

Leren de waarheid te definiëren: Besluitvorming ontleed rondom havenontwikkeling in het Schelde-estuarium

Karel van den Berghe – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Universiteit Gent – Karel.VandenBerghe@UGent.be

Jannes Willems – Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen – Rijksuniversiteit Groningen – j.j.willems@rug.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 23 en 24 november 2017, Gent

Samenvatting

In Terneuzen, enerzijds voor Nederland een uithoek, maar anderzijds voor Vlaanderen een belangrijke strategische plaats centraal gelegen tussen de grootste Vlaamse havensteden Brugge, Gent en Antwerpen, vindt een unieke Europese integratie plaats. Vlaanderen en Nederland realiseren niet alleen gezamenlijk een nieuwe Zeesluis bij Terneuzen, maar in juni 2017 werd ook bekend dat de havenbedrijven Zeeland Seaports en Gent fuseren op 1 januari 2018. Beide ontwikkelingen benadrukken de economische impuls die aan het gebied wordt gegeven. Het geeft de haven van Gent de kans verder te groeien; het krimpende Zeeuws-Vlaanderen een (economisch) succesverhaal goed gebruiken. Op het oog een logische ontwikkeling – de haven Gent en Zeeland Seaports zijn (op zijn minst infrastructureel) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maar hoe vanzelfsprekend zijn beide recente ontwikkelingen echt?

Het project Nieuwe Zeesluis Terneuzen en de fusie tussen beide havenbedrijven kennen hun eigen lange geschiedenis, die niet zonder elkaar lijken te kunnen worden gezien. Dit paper verkent de legitimatie en rechtvaardigheid achter beide ontwikkelingen. Achter havenontwikkeling – en in bredere zin infrastructuurplanning – gaan namelijk grote belangen schuil. Door middel van een historische analyse om koppelingsprocessen te benoemen wordt de ontwikkeling van een regio ontleed. Dit relationele perspectief stelt dat regio's geen statische entiteiten zijn, maar relationeel – dat wil zeggen: door actoren – worden gevormd. Machtsverhoudingen spelen hierin een cruciale rol.

Uit onze analyse blijkt dat Nederland en Vlaanderen sinds de jaren 1970 interne integratie beoogden: de Zeeuwse havens zochten aansluiting bij mainport Rotterdam, de Vlaamse havens verenigden zich in Flanders Port Area. Beide ontwikkelingen waren maar matig succesvol. Vanaf begin 2000 werd externe integratie verkend, te zien in de ontwikkeling van Gent en Terneuzen als 'biobased valley' en de realisatie van infrastructuur als de Westerscheldetunnel en de Nieuwe Sluis Terneuzen. Vlaanderen heeft daardoor meer grip op toegang tot de Westerschelde en verder; Zeeland kan haar economie een boost geven. Er is al met al een proces in gang gezet door veranderende machtsverhoudingen en nieuwe koppelingen waarbij beide regio's elkaar in de armen sluiten, met als resultaat een gebied met een duidelijk regionaal gewortelde, maar grensoverschrijdende identiteit.

1. Introductie

Eind 2017 start de bouw van de nieuwe Zeesluis Terneuzen - een unieke Europese integratie tussen Nederland en Vlaanderen. Voor Nederlanders wellicht een uithoek van het land, maar voor Vlaanderen cruciaal om de haven van Gent te ontsluiten. De bouw is een uitvloeisel van het akkoord dat Vlaams minister voor mobiliteit Hilde Crevits en Nederlands minister voor Infrastructuur en Milieu Melanie Schultz van Haegen ondertekenden op maandag 19 maart 2012. De nieuwe sluis komt op de plaats van de huidige middensluis en zal 427 meter lengte bij 55 meter breedte en 16 meter diepte worden, waarmee het dezelfde afmeting krijgt als de nieuwe sluisen op het Panamakanaal. In juli 2017 werd beslist dat de bouw voor een bedrag van ongeveer 756 miljoen euro toegekend wordt aan het consortium Sassevaart, waarin onder andere het Nederlandse BAM en het Vlaamse Deme zitten. De totale kosten, met onderhoud over 30 jaar, worden geraamd op 930 miljoen euro. Hiervan betaalt Vlaanderen het leeuwendeel, de haven Gent 15 procent, Nederland betaalt 141,9 miljoen euro. De afronding van de nieuwe sluis is voorzien voor 2022 en zal toelaten dat Neopanamax schepen kunnen versluisd worden.

De realisatie van de sluis had veel voeten in de aarde, maar in feite is de sluis slechts een onderdeel van een groter verhaal in het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium. Dit grotere verhaal is de aanstaande fusie tussen de havens van Gent en Zeeland Seaports, wat reeds een samenwerking is tussen de Nederlandse havens van Vlissingen, Borsele en Terneuzen. Vanuit historisch perspectief gezien kan men argumenteren dat de fusie in zeker zin terug gaat tot ten eerste de goedkeuring aan de stad Gent van Keizer Karel V in 1547 om een kanaal te graven en een sluis, vandaag het Nederlandse dorp Sas van Gent, te bouwen om rechtstreeks een verbinding te hebben met de Westerschelde. Ten tweede gaat de fusie terug tot Willem I, koning der Nederlanden, die in 1823 besliste om het kanaal te vergroten en verlengen vanaf Sas van Gent tot Terneuzen met een moderne sluis. De moeilijkheid vandaag is echter dat Terneuzen en Gent niet hetzelfde land liggen, wat deze fusie wereldwijd uniek maakt en verre van vanzelfsprekend. Wereldwijd bestaat er bijvoorbeeld slechts een vergelijkbare internationale haven: de haven Malmö-Kopenhagen.

De fusie tussen de havens is een samenloop van veranderende economische en politieke omstandigheden die de machtsverhoudingen veranderd hebben en de politieke neuzen gedraaid heeft. Tot op heden zijn de achterliggende beweegredenen weinig geanalyseerd, terwijl de plannen vergaande consequenties hebben. De centrale onderzoeksvraag in deze paper is daarom: *"Hoe kan de realisatie van de Sluis van Terneuzen gezien worden in de fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports in het licht van de veranderende (geo-)economische en (geo)politieke omstandigheden?"* We analyseren daarvoor de veranderingen in coalities van partijen in het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium.

Het paper is als volgt gestructureerd. In het volgende deel ontwikkelen we een relationeel kader waarmee we het beslissingstraject tot institutionele veranderingen kunnen analyseren. In deel drie focussen we op de historische en toekomstige strategische ligging van Terneuzen. Vervolgens gaan we dieper in op de aanloop tot de fusie en de bouw van de Sluis in Terneuzen, deel vier. Deel vijf bediscussieert de

resultaten en komt tot een conclusie met enkele beleidssuggesties en toekomstige verwachtingen.

