

Grond voor Groei

**Essay over ruimtelijk-economische keuzes in de Amsterdamse
metropool en haven**

Dr Paul J.G. Tang

In opdracht van de Gemeente Amsterdam

September 2011

Inhoud

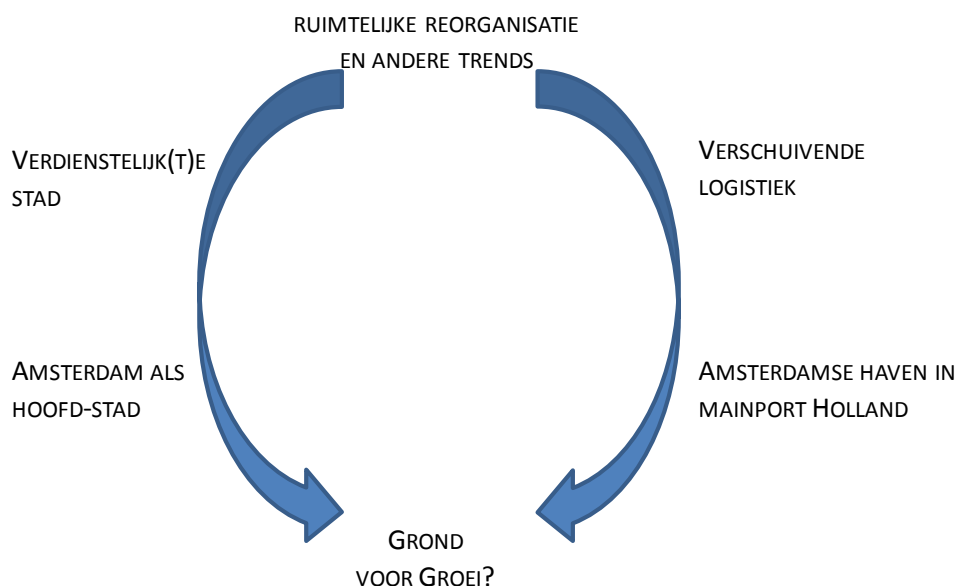
1 Inleiding	5
2 Een korte karakterisering van ruimtelijk-economische ontwikkelingen.....	7
Ruimtelijke reorganisatie: specialisatie en agglomeratie	7
Doorkruisende ontwikkelingen?	8
3 Verdienstelijk(t)e steden	9
De metropool Amsterdam als hoofd-stad in Nederland.....	12
4 De verschuivende logistiek.....	14
De Amsterdamse haven als onderdeel van mainport Holland	16
5 Niet tekenen maar rekenen: grondprijverschillen en indirecte effecten.....	20
Grondprijzen: een inschatting van verschillen	23
Borging van publieke belangen	24
6 Slotbeschouwing	26
Bijlage: Vragen en stellingen voor discussie.....	31
Geraadpleegde literatuur	33
Gesprekspartners	35

1 Inleiding

Wat is de grond voor groei in de metropool Amsterdam, in de nabije en in de verre toekomst? Het antwoord op deze vraag is op zichzelf van waarde maar ook bedoeld om te ontsnappen aan de soms benauwende tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van een grote Amsterdamse haven in de regionale economie. Een ruimer perspectief is nodig. Vanzelfsprekend raken de Amsterdamse metropool en haven elkaar; de ontwikkeling van beiden niet los te zien van elkaar maar ook niet van ontwikkelingen in Nederland en in de wereld. Zo is de ontwikkeling van de metropool Amsterdam niet los te zien van die in de Randstad en andere stedelijke regio's in West-Europa. Zo is de ontwikkeling van de Amsterdamse haven niet los te zien van de verschuivingen die optreden rondom de mainports en de logistiek in Nederland.

Hier wordt nadrukkelijk gekozen voor een ruimer perspectief op de economie van de metropool Amsterdam en de logistieke functie daarbinnen op lange termijn. Het essay biedt een korte verkenning van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Vanuit die verkenning komt er beter zicht op de samenhangende, strategische keuzes die dergelijke ontwikkelingen later maar ook nu zouden kunnen eisen.

Het essay is bedoeld als aanzet voor een gesprek over de toekomst van de regionale economie en havens. Eén gesprek heeft al plaatsgevonden, nl tussen wethouders, directeuren en economen. De bevindingen daarvan zijn in het essay verwerkt. Maar het zal en moet niet het laatste gesprek zijn. Er is meer nodig om die soms benauwende tegenstellingen te overbruggen en te komen tot gedragen strategische keuzes voor de regionale economie en havens.



De opbouw van het stuk is weergegeven in de bovenstaande figuur. Het start met het beeld van een 'ruimtelijke reorganisatie': activiteiten verplaatsen over de wereld, tussen regio's en bedrijven. Hierbij worden twee aspecten van eenzelfde ontwikkeling uitgelicht. Ten eerste, er is een opkomst van steden die een verdienstelijke en verdienstelijke groei doormaken. Daarbinnen wordt gekeken naar de positie van de metropool Amsterdam in Nederland. Ten tweede, er is een verschuiving in

logistiek, naar het achterland van de mainports en naar diensten. Daarbinnen wordt gekeken naar de positie van de Amsterdamse haven in mainport Holland. De twee aspecten komen samen in de vraag wat de grond voor groei in Amsterdam is.

2 Korte karakterisering van ruimtelijk-economische ontwikkelingen

De verre toekomst lijkt een schier oneindig aantal van mogelijke werelden te bieden. Toch blijkt elke verkenning van die verre toekomst te komen met een nagenoeg vergelijkbaar rijtje van structurele ontwikkelingen die de economie en de samenleving bepalen: Het is het rijtje van internationalisering, informatisering, individualisering als we ons tot de letter *i* beperken. Dat is te zien als een beperking van de verkenningen. Het is eveneens te zien als een beperking op de toekomstige werelden. Sommige werelden zijn even (on)voorstelbaar als onwaarschijnlijk omdat ze tegen de trends en terug in de tijd gaan. Het is daarom goed om de structurele ontwikkelingen te begrijpen. Hier moet worden volstaan met een korte schets die de stedelijke ontwikkeling en de logistieke veranderingen met elkaar in verband brengt. De krachten die de stad als woon- en werkplek aantrekkelijk maken, zijn ook de krachten die logistiek doen verschuiven, in elk geval in Nederland.

Ruimtelijke reorganisatie: specialisatie en agglomeratie

Door verschillende trends, waaronder de daling van transportkosten (vervoer via containers) en communicatiekosten (contact via elektronische verkeer) zijn de productiepatronen door de jaren heen ingrijpend gewijzigd. Die verschuivingen manifesteren zich op alle niveaus: in de wereld, in landen en in bedrijven.

In de wereld is de productie herverdeeld. Met name industriële productie is verschoven van rijke naar nog niet zo rijke, opkomende landen waar arbeid goedkoop is en de eisen aan de leefomgeving laag zijn. Zo is de fragmentatie van productie duidelijk bij de auto: de onderdelen komen uit verschillende delen van de wereld zodat nog moeilijk is te spreken van Duitse of Amerikaanse auto. De fragmentatie van productie in combinatie met de opkomst van landen in Azië heeft de handels- en transportstromen doen zwellen. Naast kostenvoordelen is nabijheid nog altijd een bepalende factor voor locaties. De eindproductie van een goed kan dichtbij een afzetmarkt plaatsvinden om snel in te kunnen spelen op wensen van klanten. Verder kan er juist een agglomeratie van activiteiten op één plek optreden zoals de financiële sector in London en ICT-sector in Silicon Valley, ondanks of juist dankzij de kostendaling in transport en communicatie.

In ontwikkelde landen als Nederland is de organisatie van productie eveneens veranderd. De verdienstelijking van de economie is maar deels een uitvloeisel van internationale specialisatie, waarbij ontwikkelingslanden zich toeleggen op arbeidsintensieve productie en ontwikkelde landen zich toeleggen op kennisintensieve activiteiten. De verdienstelijking wordt ook gedreven door een toenemende vraag naar diensten als zorg of financiële producten en door de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. Voor diensten is kennis een belangrijke productiefactor. Terwijl informatie te verzenden is, is kennis alleen via menselijke interactie (face-to-face) over te brengen. Dit is een van de redenen dat steden in belang zijn toegenomen: als ontmoetingsplek van kenniswerkers.

In bedrijven zijn vergelijkbare verschuivingen te zien. Een deel van de activiteiten wordt op afstand gezet (van catering tot halffabrikaten) terwijl een deel van activiteiten juist op één plek geconcentreerd wordt (waaronder R&D, zie Merck en Organon). Daarbij zoeken bedrijven naar decentrale organisaties die flexibiliteit geven maar ook (tijdelijke) samenwerking voor kennisoverdracht, vaak vanuit verschillende disciplines, mogelijk te maken. De opkomst van zzp-ers

en kleine bedrijfjes in de zakelijke dienstverlening, die tijdelijk en met bijzondere kennis in te schakelen zijn, loopt hiermee parallel.

Op alle niveaus is er een verschuiving in de organisatie van productie, waarbij specialisatie en agglomeratie samen kunnen gaan. Dit is gericht om kostenvoordelen te behalen maar ook productiviteitswinst te boeken, door meer flexibiliteit en vooral door een betere benutting van kennis. Uit de winst van agglomeratie valt te begrijpen dat door dalende kosten van transport en communicatie activiteiten niet verspreid worden.

De hernieuwde opkomst van steden concurreert met de uitoefening van logistieke functie om schaarse ruimte als grond, wegen en milieu. Paradoxaal is dat dat deels gelegen is een betere uitoefening van de logistieke functie: de dalende transportkosten.

Doorkruisende ontwikkelingen?

Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die zich nog niet in volle omvang manifesteren. Zo is in rijke landen de piek van de vergrijzing nog niet bereikt, is de overgang naar een duurzame economie nog verre van voltooid en is einde van de groei in landen als China en Brazilië nog niet zicht. Ook dit zijn ontwikkelingen die zowel de stedelijke economie als de logistieke ketens zullen beïnvloeden en misschien wel verstoren.

Internationale patronen van arbeid en diensten

In het huidige patroon van economische ontwikkeling is het zo dat met name fysieke goederen over de wereld stromen. De internationale mobiliteit van arbeid is daarentegen zeer bescheiden, met uitzondering van hoogstens een paar beroepsgroepen. Het is goed denkbaar dat dit gaat veranderen. Nog steeds oefent de economie en in het bijzonder het universitaire systeem in de Verenigde Staten een grote aantrekkingskracht. Meer dan voorheen kunnen studenten in het hoger onderwijs bij keuze voor een loopbaan zich niet alleen afvragen 'wat' maar ook 'waar'. Evenzeer is de verhandelbaarheid van diensten relatief beperkt. Het is ook denkbaar dat dat gaat veranderen. Tekenend daarvoor zoals de ICT-diensten in Bangalore worden nauwlettend in de gaten gehouden. Misschien nog belangrijker is dat het zwaartepunt in de wereldeconomie zal verschuiven naar landen als China, Brazilië en India. Daarmee komt West-Europa minder centraal te liggen waardoor sommige activiteiten als onderzoek en ontwikkeling of hoofdkantoorfuncties als marketing gaan verplaatsen. Bovendien zullen ook die landen een verdienstelijking doormaken die het huidige patroon van specialisatie in de wereld kan doorbreken.

