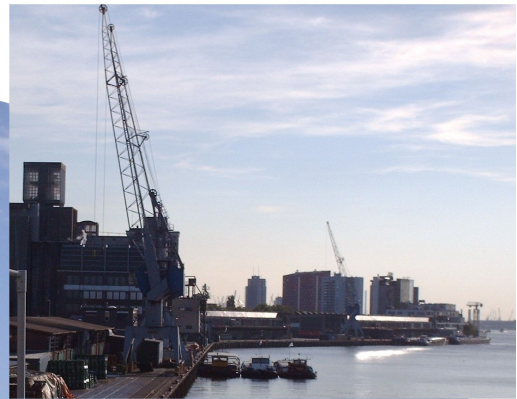


Internationale invloeden in het zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen

Wietse Burger



Colofon:

Opdrachtgever:

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Master Environmental and Infrastructure Planning
Postbus 800
9700 AD Groningen

Auteur:

Wietse Burger

S1321870

Docenten:

Dr. ir. P. Ike en Dr. J. de Vries.

Voorwoord

De havens van Rotterdam en Antwerpen zijn de twee grootste havens van Europa. Samen met havens als Bremen en Hamburg concurreren deze havens om het aantrekken van bedrijven en rederijen. Elke haven tracht daarbij de aantrekkelijke kanten (voordelen) van de eigen haven te benadrukken, om zo bedrijvigheid voor de andere haven weg te kapen.

Maar wat zijn de gevolgen hiervan voor de ruimte? Probeert men de ruimte op een efficiënte wijze te benutten, of is men eerder geneigd toe te geven aan de wensen vanuit het bedrijfsleven? Werken havens in de regio en zelfs op internationaal niveau samen om te zoeken naar geschikte huisvestingsgronden of werkt iedere haven min of meer voor zichzelf? En wordt hier in verschillende beleidsnota's getracht ontwikkelingen in de havenregio's te sturen of bezitten de havens een vrijheid om in zekere mate zelf te beslissen?

In deze master thesis zal aan de hand van een vergelijkingsonderzoek tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen getracht worden een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre duurzaamheid meespeelt binnen het zeehavenbeleid, waarbij duurzaamheid ook vanuit internationaal perspectief wordt bekeken.

Maar waarom een onderzoek naar zeehavens? Voor een ieder die mij kent is dat eigenlijk geen verrassing. Al jaren hebben allerlei aspecten en ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer mijn interesse. Stille getuigen daarvan zijn te vinden bij mij thuis; de rijen en stapels documenten op dit gebied. Stapels en rijen, die na deze scriptie alleen maar in omvang zijn toegenomen. Velen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie en de ontwikkelingen op de voet gevolgd. Allen die een bijdrage hebben geleverd wil ik hier nogmaals bedanken.

Groningen, december 2006

W. Burger



Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre internationale ontwikkelingen doorwerken in het zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen. Doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in hoeverre internationale (grensoverschrijdende) ontwikkelingen een rol spelen binnen het 'eigen' zeehavenbeleid. Van het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen is een analyse gemaakt op nationaal schaalniveau, waarin voornamelijk het beleid, gericht op de havens van Antwerpen en Rotterdam, nader is belicht. Om een goed beeld te krijgen van het gehele zeehavenbeleid, zijn ook het provinciale schaalniveau en het mobiliteitsbeleid op nationaal schaalniveau betrokken in deze analyse.

In de analyse van het zeehavenbeleid is onderzocht met welke veronderstellingen het beleid is onderbouwd. Met andere woorden, welke (theoretische) gedachten gaan er schuil achter het zeehavenbeleid.

Aan de hand van de beleidstheorie zijn de economische motieven, aspecten van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en grensoverschrijdende ontwikkelingen in kaart gebracht. Een beleidstheorie is te omschrijven als het geheel van argumentaties en (kennis)elementen waarop een specifiek beleid berust. Bij economische motieven gaat het onder meer om de positie van de zeehavens binnen de nationale economie. Tegenover de economische motieven kunnen aspecten van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit worden gesteld. Is er in het beleid naast economische redenen ook aandacht voor 'milieuaspecten'? Bij grensoverschrijdende samenwerking komt de ontwikkeling van havennetwerken aan de orde. Geleidelijk aan is een ontwikkeling waarneembaar, waarbij globaal het gebied tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam één aaneengesloten geheel vormt, waarin beide havens naar elkaar toe groeien. De vraag die hierbij aan de orde komt, is of er binnen dit netwerk ook sprake is van grensoverschrijdende samenwerking en hoe deze samenwerking er mogelijk uit ziet.

Daarnaast zijn de belangrijkste actoren, die (nauw) betrokken zijn bij het (opstellen van het) zeehavenbeleid, uiteen gezet.

In het zeehavenbeleid van zowel Nederland als Vlaanderen staan economische groei en versterking van de eigen concurrentiepositie voorop. Aspecten van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit keren in het beleid terug, maar in beide landen wil men voornamelijk goede randvoorwaarden scheppen, waarbinnen de huidige én toekomstige havenactiviteiten mogelijk kunnen worden gemaakt. Met andere woorden, er zijn wel grenzen aan economische groei, maar die grenzen moeten ruimte bieden aan verdere economische groei.

Om economisch verder te groeien, kijken Nederland en Vlaanderen in het zeehavenbeleid nadrukkelijk naar internationale ontwikkelingen. Naast investeringen en andere ontwikkelingen in nabijgelegen havens (voornamelijk gelegen in de zogenaamde Hamburg-Le Havre-range), gaat het vooral om schaalvergrotingen binnen de rederswereld, veranderingen in productieprocessen, veranderende consumentenvoorkeuren en het verleggen van goederenstromen en de opkomst van nieuwe landen. Daarnaast speelt de invloed vanuit 'Brussel', zeker op het gebied van natuur en milieu, een belangrijke rol. Het gaat hier met name om wet- en regelgeving. Zowel Nederland als Vlaanderen bepleiten in het nationale zeehavenbeleid dan ook voor een pro-actieve aanpak richting de Europese Unie. Feit is wel dat ontwikkelingen vanuit 'Brussel' en andere internationale ontwikkelingen worden meegenomen in het nationale zeehavenbeleid.

In Nederland en Vlaanderen wordt de ontwikkeling weergegeven dat de betekenis van individuele havens zal afnemen, ten gunste van havennetwerken. De havens van Antwerpen en Rotterdam maken deel uit van de Rijn-Schelde Delta. In beide landen voorziet men een dergelijke ontwikkeling tot havennetwerken, echter zonder er concrete acties aan te verbinden. Vooral op nationaal niveau blijft het bij enkele intenties. Op lagere schaalniveaus staat men meer open voor grensoverschrijdende samenwerking. Voor de langere termijn is echter wel in samenwerking binnen de Rijn-Schelde Delta voorzien.

Bij het havenbeleid zijn vele actoren betrokken. Op regionaal en lokaal schaalniveau zijn vele verscheidene partijen betrokken bij de totstandkoming van zeehavenbeleid, en ontstaat er een brede basis om mee verder te gaan. Daarnaast kunnen hoofdlijnen uit het nationale beleid met de betrokkenen verder worden uitgewerkt.

Duurzaamheid speelt een rol in het zeehavenbeleid, maar staat vooral in het teken van economische ontwikkeling. Knelpunten op het gebied van natuur en milieu wenst men op internationaal niveau gelijk te trekken. En juist daar liggen op de lange termijn kansen om te komen tot beleid dat een breed draagvlak kent, zowel in Nederland als te Vlaanderen. Milieuproblemen kennen vaak een grensoverschrijdend karakter en moeten op grensoverschrijdend niveau worden opgelost. Wanneer zowel Nederland als Vlaanderen zich daar sterk voor maken, kan door de focus op de economie duurzaamheid op termijn de winnaar zijn van het huidige zeehavenbeleid.

De aanbevelingen richten zich voornamelijk op de verdere vormgeving van grensoverschrijdende samenwerking voor de langere termijn. Nederland en Vlaanderen zullen het zeehavenbeleid meer op elkaar af moeten stemmen, moeten aspecten waarover overeenstemming bestaat als eerste oppakken en dient een functieverdeling tussen havens in Nederland en Vlaanderen verder te worden onderzocht.

Inhoudsopgave:

<i>Voorwoord</i>	3
<i>Samenvatting</i>	4
1. Inleiding	
1.1 <i>Introductie</i>	8
1.2 <i>Probleemschets</i>	9
1.3 <i>Doel- en vraagstelling</i>	10
1.4 <i>Opzet en onderzoeksmethoden</i>	11
1.5 <i>Leeswijzer</i>	12
2. Theoretisch kader	
2.1 <i>Beleidstheorieën en beleidsnetwerken</i>	13
2.2 <i>Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit</i>	19
2.3 <i>Economische motieven en grensoverschrijdende samenwerking</i>	23
3. Achtergronden: Zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen	
3.1 <i>Zeehavenbeleid te Nederland</i>	32
3.2 <i>Zeehavenbeleid te Vlaanderen</i>	36
3.3 <i>Nederland en Vlaanderen; toenadering?</i>	38
3.4 <i>Antwerpen en Rotterdam in beeld</i>	38
3.5 <i>Schets van de Rotterdamse haven</i>	38
3.6 <i>Schets van de Antwerpse haven</i>	40
3.7 <i>Positie van beide havens</i>	41
4. Betrokken actoren bij het zeehavenbeleid	
4.1 <i>Belangrijkste actoren bij het zeehavenbeleid</i>	42
4.2 <i>Nederland</i>	45
4.3 <i>Vlaanderen</i>	49
4.4 <i>Slotbeschouwing</i>	51
5. Economische motieven achter het zeehavenbeleid	
5.1 <i>Economische motieven in het Nederlandse zeehavenbeleid</i>	52
5.2 <i>Economische motieven in het Vlaamse zeehavenbeleid</i>	57
5.3 <i>Slotbeschouwing</i>	60
6. Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit in het zeehavenbeleid	
6.1 <i>Nederland</i>	62
6.2 <i>Vlaanderen</i>	67
6.3 <i>Slotbeschouwing</i>	71

7. Grensoverschrijdende samenwerking

<i>7.1 Grensoverschrijdende samenwerking te Nederland</i>	73
<i>7.2 Grensoverschrijdende samenwerking te Vlaanderen</i>	76
<i>7.3 Slotbeschouwing</i>	79

8. Conclusies

<i>8.1 Internationale ontwikkelingen en economische motieven</i>	80
<i>8.2 Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit in het zeehavenbeleid</i>	81
<i>8.3 Grensoverschrijdende samenwerking</i>	82
<i>8.4 Slot</i>	82

9. Aanbevelingen

<i>9.1 Algemeen</i>	83
<i>9.2 Grensoverschrijdende samenwerking en duurzaamheid</i>	84
<i>9.3 Invulling van de grensoverschrijdende samenwerking</i>	86
<i>9.4 Uitwerking op regionale schaal</i>	87

Bijlagen

<i>Schema beleidsnetwerk</i>	90
<i>Literatuuroverzicht</i>	91
<i>Overzicht gebruikte afkortingen</i>	95
<i>Overzicht belangrijkste contacten</i>	96
<i>Fotoverantwoording</i>	97

1. Inleiding

1.1 Introductie

In januari 2006 was er goed nieuws te melden vanuit Rotterdam. In 2005 is in de Rotterdamse haven een record van 369 miljoen ton goederen overgeslagen. De stijging ten opzichte van 2004 betrof 5%. Voor het jaar 2012 worden zelfs al verwachtingen gemeld van 500 miljoen ton goederen aan overslag.

Maar er dient verder te worden gekeken naar cijfers van overgeslagen goederen. Een haven genereert bijvoorbeeld ook werkgelegenheid. In directe zin, door onder meer arbeidsplaatsen in de havengebonden industrie, maar ook indirect, zoals toeleveranciers aan de havengebonden industrie. Met andere woorden, havens zijn belangrijk voor de economie van een land.

Cijfers van overgeslagen goederen in een haven worden meestal vergeleken met cijfers van andere havens. Al is het moeilijk een mogelijk competitieverband aan te tonen, toch krijgt men vaak de indruk dat de havens in Noordwest-Europa verweekeld zijn in een sterke concurrentiestrijd om zoveel mogelijk lading binnen te krijgen. Rotterdam is nog altijd de grootste haven van Europa. In 2004 verloor de Rotterdamse haven haar positie als grootste haven ter wereld. Deze plaats werd afgestaan aan het Chinese Shanghai. Ondanks het verlies van deze positie in 2004 maakt de Rotterdamse haven in dat jaar een flinke groei door. Tekenend was de reactie op het verlies van de positie van Rotterdam. Shanghai vormt voor Rotterdam geen concurrent en beide havens werken samen, zo werd op de presentatie van de jaarcijfers te 2004 medegedeeld. Het competitieverband tussen havens is aanleiding geweest een onderzoek te doen of er mogelijk een dergelijk verband in het zeehavenbeleid terug te vinden is.

Een tweede aanleiding voor dit onderzoek betreffen de ontwikkelingen rondom het op dit moment in aanbouw zijnde Deurganckdok aan de westoever van de Schelde te Antwerpen. In juli 2005 werd het eerste gedeelte geopend, en uiteindelijk moet hier meer dan ruim 6 miljoen standaardcontainers per jaar verwerkt kunnen worden. Wanneer we vergelijken dat de Rotterdamse haven in 2004 8,3 miljoen standaardcontainers verwerkte, krijgen we een aardig beeld van het nieuwe dok te Antwerpen. Het Havenbedrijf Rotterdam verwachtte door de opening van het Deurganckdok het één en ander te merken. Antwerpen kwam door de opening van het eerste gedeelte weer in een ruimere jas te zitten.

Maar er was nog een reactie van het Havenbedrijf Rotterdam wat opviel. De woordvoerder verwachtte dat mogelijk de haven van Hamburg ook de capaciteit zou vergroten. Op zich werd dit gezien als een logische ontwikkeling, daar het containertransport nog steeds in omvang toe neemt, mede veroorzaakt door de groeiende Chinese economie.

Maar naast opmerkingen van Rotterdamse zijde leverde de opening van het eerste gedeelte van het Deurganckdok nieuwe inzichten op. Het nieuwe havendok werd geopend door de koning van België. Er werd groots uitpakend en in Antwerpen liet men duidelijk merken trots te zijn op deze nieuwe aanwinst. Maar ook de premier van België, Guy Verhofstadt, bezocht rondom de opening het nieuwe havendok. Daarbij liet hij los dat er wat hem betreft verder moet worden nagedacht aan de verdere toekomst van de haven en aspecten die daar mee samenhangen, zoals mobiliteitsproblemen.

Maar ook in de Rotterdamse haven wordt gewerkt aan uitbreidingsplannen. De Tweede Maasvlakte is het Rotterdamse antwoord op de veranderingen binnen de scheepvaart en (toekomstige) ruimte vraag in de haven. Overall wordt het belang van deze nieuwe haven weergegeven, de aanleg zou van economisch belang voor de Rotterdamse haven.

Er wordt onder meer vanuit de Tweede Kamer gepleit voor een snelle aanleg van deze nieuwe Maasvlakte, maar voorlopig staan de Europese en de daaruit volgende nationale regelgeving de uitbreiding voorlopig nog in de weg. Het betreft hier regelgeving op het gebied van natuur- en milieu. Tot nu toe is in deze paragraaf voornamelijk het economische belang benadrukt. Je zou haast de indruk kunnen krijgen dat natuur geen enkele rol speelt bij havenuitbreidingen. In deze thesis komt aan de orde in hoeverre internationale ontwikkelingen doorwerken in het eigen zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen. Bij een concurrentiestrijd ben je al snel geneigd te denken aan de economie. Maar om een duidelijk beeld te krijgen van het zeehavenbeleid, zijn duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit ook van belang. Echter, van diverse kanten wordt er toch op aan gedrongen zo spoedig mogelijk aan te vangen met de aanleg van deze nieuwe Maasvlakte. Hier zien wij eenzelfde element terug als in de haven van Antwerpen, men is namelijk druk doende de eigen positie zo goed mogelijk te behouden en ook nog een te versterken. Natuur speelt kennelijk een onderschikt belang. In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens de probleemschets (1.2), de doel- en vraagstelling (1.3), de opzet en onderzoeksmethode (1.4) en de leeswijzer (1.5) aan de orde.

1.2 Probleemschets

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat zowel Antwerpen als Rotterdam voornamelijk separaat werken aan ontwikkelingen in beide havens. Deze afzonderlijke aanpak doet de vraag rijzen waarom beide havens zo druk bezig zijn met uitbreidingsplannen. Wordt er niet meer samengewerkt tussen de verschillende havens? En waarom lijkt het erop dat beide havens elkaar flink beconcurreren? En gaat de aandacht voornamelijk uit naar de economie, of is er in het beleid voldoende ruimte en aandacht voor duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit? En waarom werken de beide havens niet samen aan een antwoord voor de ruimtevrage naar nieuwe haventerreinen?

In paragraaf 1.1 zijn twee verschillende plannen in twee verschillende havens belicht. In beide havens gaat het om plannen voor de containersector.

In deze thesis worden twee beleidsvisies op het gebied van zeehavens van Nederland en Vlaanderen grondig geanalyseerd. In het theoretisch kader zal een beeld worden geschetst van belangrijke ontwikkelingen, concepten en ruimtelijke theorieën. Hierin zal een algemeen overzicht worden gegeven van een aantal ruimtelijke relevante onderwerpen die van toepassing zijn om de ontwikkeling van mainports en havengebieden en het beleid daaromtrent.

Eén van die aspecten is de wens van havens om bedrijven aan zich te binden. Waarom spannen overheden zich zo in om deze bedrijven binnen te halen. Willen ze vooral een ander voor zijn en voornamelijk de eigen positie verbeteren? En wordt er gestreefd naar (grensoverschrijdende) samenhang en samenwerking in het beleid?

De probleemschets richt zich dus op internationale ontwikkelingen die van invloed zijn voor de eigen haven. Laten Nederland en Vlaanderen zich bij de beleidskeuze zich voornamelijk leiden door de eigen (nationale) economie, of heeft het beleid ook voldoende oog voor duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit? Samenhangend met de mogelijke beleidskeuze voor de eigen economie zal ook worden gekeken of beide landen zich richten op grensoverschrijdende samenwerking en hoe deze mogelijke samenwerking eruit ziet.

Veel van de genoemde aspecten in deze paragraaf zullen nog nader worden toegelicht in hoofdstuk twee.

1.3 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt omschreven:

Het doel is inzicht verschaffen in hoeverre internationale (grensoverschrijdende) ontwikkelingen een rol spelen binnen het zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen.

Om deze doelstelling te kunnen onderzoeken, zal getracht worden een antwoord te formuleren op de hieronder genoemde centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre werken internationale ontwikkelingen door in het nationale zeehavenbeleid van beide landen?

Aan de hand van vier deelvragen zal bovengenoemde onderzoeksvraag nader worden uitgewerkt. In hoofdstuk twee zal nader worden ingegaan op deze vragen. Het betreft de volgende vier deelvragen:

- **Welke actoren beïnvloeden het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen?**
- **Wat zijn de belangrijkste economische motieven achter het zeehavenbeleid? De ze motieven zullen nader worden geanalyseerd aan de hand van de beleidstheorie.**
- **In hoeverre speelt duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit een rol in het zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen? Voor de analyse van deze vraag zal eveneens gebruik worden gemaakt van de beleidstheorie.**
- **Richt het zeehavenbeleid in beide landen zich ook op grensoverschrijdende samenwerking?**

Maar waarom is er gekozen voor de volgende vier deelvragen? In de eerste plaats is er in paragraaf 1.1 een mogelijk competitieverband geschetst. De hoofdvraag heeft een relatie met de eigen economische positie, gelet op een mogelijke keuze voor de ‘eigen’ havens. Daarom staan in de tweede deelvraag de economische doelstellingen achter het zeehavenbeleid. Met andere woorden, in hoeverre staat de eigen economische concurrentiepositie centraal in het beleid. De derde deelvraag gaat in op de ‘ecologische’ aspecten. Met deze vraag wordt getracht te achterhalen waar de nadruk in het beleid op ligt, wordt er sec gekozen voor de (eigen) economie, of spelen aspecten van duurzaamheid ook een rol? De tweede en derde onderzoeksvraag zullen worden beantwoord aan de hand van de beleidstheorie. De beleidstheorie als ‘tool’ te beschouwen. Hoe deze ‘tool’ kan worden gehanteerd bij de analyse van beleid zal in hoofdstuk twee aan de orde komen.

De eerste deelvraag zal ingaan op de actoren het zeehavenbeleid beïnvloeden. Met het antwoord op deze vraag komt er meer inzicht welke actoren het zeehavenbeleid nu eigenlijk beïnvloeden.

De vierde en laatste deelvraag richt zich op grensoverschrijdende samenwerking. Uit de eerste paragraaf is een beeld geschetst waarmee de indruk zou kunnen gewekt dat zowel Vlaanderen als Nederland het beleid alleen vanuit een ‘nationale’ bril bekijken. Wordt er in het beleid daarentegen ook samengewerkt op het gebied van zeehavens.

De deelvragen komen ook in de hoofdstukken acht en negen terug. In hoofdstuk acht (conclusies) zal aan de hand van de vier vragen uit hoofdstuk één antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. In het negende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan voor een nieuw zeehavenbeleid, gebaseerd op het (huidige) zeehavenbeleid, in relatie tot de hoofdvraag en de vier deelvragen.

1.4 Opzet en onderzoeksmethoden

Om het onderzoek uit te kunnen voeren, is in hoofdstuk twee een theoretisch kader opgenomen. Voor dit kader heeft er een uitgebreide literatuurstudie plaatsgevonden. In het kader is gekeken naar beleidsnetwerken en de beleidstheorie. Met beleidsnetwerken kunnen de belangrijkste actoren rondom het zeehavenbeleid in kaart worden gebracht. Aan de hand van de beleidstheorie is het mogelijk de veronderstelling achter het zeehavenbeleid in kaart te brengen. Daarnaast worden een aantal belangrijke begrippen en ontwikkelingen toegelicht, die mede dienen om de context van het onderzoek in beeld te brengen.

Bij de beantwoording van de vier deelvragen zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van beleidsdocumenten. Het betreft hier niet alleen documenten van nationaal niveau, maar ook beleidsdocumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau. De keuze om ook lagere niveaus te betrekken in de analyse is gedaan om een volledig beeld te krijgen van het zeehavenbeleid. Grote verschillen met het nationale beleid verwacht ik daarbij niet, maar verschillen zijn uiteraard niet uitgesloten en daarom worden deze niveaus meegenomen in de analyse.

Zeehavenbeleid is neergelegd in aparte nota's. Echter, het zeehavenbeleid maakt ook onderdeel uit van het ruimtelijk beleid. Omdat in het ruimtelijk beleid ook keuzen worden gemaakt ten aanzien van zeehavens, maken ook de ruimtelijke nota's en in mindere mate de nota's ten aanzien van de mobiliteit onderdeel uit van de analyse.

Bij de beantwoording van de vier deelvragen zal eerst ingegaan worden op het nationale niveau. Vervolgens wordt het beleid op provinciaal en tenslotte op gemeentelijk niveau geanalyseerd. Antwerpen en Rotterdam staan daarbij centraal, om een antwoord te vinden op de in paragraaf 1.3 geformuleerde doelstelling.



Figuur 1.1: De haven van Antwerpen

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is onderverdeeld in negen hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk is het onderwerp van deze thesis geïntroduceerd. Het tweede hoofdstuk beslaat het theoretische kader. In dat kader wordt onder meer ingegaan op beleidsnetwerken en de beleidstheorie. Daarnaast komen in het tweede hoofdstuk uiteraard het begrip mainport en gerelateerde begrippen en ontwikkelingen aan de orde. Uit het theoretisch kader vloeien een viertal vragen voort, die in hoofdstuk vier beantwoord zullen worden.

Hoofdstuk drie brengt de achtergronden van de planning, met daarin specifieke aandacht voor het zeehavenbeleid, van Nederland en Vlaanderen in kaart. In het kort wordt een overzicht gegeven van het zeehavenbeleid zoals dat in beide gebieden gold voor de in dit onderzoek gehanteerde beleidsnota's. Aansluitend op hoofdstuk drie worden in de hoofdstuk vier tot en met zeven de onderzoeksvragen behandeld.

In het achtste hoofdstuk komende conclusies aan bod. In het negende en laatste hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan voor het zeehavenbeleid in de toekomst. Tenslotte zijn aan het einde van het onderzoek de bijlagen opgenomen.

2. Theoretisch kader

2.1 Beleidstheorieën en beleidsnetwerken

De beleidstheorie en beleidsnetwerken staan in deze paragraaf centraal. Het eerste gedeelte (2.1.1.) van deze paragraaf zal enkele begrippen rondom beleid toelichten. Wat is beleid? Het tweede gedeelte (2.1.2) zal de beleidstheorie nader uiteenzetten. De beleidstheorie is kort te omschrijven als het geheel van ideeën achter het beleid. Het derde gedeelte (2.1.3) zal actoren en beleidsnetwerken nader beschouwen. Hierbij staat de vraag centraal welke actoren invloed hebben op het definitieve beleid. Het laatste gedeelte van deze paragraaf (2.1.4) geeft een korte afsluiting van deze paragraaf.

2.1.1 *Beleid en beleidsprocessen*

Van beleid zijn verscheidene definities voorhanden. Hoogerwerf (2003, p. 20) omschrijft beleid (of de beleidsinhoud) 'als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'. Andere auteurs benadrukken voornamelijk handelen, sommigen richten zich voornamelijk op (de totstandkoming van) een plan, terwijl andere auteurs weer kiezen voor een combinatie van handelingen en een plan, zoals terug te vinden is in de definitie van Hoogerwerf. Hoogerwerf (1993) benadrukt dat beleid naast handelingen en een plan ook middelen en doeleinden bevat. Hoogerwerf (2003) duidt dit aan het met finaal denken, waarbij beleidsdenken als denken in doelen en middelen moet worden gezien. Daarbij wordt ook aangeduid dat doelen en middelen van beleid vaag kunnen zijn. Frissen (2004) benadrukt dat beleid en beleidstheorieën¹ zelfs vaag of inconsistent zijn, waardoor deze theorieën niet geschikt zijn voor complexe of moeilijke voorspelbare vraagstukken. Beleid is niet altijd als rationeel te beschouwen, in dit geval ondersteunt door een houdbare argumentatie. Naast kennis uit de bestuurlijke en maatschappelijke praktijk wordt er bij het opstellen van beleid ook gebruik gemaakt van kennis uit de wetenschap. Tot slot is het tijdsmoment van belang, daar dit wijst dat de doeleinden naar bepaalde tijdstippen verwijzen.

Naast doelen, middelen en tijdskeuzen is beleid aan de andere kant ook een antwoord op een (mogelijk) probleem (Hoogerwerf, 1993). Met specifiek beleid, gericht op die problematiek, wordt getracht het probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Naast beleid benadrukt Hoogerwerf ook dat veel mensen de politiek voor een hand liggende wijze beschouwen om problemen op te lossen.

Beleid kan worden beschouwd als de resultante van maatschappelijke krachten, en zelf brengt het ook weer maatschappelijke krachten op gang (Hoogerwerf, 2003). Een beleidsproces kan worden beschouwd als een dynamisch verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid (Hoogerwerf, 2003). Het proces kent een reeks, bestaande uit meerdere handelingen, waarbij actoren (politieke partijen, belangengroeperingen) het proces kunnen beïnvloeden.

Aan de hand van Hoogerwerf (2003, p. 25, 26) zullen kort de deelprocessen van een beleidsproces worden weergegeven. Het eerste deelproces omvat de agendavorming, waarbij een bepaald probleem onder de aandacht van het publiek en/of beleidsbepalers wordt gebracht. Het tweede deelproces is de beleidsvoorbereiding, waarbij informatie wordt verzameld en geanalyseerd, adviezen voor het beleid tot stand komen en het beleid zelf wordt ontworpen. Daarop vindt de beleidsbepaling plaats, waarin wordt besloten over de inhoud van

¹ Zie ook paragraaf 2.1.2

het beleid. Daarop volgt de implementatie van het beleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gekozen middelen voor de bij de beleidsbepaling gekozen doelen. De laatste drie deelprocessen omvatten de evaluatie van het beleid, de terugkoppeling van beleid en de beleidsbeëindiging.

Door middel van een evaluatie kan worden vastgesteld of het voorgenomen beleid effectief dan wel efficiënt is geweest. Voogd (2001) benadrukt bij de beleidsbepaling expliciete keuzen worden gemaakt, die de overige werkzaamheden beïnvloeden. Overigens behoeft evaluatie niet alleen achteraf plaats te vinden. Voogd (2001) benadrukt naast ex post evaluaties (evaluaties van vigerend beleid) ook ex ante evaluaties. Bij deze evaluaties wordt vooraf aan de start van een nieuwe beleidsvormingsfase het voorgenomen beleid geëvalueerd.

Deze paragraaf richt zich voornamelijk op permanent beleid. Hoewel veel projecten binnen een zeehaven als eenmalig doel te typeren zijn, is een zeehaven als geheel onderdeel van permanent beleid, daar er door dynamiek steeds weer nieuwe vraagstukken rijzen.

Een middel is te verstaan als datgene wat een actor hanteert om kan gebruiken om één of meerdere doeleinden te bereiken (Hoogerwerf, 1993). Ekkers (2002) spreekt van gereedschappen, waarmee een gewenst doel bereikt kan worden. Spit en Zoete (2002) onderscheiden drie typen instrumenten. In de eerste plaats noemen beide auteurs de klassieke beleidsinstrumenten, voorschriften en sancties (wet- en regelgeving), ook wel als 'zwaarmacht' aangeduid. De moderne instrumenten zijn gelegen op economisch vlak. Bij moderne instrumenten moet worden gedacht aan financiële prikkels, ook wel bekend als de 'wortel voorhouden'. Tot slot onderscheiden Spit en Zoete (2002) de postmoderne instrumenten, waarbij voornamelijk contact, immateriële prikkels en sturing door middel van leren centraal staan. Informatieoverdracht is belangrijk bij deze vorm van instrumenten. Ekkers (2002) hanteert een indeling in financiële instrumenten, juridische instrumenten en communicatieve instrumenten, waaronder inspraak, onderzoek en kennisoverdracht.

Wanneer hier wordt gesproken over beleid, gaat het om ruimtelijk beleid. Binnen deze beleidstak focust men op de ruimtelijke ordening. Het zeehavenbeleid maakt weer deel uit van het ruimtelijk beleid.

2.1.2 Beleidstheorie

In 2.1.1 zijn enkele aspecten rondom de begrippen beleid en beleidsproces nader toegelicht. In dit gedeelte zal nader ingaan worden op de beleidstheorie, in 2.1.3 komen actoren en beleidsnetwerken aan de orde.

In 2.1.1 is geconstateerd dat beleid zich onder meer richt op doeleinden en het oplossen van problemen. Leeuw (1993) stelt dat aan elke vorm van beleid bepaalde veronderstellingen (of assumpties) ten grondslag liggen. Ook bij de keuze voor beleidsinstrumenten zijn veronderstellingen terug te vinden, onder andere over de kenmerken en oorzaken van problemen waarop het beleid is gericht. Binnen de sociale wetenschappen wordt ook wel gesproken over het begrip beleidstheorie.

Een beleidstheorie kan worden omschreven als een geheel van argumentaties en kennis(elementen) waarop een beleid berust (Heffen, 2003). Heffen geeft aan dat de beleidstheorie een theorie vanuit de beleidspraktijk is. Naar mijn mening is het vooral van belang te benadrukken dat het niet om een wetenschappelijke theorie gaat, maar om veronderstellingen die door actoren als politici en belangengroeperingen worden gemaakt. Kortom, de beleidstheorie is te beschouwen als een handelingstheorie van een beleidsactor (Heffen, 2003). Overigens kan een beleidstheorie wel gebaseerd kan zijn op wetenschappelijk kennis. Leeuw (1993) haalt een definitie van Hoogerwerf aan, waarbij de beleidstheorie sec

wordt onderscheiden, wat een geheel van veronderstellingen omvat, die aan beleid ten grondslag liggen.

De term beleidstheorie is in de jaren vijftig door de socioloog Van Doorn gehanteerd (Klein Haarhuis en Leeuw, 2004). In de jaren dertig was het socioloog Karl Mannheim die zich richtte op een heldere verantwoording van assumpties in wat men destijds aanduidde met sociale planning.

Binnen de beleidstheorie bestaan er causale relaties (oorzaak-gevolg relaties) en finale relaties (doel-middel relaties) (Leeuw, 1993). In beide gevallen berusten de beleidsveronderstellingen op gedrag en gedragsdeterminanten, functioneren van organisaties en economische aspecten. Een voorbeeld is de aanname dat milieueffingen tot een betere milieukwaliteit leiden dan bijvoorbeeld strenge controles. Heffen (2003) plaatst beide relaties onder de empirische veronderstellingen.

Maar ook normatieve relaties (veronderstellingen) spelen binnen de beleidstheorie een rol (Leeuw, 1993). Het gaat hier meer om met waarden geladen beleidsdoelen, het gaat om politieke beginselen en normen aan de ene zijde en verwachte, huidige of gewenste situaties aan de andere zijde. Echter, ook combinaties van de drie genoemde relaties kunnen we tegenkomen. De inhoud van beleidstheorieën kan daarnaast ook betrekking hebben op (maatschappelijke) problemen waarvoor via beleid een oplossing wordt getracht te vinden, en via het beleidsproces en de beleidsorganisatie (Leeuw, 1993). Vooral vanaf de jaren tachtig, onder meer naar aanleiding van onderzoeken en publicaties van Hoogerwerf, is er meer aandacht voor beleidstheorieën.

Wanneer men de theorie, die aan het beleid ten grondslag ligt, wil onderzoeken, vindt men deze meestal niet rechtstreeks terug in beleidsnota's. Leeuw (1993) ligt dit toe aan de hand van het feit dat beleidsmakers vaak nalaten de assumpties die aan het beleid ten grondslag liggen expliciet en gestructureerd te vermelden. De nadruk ligt hier echter wel op expliciet, daar impliciet 'tussen de regels door' wel assumpties duidelijk worden waarop beleid is gebaseerd. Om een geheel van alle hypothesen te verkrijgen, dient er een reconstructie te worden gemaakt door beleidsassumpties op te sporen. Leeuw (1993, p. 94, 95) noemt een aantal regels waarmee beleidstheorieën in beleidsstukken kunnen worden teruggevonden. In de eerste plaats kan dit door achtergronden van het beleid in kaart te brengen, waaronder probleemdefinities en doelen. Dus naast nota's zelf kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van recensies en discussiestukken, maar ook van adviezen van organen als de Sociaal-Economische Raad. Ten tweede het waarom-vraagstuk van het oplossen van het probleem via overheidsbeleid, waarbij ook het veld en factoren die een rol spelen worden meegenomen. Interviews met beleidsactoren kunnen daarbij ook helpen. Vervolgens kunnen de drie eerder genoemde relaties (de twee empirische en normatieve relaties), opgespoord in de beleidsstukken, in hypothesen om worden gezet. Bijvoorbeeld de causale veronderstelling die Leeuw (1993) als voorbeeld aangeeft dat leden van minderheidsgroeperingen met interesse voor hun eigen woonomgeving ook belangstelling hebben voor lokale politiek. Vervolgens kan worden gekeken welke uitspraken van elkaar kunnen worden afgeleid en kunnen de hypothesen weergegeven worden in een schema.

Overigens geeft Leeuw al aan dat het één van de methodes betreft, en dat gereconstrueerde theorieën niet overeen hoeven te komen met de theorieën die onderzoekers zelf bij de onderbouwing zouden gebruiken.

De gereconstrueerde beleidstheorieën kunnen aan de hand van een aantal criteria² worden geëvalueerd. Volgens Leeuw (1993) kan hiermee de kwaliteit van de onderbouwing

² Deze criteria kunnen net als de reconstructiemethoden verschillen.

inzichtelijk worden gemaakt van voorgenomen of ingevoerd beleid, en kunnen er verwachtingen worden opgesteld ten aanzien van de doeltreffendheid van beleid. Eén van criteria is het gebruik van de juiste begrippen, het tweede omvat het informatiegehalte. Een beleidstheorie kan als informatief worden beschouwd wanneer de theorie kan worden weerlegd. Een derde argument is de interne consistentie, waarbij er nadrukkelijk wordt gekeken of de hypothesen, waarmee de beleidstheorie is opgebouwd, niet met elkaar in strijd zijn. Het vierde criterium is het empirische gehalte. Hierbij wordt gekeken of de bevindingen uit onderzoek worden ondersteund of overeen komen met beproefde theorieën (Leeuw, 1993). De vier genoemde criteria zijn van belang, daar zij volgens Leeuw de wetenschappelijke kwaliteit van de onderbouwing van beleid kunnen meten. Naast deze vier criteria wordt er ook rekening gehouden met uitvoerbaarheid van richtlijnen en maatschappelijke voorwaarden die de uitvoering van het beleid kunnen beïnvloeden.

Leeuw (1993) haalt aan de hand van Hoogerwerf een aantal determinanten van aan, die voor beleidsbepalers van invloed kunnen zijn voor de inhoud van beleidsveronderstellingen. Determinanten zijn bijvoorbeeld de cultuur waartoe beleidsmakers behoren, de politieke subcultuur, rol van de beleidsmakers in kwestie, aard van het politieke proces, het beleidsterrein (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening), beïnvloeding door nieuwe informatie, de invloed van publiek waar het beleid zich op richt, de invloed van de urgentie van het (beleids)probleem en tot slot het gebruik van wetenschappelijke informatie in het proces van vorming van beleidstheorieën. Overigens spelen bij ongestructureerde problemen meerdere factoren een rol, waarbij bepaalde oplossingsrichtingen met elkaar kunnen conflicteren. Hier dienen beleidsmakers zich bewust van te zijn.