2. Een relationeel analysekader

2.1 De relationele 'revolutie' binnen de geografie en ruimtelijke planning

Ongeveer twintig jaar geleden kende de relationele 'revolutie' zijn grote doorbraak in de geografie en de ruimtelijke planning (zie o.a. Massey (1985), Thrift (1983), Healey (2007)). Centraal in deze revolutie stond de aandacht voor de relationele koppelingsprocessen tussen institutionele structuren en agentschappen (zie eerder Giddens (1979)). Dit kwam als reactie op het paradigma om de regio als een gegeven ruimte te zien. De (administratieve) regio werd hierbij als startpunt voor verder toegepast onderzoek gebruikt. Deze aanpak werd voornamelijk populair binnen de economische geografie waar aan de hand van regressieanalyses verschillende inzichten werden verkregen, meestal gebaseerd op een vergelijking tussen regio's. Het doel van dergelijk onderzoek is het achterhalen van algemene wetmatigheden, waarbij al gauw een abstractie wordt gemaakt van de context. Economische locatiepatronen, handelsrelaties of agglomeratie processen worden hierbij verklaard aan de hand van ruimtelijke variabelen (Bathelt & Glückler, 2003). Onder de noemer strategische planning, kende deze aanpak ook zijn ingang in de ruimtelijke planning. Hierbij stelt men een duidelijk doel vooraf (e.g. verhogen economische toegevoegde waarde) en aan de hand van regressieanalyses, (gelaagde) kaart analyses en vergelijkend onderzoek worden maatregelen naar voren geschoven om het vooropgestelde doel te verwezenlijken (Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003; Salet & Faludi, 2000).

In zowel de geografie als planologie groeide de kritiek op dit paradigma. De kern van het probleem is dat de regio in dergelijk onderzoek gezien wordt als een actor op zich die kan handelen. Bijvoorbeeld, een veelvuldige conclusie is dat om een hogere competitiviteit en economische groei te bekomen, een regio zijn (loon, belasting,...-)kosten moet verlagen. Voornamelijk door het werk van Massey (1985), groeide het inzicht dat de resultaten die uit economische analyses kwamen, in feite relationeel zijn geconstrueerd, in eerste plaats door de bedrijven zelf. Door de keuze van bedrijven voor bijvoorbeeld bepaalde beroepsprofielen, de keuze voor bepaalde leveranciers of de belastingconstructie die het opzet, worden in feite de 'onafhankelijke' variabelen in de regressieanalyse vooraf bepaald. In dit geval zijn de 'wetenschappelijke' onafhankelijke vergelijkende analyses van havengebieden niet zo onafhankelijk. Ook binnen de ruimtelijke planning groeiden inzichten dat veel materiaal en onderzoek wat (veelvuldig) geproduceerd werd vanuit de (economische) geografie en planning, niet altijd zijn weg vond naar de 'realpolitik' (Shulock, 1999). Het bleek dat ruimtelijke beleidsmakers, politici en andere belangrijke stakeholders de geproduceerde analyses vooral gebruikten indien het paste in hun verhaal (e.g. Mouter, 2017). Hieruit kwam de aandacht voor relationele macht en de geografische kenmerken van macht. De focus veranderde hierbij van de gegeven regio naar de relationele machten die deze regio bepalen. Kenmerkend is (Flyvbjerg & Richardson, 2002) stelling van 'the dark side of planning'. Hier argumenteren ze dat planners vooral getraind zijn om te focussen op het eindresultaat, maar bijgevolg weinig voeling of een kritische houding innemen naar de processen die tot

het einddoel leiden. Hoe een resultaat bekomen wordt, heeft te maken met macht. Macht is in dit geval gedefinieerd als een relationeel effect (Allen, 2003). Het heeft te maken met de kunde of capaciteit om belangen, doelen en middelen te stroomlijnen om uiteindelijk zaken te verwezenlijken. Deze definitie van macht gaat verder dan louter de positie in netwerken (bv. centraliteit) wat op zich niets zegt over de macht-praktijk (Yeung, 2005). Als men constateert dat in ruimtelijk beleid krachten aan het werk zijn die bepalen hoe en in welke richting het beleid zich beweegt, dan moet de volgende vraag zijn, zoals (Paasi, 2010) deze stelt: 'wie of wat construeert de regio en zijn grenzen, hoe, aan de hand van welke netwerken of associaties en vooral, met welk doel?'

2.2 De verschillende koppelingsprocessen

Het stroomlijnen van belangen, doelen en middelen gebeurt niet zomaar, maar is een opeenvolging van verschillende koppelingsprocessen. Het meest verspreide concept is de strategische koppeling (zie Yeung (2009), Jacobs & Lagendijk (2014)). Een koppeling is hierbij strategisch omdat er een significant resultaat wordt bereikt. Voorbeelden hiervan zijn het verbinden van de output (restwarmte) en input (droogkamers) van een bedrijf via het aanleggen van een pijpleiding. Een strategische koppeling kan echter ook van discursieve aard zijn. Een voorbeeld hiervan is het Mainport beleid in Nederland waar het beleid de doelen vooropstelde om aandacht en (uiteindelijk) middelen te vestigen op voornamelijk Schiphol en de haven van Rotterdam. Dit kan een institutionele doorslag krijgen wanneer dergelijke discursieve koppelingen vertaald worden naar bijvoorbeeld strategische ruimtelijke plannen (Albrechts et al., 2003) waarin duidelijk de gewenste ontwikkelingsvisies voor een bepaald gebied wordt vastgelegd.

Een strategische koppeling wordt echter voorgedaan door een eerdere koppeling, namelijk de tactische koppeling. Laatste krijgt intussen stilaan gehoor binnen de ruimtelijke planning literatuur (zie o.a. Silva (2016), Wohl (2017)). Een tactische koppeling is er zonder blijvend resultaat. Het is een test van wat de mogelijkheden zijn. Tactische koppelingen gebeuren omdat economie, de sociale omstandigheden en lokale regio's in constante verandering zijn, waardoor wijzigingen aan de bestaande strategische koppelingen uiteindelijk vereist zijn. De reden waarom sommige tactische overgaan naar strategische koppelingen kan gebaseerd zijn op analyses, expertenopinions, maar ook door 'cherry-picking' (Davoudi, 2006). Tactische koppeling kan hierbij ook discursief (een diner of congres waar ideeën worden gepitcht), fysisch (autoloze dagen) of institutioneel (een tijdelijk institutioneel orgaan om de sluis in Terneuzen aan te leggen) zijn.

Dergelijke tactische en strategische koppelingen kunnen uiteindelijk evolueren in structurele koppelingen (Luhmann, 1991). Structurele koppelingen zijn de meest intense koppelingen en houden in dat er een nieuwe entiteit of werkelijkheid wordt gecreëerd. Een discursieve vorm is bijvoorbeeld het kapitalisme, waarbij het idee van hoe een socio-economie te organiseren doorsijpelt naar alle lagen van de samenleving. Deze kan fysisch zijn waarbij men vanuit het algemene idee fysische infrastructuurnetwerken uitbouwt (bijv. havens) of bepaald landgebruik implementeert (bijv. industrieel gebied, commercieel gebied, woongebied, natuurgebied) (Dicken, 2002). Dergelijke ideeën van hoe de maatschappij werkt, kunnen een institutionele koppeling teweeg brengen. Op grotere schaal zijn hierbij ruimtelijke structuurplannen een voorbeeld. Dergelijke plannen

bepalen ruimtelijk juridisch voor elk deel van het gebied wat wel en niet kan gebeuren en welke functies er mogen ontwikkeld worden. Daarnaast kan het zorgen voor de vorming van nieuwe regio's. Het idee dat twee regio's beter samengaan, wordt hierbij ook administratief vertaald, waarbij de twee vorige grotendeels stoppen met bestaan (zoals de fusie tussen de havens van Gent en Zeeland Seaports). De combinatie van de verschillende koppelingsprocessen en hun vorm, levert ons het analysekader op (Tabel 1).