Vergroening

Vroeger of later zullen fossiele energiebronnen vervangen worden door duurzame varianten. Het is nu al zo dat er van tijd tot tijd pieken in de prijzen van olie te zien, door de groei in opkomende landen in combinatie met hun energie-intensieve economie. Het is duidelijk dat de overgang naar duurzame bronnen grote verandering in de sector van logistiek en transport te weeg zullen brengen, zowel in afzetmarkten als in productiemethoden. De verandering in die sector zal ook stedelijke ontwikkeling raken, die niet is los te zien van de kosten van transport en daarmee van internationale specialisatie. Daar staat tegenover dat steden ook worden gezien als manier om productie en consumptie energie-zuinig te organiseren.

Vergrijzing

Tot slot is vergrijzing een ontwikkeling in Westeuropese landen en steden die de huidige tendens kan doen afzwakken. Er is nu een patroon te zien van groeiende steden en krimpende regio's. De steden zijn een ontmoetingsplek van kenniswerkers. Maar als er minder kenniswerkers zijn en meer gepensioneerden kan dat aantrekkingskracht van de steden veranderen. Het is wel zo dat op dit moment ouderen nog honkvast zijn. Er is daarmee geen duidelijk patroon dat ouderen de stad verlaten of juist opzoeken.

Hier worden slechts mogelijke ontwikkelingen en overwegingen aangestipt, die de ruimtelijk-economische ontwikkelingen kunnen matigen of zelf doorkruisen. Voornaamste punt is dat het doortrekken van huidige trends relevant is zeker geen zekerheid voor de toekomst biedt. Het patroon van voortschrijdende specialisatie en agglomeratie is dominant maar hoeft dat niet te blijven.¹

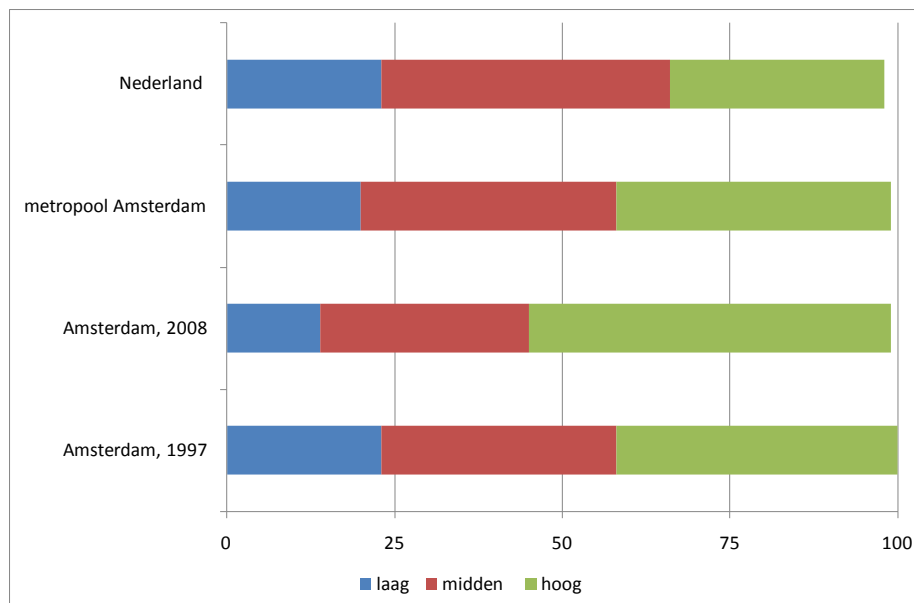
3 Verdienstelijk(t)e steden

Veel Nederlandse steden zijn weer in trek. In jaren zestig en zeventig hebben een uittocht naar groeikernen laten zien. Zo zijn veel Amsterdammers in Alkmaar, Almere, Purmerend beland. Die uittocht is omgeslagen naar een instroom. Het zijn met name de hoogopgeleiden die meer dan voorheen de stad als woon- en werkplek kiezen. Figuur 1 laat zien dat hoogopgeleiden meer dan gemiddeld zich vestigen in de metropool Amsterdam en de stad Amsterdam. Bij gevolg is het aandeel van laagopgeleiden in de stedelijke bevolking omlaag gegaan. In Figuur 1 worden voor de stad Amsterdam de aandelen voor twee jaren, 1997 en 2008, getoond.

De agglomeratie van kenniswerkers is verre van alleen ingegeven door de mogelijkheden voor werk. Het is mede ingegeven door de mogelijkheden om te consumeren (consumer city). Het aanbod van culturele voorzieningen en luxe winkels en de aanwezigheid van historische binnenstad vergroten de aantrekkingskracht van een stad (zie CPB, 2010).

¹ Zie bijvoorbeeld de scenariostudie van het CPB (2010) voor andere patronen van ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

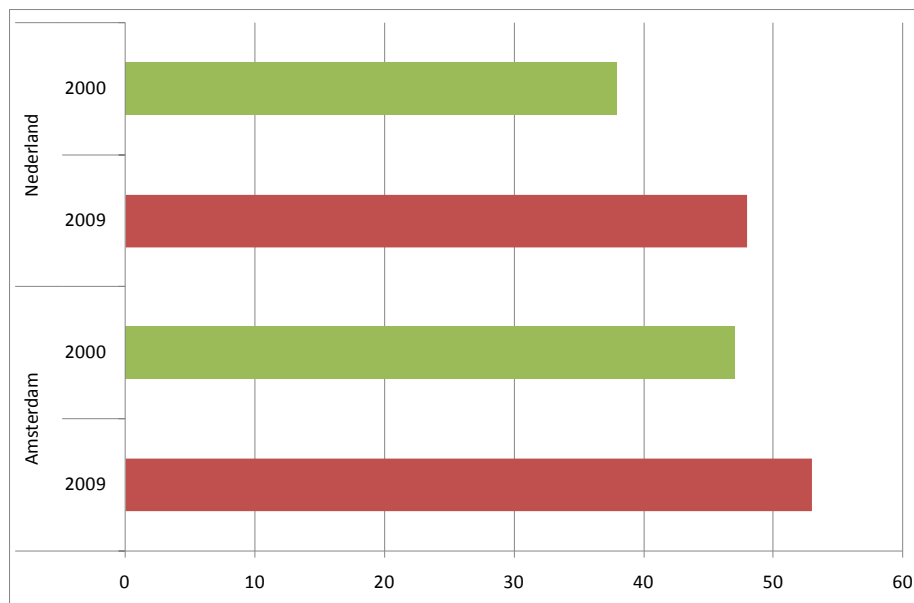
Figuur 1 Beroepsbevolking naar opleidingsniveau



Bron: Economische Verkenningen 2011

Het zijn met name die steden die kenniswerkers weten te trekken die de werkgelegenheid zien toenemen. Er is een discussie of een hoogopgeleide bevolking of een creatieve klasse (van kunstenaars tot onderwijzers) een betere verklaring hiervoor biedt. Marlet (2009) laat zien dat de beide indelingen nauw met elkaar samenhangen en beiden een positief effect op werkgelegenheid sorteren, waarbij de creatieve klasse economische en statistisch een sterkere verklaring geeft. Hij laat eveneens zien dat de opkomst van de creatieve klasse samengaat met een toename van het aantal startende bedrijven. De Amerikaanse econoom Glaeser stelt dat de werkgelegenheidsgroei zich concentreert in nieuwe, (nog) kleine bedrijven. Verder krijgt een deel van de groei vorm door zelfstandigen, met name in sectoren als zakelijke en creatieve dienstverlening. Figuur 2 laat zien dat voor zelfstandig ondernemerschap de stad Amsterdam een afwijkend beeld van Nederland laat zien, hoewel het verschil wel is afgenomen.

Figuur 2 Aandeel van voltijds zzp-ers in totaal aantal vestigingen

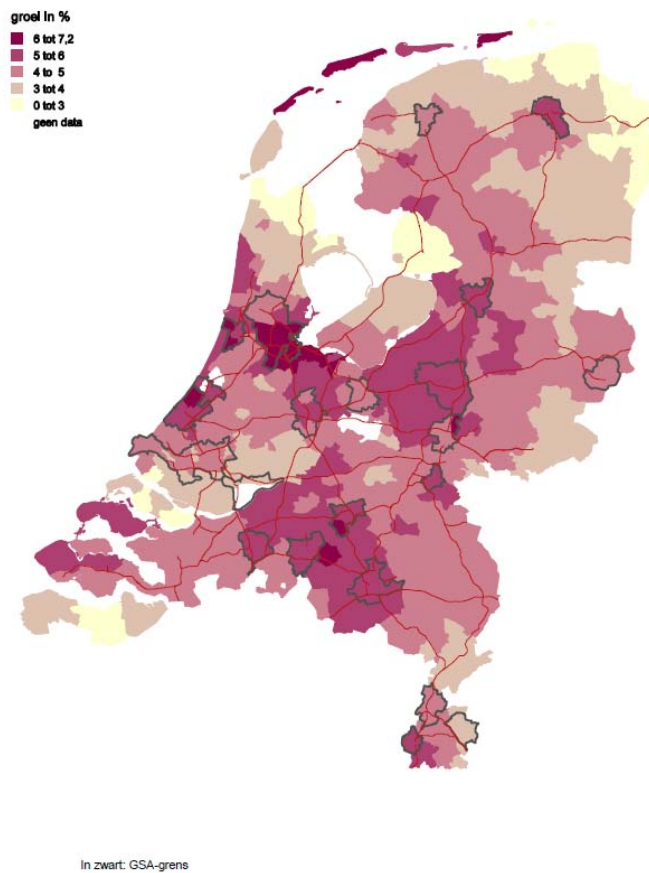


Bron: Economische Verkenningen 2011

De agglomeratie van (kennis)werkers heeft gevolgen voor totale werkgelegenheid maar ook voor het niveau van productiviteit of lonen. Gecorrigeerd voor het opleidingsniveau laten veel empirische studies een belangrijk effect van (werkgelegenheids)dichtheid op productiviteit en lonen. Deze bevinding is ook voor Nederland relevant (zie bijvoorbeeld CPB, 2010 en Groot ea (2011)).

