

De haven en de stad

Een selffulfilling (Amsterdams) conflict?

Van den Berghe, Karel

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Van den Berghe, K. (null). (2020). De haven en de stad: Een selffulfilling (Amsterdams) conflict?., Service Magazine. <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-haven-en-de-stad-een-selffulfilling-amsterdams-conflict/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De haven en de stad. Een selffulfilling (Amsterdams) conflict?

Van den Berghe, Karel



Introductie

Karel Van den Berghe (°1989) is assistant professor (UD) ruimtelijke planning aan de TUDelft en gastprofessor in de geografie aan de Universiteit Gent. Zijn doctoraat heeft de economische netwerken van de havensteden in Gent en Amsterdam onderzocht en het belang aangetoond van een duurzame band tussen haven en stad. Hieraan gelinkt, focust Karel sindsdien op de circulaire economie en de gevolgen en uitdagingen voor de ruimtelijke planning.

Stellingen:

- Het Mainport beleid speelde achteraf gezien heel goed in op de groeiende globalisatie, maar kan nu weleens een nieuwe 'Dutch disease' worden.
- De haven richtte zich op logistiek, de stad op diensten. Het ruimtelijk conflict HavenStad Amsterdam is hier een gevolg van.
- Wat de corona crisis aantoont, is hoe volatiel de globale economie is. Een circulaire economie kan hier helpen. Het terug en dichter brengen van (re)consumptie en (re)productie in havensteden is namelijk niet alleen ecologisch, maar ook (geo)economisch slim.
-

Introductie

In 2016 bracht de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) het rapport 'Mainports voorbij' uit (RLI, 2016). In het rapport wordt gesteld dat de twee belangrijkste 'mainports'¹, de haven van Rotterdam en Schiphol Amsterdam, in tegenstelling tot wat ze zelf en vele anderen beweerden, niet

¹ Mainport is een Nederlands uitgevonden Engelse term.

de 'motoren' zijn van de Nederlandse economie. Sindsdien is het rapport nooit weg geweest uit de discussie.

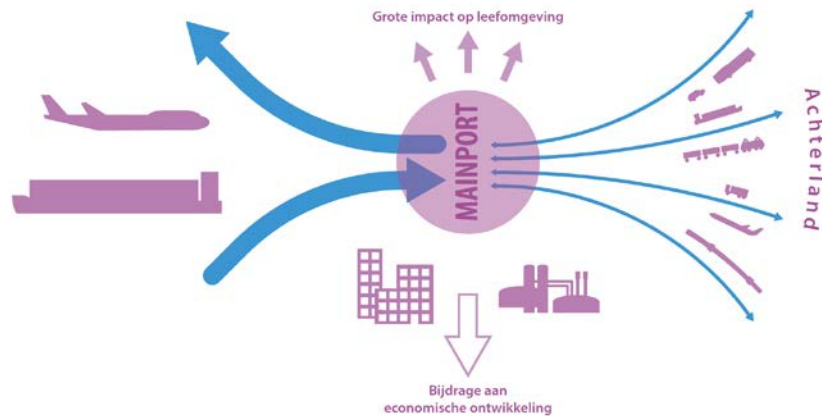
Het RLI rapport vormt de aanleiding voor dit artikel. Het gaat niet dieper in op de technische en economische modellen die de basis vormen van de pro of contra stem, maar schets het grotere verhaal. Met name focust het artikel op het ruimtelijke aspect. De centrale probleemstelling is dat de focus vanuit havens op globale processen weliswaar voor een enorme economische groei gezorgd heeft, maar wel voor een verlies aan belang heeft gezorgd in zijn regio. Tegelijkertijd is door de toenemende focus van de stad op de dienstensector, het belang van de (her)maakindustrie en zijn ruimtelijke nabijheid sterk afgenomen. Deze twee samen, verklaren voor een groot deel waarom we in bepaalde havensteden wel of niet een ruimtelijk conflict tussen haven en stad zien.

Het Mainport Policy: een remedie tegen de Dutch Disease!