Tabel 1: Analytisch kader.

Koppelings- processen	Discursief	Fysisch	Institutioneel
Tactisch	Bekrachtigingen <ul style="list-style-type: none"> • idee-pitchen • onderzoeksrapporten 	Tijdelijke verandering landgebruik <ul style="list-style-type: none"> • autoloze dagen 	Tijdelijke samenwerking <ul style="list-style-type: none"> • internationale consortiums
Strategisch	Framing <ul style="list-style-type: none"> • Mainport • Biobased Valley 	Lange termijn investering <ul style="list-style-type: none"> • pijpleidingen • (spoor)wegen 	(Ruimtelijke) visies <ul style="list-style-type: none"> • strategische ruimtelijke plannen
Structureel	Discoursen <ul style="list-style-type: none"> • kapitalisme • neoliberalisme 	Spatio-temporele fix van een sociaal productiesysteem <ul style="list-style-type: none"> • bebouwde omgeving 	Institutionele setting <ul style="list-style-type: none"> • administratieve grenzen • wetgeving

3. Koppelingsprocessen in het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de koppelingsprocessen in het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium. Door middel van een historische analyse beschouwen we hoe vanaf 1970 deze regio zich ontwikkeld heeft, samengevat aan het eind van dit hoofdstuk in Figuur 3. We concentreren ons op vier ontwikkelingen: (1) het Vlaamse idee van 'VlisTerGent', (2) het Nederlandse mainportbeleid, (3) de biobased valley in Gent en Terneuzen en (4) de Nieuwe Sluis Terneuzen.

3.1 Het 'probleem' Terneuzen en het idee van 'VlisTerGent'

Zeeuws-Vlaanderen, voor Nederlands misschien gezien als een uithoek, ligt geopolitiek en geo-economisch zeer strategisch. Historisch gezien speelde dit stukje land (en voornamelijk water) onder andere een grote rol tijdens de Tachtigjarige Oorlog tussen Nederland en het toen door Spanjaarden gecontroleerde Zuid-Nederland (1568-1648), en, recenter, tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog.

De geopolitieke en -economische waarde van Zeeuws-Vlaanderen komt doordat het op minder dan 20 km de drie belangrijkste havensteden van Vlaanderen, (Zee)Brugge, Gent en Antwerpen begrensd. Gezien het economische en militaire belang van havens, controleert Nederland, via Zeeuws-Vlaanderen, een essentieel aspect van de economische werking van de Belgische economie. Berekend door de Nationale Bank van België (NBB), staan de havens voor 7,6% en 15% van de directe en indirecte toegevoegde waarde van de Belgische en Vlaamse economie respectievelijk (Van Gastel, 2016). Om de belangrijkste (Antwerpen) en tweede belangrijkste (Gent) havenregio te

bereiken, moet Nederlands grond-/watergebied gepasseerd worden. Enkel Brugge heeft zijn huidige maritieme toegang op Belgisch grondgebied. Bijgevolg is België, sinds zijn onafhankelijkheid grotendeels afhankelijk van Nederland voor de maritieme toegang tot zijn economie. Blokkering is de meest ingrijpende controle, maar sinds het Scheldereglement tussen België en Nederland in 1843, gemoderniseerd in 2003, mag Nederland dit niet meer uitvoeren.

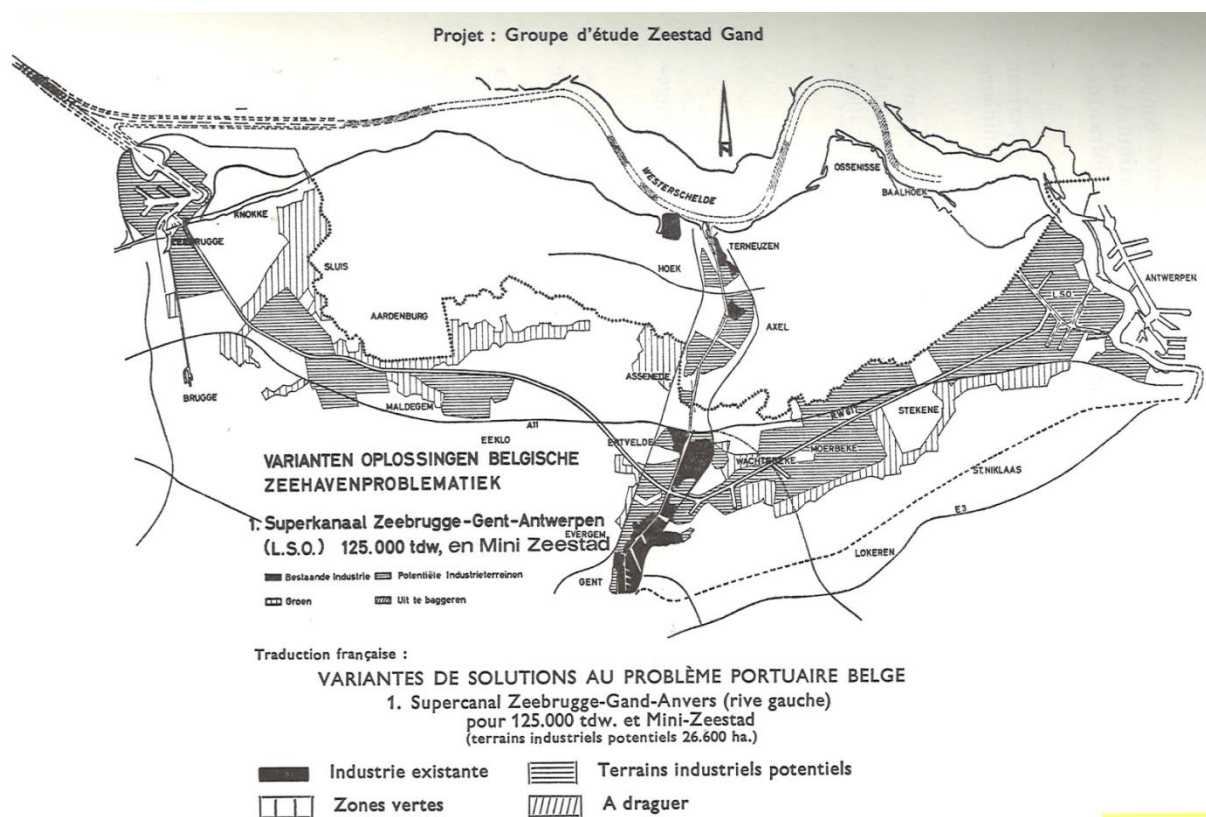
Dat betekent echter niet dat Nederland geen andere mogelijkheden heeft om de Belgische havens te controleren. Het heeft hiervoor twee manieren. De eerste en meest gekende is het baggeren van de Westerschelde. Gezien de Westerschelde een grillig verloop en sterke getijdenwerking kent, moet de Westerschelde bijna permanent gebaggerd worden om vlot scheepvaartverkeer mogelijk te maken. Op dit moment is een doorgang verzekerd van 13,10 m diepgang tot in de Antwerpse haven. Bij hoogtij betekent dit een diepgang van maximum 16 m. Dit ligt ver af van de 24 m maximale diepgang die de haven van Rotterdam behaalt. De haven van Antwerpen, die met Rotterdam concurreert op de containermarkt, is vragende partij voor verdere uitdieping, wat in het verleden via overeenkomsten telkens moeizaam werd bereikt. Maar zelfs na afspraak zit tussen theorie en praktijk een verschil, zoals het verhaal rondom de Hedwigepolder heeft aangetoond. Om de verdieping van de Westerschelde natuurkundig te compenseren werd de ontpoldering van de Hedwigepolder op Nederlands grondgebied overeengekomen in 2005. Echter sinds dit akkoord werd via allerhande beroepen en politieke wijzigingen de ontpoldering uitgesteld. Tot op vandaag bestaat de polder nog steeds.