De successen van stedelijke agglomeraties in de afgelopen jaren brengen problemen met zich mee. De wegen lopen vol, de leefomgeving wordt belast en de grond wordt duurder. Figuur 3 laat het de huizenprijzen in Nederland over een periode van 22 jaar zien. Hiermee wordt de werkplek in de stad slechter bereikbaar en wordt de stad als woonplek onaantrekkelijker door duurdere huizen in iedere leefomgeving. Dit remt de verdere groei van agglomeratie. De nadelen zijn ook een impuls voor een verdere ruimtelijke reorganisatie. Er wordt gezocht naar nieuwe locaties om te wonen, er is een trek naar goedkopere steden van mensen met een niet zo'n hoog inkomen (vaak middeninkomens), maar ook verdwijnen er activiteiten die niet renderen op dure grond of die de verstedelijkte leefomgeving te zeer aantasten.

Figuur 3 Huizenprijzen stijgen meer in stedelijk gebied dan op het platteland (trendmatige groei 1985-2007)



Bron: CPB (2010)

De metropool Amsterdam als hoofd-stad in Nederland

De metropool Amsterdam is een duidelijk voorbeeld van de aantrekkingskracht die steden op kenniswerkers en kenniswerk hebben. Dat is niet alleen af te lezen aan het groeiende aandeel van kenniswerkers in de stad en de metropool maar het groeiende aandeel van diensten in totale regionale economie. De stad en de metropool hebben een verdienstelijke groei laten zien: de groei is beduidend hoger dan in de rest van Nederland geweest. Ze hebben ook een verdienstelijke groei vertoond. Agglomeratie en specialisatie zijn hand in hand gegaan.

Tabel 1 geeft een preciezer beeld van de verdienstelijk(t)e economie in de stad en de metropool Amsterdam. Dat heeft zich in een opmerkelijk tempo voltrokken. Food & Flowers, nijverheid en bouw hebben een klein aandeel in de Amsterdamse economie in vergelijking met de Nederlandse economie. De productie in die sectoren is soms absoluut gekrompen en in elk geval relatief achtergebleven. Het gevolg is een scherpe specialisatie in diensten, dat meer dan tweederde van de economie in de stad en in metropool beslaat. Met name de groei van zakelijke en financiële dienstverlening is hier veel sneller geweest dan in geheel Nederland. De groei in groothandel en transport is eveneens hoog geweest maar nog in lijn met het landelijk beeld.

Tabel 1 Verdienstelijke en verdienstelijk Amsterdam in 2009

	Aandeel in totale productie			Jaarlijkse groei 1995-2009		
	A'dam	MRA	NL	A'dam	MRA	NL
Food & Flowers	0,7	2,5	4,8	-2,2	1,0	0,4
Nijverheid	2,7	5,3	13,7	-2,1	-1,5	0,5
Bouw	2,2	3,5	6,0	0,1	0,4	1,0
Groothandel en transport	11,8	17,0	12,6	4,9	4,7	4,5
Financiële en zakelijke diensten	44,0	33,6	24,3	3,9	3,7	2,8
Media/ICT/kunst	16,7	14,9	11,5	2,6	3,0	2,3
Consumentendiensten	8,1	9,2	9,7	1,4	1,7	1,9
Zorg en overheid	13,8	14,0	17,3	1,8	1,9	2,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	2,8	2,7	2,1

Bron: Economische Verkenningen 2011

Men kan ook argumenteren dat de Amsterdamsen economie een bijzondere positie in de Nederlandse economie. Belangrijke kenmerken zijn de nabijheid tot Schiphol, de aanwezigheid van hogescholen en universiteiten, een concentratie van financiële en andere diensten. Daarom is de metropool Amsterdam in trek bij internationale hoofdkantoren. Dat geldt voor de van oorsprong Nederlandse bedrijven (naast banken, Ahold, Philips en Akzo-Nobel). Verder vestigen met name Aziatische bedrijven hun Europees hoofdkantoor in groot Amsterdam. Zo hebben 6 van de 53 Japanse Fortune-500 bedrijven hier een regionaal hoofdkantoor. Van de topsectoren is dan ook het team rond hoofdkantoren duidelijk van Amsterdams belang.

Gevraagd naar belangrijke factoren voor locatie zegt zo'n 60% van de bedrijven dat toegang tot markten, tot klanten essentieel. Maar Tabel 2 laat zien dat beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel, kwaliteit van telecommunicatie, de (internationale) verbindingen tussen steden bijna zeker zo belangrijk zijn. Hierop scoort Amsterdam in een ranglijst van Europese steden goed.

Tabel 2 Essentiële locatiefactoren volgens bedrijven en de ranglijstpositie van Amsterdam in Europa, 2009

	Handel en distributie	Zakelijke diensten	Positie op ranglijst
	Essentieel volgens % van bedrijven		
Toegang tot markten	61	60	9
Beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel	55	54	5
Kwaliteit van telecommunicatie	46	63	7
(Internationale) verbindingen met steden	54	45	4
Prijs/kwaliteit van kantoren	36	37	18
Kosten van gekwalificeerd personeel	33	34	25

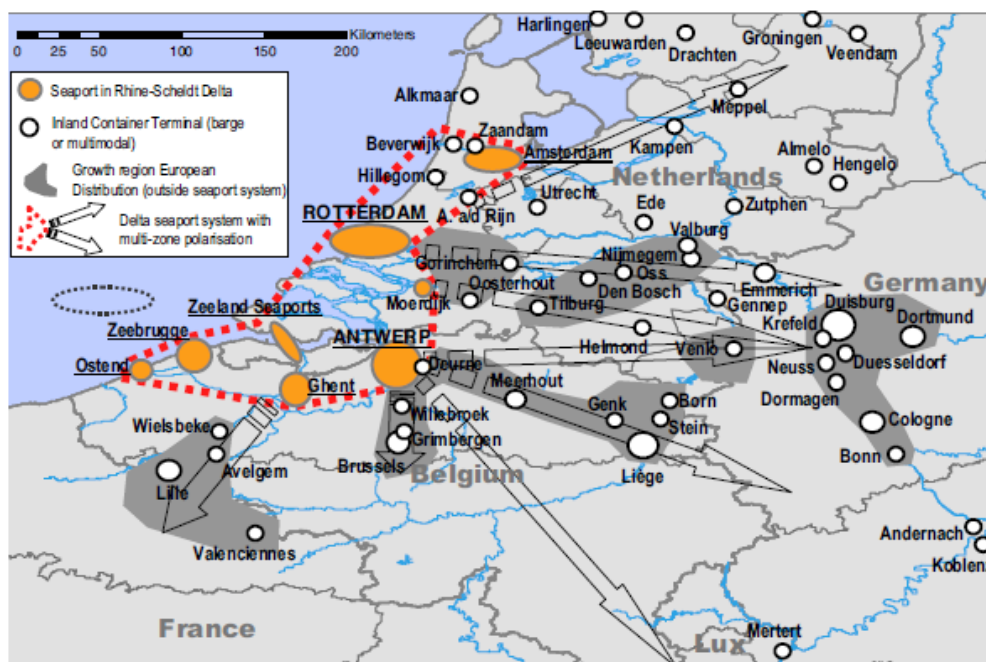
Bron: Cushman & Wakefield, European cities monitor 2009

4 De verschuivende logistiek

De functie van logistiek en transport is essentieel in het mondiale en regionale netwerk van economische activiteiten. Sterker nog, de innovatie van vervoer per containers is een van de hoofdredenen voor de ruimtelijke reorganisatie. Toch brengen de ruimtelijke reorganisatie en de aantrekkelijk stad, zoals die net beschreven zijn, die functie aan het verschuiven.

De eerste reden dat de logistiek verschuift heeft te maken met de groeiende stedelijke agglomeraties. Dit is op zichzelf niets nieuws. Zo is de Amsterdamse en Rotterdamse zeehaven in de loop van de vorige eeuw van de stad naar de zee verschoven. De laatste voorbeelden zijn de aanleg van de Tweede Maasvlakte en uitbreiding van de Antwerpse haven buiten de sluis. Ook voor luchthaven Schiphol is gekeken naar een andere locatie, in de zee zelfs. De voordelen van minder overlast voor drukbevolkt gebied en meer ruimte voor bebouwing vallen echter in het niet bij de nadelen van langere reistijd voor grote stromen van passagiers. Nieuw is wel dat niet langer de mainports meer ruimte moeten krijgen maar nationale knooppunten ruimte maken door activiteiten naar regionale knooppunten te verplaatsen. Schiphol is een duidelijk voorbeeld. Nog niet zo lang geleden is het idee geweest dat alle luchtvaart zich op Schiphol zou moeten concentreren. Dat idee is losgelaten. Schiphol kiest voor selectieve groei en dus ook voor selectieve uitplaatsing. Zo kan Eindhoven (met Schiphol als voornaamste aandeelhouder) verder groeien en bestaat het plan om Lelystad als een volwaardige, regionale luchthaven tot ontwikkeling te brengen. Dit patroon van regionale knooppunten die nationale knooppunten ontlasten is algemener. Figuur 4 toont het beeld een verschuiving naar vervoersknooppunten in het achterland. De logistieke functie of daarmee verwante activiteiten als assemblage en opslag verschuift naar het achterland van de zeehavens. De verschuiving is weg van de drukte in de Randstad naar de buurt van Duitse regio's, die een goede positie hebben om de opkomende Oost-Europese markten te bedienen. Ook het havenbedrijf Amsterdam kiest voor ontwikkeling van het achterland. Eén voorwaarde voor knooppunten in het achterland van lucht- en zeehavens is een goede bereikbaarheid over de weg of over het water in combinatie met goedkope grond voor verwante activiteiten. Het voordeel van de verschuiving is dat stedelijke agglomeraties meer ontzien worden: het kan de congestie verminderen en de belasting voor het milieu verspreiden.

