleitbezorger' gehanteerd. Door het inschakelen van extern gelieerde wetenschappers, met als doel de feiten zoals aangeleverd door de projectpartners te ondersteunen, werd het project Waterdunen positief gepromoot en werd het gelijk ervan aangetoond. De wetenschappers ondersteunden daarmee de belangen van de Werkgroep, en toonden de passendheid en effectiviteit van de door haar aangedragen oplossing aan. Dit werd door de projectpartners als positief ontvangen en meegenomen bij haar feiten, wat een positief effect had op het bereiken van overeenstemming.

De Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren/VGAGB hebben door hun strategieën van 'interne verzameling' en 'pleitbezorger' een negatieve bijdrage geleverd aan het bereiken van overeenstemming. Door intern in eigen organisatie gegevens te verzamelen, werden alleen de eigen belangen in het proces meegenomen. Praktische implicaties rondom het project met betrekking tot andere actoren werden hierdoor niet meegenomen. Ook door externe pleitbezorgers in te schakelen werd de onzekerheid bij andere actoren niet verminderd. Deze pleitbezorgers leverden slechts een onderbouwing van de eigen belangen op, waarbij de andere belangen van actoren niet werden meegenomen. Beide strategieën waren negatief voor het bereiken van overeenstemming.

6.3. Strategieën binnen het spoor van beeldvorming

Binnen het spoor van beeldvorming trachten actoren hun opvattingen, wensen en beelden omtrent het ruimtelijk project door middel van onderlinge interactie op elkaar over te brengen, om zo tot overeenstemming te komen. De strategieën die daarbij gebruikt worden, kunnen betrekking hebben op zowel 'cognitieve verbreding' als op 'cognitieve fixatie' (o.a. Termeer & Koppenjan, 2007). Bij cognitieve verbreding gaat het om strategieën die worden toegepast door actoren om zelfreflectie op de eigen beelden toe te passen en te verbreden, waardoor consensus over beelden kan ontstaan. De toegepaste strategieën zijn 'introductie van nieuwe ideeën' en 'sluiten van een verbond'. Wanneer strategieën tot de as van cognitieve fixatie behoren, gaat het om strategieën waarbij actoren niet in staat zijn om te reflecteren op hun eigen beelden en niet in staat zijn om ze aan te passen. Hieronder vallen de strategieën 'focussen' en 'negeren'. Op de casussen N61 en Waterdunen zal deze indeling in strategieën worden toegepast.

Casus N61

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Rijkswaterstaat	Veiligheid	Introductie van nieuwe ideeën	Positief
	Leefbaarheid	Introductie van nieuwe ideeën	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond	Positief
	Groenaankleding traject	Sluiten van een verbond	Geen
	Grondbank/kavelruil	Introductie van nieuwe ideeën	Positief
Provincie Zeeland	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief

	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Grondbank/kavelruil	Sluiten van een verbond	Positief
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	Sluiten van een verbond	Positief
		Sluiten van een verbond	
	Natuur		Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Positief
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Positief
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Negeren	Negatief
	Natuur	Sluiten van een verbond	Geen
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Sluiten van een verbond	Geen
	Natuur	Sluiten van een verbond	Positief
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Negeren	Negatief
	Groenaankleding traject	Negeren	Negatief
ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Sluiten van een verbond	Positief
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Positief
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Leefbaarheid	Sluiten van een verbond	Geen
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	Negeren	Negatief
	Leefbaarheid	Negeren	Negatief
Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	Negeren	Negatief
	Leefbaarheid	Negeren	Negatief

Tabel 6.3. Strategieën actoren spoor van beeldvorming casus N61

Voor de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* heeft Rijkswaterstaat de strategie van 'introduktie van nieuwe ideeën' toegepast. Dit hield in dat RWS gedurende het besluitvormingsproces (o.a.

MER/Trajectnota, MER-procedures) nieuwe actoren heeft betrokken die andere interpretaties van de werkelijkheid en overtuigingen met zich meebrachten. Daardoor werden er in het proces nieuwe beelden naar voren gebracht, die er toe hebben geleid dat RWS door middel van zelfreflectie een vernieuwd aangepast beeld van het project heeft gekregen. Dit heeft uiteindelijk op beide thema's tussen actoren tot een convergentie op basis van beelden geleid. Want de provincie Zeeland, de gemeenten Sluis en Terneuzen, het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de belangengroeperingen uit Biervliet en Hoek (alleen thema veiligheid) hebben dankzij deze strategie van Rijkswaterstaat zelf een strategie van 'sluiten van een verbond' toegepast. Door de invitatie van RWS om deel te nemen aan het besluitvormingsproces werden deze actoren samengevoegd in een netwerk, waarin onderlinge percepties verkend en bevestigd werden. Zo kon een gemeenschappelijk beeld over de thema's veiligheid en leefbaarheid ontstaan, waardoor deze strategie een positieve bijdrage leverde aan het bereiken van onderlinge overeenstemming.

De strategie van 'introductie van nieuwe ideeën' van Rijkswaterstaat heeft er ook voor gezorgd dat de beelden die de belangengroeperingen uit Biervliet en Hoek (enkel thema veiligheid) hadden ten aanzien van het traject, bij RWS bekend werden. Doordat RWS deze nieuwe actoren toeliet gedurende de besluitvormingsprocessen, konden de belangengroeperingen hun beelden uiten en kon RWS zelfreflectie op haar eigen beelden toepassen en haar beelden aanpassen. Dit leidde tot onderlinge overeenstemming en draagvlak. De belangengroeperingen pasten daarbij een strategie van 'sluiten van een verbond'; zij kwamen in het netwerk van RWS terecht en konden de beelden van de overige actoren verkennen en uiteindelijk bevestigen wat tot een gemeenschappelijk beeld en onderlinge overeenstemming heeft geleid ten aanzien van veiligheid (Biervliet en Hoek) en leefbaarheid (Biervliet).

De belangengroeperingen uit Hoek hebben ook in het thema leefbaarheid een coöperatieve strategie van 'sluiten van een verbond' toegepast, maar doordat zoals eerder vermeld in het spoor van wilsvorming een competitieve strategie werd toegepast, is overeenstemming op basis van alle sporen onmogelijk geworden. Haar strategie in dit spoor levert daarom geen bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

Voor het thema *natuur* werd door de actoren een strategie van 'sluiten van een verbond' toegepast. Deze strategie leverde een positieve bijdrage aan het bereiken van onderlinge overeenstemming over dit thema. Rijkswaterstaat, DLG en Staatsbosbeheer waren als belanghebbenden rondom dit thema met elkaar verbonden in een netwerk, waarbij via informatieavonden van RWS de betrokken actoren met elkaar in contact werden gebracht en de onderlinge beelden konden worden verkend en bevestigd in het uiteindelijke compensatieplan natuur dat DLG in opdracht van RWS heeft geschreven. Er is op basis van deze strategie onderlinge convergentie over de beelden ontstaan wat heeft geleid tot onderlinge overeenstemming over de beelden.

Over het thema *groenaankleding traject* is geen overeenstemming tussen actoren bereikt binnen deze casus. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer verkenden elkaars beelden rondom dit thema, en bevestigden deze ook ten aanzien van de compensatie van de groenaankleding. Doordat echter in het spoor van feitenvorming Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer niet overeen kwamen, werd het bereiken van overeenstemming op basis van alle sporen onmogelijk. De Fietzersbond en de ZMF hanteren strategieën van negeren, wat een negatieve bijdrage leverde aan het bereiken van overeenstemming. Zij stonden beiden niet open voor andere beelden of zelfreflectie op hun eigen beelden, omdat er een zeker taboe heerste op de beelden zoals Rijkswaterstaat ze ten opzichte van

plannen rondom de groenaankleding van het traject presenteerde. Deze waren in hun ogen onacceptabel. Hun eigen beelden waren de juiste.

De *Grondbank/kavelruil* als thema heeft door de strategieën van ‘introductie van nieuwe ideeën’ en ‘sluiten van een verbond’ tot een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming geleid. Rijkswaterstaat had het beeld dat het landelijk gebied effectiever ingericht kon worden, vandaar dat het de vraag bij marktpartijen uitzette hoe dit beter kon en de strategie ‘introductie van nieuwe ideeën’ hanteerde. Dienst Landelijk Gebied (DLG) introduceerde uiteindelijk het idee van de Grondbank-constructie, wat er toe leidde bij RWS dat door zelfreflectie een nieuw beeld ontstond over de inrichting van het landelijk gebied. Dit nieuwe beeld werd ook bij de betrokken actoren rondom dit thema geïntroduceerd, DLG, provincie Zeeland en de ZLTO/agrariërs, wat bij hen leidde tot de strategie van ‘sluiten van een verbond’. Binnen het ontstane netwerk rondom dit thema werden de beelden rondom de Grondbank verkend en uiteindelijk bevestigd wat tot onderlinge overeenstemming heeft geleid.