De tweede, en meer directe, manier om de maritieme toegang te controleren, is de sluis van Terneuzen. De sluis en het van daar vertrekkende kanaal Terneuzen-Gent, is de enige toegang tot enerzijds de Nederlandse haven van Terneuzen en anderzijds de Belgische haven van Gent. Gezien de sluis op Nederlands grondgebied ligt en infrastructuur is van de haven van Terneuzen, moet elke aanpassing aan de sluis en een deel van het kanaal goedgekeurd worden door Nederlandse overheden. Het huidige sluisencomplex in Terneuzen bestaat uit drie sluizen, waarvan de hoogste diepgang momenteel op maximaal 12,5 m ligt. Het kanaal Gent-Terneuzen heeft ook dezelfde diepgang.

Om minder afhankelijk te zijn van de Nederlandse wil om de maritieme toegang tot zowel Antwerpen en Gent te garanderen en te verbeteren, zijn er verschillende 'oplossingen' door Vlaanderen voorgesteld gedurende de laatste decennia. Een van de meest opvallende voorstellen daarbij is het voorstel tot het bouwen van het 'superkanaal Zeebrugge-Gent-Antwerpen' (Anselin, 1970) (Figuur 1). Dit is te beschouwen als een tactisch discursieve koppeling (Figuur 3).

Ontwikkeld binnen de ruimtelijke planningsafdeling van de Universiteit Gent, hield dit voorstel in om net langs de landsgrens tussen België en Zeeuws-Vlaanderen een kanaal te graven waardoor de maritieme toegang via de Westerschelde minder belangrijk zou worden. Historisch gezien gaat dit idee ten eerste terug tot Koning Leopold I die, na de onafhankelijkheid van België, een 'natuurlijke' grens beoogde en daarvoor het Leopoldskanaal begon te graven in 1854. Dit kanaal is echter nooit afgewerkt. De Westerscheldeblokkering werd uiteindelijk opgeheven, en stopt nu midden het landelijk

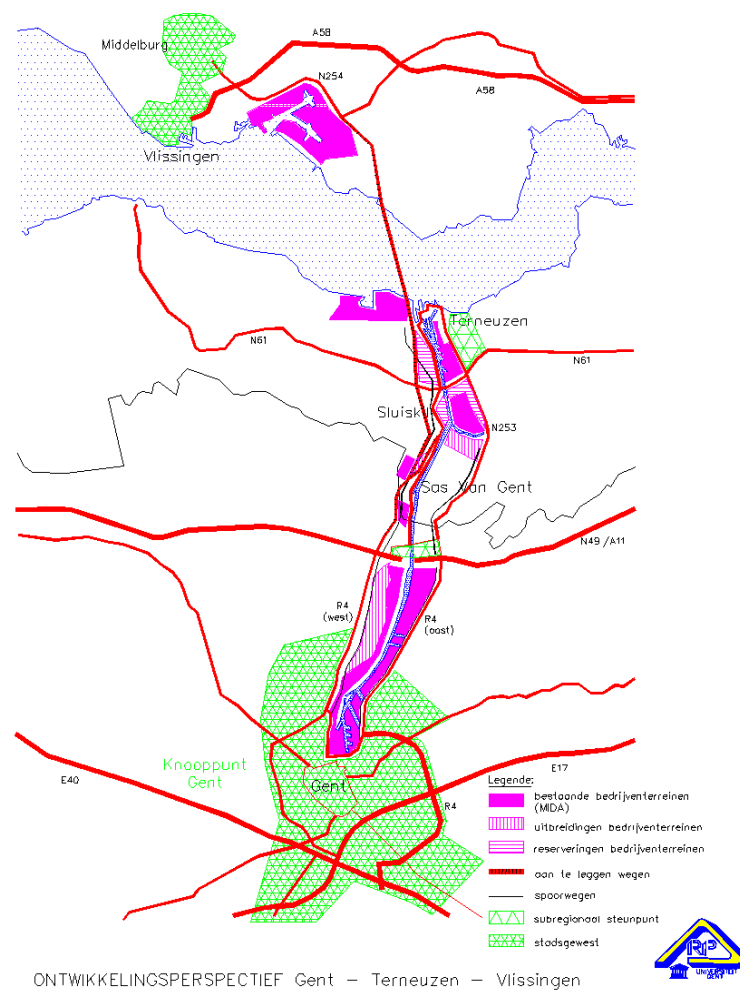
gebied abrupt in Boekhoute. Ten tweede gaat het terug tot koning Leopold II die, door de ligging van Zeeuws-Vlaanderen, beval om een volwaardige militaire zeehaven te bouwen die niet door Nederland kon geblokkeerd worden, waarvoor toen Zeebrugge gekozen werd. Het voorstel van het superkanaal in 1970 zou deze twee ideeën vereenzelvigen, namelijk een fysieke grens en een 'Belgische' maritieme toegang voor zijn havens. Zodoende werd, eerder economisch dan militair, geraamd dat het kanaal eens gerealiseerd liefst 26.600 hectare extra industriële havengebieden mogelijk zou maken langsheen de grens en daarbij de drie belangrijkste havensteden van Vlaanderen tot één economische gebied zou omvormen. Het kanaal werd uiteindelijk niet gerealiseerd. Echter vloeide onder andere uit deze oefening de roep om de Vlaamse havengebieden beter met elkaar te laten samenwerken. Het meest recente idee is daarbij de oprichting van 'Flanders Port Area', wat een overlegorgaan is tussen de drie grote Vlaamse havens (een strategische institutionele koppeling; Figuur 3).



Figuur 1: Het voorstel Supercanal Zeebrugge-Gent-Antwerpen (Anselin, 1970).