Figuur 4 Verspreiding van logistieke activiteiten



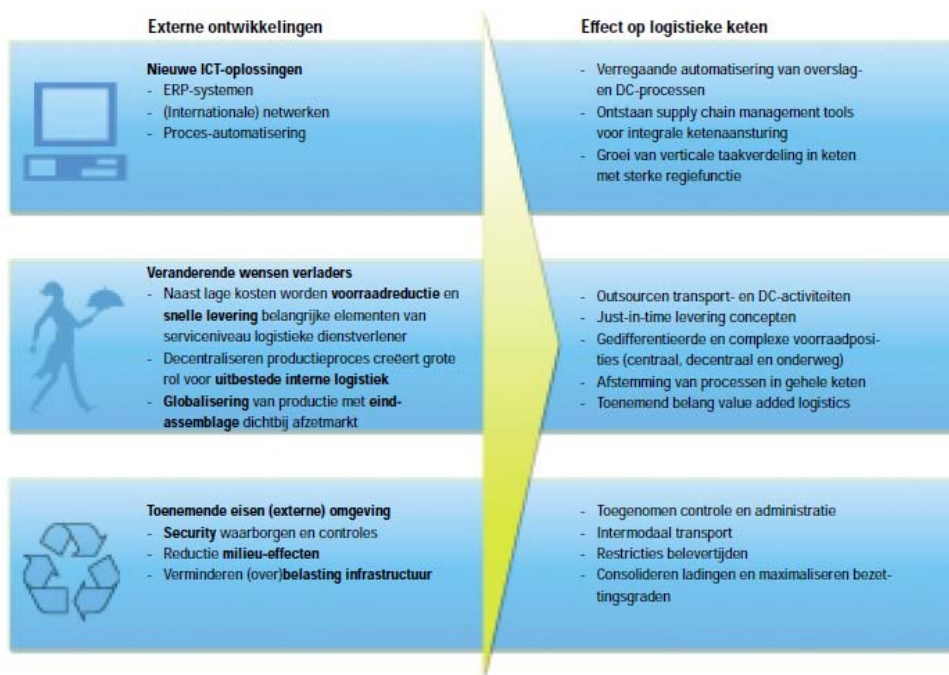
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009)

De tweede reden dat de logistieke functie verschuift, is gelegen in een zoektocht naar optimalisatie van de logistieke ketens. Die ketens zijn door ruimtelijke organisatie complexer geworden. Er zijn meer schakels gekomen door het opsplitsen van productieketens (grondstoffen, halffabricaten, eindproducten) en daarmee door een groter aantal actoren. Hiermee zijn die ketens competitiever geworden. De regisseurs van de ketens hebben met een groter aantal schakels meer keuzemogelijkheden gekregen. Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat de transportstromen uit China via Nederlandse zeehavens lopen. Bovendien worden er eisen gesteld de tijdigheid van leveringen, om voorraden te reduceren.

De logistieke functie is complexer en competitiever geworden maar heeft meer mogelijkheden gekregen met doorbraak van ICT. Met deze technologieën moet het mogelijk zijn om stromen en voorraden in tijd en kwaliteit beter te beheersen. De logistieke functie verschuift: diensten ten behoeve van de logistieke ketens worden belangrijker.

Kortom, de logistieke functie verschuift naar het achterland en naar dienstverlening onder druk van externe ontwikkelingen als de ruimtelijke reorganisatie van productieprocessen en stedelijke ontwikkeling. Figuur 5 is overgenomen van de commissie van Laarhoven (2006) toont deze externe ontwikkelingen en de effecten op de logistieke keten.

Figuur 5 Externe ontwikkelingen bepalen de logistieke ketens



Bron: commissie van Laarhoven (2006)

De verschuiving is op te vatten als een logisch gevolg van externe druk maar is deels een probleem. De sector van transport en logistiek is weinig vernieuwend, zo rapporteert de AWT (2005). In vergelijking met andere sectoren worden weinig proces- of productinnovaties gerealiseerd. Kenmerkend is dat de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling laag zijn: slechts 0,2 mrd volgens het ministerie van EL&I in de notitie "Naar de top". De commissie van Laarhoven (2009) ziet het gebrek aan vernieuwing als probleem en komt met voorstellen voor organisatorische innovaties, vanuit het idee dat 'dozen schuiven' niet zo rendabel is en andere activiteiten in de logistieke keten meer moeten opleveren, gebruik makend van moderne ICT-technologie en hooggeschoolde professionals. Er wordt gedacht aan 1) Cross Chain Control Centres (regie over wereldwijde goederenstromen), 2) service logistiek (combineren van producten met diensten als garanties en reparaties), en 3) de regierol van mainports (een efficiënt netwerk van hubs and spokes, van mainports en achterland). Dit zijn nieuwe activiteiten waarvan de levensvatbaarheid nog niet duidelijk is, laat staan dat duidelijk is of Nederland deze activiteiten naar zich toe kan trekken. Verder wordt er nadrukkelijk gekeken naar ondersteunende activiteiten als financiering, certificering, opleidingen en dergelijke. Ook de Economic Development Board Amsterdam richt zich daarbij op het versterken van de logistieke potentie van Amsterdam.

De Amsterdamse haven als onderdeel van mainport Holland

De Amsterdamse haven heeft in de afgelopen 15 jaar een uitbundige groei gekend. Met name de overslag van olieproducten en kolen achter de sluis is vervoeelvoudigd. Het is niet zo dat de werkgelegenheid gelijke tred heeft gehouden met de overslag. Tussen 2002 en 2008 zijn er grofweg 2000 werkzame personen bijgekomen; daarvan is de ene helft in zeevaart (200) en wegvervoer (800) emplooi gevonden, en de andere helft in zakelijke, logistieke dienstverlening (1000). In de industrie zijn per saldo niet meer personen gaan werken.

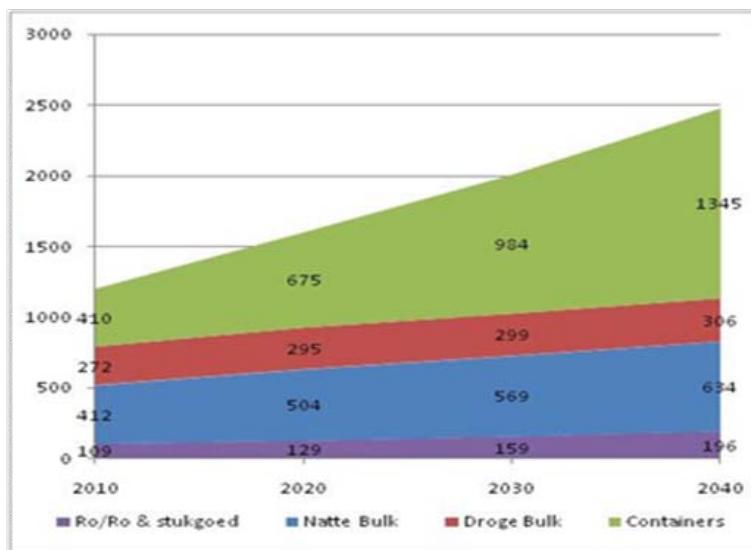
Tabel 3 laat de specialisatie van Amsterdamse haven duidelijk zien: olie, kolen en agribulk (zoals veevoer). Dat is op de heel lange termijn een kwetsbare specialisatie. Vroeger of later zullen met verduurzaming van de economie deze stromen kleiner worden. Tegelijkertijd is de verwachting dat de overslag in Noordwest Europa zal blijven groeien. Figuur 6 laat een projectie zien waarbij de overslag verdubbeld, tussen nu en 2040. Die groei zou niet door enkele haven te accommoderen zijn, mede omdat achterlandverbindingen verstoort raken. Terwijl de overslag van containers in de Amsterdamse haven op het moment relatief beperkt is, laat de figuur zien dat juist die overslag verwacht wordt te groeien.

Tabel 3 Overslag achter de sluis

	1990	1995	2000	2005	2010
Olieproducten	11743	7199	11249	19206	34738
Kolen	5523	4760	11289	12597	14199
Agribulk	5039	7533	10050	8304	8906
Containers	806	1111	782	925	830
Overig	8477	10825	11438	13076	14112
Totaal	31588	31427	44808	54107	72786

Bron: Havenbedrijf

Figuur 6 Een projectie van ladingstromen Noordwest Europa tot 2040 (Hamburg-Le Havre bereik in mln ton)



Bron: Dynamar, TNO, Havenbedrijf Rotterdam

Wisselwerking met de economie van metropool Amsterdam

De activiteiten in en rondom de Amsterdamse haven zijn niet te verwaarlozen voor maar zijn evenmin dominant in de regionale economie. Tabellen 4 en 5 geven op verschillende manieren een inzicht in de werkgelegenheid die met die activiteiten is gemoeid. In Tabel 4 staat een schatting van de directe zeehavengerelateerde werkgelegenheid; in Tabel 5 staat een telling van het aantal werkzame personen op het haventerrein. Beide benadering geven een vergelijkbare uitkomst 17

duizend respectievelijk 14 duizend personen in 2008. Dat is zo'n 3% van de werkgelegenheid in de stad Amsterdam en iets minder dan 3% in de metropool Amsterdam.

Tabel 4 Directe zeehavengerelateerde werkgelegenheid

	In duizenden personen	% in totaal
Amsterdam	17	1,2
Velsen/IJmuiden/Beverwijk	13	1,0
Zaanstad	5	0,4
Totaal	35	2,6
Metropool Amsterdam	1359	100,0

Bron: Havenmonitor 2008, Economische verkenning 2011

Tabel 5 Werkgelegenheid naar soort locatie in Amsterdam, 1 januari 2009

	In duizenden personen	% in totaal
Haventerreinen	14	3,1
Bedrijvenlocaties	70	15,6
Kantoorlocaties	126	28,1
Buiten locaties	240	53,5
Stad Amsterdam	449	100,0

Bron: O+S

Met een dergelijk aandeel in werkgelegenheid is niet verwachten dat er een duidelijk stempel op de regionale economie wordt gezet. Ongeacht het aandeel kan er sprake zijn van een regionale economische wisselwerking. De overslag van olie, kolen en agribulk is te relateren zijn aan een paar bedrijven of activiteiten in het havengebied. Er is een paar grote bedrijven: bij olie (Oiltanking, Eurotank), kolen (OBA) en agribulk (Cargill). Onduidelijk is in hoeverre deze bedrijven daadwerkelijk een spil in een waardevolle clustering van activiteiten zijn: een directe aanwijzing voor voordelen van clustering uit gegevens en analyses ontbreekt. Een indirecte aanwijzing is er wel. Er is vast te stellen dat er per saldo geen groei in industriële werkgelegenheid geweest (Havenmonitor, 2008): de aantrekkingskracht van deze clusters lijkt afwezig zodat de voordelen van nabijheid voor nieuwe bedrijven niet groot lijken. Het is daarom nog maar de vraag of er andere regionale economische activiteiten zullen ophouden bij de verhuizing van spilbedrijven (voedingsindustrie in Zaanstreek, kolencentrale in Diemen maar ook het laboratorium van Shell, hoofdkantoren op de Zuidas, ed.).

Atzema ea (2011) hebben onderzoek verricht naar kansrijke clusters. Hierbij is bijzondere aandacht gegeven aan ICT logistiek en logistieke dienstverleners. Voor bedrijven in ICT-logistiek heeft de metropool geen specifieke voordelen, zo is een van de conclusies. De centrale ligging van de regio Utrecht biedt een duidelijker voordeel. Voor bedrijven in logistieke dienstverlening ligt dat anders, vaak door de relatie met de luchthaven. Constatering is wel dat zij steeds meer nadelen van de groei van Schiphol voelen. Constatering is ook de onderlinge relaties in het logistieke cluster beperkt zijn. Deze observaties geven de indruk dat een lokaal cluster van logistieke verdeling nog niet herkenbaar is.

Wisselwerking met de luchthaven

Het idee is dat de nabijheid van lucht- en zeehaven voordelen biedt. Zo hebben SADCen het havenbedrijf Amsterdam het voornemen om het Atlaspark tot ontwikkeling te brengen. Daarbij

wordt gesproken over de 'Japan Link'. Japanse logistieke dienstverleners zouden te interesseren moeten zijn.