De belangengroeperingen in IJzendijke en Schoondijke hebben voor de thema’s veiligheid en leefbaarheid een negatieve bijdrage geleverd aan het bereiken van overeenstemming door hun strategie van ‘negeren’. Zelfreflectie op de eigen beelden was niet aanwezig omdat de eigen belangen te belangrijk werden geacht. Daardoor ontstond een taboe op andere beelden, waardoor consensus met overige actoren niet kon worden bereikt. Ditzelfde gold voor de Fietsersbond ten aanzien van de thema’s veiligheid en groenaankleding traject, en voor de ZMF voor de groenaankleding traject. Doordat de belangengroeperingen uit Hoek bij het thema veiligheid en de ZMF bij het thema natuur in een ander spoor (wilsvorming) niet tot consensus konden komen met de overige actoren, is de coöperatieve strategie men in dit spoor heeft gehanteerd overbodig geworden voor het bereiken van overeenstemming; de strategieën leveren geen bijdrage.

Casus Waterdunen

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Provincie Zeeland	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Introductie van nieuwe ideeën/Negeren	Positief
	Recreatie	Introductie van nieuwe ideeën/Negeren	Positief
	Landbouw	Introductie van nieuwe ideeën/Negeren	Positief
Molecaten BV	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Recreatie	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief

	Landbouw	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Recreatie	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Landbouw	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Recreatie	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Landbouw	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Recreatie	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Landbouw	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Introductie van nieuwe ideeën	Positief
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Negeren	Negatief
	Recreatie	Negeren	Negatief
	Landbouw	Negeren	Negatief
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Negeren	Negatief
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Sluiten van een verbond	Positief
	Natuur	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
	Recreatie	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief

Landbouw	Sluiten van een verbond/Negeren	Positief
----------	---------------------------------	----------

Tabel 6.4. Strategieën actoren spoor beeldvorming casus Waterdunen

Voor het thema *veiligheid* is door het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen gebruik gemaakt van een strategie van 'introductie van nieuwe ideeën'. Het Waterschap heeft namelijk in het kader van haar planstudies de betrokken projectpartners provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis uitgenodigd om te reageren op mogelijke alternatieven voor het project 'Zwakke Schakels' in het plangebied van Waterdunen. Door de introductie van deze nieuwe ideeën kon het Waterschap reflecteren op haar eigen beelden, en kon er onderlinge convergentie ontstaan over de beelden rondom Zwakke Schakels. Deze strategie van het Waterschap heeft bij de betrokken actoren in het ontstane netwerk geleid tot een strategie van 'sluiten van een verbond'. Binnen dit netwerk konden namelijk de beelden van elkaar worden verkend ten aanzien van dit thema, en met succes worden bevestigd. Onderlinge overeenstemming werd hierdoor bereikt, waardoor deze beide strategieën een positieve bijdrage leverden aan het bereiken van overeenstemming.

Voor de thema's *natuur*, *recreatie* en *landbouw* is door de trekker provincie Zeeland een strategie van 'introductie van nieuwe ideeën' toegepast. Gedurende de besluitvormingsprocessen rondom Waterdunen (o.a. MER-procedures) zijn de overige projectpartners Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis uitgenodigd om te reflecteren op de resultaten uit deze procedures, waardoor nieuwe beelden en interpretaties rondom het project naar voren kwamen. Hierdoor kon de provincie reflecteren op haar eigen beelden en deze aanpassen zodat er een beeld kon ontstaan wat overeenkwam met de andere actoren. De overige projectpartners, alsmede de sympathisant Werkgroep Waterdunen-Groede, konden in het netwerk dat was ontstaan door de invitatie van de provincie, hun onderlinge beelden rondom het project verkennen en bevestigen. Beide strategieën leidden tot draagvlak en een convergentie van de beelden, en een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

De Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren/VGAGB hebben voor hun thema's de strategie van 'negeren' gebruikt, wat een negatieve invloed had op het bereiken van onderlinge overeenstemming met andere actoren. Hun eigen belangen stonden voorop bij de beelden zoals ze werden gehanteerd ten aanzien van het project, waardoor er een taboe heerste over alle andere beelden anders dan die van hen zelf.

6.4. Strategieën binnen het spoor van wilsvorming

Binnen het spoor van feitenvorming trachten actoren hun doelstellingen, wensen of belangen in het besluitvormingsproces te realiseren. Daarbij is het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling het ideaal. Dit kan worden bereikt door onderhandeling en overleg tussen actoren. De mate waarin de onderhandelingen en overleggen tussen actoren omtrent doelstellingen succesvol zijn, hangen sterk af van de gebruikte strategieën. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de strategieën uit de theorie van Thomas & Kilmann (1974). Deze twee Amerikaanse wetenschappers maken onderscheid tussen twee spanningen: coöperativiteit en assertiviteit. Bij coöperatieve strategieën, 'toegeven' en 'compromis sluiten', is er de wens vanuit de actoren om het proces soepel

te laten verlopen waarbij wordt gestreefd naar consensus over de doelstellingen. Bij de strategieën die behoren tot de spanning van assertiviteit, 'volhouden' en 'vermijden', willen actoren hun eigen doelstellingen realiseren en is er niet de ambitie om tot consensus over doelstellingen te komen. Deze twee spanningen met bijhorende strategieën worden in de onderzochte casussen gehanteerd.

Casus N61

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Rijkswaterstaat	Veiligheid	Compromis sluiten	Positief
	Leefbaarheid	Compromis sluiten	Positief
	Natuur	Volhouden	Positief
	Groenaankleding traject	Volhouden	Geen
	Grondbank/kavelruil	Volhouden	Positief
Provincie Zeeland	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Leefbaarheid	Volhouden	Positief
	Grondbank/kavelruil	Volhouden	Positief
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Grondbank/kavelruil	Volhouden	Positief
	Natuur	Volhouden	Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Leefbaarheid	Volhouden	Positief
Gemeente Terneuzen	Veiligheid	Volhouden/Compromis sluiten	Positief
	Leefbaarheid	Volhouden/Compromis sluiten	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Leefbaarheid	Volhouden	Positief
Zeeuwse Milieu Federatie (ZMF)	Groenaankleding traject	Volhouden	Negatief
	Natuur	Volhouden	Negatief
Staatsbosbeheer	Groenaankleding traject	Volhouden	Geen
	Natuur	Volhouden	Positief
Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Volhouden	Negatief
	Groenaankleding traject	Volhouden	Negatief

ZLTO/agrariërs	Grondbank/kavelruil	Volhouden	Positief
Belangengroeperingen Biervliet	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Leefbaarheid	Toegeven	Positief
Belangengroeperingen Hoek	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Leefbaarheid	Volhouden	Negatief
Belangengroeperingen IJzendijke	Veiligheid	Volhouden	Negatief
	Leefbaarheid	Volhouden	Negatief
Belangengroeperingen Schoondijke	Veiligheid	Volhouden	Negatief
	Leefbaarheid	Volhouden	Negatief

Tabel 6.5. Strategieën actoren spoor wilsvorming casus N61

Voor de thema's *veiligheid* en *leefbaarheid* heeft initiator Rijkswaterstaat een strategie van 'compromis sluiten' gehanteerd. Deze strategie richt zich zowel op de inhoud als op de relatie. Een compromis sluiten betekent het verschil samen delen, en beide partijen doen daarin concessies om tot een geschikte, wederzijds acceptabele oplossing te komen. Bij deze coöperatieve strategie houdt een actor vast aan de eigen principes en doelstellingen om van daaruit stappen naar elkaar te zetten. Rijkswaterstaat heeft haar eigen doelstellingen gedurende het project immer behouden, maar heeft daarin wel concessies gedaan naar andere actoren, zoals de belangengroeperingen uit Biervliet en Hoek. De eigen doelstellingen werden daarbij vast gehouden om stappen naar anderen te zetten. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van overeenstemming. De actoren provincie Zeeland, gemeenten Sluis en Terneuzen en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen hebben allen ten opzichte van veiligheid en leefbaarheid een strategie van 'volhouden' gebruikt. Deze strategie is ingedeeld bij de competitieve strategieën, omdat deze strategie gericht is op de eigen belangen waarbij de kwestie belangrijker wordt geacht dan de relatie omdat de kwestie van groot belang is. Dat geldt ook voor de genoemde actoren, maar zij kunnen allen deze strategie toepassen omdat de inhoud van de doelstellingen van deze actoren gelijkwaardig is aan elkaar. Daarom levert het gebruik van deze strategie een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming. De gemeente Terneuzen heeft naast de strategie van 'volhouden' ook nog een strategie van 'compromis sluiten' toegepast, omdat het bij het formuleren van haar doelstellingen concessies heeft willen doen richting de belangengroeperingen uit Hoek en Biervliet. Haar eigen doelstellingen bleven gehandhaafd, maar er is door aanpassing van de strategie tot een acceptabele oplossing gekomen tussen de drie actoren.

De belangengroeperingen uit Biervliet hebben ten aanzien van het thema leefbaarheid een strategie van 'toegeven' gebruikt. Dit betekent dat de relatie door Biervliet belangrijker wordt dan de kwestie. Ten aanzien van haar doelstellingen heeft ze daarbij gekozen voor slechts een rotonde in plaats van de eerder gewenste twee, om zo de besluitvorming van het proces te doen bevorderen. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van overeenstemming. De belangengroeperingen uit Hoek hebben een strategie van 'volhouden' gehanteerd ten opzichte van veiligheid die wel een positieve bijdrage leverde aan het bereiken van overeenstemming, maar ten opzichte van de

leefbaarheid pakte deze negatief uit. De doelstelling correspondeerde namelijk niet met de doelstellingen van de overige actoren, waardoor de consensus met de overige actoren in de andere sporen teniet is gedaan en onderlinge overeenstemming voor het bereiken van ontwikkelingsruimte over het thema leefbaarheid niet kan ontstaan.