Een andere denkpiste kwam geleidelijk meer naar voren. In plaats van ontwijking, werd nagedacht over vergaande samenwerking tussen de havens. De havens van Gent en Terneuzen kwamen hierbij naar voren. Infrastructureel langsheen hetzelfde kanaal en gebruikmakend van dezelfde sluis, groeiden de twee havens ook meer en meer uit tot eenzelfde economische regio. Het startpunt van het ontstaan van deze economische regio is 1968, wanneer de sluis in Terneuzen en het kanaal Gent-Terneuzen werd vergroot. De komst in de daarop volgende jaren van multinationals als bijvoorbeeld Texaco, Cargill, Volvo Cars, ArcelorMittal of DOW Chemicals illustreren de steile opgang van de economische regio. Tegelijkertijd vond ook een toenadering plaats tussen de havens van Vlissingen en Terneuzen, al is deze eerder van institutionele aard in plaats

van economische. Gedurende de jaren 1990 gaf de Nederlandse Rijksoverheid aan zijn belang in beide havens af te bouwen. Doordat beide havens gelegen zijn binnen de provincie Zeeland, werd daarom geopteerd om één havenautoriteit te creëren, wat uiteindelijk in 1998 gebeurde als Zeeland Seaports. Gedurende deze periode van zowel groeiende economische als institutionele samenwerking werd voor het eerst, opnieuw binnen de ruimtelijke planningsafdeling van de Universiteit Gent, dit gesteund door de Kamers van Koophandel van Gent en Zeeuws-Vlaanderen, (tactische discoursief; Figuur 3) het idee gelanceerd voor een groot economisch en institutioneel grensoverschrijdende havenstadgebied: VlisTerGent (Allaert, van den Abbeele, van Lambalgen, de Potter, & Vermeulen, 1991) (Figuur 2).



Figuur 2: Het ontwikkelingsperspectief 'VlisTerGent' (Allaert et al., 1991).

Het VlisTerGent plan was een eerste denkschema voor een grensoverschrijdende regionale koppeling van Vlissingen-Terneuzen-Gent. Het uitgangspunt was dat de economische regio Gent-Terneuzen reeds realiteit was, dit geruggesteund door allerlei economische tabellen en input-output modellen. Behalve de realisatie van bijvoorbeeld de (strategisch fysische) Westerscheldetunnel tussen de havens van Vlissingen en Terneuzen (Figuur 3), is er vanuit dit plan weinig gerealiseerd. De reden hierom is hoogstwaarschijnlijk de mindere aandacht voor dit grensoverschrijdende idee

vanuit zowel Vlaanderen als Nederland, wat in Nederland bijvoorbeeld te zien is in de opkomst van mainportbeleid.

3.2 Het 'falende' mainportbeleid

De (strategisch discursieve) term 'Mainport' werd in Nederland in 1988 gemunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening om de grote bijdrage van de Rotterdamse zeehaven en luchthaven Schiphol aan de Nederlandse economie te benadrukken (Figuur 3). In deze conceptualisatie kunnen beide havens worden gezien als cruciale schakels tussen de wereld en het Nederlandse (Europese) achterland. Het 'mainportbeleid' wat hieruit voortvloeide richtte zich op het sterker maken van wat al sterk is, terwijl daarvoor Nederlands economisch beleid zich juist richtte op het beschermen van zwakkere gebieden (RLI, 2016). Het mainportbeleid kwam tot uiting in de realisatie van belangrijke routes en achterlandverbindingen voor Schiphol en Rotterdam, zoals de Betuwelijn en de verbetering van treinstation Schiphol.

Met de focus op Schiphol en Rotterdam kregen de kleinere Zeeuwse havens van Vlissingen en Terneuzen minder aandacht. In de jaren 1990 keek daarom met name Vlissingen naar mogelijkheden om een samenwerking met mainport Rotterdam te starten om zich daardoor internationaal en nationaal meer te profileren. De haven in Vlissingen is voor de werkgelegenheid van groot belang voor Zeeland, maar heeft buiten de provinciegrenzen weinig naamsbekendheid. Rotterdam zag potentie in een 'satelliethaven' die complementair aan Rotterdam is. Met name stukgoedbedrijven konden in Rotterdam niet terecht en zouden een alternatief in Vlissingen hebben. Het initiële idee kwam uit Rotterdam die in de jaren daarvoor een sterke verschuiving zag van stukgoederen naar Antwerpen en het "een zonde [vond] om die lading aan de Belgen kwijt te raken" (Horsten, 1995). In 1996 zag daarom een joint-venture (50/50) tussen de havens van Rotterdam en Zeeland het licht: de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas (ESM). Dit is een voorbeeld van een structurele institutionele koppeling die een nieuwe entiteit creëert. Uit deze samenwerking ontstond ook later de fusie tussen Vlissingen en Terneuzen (Figuur3). De ESM zou een containerterminal in Vlissingen gaan exploiteren. Ondanks de mooie intenties trokken maar weinig nieuwe bedrijven naar Vlissingen, mede door de realisatie van de Maasvlakte, een van de gevolgen van het Mainport-beleid. De samenwerking werd daarom stopgezet per 1 januari 2010. Omroep Zeeland berichtte in 2009 dat "volgens voorzitter Poppelaars van het Zeeuwse havenschap ESM een mislukking gebleken is". De structurele koppeling werd teruggedraaid.

Vlissingen kon dus maar weinig profiteren van grotere broer Rotterdam. Er is dan ook regelmatig kritiek te horen op het mainportbeleid, in het bijzonder op de 'verwaarlozing' van de gebieden buiten de speerpunten. Daarnaast kwam kritiek op de kern van het Mainport-idee. Recentelijke uitte de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI, 2016) namelijk dat de mainports Rotterdam en Schiphol niet de motor van de Nederlandse economie zijn, maar dat meerdere plekken bijdragen. Dat zijn bijvoorbeeld ook Brainport Eindhoven en Greenport Venlo, of een van de vele valleys die door Nederland zijn opgericht. Ook in het Schelde-estuarium ontstond vanaf 2005 een valley, namelijk de biobased valley in het Belgische Gent, met een poot in het Nederlandse Terneuzen.

3.3 Het succes van de Biobased Valley

Onder impuls van de Gentse professor biotechnologie Wim Soetaert werd in 2005 de Ghent BioEconomy Valley (GBEV) opgericht. Deze groep bracht alle bedrijven in de Gentse regio samen die plannen hadden om een bepaalde productie in de bio-economie op te starten. Rond die tijd hadden de twee bestaande Gentse zaadolie bedrijven, Cargill en Oleon, vergaande plannen om een biodieselinstallatie te bouwen. Eurosilo, een graanterminal, had plannen om een bio-ethanol fabriek te bouwen en het energiebedrijf Electrabel ging na of het mogelijk was om elektriciteit uit biomassa (meer bepaald houtpellets) te produceren. Elk van deze spelers deed dit afzonderlijk. Door het oprichten van de GBEV, waar de havens van Gent en Zeeland Seaports de organisatorische trekkers van werden, kwam er een overkoepelende organisatie die de belangen van de nieuwe sector kon behartigen en subsidies kon stroomlijnen. Deze ontwikkeling is te beschouwen als een strategische koppeling (Figuur 3). Dit lukte uiteindelijk door de toezegging van subsidies in 2006 uit het Europese Interreg programma. Deze subsidies werden verkregen om (strategisch fysisch) twee zaken uit te bouwen. Enerzijds werd in Gent de Biobased Pilot Plant gebouwd, een grootschalig laboratorium waar fundamenteel onderzoek kan gedaan worden, en anderzijds werd in Terneuzen het Biopark uitgebreid met een opleidingscentrum.