De jaren '70 en begin jaren '80 waren barre tijden voor Nederland. Illustratief is dat zich in 1982 een stijging in de werkloosheid van 7% voordeed, met name geconcentreerd in de Randstad en Amsterdam – iets wat vandaag bijna niet meer voor te stellen is. De nu internationaal gebruikte term 'Dutch Disease' en zijn gevolgen, waren namelijk in volle omvang waardoor de competitiviteit van de Nederlandse industrie sterk gedaald was, met werkloosheid en kapitaalverlies als gevolg. De Nederlandse overheid moest ingrijpen en besliste onder andere om te investeren in zijn infrastructuur, onder de naam van Mainport strategie (Poeth & van Dongen, 1983). Anders dan de decennia net na WWII, werd niet met name gefocust op infrastructuur om de maakindustrie te stimuleren, maar werd gefocust op het stimuleren van logistieke processen.

Veelal is de uitleg dat de focus op logistieke processen een gevolg is van het 'Nederlandse handels DNA'. Maar dit moet met een korrel zout genomen worden. Een verklaring ligt in de tijd wanneer het Mainport beleid ontstond. Vooral vanaf de jaren '80 nam de globalisatie namelijk een hoge vlucht. Thatcher en Reagan kozen resoluut voor liberalisering en deregulatie. Een goed voorbeeld van de toen snel veranderende wereld was het gevolg van de beslissing in 1978 van de Amerikaanse regering om de binnenlandse luchtvaartsector te dereguleren, waarna de EU, met Nederland als voornaamste trekker, vanaf 1983 stapsgewijs hetzelfde deed.

Hetzelfde gebeurde in de industriële en logistieke sector. De voorheen vooral nationaal georganiseerde economische sectoren, waarbij elk zijn eigen hoogoven-, natie of telecombedrijf had, begonnen over sectorale en landsgrenzen heen samen te werken, te fusioneren en, als gevolg, te herorganiseren (Van Hooydonk & de Wit, 2003). Productie begon zich te herlokalisieren in lage loon landen. Het gevolg was dat 'global production networks' ontstonden (Henderson *et al.*, 2002), en dat daardoor een enorme groei aan logistiek nodig was van grondstoffen, tussen- en eindproducten. Doordat de logistieke spelers ook internationaal zich begonnen te organiseren, veranderde het voordien per land georganiseerde zee- en luchthavennetwerk, zich in een internationaal hub-and-spoke netwerk (Figuur 1). De mainport strategie speelde hier dus achteraf gezien, heel goed op in (Huijs, 2011; Kuipers & Manshanden, 2010).



Figuur 1: Mainport concept (RLI, 2016)

Om deze global production networks mogelijk te maken, was er daarnaast meer en meer nood aan regie. Regie om te weten hoe bewegingen op elkaar afgesteld moeten worden, maar ook regie om te weten welke verzekeringen je moet afsluiten of hoe je - via postbussen - winsten optimaliseert. Dit gaf aanleiding tot de opkomst van zogenaamde 'advanced producer services' (APS): banken, advocatenkantoren, verzekeringen, consultancy. Zelfs de grootste bedrijven ter wereld bleken niet meer zonder deze APS te kunnen. De kennis werd zo specialistisch en concurrentieel, dat zogenaamde 'Global Cities' ontstonden die de financiële en economische wereld controleren en dirigeren: Tokio, Parijs, London, New York (Sassen, 1991), en daarna Kopenhagen, Zurich en bijvoorbeeld Amsterdam (Beaverstock *et al.*, 1999).

Kortom, sinds de jaren '80 zijn financiële en administratieve grenzen zich gaan openen, waardoor er zich enerzijds een verschuiving aan de productiekant heeft voorgedaan, met productie naar lageloonlanden, en anderzijds een stijgende vraag en concentratie van diensten in voornamelijk Westerse steden. De belangrijke schakels in deze netwerken zijn de fysieke transporthubs, de Mainports, en daarnaast de *command-and-control* plaatsen, in Nederland vooral Amsterdam.

Amsterdam: hoe haven en stad elkaar de rug hebben toegedraaid

Het Mainport beleid was onderdeel van het grotere beleid om niet langer te zorgen dat achtergebleven regio's konden blijven, maar dat er vooral werd geïnvesteerd in de regio's waar de meeste winst behaald kon worden. Met andere woorden, publieke middelen werden vanuit Nederland gebruikt om vooral de Randstad als 'metropool' te verbeteren om internationaal te kunnen wedijveren. Het Mainport beleid ging dan specifiek in op Schiphol en de haven van Rotterdam. Dit zorgde voor problemen voor de haven van Amsterdam. Amsterdam werd namelijk niet aangeduid als winnaar. Vanuit technisch oogpunt is dit trouwens niet zo vreemd. De haven ligt achter een sluis (IJmuiden) en had niet zoals Rotterdam bijna oneindige mogelijkheden tot uitbreiding langs diepwater (cf. Maasvlakte II) en richting hinterland.