Eerder zijn in 2.1.1 aan de hand van Hoogerwerf de fasen in een beleidsproces besproken. Bij de diagnose van het probleem spelen assumpties bijvoorbeeld een rol, maar ook bij de beleidsbepaling komen veronderstellingen terug. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar bestaande kennis binnen een bepaald beleidsveld, om daar vervolgens de oorzaken en gevolgen van te analyseren. De eerder genoemde ex ante evaluatie kan ook bij de voorbereiding en bepaling van beleid van helpen. Sterke en zwakke punten kunnen zo aan het licht komen.

Bij het uitvoeren moet bij de veronderstellingen sterk rekening worden gehouden op objecten handelen zoals verondersteld is dat ze handelen. Bij evaluatie tenslotte wordt de doelmatigheid onderzocht, waarbij ook naar de veronderstellingen van beleid wordt gekeken. Inzicht in beleidstheorie verschaffen inzicht achter beleidssuccessen, of juist achter beleidsfalen (Leeuw, 1993). Wanneer een beleidstheorie echter ontbreekt, zijn de effecten van het beleid moeilijker te verklaren.

2.1.3 Actoren en beleidsnetwerken

In dit gedeelte staan actoren en beleidsnetwerken centraal. Met behulp van het concept beleidsnetwerken zal in hoofdstuk 4 aan de hand van een analyse bekeken worden welke actoren invloed hebben op de inhoud van beleidsnota's. Met andere woorden, in hoofdstuk 4 zal geanalyseerd worden welke actoren het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen trachten te beïnvloeden. Een actor kan een individueel persoon zijn, maar is vaak een (belangen)groep of instantie die invloed (willen) uitoefenen op het beleid (Voogd, 2001). Deze invloed kan positief zijn, maar ook negatief uitpakken (Voogd, 2001). Dit kan onder meer door het dwarsbomen van de uitvoering van het beleid. Er wordt dan ook wel van een hindermacht gesproken; meer hierover in gedeelte 2.1.4. In dit gedeelte wordt duidelijk dat actoren ook onderlinge relatie kunnen hebben. Beleidsnetwerken zijn kort te omschrijven als geheel van relaties tussen actoren die trachten het beleid van de overheid te beïnvloeden.

De overheid is ook als één van de actoren in het beleidsproces te beschouwen. Zo kunnen bijvoorbeeld beleidskeuzen van hogere overheidsniveaus (denk aan nationale nota's³ en regeerakkoorden) het beleid op andere, lagere schaalniveaus beïnvloeden. De vraag die je hierbij kan stellen of je lagere overheden hier wel of niet als aparte actor moet beschouwen. Zo hebben bijvoorbeeld gemeenten en provincies een inspraakreactie gegeven op de Nota Mobiliteit⁴, waardoor in dit geval is een gemeente of provincie ook als één van de actoren binnen het proces te beschouwen is.

Uit bovenstaand gedeelte is duidelijk geworden dat de overheid niet alleen het beleid bepaald. Overheidsbeleid wordt veelal in overleg met leden van de doelgroep ontwikkeld en soms gezamenlijk uitgevoerd (De Bruijn, 2003). Daarbij wijst De Bruijn op bevoegdheden, kennis en financiële middelen van de overheid, die beperkt zijn. Echter, het bedrijfsleven heeft de overheid bijvoorbeeld ook weer nodig, om zo zekerheid te krijgen over de regelgeving. Overheden en doelgroepen zijn dus wederzijds afhankelijk van elkaar (De Bruijn, 2003). Bij eenzijdige afhankelijkheid is juist één van de partijen gebaat bij samenwerking. Wanneer organisaties juist elkaar nodig hebben voor het bereiken van bepaalde doeleinden, spreekt men van symbiotische afhankelijkheid (De Bruijn, 2003).

Er zijn diverse benaderingen voor de relatie tussen overheid en doelgroepen (maatschappij). Binnen een beleidsnetwerk kan de overheid een bovengeschatte rol aannemen, die op alle overige relevante actoren een omvattende sturende werking heeft (De Roo en Voogd, 2004). De Bruijn (2003) omschrijft deze benadering als parlementair model. Een andere benadering is het hiërarchisch sturingsmodel. In dit model is de overheid ook bovengeschat aan de andere actoren, maar is er in dit model ook aandacht voor relaties en wisselwerking tussen overheid en te sturen actoren (De Roo en Voogd, 2004). Echter, volgens De Roo en Voogd (2004) is bij besluitvorming zelden de overheid als bovengeschatte partij te zien. In een dergelijk model is de overheid een nevenschatte actor. In dit model staat de interactie tussen actoren centraal. Aan de hand van Hufen en Ringeling schetsen De Roo en Voogd (2004, p.144) de volgende componenten van een beleidsnetwerk:

- Een verzameling van actoren⁵ (individuen, groepen, organisaties)⁶;
- De belangen, wensen en doelen van de actoren;
- De activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- De regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen actoren bepalen;
- De verzameling van actie- en interactiemogelijkheden waarover elke actor beschikt;
- De verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Hierboven zijn actoren en beleidsnetwerken besproken. Maar wat zijn de redenen om samen te werken? De Bruijn (2003) schetst een zestal motieven voor overheden. Financiële mogelijkheden, toegang hebben tot leden van de doelgroep, acceptatie van het beleid en het doorbreken van patstellingen zijn vier motieven. Twee andere motieven zijn de beperkte kennis van de overheid en het vinden van een oplossing bij de doelgroep. Door samenwerking te zoeken kan het beleid beter worden afgestemd. Redenen voor maatschappelijke groepen om deel te nemen zijn invloed op beleidsprocessen, beleidsafstemming en reductie van onzekerheid, het bereiken van doelstellingen en financiële motieven (De Bruijn, 2003). Een

³ Voorbeelden hiervan zijn de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit.

⁴ Nota Mobiliteit Deel 2 . Resultaten inspraak & advies.

⁵ De omvang kan dus per beleidsnetwerk uiteenlopen.

⁶ Adviesorganen als de Sociaal-Economische Raad (SER) kunnen hiertoe ook gerekend worden.

belangrijk orgaan dat de overheid voorziet van informatie is de Sociaal-Economische Raad (SER).

Om consensus te kunnen bereiken, is het selectief benaderen van betrokken actoren binnen de netwerkbenadering een mogelijkheid (De Roo en Voogd, 2004). Het is van belang hierbij de juiste actoren te selecteren, die als onmisbaar te typeren zijn. Die onmisbare actoren zijn actoren met een sterke positie binnen het beleidsnetwerk en actoren met de beschikking over bronnen die noodzakelijk zijn om einddoelen te bereiken (De Roo en Voogd, 2004). Naast deze twee typeringen zijn actoren met belangrijke afhankelijkheidsrelaties en specifieke verantwoordelijkheden zijn tevens van belang. Via netwerken kan ook de agenda worden bepaald. Tot slot melden De Roo en Voogd (2004) dat beleidsnetwerken inzichtelijk kunnen maken welke interacties er noodzakelijk zijn om partijen tot elkaar te laten komen.

In 2.1.3 is nader ingegaan op actoren met een sterke positie binnen een beleidsnetwerk. In feite betreft het de actor⁷ met de grootste machtspositie, die het beleid kan beïnvloeden. Arentsen en Lulofs (1993) vinden de machtspositie (machtsbasis) van belang bij het beïnvloeden van het beleid, naast opvattingen van andere actoren en beschikking over informatie. De macht die hier wordt genoemd, betreft de macht die actoren hebben om het beleid te beïnvloeden. De Roo en Voogd (2004) onderscheiden twee situaties waarin macht binnen de planning aan de orde komt; in de eerste plaats machtshantering in het beleidsvormingsproces, en ten tweede machtshantering voorafgaande aan de beleidsvorming. Bij de eerste situatie betreft het actoren die slechts alleen volledige medewerking verlenen als er voor een bepaalde optie wordt gekozen. In zo'n situatie kan er worden gesproken van een hindermacht. Hierbij wordt macht ingezet om bepaalde ontwikkelingen te blokkeren of te vertragen (De Roo en Voogd, 2004).

2.1.4 Slot

In deze paragraaf zijn aspecten van beleid en de beleidstheorie besproken. Onder meer Frissen heeft zijn twijfels geuit of beleidstheorieën wel geschikt zijn voor onder meer complexe en onvoorspelbare vraagstukken.

Wanneer men de beleidstheorie samenvat, kan men aan het beleid een grondslag leggen waar wordt gekeken naar het probleem, oorzaken, welk gedrag verandering noodzaakt, hoe die verandering plaats moet vinden en met welke beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld regelgeving en/of subsidies) (Prinsen en Vossen, 2004). In het kort kunnen we zeggen dat beleidstheorie het verhaal achter het beleid betreft. Daarnaast benadrukken beide auteurs dat een beleidstheorie aannemelijk moet maken of de voorgenomen beleidskeuze ook daadwerkelijk het probleem verhelpt, en daarbij behorende condities moet beschrijven. Daarbij benadrukken Prinsen en Vossen (2004) dat de beleidstheorie nog wel een hapert, en dat die hapering vaak toe te schrijven is aan de uitvoering van het beleid. Daarbij kunnen (invloedrijke) actoren ook de beleidskeuzen beïnvloeden. De Zwart (1995) haalt daarbij het politieke proces aan, waarin bepaalde actoren via manipulatie en machtsuitoefening anderen te overtuigen van hun visie. Er is zijn dus ook kanttekeningen te plaatsen bij (het reconstrueren van) beleidstheorieën.

De eerste vraag gaat in op de actoren: welke actoren beïnvloeden het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen?

⁷ Of een groep actoren gezamenlijk.

2.2. Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit zijn begrippen die tegenwoordig veel worden gehanteerd. In verschillende beleidsnota's keren deze begrippen terug. In deze paragraaf zal de ontwikkeling worden beschreven van de drie begrippen binnen de ruimtelijke ordening en worden andere begrippen nader toegelicht. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een korte schets van het milieubeleid. Verder zal er kort worden ingegaan op omgevingsplanning.

2.2.1 Duurzaamheid, ruimtelijke ordening en milieu

De ruimtelijke planning beïnvloedt meerdere beleidsterreinen. Uitgangspunten van beleidsterreinen kunnen elkaar bijten. Zo kan de uitbreiding van een zeehaven onderdeel zijn van ruimtelijk-economisch beleid, maar conflicteren met doelen van het milieubeleid. Milieuproblemen kunnen via milieuplanning worden aangepakt. Voogd (2001) omschrijft milieuplanning als een systematische beleidsvoorbereiding, waarbij milieuproblemen worden aangepakt, waar deze problemen als een (mogelijke) bedreiging of aantasting van de (natuurlijke) omgeving worden gezien.

Duurzame ontwikkeling omschrijft Voogd (2001) als het nemen van die maatregelen en activiteiten die niet tot gevolg hebben dat toekomstige generaties over minder mogelijkheden beschikken dan de huidige generatie. Allaert (1999) spreekt van duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waarbij ruimte moet worden gezien als een duurzaam goed, een langetermijninvestering voor toekomstige generaties. Het beheersen van de ruimte, en niet ontwikkeling, staat centraal. Naast beheersing van de ruimtelijke vraag van de verscheidene actoren, staat het creëren van aanbod centraal. De belangstelling voor duurzame ontwikkeling is voornamelijk te danken aan de publicatie van het VN-rapport 'Our Common Future' in 1987. In dit rapport wordt duurzame ontwikkeling in het milieubeleid aangewezen als criterium om nieuw beleid en beleidsmaatregelen aan te toetsen (Voogd, 2001).

Ondanks dat in de negentiger jaren het milieu centraal staat, is er al halverwege de jaren zestig een opkomst te constateren van het milieu(bewustzijn). In de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening werd milieubeheer erkend als belangrijk element (Voogd, 2001). In de jaren zestig bestonden er enkele wetten op het gebied van milieu. Om milieuproblemen goed aan te kunnen pakken, verscheen er vanaf de jaren zeventig een grote stroom aan milieuwetgeving, waaronder de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer (Voogd, 2001).

In het begin van de jaren zeventig kan het milieubeleid voornamelijk gezien worden als sectoraal beleid. Ekkers (2002) omschrijft sectorale planning als de technische en uitvoeringsgerichte planning vanuit vakdepartementen, zoals Verkeer en Waterstaat. Facetplanning is een planningsvorm die alle overheidsactiviteiten integreert vanuit één gezichtspunt (Spit en Zoete, 2002). Daarnaast onderscheid Ekkers (2002) integrale planning, waarin een algemeen beleidskader ontwikkelt dient te worden waarbinnen integratie plaatsvindt van planning van facetten en sectoren. Ekkers (2002) stelt dat het sector-facetstelsel eigenlijk niet veel meer is dan een constatering dat vele beleidsterreinen van de overheid elkaar snijden en overlappen. Het stelsel heeft inmiddels aan betekenis verloren, verschillende beleidsterreinen overlappen elkaar (Spit en Zoete, 2002). Daardoor wint integrale planning steeds meer terrein, wat in de jaren tachtig op milieugebeid terug is te zien. In de Wet milieubeheer, een samenhangende milieukaderwet, is de in 1986 geformaliseerde milieu-effectrapportage (m.e.r.) opgenomen (Voogd, 2001). De m.e.r. is ervoor bedoeld om het milieubelang volwaardig mee te laten wegen bij de overheidsbesluitvorming (Voogd, 2001). In het milieu-effectrapport (MER) worden een aantal alternatieven van een

voorgenomen activiteit (bijvoorbeeld de aanleg van een zeehandelshaven) met elkaar vergeleken op de te verwachten gevolgen voor het milieu, en worden mogelijke maatregelen daartegen gepresenteerd. Voor de aanleg van het Deurganckdok (Antwerpen) en de Tweede Maasvlakte zijn bijvoorbeeld dergelijke rapporten opgesteld. Van oorsprong komt het m.e.r.-concept uit de Verenigde Staten (Arts, 1998). Inmiddels kennen vele landen een dergelijke procedure, al zijn er verschillen tussen landen. Sinds 1988 moeten alle lidstaten van de EU bij bepaalde projecten een m.e.r.-procedure toepassen (Voogd, 2001).

In 1989 verscheen het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), nadat daarvoor al een aantal geïntegreerde meerjarenprogramma's op het gebied van milieubeheer waren verschenen. Ekkers (2002) stelt dat samen met de markt en economische groei het milieu voornamelijk de ruimtelijke ordening in deze periode bepaalde, gelet op de Vierde nota (1988) en de Vierde nota ruimtelijke ordening Extra (VINEX) (1990). In hoofdstuk 3 zal kort worden ingegaan op de Vierde Nota en de positie van Rotterdam daarin.

Een voorbeeld van een geïntegreerde aanpak die uit de VINEX voortvloeit, zijn de zogenaamde ROM-gebieden (Voogd, 2001). Het ROM-gebiedenbeleid kan worden beschouwd als een gebiedsgerichte aanpak (Hidding en Kerstens, 2001). Door middel van een combinatie van ruimtelijke maatregelen en milieumaatregelen wordt getracht om tot een betere milieukwaliteit te komen (Voogd, 2001). Betrokken partijen dienen met elkaar tot een consensus te komen over de te nemen maatregelen in het betreffende gebied.

In de jaren zeventig is een voorzichtig begin gemaakt met het overstijgen van het sectorale beleid, en vanaf de jaren negentig is er een ontwikkeling van intergratie tussen diverse beleidsterreinen te constateren. Vooral vanaf de jaren negentig worden milieuproblemen niet meer sec als op zichzelf staande problemen beschouwd, maar wordt er meer gezocht naar een integrale, gebiedsgerichte benadering. De ROM-aanpak omvat complexe vraagstukken en een gebiedsgerichte aanpak (diverse beleidsvelden worden als gelijkwaardig beschouwd). Veel problemen staan niet op zichzelf, maar in ieder gebied kunnen de onderlinge relaties van de problematiek verschillen. Ook de betrokken partijen verschillen per gebied. Daarom zal elk gebied zijn eigen samenstelling qua betrokken partijen en oplossingen kennen. Naast participatie en een gebiedsgerichte aanpak is het tijdelijke karakter belangrijk. Naast de ROM-aanpak kan ook worden gekozen voor een scheiding van zogenaamde milieu-ruimteconflicten; conflicten waar milieuwensen (eisen) en ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zitten, waarbij milieubelastende en milieugevoelige activiteiten gescheiden worden (Voogd, 2001).

Om het milieubeleid samen te vatten, kan het beste worden aangesloten bij De Roo (2001), die in *Planning per se, planning per saldo* de ontwikkeling schetst van milieu-ruimteconflicten van een centraal, kaderstellend beleid naar een saldobenadering, waarin meerdere zaken vanuit een integraal perspectief tegenover elkaar worden afgewogen.

2.2.2 Meervoudig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit

In bovenstaande subparagraaf zijn een aantal methoden omschreven om milieuvraagstukken mee te wegen in ruimtelijke beslissingen. Zoals eerder is aangegeven, is het milieu niet de enige factor die het ruimtelijk beleid beïnvloedt. Eerder zijn de economische ontwikkelingen ook al genoemd als factor die van invloed is op de ruimtelijke ordening. Ook uitbreidingsplannen van zeehavens en bijbehorende infrastructuur vragen om ruimte, en binnen de ruimtelijke ordening worden dergelijke ruimtelijke claims afgewogen.

In een dichtbevolkt land als Nederland is de ruimte schaars, waardoor er nadrukkelijk behoefte bestaat aan ordening en regelgeving (Burger et al., 2005). Functies verdringen elkaar om ruimte. Om de beschikbare ruimte toch zo optimaal mogelijk te benutten, kan worden

gedacht aan meervoudig ruimtegebruik. Hoekstra en Nijburg (2003) definiëren meervoudig ruimtegebruik als het vervullen van meerdere functies binnen een bepaalde ruimte, binnen een bepaald tijdsbestek. Ruimte, tijd en functiebestemming zijn in bovenstaande definitie kernvariabelen. Bij ruimte betreft het ruimte op meerdere schaalniveaus, bij tijd gaat het om het vervullen van meerdere functies binnen een bepaalde tijdseenheid en functiebestemming omvat het afstemmen en combineren van functies. Naast het oplossen van kwantitatieve ruimteclaims kan meervoudig ruimtegebruik ook bijdragen aan kwalitatieve ruimteclaims (Hoekstra en Nijburg, 2003). Ecologische, economische en sociaal-culturele belangen worden tegen elkaar afgewogen. Mijn inziens biedt meervoudig ruimtegebruik een mogelijkheid om binnen één gebied meerdere ruimtelijke doelen tegelijk realiseren.

Naast meervoudig of intensief grondgebruik duikt het begrip ruimtelijke kwaliteit op in ruimtelijke beleidsnota's. De Vijfde Nota omschrijft dit begrip kortweg als het streven naar een mooie en functionele omgeving (Albers, 2003). Naast behoud van bestaande kwaliteiten gaat het ook om ontwikkeling van nieuwe kwaliteiten. Werken aan ruimtelijke kwaliteiten hangt dus samen met een gebiedsgerichte aanpak. In de Vierde Nota (1988) werden aan het begrip ruimtelijke kwaliteit de termen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde meegegeven en had het begrip ruimtelijke kwaliteit voornamelijk een ruimtelijk-economisch karakter. Zoals ook in hoofdstuk 3 te lezen is, lag de nadruk in deze nota op het versterken van de (internationale) economische positie van Nederland, waarbij Schiphol en de Rotterdamse haven een belangrijke positie innamen. In de Vijfde Nota wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit breder gezien. In deze Vijfde Nota (Voogd, 2001) wordt ruimtelijke kwaliteit beschreven aan de hand van een achttal criteria: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat meegegeven. Ook vinden wij het begrip ruimtelijke kwaliteit terug in de Nota Ruimte. Echter, de in die nota genoemde basiskwaliteit neemt een prominentere plaats in. De Nota Ruimte ziet de basiskwaliteit als een duidelijke ondergrens waaraan gebieden op terreinen als milieu moeten voldoen. Ruimtelijke kwaliteit blijft echter een lastig te definiëren begrip. Naast objectieve kenmerken bevat ruimtelijke kwaliteit ook veel (inter)subjectieve elementen. Albers (2003) wijst erop dat vele aspecten in een planvormingsproces onderdeel zijn van discussie en overleg, en dan een ieder zijn eigen accenten legt. Van Dam (2002) ziet ruimtelijke kwaliteit als een containerbegrip, met diverse aspecten en elementen. Een begrip als leefbaarheid kent hetzelfde probleem als ruimtelijke kwaliteit. Ook aan dit begrip kan een ieder zijn eigen invulling geven.

2.2.3 Omgevingsplanning

Ontwikkelingsplanologie wordt als tegenpool van toelatingsplanologie gezien. Het RPB (2004) omschrijft toelatingsplanologie als traditioneel en statisch, waar in ruimtelijke plannen wordt aangegeven wat in een gebied wel en niet mag. Ontwikkelingsplanologie wordt door het RPB (2004) gedefinieerd als een gebiedsgerichte beleidspraktijk, inspeland op de maatschappelijke dynamiek, verschillende ruimtelijke behoeften met elkaar verbindt, steunt op een actieve inbreng van belanghebbenden en tot slot is er aandacht voor de uitvoering. Inhoudelijke vernieuwingen als procesinnovatie spelen hierbij een duidelijke rol. Met de komst van de Nota Ruimte zal de nadruk meer worden gelegd op datgene wat kan, en minder op datgene wat moet (Donkers, 2003). De huidige regels weerhouden momenteel een innovatieve en creatieve omgang met de ruimte (De Roo, 2003). Het Ministerie van VROM wil overschakelen van hindermacht naar ontwikkelingskracht (Donkers, 2003). De Nederlandse maatschappij is in de loop van de jaren veel complexer geworden. Het is lastig om de vele, veelal autonoom verlopende processen, te beïnvloeden; hooguit kunnen wij deze processen zijdelings beïnvloeden (De Roo, 2003). Daarnaast noemt Wissink (2001)

ontwikkelingen in de mondiale wereld, waarop de overheid geen invloed kan uitoefenen. Ook bij VROM is men tot het inzicht gekomen dat een eenduidige aanpak in de huidige maatschappij niet meer werkt. Met ontwikkelingsplanologie kunnen vooral dynamische gebieden een impuls krijgen.

Al langere tijd is er sprake van omgevingsplanning (De Roo, 2003). De Roo en Schwartz (2001) omschrijven het als een sectoroverstijgende en geïntegreerde processen. De Roo (2003) stelt dat plannen in een omvattende en gebiedsgerichte vorm worden gegoten. We kunnen dan ook beter spreken over omgevingsbeleid. Hidding en Kerstens (2001) zien omgevingsbeleid als een containerbegrip, daar het in beginsel meerdere beleidsterreinen omvat; naast ruimtelijke ordening ook terreinen als ruimtelijke-economische ontwikkeling en verkeer, vervoer en infrastructuur.

Op regionaal niveau bestonden in 2003 zo'n 300 gebiedsgerichte projecten, waar sectoraal beleid is gebundeld tot een geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak, toegesneden op vraagstukken van lokaal en regionaal niveau (De Roo 2003). De Roo (2003) noemt daarbij het ontbreken van initiatieven op rijksniveau daartoe, en geeft aan dat het rijk momenteel geen duidelijke positie heeft ingenomen. En dat terwijl er op rijksniveau wel degelijk projecten zijn, waaronder de Rotterdamse haven, die zich lenen voor gebiedsgericht beleid en ingaan op situatiespecifieke vraagstukken.

Hidding en Kerstens (2001) geven aan dit principe van de maakbare samenleving (hoofdstuk 3) uitstekend past bij een unicentrisch perspectief. In dit perspectief 'wordt de overheid gezien als een subject dat de samenleving –opgevat als een te sturen object- in een door haar gewenste richting stuurt' (Hidding en Kerstens 2001, p. 23). Hierin wordt het algemeen belang en de daarop afgestemde beleidsinhoud van bovenaf geformuleerd, lagere overheden worden geacht dit over te nemen. Een pluricentrisch perspectief legt het accent op vervlechting tussen de centrale overheid en lokale eenheden (Hidding en Kerstens, 2001). Beleid komt tot stand binnen een interactief proces tussen wederzijdse afhankelijke actoren, ook van buiten de overheid, waaronder marktpartijen. De Roo (2001) stelt dat het unicentrisme meer neigt richting het traditionele sturingsmodel, terwijl het pluricentrische perspectief meer richting het marktmodel gaat. De uitkomst is bij de laatstgenoemde moeilijk voorspellen en binnen de interactie wordt getracht tot een afstemming te komen.

Niet alle vraagstukken lenen zich echter voor een gebiedsgerichte aanpak. Hidding en Kerstens (2001) bepleiten voor eenvoudige conflicten een kaderstellende aanpak in het licht van hiërarchische besluitvorming, gelet op doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor complexe vraagstukken is een lokaal afwegende en integrale aanpak gewenst. Naast integratie wordt omgevingsplanning vaak ook geassocieerd met een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de omvang van een gebied uiteen kan lopen.

Om tot een integrale visie te komen moeten de bestaande beleidssectoren doorbroken worden. De Nota Ruimte heeft in ieder geval de intentie getoond te komen tot één ruimtelijke, integrale visie voor geheel Nederland

2.2.4 Slot

In deze paragraaf zijn duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit aan de orde gekomen. In paragraaf 2.1 is de beleidstheorie aan de orde gekomen. Aan de hand van de in die paragraaf beschreven beleidstheorie zal in het onderzoeksgedeelte gekeken worden in hoeverre duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit een rol speelt in het zeehavenbeleid van Nederland en Vlaanderen.

2.3 Economische motieven en grensoverschrijdende samenwerking

Deze paragraaf heeft een tweetal doelen. De eerste subparagrafen gaan in op theorieën en achtergronden van het vestigen en aantrekken van bedrijven. Zo zal er nader worden ingegaan op de relatie tussen bedrijf en omgeving, de effecten die infrastructuur te weeg brengen en het imago van gebieden. Daarnaast worden enkele internationale ontwikkelingen, voornamelijk op Europees niveau, beschreven.

Het tweede gedeelte zal enige begrippen rondom mainport toelichten. Daarbij zullen enkele ontwikkelingen worden beschreven. Het toelichten van begrippen en beschrijven van ontwikkelingen heeft mede als doel een achtergrondkader te bieden om het onderzoeksgedeelte. Tevens komen enkele (theoretische) aspecten van grensoverschrijdende samenwerking aan de orde.

2.3.1 *Relatie tussen bedrijf en omgeving*

In dit gedeelte staat de relatie tussen de ruimtelijke omgeving en het vestigen van bedrijven op een specifieke locatie centraal. In de relatie tussen bedrijf en ruimtelijke omgeving onderscheiden Oerlemans et al. (1998) twee benaderingen. In de eerste benadering wordt het handelen van organisaties gezien als functie van het ruimtelijke milieu waarin een organisatie gevestigd is (Oerlemans et al. 1998). Kenmerken van de ruimtelijke omgeving bepalen in grote mate het ontstaan, handelen en het prestatieniveau van ondernemingen. Organisaties hebben in deze benadering nauwelijks invloed op de ruimtelijke omgeving; het primaat is neergelegd bij de ruimtelijke context.

In de tweede benadering wordt de ruimtelijke omgeving waarin een bepaalde onderneming is gevestigd als resultaat beschouwd van handelingen en activiteiten van een onderneming (Oerlemans et al 1998). Centraal staan de handelingen en beslissingen van ondernemingen en de invloed hiervan op de ruimtelijke omgeving. Oerlemans et al (1998) zien ondernemingen als ‘area organizing institutions’, waar in de relatie tussen onderneming en ruimtelijke omgeving ondernemers over meer keuzemogelijkheden beschikken. Het primaat ligt hier bij de ondernemers.

Binnen de eerste benadering spelen regionale ontwikkelingstheorieën een belangrijke rol. Deze (klassieke) theorieën hebben als kenmerk dat zij het belang van de ruimtelijke omgeving benadrukken op basis van gebruik van agglomeratievoordelen, welk voornamelijk in urbane gebieden te vinden zijn (Oerlemans et al. 1998). In het begin werden deze agglomeratievoordelen voornamelijk toegespitst op lagere transportkosten, dankzij concentratie van economische activiteiten. Weber kan worden gezien als belangrijke vertegenwoordiger van deze stroming. In de loop van de tijd zijn agglomeratievoordelen in een breder perspectief geplaatst. De arbeidsmarktsituatie en de aanwezigheid van kennis(instellingen) vallen daar bijvoorbeeld onder.

Manshanden (1996) spreekt van concentratievoordelen, waarbij de externe voordelen de aanwezigheid van andere bedrijven zijn, waardoor ondernemingen gezamenlijk efficiënter kunnen produceren. Naast concentratie is er ook een proces van deconcentratie. Bepaalde ondernemingen zijn niet afhankelijk van de nabijheid van anderen en kunnen zich ook elders, in minder urbane gebieden, vestigen. Deels hangt dit samen met het begrip ‘footloose’. Ondernemingen kunnen zich vestigen op meerdere (willekeurige) plaatsen in de wereld. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als locationele vrijheid.

In de tweede benadering spelen kenmerken en gedragingen van ondernemingen en de invloed op de ruimtelijke omgeving een belangrijke rol. Gebaseerd op het werk van Simon heeft zich halverwege de jaren zestig de behavioristische benadering ontwikkeld (Oerlemans et al.

1998). In deze benadering is er veel aandacht economische keuzeprocessen en voorkeuren van ondernemers. Binnen de ruimtelijke wetenschappen is er meer aandacht gekomen voor onderliggende, soms individuele factoren die het locatiegedrag van een onderneming en de ruimtelijke gevolgen daarvan verklaren. Meester (1999) noemt bij de klassieke theorieën dat de ondernemer volledig is geïnformeerd en rationeel handelt. Uit andere theorieën blijkt dat vestigingsplaatskeuze gebaseerd kan zijn op onvolledige en of onjuiste kennis van een bepaald gebied. Meester (1999) benadrukt dat zowel objectieve kennis als subjectieve beelden van de realiteit een rol spelen bij vestigingsplaatskeuze. Begrippen als mental map en imago spelen hierbij een belangrijke rol. Een mental map is te beschouwen als een kaartbeeld dat mensen van een bepaald gebied hebben, bestaande uit objectieve kennis (plaatsen, infrastructuur) en subjectieve waarderingen. Het bijbehorende imago is tevens opgebouwd uit zowel objectieve en subjectieve kennis. In de behavioristische benadering beschikt de ondernemer niet over volledige kennis. In plaats van ondernemer als 'optimizer' (homo economicus) kan de ondernemer beter als een begrensde rationele 'satisficer' worden beschouwd. Kortom, klassieke benaderingen gaan uit van rationeel economisch handelen, streven naar een maximale winst en volledige beschikbare informatie.

Meester (1999) noemt de institutionele benadering. Locatiebeslissingen worden hierin gezien als een uiting van de investeringsstrategie van ondernemingen (Meester, 1999). In de institutionele benadering is aandacht voor multinationals; zij beschikken over zoveel invloed dat vestigingsplaatsfactoren in een bepaald gebied voor hen niet gegeven zijn (Meester, 1999). Multinationals kunnen hun macht gebruiken om vestigingsplaatscondities (waaronder transportkosten, infrastructurele voorzieningen en belastingsniveau en haventarieven) naar hun eigen hand te zetten. Macht is in deze benadering een kernbegrip. Grote ondernemingen zijn dus in staat de ruimtelijke omgeving te beïnvloeden. Andere actoren, zoals overheden, kunnen tegengestelde belangen hebben. Daardoor zullen de verschillende actoren met elkaar moeten onderhandelen. Locatiebeslissingen van ondernemers kunnen worden teruggevoerd op de uitkomsten van dergelijke onderhandelingen tussen actoren. Echter, wat Meester (1999) ook benadrukt, is dat het gedrag van individuen moeilijk te voorspellen is. Gedragingen op macroniveau kunnen wel worden voorspeld, maar daarbij dient wel rekening te worden gehouden met enige onzekerheid.

Het uitgangspunt van de groeipotentietheorie wordt gevormd door infrastructuur, welk één van de condities is voor economische ontwikkeling. Infrastructuur sec is echter niet in staat deze ontwikkeling tot stand te brengen (De Vet en Blom, 1998). Deze benadering gaat in op regiospecifieke kenmerken (effecten) van een gebied. Er zijn twee typen effecten. Directe effecten betreffen infrastructurele veranderingen zoals veranderingen in reistijd en reisafstand en geven een bereikbaarheidsindicatie van een gebied (De Vet en Blom, 1998). Indirecte effecten betreffen de doorwerking van directe effecten op gedragingen van mensen en bedrijven, zoals grondprijsstijgingen en veranderende vormen van grondgebruik. Een bepaalde locatie kan aantrekkelijker worden wanneer de bereikbaarheid verbeterd. Echter, indirecte effecten zijn complexer van aard en van meerdere omgevingsfactoren afhankelijk. De groeipotentietheorie bepaalt de indirecte economische effecten van infrastructuur aan de hand van de directe effecten (De Vet en Blom, 1998).

De groeipotenties van een regio worden gevormd door het aantal banen; verbonden aan het regionale investeringsklimaat (De Vet en Blom, 1998). Binnen een optimaal vestigingsklimaat, zonder knelpunten, zijn regio's in staat om een hogere groei naar zich toe te trekken dan regio's met knelpunten. De groeipotentie is echter een theoretische abstractie en zal in werkelijkheid niet voorkomen. Binnen de groeipotenties bestaan twee scenario's. Het eerste, autonome scenario geeft de economische ontwikkeling weer aan de hand van extrapolatie van huidige knelpunten. Het tweede scenario, het beleidsscenario, geeft de

toekomstige ontwikkeling weer door een integraal pakket met maatregelen aan te bieden om knelpunten op te lossen. De bandbreedte tussen de scenario's geeft een indicatie van ontwikkelingsmogelijkheden van de regio. Regio's kunnen groeipotenties realiseren door knelpunten (bereikbaarheid, arbeidsmarkt, bestuurscultuur, imago) weg te werken (De Vet en Blom, 1998). In hoofdstuk 4 zal een analyse worden gemaakt welke economische motieven een rol spelen in het zeehavenbeleid.

2.3.2 Regiomarketing en regiomanagement

In het eerste gedeelte van deze paragraaf is de vestigingsplaatskeuze van ondernemers besproken. Voorkeuren van ondernemers kunnen voor beleidsbepalers aanleiding zijn het beleid aan te passen. In de Vierde Nota (zie hoofdstuk 3) tracht men doelstellingen op economisch gebied onder andere door ondersteunend en voorwaardenscheppend beleid te realiseren. Voogd (2001) omschrijft voorwaardenscheppend beleid als het verbeteren van het vestigingsklimaat door verbetering van infrastructuur en aanleg van nieuwe (bedrijfs)terreinen.

De overheid is sinds de jaren tachtig steeds meer deelnemer in processen (Voogd, 2001). In Vlaanderen beschrijven Allaert en Van Tydgat (1994) een dergelijke ontwikkeling, waarbij zij de decentralisatie van bevoegdheden en de toenemende Europese integratie noemen. Door toenemende invloed van de markt in processen is kennis van die markt essentieel is voor ruimtelijke planning. Deze ontwikkelingen hebben uiteindelijk geleid tot een meer marktgerichte planning, waarbij overheden op geselecteerde markten actief moeten participeren om een dergelijke (brede) infrastructuur te realiseren zodat private activiteiten efficiënt en effectief plaats kunnen vinden (Voogd, 2001). Ook de betrekking van actoren bij de processen en ontwikkelingen krijgt een sterker accent. Een benadering die aansluit bij wensen en behoeften van (toekomstige) gebruikers en rekening houdt met marktprocessen is de marketinggerichte benadering. Binnen deze benadering worden vraag en aanbod op elkaar afgestemd (Voogd, 2001).

Regiomarketing omvat een proces om een bepaalde regio zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de wensen van geselecteerde doelgroepen, om permanente stimulansen te creëren voor sociale en economische functies en activiteiten in het betreffende gebied (Allaert en Tydgat, 1994). Aantrekkelijkheid van een regio wordt mede bepaald aan de hand van factoren als prijsvorming van producten en geografische ontwikkeling. Daar andere regio's als concurrenten te beschouwen zijn, is het verstandig een strategisch marketingplanningsproces te volgen. De twee eerder genoemde factoren kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn op het binnenhalen of wegtrekken van de doelgroep/doelgroepen.

Nauw samen met regiomarketing hangt regiomanagement. Regiomanagement omvat het proces gericht op het behouden en waar mogelijk versterken van de bestaande ruimtelijke kwaliteiten van een regio (Allaert en Tydgat, 1994). Beide begrippen zijn als complementair te beschouwen. Een goed marketingplan kan niet zonder een goede organisatie om het plan uit te voeren. Marketing moeten we zien als middel om beleidsintenties en beleidsdoelstellingen af te stemmen om de wensen en behoeften van de doelgroepen. Op grond van de uit marketing verkregen informatie moeten er binnen het management besluiten worden genomen. Regiomarketing werkt dus vraaggericht, terwijl bij regiomanagement meer het aanbod centraal staat. Daarnaast staan bij regiomanagement de belangengroepen meer centraal en is regiomanagement meer gericht op reguleren dan het stimuleren van bepaalde activiteiten.

Tot slot enkele nadelen van marktgerichte planning. Bepaalde doelgroepen kunnen worden uitgesloten binnen een bepaald gebied, wanneer een andere doelgroep over meer macht

beschikt. Een tweede mogelijk nadeel is het blindelings investeren in infrastructuur en terreinen, omdat regio's bevreesd zijn de boot te missen.