De omvang van de wisselwerking tussen Amsterdamse zeehaven en de Nederlandse luchthaven is niet duidelijk. Er zijn wel voorbeelden. Zo laten Nissan, Hitachi en Mitsubishi Forklift-Truck het vervoer voor een deel via de luchthaven en voor een deel via de Amsterdamse haven laat lopen. Daarnaast maken technologische ontwikkelingen het mogelijk om lucht- en zeevracht te substitueren. Een goed voorbeeld hiervan zijn versproducten en bloemen. Door deze in speciale, gekoelde containers te stoppen worden deze producten als het ware 'in coma' gebracht en vindt er geen bederf meer plaats. Bovendien zijn er 'economies of scope' zoals geïntegreerd toezicht en controle door de douane in de zee- en luchthavens.

De wisselwerking is niet uniek voor Amsterdamse zeehaven. Die bestaat ook tussen de Rotterdamse zeehaven en Schiphol. Hier kan Canon als aardig voorbeeld dienen: de verkoop gebeurt in Westpoort, de opslag van onderdelen op Schiphol Rijk en de opslag van kantoormachines in de Rotterdamse haven.

Onderdeel van mainport Holland

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu spreekt over mainport Holland en de Adviesraad voor Verkeer en Waterstaat over gateway Holland. Beide bedoelen min of meer hetzelfde. Benadrukt wordt onder meer het belang om te komen tot een samenhangend netwerk van achterlandterminals- en verbindingen afhankelijk van het soort van goederenstroom (droge bulk, natte bulk, containers, ...). Juist door het bundelen van goederenstromen is mogelijk om rendabel in het achterland terminals te exploiteren. Daarbij zal er aandacht moeten een modal split: de binnenvaart en het railvervoer moet de drukke wegverkeer ontlasten. Meer samenhang vereist natuurlijk meer samenwerking.

De bepleite omslag sluit aan bij de keuzes van het havenbedrijf Amsterdam, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar het achterland (bijvoorbeeld Lelystad, Almere, Duisburg) en naar verbindingen. De verbindingen moeten de vorm krijgen van pendels tussen Rotterdam en Amsterdam en tussen Amsterdam en het achterland. Amsterdamse haven is voor sommige goederensoorten een knooppunt of 'hub' in een netwerk, maar speelt ook een rol als toeleverancier of afnemer voor de Rotterdamse haven. Vanuit dit perspectief kunnen de havens zowel elkaars concurrenten zijn als elkaars partners.

5 Niet tekenen maar rekenen: grondprijverschillen en indirecte effecten

Het succes van stedelijke agglomeraties als de Amsterdamse metropool is niet vanzelfsprekend. De afgelopen jaren hebben laten zien dat handel en transport makkelijk te ontwrichten zijn en dat financiële instellingen wankeler zijn dan gedacht en gehoopt. Bovendien trekken de ruimtelijk-economische keuzes die het succes van de Amsterdamse regio moeten prolongeren nog al eens kritiek. Zo is het opvallend dat bij grote projecten – de tweede zeesluis, de Zuidas en de schaa sprong naar Almere –kosten-batenanalyses tot kritische noten leiden.

De kritiek op projecten en de onderliggende ruimtelijke keuzes kan komen door een verschil in rollen: terwijl aanjagers van projecten optimistisch zullen en moeten zijn, zullen analisten van die projecten ook en juist pessimistische scenario's bekijken. Maar het is fundamenteel dan een functioneel verschil: er ligt in de regel een verschil in perspectief aan ten grondslag. Ten eerste hebben de 'tekenaars' een wensbeeld van hun regio voor ogen. Hierin zijn normatieve uitgangspunten besloten die zich door de 'rekenaars' niet laten uitdrukken in een opstelling van kosten en baten. Het kan gaan om het aanzien van het landschap, de kwaliteit van leefomgeving, de gevolgen voor de inkomensverdeling, enzovoort. Dit verschil is overkomelijk in die zin dat beleidsmakers een bredere overweging hebben en andere afwegingen maken dan economen. Ten tweede, de tekenaars en de rekenaars kunnen een verschillend beeld over de economische krachten en ontwikkelingen hebben. Dat is belangrijk omdat een ruimtelijke planning die haaks staat op economische ontwikkelingen weinig kans op succes heeft.² De huidige ontwikkelingen zijn in de eerdere paragrafen ruim aan bod gekomen: de verdienstelijk(t)e stad en de verschuivende logistiek. Ten derde, de tekenaars kijken meer naar de indirecte effecten van project en keuzes terwijl de rekenaars meer gespitst zijn op de directe effecten. Ook de indirecte effecten zijn in het stuk aan de orde gekomen: de belangrijkste agglomeratie doet zich voor bij kennisintensieve diensten in de stad; de agglomeratie van industriële activiteiten lijkt niet aannemelijk; het logistieke cluster vertoont nog weinig samenhang. Deze indirecte effecten komen bovendien al tot uitdrukking in (grond)prijzen. Hierop zal verder op ingegaan worden. Dat laat onverlet dat er andere schaarste is die niet of niet goed op markten tot uitdrukking komt. Te denken valt aan congestie op verkeerswegen en aantasting van milieu en leefomgeving. Hoewel ze zeker relevant zijn, moeten ze hier door beperkingen in tijd buiten beschouwing blijven.

² Een mooi voorbeeld is de spreiding van overheidsactiviteiten over het land, bijvoorbeeld naar het hoge Noorden. Dit gaat tegen middelpuntvliedende krachten in zodat verplaatsing weinig navolging krijgt en weinig effect sorteert. Dit laat onverlet dat beleidsmakers daarvoor mogen kiezen: spreiding van werkgelegenheid kan een doel op zichzelf zijn. Als instrument voor economische ontwikkeling van achtergebleven regio is spreiding echter zwak. Bovendien zal spreiding met de tijd niet robuust blijken. De oorspronkelijk keuze van spreiding werd ongedaan gemaakt op het moment dat overheidsorganisaties verzelfstandigd werden.

Wat zijn relevante indirect effecten?

Bedrijvigheid heeft toegevoegde waarde, vaak in de vorm van winsten en lonen. Vaak wordt echter geschermd met indirecte effecten. Zo betekent die bedrijvigheid werk voor leveranciers (achterwaarts effect) en een belang voor klanten (voorwaarts effect). Nu heeft elke bedrijvigheid indirect effecten: het is weinig onderscheidend. Belangrijker; het reguliere indirecte effect is in de regel niet relevant voor maatschappelijke welvaart. Het laat vooral zien dat er via markten beslag wordt gelegd op schaarse middelen. Eén uitzondering op regel ontstaat als de schaarse middelen op de markt niet of verkeerd geprijsd zijn. Het schoolvoorbeeld is schade aan milieu en klimaat. Er is dan eigenlijke sprake van een extern effect.

Relevante externe effecten doen zich voor bij de agglomeratie nadelen. Zo is de congestie op wegen en de schade aan milieu en leefomgeving niet (goed) geprijsd. Hierdoor houden bedrijven bij hun beslissingen over productie en investeringen onvoldoende rekening mee. Ook grondprijzen hoeven niet altijd voldoende de maatschappelijke schaarste te weerspiegelen. Met name het prijsverschil tussen woningbouwgrond en bedrijventerreinen ontstaat door planologische restricties die ooit maatschappelijk wenselijk zijn geweest maar die nu knellend zijn. Zo wordt nu meer dan vroeger gestreefd met gebieden met een gemengde functie van wonen en werken.

Relevant is ook een agglomeratie waarbij bedrijven van elkaars (economische of geografische) nabijheid profiteren en hun productiviteit zien stijgen. Het is duidelijk dat een dergelijke agglomeratie of clustering voordelen kunnen zijn. Ze zijn echter lastig te kwantificeren, ook omdat de wijze waarop ze van elkaar profiteren niet altijd scherp in beeld te brengen is.

Kortom, de kwantitatieve indirecte effecten zijn vaak niet relevant, en de relevante indirecte effecten zijn vaak niet kwantitatief.

Grond en werkgelegenheid

Twee observaties geven een directe aanleiding om te kijken naar het grondgebruik. Ten eerste, het is duidelijk dat de haventerreinen een flink deel van het Amsterdamse grondgebied beslaan. Tabel 6 laat zien de omvang van haventerrein 12,2% van het totale grondgebied bestrijkt. Het is daarmee veruit het grootste bedrijventerrein in Amsterdam. Ten tweede, de werkgelegenheid is niet evenredig aan het oppervlakte. Zo'n 3% van de werkgelegenheid in de stad vindt op zo'n 12% van het totale grondgebied plaats. Dat is een wat grove vergelijking. In Tabel 7 staat een meer verfijnde vergelijking: tussen het haventerrein en andere bedrijventerreinen, terwijl Figuur 6 een grafische voorstelling geeft. Ook de tabel laat zien dat de werkgelegenheid per hectare op het haventerrein beduidend lager dan op andere bedrijventerreinen. Die is minimaal een factor drie lager dan bij vergelijkbare bedrijventerreinen. Blijkbaar geeft het havengebied plek aan zeer ruimte-extensieve activiteiten. Een voorbeeld is OBA: minder dan 3 werkzame personen per hectare. Dat roept de vraag of de grond in het havengebied goedkoper is dan bij andere gebieden in de stad. Die vraag stellen is makkelijker dan die beantwoorden.

