

**Infrastructuur, ruimte en grenzen  
havenontwikkeling en de strijd om de Schelde**

Van den Berghe, Karel; Meijers, Evert; Witlox, Frank

**Publication date**

2020

**Document Version**

Accepted author manuscript

**Published in**

Utopie voor realisten

**Citation (APA)**

Van den Berghe, K., Meijers, E., & Witlox, F. (2020). Infrastructuur, ruimte en grenzen: havenontwikkeling en de strijd om de Schelde. In J. De Groof (Ed.), *Utopie voor realisten: De verrekijker voor toekomstdenkers* (pp. 232-247). Lannoo-Campus.

**Important note**

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

**Copyright**

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

**Takedown policy**

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

# Infrastructuur, ruimte en grenzen: havenontwikkeling en de strijd om de Schelde

*Karel Van den Berghe, Evert Meijers en Frank Witlox*

Eeuwenlang is er gestreden om de controle over de Westerschelde. Van groot geopolitiek belang als toegangspoort tot de havensteden Antwerpen, Gent en het Europese achterland, en andersom, als verbinding met de wereld. De landsgrens die dwars door het Scheldebekken loopt, heeft lange tijd de ontwikkeling van dit gebied belemmerd. De grens zorgt aan Vlaamse zijde voor een blijvende afhankelijkheid van Nederlandse medewerking aan bijvoorbeeld de uitdieping van de Schelde, de vergroting van de zeesluizen in Terneuzen en de vestiging van achterlandverbindingen (zoals bijvoorbeeld de 'IJzeren Rijn').

Andersom weet Zeeland maar zeer beperkt te profiteren van de welvarende Vlaamse steden. Ondanks de nabijheid van Antwerpen, Gent en Brugge is Zeeuws-Vlaanderen een krimpende, en binnen de Nederlandse context volstrekt gemarginaliseerde grensregio. Maar daar lijkt verandering in te komen. In plaats van met de ruggen naar elkaar toe te staan, zien beide zijden van de grens steeds meer een gezamenlijke nieuwe toekomst. Met name de recente fusie van de havenschappen van Vlissingen/Terneuzen en Gent springt in het oog. In deze bijdrage belichten we deze unieke gebeurtenis – vanuit ruimtelijk, historisch, geopolitiek én bestuurskundig perspectief –, en we bespreken de betekenis ervan voor het bredere proces van grensoverschrijdende integratie in het Scheldebekken.

## Inleiding

Op 1 januari 2018 gebeurde er iets uniek rondom de Westerschelde. Het Nederlandse havenbedrijf Zeeland Seaports, het resultaat van een eerdere fusie van de havens van Terneuzen en Vlissingen, fuseerde met het Belgische havenbedrijf van Gent. De 'North Sea Port' was een feit (Luyten, 2017) en staat sindsdien in de top 10 van Europa's grootste havens.

Nu gebeuren er dagelijks nationale en internationale fusies, maar het unieke is dat havenbedrijven geen 'normale' bedrijven zijn, maar sterk geografisch en institutioneel verankerd. Anders gezegd: een havenbedrijf kan de boel niet sluiten en eenvoudigweg verhuizen, en bovendien zijn de aandelen doorgaans volledig in handen van (meestal lokale) overheden. Feitelijk is hier dus sprake van een fusie van overheden over de grenzen heen, waardoor Vlaamse overheden (de stad Gent voorop) zeggenschap gekregen hebben over de ontwikkeling van de Zeeuwse havens, en andersom diverse Zeeuwse overheden mee de ontwikkeling van de Gentse haven bepalen.

Dit vormt een sterk contrast met de tot voor kort gangbare situatie dat haven en stad één waren, en ook zo bestuurd en uitgebouwd werden. Deze eeuwenoude institutionele en administratieve vervlechting van haven en stad bleek echter steeds problematischer te worden. Grootschalige maritieme activiteiten en maritieme actoren, en zeker de logistieke activiteiten zoals containertransport, werden in snel tempo gemonialiseerd en gecontroleerd door een steeds beperktere groep van bedrijven. Deze consolidatiegolf is nog steeds aan de gang.