2.3.3 Regio's en Europa

Van Tatenhove et al. (2000) onderscheiden binnen het modernisme het zogenaamde late-modernisme. De term 'late' benadrukt in hier het tegenovergestelde van een maakbare samenleving; processen zijn nauwelijks nog te sturen. Individualisering en globalisering zijn belangrijke kenmerken van het late-modernisme. Globalisering is het versnelde proces van wereldwijde economische integratie door een sterke toename van de internationale handel en directe buitenlandse investeringen (Hulleman en Marijs, 2003). Vanuit bedrijfsactiviteiten gezien spreken we van een toenemend opereren op wereldwijde schaal (De Ligt, 1998). Een ander kenmerk is de link tussen globaal en lokaal. Manshanden (1996) noemt dit de 'global-local' paradox. Het verschijnsel van gelijktijdig optreden van globalisering en regionalisering is een bekend verschijnsel. Aan de ene kant opereren bedrijven wereldwijd, maar anderzijds zien we ruimtelijke concentraties van bepaalde sectoren. Bedrijven functioneren dus op een wereldwijde, nationale en regionale/lokale schaal. De Ligt (1998) stelt zelfs dat ruimtelijke concentratie en deconcentratieprocessen gaan. Globaliseringstheorieën richten zich vooral op het opheffen van formele grenzen tussen landen en bijbehorende regelingen, lokalisatietheorieën focussen op specifieke eisen van afzetgebieden en klanten. Van Tatenhove et al. (2000) benadrukken dat politieke, maatschappelijke en economische activiteiten in een bredere, wereldwijde context gezien moeten worden. Ook de interactie en verbondenheid tussen en binnen naties en gemeenschappen zijn toegenomen, wat tot nieuwe structuren heeft geleid. Ontwikkelingen als de Europese Unie moeten in dat perspectief geplaatst worden. Al hoewel de EU het zeehavenbeleid (nog) niet direct beïnvloedt, vindt via onder wet-en regelgeving beïnvloeding wel indirect plaats. De Habitatrictlijn, voortvloeiend uit Europese voorschriften, heeft invloed op uitbreidingsplannen van havens. De EU is een voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking. Maar er zijn ook vormen van grensoverschrijdende samenwerking waarbij de EU geen of nauwelijks invloed heeft. De Rijn-Schelde Delta is een voorbeeld. Het gebied wordt begrensd door de Noordzee en de steden Gent-Antwerpen-Breda-Rotterdam. Planners werken in dit verband samen aan een visie voor deze regio, al staat het momenteel nog in de kinderschoenen. In 2005 is een document verschenen dat dient als basis voor een discussie over het verder vorm geven van de samenwerking (Van Gils, 2006).

Tegenwoordig staat de regio meer centraal. Allaert en Tydgat (1994) zien de ontwikkeling van eens steeds opener Europa als aanleiding tot herontdekking van de regio. Concurrentie vindt volgens beiden plaats tussen regio's, waardoor regio's zich bewust moeten zijn van hun positie. Burger en Van Veen (2006) geven in een pleidooi voor één bestuurlijk niveau voor de Randstad aan dat de landsgrenzen geleidelijk vervagen ten gunste van het regionale schaalniveau. Het belang van de natie binnen een steeds hechter samenwerkend Europa af. Door intensieve samenwerking kan een regio een motor van maatschappelijke ontwikkelingen en een grote machtsfactor worden (Kouwenhoven et al., 2005). En regionale samenwerking is steeds meer grensoverschrijdend. De Nota Ruimte noemt onder meer het grensoverschrijdende stedelijk netwerk Maastricht/Heerlen – Hasselt/Genk – Aken – Luik (MHAL) als voorbeeld. Echter, velen vinden deze ontwikkeling niet snel genoeg gaan. Burgemeester Gerd Leers van Maastricht gaf bijvoorbeeld in een discussie aan dat de landelijke overheid nog altijd te weinig over de eigen landsgrenzen kijkt.

2.3.4 Mainports, havennetwerken en grensoverschrijdende samenwerking

Het begrip mainports kent zijn oorsprong in de rederswereld. De Projectgroep VERM (1997) omschrijft een mainport als belangrijk concentratiepunt voor aan- en afvoer van goederenstromen van en naar het Europese continent, waaruit de stromen verder worden verdeeld. Zo'n concentratie kan gelieerde industrie en dienstverlening aan zich binden en dat kan tot schaalvergroting leiden, zoals in Rotterdam. Rietveld en Kreutzberger (1992) typeren een mainport als draaischijf vanwaar omvangrijke goederenstromen van internationale betekenis worden afgehandeld. Inmiddels heeft het begrip mainport een bredere interpretatie gekregen. We zien dit onder meer terug bij de term mainportontwikkeling. De Projectgroep VERM omschrijft dit als 'de kansen die een concentratie van goederenstromen biedt voor het versterken van de haven en de daarvan afgeleide activiteiten, niet alleen in (in dit geval) Rotterdam, maar in heel Nederland'. In Nederland zien wij een ontwikkeling van een netwerk van havens en vervoerscorridors met multimodale knooppunten. Verderop in deze paragraaf wordt nader ingegaan op dit brede perspectief. Priemus et al. (1995) geven als definitie van een knooppunt dat het een overslagschakel betreft, waar twee opeenvolgende vervoersschakels in een transportketen met elkaar worden verbonden.

Een zeehaven is tevens vervoersknooppunt. Voogd (2001) omschrijft vervoer als het verplaatsen van personen/goederen van plaats van herkomst naar plaats van bestemming. Verkeer is de verschijningsvorm van vervoer; verkeersplanologie richt zich op ruimtelijke gevolgen van vervoer. De Wit en Van Gent (1998) typeren een vervoersknooppunt als overslagschakel, die opeenvolgende vervoersschakels met elkaar verbindt. Het betreft locaties waar goederen van vervoerssubsystemen worden uitgewisseld, vaak op een andere vervoerswijze. Priemus et al. (1995) noemen zeehavens als voorbeeld van logistieke knooppunten; een ruimtelijke concentratie van logistieke en gelijksoortige dienstverleners rondom een ontkoppelingpunt van vervoersbewegingen. Een logistiek knooppunt is te zien als een ruimtelijke bundeling van actoren. Verder typeren Priemus et al. 2. (1995) zeehavens als een multimodaal knooppunt. Multimodaal omvat hier aansluitingen op meerdere vervoersmodaliteiten.

Eerder is met de begrippen mainportregio en mainportontwikkeling het begrip mainport op een hoger schaalniveau geplaatst. In de Nota Ruimte wordt onder meer gewezen op de mainportregio; naast de zeehaven zelf ook het internationale grootstedelijke vestigingsmilieu om de mainport heen. Rietveld en Kreutzberger (1992) pleiten in hun werk dat de Randstad vanuit internationaal perspectief als één functionele en geografische Megaport te beschouwen is. Beide auteurs zijn voorstander van het afstappen van een beperkte definiëring van een mainport. In het kader van concurrentiestrijd met andere gebieden in Europa moet de Randstad als één samenhangende Megaport worden benaderd.

Van knooppunten is een indeling te maken aan de hand van knooppunthiërarchie en ruimtelijke spreiding. Daarbij richten we ons op een indeling vanuit de maritieme sector. De Wit en Van Gent (1998) gebruiken de definitie van de Commissie-Neelie Kroes uit 1991, waarbij er sprake is van een drietal knooppunten. Eerstelijnsknooppunten zijn te beschouwen als de mainports, waarbij er sprake is van een optimale functiediversiteit, en de eerstelijnsfunctie het zwaarste accent krijgt. Onder tweedelijnsknooppunten vallen onder andere intermodale containerterminals (binnenhavens), derdelijnsknooppunten vervullen functies in het kader van regionale distributiecentra. Een verkeersknooppunt is onderdeel van een verkeersnetwerk. Verkeersinfrastructuur is op te delen in verkeerssubsystemen (zeevaart, binnenvaart) en infrastructuur, dat verder kan worden verdeeld in knooppunten (zeehavens), verbindingen (zeeroutes) en verkeersregelingen als loodsens.

Op een vervoersknooppunt komen meerdere vervoersstromen, modaliteiten en subsystemen samen. Een aaneenschakeling van diverse subsystemen vormt samen een transportketen. Op een knooppunt worden opeenvolgende vervoersschakels met elkaar verbonden (De Wit en

Van Gent, 1998). Naast de kernfunctie van een knooppunt, goederenoverslag (uitwisseling van goederen tussen modaliteiten), kennen we de overige transportgerelateerde en afgeleide functies. Onder de overige transportgerelateerde functies vallen opslag, distributie en informatie. Vanuit havens worden goederen verder gedistribueerd, bij de informatiefunctie moet gedacht worden aan de uitwisseling van berichten, documenten en facturen om goederenstromen te begeleiden (De Wit en Van Gent, 1998). Voorbeelden van partijen die betrokken zijn bij de informatiefunctie zijn de douane, rederijen en verladers. Bij afgeleide functies gaat het om concentraties van niet transportgerelateerde functies, zoals de dienstverlening. Deze (transportgerelateerde) functies vormen echter wel een vestigingsplaatsfactor, zodat er complexen als de petrochemische industrie in de Rotterdamse haven kunnen ontstaan.

Bij de knooppunthiërarchie is een ruimtelijk deconcentratie-effect van de tweede- en derdelijnsfuncties vanuit Rotterdam naar plaatsen als Tilburg en Venlo zichtbaar (De Wit en Van Gent, 1998). De activiteiten waarbij waarde wordt toegevoegd verplaatsen zich steeds meer landinwaarts, wat ook wel wordt aangeduid met maritieme deconcentratie. Priemus et al. (1995) benadrukken dat tendensen van (de)concentratie zich gelijktijdig voordoen. Bepaalde bedrijven trekken juist weg uit concentraties vanwege de afnemende bereikbaarheid en ruimtegebrek. Milieuoverwegingen zullen de komende jaren in gewicht toenemen (Priemus et al. 1995) (zie ook paragraaf 2.2). Het streven naar milieuvriendelijker vervoer kan de multimodaliteit stimuleren, zeker omdat flexibiliteit bij vervoer ook een belangrijke wens is. Daardoor zal er gezocht moeten worden naar een combinatie van milieu en flexibiliteit, waarbij vaker van vervoersmodaliteit gewisseld zal moeten worden. Locaties waar dit plaats zal vinden liggen op strategische punten langs hoofdtransportassen, waarlangs de dikste goederenstromen passeren.

Drankier (2005) gaat nader in op de havengeografie. Deze kan worden beschreven aan de hand van de factoren relatieve ligging ten opzichte van de kust, relatieve ligging ten opzichte van andere havens en de regionale locatie. Bij de eerste factor gaat het om de (directe) verbindingen met of ligging aan de zee en verbindingen met het achterland, bij de tweede factor gaat het om de relatieve locatie van havens ten opzichte van elkaar. Hierbij is te constateren dat 'de Nederlandse en Vlaamse havens zich in een gebied bevinden waar in een relatief kleine cirkel bijzonder grote concurrentie plaatsvindt' (Drankier, 2005 p. 14). De vier grootste havens van Europa zijn in feite 'buren' van elkaar. Dat is niet verwonderlijk, want deze havens zijn gelegen in de economisch zeer sterke Hamburg-Le Havre range (Drankier, 2005) Een range is te beschouwen als een gebied dat zich op min of meer hetzelfde achterland richt. Ten opzichte van havens zuidelijker in Europa hebben deze havens een voorsprong. In dit gedeelte zal nader worden ingegaan op samenwerking en concurrentie tussen havens.

Bij zeehavens is een geleidelijke ontwikkeling zichtbaar. In eerste instantie was de haven een stapelplaats. Geleidelijk vestigen industrieën zich in de havens, waardoor grondstoffen in havens worden verwerkt. Door ontwikkelingen als de container (zie 2.3.7) verwordt de haven tot een intermodaal knooppunt, waarbij zeehavens als mainports worden beschouwd en zelfs mainportregio's ontstaan. Nieuwe ontwikkelingen die vaak terugkeren zijn havennetwerken en samenwerkende havens. Eerst zal op concurrentie tussen havens worden ingegaan, daarna zullen havennetwerken en samenwerkingsverbanden aan de orde komen.

Bij concurrentie tussen havens gaat het vaak om comparatieve voordelen (Van Gils, 2006). Met deze voordelen kan een haven zich onderscheiden. Het betreft onder meer bereikbaarheid (achterlandverbindingen), capaciteit, havengelden en fiscale regimes. Om de concurrentie met andere havens aan te gaan kan er een mainportstrategie worden ontwikkeld (De Wit en Van Gent, 1998). Mijns inziens is het daarbij van belang rekening te houden met lange

doorlooptijden om infrastructurele aanpassingen te realiseren, veranderende (milieu)wetgeving en flexibiliteit in dergelijke strategieën.

Eerder zijn maritieme deconcentratie en het ontstaan van mainportregio's genoemd. Drankier (2005) stelt dat maritieme activiteiten over de havengrenzen heen worden getrokken, en dat de versterking van ruimtelijke en functionele verbindingen leidt tot havennetwerken. Anderen gaan verder en stellen dat door maritieme deconcentratie havens naar elkaar toe groeien en opgenomen worden in havennetwerken. Hierdoor kunnen havens met elkaar samenwerken, zoals nu op bescheiden schaal tussen Rotterdam en Zeeland Seaports plaatsvindt.

Binnen een knooppunt kunnen diverse afhankelijke relaties ontstaan. Opeenvolgende afhankelijkheid hangt samen met ketenmobiliteit, waarbij de output van de ene haven input voor de andere haven is. Bij wederzijdse afhankelijkheid benutten knooppunten elkaars output, en dragen bij aan de hoofdfunctie van het complex (Drankier, 2005). Op diverse terreinen is het mogelijk samen te werken. Het is niet vreemd te denken dat het ooit tot een (arbeids)verdeling tussen havens komt. Van Gils (2006) doet een suggestie waarbij Rotterdam de grotere schepen gaat bedienen, en Antwerpen de kleinere schepen. Bepaalde goederenstromen verleggen zich naar andere havens (Drankier, 2005). Naast concurrentie tussen havens kan concurrentie ook tussen havennetwerken plaatsvinden.

Samenwerking kan ook binnen de eigen landsgrenzen plaatsvinden. Drankier (2005) benadrukt dat de mainport zelf daarin een belangrijke machtsfactor is, en dat samenwerking vaak op ad-hoc basis plaatsvindt en het eigenbelang voorop staat. Daarbij is tevens de ontwikkeling zichtbaar dat havenbedrijven steeds meer autonoom opereren.

In het (recente) verleden zijn er wel ideeën neergelegd voor (verregaande) samenwerking in de Rijn-Schelde Delta of Gouden Delta. Binnen zo'n samenwerkingsverband kunnen activiteiten op elkaar worden afgestemd (Van Gils, 2006). Dit zou dan verder moeten gaan dan het gezamenlijk inleggen van bloktreinen, wat Drankier (2005) als voorbeeld aangeeft. Vraagt blijft echter of je samenwerking van boven moet opleggen, of de havens zelf de ruimte moet geven om initiatieven op te pakken (vergelijk de sturingsperspectieven uit 2.2).



Figuur 2.1: Terneuzen, één van de twee havens van Zeeland Seaports.

2.3.5 Trends en ontwikkelingen in de maritieme sector

Mei 2006 besteedden diverse media aandacht aan het feit dat het veertig jaar geleden de eerste container aankwam in Rotterdam. Vanaf de jaren zeventig is men de container steeds meer gaan gebruiken. Voordelen van containers zijn een snellere verhandelingsstijd, kostenreductie en efficiënt ruimtegebruik. De toename van het gebruik van de container, door De Wit en Van Gent (1998) aangeduid als containerisatie, maakte intermodaal transport mogelijk. Intermodalisme is een combinatie van verschillende vervoersmodaliteiten gedurende het 'door-to-door'-principe en heeft geleid tot concentratie van vervoer op bepaalde knooppunten. Deze concentratie zorgt voor een maximalisering van efficiency en minder oponthoud doordat er minder havens aan worden gedaan (Drankier, 2005). Schaalvergroting binnen de scheepvaart heeft plaatsgevonden door inzet van grotere schepen en verregaande samenwerking tussen rederijen.

Drankier (2005) meldt dat schaalvergroting het vervoer per container weliswaar goedkoper heeft gemaakt, maar dat de schepen zelf steeds duurder worden. Vandaar zijn er containerlijnnetwerken ontstaan, die per continent slechts enkele havens aandoen (De Wit en Van Gent, 1998). Mijn inziens is dit vergelijkbaar met de 'hubs' in de luchtvaartsector; kleinere (lucht)havens worden aangedaan door kleinere schepen, de zogenaamde 'spokes'. Hier tegenovergestelde staat de ontwikkeling van 'multi-porting'. Bij dit principe doen internationale containerschepen verschillende bestemmingshavens aan, om zo de lading dicht bij de klant af te leveren (Drankier, 2005). Kleinere havens zijn soms beter in staat om de gewenste snelheid en flexibiliteit te leveren die de klant wenst.

Een andere ontwikkeling is het ontstaan van geïntegreerde transportketens. Voorheen werd transport nog voornamelijk beschouwd als opeenvolging van min of meer onafhankelijke schakels (Drankier, 2005). Langzaam bestond de behoefte aan een geoptimaliseerde keten, waarbij een integraal transportsysteem ontstaat.

Eerder is ingegaan op schaalvergroting in de scheepvaart zelf. Naast samenwerking hebben er ook fusies en overnames plaatsgevonden tussen rederijen. Dit betekent voor havenautoriteiten (zoals het Havenbedrijf Antwerpen) harde(re) onderhandelingen om rederijen aan de haven te binden. Grote rederijen (zoals Maersk) hebben nu al vaak de beschikking over eigen terminals. Naast een verminderd aantal rederijen is ook het aantal terminaloperators afgenomen. Voor havenbedrijven is het daardoor erg belangrijk te kijken met wie ze in zee gaan. De inkomsten van een haven, de havengelden, kunnen leiden tot verschillende tarieven. Drankier (2005) schetst een verschil in tarieven tussen de containersector en de oliesector. Daar de containersector sneller van haven kan wisselen, subsidieerde de oliesector als het ware de containersector.

Maar op welke gronden kiest een reder voor een haven? Havenkosten en havenfaciliteiten spelen hierbij een belangrijke rol. Bij transportkosten speelt steeds meer het achterland mee. Naast het natuurlijke achterland kennen we ook het begrip 'contestable' achterland. Bij het natuurlijke achterland gaat het om het aantrekken van vrachtverkeer dankzij de natuurlijke poortfunctie (Drankier, 2005). Bij het 'contestable' achterland gaat het om concurrerende transportkosten en concurrentie tussen havens onderling. Havens zijn in deze opvatting hooguit een onderdeel van de transportketen (logistieke keten). Omdat nu de totale ketenkosten mee worden genomen, zijn havens niet meer in staat vervoer alleen op basis van de natuurlijke situatie aan te trekken. Kwaliteit en betrouwbaarheid zijn voor de gehele transportkosten belangrijk, en bepaalde havens worden gekozen omdat zij bij alle vormen van transport in het totale kostenplaatje de kosten minimaliseren (Drankier, 2005). Wanneer we de beide achterlanden van Antwerpen en Rotterdam met elkaar vergelijken, valt op dat beide havens grotendeels hetzelfde achterland bedienen. Alleen goederen vanuit Rotterdam gaan

verder Duitsland in dan Antwerpen. Beide havens beconcurreren elkaar dus op elkaars thuismarkt (Drankier, 2005).

Binnen Europa kennen we een kerngebied dat wordt aangeduid met de ‘blauwe banaan’. Dit gebied loopt globaal van Londen via de Benelux, Duitsland, Frankrijk, Italië naar Madrid. Door de uitbreiding van de EU zal het economisch kerngebied geleidelijk naar het oosten en zuiden verschuiven. Havens als Hamburg en Bremen, maar ook havens in Zuid-Europa liggen geografisch dichterbij. Door het aanbieden van logistieke netwerken en concurrentievoorwaarden hebben Antwerpen en Rotterdam (nog) een voorsprong. Er zijn echter ook wel visies gelanceerd waarin het verplaatsen van goederen over grote afstanden getracht wordt terug te dringen door havens zich primair op hun natuurlijke achterland te richten. Deze visie van ruimtelijke herverdeling kent echter weinig steun. Een bekend gegeven is dat ieder land liever zijn eigen invulling geeft aan het havenbeleid, wat in hoofdstuk 4 nog terugkomt. Tot slot hebben behoeften van burgers en bedrijven, het wegvallen van belemmeringen als invoerrechten en liberalisering van de wereldhandel ertoe bijgedragen dat de goederenstromen de afgelopen jaren zijn toegenomen. In hoofdstuk 4 zal worden gekeken of deze trends en ontwikkelingen in het beleid terug zijn te vinden.



Figuur 2.2: De Waalhaven te Rotterdam, gericht op de containersector.

2.3.6 Slot

In deze paragraaf is ingegaan op theorieën en ontwikkelingen omtrent het vestigen van bedrijven en mainports. In hoofdstuk vier zullen de twee onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 worden beantwoord. Eén van de vragen zullen de economische motieven achter het zeehavenbeleid nader onderzoeken. Deze vraag zal worden onderzocht aan de hand van in paragraaf 2.1 beschreven beleidstheorie.

De tweede vraag zal ingaan op de vraag in hoeverre het zeehavenbeleid zich richt op grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen.

3. Achtergronden: Zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen

Dit derde hoofdstuk biedt een overbrugging tussen de eerste twee hoofdstukken, waarin de onderzoeksvragen en een theoretisch kader is geschetst. Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van het zeehavenbeleid zoals dat tot voor kort in Nederland en Vlaanderen van kracht was. Als eerste zal er in worden gegaan op Nederland, als tweede wordt Vlaanderen behandeld. Van beide landen zal een korte schets worden gegeven van de staatkundige inrichting, waarna de ruimtelijke ordening en met name het zeehavenbeleid aan de orde komt.

Na een schets van Nederland en Vlaanderen zullen beide landen kort met elkaar worden vergeleken.

De laatste drie paragrafen geven een kort beeld van de ontwikkeling van de havens van Rotterdam en Antwerpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte vergelijking van beide havens.

3.1 Zeehavenbeleid te Nederland

3.1.1 Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het openbaar bestuur in Nederland is te omschrijven als een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Michiels, 2001). Op centraal niveau is er een openbaar lichaam wat wij als staat kennen. Daaronder bevinden zich de decentrale bestuursniveaus, waaronder provincies, gemeenten en stadsregio's. In ons staatsbestel vinden wij een doorgetrokken decentralisatiegedachte terug (Michiels, 2001). Taken die prima op een lager overheidsniveau uitgevoerd kunnen worden, moeten dan ook op dat lagere niveau worden uitgevoerd. De bestuursopbouw heeft de hiërarchische opbouw als kenmerk. De wetgever kent op het gebied van wetgeving op diverse terreinen aan hogere organen tal van bevoegdheden toe, waarmee lagere overheden tot bepaalde handelingen gedwongen kunnen worden of besluiten van deze organen kunnen beïnvloeden (Michiels, 2001). Deze hiërarchie is nodig in verband met het concept van eenheidsstaat dat aan onze grondwet ten grondslag ligt (Michiels, 2001). Overigens verschillen de bevoegdheden nog wel eens per periode. Zo zien wij dat met de Nota ruimte meer bevoegdheden worden overdragen naar lagere overheden. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog laten voornamelijk een centrale sturing zien.

3.1.2 Zeehavenbeleid vanaf de jaren vijftig

Het ruimtelijk beleid na de Tweede Wereldoorlog wordt gekenmerkt door de centralistische aanpak. Deze aanpak, al ingezet voor de oorlog, is mede te verklaren door de wederopbouw en het geloof in het zogenaamde maakbaarheidsdenken.

In de jaren zestig verschenen de eerste nota's met een toekomstbeeld voor de ruimtelijke inrichting, waarin de belangrijkste, ruimtelijke inrichtingsproblemen in een nationaal perspectief werden geplaatst. De jaren zeventig kunnen worden beschouwd als het hoogtepunt van nationale coördinatie en integratie. In deze periode is ook een indeling gemaakt naar sector- en facetplanning (zie paragraaf 2.2) (Spit en Zoete, 2002). De ruimtelijke planning kreeg een centrale rol om afwegingen ten aanzien van de fysieke omgeving (Spit en Zoete, 2002). In de loop van de jaren zeventig verdween echter het geloof in deze aanpak.

Op economisch gebied was geheel Nederland inzet van het beleid. In de jaren vijftig vreesde men in Nederland een overdruk in het westen, en het beleid richtte zich op het voorkomen van deze overdruk (Zonneveld, 2003). Maar het beleid had naast tegengaan van overdruk als doel economische versterking van de achtergebleven en perifeer gelegen gebieden in Nederland, waar werkgelegenheid achter bleef en de bevolking wegtrok (Spit en Zoete, 2005). Zonneveld

(2003, p. 144) noemt bovendien het veiligstellen ‘van de essentiële functie’ van het westen van Nederland, de poortfunctie, samenhangend met het deltakarakter van westelijk Nederland. Belangrijk element in deze beleidsvisie is de gedachte dat bedrijven die niet gebonden waren aan diep vaarwater beter elders in Nederland gevestigd konden worden, waardoor het westen zich tot een Gouden Delta zou kunnen ontwikkelen (Zonneveld, 2003). Hierbij speelde ook de oprichting van de EEG⁸ in 1957 mee, waarbij werd verwacht dat het volume van het handelsverkeer zou doen toenemen. ‘De ligging van Nederland aan de monding van rivieren, met Duitsland en haar industriegebied als achterland, zouden ertoe leiden dat Nederland dé toegangspoort van Europa zou worden (Zonneveld, 2003, p. 144). De verwachtingen rondom deze poortfunctie zouden leiden tot een hausse aan havenplannen (Zonneveld, 2003). De uitbreiding van haven- en industriegebieden verliep in een snel tempo.

Vanaf de jaren zestig raakt de overheid intensief betrokken bij de aanleg van infrastructuur en havens. De Zeehavennota uit 1966⁹ bevatte verschillende plannen voor uitbreiding van bestaande en aanleg van compleet nieuwe gebieden. Hiertoe behoorde ook plannen voor een nieuw havengebied in de Oosterschelde (Zonneveld, 2003). Tevens werd in deze nota gepleit voor spreiding van industriële activiteiten.

Vanaf de zestiger jaren is het mobiliteitsbeleid voornamelijk te typeren als sectorgericht en vraagvolgend. De beleidsvoornemens waren gericht op tegemoetkoming van de expansie. Door diverse ontwikkelingen (onder meer de economische recessie en het rapport van de Club van Rome over grenzen aan de groei) wordt in de jaren zeventig het vraagvolgende beleid losgelaten en verschuift het richting sturend beleid (De Wit en Van Gent, 1998). De nadruk verschuift van aanleg naar gebruik van infrastructuur. In 1977 verschijnt met het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) een langetermijnvisie op vervoersgebied. Naast tegemoetkoming aan vraag naar vervoer worden er aan het voldoen van deze vraag randvoorwaarden gesteld. Integratie van het vervoersbeleid komt echter nauwelijks van de grond.

Tien jaar na het verschijnen van de Zeehavennota komt de nadruk meer op selectieve groei te liggen, en werd een groot deel van de havenplannen weer ingetrokken (Zonneveld, 2003). Echter, te Amsterdam en in de Eemsmond werden nog grote havenvlaktes opgespoten. In het Eerste Structuurschema Zeehavens (1981) was een zorgvuldige afweging ten aanzien van het grondgebruik opgenomen (Drankier, 2005). Havenontwikkeling werd in deze structuurschets in een breder kader gezien dan alleen economische expansie. In de Nederlandse havens moesten wonen, werken en welzijn samen gaan (Drankier, 2005).

3.1.3 *Verandering in de jaren tachtig*

Het jaar 1984 wordt over het algemeen gezien als omslagpunt in het beleid (Spit en Zoete, 2002). Er werd overgestapt van een centralistische overheidsstructuur naar een structuur waarin marktpartijen, het maatschappelijke middenveld (verenigingen, instellingen) en lagere overheden meer invloed kregen (Spit en Zoete, 2005). De overheid is sinds de jaren tachtig meer te beschouwen als één van de spelers in plaats van regisseur (Spit en Zoete, 2002). In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 zien we dit beleid verder uitgewerkt. Op economisch gebied wordt de Randstad als de motor van de Nederlandse economie beschouwd, en richt het beleid zich voornamelijk op het versterken van de positie van beide mainports (Rotterdam en de luchthaven Schiphol) (Spit en Zoete, 2002). De distributiefunctie (poortfunctie) van Nederland moet met deze nota veilig gesteld worden. De andere delen van Nederland moesten zich in tegenstelling tot eerder geformuleerd beleid meer op eigen kracht zien te redden. Verder is er in de Vierde Nota veel aandacht voor het verkeers- en

⁸ Europese Economische Gemeenschap

⁹ Gelijkijdig verschenen met de Tweede nota over de ruimtelijke ordening.

vervoersbeleid (Ekkers, 2002). In de Vierde Nota is ook meer ruimte voor publiekprivate samenwerking, een samenwerkingsvorm waar overheid en private partijen gezamenlijk bepaalde projecten realiseren. Tevens kan worden gesteld dat de marktpartijen en lagere overheden impliciet verantwoordelijk worden voor de invulling van het ruimtelijk beleid (Ekkers, 2002).

VIERDE NOTA OVER DE RUIMTELIJKE ORDENING (1988):
Streven: Versterking van de concurrentiepositie van Nederland in een zich verenigend Europa door:
<ul style="list-style-type: none"> • Beleid ten aanzien van hoofdstransportassen • Ontwikkelen van een beperkt aantal knooppunten (waaronder Rotterdam) • Een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad
Internationaal perspectief: Gericht op de positie van Nederland als distributeur van Europa door:
<ul style="list-style-type: none"> • Goede achterlandverbindingen voor de mainports (Rotterdam en Schiphol) • Goede verbindingen voor de stedelijke knooppunten
VIERDE NOTA EXTRA (1990):
Streven: Voortzetting van het beleid uit de Vierde nota en te verbreden met een verdergaande zorg voor het milieu

Figuur 3.1: Samenvatting van beleid uit de Vierde Nota en de Vierde nota extra, gericht op de concurrentiepositie van Nederland. Afgeleid van de Vierde Nota en de Stellingname Vierde Nota.

Het tweede SVV en het Tweede Structuurschema Zeehavens verschenen vrijwel gelijktijdig met de Vierde Nota¹⁰, waarbij het structuurschema als supplement van het SVV te beschouwen is. Met andere woorden, het Nederlandse zeehavenbeleid was door de rijksoverheid gekoppeld aan het verkeers- en vervoersbeleid. Beide nota's zijn meer sturend en het havenbeleid richt zich nog maar op vier¹¹ zeehavens. Voor elk havengebied afzonderlijk is het de bedoeling tot afspraken te komen, daar elke haven andere vraagstukken kent. Verder staan slagvaardigheid, uitschakeling van onderlinge concurrentie, (maritieme) bereikbaarheid (achterlandverbindingen) en verbetering van de dienstverlening centraal. In het kader van duurzaamheid dienen havenontwikkelingen zorgvuldig met andere ontwikkelingen afgewogen te worden (De Wit en Van Gent, 1998). Het structuurschema besteedt zeer beperkt aandacht aan grensoverschrijdende samenwerking; samenwerking is in feite welkom als er voordelen te behalen zijn. Verder is uit consultatierondes gebleken dat de overheid voornamelijk werk moet maken van flankerend beleid (SDU Uitgeverij, 1989). Kortom, binnen een sturend en duurzaam kader is er volop ruimte voor economische activiteiten in zeehavengebieden.

In 1995 verscheen de Voortgangsnota Zeehavenbeleid. Zorg om de licht teruglopende concurrentiepositie was aanleiding deze nota uit te brengen. Het belang van de zeehavens en de positie van Rotterdam als mainport is hierin nogmaals onderstreept (Drankier, 2005). In 1999 verscheen de Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid, met belangrijke thema's als versterking van de concurrentiepositie, samenwerking en bestuurlijke zelfstandigheid en een 'level playing field' (Drankier, 2005). In 2004 verscheen de Nota Zeehavens: ankers van de economie. Deze nota zal uitgebreid aan bod komen in de analyse van het huidige beleid.

¹⁰ Het beleid van beide nota's sluit hier nauw op aan.

¹¹ Rotterdam/Rijn- en Maasmond, Amsterdam/Noordzeekanaalgebied, Westerscheldegebied en Eemsmondgebied.

BELANGRIJKE ZEEHAVENGEBIEDEN IN HET ZEEHAVENBELEID:
Zeehavennota (1966):
<ul style="list-style-type: none"> • Spreiding van industriële activiteiten • Grote behoefte aan zeehaventerreinen; zeehavenontwikkeling werd in deze periode gezien als belangrijk structuurbepalend element voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. <ul style="list-style-type: none"> - Rotterdam en Amsterdam zouden bedrijvigheid aan moeten trekken waarvoor diep vaarwater noodzakelijk is. - Vlissingen als ‘overloopgebied’. - Plannen voor een nieuw havengebied in de Oosterschelde. - Opspuiten van havenvlaktes in het Amsterdams zeehavengebied en in de Eemsmond.
Eerste en Tweede Structuurschema Zeehavens (1984/1988):
<ul style="list-style-type: none"> • Strategie richt zich met name op vier havengebieden: <ul style="list-style-type: none"> - Rijn- en Maasmond (Rotterdam) - Noordzeekanaalgebied (Amsterdam) - Scheldebekken (Zeeland Seaports) - Eemsmond (Groningen Seaport)
Nota Zeehavens: ankers van de economie (2005):
<ul style="list-style-type: none"> • Prioritering: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mainport Rotterdam 2. Andere economische kerngebieden (Amsterdam en Vlissingen) 3. De havens van Groningen

Figuur 3.2: Aanwijzen van zeehavengebieden in het havenbeleid. Afgeleid van Drankier (2005), Zonneveld (2003), Structuurschema's Zeehavens en Nota Zeehavens.

3.1.4. De Nota Ruimte

Het ruimtelijk beleid, geformuleerd in de Vierde Nota en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), is tot 2006 van kracht geweest. In dat jaar heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Nota Ruimte, welk in 2004 verscheen. De Vijfde Nota, nooit officieel vastgesteld door de Tweede Kamer, heeft als het ware in de Nota Ruimte haar definitieve opvolger gekregen. Het kabinet wil(de) met de Nota Ruimte één integrale, rijksbrede visie op de inrichting van Nederland presenteren (Donkers, 2003). Er is in de nota een duidelijke tendens waarneembaar richting mogelijkheden; hetgeen wat kan. Nadruk ligt op ontwikkelingsplanologie met een gebiedsgerichte aanpak, waarbij andere, lagere overheden in staat worden gesteld om maatwerk te leveren (Donkers, 2003). Inhoudelijk wordt in de Nota Ruimte ingezet op vier hoofdpunten van beleid (Spit en Zoete, 2005). Het eerste hoofdpunt is de versterking van de internationale concurrentiepositie (Ministerie VROM, 2004). Daarnaast zien wij een continuering van beleidsdoelen, genoemd in de Vierde Nota. De mainports dienen verder versterkt te worden. Verder wordt bundeling van verstedelijking, infrastructuur (hoofdverbindingssassen) en economische activiteiten genoemd. In hoofdstuk 5 zal het beleid nader worden omschreven, maar het lijkt erop dat er in ruimtelijk-economisch beleid weinig verschilt met de Vierde Nota.



Figuur 3.3: De luchthaven Schiphol, één van de twee mainports in het Nederlandse mobiliteitsbeleid.

3.2 Zeehavenbeleid te Vlaanderen

In deze paragraaf wordt het zeehavenbeleid in België kort weergegeven, waarbij het primaat ligt bij het beleid te Vlaanderen. Eerst zal een kort beeld worden geschetst van de situatie in België in het algemeen, waarna Vlaanderen en het zeehavenbeleid nader aan bod zullen komen.

3.2.1 België als federatie

Voor er nader in zal worden gegaan op de planologie en zeehavenbeleid te België, kan je jezelf afvragen er eigenlijk bekend is over de ruimtelijke planning en het zeehavenbeleid aldaar. Vaak wordt de ruimtelijke ordening in België uitgedrukt in termen als wanordelijk en chaotisch.

België was net als Nederland te omschrijven als een eenheidsstaat. In de loop der jaren is België echter getransformeerd tot een federatie. De transformatie is ingezet in 1970 en voorlopig afgerond in 1993. Het België van nu is te kenmerken als een uiterste complexe federatie (De Vries en Zonneveld, 2005). De samengestelde delen van deze federatie bestaan uit drie taalgemeenschappen en drie gewesten, met elk een eigen regering en parlement (De Vries en Zonneveld, 2005). De taalgemeenschappen hebben de verantwoordelijkheid voor persoonsgebonden aangelegenheden. De nationale overheid heeft de verantwoordelijkheid voor de financiën. De drie gewesten (Brussel, Vlaanderen en Wallonië) hebben de verantwoordelijkheid voor gebiedsgebonden aangelegenheden, waaronder het ruimtelijk beleid en het zeehavenbeleid. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan worden beschouwd als de tegenhanger van de Nota Ruimte.

3.2.2 Beleid vanaf de jaren zestig

Het Belgische planningssysteem is gebaseerd op de Wet op de Stedebouw uit 1962 en sindsdien is deze wet meerdere malen herzien (European Commission, 2000). Deze wet voorzorg in een hiërarchisch stelsel van plannen (nationaal plan, streek-gewestplannen en gemeentelijke plannen) (Houthaève, 2005). Omwille tegenstellingen in de twee belangrijkste taalgemeenschappen, de Franse en Nederlandse, is het nooit tot een nationaal plan gekomen (Houthaève, 2005). De wet van 1962 bood Vlaanderen diverse instrumenten voor een planmatige en geordende aanpak, maar tot een dergelijke aanpak is het nooit gekomen. Net als Nederland kende Vlaanderen in de naoorlogse jaren een welvaartsgroei. Vlaanderen is echter deze welvaartsgroei ingestapt zonder sturend planningsinstrumentarium en globale visie op de ontwikkeling van het grondgebied (Houthaève, 2005)

Ook voor de Vlaamse zeehavens ontbrak een dergelijk kader. Het zeehavenbeleid te Vlaanderen kan tot halverwege de jaren negentig als investeringsbeleid worden weergegeven, gedragen door verschenen havenplannen voor de (middel)lange termijn. Deze plannen beschikten echter niet over een doordachte visie voor de lange termijn (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). Tevens werden de Vlaamse havens niet als geheel beschouwd, en streden de havens met elkaar om begunstigde investeringen (Drankier, 2005).