In de laatste tien jaar is economisch zodoende voornamelijk in Gent de biobased sector gegroeid. Deze sector is op dit moment de derde belangrijkste sector in Gent, naast de reeds langer bestaande metaalsector rond hoogoven ArcelorMittal en de autosector rond Volvo Cars. In Terneuzen verloopt de economische uitbouw wat moeizamer. De biodieselfabriek in Sluiskil is op dit moment na een doorstart inmiddels weer werkzaam.

Men kan echter argumenteren dat onrechtstreeks de biobased gedachte ook de andere belangrijke economische sectoren in Gent en Terneuzen aan het beïnvloeden is. In mindere mate is dit bijvoorbeeld Volvo Cars die aankondigde vanaf 2019 enkel hybride of elektrische wagens nog te bouwen. Concreter zijn echter de (strategisch fysische) intenties van ArcelorMittal in Gent en de chemische reus DOW Chemicals in Terneuzen. Zijn hoge emissies wil ArcelorMittal op twee manieren verminderen. Enerzijds door de CO₂ te gebruiken in de productie tot de 2de generatie bio-ethanol (project Steelanol) en anderzijds door zijn afvalgassen te verwerken tot synthetische nafta (project Steel2Chemicals), wat een basisproduct is voor de productie bij DOW. Indien beide projecten volledig uitgebouwd worden, Steel2Chemicals zit nog in demonstratiefase, zou deze leiden tot 2 belangrijke strategische koppelingen. Enerzijds zou Steelanol zijn bio-ethanol via een nieuw aan te leggen pijpleiding opslaan bij Oiltanking Gent, de opslagterminal gelegen op de huidige biobasedcluster ten zuiden van ArcelorMittal. Dit zou niet enkel de biobased sector in Gent vergroten, maar zou ook een koppeling vormen tussen de staalsector en de biobased fuel sector in Gent. Steel2Chemicals zal een pijpleiding tussen ArcelorMittal en DOW vereisen. Dit zou enerzijds een strategische fysische koppeling betekenen tussen de staal- en de chemische sector, maar anderzijds ook een strategische internationale koppeling tussen de haven van Gent en de haven van Terneuzen (Figuur 3).

Deze verschillende aankondigingen vertonen ook een ander, iets meer verborgen, agendapunt. De belangrijkste bedrijven in Gent en Terneuzen tonen hiermee hun

initiatief om te blijven investeren in deze regio's, maar vragen tegelijkertijd ook inspanningen van de lokale overheden. Naast het aanleggen van pijpleidingen, autosnelwegen of IT systemen, is de sluis van Terneuzen hierbij de belangrijkste eis.