Tabel 6 Grondoppervlakte van haven en Amsterdam

	haven	Amsterdam	
	hectares		%
Totale oppervlakte, exclusief water	2019	16518	12,2
Oppervlakte van bedrijventerreinen	2019	3042	66,4

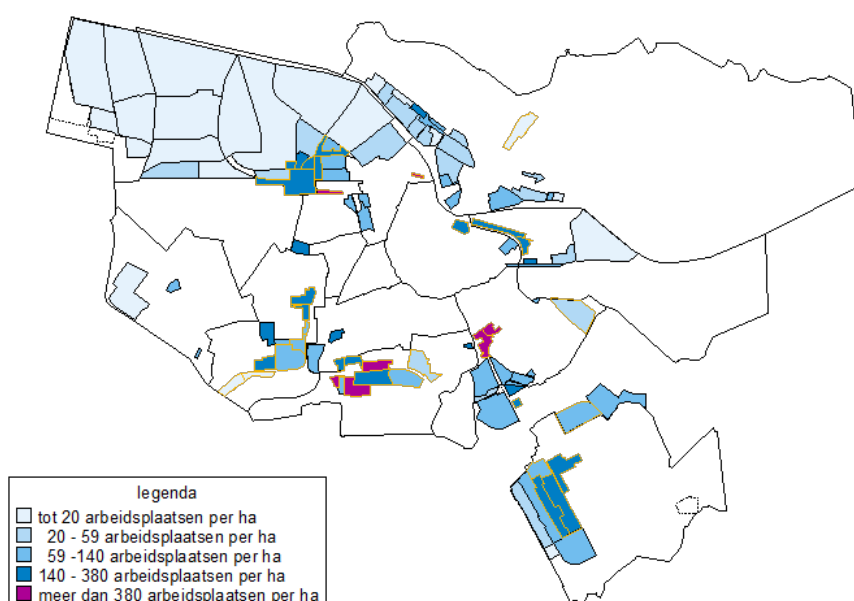
Bron: O&S

Tabel 7 Werkgelegenheid per type bedrijventerrein (personen per hectare)

Haven	9
Bedrijfsterrein, met uitgeefbare grond	28
Bedrijfsterrein	59
Bedrijfsterrein, zonder uitgeefbare grond	92
Kantoorlocaties	205
Boldootstrook	604

Bron: O&S

Figuur 7 Werkgelegenheid per bedrijfsterrein op 1 januari 2009 (personen per hectare)



Bron: O+S, Monitor werkgelegenheid bedrijfslocaties, 2009

Grondprijzen: een inschatting van verschillen

Er zijn verschillende vergelijking mogelijk en relevant: tussen havens, tussen droge terreinen in het havengebied en andere bedrijventerreinen en tussen bedrijventerreinen en woon(-werk)gebieden. Een nauwkeurige vergelijking is in een kort tijdsbestek niet haalbaar. Er zijn voor de stad zeker drie manier waarop geld uit de grond komt: erfpacht, havengelden en onroerende zakenbelastingen. Het Havenbedrijf Amsterdam is de opbrengst uit erfpacht en huur ongeveer even groot als de opbrengst uit havengelden. De grondprijs moet in sommige situaties in samenhang met havengelden gezien worden. Hieronder wordt echter alleen naar de grondprijs gekeken.

Tussen havens

Er is door vergelijking van grondprijzen beschikbaar voor de verschillende havens tussen Hamburg en Antwerpen. Voor natte terreinen is er een ruime bandbreedte in de Amsterdamse haven – dit bemoeilijkt een vergelijking met andere havens -- maar lijken de prijzen aan de bovenkant van de bandbreedte in de markt te zitten. De prijzen zijn hoger dan in Hamburg en Bremen, gemiddeld hoger dan in Rotterdam en vergelijkbaar aan Antwerpen. Voor droge terreinen is een vergelijkbaar beeld: flinke verschillen in het havengebied maar gemiddelde tot hoge prijzen in vergelijking met andere havens. Amsterdam differentieert naar sectoren. Dat geeft aanleiding tot verschillen: voor kolen, containers en droge bulk (andere dan kolen) zijn de prijzen laag, voor industrie en olieopslag gemiddeld tot hoog. Let wel, hierbij blijven de havengelden buiten beschouwing.

Met andere (droge) bedrijventerreinen

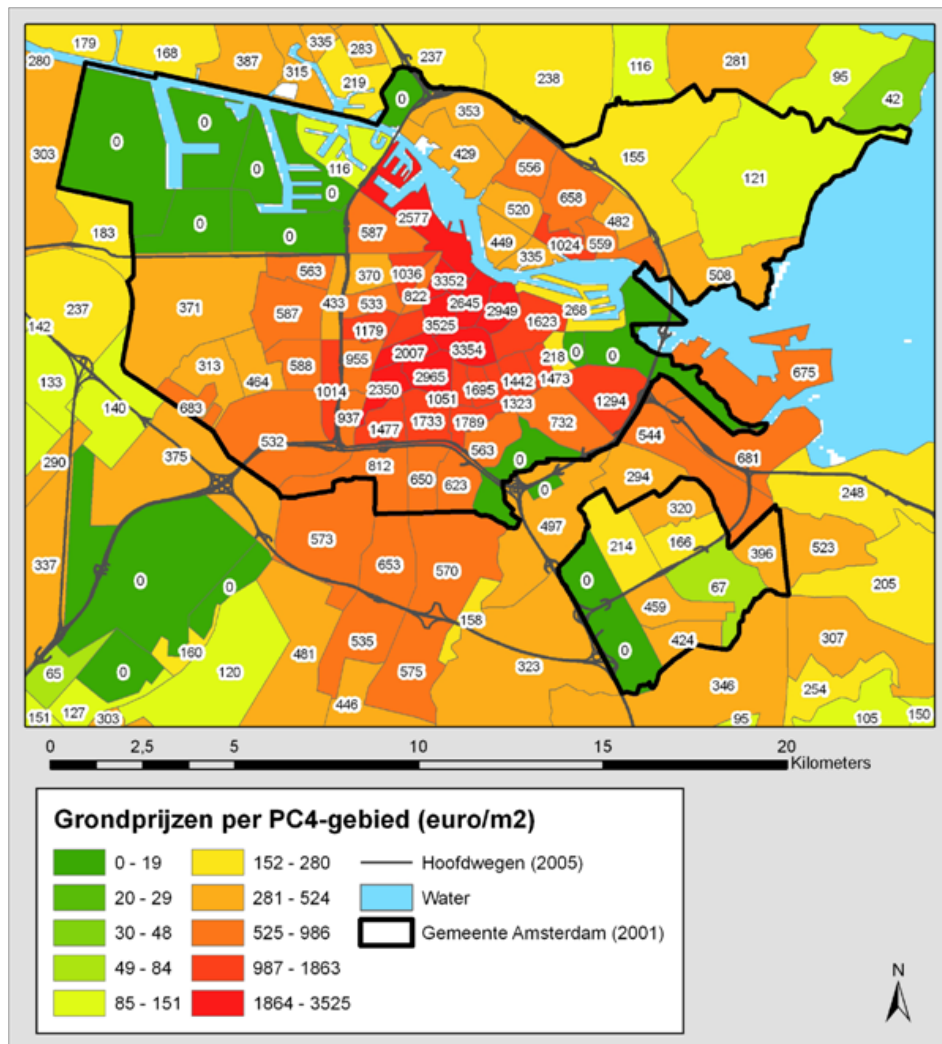
De (droge) bedrijventerreinen onder verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf Amsterdam en van OGA zijn vaak redelijk vergelijkbaar en grenzen soms aan elkaar. Het is daarom ook interessant om die vergelijking te maken. De grondprijsbrief van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam geeft richtprijzen voor aan elkaar grenzende gebieden zoals Sloterdijk, Alfadriehoek en de Minervahaven. Die richtprijzen lopen niet uiteen. Voor de andere delen van het havengebied moet worden vertrouwd op gegevens die ruime bandbreedtes laat zien. Bij prijzen aan de onderkant van de bandbreedte zouden voor de droge terreinen in het havengebied (andere dan de Alfadriehoek en Minervahaven) een lagere grondprijs worden gerekend dan voor bedrijventerreinen elders in de stad. Bij prijzen aan de bovenkant van de bandbreedte is dat niet het geval. Kortom, de conclusie is dat een vergelijking op het moment lastig is. Beter zou zijn om prijzen uit transacties naar boven te halen en te vergelijken.

Met woongebieden

Door de leegstand van kantoren is transformatie het onderwerp van gesprek en zal er op termijn van functies optreden: gebieden verkleuren. Daar is echter al aanleiding toe. Er is in potentie een hogere grondopbrengst te realiseren door aan sommige gebieden een woonfunctie toe te kennen. Figuur 7 maakt dat duidelijk. Uit transacties zijn grondprijzen per vierkante meter af te leiden. Voor veel bedrijventerreinen geeft dat geen resultaat: er zijn geen transacties in woningen. Maar soms delen bedrijventerreinen en woongebieden dezelfde viercijferige postcode. Dan worden de prijzen per vierkante meter enigszins vergelijkbaar. Zo ligt in Sloterdijk I en II de prijs per vierkante meter hoger dan de prijs per vierkante meter voor bedrijven. De verschillen kunnen oplopen als naarmate de leefomgeving geschikter voor wonen wordt. De hier berekende grondprijzen liggen hoger dan in de visie op de Havenstad zijn gehanteerd.

In potentie is de grondopbrengst flink te verhogen. De visie op de Havenstad heeft echter op gewezen dat de transformatie – het verwerven van grond en opstallen – kostbaar is. Niet voor niets luidt een prominente aanbeveling in ‘de visie op de Haven-stad dat al in vroeg stadium op toekomstige ontwikkelingen moet worden ingespeeld om de kosten van transformatie omlaag te brengen.

Figuur 8 Uit transacties af te leiden grondprijzen voor woningbouw



Bron: Henri de Groot op basis van berekeningen als in CPB (2010b), Stad en Land

Borging van publieke belangen

Als de voordelen van agglomeratie tot factoren achter het succes van de metropool Amsterdam behoren dan behoren de nadelen daarvan tot barrières voor succes. Dat vraagt om optreden door en keuzes door de overheid: schaarste aan grond, de congestie op wegen, de belasting van het milieu en de leefomgeving komt niet altijd of voldoende in prijzen tot uitdrukking en de overheid heeft dan de klassieke taak om markten te corrigeren. De uitvoerende instellingen moeten daartoe duidelijke doelstellingen krijgen en daarover verantwoording afleggen. Uit de voorbereidende gesprekken en stukken komen echter een aantal potentiële problemen naar voren. Ten eerste kan geografische afbakening van bevoegdheden een logische samenhang bemoeilijken: denk aan grondprijzen en verschillen daarin (Haven en OGA) en acquisitie van buitenlandse bedrijven (Haven en EZ). Ten

tweede kunnen beslissingen binnen een mandaat passen maar politieke en strategische keuzes bemoeilijken. In het algemeen vereist dit een preciezere invulling van het mandaat en het liefst tijdige en duidelijke politieke keuzes. Eén voorbeeld is de duur van sommige contracten. Die duur kan keuzes in de ruimtelijke ordening bemoeilijken. Er is geen goede reden om standaard een contract van 50 jaar af te sluiten. De duur zou onderdeel moeten zijn van de onderhandelingen met bedrijven. Een ander voorbeeld is de intensivering van het grondgebruik of een verandering in modal split die het gebruik van de weg moet ontlasten. Zijn er voor de politiek goed controleerbare doelstellingen? Zo niet, dan moet de politiek voldoende in staat zijn de inspanningen en alternatieven goed te kunnen beoordelen.

6 Slotbeschouwing

Het essay is bedoeld als aanzet een gesprek over ruimtelijk-economische ontwikkelingen en hun betekenis voor regionale economie en havens. Hieruit zijn stellingen en vragen geformuleerd die zo'n gesprek helpen te ordenen (zie bijlage). Uit het essay en het gesprek tussen bestuurders en economen zijn verschillende bevindingen te destilleren.

Twee ruimtelijk-economische trends

Er zijn twee ontwikkelingen die voor de ruimtelijk-economische inrichting bepalend zijn.