In de jaren negentig gingen er stemmen op een havenbeleid te ontwikkelen. In 1996 kwam er een omslag en groeide langzaam de wens om tot zeehavenbeleid te komen. De onderlinge concurrentie tussen de havens heeft men in Vlaanderen als vruchtbaar ervaren, en is debet aan het ontbreken van een specifiek beleidskader (Drankier, 2005). Momenteel wordt er gewerkt aan een document waarin het zeehavenbeleid voor Vlaanderen zal worden opgenomen, waarvan de documenten die tot nu toe zijn verschenen in de hoofdstuk 5, 6 en 7 geanalyseerd zullen worden.

Voor subregio's zijn echter zogenaamde gewestplannen opgesteld. De keuze voor gewestplannen moet vooral worden gezien in het licht van niet gerealiseerde plannen op hogere niveaus. Men wenste te beschikken over een toetsingskader (rechtszekerheid), om de wildgroei enigszins aan banden te leggen (Houthaève, 2005).

3.2.3 Naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Eind jaren zeventig werd onder deskundigen en enkele beleidsmakers de opvatting gehuldigd dat na de fase van de gewestplannen aansluitend een nieuwe stap zou moeten volgen (Houthaève, 2005). Geleidelijk zouden de gewestplannen ingeruild moeten worden voor een meer structurele aanpak op een hoger schaalniveau. Begin jaren negentig ontstond ruimte voor meer initiatief. Nieuwe maatschappelijke aspiraties en toenemende sectorale noden (waaronder ruimtevraag voor economische activiteiten en verkeerscongestie) leidden tot de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) (Houthaève, 2005). Een ruimtelijk structuurplan geeft keuzes aan met betrekking tot de ruimtelijke-structurele ontwikkeling van een bepaald gebied, waarin ruimtelijke potenties worden belicht en richtlijnen en organisatieprincipes voor grond- en ruimtegebruik worden aangegeven (Allaert, 1999). Dit structuurplan kan worden beschouwd als het eerste 'nationale' plan, waarin onder meer een ruimtelijke visie op hoofdlijnen en een afwegingskader wordt geboden voor Vlaanderen. Voor Vlaanderen betrof het een nieuwe aanpak. Planologen hebben geleerd strategisch te onderhandelen met besluitvormers en politieke vertegenwoordigers, maar ook met maatschappelijke groeperingen en sectoren (Houthaève, 2005). Belangrijk doel van het RSV is dat de ruimtelijke planning een kader dient te scheppen waarbinnen maatschappelijke activiteiten zich optimaal kunnen ontwikkelen (Allaert, 1999). Van den Broeck (2005) beschrijft de opkomst van een nieuw planningssysteem. Naast het RSV beschrijft hij ook de

totstandkoming van het zogenaamde planningdecreet. Dit decreet berust op een drietal basisprincipes; de invoering van twee nieuwe planfiguren (het ruimtelijke structuurplan en ruimtelijk uitvoeringsplan), drie beleids- en planniveaus (gemeente, provincie en het gewest). Als derde principe wordt subsidiariteit genoemd (Van den Broeck, 2005). Het ruimtelijk structuurplan is bedoeld om het gewenste ruimtelijke beleid voor de lange termijn vast te leggen. Daarnaast bevat het structuurplan ook nog enige bepalingen die bindend zijn voor bepaalde gebieden en daardoor bindend voor lagere overheden. Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) is een instrument dat het beleid, geformuleerd in het structuurplan, moet uitvoeren (Van den Broeck, 2005). In dit plan kunnen bestemmingen worden vastgelegd en de inrichting van een gebied worden bepaald.

Naast het generieke, formele beleid voor de ruimtelijke ordening is ook in Vlaanderen de gebiedsgerichte aanpak in opkomst (Van den Broeck, 2005). Het betreft hier planning voor een speciaal gebied, waarin wordt gekozen voor een geïntegreerde aanpak.

Met de komst van het RSV werd in Vlaanderen voor het eerst beleid aangaande zeehavens geformuleerd. Daarvoor ontbrak het aan een kader waarin het zeehavenbeleid was opgenomen. Belangrijkste element ten aanzien van zeehavens (poorten) is de ruimtelijke afbakening voor elke zeehaven waarbinnen havenactiviteiten plaats mogen vinden. Andere formuleringen hebben betrekking op de ontsluiting van de havengebieden en impact op de leefomgeving en de natuur, deze elementen komen in hoofdstuk 6 nader aan de orde. In het RSV staat dat het zeehavenbeleid verder uitgewerkt zal worden in een algemene nota en een nota die het beleid voor elke zeehaven afzonderlijk formuleert. Deze nota's zijn momenteel nog niet allemaal gereed.

3.3 Nederland en Vlaanderen; toenadering?

Bij een vergelijking valt op dat Nederland van oudsher een centralistische aanpak kent. België gold met name als een land met veel vrijheid voor de ruimtelijke ordening. En toch lijkt het er op dat beide landen elkaar naderen. Vlaanderen is onlangs begonnen met macroplanning. Nederland heeft hier al langer ervaring mee (Van Naelten, 1999). Na de Tweede Wereldoorlog zijn er in Nederland talloze algemene en facetnota's uitgebracht, waaronder verscheidene nota's over het zeehavenbeleid. Toch zien we met het verschijnen van de Nota Ruimte in 2004 overeenkomsten met het RSV. Er wordt gekozen voor minder sturing op centraal niveau en meer bevoegdheden over te dragen op provinciaal en gemeentelijk niveau. In Vlaanderen tracht men juist meer grip te krijgen op de ruimtelijke inrichting (De Vries en Zonneveld, 2005). Onder meer door ook het zeehavenbeleid in nota's vast te leggen.

In de hoofdstuk 5, 6 en 7 zal aan de hand van de vragen uit hoofdstuk 1 het zeehavenbeleid in beide landen worden geanalyseerd. In Nederland zal in elk hoofdstuk beginnen met het zeehavenbeleid geformuleerd in de Nota Ruimte; voor Vlaanderen zal het RSV vertrekpunt zijn. Vervolgens worden andere nota's op nationaal niveau behandeld en vervolgens komen nota's van lagere schaalniveaus aan de orde, zoals Antwerpen Ontwerpen en het RR2020. Hoe het beleid is vormgegeven zal snel duidelijk worden in het vierde hoofdstuk.

3.4 Antwerpen en Rotterdam in beeld

In paragraaf 3.5 zal een kort beeld worden geschetst van de ontwikkeling van de Rotterdamse haven. Paragraaf 3.6 zal kort de ontwikkelingen van Antwerpen uiteenzetten. Paragraaf 3.7 tenslotte zal kort ingaan op de posities die beide havens momenteel innemen.

3.5 Schets van de Rotterdamse haven

Halverwege de 19^e eeuw hebben twee belangrijke ontwikkelingen bijgedragen aan de opmars van de Rotterdamse haven. Aan de hand van plannen van Pieter Caland werd in 1866 de Nieuwe Waterweg opengesteld. Een tweede ontwikkeling die bijdroeg aan de groei was de opkomst van het Ruhrgebied in Duitsland. Rotterdam profiteerde daarvan door als doorvoerhaven van kolen en ertsen te gaan fungeren (Hutter, 2003).

Rotterdam maakte in deze periode een sprong over de rivier met aanleg van havens op 'zuid'. De eerste twee uitbreidingen van betekenis betroffen de Rijnhaven en de Maashaven (Hutter, 2003). Voor de Tweede Wereldoorlog werd gestart met de aanleg van de petroleumhavens, waar Shell zich vestigde. Gedurende de Tweede Wereldoorlog is een groot deel van de haven verwoest en de eerste jaren na de oorlog waren voornamelijk gericht op het herstel van deze schade. Vanaf de jaren vijftig waren de ogen weer op uitbreiding van de haven gericht. De verdere expansie startte met de aanleg van het Botlekgebied.

In de jaren zestig werd duidelijk dat steeds meer schepen de haven van Rotterdam bezochten. Om de concurrentiepositie verder te versterken en om de grotere schepen te kunnen ontvangen werden plannen ontwikkeld voor een nieuw havengebied. De Europoort werd aangelegd en er werden plannen ontwikkeld voor een Maasvlakte. Deze kwam in 1973 gereed en heeft geruime tijd een leeg karakter gekend. De ontwikkeling die we zien in de Rotterdamse haven is een steeds verdere verschuiving van (industriële) activiteiten richting zee.



Figuur 3.4: De Europoort, gezien vanaf de Nieuwe Waterweg.

Van Gaalen (2004) geeft aan dat het huidige terreinoppervlak van zo'n 4900 hectare vrijwel is uitgegeven. Om toch te kunnen blijven concurreren met omliggende havens, geeft Van Gaalen aan dat extra ruimte van zo'n 1000 hectare noodzakelijk is. Vandaar dat er momenteel de laatste hand wordt gelegd aan de plannen voor een Tweede Maasvlakte. Naast ruimte voor nieuwe activiteiten maakt de Tweede Maasvlakte herstructurering in het huidige havengebied mogelijk (Van Gaalen, 2004). Bedrijven met veel overlast (stank, geluid) kunnen zich vestigen op het Maasvlaktegebied waardoor de leefbaarheid in het havengebied elders kan toenemen.



Figuur 3.5 Eindsituering Tweede Maasvlakte (Bron: Havenbedrijf Rotterdam NV)

Per 1 januari 2004 is het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam verzelfstandigd en omgevormd tot Havenbedrijf Rotterdam NV. Aandeelhouders van deze nieuwe NV zijn de gemeente Rotterdam en het rijk. Deze verdere verzelfstandiging van het havenbeheer is ingegeven door de internationale concurrentie. Om de slagkracht te vergroten is er gekozen voor een NV, en dit vereist enige afstand van overheden. Echter, de nationale belangen van de zeehavens dient de overheid wel in de gaten te houden. De voornaamste taken van het havenbedrijf zijn het verhuren en beheren van haventerreinen, stimuleren van bedrijvigheid en de zorg voor veiligheid op en rondom het water. Verder heeft het havenbedrijf de zorg over infrastructurele werken, zoals waterwegen en kades.

3.6 Schets van de Antwerpse haven

De haven van Antwerpen kende na de Tweede Wereldoorlog de grootste uitbreidingen en deze vonden vooral na 1950 plaats. Deze uitbreidingen werden voornamelijk op de rechteroever van de Schelde gerealiseerd en vanaf de jaren zestig kwamen de haven en de stad Antwerpen steeds meer los van elkaar te staan. Op de rechteroever ontstond een groot industrieel cluster met sterke nadruk op de chemische en petrochemische sector. Het Antwerpse havengebied is het tweede grootste petrochemiecomplex in wereld, slechts voorafgegaan door Houston, Texas (AGHA, 2001). Wanneer men de droge terreinen in de gehele Antwerpse haven in ogenschouw neemt, bestaat 31% van het oppervlak uit industrieterreinen.

Momenteel is de capaciteit op de rechteroever nagenoeg bereikt en kan extra ruimte slechts nog worden gevonden door inbreiding (ruimte-intensivering). De linkeroever biedt momenteel voldoende ruimte voor de verdere expansie voor de haven van Antwerpen. Vanaf de zestiger jaren vinden ook op de linkerzijde van de Schelde havenactiviteiten plaats.

Momenteel wordt op de linkeroever gewerkt aan het Deurganckdok, bestemd voor de behandeling van containers. Met dit nieuwe dok verdubbelt Antwerpen haar containercapaciteit met plaats voor ruim 6 miljoen standaardcontainers. Maar ondertussen kijkt men in Antwerpen ook al verder. Rond 2012 verwacht men een nieuw dok, het Saefthinghedok, nodig te hebben. Verder wordt er momenteel volop gediscussieerd over de afwikkeling van de vervoersstromen door uitbreidingen op de linkeroever.

Antwerpen is al sinds 1997 een zelfstandig havenbedrijf. Echter, gemeenteraadsleden vormen te Antwerpen een meerderheid in de Raad van Bestuur. Belangrijkste taken van het havenbedrijf zijn het beheren van dokken, kaaien en sluisen, onderhouden en verdere uitbouw van de haveninfrastructuur en exploitatie van de eigen havenuitrusting.

3.7 Positie van beide havens

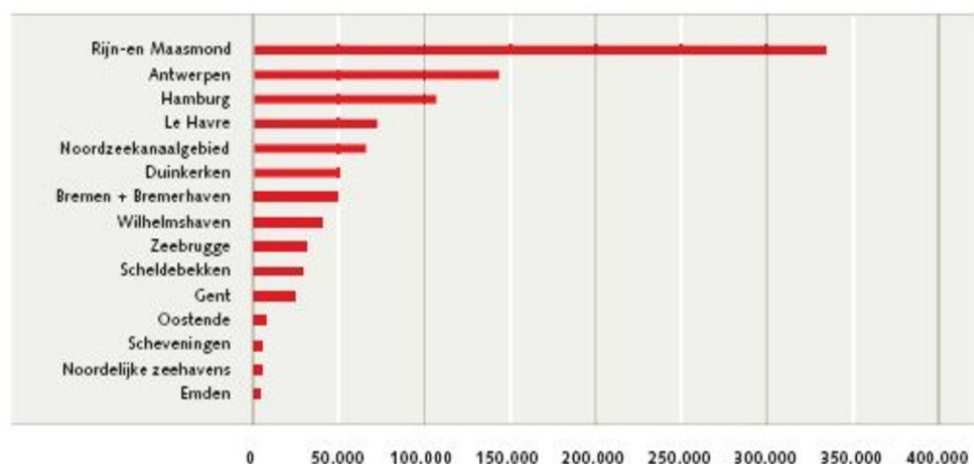
Containers zijn belangrijk voor zeehavens. De verwachting is dat het transport per container zal toenemen. In paragraaf 2.3 is op deze ontwikkeling nader ingegaan. Rotterdam is momenteel de grootste containerhaven in Europa, gemeten in TEU's¹². Rotterdam behandelde in 2005 9,3 miljoen TEU's, gevolgd door de nummer twee, Hamburg met 8,1 miljoen TEU's. Antwerpen bezette in 2005 de derde plaats met 6,5 miljoen TEU's.

Op het gebied van de totale overslag (2005) is Rotterdam de grootste haven van Europa met ruim 370 miljoen ton aan goederenoverslag. Antwerpen bezet de tweede plaats met ruim 160 miljoen ton aan goederenoverslag. Hamburg is de derde haven van Europa, Amsterdam/Noordzeekanaalgebied bezet de vijfde positie en Le Havre vinden we terug op de zesde positie.

Sectoren waarin Antwerpen momenteel een sterke positie inneemt zijn¹³: petrochemie*, fruit*, meststoffen*, conventioneel stukgoed*, staal*, energiegassen en kolen.

Sectoren waarin Rotterdam momenteel een sterke positie inneemt zijn: containers*, minerale olieproducten*, kolen en ertsen*, agribulk¹⁴* en fruit.

Positie Nederlandse zeehavens in Noordwest-Europa



Figuur 3 Overslag in Hamburg-Le Havre-range 2003 (x 1.000 ton)

Figuur 3.6. : Positie van de Nederlandse zeehavens in 2003. Bron: Nationale Havenraad/Nota Zeehavens.

¹² Twenty Feet-Equivalent-Units.

¹³ De met een * aangegeven sectoren nemen de havens de nummer 1 positie van Europa in. Bronnen: Havenbedrijf Rotterdam NV, Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen.

¹⁴ Agrarische producten.

4. Betrokken actoren bij het zeehavenbeleid

In 2.1.3 zijn actoren en beleidsnetwerken aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk zal aan de hand van een analyse het beleidsnetwerk rondom het zeehavenbeleid in kaart worden gebracht. Met andere woorden: welke actoren beïnvloeden het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen? Naast het in kaart brengen van de relevante actoren in het zeehavenbeleid zal tevens worden gekeken naar de belangen en/of doelen van deze actoren. Welke wensen/motieven hebben zij en welke informatie verschaffen deze actoren. En welke actoren zijn als hindermacht te typeren?

In 4.1 worden de belangrijkste actoren in het beleidsnetwerk rondom het zeehavenbeleid beschreven. Het eerste gedeelte gaat in op de vier belangrijkste actoren te Nederland, het tweede gedeelte van 4.1 gaat nader in op de vijf belangrijkste actoren te Vlaanderen.

In 4.2 (Nederland) en 4.3 (Vlaanderen) zal het beleidsnetwerk nader in kaart worden gebracht. Dit zal worden gedaan aan de hand van de verschenen beleidsnota's. De keuze voor een nadere analyse is gemaakt om tweeërlei redenen. In de eerste plaats is de analyse in de andere hoofdstukken (5, 6 en 7) ook opgezet aan de hand van dezelfde beleidsnota's. De opbouw van dit hoofdstuk sluit aan bij de opbouw van de andere drie hoofdstukken. De tweede rede voor deze keuze is gelegen in het recentelijk vaststellen van het zeehavenbeleid in Nederland en het proces om te komen tot beleidsdocumenten te Vlaanderen. Daardoor zijn de interacties tussen de overheid en andere actoren inzichtelijk en kan aan de hand van reacties en adviezen op het beleid het netwerk in kaart worden gebracht.

4.1 Belangrijkste actoren bij het zeehavenbeleid

Wanneer er een blik wordt geworpen op de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij het zeehavenbeleid in Nederland en het beleid ook beïnvloeden, kan er geconstateerd worden dat er eigenlijk vier hoofdactoren een rol spelen. In het kort zal worden aangegeven welke actoren het betreft en welke belangen, wensen en/of doelen deze actoren hebben. De activiteiten en probleemvelden waar de nog te bespreken actoren zich op richten is het beleid rondom zeehavens. Aan de hand van de beleidsnota's zal worden aangegeven welke relaties er bestaan tussen de verschillende actoren.

- In de eerste plaats is de overheid een belangrijke actor. De overheid is namelijk degene die het beleid ten aanzien van zeehavens vaststelt. Maar er kan niet worden gesproken van één overheid. In hoofdstuk 3 is Nederland beschreven als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Onder het centrale niveau bevinden zich meerdere decentrale bestuursniveaus. Toch kan de rijksoverheid (centraal niveau) als belangrijkste worden beschouwd van de overheden. Het rijk geeft namelijk kaders aan in het nationale beleid en in (eventueel gekoppelde) wet- en regelgeving. Veel van deze kaders beïnvloeden ook het beleid op de lagere schaalniveaus. In het algemeen kan worden gesteld dat de overheid het algemene belang dient te waarborgen. Verderop in dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de wisselwerking tussen de verschillende overheidsniveaus.
- In de tweede plaats is de Nationale Havenraad een belangrijke actor. De Havenraad is een onafhankelijk overlegorgaan van de Nederlandse zeehavens, belangenorganisaties van het bedrijfsleven actief in de havensector en de rijksoverheid. De Havenraad is een orgaan dat gevraagd, maar voornamelijk ook ongevraagd adviezen uitbrengt over uiteenlopende aspecten in en rondom zeehavens. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op proeven, zoals in juli 2006 over langere vrachtauto's, maar kunnen ook gericht zijn op voorgenomen wetgeving. Naast deze adviezen, gericht aan het

verantwoordelijke ministerie voor het zeehavenbeleid -het ministerie van Verkeer en Waterstaat¹⁵- zorgt de Havenraad voor afstemming, coördinatie en samenwerking binnen en tussen de drie geledingen: de havenbeheerders, het bedrijfsleven en de overheid (Drankier, 2005). Binnen de Nationale Havenraad bestaan er diverse commissies die zich bezig houden met een specifieke regio, zoals de commissie Rijn- en Maasmond en de Juridische Commissie, of thema's als Europa.

- Bij de Nationale Havenraad is al kort gewezen op het bedrijfsleven. Binnen de Rotterdamse haven is Deltalinqs de belangbehartiger van zo'n 600 aangesloten bedrijven. Deze bedrijven kunnen ook aangesloten zijn onder de paraplu van de 'eigen' brancheorganisatie, zoals de Vereniging van Rotterdamse Machinale Overslagbedrijven. De doelstelling waar Deltalinqs zich op richt is versterking van de concurrentiepositie en duurzame ontwikkeling van het haven- en industriegebied, en bevordering van het politieke en maatschappelijke draagvlak van activiteiten van de deelnemende bedrijven. Deltalinqs vraagt regelmatig op diverse politieke schaalniveaus (o.m. rijk, gemeente) aandacht voor specifieke problemen en aandachtsgebieden.
- De vierde belangrijke actor is het Havenbedrijf Rotterdam. Het havenbedrijf is ontstaan na de omvorming van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam tot een NV in 2004, waarbij alle aandelen in handen zijn van overheden. Doel van deze verzelfstandiging is het vergroten van de slagkracht van de zeehavenbeheerders binnen het internationale speelveld. Hoewel het havenbedrijf gebonden is aan kaders, gesteld door diverse overheden, kan het havenbedrijf ook eigen beleid voeren. Met de omvorming naar een NV krijgen de havenbeheerders te maken met meer beleidsvrijheid, om sneller en efficiënter in te kunnen spelen op ontwikkelingen.

MISSIE ROTTERDAMSE HAVEN:
<ul style="list-style-type: none"> • Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. ontwikkelt in partnerschap dé Europese haven van wereldklasse.
TWEE KERNTAKEN VAN HAVENBEDRIJF ROTTERDAM:
<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer en het zorgdragen voor de nautische en maritieme orde en veiligheid, evenals het optreden als bevoegde havenautoriteit in het Rotterdamse havengebied. • Ontwikkeling aanleg, beheer en exploitatie van de Rotterdamse haven.
VISIE:
<ul style="list-style-type: none"> • Rotterdam kwaliteitshaven. De visie is neergelegd in het Havenplan 2020

Figuur 4.1.1: Missie, bijbehorende kerntaken en visie van het Havenbedrijf Rotterdam. Bron: Havenbedrijf Rotterdam N.V.

In Vlaanderen kunnen een vijftal belangrijke actoren worden onderscheiden. Er zal kort worden ingegaan welke actoren het betreffen en welke wensen belangen en/of doelen deze actoren hebben.

- In de eerste plaats is ook te Vlaanderen de overheid een belangrijke actor. In hoofdstuk 3 is nader ingegaan op de federale structuur van België. Het Vlaamse Gewest is belast met het beleid ten aanzien van zeehavens. Ook in Vlaanderen geeft de overheid kaders aan waarbinnen lagere overheden (provincie, gemeente) het beleid nader in kunnen vullen. De ruimtelijke afbakening (zie onder meer hoofdstuk 6) is

¹⁵ Soms worden adviezen ook aan andere ministeries gericht.

daar een goed voorbeeld van. Aan de documenten waarin het beleid ten aanzien van zeehavens zal worden opgenomen wordt momenteel hard gewerkt en zal in de hoofdstukken 5 t/m 7 nader aan een analyse worden onderworpen.

- In de tweede plaats is de Vlaamse Havencommissie een belangrijke actor bij het zeehavenbeleid. In 1989 is deze commissie opgericht en sinds 2004 maakt deze commissie onderdeel uit van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)¹⁶ (Drankier, 2005). De Vlaamse Havencommissie is vergelijkbaar met de Nationale Havenraad. De algemene opdracht is het leveren van een bijdrage aan het zeehavenbeleid. Het orgaan brengt regelmatig gevraagd en ongevraagd adviezen en aanbevelingen uit aangaande zeehavenaangelegenheden. Daarnaast levert de commissie informatie en studiemateriaal aan betreffende zeehavenzaken. In de Vlaamse Havencommissie hebben net als in de Nationale Havenraad vertegenwoordigers vanuit het havenbeheer en ondernemers zitting in de commissie. Daarnaast hebben werknemersorganisaties en vertegenwoordigers op transportvlak (weg, spoor en binnenvaart) zitting in de commissie.
- In de derde plaats is de Vlaamse Havenvereniging een belangrijke actor. De Vlaamse Havenvereniging is een koepelorganisatie van havengebruikers en private havengemeenschappen in de 4 Vlaamse havens. ‘Namens’ de haven van Antwerpen neemt Alfaport Antwerpen zitting in de Vlaamse Havenvereniging.
- In de vierde plaats is bij het voorgaande punt reeds genoemde Alfaport Antwerpen van belang. Alfaport Antwerpen omvat een federatie van havengebonden en logistieke ondernemingen, zoals de federatie zichzelf omschrijft op de eigen site. Alfaport Antwerpen is vergelijkbaar met Deltalinqs. De federatie behartigt de sociaal-economische belangen van zo’n 400 aangesloten bedrijven. Net als bij Deltalinqs zijn veel bedrijven aangesloten onder de paraplu van de eigen beroepsorganisatie. Alfaport streeft naar een ondernemende, innovatieve, bereikbare, werkbare, veilige en duurzame Antwerpse haven. Alfaport brengt geregeld adviezen uit richting overheden en andere organisaties, om tot (duurzame) oplossingen te komen.
- Tot slot is het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen een belangrijke actor. Het havenbedrijf is een autonoom gemeentebedrijf, met de verantwoording voor planning, uitbouw, modernisering en onderhoud van de haveninfrastructuur. Verder biedt het havenbedrijf uiteenlopende dienstverlenende functies aan, zoals het openen van sluisen en sleepdiensten. Richting andere belangrijke actoren maakt het havenbedrijf standpunten kenbaar.

Toch zijn er meer actoren betrokken bij het zeehavenbeleid. In 4.2 en 4.3 komen deze actoren nader aan de orde. Toch moeten er in dit kader nog een drietal actoren worden genoemd. Ten eerste is een wat ‘vreemde’ actorgroep te constateren. Het gaat om de externe ontwikkelingen van buitenaf die het zeehavenbeleid mede beïnvloeden. Het betreft hier voornamelijk de grote rederijen die nauwelijks binding hebben met de haven, en eigenlijk alleen geïnteresseerd zijn in het pakket (dienstverlening) wat een haven te bieden heeft. In paragraaf 2.3 is de institutionele benadering aangehaald. Hierin komt de macht van een actorgroep naar voren, en uit het beleid blijkt dat rederijen hun macht aanwenden om condities naar hun eigen hand te zetten. En dat terwijl ze niet rechtstreeks betrokken zijn bij het opstellen van het zeehavenbeleid. Deze groep komt in de buurt van een hindermacht. Het gaat hier overigens niet om reders aangesloten bij de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), maar om grote, internationale reders. De KVNR is één van de leden die namens het havenbedrijfsleven deelneemt in de Nationale Havenraad. De grote rederijen kunnen als

¹⁶ De SERV is min of meer vergelijkbaar met de SER te Nederland.

hindermacht getypeerd worden. Ondanks dat dergelijke actoren niet deelnemen aan vormen van overleg, beïnvloeden zij toch het beleid. Ze wenden hun machtspositie aan om hun eisen kenbaar te maken. Havenbeheerders en overheden kunnen hier op inspelen of deze wensen negeren, maar het negeren van de wensen heeft als mogelijk consequentie dat goederenstromen zich naar andere havens verplaatsen.

In de tweede plaats zijn er milieugroeperingen en maatschappelijke organisaties. In het kader van het 'milieu' is er geen actorgroep aan te wijzen die zich specifiek inzet/richt op zeehavens. Dat wil niet zeggen dat groeperingen/afvaardigheden zich richten op zeehavens. De 'algemene' groeperingen besteden ook aandacht aan milieubelangen. Verder in deze hoofdstuk komen milieugroeperingen nog aan de orde. In de analyse gericht op het beleid zal duidelijk worden dat vele, verschillende actoren zijn betrokken bij het zeehavenbeleid. Binnen een brede coalitie van actoren zijn plannen als bijvoorbeeld het Havenplan 2020 tot stand gekomen. Echter, in een dergelijke coalitie is niet iedereen vertegenwoordigd. Daardoor kunnen zij individueel inspreken op het beleid of de uitvoering van dergelijke projecten proberen te vertragen. Van Gils (2006, p. 27) stelt in zijn betoog vast dat 'een brede groep stakeholders probeert via lobby en hindermacht planningsprocessen te beïnvloeden en zo het milieubelang veilig stellen'. Van Gils (2006) stelt dus dat dergelijke groeperingen als hindermacht gezien kunnen worden. Een voorbeeld zien we nu in Doel (Vlaanderen). Ondanks dat er groot aantal verschillende partijen betrokken is bij het nieuwe strategische plan voor de haven van Antwerpen is de actiegroep Doel 2020 druk doende aangaande de verdwijning van Doel ten bate van havenuitbreiding. En ondanks dat er eerder een akkoord is bereikt in 2000, is de actiegroep van mening dat de huidige gang van zaken geen recht doet aan het destijds overeengekomen akkoord. In zo'n geval treedt een dergelijke actiegroep op als hindermacht, ondanks een aanwezig akkoord. Zo is het dus mogelijk dat er geen blokkades tegen het beleid zijn opgeworpen, maar dat men bij de uitvoering van het beleid alsnog met hinder machten te maken krijgt.

Een derde groep die als hindermacht aangemerkt mag worden is de Europese Unie. In beide landen zal nader aan de orde komen dat men kritisch staat tegenover bepalingen vanuit de EU. De EU geeft meerdere richtlijnen uit die landen moeten vertalen in het beleid. Hoewel de EU dus niet direct betrokken is bij het zeehavenbeleid, moet het beleid wel voldoen aan eisen die de EU stelt. Rondom de EU staat als het ware een geheel netwerk op zich. Dit netwerk is vergelijkbaar met de situatie rondom de Nederlandse politiek, zoals wordt beschreven in 4.2.

4.2 Nederland

De analyse zal starten met het (ruimtelijk) beleid op nationaal niveau, omdat daarin de hoofdlijnen van het zeehavenbeleid zijn opgenomen, en nader uitgewerkt in de Nota Zeehavens. In het beleid op nationaal niveau (Nota Ruimte, Nota Mobiliteit) valt op dat er een veelvoud van actoren betrokken is.

In de eerste plaats is het kabinet erbij betrokken, die beide nota's heeft opgesteld aan de hand van het Hoofdlijnenakkoord¹⁷. In dit hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet doelen vastgesteld, die de basis vormde voor beide nota's. Bevordering van de economie is een belangrijk doel in dit akkoord en is zichtbaar in de beleidsnota's. Naast het kabinet hebben beide parlementen¹⁸ (en de politieke partijen in deze parlementen) mede de inhoud van de definitieve nota's beïnvloedt en in 2006 hebben zij¹⁹ ingestemd met de Nota Ruimte. Tussen kabinet en parlement is dus een duidelijke relatie zichtbaar. Maar niet alleen de huidige politiek heeft

¹⁷ Meerdere ministeries zijn betrokken bij het opstellen van de Nota Ruimte.

¹⁸ Eerste en Tweede Kamer.

¹⁹ Meerderheid van het parlement.

invloed gehad, ook (beleids)keuzen van vorige kabinetten en parlementen zijn van invloed geweest op het huidige beleid.

Maar beide actoren (kabinet en parlement) maken deze keuzen niet alleen op grond van eigen informatie. Zo trachten diverse partijen bij de formatie van een nieuw kabinet hun visie kenbaar te maken. Maar bijvoorbeeld ook het opstellen van verkiezingsprogramma's kan rekenen op belangstelling van buitenaf; rondom politieke partijen is een web van actoren zichtbaar. Zo gaf O. Rosier, beleidsmedewerker bij de Nationale Havenraad, aan dat alle politieke partijen een factsheet hebben ontvangen om daarmee het belang van de Nederlandse zeehavens nogmaals te benadrukken. Daarnaast leggen kamerleden en leden van kabinet werkbezoeken af en komen zij in contact met een veelvoud van organisaties, maar ook met lokale en regionale politici vanuit de eigen partij. Wethouders kunnen dan bijvoorbeeld specifieke problemen aankaarten bij landelijke politici.

Een veelvoud van actoren heeft dus invloed op de politiek en het ruimtelijke beleid. In dit hoofdstuk zal verderop nog specifiek worden ingegaan op diverse actoren. De beleidskeuze om in te zetten op de versterking van de concurrentiepositie van Nederland wordt politiek gezien breed gedragen. Daarbij neemt Rotterdam volgens kamerlid J. Hessels terecht een belangrijke plaats in. De Rotterdamse haven is volgens Hessels van 'eminent belang' voor de Nederlandse economie.

Naast de actoren vanuit de overheid zijn er meer personen betrokken bij het beleid. Beide nota's²⁰ hebben de PKB-procedure²¹ doorlopen, waardoor het voor een ieder mogelijk was om in te spreken²². De insprekers variëren van individuele burgers en milieugroeperingen tot belangorganisaties vanuit het bedrijfsleven. Provincies en gemeenten hebben ook hun visie op de nota's kenbaar gemaakt. Over het algemeen wordt het beleid (economische vooruitgang binnen randvoorwaarden) in beide nota's onderschreven, en liggen kritiekpunten voornamelijk bij uitwerkingen van het beleid in bepaalde gebieden en het snel uitvoeren van het beleid, zoals het versneld aanleggen van infrastructuur en beschikbare budgetten. De relevante insprekers op het gebied van zeehavenbeleid en de mainport Rotterdam zijn de belangenorganisaties Deltalinqs, KvK, Nationale Havenraad en VNO-NCW en enkele milieugroeperingen. Over het algemeen wordt de visie uit de Nota Mobiliteit gedeeld (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Zaken als luchtkwaliteit, welke indirect invloed kunnen uitoefenen op het havenbeleid, worden door zowel het bedrijfsleven als milieugroeperingen genoemd. Echter, beide vanuit een andere invalshoek. Het bedrijfsleven ziet het voornamelijk als opstakel om projecten snel te kunnen realiseren, terwijl milieugroeperingen aandringen op een zorgvuldige aanpak van dit probleem.

Naast de insprekers die hierboven zijn weergegeven, hebben ook de 'traditionele' adviesorganen hun visie op het ruimtelijke- en mobiliteitsbeleid kenbaar gemaakt. Het gaat hier onder meer om de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Sociaal-Economische Raad (SER), de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad. Deze actoren verschillen echter van belangenorganisaties als Deltalinqs. Waar deze de belangen van de eigen 'achterban' veilig willen stellen, hebben de 'traditionele' organen meer een advies- en informatiefunctie en staan zij meer op zichzelf. Een deel van deze organen brengt dan ook standaard advies uit op beleidsnota's²³. Echter, ook hier is te zien dat de hoofdlijnen van het beleid worden ondersteund. Maar we vinden in de adviezen ook kritiek terug, zoals EU-

²⁰ Nota Ruimte en Nota Mobiliteit.

²¹ PKB staat voor planologische kernbeslissing.

²² Voor een uitgebreide beschrijving van een PKB-procedure, zie: Voogd, H., *Facetten van planologie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.

²³ Maar dergelijke organen brengen ook geregeld adviezen uit op eigen initiatief.

regelgeving, de uitvoering van het beleid²⁴, aandacht voor de verdeling over de verschillende transportmodaliteiten en de aandacht voor het zogenaamde 'level playing field'. De SER richt zich nadrukkelijk op een goede invulling van de randvoorwaarden (zie 5 en 6) en duurzame mobiliteit. Deels zijn de adviezen door het kabinet ter hand genomen en verwerkt.

Maar naast adviezen, zoals beschreven in bovenstaande context, publiceren deze organen (en organen als het RPB) regelmatig (ongevraagd) adviezen en onderzoeken, die later terug te vinden zijn de beleidsnota's. Zo keren elementen van onderzoeken van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) terug in de Nota Zeehavens. Veel van deze rapporten zijn immers bestemd ter ondersteuning van beleidsmakers. En uitgebrachte rapporten en adviezen kunnen na de vaststelling van het beleid aanleiding zijn tot bijsturing van het beleid.

In beide nota's wordt ook opgeroepen om samen aan de slag te gaan om de nota's uit te werken. Daar in beide nota's benadrukt wordt dat zij sturen op hoofdlijnen, kunnen marktpartijen bij de definitieve uitvoering van projecten het beleid deels nog beïnvloeden.

Tot slot wordt het beleid internationaal beïnvloedt. Bij de Nota Zeehavens zal nader worden ingegaan op internationale trends, maar een belangrijk orgaan die invloed heeft op het beleid is de Europese Unie. Niet dat er vanuit Europa één ruimtelijk beleid, laat staan zeehavenbeleid, wordt gevoerd. Regelgevingen (richtlijnen) en bepalingen op het gebied van onder meer milieu en transport beïnvloeden het ruimtelijk beleid echter wel. Overigens zijn er grensoverschrijdende visies opgesteld, zoals de Tweede Benelux Structuurschets. Deze visies hebben echter geen bindend karakter voor de deelnemende landen. Het gaat hier dus om actoren die niet direct betrokken zijn bij het proces, maar visies en bepalingen worden wel overgenomen in het zeehavenbeleid.

In de bijlagen is een schema opgenomen, met daarin het beleidsnetwerk met de betrokken actoren die van invloed zijn geweest op het vaststellen van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit.

De inhoud van de nota's Mobiliteit en Ruimte is nader uitgewerkt in de Nota Zeehavens. De Nota Zeehavens is mede tot stand gekomen door open (en gezamenlijke) gesprekken en adviezen vanuit actoren als de Nationale Havenraad, Deltalinqs en het Overlegorgaan Goederenvervoer.