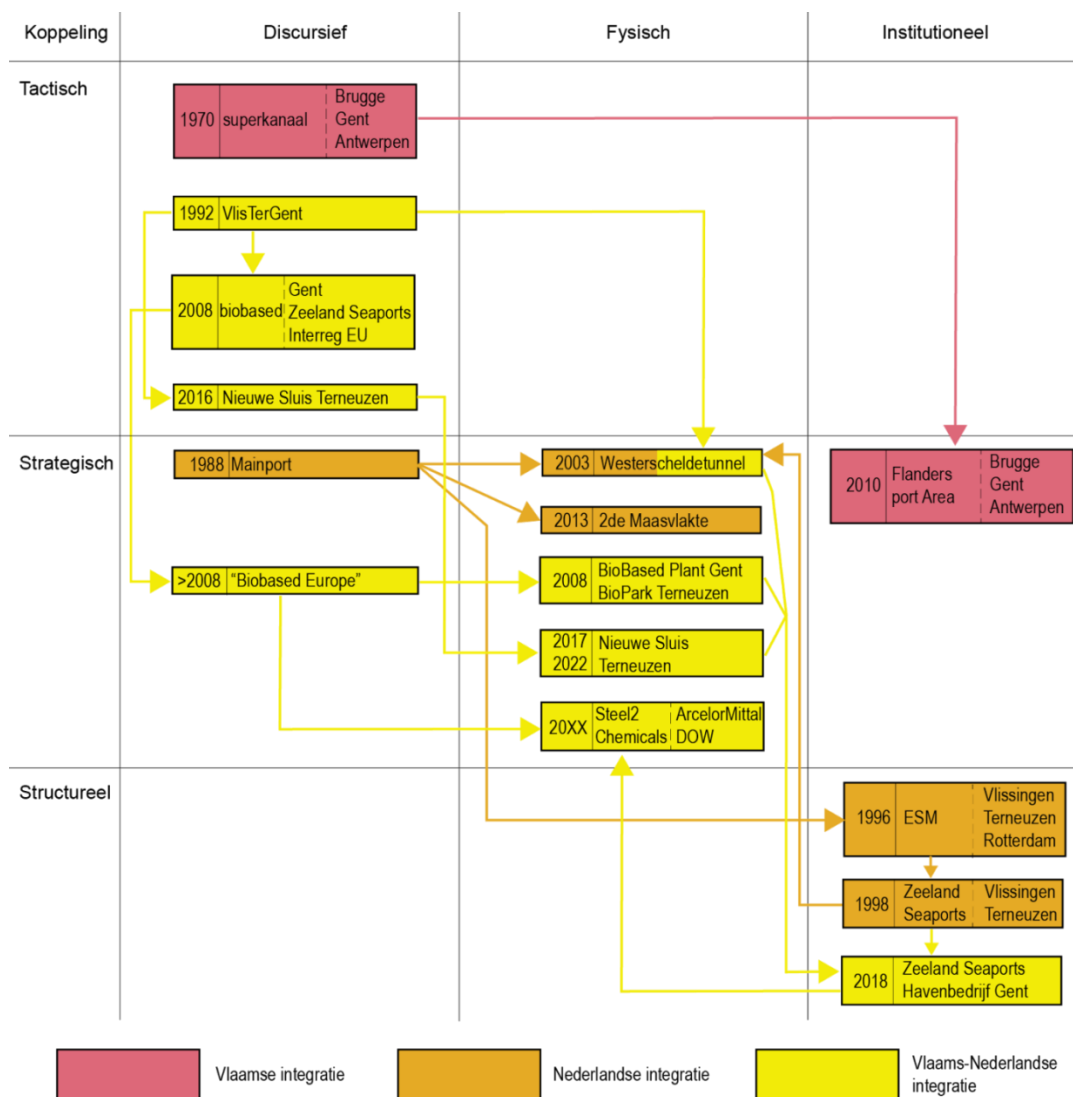
3.4 De Nieuwe Sluis Terneuzen

Al langere tijd zien regionale overheden (de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland) een grote economische potentie in de verdere ontwikkeling van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. De havens van Gent en Terneuzen hebben met hun havens en industrieterreinen een belangrijke economische rol in de regio. Ook op nationaal niveau wordt dit onderkend: de haven van Terneuzen wordt in de Nederlandse Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (I&M, 2012) aangemerkt als haven van nationaal belang. Dit geldt eveneens voor de haven van Gent voor België. De Kanaalzone is echter alleen toegankelijk vanaf zee via het sluisencomplex bij Terneuzen. Dit complex heeft één zeesluis, de Westsluis, "die reeds 35 jaar oud is en steeds onderhoudsgevoeliger wordt [en] de nautische toegang kwetsbaar maakt" (Buck Consultants, 2004: 5). Vanuit de twee belangrijkste economische actoren in Gent, ArcelorMittal en Volvo Cars, worden zowel de grootte als de capaciteit respectievelijk bekritiseerd. Enerzijds wordt in de staalsector steenkool getransporteerd in schepen die niet doorheen de sluis van Terneuzen kunnen, wat een extra transportnadeel betekent voor ArcelorMittal Gent. Anderzijds kent de capaciteit van de sluis een grote belasting wat kan leiden tot lange wachttijden, iets waar Volvo Cars Gent, met een drukke verbinding tussen Gotenburg en Gent, zich zorgen om maakt. Nederland verwacht pas op de langere termijn een structureel capaciteitsstekort voor de activiteiten in Terneuzen. Het capaciteitsprobleem kan leiden tot verdringing van goederenvervoer naar het spoor of weg of in extremis tot het mislopen van investeringen resulterend in de afbouw van economische activiteiten.

België en Nederland starten halverwege de jaren 2000 toch een verkenning hoe de maritieme toegang tot de Kanaalzone kan worden verbeterd, wat een strategisch discursieve koppeling is (Figuur 3). Deze verbetering is geen doel op zich, maar een middel om de "interregionale economische ontwikkeling te stimuleren" (I&M, 2016: 24). Tevens is het kanaal Gent-Terneuzen onderdeel van de internationale Seine-Scheldeverbinding. De verkenning resulteert in 2012 in een voorkeursalternatief en een politiek besluit om een nieuwe, grote zeesluis te realiseren (VNSC, 2012). Het tracébesluit voor de Nieuwe Sluis Terneuzen (NST) volgde in 2016 (zie I&M, 2016). Het totale projectbudget beslaat €999 miljoen euro, grotendeels betaald door de Vlaamse overheid. De Nederlandse overheid draagt €188 miljoen bij, waarvan €10 miljoen euro een bijdrage is van de provincie Zeeland (I&M, 2017). De achterliggende reden dat Vlaanderen veel meer bijdraagt is dat de haven van Gent meer afhankelijk is van een snelle bouw van een grotere sluis. Omdat de sluis op Nederlands grondgebied ligt blijft de Nederlandse overheid wel eindverantwoordelijk en neemt het de uitvoering op zich. In het projectteam zitten zowel Vlamingen als Nederlanders en het project wordt aangestuurd door een Vlaams-Nederlandse stuurgroep waarin alle nationale en regionale overheden zitting hebben.

Het project Nieuwe Sluis Terneuzen wordt in 2012 gestart door Rijkswaterstaat en maakt onderdeel uit van het Sluisenprogramma, waar bijvoorbeeld ook het project Zeetoeegang IJmond en de verbetering van de Afsluitdijk toebehoren. Met het Sluisenprogramma is

Rijkswaterstaat voornemens om Design, Build, Finance & Maintain-contracten (DBFM) te introduceren in de vaarwegen. De DBFM-contracten zijn een van de uitkomsten van het motto 'de markt, tenzij' dat Rijkswaterstaat vanaf 2004 heeft geïncorporeerd. Daarom probeert ze zoveel mogelijk taken over te hevelen naar marktpartijen, wat heeft geleid tot een herpositionering van Rijkswaterstaat van een bouwer naar een manager. Nieuwe typen contracten zijn een middel om meer marktwerking te bewerkstelligen. Eerder had Rijkswaterstaat al succesvol DBFM-contracten in snelwegprojecten geïntroduceerd. De zes projecten in het Sluizenprogramma waren zo geprogrammeerd dat in een aantal kleine sluisprojecten (Limmel, Eefde, Beatrixsluizen) 'geoefend' kan worden met DBFM-contracten, waarna de grote projecten IJmond, Afsluitdijk en Terneuzen zouden volgen.



Figuur 3: Koppelingsprocessen in het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium.

Het project NST werd echter steeds meer een vreemde eend in de bijt in het Sluizenprogramma. De Vlaamse overheid, specifiek het Ministerie Mobiliteit en Openbare

Werken (MOW), zag namelijk weinig meerwaarde in DBFM-contracten. Waar Rijkswaterstaat in zulke contracten een controlerende rol op zich neemt, houdt MOW liever zelf de touwtjes zelf in handen. Ter illustratie: Rijkswaterstaat heeft minder technische kennis in huis dan voorheen, omdat ze die tegenwoordig inhuurt. MOW leunt daarentegen sterk op de eigen ingenieurs, bijvoorbeeld te zien bij de realisatie van de Deurgangdocksluis in de Antwerpse haven. Omdat MOW het project grotendeels financiert, blokkeerde ze het gebruik van een DBFM-contract. Na veel gesteggel is uiteindelijk gekozen voor een Design & Construct-contract - een afgeslankte vorm van DBFM.

Samengevat heeft het proces tot realisatie van de sluis tot veel discussie geleid op twee niveaus. Allereerst moest de nut en noodzaak van de nieuwe sluis beargumenteerd worden waar beide landen verschillende belangen bij hebben. Ten tweede kwam de vraag hoe de sluis te realiseren aan de orde, waar een verschil in manier van werken naar voren kwam. De bouw van de sluis in Terneuzen is intussen begonnen en zal in 2022 operationeel zijn (Figuur 3).

4. Discussie en conclusies

Dit artikel heeft een relationele aanpak toegepast op de regionale ontwikkeling van het Vlaams-Nederlandse Schelde-estuarium, met de realisatie van de nieuwe sluis in Terneuzen als laatste uitkomst. Deze aanpak laat zien dat de realisatie van de sluis moet worden geplaatst in het grotere verhaal. Het grotere verhaal draait rond de aankomende fusie tussen de Belgische haven van Gent en de Nederlandse haven Zeeland Seaports en is onderdeel van een al langere verkenning van verdere integratie tussen Zeeuws-Vlaanderen en Vlaanderen.