Ten eerste heeft de stad en de metropool Amsterdam heeft een verdienstelijk(t)e groei laten zien. De grond voor groei is gelegen in de agglomeratie van kenniswerkers; zij trekken naar de stad om te werken en om te wonen. Hierdoor kent de stad Amsterdam een bijzondere specialisatie in diensten, naast een bijzondere aantrekkingskracht voor buitenlandse investeringen (mede door de nabijheid van Schiphol). In hoeverre dit een grond voor verdere, latere groei is moeilijk te zeggen. Hier geldt dat resultaat uit het verleden geen garantie voor de toekomst biedt. De ontwikkeling van verdienstelijk(t)e metropool hoeft zich niet door te zetten. Maar de ontwikkeling zal naar verwachting niet omkeren en waarschijnlijk doorzetten.³ Dat betekent dat diversiteit van economische activiteiten niet langer een doel kan zijn; daarvoor is de specialisatie te ver voortgeschreden.

Ten twee is de logistieke functie in Nederland is aan het verschuiven. Dit is een verschuiving die zich in het verleden heeft voorgedaan maar die zich ook in het heden voordoet, als afgeleide van algemeen-economische ontwikkelingen als schaarsere grond en verdienstelijkte economie. Zo verspreidt de logistieke functie naar het achterland. Dat is te zien bij de luchtvaart waarbij het internationale knooppunt Schiphol kiest voor selectieve groei en regionale luchthavens als Eindhoven en Lelystad opkomen. Dat is te zien bij transport over de weg en het water waarbij Rotterdam als internationaal knooppunt wordt ondersteund door regionale knooppunten als Venlo. Zo'n verspreiding kan ook tot stand komen bij de havens in het Noordzeekanaalgebied. Verder verschuift de logistieke functie naar dienstverlening. Met name bij nieuwe toepassingen van ICT en bij ondersteunende diensten als financiering worden mogelijkheden gezien. Hierbij is het wel zo dat de Nederlandse sector van logistiek nog zoekende is welke mogelijkheden kansen voor Nederland bieden. Overslag in Nederlandse havens verzekert nog niet regie over logistieke ketens. De verschuiving van de logistieke functie impliceert nieuwe investeringen maar ook nieuwe combinaties van partijen, om het achterland te benutten of om de mogelijkheden van ICT te gebruiken. Samenwerking tussen partijen ligt voor de hand maar de vraag wat de aard van de samenwerking is en welke partijen betrokken zijn, is op deze plek niet te beantwoorden.

Grondprijzen en ruimtelijk-economische keuzes

De ruimtelijk-economische ontwikkelingen komen tot uitdrukking gekomen in de grondprijzen, met name voor woningbouw. De agglomeratie van activiteiten, van wonen en werken heeft een blijvend effect gehad.

³ Zo projecteren CBS en PBL in uiteenlopende scenario's relatieve en absolute bevolkingsgroei in de metropool Amsterdam. Zie Jong en Duin (2011).

De grondprijzen geven richting aan keuzes. Zo is in de regel woningbouw waardevoller naarmate het dichterbij het hart van de stad plaatsvindt (zie Figuur 8) en een centraal gelegen gebied met een ruimte-intensieve functie van wonen en werken waardevoller dan perifere bedrijfsterreinen met ruimte-extensieve activiteiten, als delen van het havengebied. Van belang is daarom niet alleen of maar ook wáár er grond voor wonen en werken is. Het streven zou een intensief en intensiever gebruik van relatief dure grond moeten zijn, zeker naarmate de aantrekkingskracht van de stad en de metropool onverminderd blijft en de bevolking groeiend blijft.

Een eerste blik op de grondprijzen geeft niet een duidelijk beeld over de verschillen tussen bedrijventerreinen in Amsterdam of tussen havengebieden in het Hamburg - Le Havre bereik. Een beter, systematisch onderzoek naar grondprijzen is echter wel wenselijk. Onmiskenbaar is het prijsverschil tussen bedrijventerreinen en woongebieden.

De richting van keuzes door grondprijzen wordt niet veranderd door indirecte effecten van activiteiten. In tegendeel, die effecten wijzen in dezelfde richting. Zo zijn er sterke empirische aanwijzingen voor een positief effect door dichtheid van werkgelegenheid op het niveau van productiviteit en daarmee op het niveau van werkgelegenheid en dat werken wonen volgt.⁴ De ruimtelijke clustering van werk (en wonen) trekt weer werk aan. De voordelen van de clustering worden dan duidelijk door werkgevers en werknemers onderkend. Van belang is dus niet alleen of maar ook wáár er grond voor werken (en wonen) is. Zo'n aanwijzing voor aantrekkingskracht ontbreekt voor industriële activiteiten in het havengebied. De cijfers voor werkgelegenheid van 2002-2008 wijzen daarentegen niet op bijzondere aantrekkingskracht van een van de clusters binnen die activiteiten. Ook in die jaren van economische opgang is de werkgelegenheid per saldo niet gegroeid.⁵

Maar het streven naar intensiever gebruik van dure grond geeft een richting aan het denken maar nog niet aan het doen. Het geeft nog geen antwoord op de vraag hoe selectieve groei (en uitplaatsing) in de regionale havens precies eruit ziet en op de vraag hoe groei in de havens kan samenhangen met die in de verdienstelijk(t)e regio.⁶ Dan blijkt dat de materie nog weerbarstig is. Bestaande (clusters van) activiteiten hoeven geen grote indirecte effecten te kennen om zelfstandig van waarde te zijn.⁷ Bovendien lijken beperkingen als compensatie voor bedrijven en eisen aan milieu mogelijkheden in de weg te staan.

De metropool Amsterdam is daarom praktisch nog niet in staat om tot strategische keuzes te komen. Maar die keuzes zijn er wel degelijk: er komen keuzes over de haven-stad, de toegang van het Noordzeekanaal, verlenging van contracten, acquisitie van buitenlandse bedrijven, over inspanningen tot innovatie in de logistieke functie, etc. Het gevaar dreigt dat discussies zich gaan herhalen en geen duidelijke uitkomst kennen, tot frustratie van de politiek en met onzekerheid voor alle betrokken burgers en bedrijven. Het proces om tot keuzes te komen verdient daarom aandacht.

⁴ Marlet (2009) heeft de bevinding dat de groei en samenstelling van de bevolking de groei van de werkgelegenheid bepaalt: werken volgt wonen, zo constateert hij.

⁵ De groei van werkgelegenheid heeft gelegen bij vervoer over de weg en in logistieke dienstverlening.

⁶ Zie vragen 4 en 5 in de bijlage.

⁷ Daarbij is onder meer een onderscheid naar goederenstromen (droge bulk, containers, etc.) en daarmee verbonden activiteiten noodzakelijk.

Selectieve en samenhangende groei in verschillende toekomstbeelden

Zonder keuzemogelijkheden is er geen keuze te maken. Het verdient daarom aanbeveling om verschillende toekomstbeelden voor de havens in de metropool Amsterdam te maken. De beelden geven zicht op de verre toekomst, zeg 2040 of 2050, en de keuzes die daarvoor in de loop van de tijd nodig zijn. Beperkingen op keuzes zijn steeds minder knellend naarmate de tijdshorizon langer is. De toekomstbeelden zullen deels overeenstemmen. Zo zal er altijd voor overslag plaats moeten zijn. Daar waar beelden overeenstemmen, zijn de keuzes robuust. Ze zullen deels verschillen: dat geeft de werkelijke keuzes weer. Met een beperkt aantal toekomstbeelden zullen keuzes tot de hoofdzaak worden teruggebracht. Tegelijkertijd zal onderbouwing van elk van die beelden nog de nodige uitwerking vragen.

In het gesprek tussen economen en bestuurders is er geconstateerd dat het tegenhouden van activiteiten makkelijker is dan het stimuleren ervan. Groei van bestaande en nieuwe activiteiten moeten passen in de economische omgeving van de metropool Amsterdam. Toch zijn beide vormen van keuzes, negatief en positief, van belang. In de inleiding is de tegenstelling tussen haven en metropool benauwend genoemd. De aanwezigheid van de haven wordt door de stedenbouwers gezien als een belemmering voor hun ambities en de havenontwikkelaars beschouwen de voortschrijdende verstedelijking als een bedreiging van hun kansen. Die tegenstelling gaat echter voorbij aan de economisch en maatschappelijke mogelijkheden om de stad en de haven van elkaar te laten profiteren. Is het niet zo dat de slag naar logistieke dienstverlening juist gebaat zou zijn de komst van kenniswerkers en dus met grond van wonen en werken? Is het niet zo de slag om buitenlandse investeringen is gebaat een knooppunt van verbindingen door de lucht, over water en over land? Is het niet zo dat de overgang naar duurzame economie juist elkaar versterkende veranderingen in stad en haven verlangt? De soms benauwende tegenstellingen zijn niet overbruggen door te beloven beter samen te werken en met elkaar te communiceren. Dat is op zich goed maar niet voldoende. Nodig zijn samenhangende beelden en daarbij behorend strategische keuzes waarbij de stad en de haven op elkaars mogelijkheden aansluiten.

Samenhang in keuzes

Het essay beoogt te laten zien dat er samenhang tussen stedelijke en logistieke ontwikkeling bestaat. Daarmee wordt eveneens duidelijk dat een Amsterdams perspectief niet toereikend is maar dat een nationaal perspectief vaak relevant is. Zo is de metropool Amsterdam een belangrijk voor buitenlandse investeringen in Nederland en moeten de havens in het Noordzeekanaalgebied niet los van de haven in Rotterdam en van mainport Holland worden gezien. Anders gezegd, de keuzes in de regio moeten sporen met keuzes en ontwikkelingen in Nederland.

Samenhang in keuzes geldt ook voor het havenbedrijf en de gemeente. In het gesprek tussen economen en bestuurders is geopperd om het verzelfstandigde havenbedrijf een winstdoelstelling mee te geven. Het idee hierachter is dat het havenbedrijf een duidelijke motivatie krijgt om grond intensiever te benutten. Het is een aparte discussie of zo'n doelstelling voldoende is om de publieke belangen bij grond, congestie en leefomgeving te borgen. Maar het uitgangspunt dat keuzes van havenbedrijf en gemeente met elkaar moeten sporen is vanzelfsprekend. Dat gaat niet vanzelfsprekend goed. Zo is er beter zicht te krijgen op grondprijverschillen (tussen bedrijventerreinen en tussen woongrond en bedrijventerreinen) en op acquisitie van buitenlandse

investeerders. Verder verdient het de aanbeveling om de duur van de grondcontracten met bedrijven korter en/of variabel (onderdeel van de onderhandelingen) te maken. Lange contracten kunnen keuzes bij de ruimtelijke ordening in de weg staan. Ook moeten er harde afspraken over 'modal split' zijn om te zorgen toename van vervoer over de weg leidt tot meer congestie op de wegen op en rond Amsterdam.