Voor het thema *natuur* hebben de actoren Rijkswaterstaat, DLG en Staatsbosbeheer allen een strategie van 'volhouden' gehanteerd die een positieve bijdrage leverde aan het bereiken van overeenstemming. Doordat binnen deze competitieve strategie de doelstellingen van de actoren inhoudelijk wel overeenkwamen, kon er overeenstemming worden bereikt. Het belang van de kwestie is voor allen te zien in dezelfde overeenkomstige doelstellingen. De ZMF hanteerde in dit spoor een doelstelling die inhoudelijk niet genoeg overeenkwam met de doelstellingen van de andere actoren in de mogelijke coalitie, waardoor consensus binnen dit spoor en overeenstemming omtrent het thema niet mogelijk was.

De *groenaankleding natuur* als thema leverde geen overeenstemming op, mede vanwege de negatieve bijdrage van de strategieën in het spoor van wilsvorming van de Fietsersbond en de ZMF. Beiden hanteerden namelijk een strategie van 'volhouden' waarbij de kwestie voor de actoren duidelijk belangrijker was dan de relatie met andere actoren. Hierdoor kon geen onderlinge overeenstemming ontstaan, en waren de invloeden van de positieve variant van 'volhouden' van Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer niet meer relevant; hun strategie had geen bijdrage aan het bereiken van overeenstemming.

De *Grondbank/kavelruil* leverde door de strategie van 'volhouden' van de actoren Rijkswaterstaat, provincie Zeeland, DLG en ZLTO/agrariërs een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming. De actoren vonden de kwestie belangrijker dan de relatie, maar doordat de doelstellingen van de actoren inhoudelijk hetzelfde waren, kon alsnog overeenstemming worden bereikt.

De belangengroeperingen uit IJzendijke en Schoondijke ten aanzien van de thema's veiligheid en leefbaarheid en de Fietsersbond Zeeuws-Vlaanderen wat betreft de thema's veiligheid en groenaankleding traject, hebben allen met hun strategie van 'volhouden' een negatieve invloed gehad op het bereiken van overeenstemming. De doelstellingen van deze actoren kwamen inhoudelijk niet overeen met de andere actoren waardoor onderlinge overeenstemming niet kon worden bereikt en deze een negatieve invloed hadden op het bereiken van consensus binnen dit spoor.

Casus Waterdunen

Actor	Thema	Strategie	Bijdrage overeenstemming
Provincie Zeeland	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Natuur	Compromis sluiten	Positief
	Recreatie	Compromis sluiten	Positief
	Landbouw	Compromis sluiten	Positief
Molecaten BV	Veiligheid	Volhouden	Positief

	Natuur	Compromis sluiten	Positief
	Recreatie	Compromis sluiten	Positief
	Landbouw	Compromis sluiten	Positief
Stichting het Zeeuwse Landschap	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Natuur	Compromis sluiten	Positief
	Recreatie	Compromis sluiten	Positief
	Landbouw	Compromis sluiten	Positief
Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Natuur	Compromis sluiten	Positief
	Recreatie	Compromis sluiten	Positief
	Landbouw	Compromis sluiten	Positief
Gemeente Sluis	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Natuur	Compromis sluiten	Positief
	Recreatie	Compromis sluiten	Positief
	Landbouw	Compromis sluiten	Positief
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	Veiligheid	Volhouden	Positief
Vrienden van Waterdunen NEE!	Natuur	Volhouden	Negatief
	Recreatie	Volhouden	Negatief
	Landbouw	Volhouden	Negatief
Grondeigenaren/VGAGB	Landbouw	Volhouden	Negatief
Werkgroep Waterdunen-Groede	Veiligheid	Volhouden	Positief
	Natuur	Volhouden	Positief
	Recreatie	Volhouden	Positief
	Landbouw	Volhouden	Positief

Tabel 6.6. Strategieën actoren spoor wilsvorming casus Waterdunen

Veiligheid als thema leverde bij de actoren Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis en de Werkgroep Waterdunen-Groede een strategie van 'volhouden' op. Doordat de doelstellingen inhoudelijk hetzelfde waren, kon deze strategie een positieve bijdrage leveren aan het

bereiken van onderlinge overeenstemming.

Bij de thema's *natuur, recreatie* en *landbouw* hebben de projectpartners provincie Zeeland, Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis allen een strategie van 'compromis sluiten' gehanteerd. Deze strategie heeft een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming opgeleverd. De partners waren namelijk gedurende het project verbonden in diverse organisatorische structuren, waarin afstemming over elkaars doelstellingen heeft plaatsgevonden. Hierbij hebben actoren vanuit hun eigen belangen stappen naar elkaar gezet om tot acceptabele oplossingen te komen. Actoren hebben concessies gedaan om de doelstellingen te bevredigen. Hierdoor kon onderlinge overeenstemming ontstaan. De Werkgroep Waterdunen-Groede heeft met haar strategie van 'volhouden' ook bijgedragen aan het bereiken van overeenstemming met de projectpartners over de thema's *natuur, recreatie* en *landbouw*. Zij had namelijk inhoudelijk doelstellingen geformuleerd ten aanzien van deze thema's waardoor ook met de Werkgroep tot overeenstemming kon worden gekomen.

De Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren/VGAGB hebben de strategie van 'volhouden' gehanteerd ten aanzien van de voor hen relevante thema's. De strategie was bij deze actoren specifiek gericht op de kwestie en niet op de relatie. De eigen belangen stonden voorop, omdat het project Waterdunen voor hen van groot belang is. De relatie met andere actoren was daarom van ondergeschikt belang, waardoor geen overeenstemming met andere actoren kon ontstaan.

6.5. Conclusie

In de afgelopen paragrafen is aan de orde gekomen in welke mate strategieën binnen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming een bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van overeenstemming over de specifieke thema's in de casussen. In deze paragraaf zal worden gereflecteerd op welke strategieën meer in het algemeen welke bijdrage leveren aan het realiseren van ontwikkelingsruimte.

In de onderstaande tabel wordt weergegeven wat voor soort bijdrage de besproken strategieën in de sporen in het algemeen hebben geleverd aan het bereiken van ontwikkelingsruimte.

Strategie	Bijdrage realiseren ontwikkelingsruimte
Eerlijke makelaar	Positief
Overtuiging	Positief
Pleitbezorger	Positief - Negatief
Interne verzameling	Positief - Negatief
Introductie van nieuwe ideeën	Positief
Sluiten van een verbond	Positief
Negeren	Positief - Negatief
Compromis sluiten	Positief
Toegeven	Positief
Volhouden	Positief - Negatief

Tabel 6.7. Bijdrage strategieën aan ontwikkelingsruimte

De coöperatieve strategieën van 'eerlijke makelaar' en 'overtuiging' leveren binnen het spoor van feitenvorming meer in het algemeen een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. De eerlijke makelaar levert keuzelalternatieven op basis van feitelijke onderbouwing en beargumentering aan beleidsmakers en betrokkenen, waardoor actoren zichzelf gewaardeerd voelen en er eenvoudiger consensus over feiten kan ontstaan op basis van dit ontstane vertrouwen. Datzelfde geldt voor de strategie van overtuiging; wanneer actoren allen een vertrouwen hebben in wetenschappelijke gegevens levert dit een gezamenlijk draagvlak op voor dit soort gegevens en kan overeenstemming ontstaan.

De competitieve strategieën van 'pleitbezorger' en 'interne verzameling' binnen het spoor van feitenvorming kunnen zowel een positieve als negatieve bijdrage leveren aan het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. Een 'pleitbezorger' kan een positieve bijdrage leveren aan het bereiken van overeenstemming, wanneer overige actoren openstaan voor feitelijke informatie die opgeleverd is door een extern onderzoeksinstituut met als doel de belangen van één actor te onderbouwen. In dat geval wordt de feitelijke informatie van meerdere partijen meegenomen, waardoor het spoor van feitenvorming wordt verbreed en er een gezamenlijk draagvlak over feiten kan ontstaan. Deze strategie kan tevens een negatieve bijdrage leveren wanneer actoren niet openstaan voor externe onderzoeksresultaten die het belang van slechts één actor dienen, waardoor het slechts het spoor van feitenvorming van één actor wordt wat tot onzekerheden bij overige actoren leidt. Bij de strategie van 'interne verzameling' kunnen de binnen de interne organisatie verzamelde feiten tot een gemeenschappelijke feitenvorming leiden wanneer de overige actoren de aangeleverde feiten als meerwaarde zien bovenop hun eigen feiten. Maar wanneer de feiten die intern geproduceerd zijn binnen organisaties van actoren in de optiek van overige actoren geen rekening houden met de praktische implicaties van deze informatie voor andere actoren of met de specifieke context van het project, dan kan geen overeenstemming ontstaan.

In het spoor van beeldvorming leveren de coöperatieve strategieën 'introductie van nieuwe ideeën' en 'sluiten van een verbond' een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. Wanneer een actor rondom een project overige actoren inviteert om hun overtuigingen en beelden rondom een project te delen, kunnen er op basis van zelfreflectie ten aanzien van de beelden nieuwe gemeenschappelijke beelden ontstaan over het project. Zelfreflectie wordt ook toegepast bij de strategie van 'sluiten van een verbond'. Zodra actoren ten aanzien van een bepaald thema in een project in een netwerk met elkaar te maken krijgen, is er sprake van het verkennen van elkaars beelden wat kan leiden tot bevestiging van deze beelden. Dan is er onderling draagvlak en convergentie van de beelden wat zal leiden tot overeenstemming.