Daarenboven was Amsterdam toen geen logistieke haven, maar een industriële haven. Dit is vandaag bijna niet meer voor te stellen. Twee redenen hebben hiervoor gezorgd. Enerzijds had Amsterdam nog steeds een trauma na de brand die uitbrak bij het chemische bedrijf Marbon, waarbij negen doden vielen. Dit zorgde er deels voor dat de stad steeds minder vergunningen uitgaf aan dergelijke risicovolle bedrijvigheid. Anderzijds, en deels een oplossing voor het vorige, was het aantrekken van logistieke activiteiten een manier om te groeien, alsook om te kunnen lobbyen bij het Rijk voor overheidsinvesteringen onder het Mainport beleid.

De haven van Amsterdam begon zich dus langzaam meer te richten op globale logistieke processen, waarbij het steeds meer een belangrijke hub werd als doorvoerhaven, met name in afgewerkte brandstoffen. De haven veranderde zo vanaf de jaren '80 langzaam van een haven waar heel veel Amsterdammers werk hadden, naar een logistieke haven met relatief weinig werkgelegenheid. Het belang van de haven voor de werkgelegenheid ging nog meer achteruit doordat ook tegelijkertijd Amsterdam zich meer en meer op de dienstensector begon te focussen, met Amsterdam Zuid als voorbeeld bij uitstek.

Kortom, de haven en stad van Amsterdam, die voorheen bijna niet van elkaar te onderscheiden waren vanuit economisch standpunt, groeiden vooral sinds de jaren '80 om bovengenoemde redenen economisch en ook ruimtelijk *uit* elkaar, maar meer recent uiteindelijk *tegen* elkaar.

HavenStad Amsterdam

In de wetenschappelijke literatuur, maar ook vaak in beleidsdocumenten, wordt gesteld dat het een 'logisch' gevolg is dat haven en stad ruimtelijk botsen met elkaar: Havenactiviteiten schalen op en zoeken hun weg naar dieper water; Oude havengebieden komen leeg te staan; De stad groeit en deze oude havengebieden die centraal liggen en langs water, vormen een ideaal gebied om hoogwaardige – meestal iconische – stedenbouw te realiseren (e.g. Kop van Zuid, IJ Amsterdam); De stad groeit echter zo snel, en de haven vertrekt minder snel, dat uiteindelijk de stad de haven inhaalt en nog steeds werkend havengebied nabij de stad in vraag wordt gesteld voor residentiële ontwikkeling (Wiegmans & Louw, 2011).

Voor Amsterdam klopt dit. Het conflict heet – ironisch genoeg – HavenStad Amsterdam: een ontwikkelingsverlangen van de stad om in het huidige havengebied binnenin de stadsring, een nieuw residentieel gebied van 70.000 woningen te realiseren (Figuur 2).



Figuur 2: Havenstad Amsterdam, Gemeente Amsterdam (2017)

Het Mainport Policy: zelf op weg als Dutch Disease?

HavenStad Amsterdam kan dus aangeduid worden als enerzijds een gevolg van de haven om zich te focussen op logistieke processen. Anderzijds is het een gevolg van de stad, die zich meer en meer op de dienstensector is gaan richten.

Dit brengt ons terug tot het RLI (2016) rapport 'Mainports voorbij'. In dit rapport wordt gewaarschuwd dat de bijdrage en zeker de groei vanuit de Mainports voor de Nederlandse economie, beperkt is. Het is echter opvallend dat in havensteden waar de werkgelegenheid en de relatie met de stad niet zo sterk geërodeerd zijn, daar de havenstadconflicten veel minder aanwezig of zelfs afwezig zijn (Van den Berghe & Daamen, 2020).

Het verdwijnen van de relatie tussen haven en stad is niet alleen nadelig voor de haven. Heel recent bracht De Nederlandsche Bank een rapport uit over de Nederlandse economie (DNB, 2020). Daaruit blijkt dat Nederland, in vergelijking met zijn West-Europese 'peers', een volatielere economie heeft. Een deel van de oorzaak is de focus op economische activiteiten die zeer sterk afhankelijk zijn van globale processen, zoals diensten en logistiek, net de twee waar de Nederlandse stad en haven zich in gespecialiseerd hebben. Zeker tijdens (en na?) de Corona crisis, mag (moet) met de vraag stellen: Is het Mainport beleid een (potentieel) nieuwe Dutch disease?