Naast deze organen beïnvloeden internationale trends en ontwikkelingen het beleid. Eerst zal nader op deze trends ingegaan worden. Ontwikkelingen als veranderende productieprocessen (en daaraan gekoppeld veranderde vestigingspatronen), andere producten, schaalvergroting en verdergaande containersering hebben invloed op het zeehavenbeleid. Verder wordt in de Nota Zeehavens toenemende concentratie van rederijen aangehaald. Veelal beschikken dergelijke rederijen over eigen terminalvoorzieningen. Volgens de nota hebben dergelijke rederijen, stuwadoors en verladers in feite geen binding met Nederland. Prijs-kwaliteitverhoudingen spelen een belangrijke rol om in een haven te investeren, maar eveneens een reden om te desinvesteren en de activiteiten naar elders verplaatsen waar de vestigingvoorwaarden gunstiger zijn. We hebben hier dus in feite te maken met een groep actoren die het beleid wel beïnvloedt, maar zonder dit direct kenbaar te maken aan de beleidsmakers. Beleidsmakers echter nemen wel de ontwikkelingen waar en vertalen deze in het beleid. De nota geeft tevens aan dat de overheid nauwelijks invloed heeft op ontwikkelingen in het buitenland, en ook nauwelijks grip heeft op logistieke ketens. Wel kan de overheid zorg dragen dat de vestigingvoorwaarden binnen Nederland goed zijn. Ook de opkomst en verschuiving van (nieuwe) goederenstromen kan de overheid nauwelijks sturen. Wel wordt in de Nota

²⁴ Deze wens moet worden gezien met het feit dat er veel geld nodig is voor het wegwerken van achterstanden, wat ten koste kan gaan van nieuwe investeringen.

Zeehavens benadrukt dat de overheid er rekening mee kan houden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het terrein van de aanscherping van de veiligheid.

Op het gebied van regelgeving kan de overheid wel weer invloed uitoefenen op het Europese beleid. In de nota (en ook de Nota Ruimte) geeft de overheid te kennen zich op dit gebied actiever richting 'Brussel' op te stellen. O. Rosier vertelde dat in proces voorafgaande aan de nota vanuit de Nationale Havenraad, maar ook vanuit Deltalinqs is aangedrongen op een 'level playing field', om zo de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens te verbeteren. Twee andere belangrijke actoren betrokken bij de nota, de Tweede Kamer en de havenbeheerders, hebben meermaals nadrukkelijk aangedrongen op een gelijkwaardig speelveld voor de Nederlandse zeehavens. Havenbeheerders geven aan dat Nederland niet voorop moet lopen met dergelijke regelgeving. De VVD sprak in de Tweede Kamer van een concurrentienadeel voor de Nederlandse havens, en een gelijkwaardig implementatieniveau zou speerpunt moeten zijn in het nieuwe havenbeleid. Activiteiten van de actoren is op dit gebied niet voor niets geweest, en het aspect heeft een prominente plaats gekregen in het zeehavenbeleid en de overheid geeft te kennen zich hier ook sterk voor te maken. Verder hebben in het bijzonder de Nationale Havenraad en de havenbeheerders zich sterk gemaakt voor de betekenis die havens hebben voor de economie. Dat uiteindelijk in het beleid havens als belangrijk onderdeel van de economie worden gezien stemt tot tevredenheid. Verschillen zijn er ook; andere havenbeheerders zijn minder gelukkig met een sterk zwaartepunt gericht op Rotterdam. Daarnaast geven alle actoren buiten de overheid aan teleurgesteld te zijn in het ontbreken van een budget om de noodzakelijk investeringen te kunnen realiseren. Ook komen onderzoeken aan de orde, onder meer van AVV en TNO. De AVV is mede belast met de ontwikkeling en monitoring van de beleidsindicatoren.

Belangrijkste actoren Nota Zeehavens:

1. Overheid: - Kabinet (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
 - Tweede Kamer
2. Overleg- en advies- - Nationale Havenraad*
 Organen: - Overlegorgaan Goederenvervoer
3. Havenbeheerders*: - waaronder: Havenbedrijf Rotterdam NV
4. Bedrijfsleven*: - waaronder: Deltalinqs

* Zowel de havenbeheerders als het bedrijfsleven hebben tevens zitting in de Nationale Havenraad.

Figuur 4.2.1: De belangrijkste actoren van de Nota Zeehavens weergegeven.

Op provinciaal niveau is het RR2020 door middel van intensief proces met een breed scala van actoren tot stand gekomen. Ook daarin wordt de visie op de Rotterdamse haven in het algemeen breed gedragen. De totstandkoming van het RR2020 is een proces waarbij in voortraject gemeenten en tal van organisaties gezamenlijk keuzen op hoofdlijnen hebben gemaakt, waardoor het uiteindelijke plan volgens Paul Meier (Projectbureau RR2020) ook op een groot draagvlak kon rekenen.

Op het 'Rotterdamse' schaalniveau is het Havenplan 2020 opgesteld en goedgekeurd door de gemeenteraad. Aan het havenplan hebben verschillende actoren in een open proces actief een bijdrage geleverd aan de totstandkoming. Deze actoren in het netwerk varieerden van overheden (stadsregio) tot wetenschappers en het georganiseerd bedrijfsleven. Bij de inspraakreacties op het havenplan zijn naast individuele burgers voornamelijk reacties in georganiseerde verbanden terug te vinden. Een enkel bedrijf heeft specifiek een reactie gegeven voor de situatie/gevolgen voor het eigen bedrijf. Milieuorganisaties waren positief over de nota, maar op het gebied van leefbaarheid werd wel gewezen op de praktische uitwerking. Verder hebben organisaties als Deltalinqs, de vertegenwoordiging van bedrijven

in de Rotterdamse haven, specifieke opvattingen kenbaar gemaakt. Zij hebben met name het bestaansrecht van de haven duidelijk naar voren gebracht. Net als bij andere nota's is duidelijk te zien dat het bedrijfsleven hun krachten bundelen en optreden als één actor. Adviezen voor vaak gezamenlijk verstuurt, en een organisatie als Deltalinqs treedt vaak op als vertegenwoordiging namens een koepel van belangorganisaties, die zich specifiek richten op een bepaalde sector, zoals chemie of overslag.

4.3 Vlaanderen

In hoofdstuk 3 is een kort overzicht geplaatst van de totstandkoming van het vastleggen van het ruimtelijk beleid op drie bestuursniveaus (gewestelijke, provinciale en gemeentelijk bestuursniveau). Op gewestelijk niveau werd in 1997 het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) definitief vastgesteld (Benelux Economische Unie, 2003). De herziening is in december 2003 door de Vlaamse regering goedgekeurd en in 2004 bekrachtigd door het parlement en datzelfde jaar ook in werking getreden²⁵.

Net als bij de Nota Ruimte is het RSV voorgelegd aan verschillende adviesorganen: de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (VLACORO). Daarop volgend was het voor een ieder mogelijk opmerkingen en/of bezwaren kenbaar te maken. De VLACORO heeft alle adviezen gebundeld tot één advies (Allaert, 1999). Allaert (1999) geeft in zijn bijdrage een kort overzicht van de ingediende bezwaarschriften, waaruit blijkt dat veel belangengroeperingen en verenigingen bezwaarschriften hebben ingediend. Tot slot heeft ook het parlement een standpunt op het RSV uitgebracht. Kortom, vele actoren hebben getracht het ruimtelijk beleid mede te beïnvloeden, maar de poorten (zeehavens) staan echter niet ter discussie, en het beleid omtrent zeehavens zal nader worden uitgewerkt in aparte nota's.

De totstandkoming van het *Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen (RSPA)* en *Antwerpen Ontwerpen*²⁶ (stad) is vergelijkbaar met het RR2020. In een breed netwerk aan instellingen en groeperingen hebben actoren gezamenlijk met de besturen gewerkt aan de totstandkoming van beide plannen. Beide plannen zijn een combinatie van zogenaamde 'bottom up' en 'top down' benaderingen.

In het Nederlandse mobiliteitsbeleid maken de zeehavens en de zeescheepvaart onderdeel uit van het mobiliteitsbeleid. Vlaanderen brengt het havenbeleid onder in aparte nota's. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het definitieve ontwerp van de eerste lange termijnvisie. In een presentatie²⁷ over het zeehavenbeleid te Vlaanderen geven diverse actoren hun visie op de hoofdlijnen van het toekomstige beleid. De nieuwe beleidsvisie is ontwikkeld in samenwerking met de drie belangrijkste actoren in het havenlandschap: de Vlaamse overheid, de havenautoriteiten en de havengebruikers. Het is de bedoeling dat het overleg tussen deze drie actoren in de toekomst wordt voortgezet. Daar een geheel nieuw beleidskader moest worden opgezet, is er veel aandacht voor onderzoek. Cijfers afkomstig van de Vlaamse Havencommissie geven een indruk van de betekenis van de zeehavens van Vlaanderen. De meeste onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap. Een belangrijk onderzoek vormt een analyse²⁸ uit 1997, waarin de sterkten en zwakten van de

²⁵ Zie voor meer informatie de nieuwsbrief van de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening (BRCO) Vol. 4 (1), 2004.

²⁶ De meest recente versie van *Antwerpen Ontwerpen* betreft het ontwerp van maart 2006.

²⁷ 'Een langertermijnvisie voor het Vlaamse zeehavenbeleid', afkomstig van de Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, naar aanleiding van een informatieforum in mei 2005.

²⁸ 'De sterkten en zwakten van de Vlaamse havens en van het Vlaams havenbeleid', uitgegeven naar aanleiding van een symposium, november 1997 te Brussel.

Vlaamse zeehavens aan het licht worden gebracht, waarin aanbevelingen worden gedaan voor het toekomstige havenbeleid. Een ander onderzoek betreft 'Ruimte voor transport', waarin kansen en knelpunten voor een ruimtelijke visie worden neergezet. Zoals in hoofdstuk drie is geconstateerd, kent Vlaanderen nog geen lange traditie op het gebied van beleidsdocumenten, en daarom zijn er meerdere omgevingsanalyses uitgevoerd. Deze onderzoeken, uitgevoerd door universiteiten en adviesbureaus, kunnen als actor worden aangemerkt, daar de uitkomsten en conclusies daarvan mede bepalend zijn geweest voor het formuleren van beleid ten aanzien van zeehavens.

Net als in het Nederlandse zeehavenbeleid geeft het beleid een overzicht met toekomstige ontwikkelingen, mogelijke gevolgen en hoe met deze ontwikkelingen om te gaan. Veranderingen in logistieke ketens en de verdere opmars van de container komen aan de orde. Dit heeft ook gevolgen voor de zeehavens. In de aan de al eerder gerefereerde presentatie stelt men dat de 'macht' van havens relatief is, en dat de focus niet langer gericht zal zijn op individuele havens. Deze constatering komt overeen met de concentratie van rederijen, zoals geconstateerd in de Nota Zeehavens. Vlaanderen gaat vooral in op ontwikkelingen omtrent containerrederijen en (mogelijke) gevolgen voor de Vlaamse havens. Tevens komen onder meer verschuivingen van goederenstromen en schaalvergroting binnen de scheepvaartsector aan de orde, waaraan uitdagingen voor het beleid worden gekoppeld. Ook het verweven raken van havens komt aan de orde, zonder aan deze ontwikkeling direct een (grootschalige) grensoverschrijdende aanpak te koppelen. Kortom, net als in Nederland beïnvloeden internationale ontwikkelingen ook te Vlaanderen het zeehavenbeleid.

De Europese Unie komt net als in Nederland nadrukkelijk naar voren als belangrijke actor. Veel bepalingen en richtlijnen hebben een negatieve invloed op de verdere ontwikkeling van de zeehavens. De interactie moet in het nieuwe beleid een andere wending krijgen. Naast de invloed vanuit de EU op het Vlaamse beleid zal Vlaanderen zich actiever moeten opstellen richting de EU. Er wordt gepleit voor een pro-actieve aanpak, waarbij (toekomstige) knelpunten door Europese besluiten en maatregelen kenbaar worden gemaakt.

Tot slot heeft een andere actorgroep zich ook intensief met havenbeleid bezig gehouden, en zal dat ook de komende periode nog doen. Naast de al eerder gerefereerde SERV en Vlaamse Havencommissie gaat het om de Vlaamse Havenvereniging; een koepel van havengebruikers en private havengemeenschappen in de vier Vlaamse havens. De havengebruikers zijn actief betrokken bij het beleid, en zien het nieuwe beleid als belangrijke vertrekbasis. De pro-actieve aanpak en duidelijke en efficiënte regelgeving wordt als positief ervaren. Het nieuwe beleid wordt als nuttig beschouwd, maar er moet gewaakt worden voor vrijblijvendheid. Concrete beleidsbeslissingen en acties ontbreken, en het havenbeleid moet ruimer worden gezien, uitwerkingen op het gebied van mobiliteit en industrie zijn op dit moment nog vaag.

Belangrijkste actoren Langertermijnvisie:

1. Vlaamse overheid
 - Vlaamse regering (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ))
 - Vlaams parlement
2. Vlaamse Havencommissie
3. Vlaamse Havenvereniging*
4. Havenautoriteiten*

*: Beide zijn tevens vertegenwoordigd in de Vlaamse Havencommissie

Figuur 4.3.1: De belangrijkste actoren van de langertermijnvisie weergegeven.

Naast een langetermijnvisie voor het zeehavenbeleid voor geheel Vlaanderen is men ook bezig met het strategisch plan voor de haven van Antwerpen. Hoewel het in dit stadium moeilijk te beoordelen is of het strategisch plan vergelijkbaar is met het Havenplan 2020, werken ook hier vele partijen (milieuverenigingen, bedrijfsleven (Alfaport Antwerpen)), in verschillende commissies, samen aan de totstandkoming van het plan.

4.4 Slotbeschouwing

Wanneer we het beleid in beide landen met elkaar vergelijken, kunnen we constateren dat er vele actoren invloed proberen uit te oefenen op het ruimtelijk beleid. De belangen lopen uiteen van individuele burgers tot belangenorganisaties als Deltalinqs. Het meest treffend worden actoren van het ruimtelijk beleid weergegeven in de beleidsnota 2000-2004 op het gebied van de ruimtelijke ordening²⁹. Hierin wordt een breed veld geschetst, maar is tevens ruimte open gelaten voor andere actoren. Dit geeft al aan dat er vele actoren betrokken zijn bij het ruimtelijk beleid.

Wanneer we meer focussen op de mobiliteitsnota's en zeehavennota's, worden de groepen actoren specifieker met hun visie op het beleid. Daarbij valt op dat bij het zeehavenbeleid specifieke belangenorganisaties hun visie op het zeehavenbeleid geven, en dat beleidsmakers daarmee ook hun voordeel (kunnen) doen. Goede voorbeelden daarvan zijn het 'level playing field' en het actief inspelen op Europees beleid. In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) is aangegeven dat de overheid mede kennis en informatie zoekt bij andere actoren. In de praktijk blijkt dat de overheid daar ook voordeel uit kan halen. Individuele bedrijven bemoeien zich nauwelijks met het havenbeleid, het zijn meestal gezamenlijke vertegenwoordigingen vanuit het bedrijfsleven die het zeehavenbeleid trachten te beïnvloeden. Daarbij vertegenwoordigen zij niet alleen de directe belanghebbenden, maar treden zij ook op namens andere belangenorganisaties. Welke belangen zij daarbij hebben is kort beschreven in de analyses van Nederland en Vlaanderen.

De Europese Unie is ook een belangrijke speler, niet dat zij direct invloed heeft op het beleid. Maar door wetgeving en bepalingen is het beleid aan bepaalde kaders geboden. In beide landen wordt dan ook gepleit voor een pro-actieve opstelling wanneer er knelpunten ontstaan of dreigen.

²⁹ Uitgegeven door de Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

5. Economische motieven achter het zeehavenbeleid

Dit hoofdstuk zal de beleidstheorie uit 2.1 nader uitwerken. Welke economische motieven gaan er schuil achter het zeehavenbeleid? De reconstructie van de beleidstheorieën, waarin naar economische motieven wordt gekeken, zal worden gedaan door de achtergronden en het waarom-vraagstuk nader in kaart te brengen. Hierna zullen de relaties in het beleid worden onderzocht. Aan de hand van deze relaties zullen de gereconstrueerde theorieën geanalyseerd worden aan de hand van de genoemde criteria uit 2.1.

Eerst zal begonnen worden met het beleid (Nota Ruimte, Mobiliteit, Zeehavens) op nationaal schaalniveau. Op provinciaal niveau worden het provinciale structuurplan en het RR2020 behandeld. Tot slot komen het Havenplan 2020 en beleid van de gemeente Rotterdam aan de orde. 5.2 gaat in op de situatie te Vlaanderen, en zal eerst de structuurplannen behandelen en vervolgens de nota's gericht op de zeehavens. De slotbeschouwing (5.3) vergelijkt het beleid in Nederland en Vlaanderen.

5.1 Economische motieven in het Nederlandse zeehavenbeleid

In het ruimtelijk beleid op nationaal niveau is versterking van de internationale concurrentiepositie één van de vier doelen van de Nota Ruimte. De achtergrond van deze nota is voornamelijk gelegen in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet³⁰. Een ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie maakt hier onderdeel van uit. Waarom het kabinet werk wil maken van de concurrentiepositie van Nederland, staat te lezen in de Nota Ruimte (2006): “De haperende economie van Nederland en de steeds grotere internationale concurrentie, maakt het belangrijk de economische kracht en concurrentiepositie van Nederland te versterken”. Om dit doel te kunnen bereiken, zet de Nota Ruimte in op verschillende middelen: het aanbieden van vestigingslocaties en toegang tot agglomeratievoordelen en netwerken, een goede infrastructuur en betrouwbare bereikbaarheid van de mainports en ontwikkeling van de kenniseconomie. Hiermee moet het aantrekkelijker worden zich in Nederland te vestigen en hier te ondernemen, wat vervolgens bijdraagt aan economische groei. Causale relaties zijn gelegen in het feit dat de concurrentiepositie onder druk staat, met als gevolg dat ingrijpen noodzakelijk is voor economische groei. Maar ook normatieve spelen een rol. Vanuit de politiek geeft kamerlid Van Hijum aan dat het beleid terecht aandacht besteedt aan de (bereikbaarheid van) de mainports. Politieke wensen en visies spelen dus ook een rol in het ruimtelijk beleid.

In 2.1.3 zijn enkele criteria neergelegd om gereconstrueerde beleidstheorieën te evalueren. Enkele begrippen (waaronder mainportregio) worden toegelicht en kort komen enkele (inter)nationale ontwikkelingen aan de orde, waaronder individualisering en stedelijke netwerken, die de ruimtevraag mede beïnvloeden en hoe Nederland hierop moet anticiperen. Cijfermatige onderbouwingen van beleidsdoelen zijn in de nota's zelf relatief weinig terug te vinden. In de nota verwacht men vraag naar havengerelateerde bedrijven, en daarvoor heeft men in de Hoeksche Waard ruimte gereserveerd. Tevens wordt er gepleit voor aanvullend onderzoek, om zo noodzakelijke omvang vast te stellen. De hoofdverbindingssassen vormen volgens de nota de ruggengraat van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. In de Nota Ruimte, maar zeker ook in de Nota Mobiliteit, is duidelijk een relatie tussen infrastructuur en bereikbaarheid (middel) als vestigingsvoorwaarde/randvoorwaarde en het beleidsdoel van bijdragen aan sterke economie groei waarneembaar.

³⁰ Zie ook hoofdstuk 4.

De Nota Zeehavens is in feite een uitwerking van de nota's Ruimte en Mobiliteit. In de laatstgenoemde nota's is het beleidsdoel van het (duurzaam) versterken van de Nederlandse economie aan de orde gekomen. De achtergrond wordt gevormd door het feit dat zeehavens hieraan een bijdrage (kunnen) leveren. Waarom het kabinet in wil zetten op versterking van de economie is eerder genoemd: het verbeteren van de (verzwakte) internationale concurrentiepositie van Nederland.

HOOFDLIJNEN ZEEHAVENBELEID:
• Marktwerking: verbeteren van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven.
• Randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving.
• Capaciteit: instandhouden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei.

Figuur 5.1.1: Hoofddlijnen van het zeehavenbeleid, afgeleid van de Nota Zeehavens.

In de zeehavennota zijn er twee belangrijke middelen om zeehavens bij te laten dragen aan versterking van de economie. Het eerste middel is voornamelijk gelegen op infrastructureel vlak. Het gaat om de (multimodale) bereikbaarheid van havengebieden en het bieden van fysieke ruimte aan bedrijven om zich in/nabij zeehavens te vestigen. Beiden worden gezien als belangrijke vestigingsplaatsfactoren voor bedrijven. Het tweede middel is gelegen in het verbeteren van de marktomstandigheden. Vanuit Nederland wil men inzetten op gelijke voorwaarden (eerlijke concurrentie) voor havens binnen Europa, aangeduid met 'level playing field'. Het gaat om zaken als staatssteun aan havens, liberalisering van havendiensten, overheidsinterventies, innovatie en de vormen³¹ van havenbeheer. Deze middelen moeten, zoals eerder gesteld, bijdragen aan een sterke economie. Het besproken beleidskader is omgezet in indicatoren en ontwikkelingsrichtingen, waarmee het succes van het beleid kan worden gemeten:

NA TE STREVEN AMBITIES UIT DE NOTA ZEEHAVENS:
• de <i>directe toegevoegde waarde en de werkgelegenheid</i> die de bedrijven in de zeehavengebieden genereren, groeien ten minste in hetzelfde tempo als het bruto nationaal product en de nationale werkgelegenheid;
• de <i>indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid</i> die de bedrijven in de zeehavengebieden daar en elders in het land genereren, blijven behouden;
• de Nederlandse <i>marktaandeelen</i> per marktsector in de Hamburg-Le Havre-range blijven op zijn minst gelijk;
• in de zeehavengebieden is <i>nieuwe (havengerelateerde) bedrijvigheid</i> aan het haven- en industrieel complex toegevoegd;
• de groei van <i>private investeringen</i> in zeehavengebieden is minimaal gelijk aan de groei van de nationale investeringen.

Figuur 5.1.2: ambities waarmee de maatschappelijke meerwaarde van zeehavens mee kan worden gemeten, afgeleid van de Nota Zeehavens.

Uit bovenstaande indicatoren blijkt dat investeringen in zeehavens op economisch vlak een bijdrage levert aan het bruto nationaal product en werkgelegenheid, en de genoemde middelen moeten deze bijdrage versterken. Daarnaast tracht men nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. Nieuwe bedrijvigheid zorgt voor werkgelegenheid en deels via belastingen komt er geld binnen bij de Nederlandse overheid. Aan de hand van diverse variabelen, die ook door

³¹ Bijvoorbeeld in de vorm van een NV.



Figuur 5.1.3: De haven van Hamburg.

omliggende landen worden gehanteerd bij het meten van economische aspecten en in het bijzonder de concurrentiepositie, zal men deze indicatoren meten. Overigens kunnen deze indicatoren worden aangevochten. De indirecte toegevoegde waarden en werkgelegenheid wil men behouden, terwijl verwacht mag worden dat bij versterking van de concurrentiepositie ook wordt ingezet op indirecte effecten, die zich richten op specifieke activiteiten die van belang kunnen zijn voor activiteiten in de mainport zelf. Daarnaast zet je mijn inziens ook in op groei van de werkgelegenheid, zeker wanneer je ambities hebt. In hoofdstuk 2 is gewezen op de opkomst van havens in Zuid-Europa. Men richt zich in deze nota specifiek op de Hamburg-Le Havre-range, terwijl mijn inziens een stijging van het marktaandeel binnen deze range weinig waarde heeft wanneer deze range veel terrein verliest aan havens buiten deze range. En een snelle vergunningverlening kan ook bijdragen aan verbetering van de concurrentiepositie, maar is niet als indicator meegenomen.

Naast middelen gaat het dus tegelijkertijd om een causale relatie; door een ongelijk speelveld worden de Nederlandse havens benadeeld. Uitgangspunt is gelijkwaardige concurrentievoorwaarden voor de omliggende havens. Bij een concurrentienadeel kan een deel van de bedrijvigheid zich elders vestigen, waardoor Nederland inkomsten mis loopt. Maar het is tevens een politieke wens (normatieve relatie) om te streven naar een gelijk speelveld binnen Europa. Een andere belangrijke normatieve relatie binnen het beleid is de prioritering van Rotterdam. Het beleid geeft nadrukkelijk de voorkeur aan investeringen waarin het nationale belang voorop staat. Investeringen in Rotterdam gaan dus voor op investeringen in andere havengebieden.



Figuur 5.1.4: Noordzeekanaalgebied. Bij een gelijkwaardig rendement krijgen investeringen in Rotterdam de voorkeur boven andere havens in het zeehavenbeleid.

Tot slot wordt bij de huidige beleidskoers gesteld dat beleidsdoelen gerealiseerd dienen te worden binnen randvoorwaarden van veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving.

Bij de evaluatie van de gereconstrueerde beleidstheorieën in de nota's Ruimte en Mobiliteit is gesteld dat de onderbouwing (begrippen, informatiegehalte, onderzoeken) beperkt zijn. In de Nota Zeehavens zijn de achterliggende begrippen en ontwikkelingen van het beleid veel nadrukkelijker gepositioneerd. Maar hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de Nota Zeehavens beide nota's nader uitwerkt. Op het gebied van zeehavens mag de Nota Mobiliteit dan beperkt zijn met de onderbouwing van het zeehavenbeleid, wel is bijvoorbeeld uiteengezet hoe men tot betrouwbare reistijden wil komen. In de Nota Zeehavens is de economische betekenis van zeehavens voor Nederland (cijfermatig) uiteengezet. Belangrijke aspecten die daarbij worden benoemd zijn de werkgelegenheid die havens genereren en de bijdrage aan het nationale inkomen. Goede vestigingsplaatsfactoren (middelen) als bereikbaarheid dragen bij aan groei van werkgelegenheid en bedrijvigheid. De zeehavens zijn in een landsbreed perspectief geplaatst. De zeehavens hebben mede vanwege de gunstige ligging bedrijven aan zich weten te binden. Maar er is niet alleen aandacht voor bedrijven gevestigd in de zeehavengebieden zelf. Naast clusters wordt ook de indirecte invloed van zeehavens besproken. Zo wordt er gewezen op het belang van toeleveranciers en het belang van andere faciliteiten.

Naast aandacht voor het belang van havens op nationaal niveau, is er tevens ruimschoots aandacht voor (achtergrond)ontwikkelingen op internationaal vlak. Er wordt ingegaan op concurrentieverhoudingen (keuzen van bedrijven voor een specifieke locatie), regelgeving en financiering vanuit overheden³², marktwerking (liberalisering) en investeringen in andere Europese zeehavens. De gedachte is dat eerlijke concurrentie tussen zeehavens alleen kan plaatsvinden wanneer er sprake is van gelijkwaardige spelregels tussen landen. Naast ontwikkelingen (trends) die overheden nog enigszins kunnen beïnvloeden, is er ook ruimschoots aandacht voor ontwikkelingen die overheden minder kunnen sturen. Naast de al

³² In de Nota Zeehavens aangeduid als level playing field.

eerder genoemde trend van liberalisering gaat het voornamelijk om globalisering, de opkomst van nieuwe economieën, verdere groei van het containervervoer, schaalvergroting in de scheepvaartsector³³ en het loskoppelen van assemblage en consumptie. De opkomst van nieuwe goederenstromen wordt ook benadrukt. Met de gegevens die in Nota Zeehavens worden aangeboden, zijn de gedachten van het beleid veel inzichtelijker. Een aantal indicatoren is van belang om te meten of het beleid succesvol is geweest. Ook al is de keuze voor dergelijke indicatoren aan te vechten, het verduidelijkt wel de richting van het beleid. De havens leveren een belangrijke bijdrage aan de BV Nederland en in de visie van het kabinet zijn de havens ook van belang om in de toekomst een krachtige economie te realiseren. Veel ontwikkelingen vragen inderdaad om een anticiperende overheid. Maar een keuze om Rotterdam een voorrangspostie te geven, zelfs al valt een investering elders iets gunstiger uit, is duidelijk normatief. Het gaat hier om een politieke keuze welke gebieden prioriteit krijgen.

In de Nota Ruimte maken de mainports deel uit van een economisch pakket. Op provinciaal niveau (Zuid-Holland) maakt Rotterdam deel uit van de metropool Randstad en de Rijn-Schelde Delta. Binnen de Randstad wil de provincie de kernkwaliteiten (waaronder Rotterdam) van de netwerkstad Zuidvleugel verder benutten. Het gaat om de concurrentiekracht van de regio als geheel.

De achtergrond is gelegen in ontwikkelingen van relaties en netwerken tot (grensoverschrijdende) regio's. Daardoor zal de provincie verbonden worden met dergelijke schaalniveaus. Nieuwe beleidsplannen zijn nodig om aan te sluiten bij deze dynamiek (processen) en om een krachtige economische structuur te bewerkstelligen en potenties te benutten. Middelen die worden ingezet om de doelen te bereiken komen overeen met de eerder besproken nota's. Een goede (multimodale) bereikbaarheid, creëren van ruimte voor nieuwe activiteiten, kennisclusters en afstemming op andere activiteiten zijn middelen om in het beleid de positie van mainport Rotterdam te versterken. Oorzaak van de laatste relatie is gelegen in een teruglopende economische waarde van bedrijventerreinen, waardoor verouderde haven- en industrieterreinen zijn ontstaan. Toch zijn deze locaties waardevol voor woningbouw. Echter, de aanwezige bedrijvigheid in de omgeving vraagt om een zorgvuldige aanpak.

Qua onderbouwing scoort het RR2020 goed. In feite is het RR2020 een uitwerking van de provinciale structuurvisie Begrippen, processen als grensoverschrijdende regio's en cijfermatige onderbouwing zijn in het RR2020 uitgebreid uiteen gezet. In hoofdstuk 7 zal nader worden ingegaan op grensoverschrijdende regio's.

Het Havenplan 2020 heeft veel overeenkomsten met de Nota Zeehavens. Belangrijkste overeenkomst is de bijdrage aan het versterken van de internationale concurrentiepositie. Het havenplan verschilt duidelijk op twee punten: de Nota Zeehavens stelt duidelijke randvoorwaarden aan economische ontwikkelingen; het havenplan tracht meer de balans te zoeken met andere activiteiten in de regio en deze mogelijk te combineren. Een tweede verschil is de bijdrage aan de regionale economische structuur, echter logisch gezien het feit dat het plan zich richt op Rotterdam. In onderstaande tabel staat de doelstelling van het havenplan weergegeven.

Driedelige doelstelling toekomst Rotterdamse Haven:
1. Versterken van de internationale concurrentiepositie van het haven- en industriecomplex;
2. Bijdragen aan de versterking van de economische structuur van stad en regio;
3. Bijdragen aan een betere ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefmilieu van de regio.

³³ En tevens de gehele transportsector en logistieke sector.

Tabel 5.1.5: de driedelige doelstelling volgens de gemeente Rotterdam; afgeleid van het Havenplan 2020.

De achtergronden van het beleid in het havenplan zijn terug te leiden op economische ontwikkelingen en de economische structuur en ruimtelijke ontwikkelingen in de regio. Om in te spelen op ontwikkelingen en deze mogelijk te maken en de positie van Rotterdam te versterken, is het havenplan opgesteld. Het beleid tracht men onder meer met de middelen bereikbaarheid (infrastructuur), ruimte, 'level playing field' en innovatie vorm te geven. Kortom, er wordt gestreefd naar goede en hoogwaardige faciliteiten in de haven. Deze middelen zijn bij de nationale nota's reeds geanalyseerd. Naast genoemde middelen richt het havenplan zich specifiek op het bieden van kwaliteit bij voorzieningen (infrastructuur) en een veelzijdige economische structuur. Het doel is de haven minder kwetsbaar te maken door de diversiteit in de haven te vergroten, om zo bij te dragen aan een gezonde economische structuur voor de regio. Verder speelt de (regionale) werkgelegenheid een rol. Om er voor te zorgen dat de haven een bron van werk en inkomen blijft, is fysieke ruimte een belangrijk onderwerp. Veel ruimte is er op dit moment niet meer beschikbaar, waardoor ondernemingen uitwijken naar andere havens. Hierdoor loopt Rotterdam dus werkgelegenheid én inkomsten mis, maar verzwakt ook nog eens de concurrentiepositie. Het beleid is nader uitgewerkt aan de hand van een zestal streefbeelden. Maar niet elk beleidsdoel is even exact omschreven. Zo ontbreken cijfers bij het bereiken van een duurzamer transport. Aan de ene zijde te verwachten, daar de uitvoering van het havenplan is ondergebracht bij andere planfiguren, als het RR2020. Aan de andere zijde is het ook logisch om in te spelen op ontwikkelingen. Zo wordt er in het havenplan nog gesproken over de invoering van 80 km/h zones, terwijl recentelijk na de uitbreiding van dergelijke zones is gebleken dat dit niet overal tot positieve resultaten leidt. Een opmerkelijk verschil is het aandeel in de Hamburg-Le Havre-range; daar waar de Nota Zeehavens nog uitgaat van behoud van het huidige marktaandeel in deze range, streeft het havenplan naar het niveau van 1992, waarin het aandeel in deze range 44% betrof, tegen 38% in 2003.

De onderbouwing van de beleidstheorieën in het havenplan is goed te noemen. Begrippen en ontwikkelingen als globalisering, veiligheid, invloed vanuit Brussel en het rijksbeleid worden geschetst en aan de hand van (mogelijke) gevolgen voor Rotterdam weergegeven. Verder wordt er stil gestaan bij de huidige en toekomstige economische betekenis van Rotterdam op landelijk en regionaal niveau, aan de hand van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Dit is mede gebaseerd op onderzoeken en verkenningen, die vervolgens zijn vertaald in het havenplan. Natalie Backx, betrokken bij het Havenplan 2020, gaf aan dat er daarnaast met deskundigen op diverse aspecten spelend binnen een haven is gesproken en hebben gefungeerd als perspectief voor het beleid. Onder andere zijn daarbij overslagvolumes, transportontwikkelingen en de Rijn-Scheldedelta aan de orde gekomen.

Het Havenplan is een plan dat de gemeente met meerdere partijen heeft opgesteld en door de gemeenteraad is goedgekeurd. In een ander strategisch document van de gemeente Rotterdam, Rotterdam Gateway to Europe, de koers na 2030, beschrijft Rotterdam de koers op ruimtelijk en economisch gebied. De haven is belangrijk binnen het economische beleid. Het beleid levert geen nieuwe inzichten op, maar sluit aan bij de eerder besproken beleidsdoelen.

5.2 Economische motieven in het Vlaamse zeehavenbeleid

In Vlaanderen kennen de drie³⁴ ruimtelijke plannen, kort genoemd in hoofdstuk 3, dezelfde opbouw. Daar de structuurplannen op Vlaams, provinciaal en stedelijk niveau nauw op elkaar aansluiten, zullen deze gezamenlijk geanalyseerd worden. Het eerste gedeelte van de

³⁴ Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen (provincie) en Antwerpen Ontwerpen (het ontwerp Strategisch Ruimtelijk Structuurplan van de stad Antwerpen).

planfiguren omvat een informatief gedeelte, het tweede gedeelte omvat het richtinggevende deel, waarin het ruimtelijke beleid, gewenste visies en ontwikkelingen nader zijn weergegeven. Het derde deel bevat de bindende uitspraken. In het informatieve gedeelte vinden we de betekenis van de zeehavens voor de Vlaamse economie terug. De betekenis van sectoren en activiteiten (waaronder de industrie) worden cijfermatig uiteengezet, onder meer in termen van werkgelegenheid, maar ook het goederenvervoer krijgt bijvoorbeeld aandacht. Naast beschrijvingen, toelichtingen, verklaringen en mogelijke prognoses op de cijfers komen ook trends, kansen en bedreigingen aan de orde. Er is aandacht voor het ontstaan van netwerken én wat de gevolgen en kansen voor Antwerpen kunnen zijn. Zo komen de voordelen van de landinwaartse ligging van Antwerpse haven in *Antwerpen Ontwerpen* aan de orde, welk volgens het plan heeft geleid tot een grote *handling room*.

Eigenlijk starten deze Vlaamse nota's met onderbouwing van het beleid. In de richtinggevende gedeeltes vinden we het beleid en beleidsuitspraken terug. In het RSV gaat één van de vier basisdoelstellingen in op zeehavens, in het RSV als poorten aangeduid. Vlaanderen wil activiteiten, die deel uitmaken van de bestaande economische structuur, concentreren. De poorten zelf worden als motor gezien (in internationale context) voor economische ontwikkeling te Vlaanderen. Hoofdstuk 7 zal nader ingaan op de zeehavens in internationaal perspectief. De zeehavens dragen net als in het Nederlandse beleid bij aan de economie. Deze achtergrond is duidelijk ingegeven door economische motieven (werkgelegenheid, inkomsten). Relaties zijn gelegen in doelen, met daarbij middelen (multimodale bereikbaarheid, ruimte voor nieuwe bedrijvigheid); Antwerpen Ontwerpen gaat nader in op de kenniseconomie en het RSV gaat nog kort in op regelgeving en een causale relatie tussen een lichte terugloop bij bepaalde sectoren en de aandacht daarvoor. In normatieve relaties zijn wensen neergelegd in het beleidsdocument zelf om Antwerpen een sterke positie in te laten nemen, om zo binnen een groter netwerk de concurrentie aan te gaan. Eigenlijk tracht men de beleidsdoelen in Vlaanderen te bereiken door het creëren van goede randvoorwaarden, zodat verdere ontwikkeling van de zeehavens daadwerkelijk mogelijk wordt. Behoud en uitbreiding van de zeehavens vanwege hun positie en betekenis voor de Vlaamse economie klinkt dan ook duidelijk door in het beleid.