De competitieve strategie van 'negeren' binnen het spoor van beeldvorming kan een positieve en negatieve bijdrage leveren aan het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. In positieve zin zorgt deze strategie ervoor dat meerdere actoren de beelden van één of meerdere actoren als een taboe beschouwen, wat tot onderlinge sympathie en consensus leidt. Aan de andere kant kan een actor zich daardoor ook afscheiden van de rest, omdat op de eigen beelden geen zelfreflectie wordt toegepast en in het hanteren van een taboe richting andere beelden alleen staat. Daardoor ontstaan geen overeenstemming met overige actoren.

De coöperatieve strategieën 'compromis sluiten' en 'toegeven' bevorderen het ontstaan van overeenstemming tussen actoren voor het bereiken van ontwikkelingsruimte. Wanneer actoren een compromis sluiten, doen ze inhoudelijke concessies met betrekking tot hun doelstellingen ten opzichte van andere actoren. Vanuit de eigen doelstellingen doen actoren stappen richting elkaar om

het verschil te delen. Zodoende ontstaat er onderlinge overeenstemming. Ook bij het toepassen van de strategie van toegeven is de relatie belangrijk, zelfs nog belangrijker dan de kwestie zelf. Een actor past dan haar doelstellingen aan omwille van de relatie met andere actoren. Dit levert sympathie en vertrouwen op bij andere actoren waardoor overeenstemming wordt bereikt.

De competitieve strategie van 'volhouden' binnen het spoor van wilsvorming levert tenslotte zowel een positieve als negatieve bijdrage voor het bereiken van overeenstemming voor ontwikkelingsruimte. In positieve zin is dit het geval wanneer actoren hun eigen doelstellingen handhaven omwille van de importantie van de belangen in het project, waarbij de doelstellingen inhoudelijk overeenkomen met elkaar. Hierdoor komen de doelstellingen van actoren met elkaar overeen, en kan men zich daar onderling vinden. In negatieve zin zorgt de strategie van 'volhouden' voor het tegenhouden van overeenstemming, omdat actoren inhoudelijk ver uit elkaar liggen wat betreft de gehandhaafde doelstelling. Dan kunnen ze elkaar niet vinden in elkaars ambities, en is overeenstemming ver te zoeken.

De positieve of negatieve bijdrage die een strategie levert aan het bereiken van overeenstemming, is van doorslaggevend belang voor het bereiken van ontwikkelingsruimte op basis van overeenstemming over specifieke thema's in alle drie de sporen. Zodra actoren binnen een coalitie die gelieerd is aan een specifiek thema namelijk binnen alle drie de sporen allemaal een strategie hanteren die een positieve bijdrage levert aan overeenstemming, kan er ontwikkelingsruimte worden bereikt. Dan kan immers de gedeelde mentale ruimte die er is voor het maken van combinaties tussen economie en ecologie (of sectoren onderling) op basis van overeenstemming over specifieke thema's in de drie sporen worden ingevuld. Deze kan dan vervolgens fysiek in het plangebied worden toegepast. Economie en ecologie kunnen naast elkaar in een project leven, en zijn met elkaar verbonden.

Wanneer actoren een strategie hanteren die een negatieve bijdrage levert aan het bereiken van overeenstemming, is het bereiken van ontwikkelingsruimte niet meer mogelijk. Een negatieve strategie zorgt er immers voor dat het maken van een coalitie binnen een spoor onmogelijk is geworden. En voor het bereiken van ontwikkelingsruimte is het noodzakelijk om dezelfde coalitie binnen alle sporen te vormen zodat overeenstemming over een specifiek thema in alle sporen aanwezig is.

Hoofdstuk 7: Het Programmabureau en de strategieën voor ontwikkelingsruimte

In het afgelopen hoofdstuk is geanalyseerd in welke mate strategieën van lokale actoren bijdragen aan het bereiken van overeenstemming voor het bereiken van ontwikkelingsruimte. In dit hoofdstuk zal worden gekeken in hoeverre de strategieën van het Programmabureau aansluiten bij de strategieën uit dit onderzoek, en welke aanvullingen deze strategieën kunnen leveren op de strategieën van het Programmabureau.

7.1. Aansluiting strategieën lokale actoren bij strategieën Programmabureau

Het Programmabureau Zuidwestelijke Delta ziet ontwikkelingsruimte als 'de gedeelde ruimte die er is voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, die op basis van overeenstemming tussen actoren kan worden ingevuld' (Plan van aanpak Team Ontwikkelingsruimte, 2011). De benodigde overeenstemming tussen actoren, en dus indirect ontwikkelingsruimte, kan volgens het Programmabureau worden gefaciliteerd door toepassing van de strategieën van:

- slim samenwerken
- compensatie
- verduurzaming
- innovatie

In de onderstaande tabel (7.1) wordt weergegeven bij welke strategieën van lokale actoren de strategieën van het Programmabureau van de Zuidwestelijke Delta het best aansluiten.

Strategie Programmabureau	Strategie lokale actoren
Slim samenwerken	Eerlijke makelaar
Compensatie	Compromis sluiten
Verduurzaming	Introductie van nieuwe ideeën
Innovatie	Eerlijke makelaar, Introductie van nieuwe ideeën

Tabel 7.1. Overeenkomsten strategieën Programmabureau en lokale actoren

Bij een strategie van 'slim samenwerken' hebben actoren begrip voor elkaars standpunten ten aanzien van een project als gevolg van de toepassing van verwachtingsmanagement. Hierdoor zijn de taken en belangen van de actoren onderling bekend, en kan er gedurende de besluitvormingsprocessen rekening worden gehouden met elkaar ten aanzien van de feiten, beelden en ambities rondom specifieke thema's. Deze strategie sluit het best aan bij de strategie binnen het spoor van feitenvorming van 'eerlijke makelaar'. Bij deze strategie worden aan het begin van het proces door de trekker van een project de beleidsmakers en andere betrokken geïnviteerd om te reageren op onderbouwde beleidsopties rondom het project. Zo kan iedere actor kennis nemen van de bij de trekker aanwezige feiten en kan er op basis van verwachtingsmanagement begrip worden gecreëerd voor de dominante feiten rondom een specifiek thema in het project bij alle actoren.

'Compensatie' houdt in dat een actor zijn of haar doelstelling kan realiseren, door de doelstelling van een andere actor op wettelijke basis te vergoeden zodat deze ook kan worden behaald. Dit zorgt in ideale zin tot consensus over thema's tussen actoren wat betreft de doelstellingen. Deze strategie sluit het meest aan bij de strategie van 'compromis sluiten' uit het spoor van wilsvorming. Binnen deze strategie is zowel de kwestie als de relatie van belang, maar hierbij doen actoren concessies vanuit hun eigen doelstellingen om samen het verschil te delen. Op deze manier kunnen de doelstellingen van meerdere actoren worden gehaald en kan er over specifieke thema's binnen dit spoor consensus worden bereikt. Verschil met de strategie van compensatie is dat hier gaat om vrijwillige concessies doen, terwijl deze bij compensatie wettelijk verplicht zijn.

Bij een strategie van 'verduurzaming' wordt door actoren gezocht naar oplossingen voor toekomstig ruimtelijk gebruik. Dit kan tot overeenstemming tussen actoren over specifieke thema's binnen alle sporen leiden, wanneer de filosofie van verduurzaming door actoren wordt gedeeld. Binnen het spoor van beeldvorming komt de strategie van 'introductie van nieuwe ideeën' het meest in de buurt van de strategie van verduurzaming. Het is hierbij mogelijk dat een trekker van een project andere actoren uitnodigt om beelden uit te wisselen over het toekomstig ruimtelijk gebruik binnen het plangebied. Hierbij kunnen beelden naar voren komen die duurzaam van aard zijn. Als gevolg van deze nieuwe beelden kan de trekker zelfreflectie op haar eigen beelden toepassen, en kan er gezamenlijk met de betrokken actoren tot gemeenschappelijk beelden worden gekomen waardoor consensus kan ontstaan over specifieke thema's binnen dit spoor.

Een strategie van 'innovatie' staat voor actoren die met behulp van de introductie van nieuwe goederen, ideeën, diensten of processen bijval kunnen krijgen over de specifieke thema's binnen de verschillende sporen van andere actoren om zo tot overeenstemming te komen. Deze strategie sluit het best aan bij de uit het spoor van feitenvorming afkomstige strategie van 'eerlijke makelaar'. Bij deze strategie is het namelijk mogelijk dat een trekker van een project de overige actoren uitnodigt om ze door middel van aangeleverde beleidsopties op basis van feitelijke informatie bewust te maken van geplande innovaties binnen een project. Het is daardoor mogelijk dat er consensus kan optreden tussen actoren over feiten en deze innovatieve methode wordt ondersteund. Ook de strategie van 'introductie van nieuwe ideeën' uit het spoor van beeldvorming kan aansluiten bij de strategie van innovatie. Bij deze strategie is het mogelijk dat de trekker van het project actoren uitnodigt om beelden rondom een project uit te wisselen, waarbij innovatieve oplossingen als beelden naar voren kunnen komen. Door toepassing van zelfreflectie kunnen deze innovatieve beelden tot consensus tussen actoren rondom een specifiek thema in het spoor van beeldvorming leiden.