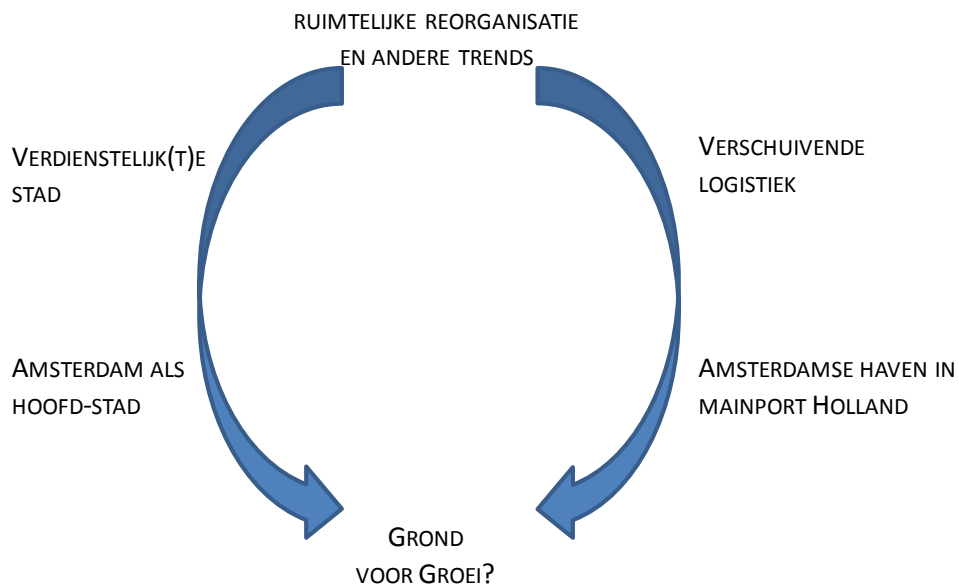
Conclusies in het kort

- Door de aantrekkingskracht op kenniswerkers heeft stedelijke agglomeratie als Amsterdam een verdienstelijk(t)e groei doorgemaakt, zo zeer dat diversiteit van economische activiteiten niet langer een doel kan zijn.
- De logistieke functie verschuift als afgeleide van algemene ontwikkelingen (schaarsere grond, groter belang van kennis, nieuwe mogelijkheden van ICT) naar het achterland en naar diensten.
- De logistieke sector in Nederland is nog zoekende naar de kansen die nieuwe mogelijkheden door ICT en van dienstverlening bieden
- De stijging van de grondprijzen voor woningbouw dwingt tot heroverweging van grondgebruik, ook in het havengebied.
- De grondprijzen moeten richting aan ruimtelijk-economische keuzes geven. De indirecte effecten veranderen de richting bepaald niet. Belangrijk is niet of maar waar grond beschikbaar voor werken (en wonen) komt.

Aanbevelingen in het kort

- Maak toekomstbeelden voor selectieve en samenhangende groei van regionale havens en stedelijke gebieden
 - o Zonder keuzemogelijkheden kan de regio en de politiek niet tot keuzes komen.
 - o Selectief: de keuzes zullen negatief zijn ('wat niet') maar ook positief ('wat wel').
 - o Samenhangend: er zijn economisch en maatschappelijke mogelijkheden om de stad en de haven van elkaar te laten profiteren.
- Kies voor samenhang in keuzes
 - o Kies niet voor een regionaal maar een nationaal perspectief
 - o Breng de verschillen in grondprijzen via onderzoek scherper in beeld.
 - o Garandeer dat keuzes van het havenbedrijf en de gemeente met elkaar sporen.

Bijlage: Vragen en stellingen voor discussie



Stelling 1) De grond voor groei van een stad is kennis

Is het succes van de stad te prolongeren, en hoe?

- Zijn wankelende banken en lege kantoren een teken aan de wand?

Impliceert dit een keuze voor hoogopgeleide diensten?

- Wat betekent zo'n keuze voor de positie van laagopgeleiden?

Stelling 2) De metropool Amsterdam heeft als nationale en internationale magneet voor kenniswerkers en investeringen een bijzondere positie in de Randstad

Zijn er specialisaties in de Randstad, en zijn die nodig?

- Heeft de metropool Amsterdam een unieke functie als uithangbord en toegangspoort voor buitenlandse bedrijven?

Stelling 3) De logistiek verschuift naar het achterland en naar diensten

Kan Nederland zich een sterke positie in diensten voor logistiek verwerven?

Zijn de verschuivingen naar het achterland mogelijk? Vergen ze grote investeringen?

Vraag 4) Waarop moeten de havens in NZKG als onderdeel van mainport Holland doen en laten?

Hoe zou selectieve groei en uitplaatsing bij NZKG-haven eruit kunnen zien?

- Welke niches moet de NZKG-havens bedienen, en welke kan R'damse haven bedienen?
- Is er een wisselwerking tussen de NZKG-havens en Schiphol?
- Welke huidige (ketens van) activiteiten -- cacao, kolen, olie -- zijn essentieel?

Vraag 5) Hoe kunnen de regio en de havens beter op elkaar aansluiten?

- Moet de haven ruimte maken voor de regio en voor een combinatie van wonen en werken?
Of juist niet?
- Is het mogelijk om de regio en de haven elkaar te laten versterken door selectieve en samenhangende groei?
- Hoe is het publieke belang voldoende te borgen?
 - o Biedt huidige duur van erfpachtcontracten voldoende ruimte om nog ruimtelijke keuzes te maken?
 - o Wordt er bij gronduitgifte voldoende rekening gehouden met de effecten op congestie en beperking voor de leefomgeving?
 - o Kan een hogere grondprijs er toe leiden dat de selectieve groei en uitplaatsing (zoals ook Schiphol nastreeft) in de hand wordt gewerkt?

Geraadpleegde literatuur

- Atzema, O., A. Goorts en C. de Groot (2011), The Amsterdam family of clusters; Economisch geografische relaties van elf bedrijvenclusters in de Metropoolregio Amsterdam
- Commissie-van Laarhoven (2006), Naar een vitalere supply chain door krachtige innovatie [Tweede Kamer, 29644, nr. 68, 2006]
- Commissie Van Laarhoven (2008), Logistiek en supply chains: visie en ambitie voor Nederland
- Commissie Van Laarhoven (2007), Innovatie in beweging; De logistieke toekomst van Nederland, Innovatieagenda van de Commissie Van Laarhoven
- CPB (2010a), The Netherlands of 2040, De Swart, Den Haag
- CPB (2010b), Stad en Land, De Swart, Den Haag
- Cushman & Wakefield (2009) European Cities Monitor 2009
- Economische Zaken en Kamer van Koophandel Amsterdam (2011), Economische verkenningen metropoolregio Amsterdam 2011
- Ecorys (2010), MKBA Amsterdam Westpoort-west Eindrapportage
- Erasmus RHV bv (2010), De economische betekenis van Nederlandse zeehavens (Havenmonitor 2008)
- Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke ordening (2007) Atlas Haven-Stad 2007; Een toekomstperspectief voor de Westelijke IJ-oever, versie 8 december Gemeente Amsterdam (2008), Slimme haven; havenvisie 2008 -2020
- Gemeente Amsterdam (2009), Metropoolregio Amsterdam in cijfers 2009
- Gemeente Amsterdam (2009), Innovatief intensiveren in de Amsterdamse haven
- Gemeente Amsterdam (2009), Haven-stad; drie vergezichten voor de westelijke IJ-oever, eindrapportage
- Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf (2010), Grondprijzenbrief 2011
- Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf (2010), Handleiding Grondprijsbepaling 2011
- Gemeente Amsterdam (2010), Bedrijfslocaties in Amsterdam 2010
- Gemeente Amsterdam (2011), Rapportage onderzoeksfase herpositionering Haven Amsterdam
- Glaeser, E.L. (2003), Reinventing Boston 1640 – 2003, HIER Discussion Paper Number 2017
- Glaeser, E.L., H.D. Kallal, J.A. Scheikman en A. Shleifer (2003), Growth in Cities, Journal of Political Economy, 100, 6
- Groot, S., H. de Groot en M. Smit (2011), Regional Wage Differences in the Netherlands: Micro-Evidence on Agglomeration Externalities, Tinbergen Institute Discussion Paper 050/3

Haven Amsterdam en SADC (2009), Onderzoek naar de kansen voor lucht- en zeehaven gerelateerde logistieke activiteiten in het Atlaspark, presentatie

Haven Amsterdam (2011), De haven en de regio, jaarverslag 2010

Haven Amsterdam (2010), Samen werken, jaarverslag 2009

Jong, A. de, en C. van Duin (2011), Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2011–2040: sterke regionale contrasten, Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving

Jong, J.P.J. de (2004), Mythe en werkelijkheid; Gedrag van innovatieve dienstverleners in zeven sectoren, EIM, Zoetermeer

Krupe, S., H. Quak en K. Verweij (2009), Quick Scan: overzicht van netwerk logistieke hotspots in Nederland, TNO-rapport

Kuipers, B., en W. Manshanden (2010), Van Mainport naar wereldstadhaven; Belang en betekenis van mainports in 2040 voor de Nederlandse economie

Marlet, G. (2009) De aantrekkelijke stad, VOC uitgevers, Nijmegen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam; Op weg naar een Mainport Netwerk Nederland

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Mainport Holland, motor voor de toekomst; Pleidooi voor een nieuw en krachtig mainportbeleid

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011), Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid

Onderzoek en Statistiek (2009), Monitor werkgelegenheid bedrijfslocaties, 2009

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010), Gateway Holland: een “fundamentele keuze voor een welvarend Nederland”

RebelGroup Advisory / mtbs en Buck Consultants International (2008), Economische betekenis Nederlandse zeehavengebieden 2006 (Havenmonitor 2006)

Gesprekspartners

Deelnemers aan gesprek op 16 mei

Freek Ossel	Wethouder Zeehaven en Westpoort
Carolien Gehrels	Wethouder Economische Zaken
Maarten van Poelgeest	Wethouder Ruimtelijke ordening en Grondzaken
Eric Wiebes	Wethouder Verkeer en Vervoer
Hans Tijl	Directeur Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
Dertje Meijer	Directeur Haven Amsterdam
Cis Apeldoorn	Adjunct-directeur Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Rijk van Ark	Directeur Economische Zaken
Coen Teulings	Directeur Centraal Planbureau en hoogleraar aan de UvA
Hugo Fernandes Mendes	Directeur Stedelijke Bestuursadvisering gemeente Amsterdam
Erik van Straalen	Bestuursdienst gemeente Amsterdam
Bart Kuipers	Erasmus Universiteit, RHV bv
Kees Verweij	Buck Consultants
Oedzge Atsema	Hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht
Carl Koopmans	Stichting voor Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Vrije Universiteit
Robert Kloosterman	Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam
Wim Salet	Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Andere betrokkenen

Eduard Visser	Haven Amsterdam
Martijn van Vliet	Economische Zaken
Keimpe Reitsma	Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Henri de Groot	Hoogleraar aan de Vrije Universiteit
Bouke Veldman	Strategem