Veel van de beleidsonderbouwing is in de nota's aan de orde gekomen in het informatieve gedeelte. In het richtinggevende gedeelte worden de geformuleerde beleidsvoornemens nader onderbouwd. Ontwikkelingen als het ontstaan van netwerken en megasteden worden nader uitgewerkt, waarbij ook wordt verwezen naar andere documenten, zoals de Tweede Benelux Structuurschets. Verder bevatten de teksten prognoses en verwijzingen naar de bronnen van de cijfermatige onderbouwing. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse nota, waarin met uitzondering van de Nota Zeehavens verwijzingen naar onderzoeken beperkt zijn. Naast informatie en uiteenzetting van ontwikkelingen worden in de nota begrippen toegelicht, waarbij het RSV ook begrippen als bereikbaarheid, hubs, poorten en zeehavens behandelt. De theorie uit het beleid is dus te weerleggen.

Het Mobiliteitsplan Vlaanderen, dat zich momenteel nog in de ontwerpfase³⁵ bevindt, spreekt zich niet uit over zeehavens (poorten). In de beleidsvoornemens is aangegeven dat voor de zeehavens aparte, strategische nota's zullen verschijnen. Het enige onderdeel wat specifiek betrekking heeft op de zeehavens (poorten) is de bereikbaarheid als doelstelling, wat onderdeel uitmaakt van de pijler economische ontwikkeling. Verder zal het mobiliteitsplan dan ook niet in de analyse worden gehanteerd.

Hoewel een visie voor de lange termijn op het zeehavenbeleid nog definitief moet worden vastgesteld, is uit een aantal reeds verschenen documenten (ontwerpen, reacties op de

³⁵ De meest actuele versie betreffen de beleidsvoornemens uit 2003.

ontwerpen, politieke uitspraken en presentaties) de koers van het zeehavenbeleid af te leiden. Carine de Kerpel, werkzaam bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, gaf daarbij aantal dat de langetermijnvisie voor het Vlaams zeehavenbeleid nagenoeg is afgerond; en dat er nog volop wordt gewerkt aan een strategisch plan voor de Antwerpse haven. Eerst zal de lange termijnvisie op Vlaams niveau aan de orde komen, waarop het strategisch plan aansluit. De achtergrond van het nieuwe Vlaamse havenbeleid is gelegen in economische motieven; de havens worden beschouwd als peiler van de Vlaamse economie. Deze achtergrond komt echter vaker naar voren. In 1997 verscheen een sterkte/zwakteanalyse van de Vlaamse havens en het Vlaamse zeehavenbeleid. Deze analyse is mede uitgevoerd om te komen tot een duidelijke beleidsvisie. Hierin worden de Vlaamse zeehavens beschouwd ‘als bouwstenen van een duurzame economische groei en motor van de belangrijkste commerciële en industriële centra in Vlaanderen’ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). De Vlaamse regeerakkoorden uit 1999 en 2004 bevestigen in feite het beeld vanuit de eerder genoemde analyse. Het regeerakkoord uit 2004 benadrukt zelfs meer dan het akkoord uit 1999 de economische zijde van de zeehavens. De poorten maken deel uit van het economische pakket. In de Beleidsnota Openbare Werken wordt naast het economisch belang voor Vlaanderen ook de internationale context aangehaald, waarbij de concurrentie met andere havens ook aan de orde komt. Tot slot wil ik wijzen op uitspraken van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. Diverse malen benadrukt hij het economisch belang van de zeehavens voor Vlaanderen. Naast nadruk op het economische belang wordt ook gewezen op een lichte teruggang van werkgelegenheid in bepaalde sectoren. Het waarom-vraagstuk kent tevens duidelijke economische motieven. De zeehavens zijn van belang voor de Vlaamse economie en met het nieuwe beleid wil men de positie en slagvaardigheid van de Vlaamse zeehavens verbeteren. Tevens richt de nadruk zich op behoud van positie binnen de (veranderende) internationale context. Trends, ook op Europees vlak, en ontwikkelingen zijn aanleiding voor een heroriëntatie. Maar ook het maatschappelijk draagvlak speelt een belangrijke rol.

ANKERTHEMA'S VOOR HET VLAAMSE ZEEHAVENBELEID:
• Interne werking van het overheidsbeleid ten aanzien van de zeehavens optimaliseren
• Pro-actief inspelen op Europees beleid
• Inspelen op synergie tussen zeehavens en logistiek
• Zeehavens inschakelen in verduurzaming industrie en transport
• Zeehavens inschakelen in kenniseconomie

Figuur 5.2.1: Ankerthema's (hoofdpijnen) uit het zeehavenbeleid, afgeleid van de ontwerpvisie.

In het kort is het zeehavenbeleid samen te vatten; zeehavens krijgen de ruimte zich verder te ontwikkelen, binnen kaders van ecologie en maatschappij. Bij de achtergronden van het beleid is eerder al duidelijk geworden dat de beleidsdoelen, die hieronder worden besproken, duidelijk een normatieve insteek bevatten; het gaat deels om politieke wensen en doelen. Daarnaast zijn er vele finale relaties aan te treffen, in termen van doelen en middelen. Om bij te dragen aan de economie, worden middelen ingezet als betere regelgeving en informatievoorziening vanuit de overheid, infrastructuur (multimodale bereikbaarheid, in het bijzonder ook de nautische toegangen), actieve opstelling richting Europa, het vaststellen van zones en locaties waar diverse activiteiten kunnen plaatsvinden, verduurzaming van transport en industriële activiteiten en het inschakelen van de kenniseconomie.

Causale relaties zijn voornamelijk aan te treffen binnen de internationale context. Individuele havens zullen aan betekenis verliezen en rederijen zullen vooral op zoek gaan naar complete havengebieden. Om deze ontwikkeling het hoofd te bieden zet de Vlaamse overheid onder

meer in op samenwerking tussen havens en integrale logistieke ketens, om zo mee te kunnen blijven spelen op het internationale speelveld. Dit standpunt is overigens opmerkelijk, daar in het beleid een voorzichtige aanzet tot samenwerking wordt gegeven, ingegeven door ontwikkelingen en wensen vanuit de markt.

Net als in het Nederlandse beleid (Nota Zeehavens) richt Vlaanderen in het beleid zich voornamelijk op dezelfde doelen. Ook in de onderbouwing zijn veel overeenkomsten aan te treffen. Er is aandacht voor veranderingen in productieprocessen, Europese regelgeving en veranderingen als schaalvergroting en containersering. Kortom, ook in Vlaanderen is er ruimschoots aandacht voor dynamiek in de scheepvaartsector.

Eerder is gesteld dat de plannen nog hun definitieve vorm moeten krijgen. Begrippen, aanvullende informatie en verwijzingen en delen van onderzoeken zijn ruimschoots aanwezig, waardoor het zeehavenbeleid te weerleggen is.

In Antwerpen wordt momenteel gewerkt aan een strategisch plan. De achtergronden en het waarom-vraagstuk komen nagenoeg overeen met het vaststellen van een lange termijnvisie op Vlaams niveau. Carine de Kerpel benadrukt dat één van de doelen van het strategisch plan is het zeehavengebied ruimtelijk af te bakenen. Deze afbakening geeft tevens uitvoering aan het RSV.

De doelstellingen van het ontwerp-strategisch plan komen overeen met het Vlaamse niveau. Economische ontwikkeling moet kunnen plaatsvinden met respect voor twee andere sectoren (leefbaarheid en natuur). De hoofddoelstelling is een verdere ontwikkeling van de maritieme, industriële, logistieke en distributieve functie. De internationale context en duurzaam transport komen ook in Antwerpen aan de orde.

De relaties komen grotendeels overeen met de langetermijnvisie, alleen is er meer aandacht voor de uitwerking op lokaal schaalniveau. Multimodale en maritieme bereikbaarheid, ruimte voor functies en het werken aan duurzamer transport keren terug. Ook op het gebied van beleidsonderbouwing kunnen we teruggrijpen op de langetermijnvisie van het Vlaams zeehavenbeleid.

5.3 Slotbeschouwing

In zowel Nederland als Vlaanderen neemt economische vooruitgang als doel een prominente plaats in binnen het (ruimtelijk) beleid. Daarbij wordt zowel in Nederland als te Vlaanderen gewezen op ontwikkelingen in omliggende gebieden, die de ontwikkelingen binnen de eigen landsgrenzen mogelijk kunnen bedreigen. Bij het bereiken van de beleidsdoelen (bijdrage aan de nationale economie, verbetering internationale concurrentiepositie) zijn dezelfde middelen zoals bereikbaarheid en ruimte, terug te vinden.

In hoofdstuk 2 is aan de hand van Leeuw (1993) uitgelegd dat de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt niet altijd rechtstreeks terug te vinden is. Maar wanneer we het beleid analyseren, zien we dat zowel in Nederland als te Vlaanderen voornamelijk in wordt gezet op de gedachte van het bieden van goede randvoorwaarden. Het huidige beleid van de overheid zit eigenlijk tussen de twee theorieën uit 2.3.1 in. Om de economie te versterken tracht aan de ene zijde de overheid de ruimtelijke context te beïnvloeden. Echter, aan de andere zijde tracht de overheid ook in te spelen op ontwikkelingen vanuit het bedrijfsleven en probeert men ondernemingen binnen gestelde randvoorwaarden de ruimte te bieden. Infrastructuur als randvoorwaarde speelt hierin nog altijd een belangrijke rol, zoals ook al in de Vierde Nota te lezen was.

Echter, naast infrastructuur en het bieden van ruimte komen tegenwoordig ook innovatie en netwerken terug in het beleid. De gedachte van netwerken vinden we pas recent terug in het beleid, maar de verwachting is dat gebieden steeds meer met elkaar verweven zullen raken. In

het beleid spreekt men zich nog niet expliciet voor een verregaande samenwerking uit, maar er worden wel (voorzichtige) aanzetten gegeven voor samenwerking. Ook de betekenis van kennis (en kennisinstellingen) voor een haven worden genoemd. In de ontwerpvisie van het Vlaamse zeehavenbeleid wordt het nieuwe beleid in beide landen het best samengevat. Naast een economische focus (aanleg terreinen, (maritieme) ontsluiting) dienen tevens de geografische scope en andere beleidsterreinen nadrukkelijker mee te worden genomen. Opvallend is dat de stad Antwerpen als enige aandacht besteedt aan imago als belangrijk voorwaarde om aantrekkelijk te zijn als vestigingslocatie.

Wat opvalt in de beleidsnota's, is dat de concurrentiepositie duidelijk is uitgewerkt. De concurrentiepositie en het verbeteren daarvan loopt als een rode draad door de nota's. Er wordt ook aangegeven dat dit in termen van bedrijvigheid en werkgelegenheid van belang is voor de nationale economie, en dat daardoor goede vestigingscondities noodzakelijk zijn. Echter, daaraan concreet gekoppelde beleidsdoelen, duidelijk weergegeven in cijfers, ontbreken. De Nota Zeehavens en het Havenplan 2020 hebben bepaalde beleidsdoelen wel nader omschreven, maar niet alle doelen. Sommige doelen kunnen en moeten duidelijk nog worden ingevuld. Voor de Vlaamse beleidsnota's is het afwachten of in de definitieve versies heldere targets worden opgenomen.

Wanneer we de beleidsgedachten samenvatten, worden theorieën niet expliciet genoemd, maar als het beleid goed wordt gelezen, zijn er wel degelijk theoretische gedachten in het beleid terug te vinden. Naast infrastructuur en het bieden van ruimte is de scope langzaam verbreed naar meer middelen om de doelen van het beleid te bereiken. Innovatie en samenwerking (om zo gezamenlijk de concurrentie aan te gaan met andere gebieden) keren tegenwoordig terug in het beleid.

Naast een theoretische onderbouwing wordt de betekenis van de zeehavens ook met cijfermatig onderzoek ondersteund. In Nederland vinden we dit voornamelijk terug in de Nota Zeehavens. Een voordeel van Vlaanderen ten opzichte van Nederland is de cijfermatige onderbouwing en bronvermelding in de ruimtelijke nota's. Hiermee is direct te herleiden met welke cijfers/onderzoeken het beleid onderbouwd wordt. De betekenis voor de economie is komt in zowel Nederland als Vlaanderen naar voren. Zeehavens dragen dus bij aan de economie van het land, en om de positie van zeehavens te behouden en uit te breiden worden randvoorwaarden genoemd waardoor havens zich in de toekomst kunnen ontwikkelen.

Dit wil overigens niet zeggen dat het beleid in Nederland niet (cijfermatig) onderbouwd wordt. Zo is naast de Nota Zeehavens ook nog een document met achtergronden verschenen, waarmee het beleid in de nota zelf wordt onderbouwd. En bij het Havenplan 2020 is bijvoorbeeld voorafgaande ook een document met achtergrondontwikkelingen verschenen.

6. Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit in het zeehavenbeleid

In de voorgaande hoofdstuk (5) zijn de economische motieven achter het zeehavenbeleid geanalyseerd aan de hand van de beleidstheorie. Dit hoofdstuk richt zich op de vraag of er in het beleid aandacht is voor duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Kortom, wat zijn de belangrijkste motieven achter het zeehavenbeleid aan de hand van bovengenoemde aspecten.

Aan de hand van de beleidstheorie uit hoofdstuk 2 is dit hoofdstuk opgezet. Eerst worden achtergronden en het waarom-vraagstuk nader uiteengezet. Vervolgens worden de relaties (causale, finale en normatieve relaties) neergezet. Nadat de beleidstheorieën zijn gereconstrueerd worden deze kort geëvalueerd aan de hand van criteria, genoemd in 2.1. De opzet van dit hoofdstuk is grotendeels hetzelfde als hoofdstuk 5. Eerst zal Nederland aan de orde komen, waar de analyse begint met het nationale niveau (Nota Ruimte, Mobiliteit, Zeehavens) en vervolgens lagere schaalniveaus aan de orde komen. In de 6.2 komt Vlaanderen (eerst de structuurplannen en vervolgens de zeehavennota's) aan de orde en hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

6.1 Nederland

In dit gedeelte komen eerst op nationaal niveau de Nota's Ruimte en Mobiliteit aan de orde, waarna nader op het zeehavenbeleid zal worden ingegaan aan de hand van Nota Zeehavens. De achtergronden van de Nota Ruimte zijn reeds aan de orde gekomen in hoofdstuk 5 en zijn grotendeels terug te voeren op het hoofdlijnenakkoord. In de sturingsfilosofie en de ruimtelijke visie van de Nota Ruimte is het hoofdlijnenakkoord nader uitgewerkt. In het hoofddoel van de nota wordt onder meer gesproken over *om op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrugnende functies en de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten*. Daarnaast staat in de nota *ruimte voor ontwikkeling* en het motto *decentraal wat kan, centraal wat moet* centraal. De nota wil gebiedsgerichte, integrale ontwikkelingen stimuleren waarbij alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift naar ontwikkelingsplanologie, en naar *ruimte voor ontwikkeling*. Ook veiligheid krijgt aandacht en daarnaast geldt er voor geheel Nederland een generieke ondergrens, de zogenaamde basiskwaliteit.

Het waarom van een efficiënte en duurzame aanpak is volgens de Nota Ruimte gelegen in het beperkte oppervlak dat in Nederland ter beschikking staat. Verder is duurzaamheid volgens de nota van belang voor de lange termijn en sluit tevens aan bij internationale en Europese overeenkomsten. De Nota Ruimte refereert daarbij aan internationale overeenkomsten. Op Europees niveau dient Nederland richtlijnen en bepalingen vanuit de EU over te nemen en te vertalen in nationaal beleid en regelgeving. Daarbij was in hoofdstuk 5 te lezen dat zowel Nederland als Vlaanderen kiezen voor een pro-actieve aanpak richting Europa. Recentelijk is met het dossier luchtkwaliteit nog gebleken dat Europese bepalingen projecten behoorlijk dwars kunnen zitten en daardoor is een andere opstelling richting Europa noodzakelijk. Naast verplichtingen vanuit de EU heeft Nederland andere internationale overeenkomsten ondertekend en verplichten Nederland tot het naleven daarvan. De gebiedsgerichte aanpak wil men voornamelijk stimuleren. Het kabinet kiest ervoor ontwikkeling mogelijk te maken en projecten in samenhang met andere partijen uit te voeren (om zo de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren), en geeft lagere overheden meer ruimte (beleidsvrijheid). Deze keuze is met name een politieke keuze en sluit meer aan bij het liberale gedachtegoed. Maar ook een steeds complexere maatschappij met meerdere actoren vragen om een andere aanpak.

In hoofdstuk 5 is gebleken dat de Rotterdamse haven onderdeel uit maakt van zowel de Randstad³⁶ als de Zuidvleugel. Ook in de uitwerkingen voor deze gebieden neemt Rotterdam een prominente plaats in. In datzelfde hoofdstuk is geconcludeerd dat het kabinet de concurrentiekracht van de zeehavens wil verbeteren en groei mogelijk wil maken, binnen de randvoorwaarden leefbaarheid en veiligheid. Bij de Rotterdamse haven worden de besluiten uit de PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam benadrukt. Naast ruimte voor (nieuwe) havenactiviteiten is er ook aandacht voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. In de Nota Mobiliteit vinden we dezelfde achtergrond uit de Nota Ruimte terug. De ruimtelijke strategie moet leiden tot *een sterke economie, een veilige samenleving, een goed leefmilieu en een aantrekkelijk land*. In deze nota wordt ervoor gekozen de mobiliteitsgroei in goede banen te leiden, daar welvaart volgens de nota meer omvat dan alleen economische groei; veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving worden daartoe ook gerekend. Maar wie de gehele Nota Mobiliteit goed leest, moet toch constateren dat economische groei voornamelijk de boventoon³⁷ voert. In 5.1 is benadrukt dat dit een politieke keuze is. De SER³⁸ ondersteunt in adviezen op de beide nota's de ingezette koers van het kabinet op hoofdlijnen. Het kabinet wil de internationale concurrentiepositie verbeteren binnen bepaalde randvoorwaarden³⁹. De SER kan zich vinden in verbetering van die concurrentiepositie, maar volgens de SER moeten deze wel goed worden ingevuld. Deze randvoorwaarden mogen hun geloofwaardigheid niet verliezen.

De onderbouwing op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit wordt in de Nota Ruimte beperkt ondersteund met begrippen en onderzoek. Echter, het beleid wordt in de Nota Mobiliteit en de nog te bespreken Nota Zeehavens nader uiteengezet. De Nota Mobiliteit bevat nadere aanvullende informatie, uitleg van begrippen en onderbouwing met (en verwijzingen naar) onderzoek, mede met kaartbeelden toegelicht, waarmee de gereconstrueerde theorieën kunnen worden weerlegd.

Eén van de drie hoofdlijnen uit de Nota Zeehavens omvat randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. De nota werkt de Nota Mobiliteit nader uit en daarom sluit de bovengenoemde achtergrond en het waarom-vraagstuk aan op deze nota. Eerder is in 5.1 de waarom-vraag beantwoordt in het licht van de economische betekenis. Verder wordt er een nieuwe nota uitgebracht om aan te sluiten bij maatschappelijke kaders. De samenleving stelt eisen; enerzijds wenst de samenleving producten, welke aangevoerd, gefabriceerd en/of verder vervoerd moeten worden, anderzijds stelt de maatschappij eisen aan de leefomgeving. De Nota Zeehavens stelt dat het aan overheden is een goede balans te vinden tussen economie en een goede leefomgeving. De nota stelt verder dat havengebieden nabij grootstedelijk gebied liggen en daardoor concurreren zij met andere functies om de ruimte. In gebieden als de Randstad zijn dan ook keuzen tussen bestemming en gebruik van ruimte niet te vermijden. Om bij te dragen aan een goede leefomgeving is ook aandacht voor veiligheid (transport) van belang. Door wereldwijde ontwikkelingen is veiligheid tegenwoordig een belangrijk thema.

Op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit is het beleid samen te vatten in randvoorwaarden; kaders waarbinnen havens en de daar gevestigde bedrijven kunnen opereren. Om het beleidsdoel te bereiken hebben de relaties voornamelijk een doel-middel karakter. Ook hier wordt gestreefd naar het al eerder genoemde 'level playing field'. Ook op het gebied van natuurbescherming, milieu en veiligheid wordt gestreefd naar dezelfde

³⁶ Voor Randstad mag hier ook Randstadeconomie worden gelezen; het gaat hier om de concurrentiepositie van de Randstad als geheel.

³⁷ Zo wordt bereikbaarheid als belangrijke vestigingsfactor beschouwt.

³⁸ Sociaal Economische Raad.

³⁹ Deze randvoorwaarden worden ook weer genoemd bij de verdere ontwikkeling van mainport Rotterdam.

concurrentievoorwaarden voor landen. Kortom, het beleid richt zich op gelijkwaardige implementatie en eenduidige handhaving (toezicht) van internationale regels en bepalingen. Een ander middel is een betere, internationale, afstemming van belangen van milieu en economie. Verkeer en Waterstaat wil meer anticiperen op uitwerking op economisch vlak en meer de balans zoeken tussen economie en milieu. Ook hier wordt aansluiting gezocht op internationaal vlak: kennis en ervaringen kunnen worden uitgewisseld, en regelgeving en toezicht moeten binnen internationaal kader bereikt worden. Verder tracht men bepaalde gebieden te vrijwaren van activiteiten, tenzij er grote belangen gelden ('nee, tenzij' principe). Wanneer gebieden toch gebruikt worden, moet schade zo veel mogelijk beperkt blijven en zo nodig worden gecompenseerd. De Vogel- en Habitatrichtlijn speelt hierbij een belangrijke rol. Men tracht knelpunten omtrent deze richtlijn weg te nemen en bij een Europese evaluatie mee te laten wegen. Voor het bedrijfsleven zal worden gekeken hoe er beter met deze richtlijn om kan worden gegaan. Hierbij zullen ook kennis en ervaringen in internationaal verband worden uitgewisseld. Op veiligheidsgebied wordt gestreefd naar goede infrastructuur en adequate regelgeving. Om de veiligheid te verbeteren, wil de overheid het transport van gevaarlijke stoffen terugdringen en het overige transport in goede banen leiden. Verder wordt gestreefd naar duidelijke voorschriften en innovatie op veiligheidsgebied. Ook hierbij acht de overheid internationale afstemming van belang.

Maar bovengenoemde relaties zijn in de nota min of meer als middelen gepresenteerd om doelstellingen te bereiken. Maar in feite speelt op de achtergrond een duidelijke oorzaak-gevolg relatie weer bij de vier middelen. Wanneer Nederland strengere normen hanteert ten opzichte van omringende landen, gaat dit ten koste van onze concurrentiepositie. Om dit te voorkomen is een gelijkwaardig speelveld van belang. Daarom zijn de vier genoemde middelen eigenlijk samen te vatten tot één middel. Regelgeving op milieugebied is prima, maar mag economische activiteiten niet in de weg zitten en onze concurrentiepositie verslechteren, waardoor internationale afstemming vereist is. Daarnaast zijn het ook voornamelijk normatieve relaties. De VVD is daar bij de behandeling van de Nota Zeehavens duidelijk in geweest. Speerpunt in het beleid zou een eerlijk speelveld moeten zijn, waardoor er geen sprake meer is van een concurrentienadeel voor Nederlandse havens.

RANDVOORWAARDEN IN DE NOTA ZEEHAVENS:
1. Bevordering van het 'level playing field'
2. Internationale afstemming van belangen milieu en economie
3. Goede afspraken omtrent natuurbescherming
4. Veiligheid en beveiliging versterken

Figuur 6.1.1: Invulling van de randvoorwaarden, afgeleid van de Nota Zeehavens.

Over de criteria om de gereconstrueerde beleidstheorieën te evalueren kunnen we aansluiten bij 5.1. Ontwikkelingen worden ook op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit beschreven, maar de economische achtergrond krijgt veel sterker de nadruk. Op zich ook niet verwonderlijk, maatregelen op het gebied van leefbaarheid en natuur staan in deze nota in het teken van een gelijkwaardig speelveld om zo bij te dragen aan de concurrentiepositie.

In 5.1 is ook de provinciale structuurvisie van Zuid-Holland aangehaald. Deze structuurvisie is mede bepalend geweest voor het RR2020 en het beleid in beide nota's sluit nauw op elkaar aan. Vandaar dat er nader zal worden ingezet op het RR2020. De achtergrond van het RR2020 is gelegen in doelstellingen afkomstig van het samenwerkingsverband ROM Rijnmond. Doelstelling is de ontwikkeling van de mainport: verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en versterking en diversificatie van het ruimtelijk-economisch

ontwikkelingsperspectief. Deze zijn in het RR2020 vertaald naar de gehele regio. Maar waarom er specifiek beleid nodig is voor de regio, is juist gelegen in de opgaven van de regio. De regio heeft naast een bredere economische basis meer kwaliteit nodig, en de maatschappelijke dynamiek vraagt om een hoger tempo. In relatie tot de Rotterdamse haven richt het beleid zich op de leefbaarheid van het gebied en een goede leef- en milieukwaliteit. Daarnaast moeten gebieden met een bijzondere kwaliteit behouden blijven en verder worden versterkt. Het RR2020 tracht duidelijk een balans te vinden tussen economische functies en de kwaliteit van de leefomgeving. Middelen daartoe zijn herverkaveling van het huidige havengebied na aanleg van de Tweede Maasvlakte en duurzaam beheer, gericht op intensivering en clustering. Intensivering tracht men te bereiken door optimalisering van de ruimte, innovatief ruimtegebruik en een ander uitgiftebeleid. Daar waar nieuwe terreinen worden aangelegd zal kritisch worden gekeken naar de inrichting en inpassing. Naast specifieke aandacht voor locaties met havenactiviteiten richt de aandacht zich ook op locaties met gemengde functies. In het gebied bevinden zich meerdere locaties met verouderde haven- en industrieterreinen. De economische waarde van deze terreinen loopt terug, maar tegelijkertijd liggen er op deze herstructureringslocaties kansen voor woningbouw in gemengd gebied. De milieukwaliteit vraagt om een goede afweging. Tevens ligt er in de regio nog een belangrijke woningbouwopgave. Tot 2020 is er behoefte aan zo'n 60 000 nieuwe woningen. In een dichtbebouwde regio als Rijnmond vraagt dit om een zorgvuldige aanpak. Echter, ook wordt geconstateerd dat bepaalde activiteiten moeilijk samen gaan, en bepaalde activiteiten moeten ook ruimte krijgen, zodat andere functies niet worden gehinderd (scheiden van functies). Naast bovengenoemde beschreven oorzaak-gevolg relatie komen de middelen aan de orde. Naast een zorgvuldige afweging gaat het om het inzetten van meerdere modaliteiten op transportgebied. Echte doelstellingen per modaliteit ontbreken echter. Een ander belangrijk middel is de pro-actieve aanpak van milieuproblematiek. Ondanks de zware milieubelasting in het gebied is een goede milieukwaliteit essentieel voor de leefomgeving. Het RR2020 noemt een aantal punten op het gebied van milieu, waarvan er drie rechtstreeks betrekking hebben op zeehavens:

UITGANGSPUNTEN MILIEUSTRATEGIE RR2020:
• Een efficiënt gebruik van de ruimte
• Hinder als gevolg van geluid, lucht en externe veiligheid voorkomen en minimaliseren
• Een open planproces met betrokkenheid van de meest relevante partijen: bewoners, bedrijven, overheden en ontwikkelaars

Figuur 6.1.2: drie uitgangspunten van de milieustrategie, afgeleid van het RR2020.

Binnen het open planproces kan worden bekeken welke maatregelen het beste zijn. Belangrijke afwegingen zijn maatregelen aan de bron of specifieke aandacht voor het ontwerp, of een combinatie van beide.

Ook is de haven onderdeel van grotere gebieden, waaronder de Zuidvleugel. Hierin draait het niet alleen om de economische aspecten, maar ook om milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Naast deze relaties is het beleid uiteraard ook ingegeven door wensen vanuit de politiek. Voor het RR2020 is echter een brede basis die de beleidsdoelstellingen ondersteunt. Meerdere partijen steunen deze beleidskoers.

In het RR2020 worden begrippen en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid toegelicht. In deze nota wordt het beleidskader voldoende ondersteund met begrippen, onderzoek en beschrijvingen van ontwikkelingen. Echter, de ondersteuning van het beleid is goed, maar is door het gehele document terug te vinden en daardoor moet soms goed naar de ondersteuning worden gezocht.

Het Havenplan 2020 beschrijft het beleid van de gemeente Rotterdam voor de middellange termijn⁴⁰. Eén van de drie doelstellingen (zie ook 5.1) gaat specifiek in op leefbaarheid; namelijk een bijdrage *aan een betere ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefmilieu van de regio*. De achtergrond is gelegen dat de gemeente Rotterdam met dit havenplan een bijdrage (lees: input) wil leveren aan andere beleidsplannen; het havenplan is een plan op hoofdlijnen. Daarnaast geeft het havenplan een vervolg aan het Havenplan 2010; in 1993 uitgebracht door het Havenbedrijf met als belangrijke doelstellingen het oplossen van het ruimtetekort en vermindering van milieudruk op de omgeving.

Het waarom van dit plan is gelegen in de doelstelling. Er wordt gekozen voor economische groei en versterking van de concurrentiepositie, maar vooral dat de directe omgeving daar ook voordeel uit kan halen. Groei van de haven verhoogt echter de milieudruk en dat vraagt om maatregelen. Deze insteek vraagt om het maken van keuzen en het inspelen op ontwikkelingen. Aan de hand van een zestal streefbeelden wordt het beleid uitgewerkt; vier daarvan hebben betrekking op duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

Het beleid, Rotterdam kwaliteitshaven, wordt aan de hand van doelen en middelen gepresenteerd. Middelen aan de hand van het beeld *duurzame* haven zijn stimulering en facilitering van samenwerking tussen bedrijven, huisvesting van nieuwe, duurzame activiteiten, en intensief ruimtegebruik. Bij het beeld *snelle en veilige haven* gaat het om multimodale bereikbaarheid i.c.m. vestigingsbeleid en prijsbeleid, stimulering van innovaties, betere benutting van de bestaande infrastructuur en toepassing van nieuwe (veiligheids)systemen. Bij het beeld *attractieve haven* gaat het om ecologische verbindingen, nieuwe natuurgebieden, recreatiemogelijkheden, beheer en bereikbaarheid. *Een schone haven* wil men bereiken door afname van hinder, betere waterkwaliteit en verminderen van risico's, stimulering milieuprestaties (vestigingsbeleid, vergunningen, bronmaatregelen), terugdringing onnodig vervoer en stimulering van schoon vervoer, gebiedsgericht beleid en gelijkwaardige uitgangspositie voor havens in Europa.



⁴⁰ Het Havenplan 2020 is een beleidsnota van de gemeente Rotterdam en is opgesteld door de gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam en DCMR Milieudienst Rijnmond.

Figuur 6.1.3: De Rijnhaven te Rotterdam. De Rijnhaven is in het Havenplan 2020 aangewezen als gebied met een mix van haven en stedelijke functies.

Al deze middelen moeten bijdragen aan een leefbaar Rijnmond. Deze middelen zijn zeker gewenst, daar andere functies (natuur, recreatie, wonen) ook ruimte vragen. Ondanks de inspanningen, met name in het verleden, zijn door verdere groei nieuwe inspanningen niet ter vermijden en aan de leefbaarheid dragen bovengenoemde middelen bij.

Een evaluatie van de gereconstrueerde theorieën leert dat begrippen, ontwikkelingen en nader onderzoek uitvoerig in het havenplan, zowel in de tekst als in een apart hoofdstuk, worden beschreven. Daarnaast is er nog een aparte publicatie verschenen waarin de achtergronden nog uitvoeriger worden beschreven. Het beleid in het Havenplan 2020 kan dan ook duidelijk worden weerlegd.

Rotterdam Gateway to Europe, de koers naar 2030 levert in dit kader geen nieuwe inzichten op ten opzichte van de besproken nota's.

Het beleid in Nederland is samen te vatten in de volgende koers: binnen het beleid is er aandacht voor duurzaamheid, maar mag de economische groei niet in de weg staan. Op regionaal schaalniveau en in het Havenplan tracht men meer de balans te zoeken naar economie en de omgeving, maar neemt groei weliswaar een belangrijke plaats in.

6.2 Vlaanderen

De achtergrond van zowel het RSV als het structuurplan van de provincie Antwerpen zijn aan de orde geweest in 5.1. Een nieuw kader voor de ruimtelijke ordening was noodzakelijk, om zo een richting aan te geven waarin ruimtelijke ontwikkelingen plaats mogen vinden. Tevens kan er zo samenhang ontstaan tussen de verschillende beleidssectoren te Vlaanderen. De provinciale structuurvisie werkt het RSV als het ware uit.

Waarom er nieuw beleid is ontwikkeld, is gelegen in de ruimte. De beschikbare ruimte is schaars en eindig, waardoor de overheid het voortouw neemt aangaande de ruimte. Volgens het structuurplan van de provincie Antwerpen is een zuinige en selectieve omgang van belang en moet versnippering worden voorkomen. Duurzaamheid wordt in beide plannen gepresenteerd als uitgangshouding van de ruimtelijke ordening. Een goede omgang (beheersing) van de ruimte is hierbij van belang en daarbij behoren ook randvoorwaarden. In het RSV spreekt men van *een maximale toelaatbare belasting* en het *opleggen van voorwaarden aan het ruimtegebruik*.

In het voorgaande hoofdstuk, 5, is ingegaan op de economische betekenis van de zeehavens voor Vlaanderen. Deze zeehavens, aangeduid als poorten, krijgen in de beleidsnota's de ruimte om zich verder te ontwikkelen. Vlaanderen hoopt ook op langere termijn concurrentieel te blijven met andere gebieden. Maar waar ligt de aandacht op duurzaamheid binnen het zeehavenbeleid; met andere woorden, welke relaties treffen wij daar aan? Op het gebied van middelen gaat het voornamelijk om het concentreren van functies op een specifieke locatie. Men wil bepaalde gebieden selecteren voor economische activiteiten (zoals de poorten), en daardoor andere gebieden juist vrijwaren van activiteiten. Daarom zijn de zeehavengebieden ruimtelijk afgebakend waarbinnen de havens activiteiten mogen voortzetten en er ruimte is voor uitbreiding. Naast bovengenoemd middel tracht men de leefbaarheid in en rondom de havens te verbeteren door aanleg van bufferzones en de terugdringing van de milieuhinder door interne zonerings. De huidige aanwezige natuur moet kunnen blijven functioneren. Echter, er is een maximum gesteld aan de totale oppervlakte van natuur in de havengebieden en havenactiviteiten mogen niet worden gehinderd. Tevens zoekt men in het RSV naar middelen om de slibproblematiek aan te pakken en is een goede, multimodale bereikbaarheid onderdeel van het beleid gericht op duurzaam transport. In het

nog definitief vast te stellen mobiliteitsbeleid⁴¹ keert duurzaam transport terug en zal het daar nader worden uitgewerkt.

In de provinciale structuurvisie is de haven opgenomen als één van de zeven deelruimten, waarin een min of meer gebiedsgericht kader voor de haven wordt geschetst. Door afbakening van het havengebied moet ook worden ingezet op een efficiënt ruimtegebruik door verdichting en hergebruik van terreinen. Volgens de provinciale structuurvisie is zuinig ruimtegebruik onderdeel van een duurzame ontwikkeling. Ook innovatieve ruimteoplossingen worden toegejuicht. Op mobiliteitsgebied sluit het provinciale structuurplan aan op het RSV. Hoewel de maatregelen om de beleidsdoelen te bereiken min of meer als doelen en middelen worden gepresenteerd, zijn ze na het lezen van tekst ook te vertalen in oorzaak-gevolg relaties. Verschillende functies en sectoren verdringen elkaar om de ruimte. Om te komen tot een duurzame aanpak en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het tegengaan van versnippering, selecteert de overheid gebieden waar activiteiten mogen plaatsvinden. Verder worden er maatregelen genomen om hinder te voorkomen (zoals bufferzones) en worden bepaalde (natuur)gebieden aangewezen die zo gevrijwaard blijven van economische activiteiten. Tevens zijn de relaties normatief van aard. Vanuit de politiek is eerder geconstateerd dat een bijdrage aan de Vlaamse economie van belang is, waardoor de haven gebieden krijgt aangewezen voor verdere ontwikkeling. Critici beweren zelfs dat deze afbakening te ruim is opgezet, waardoor van een echte duurzame ontwikkeling niet echt sprake is.

Op stedelijk niveau wordt er dit moment nog gewerkt aan het structuurplan, Antwerpen Ontwerpen. De achtergrond gelegen in de drie nieuwe plannen binnen de ruimtelijke ordening te Vlaanderen. Ook op het stedelijk niveau bestond de behoefte aan een omvattend ruimtelijk plan. Met het nieuwe structuurplan verwacht men ook in Antwerpen een afweging te kunnen maken tussen diverse sectoren. Net als in het RSPA keren in Antwerpen Ontwerpen veel elementen terug uit het RSV.

Aandacht voor ecologie en duurzaamheid maakt onderdeel uit van het beleid van het structuurplan. Alle plannen moeten als het ware bijdragen aan een leefbare stad. De haven neemt in het plan een aparte en prominente plaats in. Scheiding van havenactiviteiten is hier ook terug te vinden, daar waar haven en stedelijk gebied elkaar raken kunnen bufferzones of contactzones (stedelijk gebied met havenactiviteiten) tussen bewoning met de haven oplossingen zijn.

Op het gebied van beleidsonderbouwing kan worden aangesloten bij 5.1. Begrippen en ontwikkelingen op het gebied van milieu, natuur en zeker duurzaamheid komen in de drie structuurplannen aan de orde. Ook wordt er verwezen naar onderzoek, maar zijn minder uitvoerig beschreven dan de onderzoeken die de nadruk leggen op het economische belang.