7.2. Aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau

Op basis van paragraaf 7.1 kan geconcludeerd worden dat een aantal lokale strategieën van actoren aansluiten bij strategieën van het Programmabureau. Er zijn tevens strategieën van lokale actoren die een aanvulling kunnen leveren op de strategieën van het Programmabureau. In onderstaande tabel (tabel 7.2) wordt aangegeven welke strategieën een aanvulling kunnen leveren aan de strategieën van het Programmabureau.

Strategie lokale actoren	Aanvulling strategie Programmabureau
Overtuiging	Slim samenwerken/Innovatie/Verduurzaming
Pleitbezorger	Compensatie/Innovatie/Verduurzaming
Sluiten van een verbond	Slim samenwerken/Innovatie/Verduurzaming
Negeren	Slim samenwerken
Toegeven	Compensatie
Volhouden	Slim samenwerken

Tabel 7.2. Aanvulling strategieën lokale actoren op strategieën Programmabureau

Een strategie van 'overtuiging' kan een aanvulling leveren op de strategieën van 'slim samenwerken', 'innovatie' en 'verduurzaming'. Bij een strategie van overtuiging is er binnen het spoor van feitenvorming een gedeeld vertrouwen in aangeleverde wetenschappelijke feiten. De aanvulling voor de strategie van slim samenwerken is gelegen in de bijdrage die een gedeeld vertrouwen in feiten ten aanzien van een project met zich meebrengt. Zodra een coalitie van actoren onvoorwaardelijk gelooft in de feiten rondom een project, wordt de onderlinge afstemming tussen actoren op basis van verwachtingsmanagement bevorderd. Voor de strategieën van innovatie en verduurzaming kan overtuiging een tevens een aanvulling opleveren. Wanneer er bij actoren een onderling groot vertrouwen is in de feiten rondom een innovatieve of duurzame oplossing voor een project, ontstaat er afstemming en mogelijkheden tot toepassing van succesvol verwachtingsmanagement.

De strategie van 'pleitbezorger' kan een aanvulling vormen op de strategieën van 'compensatie', 'innovatie' en 'verduurzaming'. Een pleitbezorger levert als extern instituut een onderzoek op basis van de belangen van één actor. Bij een strategie van compensatie kan de actor die de compensatie laat uitvoeren om zijn doelstellingen te verwezenlijken, een pleitbezorger inschakelen om zo de gecompenseerde actor op basis van feiten te overtuigen van het nut van zijn acties. Hierdoor kan de consensus tussen de actoren worden vergroot. Ook kan een pleitbezorger een bijdrage leveren aan de strategieën van innovatie en verduurzaming; door een op innovatie of duurzaamheid gerichte actor een extern onderzoek te laten uitvoeren die het nut van de innovatie of duurzaamheid aantoon, kunnen andere actoren worden meegenomen in het bereiken van consensus over de feiten.

'Het sluiten van een verbond' kan als strategie een aanvulling betekenen op de strategieën van 'slim samenwerken', 'innovatie' en 'verduurzaming'. Bij het sluiten van een verbond worden binnen een netwerk van actoren ten aanzien van een bepaald thema in het spoor van beeldvorming beelden verkend en bevestigd. Door in een netwerk binnen een project onderlinge consensus te hebben over beelden ten aanzien van een thema, kan de afstemming tussen actoren door middel van verwachtingsmanagement binnen de strategie van slim samenwerken worden bevorderd. De strategie is tevens een aanvulling voor de strategieën van innovatie en verduurzaming. Zodra innovatieve of duurzame beelden ten aanzien van een specifiek thema binnen een netwerk van actoren tot onderlinge consensus leiden, dan kunnen innovatie en duurzame oplossingen op basis van gemeenschappelijke beelden tot een succes leiden.

'Negeren' als strategie levert een aanvulling op de strategie van 'slim samenwerken'. Bij negeren heerst er een taboe op andere beelden dan die van de actor zelf. De kwestie en de daaraan gekoppelde belangen zijn voor hem te belangrijk. Wanneer meerdere actoren een taboe plaatsen op

bepaalde beelden rondom het project, kan dit onderling draagvlak scheppen wanneer de beelden omtrent dit taboe van die bewuste actoren overeenkomen. Dan is er een gezamenlijk taboe en kan op basis van verwachttingsmanagement de onderlinge afstemming worden bevorderd.

De strategie van 'toegeven' kan een aanvulling betekenen op de strategie van 'compensatie'. Bij toegeven wordt binnen het spoor van wilsvorming de relatie met andere actoren voor een actor belangrijker geacht dan de kwestie. Dit kan een bijdrage leveren aan de strategie van compensatie, doordat een actor de relatie met de tot compensatie overgaande actor belangrijker vindt dan de kwestie en de compensatie daardoor in onderlinge consensus kan plaatsvinden. De actor past dan zijn doelstellingen aan waardoor de compensatie harmonieus en op basis van consensus kan plaatsvinden.

'Volhouden' kan als strategie een aanvulling betekenen op de strategie van 'slim samenwerken'. Bij deze strategie wordt de kwestie belangrijker geacht dan de relatie wat betreft de ambities en belangen van actoren. Dit kan tot onderlinge afstemming op basis van verwachttingsmanagement leiden, wanneer de doelstellingen van actoren onderling inhoudelijk overeenkomen. Bij inhoudelijke overeenkomsten in de ambities is onderlinge consensus immers makkelijker te bereiken.

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

'Hoe hebben de feiten, beelden en ambities van de betrokken actoren zich in de casussen N61 en Waterdunen met betrekking tot de mogelijkheden voor het bereiken van ontwikkelingsruimte gedurende het besluitvormingsproces ontwikkeld, en welke strategieën zijn daarbij door actoren gehanteerd om tot onderlinge overeenstemming te komen?'

Om op deze vraag antwoord te krijgen heeft stapsgewijs een verkenning plaatsgevonden van wat het concept ontwikkelingsruimte nu precies inhoudt, zijn twee casussen geselecteerd en is gekeken hoe het verloop van de sporen zich heeft ontwikkeld en welke strategieën daarbij door actoren gehanteerd zijn. Aan de hand daarvan kon worden geconcludeerd in welke mate er sprake was van overeenstemming, zodat mentale ontwikkelingsruimte kon worden bereikt. Tenslotte is nog gekeken in welke mate de strategieën van het Programmabureau specifiek aansluiten bij de lokale strategieën van actoren in de casussen, en in welke mate er aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau kunnen worden toegevoegd. Op basis van de casussen is duidelijk geworden welke mogelijkheden er zijn op basis van het sporenmodel voor het bereiken van ontwikkelingsruimte en welke strategieën daarbij een bijdrage kunnen leveren om tot overeenstemming te komen.

8.1.1. Betrokken actoren casussen N61 en Waterdunen

In de Zuidwestelijke Delta zijn de afgelopen jaren een aantal ruimtelijke projecten van start gegaan waarbij economisch en ecologisch gebruik door actoren om voorrang heeft gestreden. Twee van deze projecten zijn de verbreding van de N61 en het herinrichtingsproject Waterdunen, beiden gelegen in West Zeeuws-Vlaanderen. In de casussen N61 en Waterdunen is sprake van een grote mate van complexiteit. Het gaat namelijk om ruimtelijke projecten waarbij veel verschillende actoren betrokken zijn, waar actoren het oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. De oorzaken hiervan zijn gelegen in onvoldoende kennis van het project, waardeconflicten tussen actoren en het netwerkarakter van de projecten. Dit netwerkarakter komt tot uiting in het grote aantal betrokken actoren bij de projecten en de verschillende belangen en onderlinge afhankelijkheden die daarmee gemoeid zijn. In de casus N61 zijn in totaal veertien actoren betrokken. Bij de reconstructie van de N61 fungeert Rijkswaterstaat als trekker van het project. RWS heeft als economische doelen om het tracé veiliger en meer leefbaar te maken voor de omliggende kernen. De overige wegbeheerders, het waterschap, de provincie en de omliggende gemeenten, hebben dit zelfde doel voor ogen. De inrichting van het landelijk gebied wordt in wisselwerking tussen opdrachtnemer Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de ZLTO vanuit de landbouwers uitgevoerd, terwijl de omliggende kernen door belangengroeperingen in het proces deelnemen om de veiligheid en leefbaarheid te waarborgen. De Fietsersbond vertegenwoordigt de fietsers, terwijl de ecologische actoren Staatsbosbeheer en de Zeeuwse Milieu Federatie toezien op de compensatie van de natuur en de groenaankleding rondom het tracé.

Bij het project Waterdunen nemen in totaal negen actoren deel aan het besluitvormingsproces. De provincie Zeeland fungeert als trekker van het project, waarbij zij zowel oog heeft voor recreatie,

landbouw, natuur en veiligheid. Datzelfde geldt voor de projectpartners Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen, gemeente Sluis en sympathisant Werkgroep Waterdunen-Groede. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen is vanuit het Rijk verantwoordelijk voor de veiligheid rondom het plangebied, terwijl de belangengroeperingen Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren/VGAGB vanuit hun eigen belangen mordicus tegen het project zijn.