Dit had verregaande gevolgen. Waar vroeger bedrijven, die actief waren in havens, sterk lokaal geworteld waren –zoals bijvoorbeeld de in Antwerpen historische gegroeide coöperaties/gildes ('naties') gelinkt aan bepaalde activiteiten of gebieden (katoen-natie, tabak-natie, chocolade-natie, Amerika-natie) –, zijn dergelijke maritieme en industriële bedrijven geëvolueerd tot 'volwaardige' private bedrijven, veelal beursgenoteerd, en bestuurd van op afstand door managers die niet per se een sterke binding voelen met de havenregio in kwestie. 'Footloose' is hier het sleutel- en tevens dreigwoord, met als gevolg een toenemende concurrentie tussen havensteden. Die concurrentie uit zich bijvoorbeeld in het aanbod van financiële *incentives*, al zijn

de mogelijkheden daarvoor beperkt. Dit betekent dat havens in Nederland en Vlaanderen voornamelijk concurreren op het vlak van infrastructuur binnen hun havengebied enerzijds, en op het vlak van verbindingen naar het voor- en achterland anderzijds.

Om deze concurrentiestrijd te kunnen aangaan, zijn (bijna) alle havens in Nederland en Vlaanderen gedurende de laatste twee decennia verzelfstandigd in zogenaamde 'havenautoriteiten', weliswaar met hun relevante overheden als enige aandeelhouders. Dit zou hen slagvaardiger doen reageren op de steeds sneller veranderende, voornamelijk grond- en infrastructuurvereisten van maritieme bedrijven.

En, nu het kunnen aanbieden van goed uitgebouwde voor- en achterlandverbindingen een steeds belangrijker concurrentiepunt geworden is, maakt deze verzelfstandiging ook mogelijk dat men met strategische partners buiten de eigen administratieve grenzen allianties sluit of zelfs fuseert. Op die manier verkrijgt men meer controle over deze voor- en achterlandverbindingen, iets wat een overheid niet zou kunnen. Ruim twintig jaar na de eerste verzelfstandiging van een haven (Antwerpen in 1997), heeft deze nieuwe institutionele 'plasticiteit' ervoor gezorgd dat België en Nederland vandaag zelfs een gezamenlijk havengebied kennen: 'North Sea Port' (Van den Berghe, 2019).

In deze bijdrage gaan we allereerst kort dieper in op de historische ontwikkeling van de havens rondom de Westerschelde en het geostrategisch belang van controle over deze zeearm. Dat de traditionele patronen nu worden doorbroken met wat men een nieuwe 'concullega'-geografie kan noemen, en dat dit gezien de grote uitdagingen op het gebied van milieu, economie en logistiek weleens belangrijk zou kunnen zijn, komt daarna aan bod. We eindigen met een beschouwing over hoe deze ontwikkelingen de toon zetten voor wat een groter proces van integratie tussen Nederland (Zeeland in het bijzonder) en Vlaanderen kan, en wellicht moet, worden.

### **Vele slagen om de Schelde**

Om de ontwikkelingen rondom de Westerschelde goed te begrijpen, moet men in eerste instantie goed begrijpen wat – tot vandaag – de gevolgen zijn van de vrede van Munster, getekend in 1648. De vrede van Munster betekende namelijk niet alleen dat er een (harde) grens kwam te liggen tussen de Republiek der Verenigde Provinciën (grotendeels het Koninkrijk Nederland vandaag) en de Zuidelijke Nederlanden (grotendeels het Koninkrijk België vandaag). De nieuwe grens liep en loopt ook dwars door een aantal van oudsher cultureel en economisch samenhangende gebieden: het graafschap Vlaanderen (dat liep van Noord-Frankrijk tot en met Zeeuws-Vlaanderen en gedomineerd werd door voornamelijk de havensteden Brugge en Gent) en het hertogdom Brabant, dat liep van de hedendaagse provincies Waals- en Vlaams-Brabant over Antwerpen tot en met Noord-Brabant. Een hertogdom dat gedomineerd werd door steden als Brussel, Leuven en Breda, maar in de eerste plaats vooral door de destijds machtige havenstad Antwerpen.