De fusie, eens gerealiseerd, is uniek. Het zal een nieuwe internationaal grondgebonden havengebied creëren waarvan het beleid door één orgaan zal uitgevoerd worden. Deze fusie is er niet vanzelf gekomen. De twee havens zijn door hun historie altijd infrastructureel aan elkaar gebonden via het kanaal Gent-Terneuzen, de Sluis in Terneuzen en meer recent de Westerscheldetunnel tussen Terneuzen en Vlissingen. Elk hebben er voor gezorgd dat de haveneconomieën naar elkaar toegroeiden. Deze nieuwe economische realiteit werd gedurende de laatste decennia institutioneel niet opgepikt. Meer nog, zowel in Vlaanderen als Nederland werd net de tegenovergestelde beweging gesteund, namelijk enerzijds een Nederlandse integratie (via het mainportbeleid dat leidde tot een samenwerking tussen Zeeland en Rotterdam) en een Vlaamse integratie (Flanders port area). Deze initiatieven bleken echter moeilijk vol te houden, al dan niet door het ontbreken van (essentiële) intensieve economische banden. Deze banden bestaan echter wel tussen Gent en Zeeland Seaports. Verschillende belangrijke sleutelmomenten in het verleden hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat we vanaf 1 januari 2018 de grootste verandering binnen Nederland en België zullen krijgen in lange tijd, namelijk het ontstaan van een internationaal havengebied Gent-Zeeland Seaports (Figuur 3).

Gebaseerd op onze onderzoeksresultaten kunnen we een antwoord formuleren op onze onderzoeksvraag: "Hoe kan de realisatie van de Sluis van Terneuzen gezien worden in de

fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports in het licht van de veranderende (geo-)economische en (geo)politieke omstandigheden?" Zoals in de theorie aangehaald, veranderen globale netwerken en regionale settings voortdurend. Hierdoor ontstaan constant nieuwe (tactische) koppelingen waarbij men bepaalde zaken test. Ondanks verwoede pogingen integraties binnen de landsgrenzen te prefereren, noopte de economische veranderende setting tot een verandering van de bestaande structurele koppelingen. De realisatie van de nieuwe Sluis van Terneuzen moet daarom gezien worden in het licht van de veranderende omstandigheden die zich ontwikkelden gedurende de laatste decennia. Een belangrijk inzicht voor het ruimtelijk (economisch en infrastructuur) beleid is dat het moeilijk is voor beleid om altijd sturend te zijn. Om succesvol te zijn, is het ideale om zowel de economische omstandigheden te laten samenvallen met de beleidsintenties. Op die manier is de kans groter dat ook belangrijke politieke en institutionele actoren meegaan in het verhaal. Op die manier creëert men meervoudige win-win situaties. Voor de regio Gent en Terneuzen/Vlissingen blijkt vandaag dat dit voor een nieuw elan zorgt. Echter kunnen, en dit is misschien zelfs de belangrijkste les, intenties altijd ingehaald worden door andere 'waarheden'. Uiteindelijk, zoals in dit artikel beschreven, worden regio's geconstrueerd en is het een zaak van wie de macht heeft om zijn of haar intenties te kunnen doordruwen.

Referenties

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113.
- Allaert, G., van den Abbeele, F., van Lambalgen, H., de Potter, W., & Vermeulen, M. (1991). *Een economische inventarisatie van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Een aanzet tot grensoverschrijdende samenwerking op economisch gebied*. Gent/Terneuzen: Seminarie voor Survey en Ruimtelijke Planning RU Gent; Kamer van Koophandel en Nijverheid van het Gewest Gent; Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Zeeuwsch-Vlaanderen.
- Allen, J. (2003). *Lost geographies of power* (Vol. 79): John Wiley & Sons.
- Anselin, M. (1970). La Fonction des Ports de Belgique. In R. Regul (Ed.), *College d'Europe (Semaine de Bruges): L'Avenir des Ports Europeens || College of Europe (Bruges Week): The Future of the European Ports* (Vol. 1, pp. 283 - 312). Bruges: De Tempel, Tempelhof.
- Bathelt, H., & Glückler, J. (2003). Toward a relational economic geography. *Journal of economic geography*, 3(2), 117-144. doi:10.1093/jeg/3.2.117
- Buck Consultants (2004). *Visie voor verbetering nautische toegang kanaal Gent-Terneuzen*. In opdracht van Provincie Zeeland en Provincie Oost-Vlaanderen.
- Davoudi, S. (2006). Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*, 42(165), 14-24. doi:10.1080/02513625.2006.10556951
- Dicken, P. (2002). *'Placing' firms - 'Firming' Places: Grounding the debate on the 'global' corporation*. Paper presented at the Responding to Globalization: Societies, Groups, and Individuals, Boulder.
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: in search of the dark side of planning theory.

- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis* (Vol. 241): Univ of California Press.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*: Routledge.
- Horsten, H. (1995, 18/02/1995). Rotterdam maakt van Zeeland zijn tweede haven. *Volkscrant*.
- I&M (2012). *Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte*. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag
- I&M (2016). *Tracébesluit Nieuwe Sluis Terneuzen*. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag.
- I&M (2017). *MIRT overzicht 2017*. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag.
- Jacobs, W., & Lagendijk, A. (2014). Strategic coupling as capacity: how seaports connect to global flows of containerized transport. *Global Networks*, 14(1), 44-62.
- Luhmann, N. (1991). Operational closure and structural coupling: the differentiation of the legal system. *Cardozo L. Rev.*, 13, 1419.
- Massey, D. (1985). New directions in space. In D. Gregory & J. Urry (Eds.), *Social relations and spatial structures* (pp. 9-19): Springer.
- Paasi, A. (2010). Commentary. *Environment and Planning A*, 42(10), 2296-2301. doi:doi:10.1068/a42232
- RLI (2016). *Mainports voorbij*. Raad voor de Leefomgeving & Infrastructuur, Den Haag.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). Revival of strategic spatial planning.
- Shulock, N. (1999). The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It? *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), 226-244.
- Silva, P. (2016). Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities' approach? *Environment and Planning B: Planning and design*, 43(6), 1040-1051. doi:10.1177/0265813516657340
- Thrift, N. J. (1983). On the Determination of Social Action in Space and Time. *Environment and Planning D: Society and Space*, 1(1), 23-57. doi:doi:10.1068/d010023
- Van Gastel, G. (2016). *Economic Importance of the Belgian Ports: Flemish maritime ports, Liege port complex and the port of Brussels - Report 2014*. Retrieved from Brussel:
- VNSC (2012). *Besluit van het politiek college van de Vlaams-Nederlandse Schelde commissie inzake planuitwerkingsfase grote zeesluis kanaal Gent-Terneuzen*. Vlaams-Nederlandse Schelde Commissie, Bergen op Zoom.
- Wohl, S. (2017). Tactical urbanism as a means of testing relational processes in space: A complex systems perspective. *Planning Theory*, 1473095217722809. doi:10.1177/1473095217722809
- Yeung, H. W.-c. (2005). Rethinking relational economic geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30(1), 37-51. doi:10.1111/j.1475-5661.2005.00150.x
- Yeung, H. W.-c. (2009). Regional Development and the Competitive Dynamics of Global Production Networks: An East Asian Perspective. *Regional Studies*, 43(3), 325-351. doi:10.1080/00343400902777059