8.1.2. Feiten, beelden en ambities bij aanvang van de casussen

Bij aanvang van het besluitvormingsproces hebben de actoren elk hun specifieke feiten, beelden en ambities ten aanzien van het project geformuleerd. In de casus N61 verschillen de feiten van de actoren allen wezenlijk van elkaar. Actoren hebben bewust gekozen voor feiten die betrekking hebben op hun belangen, zonder daarbij te kijken naar kennismateriaal van anderen. Rondom de beelden is meer consensus waar te nemen. De wegbeheerders hadden bij de start van de reconstructie van het tracé het beeld dat een stroomweg de beste oplossing was om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. DLG en de landbouwers waren het erover eens dat het tracé de landbouwgronden zou doorsnijden, en de ecologische actoren ZMF en Staatsbosbeheer hadden de perceptie dat de natuur gecompenseerd diende te worden en niet verloren mocht gaan. De Fietsersbond en de belangengroeperingen uit de kernen hanteerden allen het beeld dat hun eigen doelgroep gedupeerd zou worden door het nieuwe tracé. De ambities van de actoren hingen bij aanvang van het proces nauw samen met de beelden. De wegbeheerders wilden allen de leefbaarheid en veiligheid verbeteren, de ruimtelijke inrichters wilden een zo efficiënt mogelijk landelijk gebied creëren, de ecologische actoren streefden natuurcompensatie na en de belangengroeperingen wilden door middel van de ambities hun eigen doelstellingen realiseren. In de casus Waterdunen is er bij de start van het project wat betreft de feiten tussen de projectpartners consensus waar te nemen; het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal dient voor hen als feitelijk kader van het project. Sympathisant Werkgroep Waterdunen-Groede ondersteunt deze feiten. Voor het Waterschap zijn haar feiten gelegen in haar studie 'Zwakke Schakels', terwijl de Vrienden van Waterdunen NEE! en de landbouwers intern de feiten hebben bepaald ten aanzien van het project. Voor de beelden is bij aanvang tevens eensgezindheid bij de projectpartners en de Werkgroep waar te nemen; allen hebben het aanvangsbeeld dat Waterdunen een kwaliteitsimpuls zal opleveren voor de regio, iets wat door de Vrienden van Waterdunen NEE! en de grondeigenaren wordt bestreden. Het Waterschap heeft het beeld dat de veiligheid drastisch moet worden verbeterd. Wat betreft de ambities van de actoren streven de projectpartners naar het realiseren van de aanvangsbeelden, namelijk een kwaliteitsimpuls leveren met het project voor de veiligheid, recreatie, natuur en landbouw. Het Waterschap heeft de ambitie om de veiligheid te vergroten, terwijl Waterdunen NEE! een evenwichtige omgang met het landschap wil realiseren en de grondeigenaren het project niet willen laten doorgaan indien niet aan de gebiedsgerichte aanpak is voldaan. De belangengroepering Werkgroep Waterdunen-Groede wil kwalitatief goede informatie verstrekken over het project aan belanghebbenden.

8.1.3. Ontwikkeling sporen met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte

Gedurende de besluitvormingsprocessen hebben de feiten, beelden en ambities zich dynamisch ontwikkeld volgens de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Bij de beschrijving van de ontwikkeling van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming is binnen de sporen gebruik gemaakt van voor de casussen specifieke thema's. Aan de hand van deze thema's

konden de feiten, beelden en ambities per actor duidelijk worden gemaakt, door zowel bij aanvang als bij het einde van het besluitvormingsproces in kaart te brengen wat de dominante feiten, beelden en ambities waren. Wat daarbij opviel, was dat het spoor van feitenvorming een dominante invloed had op de sporen van beeldvorming en wilsvorming. Op basis van feiten werden door actoren vaak beelden en ambities vastgesteld. De zogenaamde 'trekkers' van de projecten hadden hierbij een grote invloed; door in een vroeg stadium andere actoren te betrekken werden de feiten, beelden en ambities van overige actoren beïnvloedt.

De feiten van de betrokken actoren zijn gedurende het besluitvormingsproces in beide casussen voor het merendeel van de actoren veranderd. De dominante feiten zijn daarbij zowel bij aanvang als het einde van het proces beïnvloedt door de gegevens die de trekker van het project opleverde. Met name de betrokken projectpartners gaan hier in mee, terwijl de belangengroeperingen hun eigen spoor van feitenvorming nastreven ten aanzien van de thema's in de casussen.

De beelden en ambities van de actoren in de casussen vertonen een soortgelijk verloop als de feiten. De trekkers van de projecten hebben beelden en ambities ten aanzien van een project die door het merendeel van de actoren worden ondersteund, waarbij met name de projectpartners een vrijwel identiek sporenverloop kennen en belangengroeperingen een deviant verloop najagen door hun eigen specifieke beelden en ambities ten aanzien van de thema's hanteren.

8.1.4. Strategieën met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte

De strategieën die actoren gedurende de sporen hanteren, bepalen uiteindelijk hoe het sporenverloop van actoren verloopt en hoe er door middel van onderhandeling en overleg uiteindelijk tot eventuele overeenstemming tussen actoren over specifieke thema's in de sporen kan worden gekomen om ontwikkelingsruimte te bereiken. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen coöperatieve strategieën en competitieve strategieën. In de praktijk van de twee casussen is door actoren zowel gebruik gemaakt van coöperatieve als competitieve strategieën, waarbij gekeken is of een strategie een positieve, negatieve of geen bijdrage kon leveren aan het bereiken van overeenstemming. De trekkers van de project en de projectpartners maakten vooral gebruik van coöperatieve strategieën, terwijl in de casus Waterdunen ten aanzien van sommige thema's ook gezamenlijk gebruik werd door de partners van competitieve strategieën. In beide casussen valt op dat het merendeel van de belangengroeperingen neigt naar competitieve strategieën, om zo de eigen feiten, beelden en ambities door te drukken.

De strategieën van het Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 'slim samenwerken', 'compensatie', 'verduurzaming' en 'innovatie', welke zijn gericht op het faciliteren van het bereiken van overeenstemming, sluiten in sommige gevallen aan bij de strategieën van de lokale actoren. De praktijk van de twee casussen toont aan dat er wat betreft de toegepaste strategieën van de lokale actoren er mogelijkheden zijn tot aanvullingen op de strategieën van het Programmabureau. Op deze manier worden de strategieën versterkt en kunnen deze worden aangereikt aan gebruikers van de delta bij soortgelijke ruimtelijke projecten in de toekomst.

8.1.5. Overeenstemming met betrekking tot bereiken ontwikkelingsruimte

Ontwikkelingsruimte werd in mijn onderzoeksbenadering gezien als:

'de gedeelte ruimte voor het maken van combinaties tussen het water en de natuur (ecologie) enerzijds en de ruimtelijke kwaliteiten en economische ontwikkelingen anderzijds, op basis van overeenstemming tussen actoren over feiten, beelden en ambities'.

Overeenstemming kan in het onderzoek onderverdeeld worden in verschillende typen, namelijk door per casus onderscheid te maken tussen verschillende specifieke thema's. Wanneer er over een specifiek thema in alle sporen door actoren tot consensus is gekomen, kan worden gesproken over overeenstemming en het bereiken van ontwikkelingsruimte in mentale zin. Het is dan namelijk mogelijk om binnen een gedeelde mentale ruimte combinaties te maken tussen economie en ecologie (of sectoren onderling) op basis van overeenstemming binnen een coalitie van actoren over een specifiek thema in alle sporen. Deze mentale ruimte kan dan fysiek worden ingevuld in het plangebied. Economie en ecologie kunnen dan succesvol met elkaar worden verbonden in dat plangebied. Op basis van de twee onderzochte casussen kan worden geconcludeerd dat er verschillende mogelijkheden zijn binnen ruimtelijke projecten om tussen economische en ecologische actoren, of tussen economische actoren onderling, coalities te maken die over specifieke thema's overeenstemming en mentale ontwikkelingsruimte kunnen bereiken. De strategieën die daarvoor gebruikt zijn, zowel coöperatief als competitief, hebben hieraan een positieve bijdrage kunnen leveren. Op basis van de strategieën werd de overeenstemming tussen actoren immers gefaciliteerd. Een aantal strategieën leverde tevens een negatieve bijdrage; dankzij deze strategieën konden geen coalities tussen actoren worden gevormd in alle sporen, waardoor ontwikkelingsruimte niet kon worden bereikt.

8.2. Aanbevelingen

Zorg als Programmabureau voor een verbreding van het begrip 'ontwikkelingsruimte'

Ontwikkelingsruimte wordt door het Programmabureau gezien als 'de gedeelde ruimte die er is voor het maken van combinaties tussen ecologie en economie op basis van overeenstemming tussen actoren'. De onderzochte casussen tonen echter aan dat de gedeelde ruimte ook bestaat uit economische actoren die onderling combinaties willen maken om deze ruimte in te vullen op basis van overeenstemming tussen actoren. Het begrip 'ontwikkelingsruimte' dient dus niet louter en alleen gebaseerd te zijn op de combinatie ecologie-economie, maar ook op combinaties binnen afzonderlijke sectoren. Daarnaast is een invulling van de variabele 'overeenstemming' binnen het begrip ontwikkelingsruimte heel goed te maken door zich te richten op de overeenstemming tussen actoren over specifieke thema's in de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

Richt je als Programmabureau niet alleen op strategieën die gericht zijn het faciliteren van overeenstemming met betrekking tot ontwikkelingsruimte

Het Programmabureau richt zich op strategieën die gericht zijn op het faciliteren van overeenstemming tussen actoren. Hierdoor bestaat het risico dat men geen inzicht heeft in de knelpunten of stagnaties binnen complexe projecten. Deze ontstaan namelijk wanneer er geen overeenstemming tussen actoren is en er door die actoren juist strategieën zijn ingezet die geen overeenstemming beogen. Daardoor is een inzicht in mogelijke strategieën die tegenstanders van projecten hanteren een waardevolle aanvulling op de aanwezige kennis. Bovendien tonen de casussen N61 en Waterdunen aan dat ook competitieve strategieën overeenstemming tussen actoren kunnen bewerkstelligen.