Wat DNB adviseert – en trouwens Europa ook (COM, 2014), is om in te zetten op onder meer de traditionelere en minder volatiele maakindustrie. Een fout is om bij maakindustrie onmiddellijk een oud, verlaten en vervuild gebied voor te stellen. Maakindustrie is hoogst competitief en innovatief. Dit zal des te meer worden richting de circulaire economie, dat niet alleen afval zoveel mogelijk vermijdt, maar ook productie en consumptie dicht bij elkaar wil brengen – ook brandend actueel tijdens de corona crisis (Van den Berghe *et al.*, 2020). Net een innovatieve maakindustrie heeft een duidelijke ruimtelijke voorkeur. Het heeft nood aan (i) gespecialiseerde water-, weg-, en spoorinfrastructuur, ruimte om te kunnen uitbreiden of innoveren, (ii) laag tot hoogopgeleid personeel – dat voornamelijk in de stad is opgeleid en wonende is -, (iii) stedelijk (circulaire) materialen, en (iv) allerhande economische, logistieke, kennis en financiële netwerken.

Het is dus nog geen zo'n gek idee om gebieden zoals HavenStad Amsterdam, maar ook De Binckhorst Den Haag, Schieoevers Delft, M4H Rotterdam, De Staart Dordrecht of Werkspoorkwartier Utrecht, in te zetten voor iets anders dan woningbouw of 'creative industry'. Stelselmatig groeit het inzicht dat (re)consumptie en (re)productie, ook een belangrijk ruimtelijke drijfveer nodig heeft (Van den Berghe *et al.*, 2020). De paradox is dus dat dit ooit zo was. In feite zijn Mainport en HavenStad hetzelfde: een (korte termijn) reactie op een veel complexere crisis. Maar we moeten opletten dat we niet telkens het wiel opnieuw uitvinden. Daarom, ook (stedelijke) gebiedsontwikkeling, zeker in havensteden, heeft nood aan geschiedenis en reflectie.

Literatuur

Beaverstock, J. V., Smith, R. G., & Taylor, P. J. (1999). A roster of world cities. *Cities*, 16(6), 445-458. doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751\(99\)00042-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00042-6)

COM (2014). Member States need to act to boost European industry. European Commission. MEMO/14/37

DNB (2020). *Nederlandse economie volatieler dan van buurlanden*.

Gemeente Amsterdam (2017) HavenStad. Transformatie van 12 deelgebieden. Ontwikkelingstrategie
Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N., & Yeung, H. W.-c. (2002). Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9(3), 436-464.

- Huijs, M. (2011). *Building Castles in the (Dutch) Air: Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989 - 2009*. (doctoral thesis), Technological University Delft, Delft.
- Kuipers, B., & Manshanden, W. (2010). *Van mainport naar wereldstadhaven. Belang en betekenis van mainports in 2040 voor de Nederlandse economie*. Rotterdam/Delft:
- Poeth, G. G. J. M., & van Dongen, H. (1983). *Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie*.
- RLI (2016). *Mainports voorbij*.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokio*: Princeton University Press.
- Van den Berghe, K., & Daamen, T. (2020). From Planning the Port/City to Planning the Port-City: Exploring the Economic Interface in European Port Cities. In A. Carpenter & R. Lozano (Eds.), *European Port Cities in Transition. Moving Towards More Sustainable Sea Transport Hubs*: Springer.
- Van den Berghe, K., Ersoy, A., Dabrowski, M., Wandl, A., & van Bueren, E. (2020). *The circular economy as re-emerging industry and the importance of the role of space [working paper]*. Delft University of Technology. Delft.
- Van Hooydonk, E., & de Wit, R. (2003). *Stouwers, naties en terminal operators: het gewijzigde juridische landschap : Antwerpse Zeerechtdagen*: Maklu.
- Wiegmans, B. W., & Louw, E. (2011). Changing port–city relations at Amsterdam: A new phase at the interface? *Journal of Transport Geography*, 19(4), 575-583.
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2010.06.007>