Momenteel wordt er nog gewerkt aan een visie met betrekking op de langere termijn voor het Vlaams zeehavenbeleid. De achtergrond is gelegen in andere beleidsdocumenten (waaronder het RSV), waarin een visie voor het Vlaams zeehavenbeleid werd aangekondigd. Waarom een visie is neergelegd is gelegen in twee belangrijke redenen. In de eerste plaats is de beïnvloeding van andere beleidsdomeinen, waar met deze visie aanbevelingen worden gedaan richting die andere sectoren. In de tweede plaats speelt het vergroten van het maatschappelijk draagvlak een rol. In het Vlaams regeerakkoord van 1999 werden havens nog voornamelijk gezien als opslokkers van ruimte. Met het regeerakkoord van 2004 zien we een kentering. De havens worden neergezet als belangrijk onderdeel van de economie, en draagvlak speelt daarbij een rol. In de beleidsnota Openbare Werken van verantwoordelijk minister Kris Peeters voor de Vlaamse zeehavens, staat te lezen dat het primaire uitgangspunt het faciliteren

⁴¹ Mobiliteitsplan Vlaanderen

en stimuleren van havenontwikkeling is, in overeenstemming met ecologische en ruimtelijke randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden behoren echter niet tot het primaire uitgangspunt. Hiermee wordt net als in Nederland een duidelijke keuze gemaakt voor de economie; groei van de economie zal plaats moeten vinden binnen bepaalde kaders en randvoorwaarden. Tevens geven internationale ontwikkelingen aanleiding nieuw beleid op te zetten. Ook hier is er een overeenkomst met het Nederlandse beleid. Men wil inzetten op een pro-actieve houding richting Europa, om de eigen belangen te waarborgen.

Naast duidelijke aandacht voor economische waarden zijn in het kader van deze paragraaf de sociale, maar met name de ecologische waarden interessant. Op het gebied van sociale waarden streeft men naar een eerlijke verdeling van lusten en lasten van havenontwikkeling. De volgende relaties, uitgedrukt als doel-middel, zijn van toepassing op de ecologische waarden:

ECOLOGISCHE WAARDEN:
• Optimaal gebruik van bestaande ruimte en infrastructuur
• Beperking milieu-effecten (lucht, water, bodem, geluid) veroorzaakt door havenactiviteiten
• Bevordering milieuvriendelijk en efficiënt transport
• Vermijding overbodig transport
• Verweving met de natuur
• Verzekeren van de omgevingsveiligheid

Figuur 6.2.1: De ecologische waarde nader uitgewerkt, afgeleid van de ontwerpvisie van de langertermijnvisie van het Vlaams zeehavenbeleid.

Naast deze uitwerking aan de hand van de ecologische waarde zijn er nog meer doel-middel relaties aan te treffen: bevorderen van samenwerking tussen havenautoriteiten, oprichten van een zogenaamde cel die zich actief bezig gaat houden met Europese regelgeving en het aanklaarten van knelpunten (onder meer omzetting in de verschillende lidstaten) bij de Europese Commissie. Hiermee tracht men (eventuele) concurrentienadelen ten opzichte van andere havens weg te nemen. Daarnaast worden zeehavens ruimtelijk afgebakend en komt er een actief vestigingsbeleid voor activiteiten om verstoringen te voorkomen. Tot slot wordt het middel van clustering (concentratie) van industriële activiteiten genoemd. Overigens hangt clustering van activiteiten nauw samen met bundeling, herallocatie en herverkaveling in havengebieden.

Naast finale relaties (doel-middel) zijn de relaties ook gemakkelijk om te zetten in causale relaties. Met het havenbeleid wil men in Vlaanderen de negatieve gevolgen voorkomen voor een leefbare samenleving en daardoor treft men diverse maatregelen. Wanneer de havens niet duidelijk begrensd zouden worden, zou dit ten koste kunnen gaan van bepaalde waardevolle gebieden. Het niet verduurzamen van het transport zou de leefbaarheid langs veel transportroutes negatief beïnvloeden. Maar ook hier zijn de relaties normatief van aard te noemen. Uit de achtergronden van dit en het voorgaande hoofdstuk is reeds duidelijk geworden dat de politiek bepaalde doelen heeft gesteld en deze vertaald zijn in beleidsdoelen.

In Antwerpen wordt momenteel gewerkt aan een strategisch plan voor de haven. In 5.2 is opgemerkt dat het plan mede als doel heeft het zeehavengebied ruimtelijk af te bakenen en geeft daarmee uitvoering aan het RSV. De achtergrond van het strategisch plan is verder in hoofdstuk 5 nader toegelicht. Ook het waarom-vraagstuk is daarbij reeds beantwoordt. Het gaat in het kort om de verdere ontwikkeling (uitbouw, inpassing) van de haven binnen de invalshoeken economie, leefbaarheid en natuur.

KERNIDEE STRATEGISCH PLAN:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Economische ontwikkeling in het gebied (haven én andere sectoren) moet kunnen gebeuren met respect voor de dorpen in de omgeving en met de garantie voor behoud en ontwikkeling van de natuurwaarden |
|--|

Figuur 6.2.2: kernidee strategisch plan, afgeleid van het ontwerp-strategisch plan.

De relaties worden ook weer aan de hand van middelen uiteengezet: duurzame ontwikkeling van de haven (niet-afwentelen van lasten, efficiënt ruimtegebruik, hanteren voorzorgsprincipe, rekening houden met draagkracht), multimodale bereikbaarheid/transport, intensief ruimtegebruik, scheiding verkeerssystemen en opwaardering van het landschap en ecologie in en rondom de haven. Net als bij de langertermijnvisie zijn deze finale relaties ook om te zetten naar causale en normatieve relaties. Men wil de gevolgen en de impact van de haven en havenactiviteiten voor de omgeving zo veel mogelijk terugdringen, zodat het niet ten koste gaat van de leefbaarheid. De politieke wensen om de haven zoveel mogelijk te laten groeien binnen kaders zijn ook duidelijk uitgewerkt in het beleid. Opvallend is wel dat één van de onderzoeken een optimale vervoersverdeling over de vervoerswijzen presenteert. Dit kan een belangrijke indicator worden bij het concretiseren van beleidsdoelen. Overigens kent de haven van Antwerpen nu reeds een gunstige modal split. Dave Remijssen, werkzaam bij het gemeentelijk havenbedrijf, gaf aan dat Antwerpen ten opzichte van andere havens veel goederen vervoert per spoor. Van alle vervoerswijzen neemt het spoor een aandeel van 17% voor zijn rekening, bij het vervoer van containers is dat 10%. Voor containers neemt het spoor in Rotterdam 7% voor zijn rekening, en dat te bedenken dat Rotterdam meer containers verwerkt dan de Antwerpse haven.

Beide nota's moeten nog volledig worden afgerond. In de documenten worden begrippen, ontwikkelingen en onderzoeken soms wel erg uitvoerig beschreven. Gelet op de uitvoerige onderbouwing in reeds verschenen nota's zal het ook met de onderbouwing in deze nota's wel goed komen. Maar pas bij volledige beschikbare documenten kan hierover een definitief oordeel worden geveld.

Het beleid te Vlaanderen kent overeenkomsten met het beleid te Nederland. Principes van duurzaamheid zijn prima, maar mogen verdere ontwikkeling van de poorten niet in de weg staan. Daar waar de huidige Europese regelgeving voor problemen zorgt bij de verdere uitwerking van het beleid, zullen deze worden aangekaart.



Figuur 6.2.3: Het Rail Service Centre (RSC) in de Rotterdamse Waalhaven. Hier worden onder meer containers overgezet op shuttletreinen.

6.3 Slotbeschouwing

In zowel Nederland als Vlaanderen neemt economische groei in de ruimtelijke nota's, maar zeker in het zeehavenbeleid een belangrijke plaats in. Redenen voor economische groei worden voornamelijk gezocht in wereldwijde, internationale ontwikkelingen, en dan met name ontwikkelingen (en investeringen) in de aangrenzende landen. Om ontwikkelingen binnen de eigen grenzen mogelijk te maken, moeten zeehavens goed bereikbaar zijn en de ruimte krijgen om verdere groei te kunnen accommoderen. Daarbij lijkt intensivering van het ruimtegebruik niet alleen ingegeven vanuit het duurzaamheidsprincipe, maar mede door economische noodzaak. Op nationaal niveau is de wens te komen tot een goede balans tussen economie en duurzaamheid vrij algemeen en beperkt uitgewerkt. De randvoorwaarden staan grotendeels zelfs in het teken van economische groei. Echter, de prioritering van economische groei boven duurzaamheid en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling kan een beleidskeuze zijn, en klinkt dan ook duidelijk door in de nota's.

Op provinciaal niveau gaat men nadrukkelijker in op het spanningsveld dat er bestaat tussen economische groei en een duurzame ontwikkeling. Zo is het vinden van een balans tussen economie en leefbaarheid een belangrijk item in het RR2020. Het leefmilieu wordt wel degelijk belangrijk gevonden, maar mag ontwikkelingen ook weer niet in de weg staan. Ook het Havenplan 2020 heeft een duidelijke insteek die zich richt op én ruimte voor havenactiviteiten én een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu.

Wanneer het beleidsspoor inderdaad geheel op het vinden van een balans komt te liggen, dan zijn er kansen op het gebied van innovatie. Innovatie neemt in de meest recente nota's steeds meer een prominente plaats binnen het beleid in. Wanneer bij de beleidsuitvoering economische groei en duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit samen daadwerkelijk worden gekoppeld aan innovatie, kan de balans, zoals voorgesteld in het RR2020, daadwerkelijk bereikt worden.

Op provinciaal én regionaal schaalniveau zien we aanzetten terug om de havens in een breder perspectief te plaatsen. Zo worden er in het RR2020 een aantal gebiedsprogramma's opgezet, waar de haven onderdeel van uitmaakt. Uit de Nota Ruimte valt te concluderen dat de gebiedsgerichte aanpak momenteel nog in de kinderschoenen staat, maar dat het Rijk er zeker op wil inzetten. Uit de komende periode zal moeten blijken of de overheden er inderdaad in slagen de zeehavens mee te nemen in gebiedsgerichte programma's. Daar complexe gebieden als havens vele terreinen beïnvloeden, kan een gebiedsgerichte aanpak zeker een meerwaarde bieden.

7. Grensoverschrijdende samenwerking

In de hoofdstukken 5 en 6 zijn aan de hand van de beleidstheorie economische motieven respectievelijk aspecten van duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het zeehavenbeleid geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal worden gekeken of er tussen de havens ook grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt. In hoofdstuk 2 is de opkomst van de regio besproken en is nader ingegaan op de ontwikkeling van havennetwerken. Daarbij is ook stilgestaan bij de Rijn-Schelde Delta. Van Gils (2006) merkte in het kader van het samenwerkingsverband Rijn-Schelde Delta op er mogelijk een werkverdeling kan ontstaan tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam. Zo'n werkverdeling kan volgens verschillende auteurs bijdragen aan een duurzame ontwikkeling. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of er in het beleid wordt ingezet op grensoverschrijdende samenwerking.

In het eerste gedeelte zal aan de hand van dezelfde nota's uit de hoofdstukken 5 en 6 het beleid in Nederland en Vlaanderen geanalyseerd worden. In Nederland begint de analyse op nationaal niveau en vervolgens komen de lagere niveaus aan de orde. In Vlaanderen worden eerst de drie ruimtelijke structuurplannen aan een analyse onderworpen, waarna de twee havennota's volgen. De achtergronden van het beleid zijn in de twee vorige hoofdstukken aan de orde gekomen, het waarom-vraagstuk en de relaties worden wel, waar mogelijk, uiteengezet. De evaluatie van de gereconstrueerde theorieën zal beperkt zijn, daar er voornamelijk in de hoofdstukken 5 en 6 al nader op in is gegaan.

7.1 Grensoverschrijdende samenwerking te Nederland

De internationale context wordt in de Nota Ruimte weergegeven in een subparagraaf. Volgens die nota spelen internationaal beleid en internationale ontwikkelingen een grote rol in het afwegen van ruimtelijke belangen en besluitvorming. Eerder is in de twee vorige hoofdstukken de invloed vanuit de EU genoemd. Verder worden in de Nota Ruimte de Tweede Benelux Structuurschets en het EROP⁴² aangehaald, twee ruimtelijke kaders zonder bindende verplichtingen. Waarom er aandacht is voor de internationale context, is duidelijk gelegen in ontwikkelingen van buitenaf die het beleid te Nederland beïnvloeden. Daarnaast zijn er andere gebieden in Europa (onder meer de Vlaamse Ruit en het Duitse Rijn/Roergebied) die tevens trachten de eigen positie te verstevigen. Maar het is voor de hand liggend dat Nederland in het ruimtelijk beleid rekening moet houden met internationale ontwikkelingen. Een open economie als die van Nederland is nu eenmaal afhankelijk van wat er op internationaal vlak gebeurt. Kort spreekt de nota over grensoverschrijdende samenwerking. Op verzoek van provincies zal het rijk dergelijke activiteiten faciliteren en deelnemen aan overleg met buitenlandse overheden. De samenwerking in de Schelderegio wordt als voorbeeld genoemd. Samenwerking kan volgens de nota de complementariteit en gezamenlijke Vlaams-Nederlandse concurrentiepositie versterken, zonder deze twee redenen nader te specificeren. De Nota Mobiliteit spreekt zich niet uit over dergelijke samenwerkingsverbanden; wel is de internationale context (ontwikkelingen op Europees niveau) nader uitgewerkt. Tevens is er aandacht voor goede verbindingen met andere kerngebieden in Europa, waarbij de routes tussen Rotterdam en Antwerpen de nodige aandacht krijgen.

In de Nota Zeehavens is grensoverschrijdende samenwerking ondergebracht bij de hoofdlijn die betrekking heeft op het verbeteren van marktomstandigheden. Grensoverschrijdende samenwerking is één van de middelen om deze marktomstandigheden te verbeteren. Op het

⁴² EROP staat voor Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.

verbeteren van de marktomstandigheden is in hoofdstuk 5 al nader ingegaan, de Nota Zeehavens formuleert samenwerking als volgt:

- *Ondersteunen van grensoverschrijdende samenwerking tussen zeehavens en afstemming van lokaal, regionaal en nationaal beleid, met name in de Schelde-monding en het Eems-Dollardgebied (Bron: Nota Zeehavens).*

Naast de concurrentiestrijd binnen de zogenaamde Hamburg-Le Havre-range zijn er volgens de nota ook initiatieven tot samenwerking waar te nemen. Bij samenwerking tussen havens wordt gewezen op de Langetermijnvisie Schede-estuarium, waarin behalve (maritieme) bereikbaarheid ook aandacht voor natuurwaarden is.

Het rijk ondersteunt dergelijke initiatieven, om zo tot een betere afstemming tussen de verschillende schaalniveaus te komen. Bij deze causale relatie zet het rijk voornamelijk in op overleg als middel om tot oplossingen te komen. Hoe dit overleg verder vorm zou moeten krijgen, wordt niet genoemd. Commerciële samenwerking zal worden overgelaten aan het bedrijfsleven. Resumerend, de overheid faciliteert samenwerking, maar laat de verantwoordelijkheid over aan andere schaalniveaus. Samenwerking is een item dat beperkt aandacht krijgt op nationaal niveau, om van duurzaamheid binnen dergelijke samenwerking maar te zwijgen. De politiek is helder in samenwerking met andere havens. Samenwerken is prima, maar dan wel met specifieke aandacht voor de concurrentiepositie. O. Rosier, werkzaam bij de Nationale Havenraad, geeft aan dat samenwerking moet daar waar het kan, maar concurrentie daar waar dat moet. Concurrentie houdt elkaar scherp, met als belangrijk uitgangspunt gelijkwaardige concurrentievoorwaarden.

In feite is samenwerking binnen het zeehavenbeleid (nog) geen belangrijk item. De onderbouwing (begrippen, informatiegehalte en ondersteuning met onderzoek) is matig. In het kort worden enkele feiten (bestaande samenwerkingsverbanden) en ontwikkelingen genoemd.



Figuur 7.1.1: De Westerschelde is van belang voor de nautische toegang van de haven van Antwerpen.

Op provinciaal niveau bestaan de provinciale ruimtelijke structuurvisie en het RR2020. Eerstgenoemde omvat een visie voor de gehele provincie, het RR2020 is een streekplan voor een deel van de provincie. In beide plannen worden de ontwikkelingen binnen de provincie op een hoger schaalniveau geplaatst. Het waarom van deze positionering is gelegen in het ontstaan van netwerken, door maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkelingen, die leiden tot netwerkvorming op hogere schaalniveaus. Deze ontwikkelingen spelen zich steeds meer grensoverschrijdend af en leiden tot Europese Regio's (Provincie Zuid-Holland, 2004). Naast inbedding in de Randstad, het netwerk op nationaal niveau, is de regio Rotterdam gelegen binnen de Rijn-Schelde Delta. Naast de economische complexen in deze delta (havens) wordt ook gewezen op de ecologische betekenis ervan. De verwachting is dat regio's het in de toekomst steeds vaker tegen elkaar op zullen moeten nemen.

Doel in het beleid is aan te sluiten op deze netwerken, en met investeringen kan de eigen positie binnen het netwerk verder worden versterkt. Het pakket investeringen is grotendeels beschreven in hoofdstuk 5. Maar de relatie is zeker ook normatief van aard, de politiek constateert op provinciaal en regionaal schaalniveau

HOOFDOPGAVE RR2020:

- Een hechte aansluiting op de nationale en internationale economische netwerken waar de regio Rotterdam deel van uitmaakt, onder gelijktijdige verbetering van de leefkwaliteit in de regio zelf.
- *Deze twee netwerken zijn de Randstad en de Rijn-Schelde Delta*

Figuur 7.1.2: De hoofdpogave uit het RR2020, met de nadruk op de bredere context van het plan.

Op regionaal schaalniveau kan worden geconcludeerd dat er meer aandacht is voor grensoverschrijdende ontwikkelingen. Ook worden de achterliggende ontwikkelingen en begrippen nader uitgelegd, waardoor de veronderstellingen beter weerlegd kunnen worden dan op nationaal niveau. Naast de economische complexen in de Rijn-Schelde Delta, is er ook nader aandacht voor de ecologische waarden van het gebied. Het lijkt erop dat op regionaal schaalniveau meer de voordelen van samenwerking gezien wordt. Men ziet de (mogelijke) potenties van het gebied en streeft ook binnen de Rijn-Schelde Delta naar balans tussen verschillende activiteiten. Maar toch verliest men de eigen belangen niet uit het oog, er wordt ingezet op versterking van de eigen positie binnen de netwerken. Een andere reden voor aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking, niet genoemd in de nota's, is de afhankelijkheid van andere (aangrenzende) regio's om bepaalde doelen te realiseren. Het provinciale niveau is niet in staat binnen een steeds dynamischer maatschappij alleen beleidsdoelen te realiseren.

Op gemeentelijk niveau heeft de gemeente Rotterdam samen met andere partijen het Havenplan 2020 opgesteld. In het beleidsdocument is er aandacht voor het ontstaan van havennetwerken, maar maakt het, net als in de landelijke Nota Zeehavens, geen prominent onderdeel uit van het beleid. Op zich is dit voor het havenplan niet zo verwonderlijk, daar het voornamelijk gericht is op (oplossingen binnen) het regionale schaalniveau. Natalie Backx, betrokken bij het opstellen van het plan, gaf aan dat samenwerking geen nadrukkelijke aandacht in het plan heeft gekregen. In het gedeelte over ontwikkelingen wordt nader ingegaan op havennetwerken. Daarbij wordt de ontwikkeling geschetst waar de haven zich ontwikkelt van knooppunt naar een netwerk, en de invloed zich zelfs over landsgrenzen kan uitstrekken. Concurrentie tussen havens zal verschuiven naar netwerken en ketens. Daardoor hebben het Havenbedrijf en de gemeente keuzen gemaakt ten aanzien van het achterland

(verbindingen, inlandterminals), ketenmanagement en de omvorming van het gemeentelijk havenbedrijf naar een overheids-N.V. Naast deze keuzen wordt er gezocht naar allianties om de haven beter in het havennetwerk te positioneren en om te komen tot een gezamenlijke aanpak voor diverse problemen, waaronder ruimte, bereikbaarheid en het milieu. Volgens het havenplan vragen dergelijke, veelal overeenkomstige, problemen om een gezamenlijke aanpak. De huidige samenwerking met Vlissingen wordt genoemd, maar op termijn worden ook de banden met Antwerpen aangehaald. De Rijn-Schelde Delta wordt genoemd als grensoverschrijdend samenwerkingsverband. Voor de toekomst verwacht men dat het gebied zich zal gaan ontwikkelen tot een meer samenhangend logistiek industrieel complex. Deze samenwerking is een ingang tot een groter kennisnetwerk. In het havenplan wordt aangegeven dat de mogelijkheden voor verdere samenwerking onderzocht worden, waarbij de bestaande onderlinge concurrentie wordt gehandhaafd. In feite richt het havenplan zich niet op grensoverschrijdende ontwikkelingen. Het wordt gepresenteerd als achtergrondinformatie over de toekomstige ontwikkelingen in de haven; er wordt alleen een intentie uitgesproken de verdere mogelijkheden tot samenwerking te onderzoeken, ingegeven door het ontstaan van havennetwerken en overeenkomstige problemen. Daar bij deze problemen expliciet ruimte, milieu en bereikbaarheid wordt genoemd, zou een dergelijk samenwerkingsverband er wel toe kunnen bijdragen dat duurzaamheidsaspecten een belangrijk thema kan worden bij de verdere uitwerking van de samenwerking.

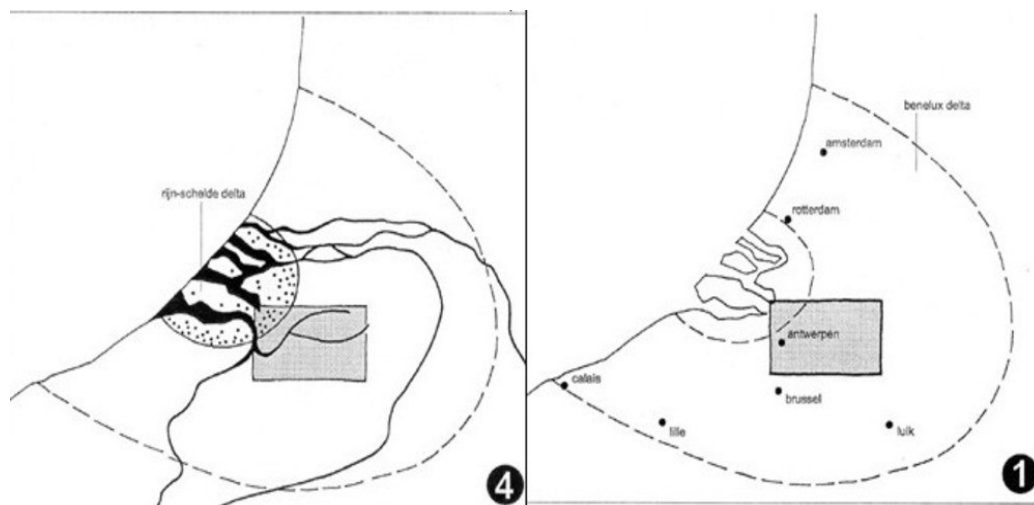
De uitgave Rotterdam Gateway to Europe, de koers na 2030, eveneens opgesteld door de gemeente Rotterdam, sluit nauw aan bij het Havenplan 2020 en het RR2020 en levert geen nieuwe inzichten op. Evenals in het RR2020 worden nadrukkelijk de Randstad en de Rijn-Schelde Delta genoemd.

7.2 Grensoverschrijdende samenwerking te Vlaanderen

Eerst zal in deze paragraaf het RSV worden behandeld, waarna de structuurplannen op provinciaal en regionaal niveau volgen. Evenals in de Nota Ruimte is de internationale context in het RSV beperkt. Wel wordt Vlaanderen, met daarin de Vlaamse Ruit, op een hoger schaalniveau gepositioneerd. Ook vanuit Vlaanderen wordt gewezen op ontwikkelingen (waaronder ook de Europese Unie), die het ruimtelijk beleid te Vlaanderen beïnvloeden. Het EROP en de Tweede Benelux Structuurschets worden genoemd, waarbij eveneens het niet-dwingende karakter benadrukt wordt. In het RSV wordt kort ingegaan op enkele grensoverschrijdende initiatieven, zoals het Rijn-Scheldedeltagebied. Op vrijwillige basis kunnen ruimtelijke beleidsopties van verschillende landen worden afgewogen. Duurzaamheid wordt hierbij niet genoemd. Op internationaal niveau wordt samenwerking niet tegengehouden, maar de nadruk ligt op vrijwillige deelname. Eigenlijk zien we net als in de Nota Ruimte terughoudendheid ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking. Er is ook geen duidelijk beleidsdoel aan gekoppeld, waardoor een goede reconstructie niet mogelijk is.

Bij het lezen van het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen (RSPA) valt direct een groot verschil op met het RSV. In het RSPA wordt Antwerpen veel nadrukkelijker neergezet als onderdeel van het economisch kerngebied van Noordwest-Europa; er wordt gesproken van een *ruimtelijk samenhangend systeem*. De Rijn-Scheldedelta vinden we daarbij terug, al wordt deze aangeduid met Europese laagvlakte en Benelux Delta. In het gebied bevinden zich concentraties van economische activiteiten, waarbinnen de economische betekenis van dit gebied voor Europa gehandhaafd moet blijven. Daardoor moet de provincie zuinig, maar tegelijkertijd alert gebruik maken van de economische potenties. Selectiviteit (concentratie) en aandacht voor leefbaarheid is hierbij belangrijk. Maar naast ruimte voor de haven moeten

ook waardevolle natuurgebieden in de delta behouden blijven en verder worden versterkt. Hoe deze beleidsvisie exact vorm moet worden gegeven, is beschreven in de hoofdstukken 5 en 6. In het RSPA zijn er overeenkomsten met het RR2020. De regio wordt duidelijk als onderdeel van een groter geheel beschouwd, waarbinnen de regio zijn eigen positie verder moet versterken. Naast de aandacht voor de economische aspecten binnen het deltagebied is er ook aandacht voor natuurwaarden. Overigens is net als bij het RR2020 de onderbouwing van het beleid beter dan op nationaal schaalniveau. Ontwikkelingen en begrippen worden beschreven, en aan de hand van kaartbeelden wordt de regio weergegeven. Terwijl het RSV het EROP en de Tweede Benelux Structuurschets nog duidelijk neerzetten als niet-bindende referentiekaders, noemt het RSPA beide documenten van belang bij het opstellen van de structuurschets. Dus niet alleen de grensoverschrijdende samenwerking is nader uiteengezet, ook de onderbouwing daarvan is veel uitgebreider dan in het RSV.



Figuur 7.2.1: Links (4) de Rijn-Schelde Delta en rechts (1) de Benelux Delta, beide afbeeldingen zijn afkomstig uit het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen. Het rechthoekige kader geeft de ligging van de provincie Antwerpen aan.

Het structuurplan van de stad Antwerpen sluit aan bij het RSPA. Alleen spreekt het structuurplan, Antwerpen Ontwerpen, over Antwerpen als onderdeel van het Noordwestelijk Hoofdstedelijk Gebied (NWHG), ook wel als megastad aangeduid. Dit gebied is groter dan de eerder aangehaalde Rijn-Schelde Delta. Naast Antwerpen en Rotterdam maken ook steden als Amsterdam, Brussel Keulen onderdeel uit van deze megastad. Binnen deze megastad ligt er een belangrijke opgave voor de stad Antwerpen. Hoe deze positie binnen het netwerk mede bereikt kan worden is evenals bij het RSPA beschreven in de hoofdstukken 5 en 6. Echter, de onderbouwing, aan de hand van ontwikkelingen en begrippen worden in Antwerpen Ontwerpen op een overzichtelijke en duidelijke manier gepresenteerd. Daarbij zijn de ontwikkelingen chronologisch verantwoord in relatie met de stad Antwerpen.

In de vorige hoofdstukken is gesteld dat er momenteel nog wordt gewerkt aan zowel een visie voor de lange termijn voor het Vlaamse zeehavenbeleid, evenals een strategisch plan voor de haven van Antwerpen. Als eerste komt de langertermijnvisie voor het Vlaamse zeehavenbeleid aan de orde, daarna zal ingegaan worden op het strategisch plan voor de haven van Antwerpen.

De langertermijnvisie kent overeenkomsten met de Nederlandse Nota Zeehavens. In de documenten die nu reeds zijn verschenen, voorziet men een ontwikkeling waarbij de individuele haven aan betekenis verliest. Er wordt nader ingegaan op het uitwaaiëren van activiteiten (maritieme deconcentratie, zie hoofdstuk 2). Daarnaast wordt Vlaanderen gezien

als onderdeel binnen een havensysteem. Opvallend is dat dit havensysteem, de Rijn-Schelde Delta, alle havens omvat die gelegen zijn in een halve cirkel die loopt van Oostende, Gent, Antwerpen, Moerdijk, Rotterdam en eindigt bij de havens in het Noordzeekanaalgebied. Tevens komt de positie van Vlaanderen in de Blauwe Banaan aan de orde. Kortom, men ziet de ontwikkelingen op de lange termijn en men voorziet meer relaties binnen het havennetwerk. Er zijn echter geen concrete doelen aan gekoppeld, en er kan hier gesteld worden dat net als Nederland Vlaanderen een min of meer afwachtende houding inneemt wat betreft grensoverschrijdende samenwerking.

Toch zijn er nog twee opvallende punten te noemen. In de eerste plaats koppelt men in Vlaanderen selectief en zuinig ruimtegebruik aan inspanningen in ander (concurrentieel) havens. Ten tweede gaat één van de ankerthema's over het pro-actief inspelen op Europees beleid. Volgens Vlaamse voorstellen zou Europa regionale eenheden in haar beleid moeten erkennen. De Rijn-Schelde Delta, uniek vanwege zijn ligging in Noordwest-Europa, is daardoor het meest geschikt voor de uitvoering van logistieke centra voor bevolkings- en industriële concentraties. Met andere woorden, Europa zou de specialisatie van deze regio moeten erkennen, ook op milieugebied. Kortom, Europa zal moeten afstappen van uniforme beleidsformulering en overgaan tot differentiatie, waarbij er ruimte is voor specialisaties van regio's. Bij het Havenplan 2020 is gesteld dat havens in de Rijn-Schelde Delta te kampen hebben met een gelijksoortgelijke problematiek. Dit principe zien we terug in Vlaanderen, evenals het samenwerken daar waar dat kan. De regio's kampen met dezelfde problemen en tracht men op Europees niveau op te lossen, waarbij in feite het eigen belang voorop staat, maar men het door het plaatsen van de problematiek binnen internationale context tot een oplossing hoopt te komen.

Ondanks dat het gehele document nog niet is afgerond, is op het gebied van samenwerking lastig om relaties in kaart te brengen en de veronderstellingen te evalueren. Het waarom-vraagstuk is wel af te leiden, namelijk dat de individuele haven terrein verliest en men zich meer zal richten op ketens en netwerken. Uit het definitieve beleidsdocument zal moeten blijken hoe grensoverschrijdende samenwerking zal worden ingevuld. Gezien de informatie en onderzoeken die nu beschikbaar zijn op het gebied van havennetwerken en regio's, zullen de veronderstellingen mijn inziens goed worden onderbouwd. Er liggen kansen op het gebied van duurzaamheid, daar samenwerking en afstemming mede is ingegeven door duurzaamheidsprincipes. Bij verdere uitwerking van het beleid zal deze kans dan ook moeten worden benut.

Net als het Havenplan 2020 ziet het er naar uit dat het toekomstige strategisch plan voor de Antwerpse haven voornamelijk is gericht op het gebied van de haven zelf. In Antwerpen gaat het voornamelijk om de afbakening en verdere invulling van het havengebied zelf. In de tot nu toe verschenen publicaties wordt nauwelijks gerept over internationale afstemming. Wel wordt de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium aangehaald. Naast nautische toegankelijkheid spelen veiligheid en natuur een belangrijke rol. Het is mogelijk dat in het definitieve document meer aandacht komt voor grensoverschrijdende samenwerking.

Een vluchtige blik op het Vlaams zeehavenbeleid geeft er blijk van dat het op nationaal niveau slechts bij constatering en intenties blijft aangaande grensoverschrijdende samenwerking binnen de Rijn-Schelde Delta. Op provinciaal en stedelijk niveau is men zich veel bewuster van de opkomst van (grensoverschrijdende) regio's. Op landelijk niveau constateert men een dergelijke ontwikkeling, maar reageert men vooralsnog lauw. Wellicht wel gunstig voor de regio's. Samenwerking moet mijn inziens niet van bovenaf worden opgelegd, maar 'bottom-up' ontstaan, zodat er echt draagvlak op regionaal niveau ontstaat voor regionale samenwerking. Er zijn voorzichtige aanzetten gedaan op het gebied van milieu in de langertermijnvisie. Nu de samenwerking nog in een beginstadium verkeert, is het zaak

de kansen dan ook nu te pakken en duurzaamheid mee te nemen in de verdere vormgeving van de samenwerking.

7.3 Slotbeschouwing

In deze en de twee voorgaande hoofdstukken is het zeehavenbeleid in Nederland en Vlaanderen aan een analyse onderworpen. Versterking van de economische positie neemt zowel in Nederland als Vlaanderen de meest prominente plaats in. Maar het blijkt niet alleen uit de nota's en achtergronden zelf. Bijvoorbeeld in het rapport *Samenwerken in de Eurodelta* vinden we deze visie terug, maar ook Wim Derksen, directeur van het RPB⁴³, gaf in een lezing⁴⁴ aan de nota als een economische nota te beschouwen. Tweede Kamerlid J. Hessels geeft aan dat Rotterdam van 'eminent belang' is voor de Nederlandse economie. Een ander kamerlid, E. van Hijum, geeft aan dat de aandacht voor bereikbaarheid van de mainports daarbij terecht is.

Ook in het RSV nemen de economie, en daaraan gekoppeld ontwikkelingen een duidelijke positie in. In beide plannen maken de zeehavens prominent onderdeel uit voor het bereiken van economische groei.

Aspecten van de economie en duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit zijn in de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde geweest. Grensoverschrijdende samenwerking neemt op nationaal niveau een bescheiden plaats in. Het feit dat er toch aandacht aan wordt geschonken, is voornamelijk gelegen in de ontwikkeling van netwerken en regio's. Naar mijn mening speelt het normatieve aspect hier een belangrijke rol. Men kiest duidelijk voor de versterking van de eigen concurrentiepositie. Samenwerking is goed, maar mag in feite de nationale belangen niet schaden en moet eigenlijk komen vanaf het regionale schaalniveau.

Maar er liggen kansen. In hoofdstuk 6 streeft men duidelijk naar een gelijk speelveld, ook op natuur- en milieugebied. Vaak wordt gezegd dat Nederland te klein is om milieuproblemen aan te pakken. Deze problematiek zou beter binnen de internationale context moeten worden opgelost. Nederland streeft bijvoorbeeld naar uitwisseling van kennis en Vlaanderen richt op een specifieke aanpak voor de Rijn-Schelde Delta. In hoofdstuk 2 was te lezen dat het samenwerkingsverband nog in de kinderschoenen staat. Het is belangrijk duurzaamheid mee te nemen in de verdere vormgeving van deze samenwerking. Twee landen zullen dan niet naar elkaar wijzen, maar gezamenlijk de problematiek op willen lossen. Er liggen kansen, en ook al is er nog een hele cultuuromslag te maken, op den duur zou duurzaamheid wel eens op de lange termijn als winnaar uit de bus kunnen komen. Vlaanderen en Nederland werken dan niet meer sec aan hun eigen positie, maar aan de positie van het gehele netwerk.

Op provinciaal niveau is grensoverschrijdende samenwerking nadrukkelijker aanwezig in het beleid. Aansluitend op mijn slotwoorden van 7.2. zou samenwerking van onderaf moeten ontstaan en niet worden opgelegd. Het is te verwachten dat regio's doorgaan met het beleid gericht op grensoverschrijdende oplossingen, maar daarbij zou de nationale overheid zich wel actiever mogen opstellen. Dus niet alleen woordelijke ondersteuning, maar bijvoorbeeld nadrukkelijker participeren in dergelijke verbanden en meer (financiële) ondersteuning.

⁴³ Ruimtelijk Planbureau.

⁴⁴ W.J van den Bremenlezing, 8 juni 2006 te Groningen.

8. Conclusies

8.1 Internationale ontwikkelingen en economische motieven

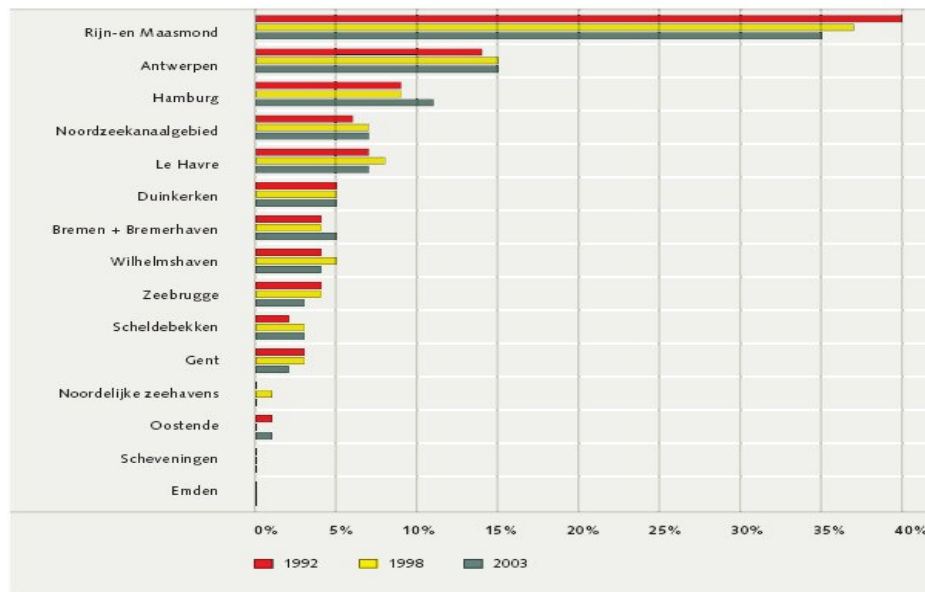
In Nederland zijn alle nota's die voorkomen in deze analyse door de politiek vastgesteld en bezitten dus een definitieve status. In Vlaanderen zijn op dit moment alleen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen definitief vastgesteld door de politiek. De andere (ruimtelijke) planfiguren moeten nog definitief worden vastgesteld. Hoewel het definitieve beleid nog niet vast staat, is er een duidelijk consistent beeld om een analyse te maken van het beleid te Nederland en Vlaanderen.