Zorg ervoor dat de trekkers van projecten blijven communiceren gedurende het hele besluitvormingstraject

Bij de casussen N61 en Waterdunen is gebleken dat wanneer de trekkers van de projecten gedurende het besluitvormingsproces tijdelijk niets van zich laten horen, de betrokken actoren zich groepeerden in samenwerkingsverbanden en de weerstand toenam. Het is dus zaak voor projectleiders om ook als er even weinig te melden valt, toch in contact te blijven met de belanghebbenden en oog te blijven houden voor hun belangen.

Zorg ervoor dat actoren buiten hun eigen netwerk kijken

Met name overheidsactoren hebben sterk de neiging om alleen binnen hun eigen netwerk te kijken daar waar het gaat om te komen tot overeenstemming binnen specifieke thema's over feiten, beelden en ambities. Daardoor ontstaat aan de ene kant snel overeenstemming tussen actoren binnen het netwerk, maar worden aan de andere kant externe actoren die ook van belang zijn voor een succesvolle besluitvorming uitgesloten. Dit leidt tot onzekerheden bij externe actoren en kan uitmonden in vertragingen van het proces.

Betrek de juiste belangengroeperingen vroegtijdig en via een open en evenwichtige dialoog

Door als overheid belangengroeperingen vroegtijdig te betrekken tijdens besluitvormingsprocedures, kunnen belangengroeperingen vroeg in het proces hun feiten, beelden en ambities rondom het proces op tafel brengen. Daardoor kan in een vroeg stadium via een open en evenwichtige dialoog tussen actoren worden gekeken wat de verschillen en overeenkomsten zijn, en van daaruit proberen nader tot elkaar te komen om overeenstemming te bewerkstelligen. Dit kan bijvoorbeeld door via informele contactmomenten kennis met elkaar te maken waardoor overheden en belangengroeperingen elkaar leren kennen en zich verdiepen in elkaars standpunten en beelden. Verder is het zaak de juiste belangengroeperingen aan tafel te krijgen. Nu is het nog vaak zo dat belangengroeperingen niet alleen in een te laat stadium worden betrokken bij het besluitvormingsproces, maar ook nog eens groeperingen die relatief van minder belang zijn voor het proces.

Zorg ervoor dat informatie tijdens informatieavonden en MER-procedures voor iedereen toegankelijk is

Tijdens informatieavonden en ook gedurende MER-procedures wordt op een veelal technische, formele en bureaucratische manier informatie gepresenteerd aan betrokkenen. Deze manier van presenteren leidt tot onbegrip bij veel mensen, omdat er weinig tot geen technische kennis voorhanden is. Hierdoor haken zij al in een vroegtijdig stadium af. Door het eenvoudiger en begrijpelijker maken van informatie wordt voor iedere betrokkene duidelijk wat er met het project wordt beoogd en kan er op deze manier ook sneller onderlinge overeenstemming ontstaan.

Zorg voor een systeem van hoor en wederhoor van (wetenschappelijke) publicaties

Actoren hebben de neiging om wetenschappelijke publicaties die niet van actoren binnen hun eigen netwerk zijn gepubliceerd, niet mee te nemen in hun overwegingen. Door het toepassen van hoor en wederhoor van publicaties van anderen kunnen vaak feiten, beelden en ambities worden verrijkt en kan een 'waarheid' worden herzien. Dit versterkt de mate van overeenstemming tussen actoren en het slagen van het project.

Probeer als overheid zo min mogelijk wisselingen toe te passen wat betreft projectleiders

De praktijkvoorbeelden wijzen uit dat wanneer overheden gedurende de besluitvormingprocessen regelmatig wisselen van projectleider, dit het vertrouwen van de kernen en belangengroeperingen in het project niet ten goede komt. Projectleiders nemen elk hun eigen benadering en visie rondom projecten met zich mee, wat bij belangengroeperingen en inwoners uit de kernen tot onzekerheid en twijfel leidt. Zij hebben behoefte aan continuïteit en een eenduidige visie en benadering vanuit overheden. Het is dan ook de taak voor overheden om zo min mogelijk te wisselen van projectleiders, in het kader van het bevorderen van de voortgang van het project en het vertrouwen vanuit de gemeenschap.

Bepaal als gemeente je standpunten niet alleen op basis van gegevens van de trekkers van projecten

Gemeenten hebben de neiging om vanaf de start van het project volledig mee te gaan in de stroom van feiten, beelden en ambities van de trekkers van projecten. Voor het bereiken van overeenstemming tussen overheden over thema's in het kader van het bereiken van ontwikkelingsruimte is dit een positieve tendens. De onderzochte casussen tonen echter aan dat de kernen en belangengroeperingen uit de gemeenten veelal niet vanaf het eerste moment op dezelfde lijn van de trekker zitten. Daardoor zijn er verschillende feiten, beelden en ambities tussen de gemeenten en de in de gemeente aanwezige kernen en belangengroeperingen. Dit zorgt ervoor dat inwoners uit de kernen en belangengroeperingen zich niet gesteund voelen door de betrokken gemeente. Het vertrouwen in de gemeente ebt weg, en beslissingen door gemeenten worden met argwaan bekeken en kunnen op minder draagvlak onder de bevolking rekenen. Als gemeente moet er dus voor worden gezorgd dat er meer wordt geluisterd naar de geluiden vanuit de kernen en belangengroeperingen, en dan op basis van deze gegevens in combinatie met die van de trekkers van het project gedegen standpunten uitdragen.

Zorg voor een juiste informatievoorziening richting vertegenwoordigde organen

In de ogen van belangengroeperingen deugt de informatievoorziening vanuit het ambtelijk apparaat richting de vertegenwoordigde organen (gemeenteraad, provinciale staten) niet. Daardoor worden volgens hen beslissingen genomen die niet staven met de realiteit. Het is dus zaak om ervoor te zorgen dat het ambtelijk apparaat juiste en objectieve gegevens aflevert bij haar bestuursorganen. Daarom zou het een aanbeveling kunnen zijn om ervoor te zorgen dat ambtenaren en belangengroeperingen meer en frequenter contact onderhouden omtrent de stand van zaken rondom het project en de informatie die daarover aanwezig is.

8.3. Reflectie

Naast de gedane conclusies en aanbevelingen roept deze scriptie ook een aantal vragen op. Als eerste is de wijze waarop ontwikkelingsruimte is onderzocht een punt van discussie. In dit onderzoek wordt namelijk gekeken in welke mate er overeenstemming is bereikt tussen actoren over specifieke thema's uit de casussen, op basis van het sporenmodel. De vraag is echter of er ook nog andere geschikte theorieën en/of modellen zijn die de mate van overeenstemming tussen actoren kunnen analyseren.

Een ander punt van discussie is de eenzijdige relatie tussen de strategieën en de ontwikkeling van de sporen, namelijk wat is de bijdrage van de strategieën aan de ontwikkeling van de sporen met betrekking tot het bereiken van overeenstemming. Daarbij kan de vraag worden gesteld of het niet

mogelijk is of er vice versa beïnvloeding plaatsvindt, oftewel hoe beïnvloedt de ontwikkeling van de sporen met betrekking tot het bereiken van overeenstemming de strategieën van actoren? Tot slot heeft dit onderzoek plaatsgevonden in de specifieke context van de Zuidwestelijke Delta. Interessante vervolgvraag is of de uitkomsten voor het bereiken van ontwikkelingsruimte voor deze twee specifieke casussen uit de Delta ook gelden voor casussen in andere Deltaprogramma's.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Booher, D.E. & J.E. Innes. (2000). Network power in collaborative planning. In: *Journal of planning education and research*, 21 (3), 221-236.
- Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. (2002). *Process management. Why project management fails in complex decision-making processes*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen. 15 voorbeelden in perspectief van grillig procesverloop, ruime ambities en meerstemmige sturing van meervoudige ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Utrecht: Lemma.
- Bueren, M. van., E-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan. (2003). Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), 193-212.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Ehrmann, J.R. & B.L. Stinson. (1999). Joint Fact-Finding and the Use of Technical Experts. In: L. Susskind, S. McKernan and J. Thomas-Larmer (Eds.). *The consensus building handbook : a comprehensive guide to reaching agreement*. California: Sage Publications.
- Engbersen, G., J.C. Vrooman & E. Snel (red.). (1998). *Effecten van armoede – Derde Jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Francke, A-J. (2010). *(On)gebaande paden in een krimpende regio. Verandering en stabiliteit in het woonbeleid van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/FSW.
- Gils, M. van. (2005). *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Heuvel, J.H.J. (1998). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Hoesel, P.H.M. van. (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Van Gorcum.

Hoppe, R. (1989). *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en Probleemvorming*. Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam. Coutinho, Muiderberg.

Jenkins-Smith, H.C. & P.A. Sabatier. (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. San Francisco: Westview Press.

Kickert, W.J.M. & E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (ed.). (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E.-H. & M.J.M. van Twist. (2007). 'Alliantievorming en het management van verwachtingen'. In: *M & O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 5, 34-48.

Klijn, E.-H. (2008). Networks as perspective on policy and implementation. In: S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (Ed.). *Handbook of inter-organisational relations*. Oxford: Oxford University Press.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Korsten, A.F. A. (2002). *'Framing': een voorbeeld*. Heerlen: Open Universiteit.

Nooteboom, B. (2004). *Innovatie: theorie en beleid*. Tilburg, Universiteit van Tilburg.

Pielke, R.A. Jr. (2007). *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Postma, R. (1993). *Compensatie van natuurverlies bij uitvoering van het verdiepingprogramma 48'/43' in de Westerschelde*. Middelburg.

Rittel, H.W. & M.W. Webber. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. In: *Policy sciences*, 4, 155-169.

Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Susskind, L. & J.L. Cruikshank. (1987). *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.

Swamborn, P.G. (1996). *Case study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.

- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. In: *Public Administration*, 78 (4), 937-956.
- Teisman, G.R. (2001). *Ruimte mobiliseren voor cooperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Nijmegen.
- Teisman, G.R., Meer, F.B.L. van der, Klijn, E.H., Edelenbos, J., Klaassen, H.L. & Reudink, M.A. (2002). *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/FSW.
- Termeer, C.J.A.M. (2006). *Maatschappelijke innovatie*. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Termeer, C.J.A.M. & J.F.M. Koppenjan. (1997). Managing perceptions in networks. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. & J.F.M. Koppenjan (ed.). *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Triou, M. (2007). *Alle begin is moeilijk. Over de initiatiefase van een complex ruimtelijk vraagstuk: Programma A1-zone*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/FSW.
- Van Buuren, M.W. (2006). *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Den Haag: Lemma.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Van Timmeren, A. (2006). *Autonomie & heteronomie. Integratie en verduurzaming van essentiële stromen in de gebouwde omgeving*. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Weggeman, J. & Buuren, M.W. van. (2005). Forum-shoppen in de beleidsvorming. In: *Beleidswetenschap*, 19 (2), 24-38.
- Winkler, K. (2006). *Negotiations with asymmetrical distribution of power: conclusions from dispute resolution in network industries*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Bijlagen

Bijlage 1: Respondentenlijst

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

Datum	Naam	Functie
16 mei 2011	Jack van Harn	Voorzitter Ondernemersvereniging Biervliet
17 mei 2011	Wilco Goudzwaard	Projectleider Dienst Landelijk Gebied (DLG)
17 mei 2011	Johan Wedts de Swart	Beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling provincie Zeeland
18 mei 2011	Patrick Engelen	Projectleider Rijkswaterstaat Directie Zeeland (DZL)
23 mei 2011	Marcel Ideler	Projectleider Rijkswaterstaat Directie Zeeland (DZL)
25 mei 2011	Marina Govaert	Fietsersbond, afdeling Zeeuws-Vlaanderen
26 mei 2011	Cees Kuijper	Secretaris Vereniging 'Weg van Hoek'
26 mei 2011	Leo de Pree	Voorzitter Vereniging 'Weg van Hoek'
31 mei 2011	Gert-Jan Buth	Hoofd grondzaken en projecten Stichting Het Zeeuwse Landschap
8 juni 2011	Guus Langeraert	Mede-initiatiefnemer 'Vrienden van Waterdunen Nee!'
8 juni 2011	Geertje van der Krogt	Beleidsmedewerker Zeeuwse Milieufederatie (ZMF)
13 juni 2011	Piet Stouten	Sectorhoofd waterkeringen en wegen Waterschap Scheldestromen
15 juni 2011	Lies Dekker	Projectleidster project Waterdunen. Provincie Zeeland
15 juni 2011	Thecla Westerhof	Secretaris Gebiedscommissie Natuurlijk Vitaal
15 juni 2011	Suze de Hullu	Secretaris Stichting VGABG (grondeigenaren)
15 juni 2011	Fred de Hullu	Grondbezitter en lid VGABG
15 juni 2011	André Soomers	Voorzitter dorpsraad Yzendijke
15 juni 2011	Fred Bron	Actiegroep N61 (Yzendijke)
28 juni 2011	Marijke Lieman	Boswachter Staatsbosbeheer

Bijlage 2: Lijst geanalyseerde bronnen

Begijn, B.F., Meijer, C.P, Segers, J. & Weide, H. van der. (2010). *Project Waterdunen. Complexiteitsmanagement*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Centrum Publieksparticipatie. (2010). *Zienswijzen op het Ontwerptractébesluit en aanvullend MER N61 Hoek-Schoondijke*. Den Haag.

Dienst Landelijk Gebied & Rijkswaterstaat. (2007). *Samen werken. Zes voorbeeldprojecten van samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied*. Den Haag.

Duurzaam Veilig Verkeer West Zeeuws-Vlaanderen. (2006). *11 jaar. Duurzaam Veilig Verkeer West Zeeuws-Vlaanderen*. De Bilt: Korbee & Hovelynck BV.

Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen. (2004). *Natuurlijk Vitaal. Gebiedsplan West Zeeuws-Vlaanderen*. Middelburg.

Hullu-Palmen, S. de. (2010). *Waterdunen. Een zout prestige project over de hoofden van de bevolking heen. De ongezouten waarheid*. Nieuwvliet.

Kamerstukken II, 2002/2003, 27 739, nr. 2.

Kamerstukken II, 2009/2010, 27 739, nr. 5.

Lases, W.B.P.M. (2008). *Stroomgebied van de Honte, een veranderend beeld*. Delft.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2011). *Tracébesluit N61 Hoek-Schoondijke. Met toelichting*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2003). *Procesplan Zwakke Schakels*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *Aanvulling op het MER N61 Hoek-Schoondijke*. Den Haag

Ministerie van Vervoer, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2004). *Nota ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Molecaten BV, Stichting het Zeeuwse Landschap, Provincie Zeeland & gemeente Sluis. (2007). *Doelstellingenovereenkomst Project Waterdunen*. Middelburg.

Oranjewoud. (2008). *Kustversterkingplan*. Heerenveen: Oranjewoud.

Projectbureau Zwakke Schakels Zeeland. *Oplegnotitie keuze voorkeursalternatief Zwakke Schakels West Zeeuwsch-Vlaanderen*. Middelburg.

Provincie Zeeland. (2010). *Aanvullend MER Waterdunen. Zeeuws-Vlaanderen*. Middelburg: Provincie Zeeland.

Provincie Zeeland. (2006). *MKBA Waterdunen. Maatschappelijke Kosten-batenanalyse voor kustversterking en gebiedsontwikkeling in de Jong- en Oud-Breskenspolder*. Amsterdam, Decisio.

Provincie Zeeland. (2006). *Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*. Middelburg.

Provincie Zeeland. (2010). *Provinciaal Inpassingsplan Waterdunen*. Middelburg.

Provincie Zeeland. (2010). *Regionale sociaal-economische effecten Waterdunen*. Middelburg.

Provincie Zeeland & Projectbureau Zwakke Schakels. (2006). *Essentie van het MER Waterdunen. Kustversterking en gebiedsontwikkeling in de Jong- en Oud-Breskenspolder*. Middelburg: Provincie Zeeland & Projectbureau Zwakke Schakels.

Provincie Zeeland & Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. (2007). *Ontwerp-kustversterkingsplan Waterdunen. Kustversterking in de Jong- en Oud-Breskenspolder*. Middelburg: Provincie Zeeland & Waterschap Zeeuws-Vlaanderen.

Rijkswaterstaat. (2011). *Nota van antwoord ontwerp-tracébesluit & aanvullend MER N61 Hoek-Schoondijke*. Den Haag

Rijkswaterstaat. (2011). *Tracébesluit N61 Hoek-Schoondijke. Met toelichting*. Den Haag.

Rijkswaterstaat & gemeente Sluis. (2011). *Verkeersmaatregelen in de kern IJzendijke. Voor een goede doorstroming en verkeersveiligheid*. Den Haag.

Scheele, C.W. (2010). *De ontpoldering van de Hertogin Hedwige Polder. De gevolgen voor natuur en milieu. Effecten hiervan op de gezondheid van mens en dier in regio*. Epe.

Soresma. (2009). *Gedempt tij Waterdunen*. Antwerpen: Soresma.

Soresma. (2009). *Vervolgonderzoek gedempt tij Waterdunen*. Antwerpen: Soresma

Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. (2010). *Veilig, veerkrachtig, vitaal. Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+; Versie voor behandeling in provinciale staten en besturen waterschappen*. Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.

VHP. (2009). *Inrichtingsplan Waterdunen*. Rotterdam: VHP.

Waardenburg. (2008). *Mogelijkheden voor estuariene natuurontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling in Waterdunen*. Culemborg.

Werkgroep Waterdunen-Groede. (2010). *Struinen*. Groede: Drukkerij Pieters.