Om de centrale vraag uit hoofdstuk één⁴⁵ te beantwoorden, zal eerst worden ingegaan op de vraag of internationale ontwikkelingen een rol spelen bij het zeehavenbeleid. Deze vraag is met 'ja' te beantwoorden. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 is onder meer gewezen op een eerlijk speelveld voor de zeehavens, zodat een gelijkwaardige concurrentiepositie ontstaat. Internationale ontwikkelingen komen aan bod, waaronder de invloed die de Europese Unie heeft op het zeehavenbeleid. De ontwikkelingen die het beleid beïnvloeden variëren van Europese wet- en regelgeving tot schaalvergroting en fusies in de rederswereld. Nederland en Vlaanderen geven vrijwel dezelfde ontwikkelingen aan, en ook de gevolgen daarvan voor (individuele) havens komen grotendeels overeen. Zo geven beide landen aan dat de Vogel- en Habitatrichtlijn van invloed is op het zeehavenbeleid. Een pro-actieve aanpak (betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid) richting Europa wordt in beide landen opgenomen in het beleid.

Er kan worden geconcludeerd dat internationale ontwikkelingen een grote rol spelen in het zeehavenbeleid. Veel van de geschetste ontwikkelingen zijn zowel op Antwerpen als op Rotterdam van toepassing, en komen ook terug in het zeehavenbeleid. Maar spelen ontwikkelingen in de andere havens ook een rol bij het eigen zeehavenbeleid? Ook deze vraag moet met 'ja' beantwoord worden. Men constateert grensoverschrijdende ontwikkelingen en in het nationale beleid men werkt vooral aan de eigen concurrentiepositie. De positie moet in het beleid voornamelijk worden versterkt door vestigingsplaatsfactoren (infrastructuur, fysieke ruimte e.d.), waardoor voor ondernemingen aantrekkelijke vestigingslocaties ontstaan. Naast de betekenis van de zeehavens voor de nationale economie wordt de positie van de zeehavens in internationaal perspectief geplaatst, waarbij de meest belangrijke havens tussen Le Havre (Frankrijk) en Hamburg (Duitsland) worden meegenomen; de zogenaamde Hamburg-Le Havre-range. In het Nederlandse zeehavenbeleid komt naar voren dat Rotterdam ver boven de andere havens in deze range uitsteekt. De zeehavens maken deel uit van het beleidsdoel om de internationale concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. De positie van Rotterdam is echter niet onbedreigd. De afgelopen jaren is de totale overslag in Rotterdam weliswaar gegroeid, maar in andere havens is de overslag eveneens toegenomen, waardoor het aandeel van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre-range relatief is afgenomen.

⁴⁵ Zie verder hoofdstuk 1.

Dalend marktaandeel Rotterdam



Figuur 8.1.1: Dalend marktaandeel (in %) van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre-range (Bron: Nota Zeehavens/Nationale Havenraad).

In de Nota Zeehavens wordt erop gewezen dat in het buitenland ook fors geïnvesteerd wordt in zeehavens. De havens⁴⁶ die daarbij worden genoemd naast Amsterdam, Rotterdam en Vlissingen zijn Antwerpen, Bremen, Hamburg, Le Havre en de Wilhelmshaven (Duitsland), allen gelegen in de Hamburg-Le Havre-range. Samen met de andere internationale ontwikkelingen worden deze investeringen meegenomen in het beleid.

In het Vlaamse zeehavenbeleid komt de positie van de Vlaamse haven in de Hamburg-Le Havre-range eveneens aan de orde, waarbij de totale overslag en aandeel in de range aan de orde komen. Daarbij komen ook investeringen en andere ontwikkelingen in buitenlandse havens kort aan bod.

In de hoofdstukken 5 en 6 is ook gekeken met welke veronderstellingen het zeehavenbeleid is onderbouwd. De onderbouwing van Nederland en Vlaanderen komen vrijwel overeen. Ondanks dat het Vlaamse beleid nog een poging doet het zeehavenbeleid in een breder kader te plaatsen, is het voornamelijk het verbeteren van de (maritieme) toegankelijkheid van havens en het beschikbaar stellen van ruimte voor bedrijvigheid dat genoemd wordt.

8.2 Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit in het zeehavenbeleid

De insteek van het zeehavenbeleid komt voort uit de wens om de positie van de eigen zeehavens te versterken. Met andere woorden, in Nederland en Vlaanderen is het beleid geënt op economische motieven. Duurzaamheid staat vooral in het teken van de economie. De economie moet kunnen groeien binnen de in hoofdstuk 6 genoemde randvoorwaarden. Echter, deze randvoorwaarden staan voornamelijk in het teken van de concurrentiepositie. Uit de analyse is naar voren gekomen dat regelgeving betrekking op natuur en milieu economische groei in de weg kan zitten. Beide landen streven er dan ook naar knelpunten op dit gebied weg te nemen. Beide landen geven daarbij aan te streven naar een gelijkwaardige concurrentiepositie van de eigen haven ten opzichte van andere havens. En juist hier liggen kansen voor duurzaamheid. Door economische motieven wordt de aandacht voor

⁴⁶ Het gaat om projecten in deze havens, zoals de aanleg van het Deurgancdok te Antwerpen en Ceres containerterminal te Amsterdam.

duurzaamheid ‘verdrongen’ naar hogere schaalniveaus. Milieuproblemen kennen echter vaak een grensoverschrijdend karakter. Wanneer landen gezamenlijk heldere afspraken maken over de milieuproblematiek, kan er echter een groter resultaat worden behaald. Op de korte termijn lijkt het erop dat duurzaamheid minder aandacht krijgt in het beleid. Op de langere termijn liggen de kansen. Wanneer men in internationaal verband, en dan met name binnen de Europese Unie, tot afspraken weet te komen die ook nog eens op draagvlak kunnen rekenen, dan zou duurzaamheid wel eens winnaar kunnen zijn. Dus ligt er de mogelijkheid dat de focus op de eigen economie uiteindelijk leidt tot een duurzame aanpak.

Maar ook op regionaal schaalniveau liggen er kansen. Op regionaal niveau wordt veel nadrukkelijker dan in de beleidsnota's op nationaal schaalniveau getracht te komen tot een balans tussen economie en ecologie. Paragraaf 8.3 en hoofdstuk 9 zullen hier nader op ingaan.

8.3 Grensoverschrijdende samenwerking

In hoofdstuk 2 is de ontwikkeling van havennetwerken geschetst. Zowel in Vlaanderen als in Nederland verwacht men dat beide havens naar elkaar toe zullen groeien en op den duur onderdeel uit zullen maken van één groot netwerk. In het beleid wordt tevens een ontwikkeling geschetst waarbij individuele havens minder belangrijk worden en rederijen zullen kiezen voor één specifieke havenregio.

De teneur in beide landen is dat samenwerking belangrijk is en dat beide landen deze samenwerking ook willen faciliteren. Echter, concrete acties ontbreken op dit vlak en samenwerking krijgt ook geen duidelijke prioriteit in het beleid.

Op provinciaal niveau liggen echter kansen. Men plaatst ontwikkelingen binnen een groter schaalverband (Rijn-Schelde Delta), en naast de economische potenties wordt ook gewezen op de ecologische waarden van het gebied. Duurzaamheid wordt, naast economie, als belangrijke kernwaarde gezien. Er moet ruimte zijn om de economische potenties verder uit te bouwen, maar de belangrijkste ecologische kernwaarden in het gebied moeten behouden blijven. Hoofdstuk 9, waar een aantal aanbevelingen voor het zeehavenbeleid in beide landen zal worden gedaan, zal nader op het aspect van grensoverschrijdende samenwerking ingaan. Op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking is te concluderen dat beide landen de ontwikkeling zien dat in het Rijn-Schelde deltagebied één havennetwerk zal ontstaan. Beide landen zullen daarin ook moeten samenwerken, maar concrete vervolgstappen in het beleid vooralsnog uitblijven.

8.4 Slot

Ontwikkelingen in beide havens worden scherp in de gaten gehouden, en investeringen en ontwikkelingen zijn weergegeven in het zeehavenbeleid. Maar het beleid gaat verder dan alleen investeringen en ontwikkelingen in de nabije havens. Wet- en regelgeving komt aan de orde, veranderingen in productieprocessen, het verschuiven van goederenstromen en de opkomst van landen in Oost-Europa om eens een paar ontwikkelingen te noemen.

Duurzaamheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit staan grotendeels in het teken van economische groei. Belangrijke natuurgebieden dienen gevrijwaard te blijven, maar daar waar knelpunten zijn moeten deze worden opgelost, en er moet sprake zijn van een gelijk speelveld. Natuur en milieu mogen de economie niet in de weg zitten, en groei moet kunnen plaatsvinden binnen randvoorwaarden.

Het lijkt erop dat de betrokken actoren vanuit het bedrijfsleven en havenbeheerders, al dan niet via de Nationale Havenraad, hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Zij hebben zich voornamelijk sterk gemaakt voor een gelijkwaardige concurrentiepositie.

9. Aanbevelingen

9.1 Algemeen

In dit onderzoek is een analyse gemaakt van het zeehavenbeleid in Nederland en te Vlaanderen. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van beleidsnota's op verschillende bestuursniveaus. De beleidsnota's die aan de orde zijn gekomen bij de analyse van het Nederlandse zeehavenbeleid, zijn allen door de politiek definitief vastgesteld. Van de gehanteerde beleidsnota's bij het Vlaamse zeehavenbeleid zijn het alleen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen (RSPA) definitief vastgesteld. De andere beleidsnota's moeten nog een aantal fasen doorlopen om definitief te worden goedgekeurd. Uit de inmiddels goedgekeurde nota's als het RSV, en de ontwerpen die onder meer zijn verschenen op het gebied van mobiliteit en het zeehavenbeleid, zijn de beleidsintenties voor de komende jaren duidelijk herkenbaar. Om toch een volledig beeld te krijgen, is het eerste advies gericht op het actualiseren van de analyse wanneer in Vlaanderen de gehanteerde beleidsnota's definitief zijn vastgesteld. Op het moment dat de gehanteerde beleidsnota's in deze analyse definitief zijn goedgekeurd, dient de gehele analyse geactualiseerd te worden.

In de analyse naar het zeehavenbeleid te Nederland en Vlaanderen is kort ingegaan op het aspect of ontwikkelingen in andere, buitenlandse havens een rol spelen in het eigen zeehavenbeleid. In Nederland wordt er gekeken naar Antwerpen; Antwerpen richt sterk de blik op Rotterdam. Maar van beide havens wordt de positie binnen de zogenaamde Hamburg-Le Havre-range ook weergegeven. Daarom is het interessant om te onderzoeken hoe in Duitsland en Frankrijk in het beleid aandacht wordt besteed aan aspecten als duurzaamheid en grensoverschrijdende ontwikkelingen:

- *Aanvullend op dit onderzoek moet de analyse van het zeehavenbeleid uitgebreid worden met het zeehavenbeleid in Duitsland en Frankrijk.*



Figuur 9.1: De haven van Hamburg.

9.2 Grensoverschrijdende samenwerking en duurzaamheid

Zowel het RSV als de Nota Ruimte refereren aan de Tweede Benelux Structuurschets. In deze structuurschets is een ruimtelijk referentiekader neergelegd voor de drie Beneluxlanden. Deze structuurschets is echter niet dwingend, maar biedt vrijblijvende aanknopingspunten tot samenwerking.

In de analyse van het zeehavenbeleid is naar voren gekomen dat vele partijen betrokken zijn bij het zeehavenbeleid. Zeehavens omvatten complexe vraagstukken, die terecht vanuit een hoger schaalniveau bekeken moeten worden dan sec op nationaal niveau. In zowel Nederland als Vlaanderen wordt aangedrongen op een gelijk speelveld om de concurrentie aan te gaan. Regio's (en havens) mogen elkaar beconcurreren, maar binnen eenduidige⁴⁷ kaders.

Naast de wens voor gelijkwaardige concurrentie tussen zeehavens bepleiten beide landen een pro-actieve aanpak richting "Europa". Daar waar de huidige wet- en regelgeving op het gebied van milieu (o.a. Vogel- en Habitatrichtlijn) voor knelpunten zorgen, worden deze kenbaar gemaakt. Nederland pleit daarnaast voor het uitwisselen van ervaringen op dit gebied. Om ervoor te zorgen dat in beide landen sprake is van eerlijk concurrentie tussen havens, zijn de volgende twee aanbevelingen relevant:

- *Een nieuwe structuurschets⁴⁸ voor de Benelux zou een minder vrijblijvend karakter moeten hebben en zou op hoofdlijnen bindend moeten zijn voor het nationale ruimtelijke beleid. Uiteraard dient er aandacht voor de positie van zeehavens te zijn. Duurzaamheid zou in de nieuwe structuurschets een*

⁴⁷ gelijkwaardige

⁴⁸ Op het gebied van de ruimtelijke ordening.

belangrijke peiler moeten zijn binnen de verder uit te werken samenwerkingsverbanden.

- *De Europese Unie zou bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van natuur en milieu meer rekening moeten houden hoe deze maatregelen uitpakken in de praktijk.*

Ook op Europees niveau is een ruimtelijk referentiekader verschenen, het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), eveneens zonder dwingend karakter. De invloed vanuit Europa op de ruimtelijke ordening vindt momenteel voornamelijk plaats door middel van wet-en regelgeving, zoals door de eerder aangehaalde Vogel- en Habitatrichtlijn. Gelet op de huidige diversiteit en politieke verschillen binnen Europa is het verstandiger terughoudend te zijn met een dwingend ruimtelijk referentiekader, maar vanuit Europa moet wel worden ingezet op een eerlijk speelveld ('level playing field'), ook op het milieugebied. Op de langere termijn is de komst van een ruimtelijk referentiekader echter wenselijk, die meer een dwingend karakter zal omvatten. In het proces van de totstandkoming van een dergelijk plan kunnen de drie Beneluxlanden gezamenlijk 'met de structuurschets onder de arm' het proces ingaan.

In het ruimtelijk beleid en in het zeehavenbeleid zijn de twee besproken havens naast nationaal ook internationaal gepositioneerd. Echter, de genoemde grensoverschrijdende regio's in de beleidsnota's worden zowel Antwerpen als Rotterdam binnen één grensoverschrijdende regio (havennetwerk) geplaatst, maar de omvang en benaming van de regio's (zie onderstaande figuren) verschilt nogal per beleidsnota.

BELEIDSNOTA	BENAMING GRENSOVERSCHRIJDENDE REGIO
Nota Ruimte	Rijn-Scheldedelta (Schelderegio)
RR2020/Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland 2020	Rijn-Schelde Delta
Havenplan 2020	Rijn-Scheldedelta
Rotterdam Gateway to Europe	Rijn-Schelde Delta
Vijfde Nota	Schelderegio

Figuur 9.2: overzicht benamingen in de Nederlandse beleidsnota's.

BELEIDSNOTA	BENAMING GRENSOVERSCHRIJDENDE REGIO
Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	Rijn-Scheldedeltagebied
Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen	Benelux delta ⁴⁹ /Rijn Schelde delta
Antwerpen Ontwerpen	Megastad/Netwerkstad
Langertermijnvisie voor het Vlaamse zeehavenbeleid	Rijn-Scheldedelta

Figuur 9.3: overzicht benamingen in de Vlaamse beleidsnota's.

Het structuurplan van de provincie Antwerpen onderscheidt één regio; de Benelux delta waar de Rijn Schelde Delta onderdeel van is. De Tweede Benelux Structuurschets duidt de Rijn Schelde Delta (zie afbeelding 9.4) aan met Deltamonding.

⁴⁹ Afgeleid van de Tweede Benelux Structuurschets



Figuur 9.4: Kaart Rijn-Schelde Delta (Bron: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie).

Antwerpen omschrijft een groter gebied waar Antwerpen deel van uitmaakt: de Megastad. Naast de Rijn-Scheldedelta, een gebied dat wordt afgebakend door de Noordzee en de stedenbocht Gent-Antwerpen-Breda-Rotterdam (Van Gils, 2006), die geheel in de Megastad is opgenomen, maken onder andere de steden Aachen, Amsterdam, Brussel, Den Haag, Keulen, Maastricht en Utrecht deel uit van deze stad. Hoewel de Benelux delta in Antwerpen niet voorkomt, komt het gebied grotendeels overeen met de Megastad. In Nederland heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat in 2005 een verkennend signaleringsadvies uitgebracht. In dit advies wordt er naar positiekansverbetering van Nederland, België én Duitsland gekeken bij samenwerking in de Eurodelta, en gebied dat naast acht Nederlandse en zeven Belgische provincies ook de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen omvat. In de Nederlandse beleidsnota's wordt nog nauwelijks aandacht gegeven aan mogelijke internationale regionale samenhang in dit gebied (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). De raad constateert dat het gebied weliswaar visueel wordt weergegeven, maar dat concrete beleidsconclusies ontbreken. Zoals bij de internationale positionering al te lezen was, geeft het beleid aanzetten tot samenwerking. In de diverse uitvoeringsacties van de beleidsnota's begint daar inmiddels verandering in te komen (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005).

- *In zowel Nederland als Vlaanderen komt in het beleid naar voren dat beide havens onderdeel vormen van een groter havennetwerk. Momenteel worden er in het beleid van Nederland en Vlaanderen voorzichtige aanzetten gedaan tot grensoverschrijdende samenwerking. Daar de omvang van het gebied in de verschillende nota's verschilt, is het aan te raden de geografische omvang van het gebied te bepalen, om tot een optimale grensoverschrijdende samenwerking te komen.*

De afgelopen jaren is er gewerkt aan een aantal grensoverschrijdende dossiers. In relatie tot België (Vlaanderen) gaat het onder meer om de aanpak van de Westerschelde en de IJzeren Rijn. Beide zijn belangrijk voor het functioneren van de haven van Antwerpen. De projectorganisatie ProSes houdt zich onder meer bezig met de Westerschelde en is een gezamenlijke Vlaams-Nederlandse aangelegenheid.

In het beleid vinden we voorzichtige aanzetten om tot samenwerking te komen binnen het havennetwerk. Van Gils (2006, p. 30) ziet een samenwerkingsorganisatie als de Rijn-Schelde Delta als 'een belangrijke eerste stap'. Van Gils (2006) geeft daarbij aan dat in 2005 een

document is verschenen, als basis voor een discussie over het geleidelijk opzetten van de samenwerking. Daarbij geeft Van Gils aan dat het inzicht aanwezig is, en dat het nu aankomt ‘op de uitwerking’.

- ***Momenteel werken Nederland en Vlaanderen aan verschillende grensoverschrijdende projecten. Al deze projecten dienen gezamenlijk geëvalueerd te worden, teneinde de knelpunten en kansen die er liggen voor grensoverschrijdende samenwerking in kaart te brengen. Deze evaluatie kan als basis dienen voor verdere samenwerking in de delta.***

9.3 Invulling van de grensoverschrijdende samenwerking

Zowel in Nederland als te Vlaanderen is de internationale positionering op provinciaal niveau ruimer uitgewerkt dan in de landelijke beleidsnota's. Het lijkt erop dat men op provinciaal niveau er meer van bewust is dat samenwerking vanuit een hoger schaalniveau gezien moet worden.

- ***De provinciale besturen dienen nadrukkelijker dan tot op heden is gebeurd bij grensoverschrijdende samenwerking betrokken te worden, en een belangrijke bijdrage te leveren aan de uitwerking van nationale kaders op samenwerkingsgebied.***

In beide landen speelt in het beleid het versterken van de eigen (internationale) concurrentiepositie een belangrijke rol. Samenwerking krijgt in het beleid duidelijk minder prioriteit. Zowel O. Rosier (Nationale Havenraad) als J. Hessels (Tweede Kamerlid) zien samenwerking zitten, maar er wordt ook gepleit voor een zekere mate van ‘zelfstandigheid’. Dhr. Rosier geeft daarbij aan dat havens met elkaar concurreren en dat concurrentie iedereen scherp houdt. Het meest treffend is deze beleidsgedachte terug te vinden in het RR2020. Rotterdam gaat voor een sterke positie binnen de netwerken⁵⁰.

- ***Om de grensoverschrijdende samenwerking succesvol te maken, dienen eerst die onderwerpen opgepakt te worden waarvoor een vruchtbare bodem tot samenwerking aanwezig is. Daarbij moet duurzaamheid zeker worden meegenomen.***

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005, p. 16) benadrukt dat in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit de economie en economische samenhang tot belangrijke motoren zijn verklaard ‘voor het Nederlandse beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en logistiek’. De Raad onderschrijft overigens deze stellingname in het beleid. Ook in Vlaanderen speelt de economie een belangrijke rol. Daarnaast geven beide landen aan dat ook duurzaamheidsprincipes belangrijk zijn binnen het beleid.

In dit licht is de visie van Van Gils interessant. Van Gils (2006) stelt dat een haven zich kan onderscheiden door uitbreidingsmogelijkheden te creëren, welke zowel in Antwerpen als Rotterdam beperkt zijn. Vanuit concurrentieperspectief stelt Van Gils dat Antwerpen het op dit moment wint op capaciteit, Rotterdam op bereikbaarheid. Havenplanners zouden hun blik moeten verruimen van capaciteits- en bereikbaarheidsuitbreidingen naar internationale ontwikkelingen, waarbij Van Gils in het bijzonder ingaat op de containersector. Nieuwe havenprojecten lopen tegen diverse grenzen op (natuurwaarden, sociale waarden), en verschillende actoren mengen zich in de besluitvorming over deze projecten. Van Gils is echter net als Rosier van mening dat concurrentieoverwegingen een rol moeten blijven spelen in havenplanning, maar dat daarnaast het perspectief verruimd dient te worden. Naast positiebehoud dienen havens een bijdrage te leveren ‘aan de ontwikkeling van economisch, sociaal en ecologisch verantwoorde havencomplexen’ (Van Gils, 2006, p. 30).

⁵⁰ Naast de Rijn-Schelde Delta betreft het de Randstad.

Om aan bovenstaande bijdrage te kunnen voldoen, stelt Van Gils dat het zelfs mogelijk is om tot een functieverdeling tussen beide havens te komen, waarbij beide havens zich specifiek op een aantal onderdelen concentreren.

- *In het kader van duurzaamheid zou er een verkennende studie door Nederland en Vlaanderen moeten worden opgezet, waarbij de (on)mogelijkheden van een functieverdeling tussen beide havens in kaart kan worden gebracht.*
- *Naast een functieverdeling zouden de beide havens van beide landen actief moeten participeren in Ecoports, een organisatie van Europese zee- en binnenhavens, die zich richt op het delen van kennis op het gebied van milieuzorg en die ernaar streeft milieuzorg buiten de sfeer van concurrentie tussen te zeehavens te brengen.*

9.4 Uitwerking op regionale schaal

In het ruimtelijk beleid worden beide havens, naast apart beleidsonderdeel, ook vaak opgenomen als onderdelen van een groter geheel. Zo maakt in het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam (RR2020) de haven onderdeel uit van de Zuidvleugel; waarin naast de haven meerdere projecten zijn opgenomen.

De ontwerpvisie van het Vlaamse zeehavenbeleid geeft aan dat havens vanuit een breder perspectief gezien moeten worden dan alleen vanuit infrastructuur en het bieden van nieuwe ruimte.

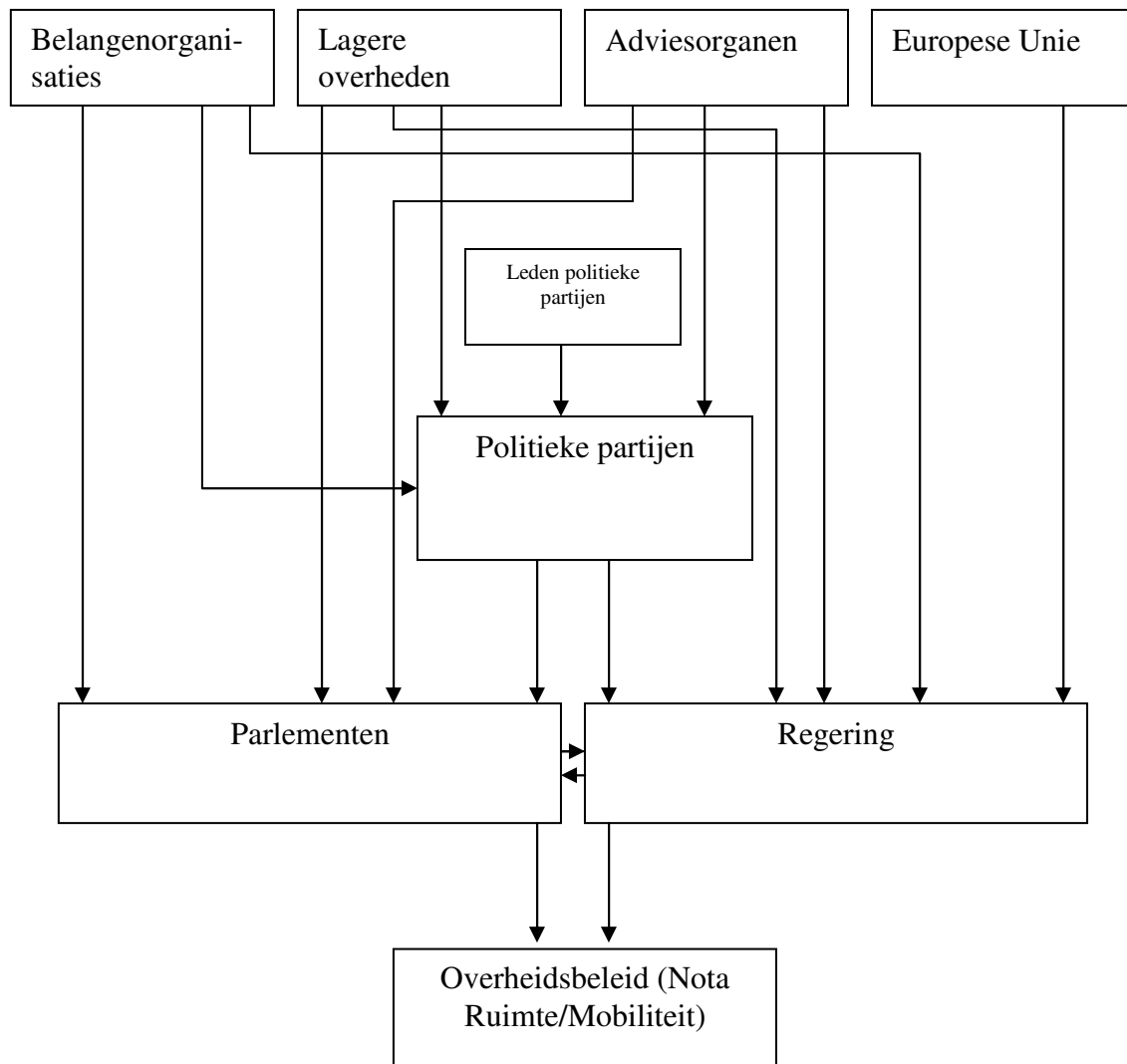
- *Het zeehavenbeleid dient onderdeel te zijn van een groter pakket maatregelen binnen een bepaalde regio. Het RR2020 geeft daartoe belangrijke aanknopingspunten met het zoeken naar de balans tussen economie en ecologie.*

In Rotterdam hebben verschillende, uiteenlopende partijen gewerkt aan het Havenplan 2020. Hoewel de partijen uiteenlopende belangen kennen, konden verreweg de meeste partijen zich vinden in de nieuwe koers voor de haven van Rotterdam. Daar een mainport als Rotterdam velen beïnvloedt, is een open proces waarbij meerdere actoren betrokken zijn een goede zaak.

- *Bij beleidskeuzen op regionaal schaalniveau dienen de uitwerkingen van de havenplannen in samenspraak met de direct betrokkenen plaats te vinden.*



Schema beleidsnetwerk (zie hoofdstuk 4):



De belangrijkste betrokken actoren bij de totstandkoming van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit schematisch weergegeven.

Literatuuroverzicht:

AGHA, *Haven van Antwerpen: mainport voor de 21^e eeuw*, AGHA, Antwerpen, 2001.

Allaert, G. en Tydgat, G., *Regiomarketing & regiomanagement naar toepasbaarheid in de ruimtelijke planning*, Academia Press, Gent, 1994.

Allaert, G., 'De doorwerking van het ruimtelijk-economisch onderzoek in het RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen); nog veel werk aan de winkel' in: *Grensoverschrijdende activiteiten in beweging: grensregio's, onderzoek en beleid*, Van Gorcum, Assen, 1999.

Arentsen, M.J. en Lulofs, K.R.D., 'Het bepalen van overheidsbeleid' in: *Overheidsbeleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.

Arts, J., *EIA follow-up: On the role of ex post evaluation in the Environmental Impact Assessment*, Geo Press, Groningen, 1998.

Benelux Economische Unie, *Overzicht van de ruimtelijke ordeningsstelsels binnen de Benelux*, Benelux Economische Unie, Brussel, 2003.

Broeck, J. van den, 'Ruimtelijk beleid in Vlaanderen: pleidooi voor ruimtelijke kwaliteit' in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol. 86 (4) 30-35, 2005.

Bruijn, T.J.N.M. de, 'Samenwerken in beleidsnetwerken', in: *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

Burger, W., Twisk, B. van en Vries, J. de, *Regionale structuurplannen: De theorie en de praktijk*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2005.

Burger, W. en Veen, D. van, 'Een krachtiger Nederland door een krachtiger Randstad' in: *Interruptie*, Vol. 18 (2) 14, 2006.

Buuren, M. van, 'Ruimtelijke concepten op waterbasis' in: *Ruimte en Water, Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003.

Dam, F. van, 'Ruimtelijke containerbegrippen leiden tot spraakverwarring' in: *Geografie*, 2002: http://www.geografie.nl/geografie/inhoud_show.php?id=166 (bezoekt op: 25-04-06)

Donkers, H., 'Van hindermacht naar ontwikkelkracht' in: *Geografie*, Vol. 12 (9) 32, 2003.

Drankier, P. van, *Leiden alle wegen naar Brussel? Samenwerking en conflict in de Europese havenpolitiek*, Universiteit Utrecht, Utrecht, 2005.

Gils, M. van, 'Deurganckdok Antwerpen: op weg naar een nieuw perspectief in havenplanning' in: *Geografie*, Vol 15 (2) 27-30, 2006.

Ekkers, P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies: Belgium*, European Commission, Luxembourg, 2000.

Frissen, P.H.A., *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit*, OAB/WSNS/LGF, Breda, 2004.

Heffen, O. van, 'Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk' in: *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

Hidding, M.C en Kerstens, M., 'Omgevingsplanning, een verkenning' in: *Omgevingsplanning, een innovatief proces: Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.

Hoogerwerf, A., 'Beleid, processen en effecten' in: *Overheidsbeleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.

Hoogerwerf, A., 'beleid, processen en effecten' in: *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

Houthaave, R., 'De moeizame adoptie van de 'ruimtelijke planning' in Vlaanderen' in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol. 86 (4) 10-21, 2005.

Hulleman, W. en Marijs, A.J., *Internationale economische ontwikkelingen en bedrijfsomgeving*, Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten, 2003.

Hutter, R.A., *Maasvlakte 2, vanuit historisch perspectief: Van Botlek tot Maasvlakte 2*, Technische Universiteit Delft, 2003.

Klaassen, A.W., *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, VUGA, 's-Gravenhage, 1994.

Klein Haarhuis, C en Leeuw, F.L., 'De reconstructie van Programmatheorieën: Beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank' in: *Justitiële Verkenningen*, Vol. 30 (5), 2004.

Kouwenhoven, S., Beukel, J.W. van den en Wiebes, E., 'De groeiende invloed van regio's in de Europese Unie' in: *Interruptie*, Vol. 17 (5) 16, 2005.

Lagrou, E., 'Vlaams activisme: naar een nieuw evenwicht tussen de ruimtelijke disciplines' in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol. 86 (4) 26-27, 2005.

Leeuw, F.L., 'Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid' in: *Overheidsbeleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.

Ligt, J. de, *Werken in distribuerend Nederland: een onderzoek naar locationele en functionele veranderingen in de distributiesector in West-Europa en de consequenties hiervan voor de werkgelegenheid in Nederland*, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Utrecht, 1998.

Manshanden, W., *Zakelijke diensten en regionaal-economische ontwikkeling: de economie van nabijheid*, Economisch-Geografisch Instituut van Amsterdam, Amsterdam, 1996.

Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2001.

Meester, W.J., *Subjectieve waardering van vestigingsplaatsen door ondernemers*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 1999.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *De sterkten en zwakten van de Vlaamse havens en van het Vlaamse havenbeleid*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1997.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Economisch belang mainport Schiphol*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1999.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. Deel 3 Kabinetsstandpunt*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2005.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, Deel 4: Tekst na parlementaire instemming*, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Den Haag, 2006.

Naelten, M. van, 'Een 'Corridor-Concept', multivariaat uitgetest op Vlaanderen' in: *Grensoverschrijdende activiteiten in beweging: grensregio's, onderzoek en beleid*, Van Gorcum, Assen, 1999.

Oerlemans, L.A.G., Meeus, M.T.H. en Boekema, F.W.M., 'Innovatie en ruimte: theoretische perspectieven' in: *Innovatie in bedrijf en regio*, Van Gorcum, Assen, 1998.

Priemus, H., Konings, J.W. en Kreutzberger, E., *Goederentransportknooppunten: Typologie en dynamiek*, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1995.

Priemus, H., Konings, J.W. en Kreutzberger, E., *Goederentransportknooppunten en modaliteit: Een inventarisatie*, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1995.

Prinsen, H.M. en Vossen, R.M.M., 'Naleving en handhaving van regelgeving: Loont het de moeite? In: *Justitiële Verkenningen*, Vol. 29 (9) 54-69, 2003.

Provincie Zuid-Holland, *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland 2020*, Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2004.

Projectgroep Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam, *Richting aan ruimte: verslag verkenningsfase ruimtetekort mainport Rotterdam, Deel B: Samenvatting en analyse van de resultaten*, Projectgroep VERM, Den Haag, 1997.

Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Samenwerken in de Eurodelta: kansen voor positieverbetering van Nederland, België en Duitsland*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2005.

Rietveld, P. en Kreutzberger, E., *Stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en transport in de Randstad*, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1992.

- Roo, G. de, *Planning per se, planning per salso: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.
- Roo, G. de en Schwartz, M., 'Inleiding' in: *Omgevingsplanning, een innovatief proces: Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.
- Roo, G. de, 'VROM laat de teugels vieren: van controle bovenaf naar lokale creativiteit' in: *Geografie* Vol. 12 (9) 32-33, 2003.
- Roo, G. de en Voogd, H., *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004.
- RPB, *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*, Nai Uitgevers, Rotterdam, 2004.
- SDU uitgeverij, *Tweede Structuurschema Zeehavens: deel a: beleidsvoornemens*, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1989.
- Spit, T. en Zoete, P., *Gepland Nederland: Een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.
- Spit, T. en Zoete, P., *De achterkant van de planologie: een wetenschappelijke introductie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Tatenhove, J. van, Arts, B. en Leroy, P. (eds.), *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Kluwer, Dordrecht/Boston/London, 2000.
- Voogd, H., *Facetten van de planologie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Voogd, H., *Facetten van de planologie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004.
- Vet, J.M. de en Blom, M., 'De groeipotentie benadering' in: *Innovatie in bedrijf en regio*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Vries, J. de en Zonneveld, W., 'Vlaanderen' in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol 86. (4), 6-9, 2005.
- Wit, J. de en Gent, H.A. van, *Economie en transport*, Lemma, Utrecht, 1998.
- Zonneveld, W., 'Verstedelijking in de rode delta' in: *Ruimte en Water: planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003.
- Zwart, F. de, 'Bureaucratie, bureaucrativering en produktiviteit' in: *Bestuurskunde*, Vol 4 (9) 122-123, 1995.

Overzicht gebruikte afkortingen:

AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BBP	Bruto Binnenlands Product
BRCO	Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EROP	Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
EU	Europese Unie
EZ	Het ministerie van Economische Zaken
KvK	Kamer van Koophandel
LNV	Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MER	Milieueffectrapport
MiNa-raad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
PKB	planologische kernbeslissing
RHS	nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur
ROM-Rijnmond	Project Ruimtelijke Ordening en Milieu-Rijnmond
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RR2020	Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020
RSPA	Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
SER	Sociaal-Economische Raad
SERV	Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TNO	de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VenW	Het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
VERM	Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VLACORO	Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening
VROM	Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Overzicht belangrijkste contacten:

N. Backx	Havenbedrijf Rotterdam NV.	juni 2006
J. van Gaalen	Afgestudeerd op een onderzoek m.b.t Maasvlakte 2	juni 2006
J. Hessels	Tweede Kamerlid	juni 2006
E. van Hijum	Tweede Kamerlid	juni 2006
C. de Kerpel	Departement Mobiliteit en Openbare Werken	juni 2006
P. Meijer	Projectbureau RR2020	juli 2005
D. Remijssen	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	juli 2005
O. Rosier	Nationale Havenraad	juni 2006
F. Schaake	Raad voor Verkeer en Waterstaat	juni 2006
E. Wijdeveld	Deltalinqs	juni 2006

Fotoverantwoording:

Alle afbeeldingen in deze scriptie zijn afkomstig van W. Burger, tenzij anders aangegeven.
De bronnen zijn vermeld onderaan de figuren.