Het trekken van deze nieuwe grenzen, waarbij delen van Vlaanderen en Brabant in verschillende landen kwamen te liggen, betekende niet alleen het doorbreken van allerlei traditionele culturele en economische banden, maar ook dat ooit centraal gelegen gebieden opeens perifeer lagen, zoals bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen. Het droeg verder bij aan de snelle opkomst van de provincie Holland in de 17<sup>e</sup> eeuw. Maar in 1576 was het niet meer dan vanzelfsprekend dat Willem van Oranje, aangeduid als leider van de Nederlanden door alle gewesten in de Pacificatie van Gent (1576), zich in Antwerpen vestigde (Vandermeersch, 2018).

In de toen snel (maritiem) mondialiserende wereld, was de havenstad Antwerpen een van de eerste moderne kosmopolitische steden. De economische, culturele, religieuze en politieke macht van de stad nam verder toe én nam tegelijk geleidelijk de macht over van voornamelijk de havensteden Brugge en Gent, die deze macht tijdens de vijf eeuwen daarvoor hadden opgebouwd

(Van den Berghe, 2018). Een van de bepalende factoren was enerzijds de verzanding van de natuurlijke maritieme verbindingen richting Brugge en Gent, en anderzijds de goede geografische ligging van Antwerpen. Antwerpen ligt namelijk middenin de Nederlanden en op grotere schaal in het toen reeds bestaande Europese economische kerngebied, wat we vandaag kennen als 'de blauwe banaan' (Brunet, 1989). Maar het belangrijkste is dat Antwerpen altijd meer is geweest dan een logistieke schakel: het was van oudsher een belangrijk economisch gebied, waar veel van de goederen hun bestemming of oorsprong vonden en vinden.

Tijdens de Tachtigjarige oorlog, waarin de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden steeds verder uit elkaar dreven, werd de Schelde 'gesloten' door de Noordelijke Nederlanden, met Zeeland voorop, wat inhield dat de vrije doorvaart op Antwerpen, Brugge en Gent belemmerd werd door de vereiste om de handel over te slaan ('verbodemen') op kleinere schepen. Hiervan profiteerden dan weer de Zeeuwse havens. Zo kon men tevens een oogje houden op wat er vervoerd werd en tol heffen. Deze situatie zou tot 1795 bestaan en droeg bij aan de neergang van Antwerpen en de andere Vlaamse havens, al speelden diverse oorlogen en religieuze onderdrukking ook een rol. Hypothetisch redenerend komt Vandermeersch (2018) tot de veronderstelling dat zonder sluiting van deze levensader, Antwerpen vandaag zowel economisch als politiek alle andere steden en regio's in de Nederlanden zou domineren.

De afsluiting van de Westerschelde gedurende honderden jaren was niet voor iedereen nadelig, zelfs niet in Vlaanderen. Tijdens de Gouden Eeuw (en daarna) floreerden de havensteden van Amsterdam, Rotterdam, Middelburg en Vlissingen enerzijds, maar anderzijds ook de havens van Brugge en Gent, die via allerlei kanalen richting Oostende en de Noordzee een deel van hun positie ten opzichte van Antwerpen heroverden. Antwerpen richtte zich in recordtempo op, nadat het opnieuw vlot bereikbaar werd aan het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw. Toch zou het nooit meer de absolute dominantie van voor 1576 realiseren.

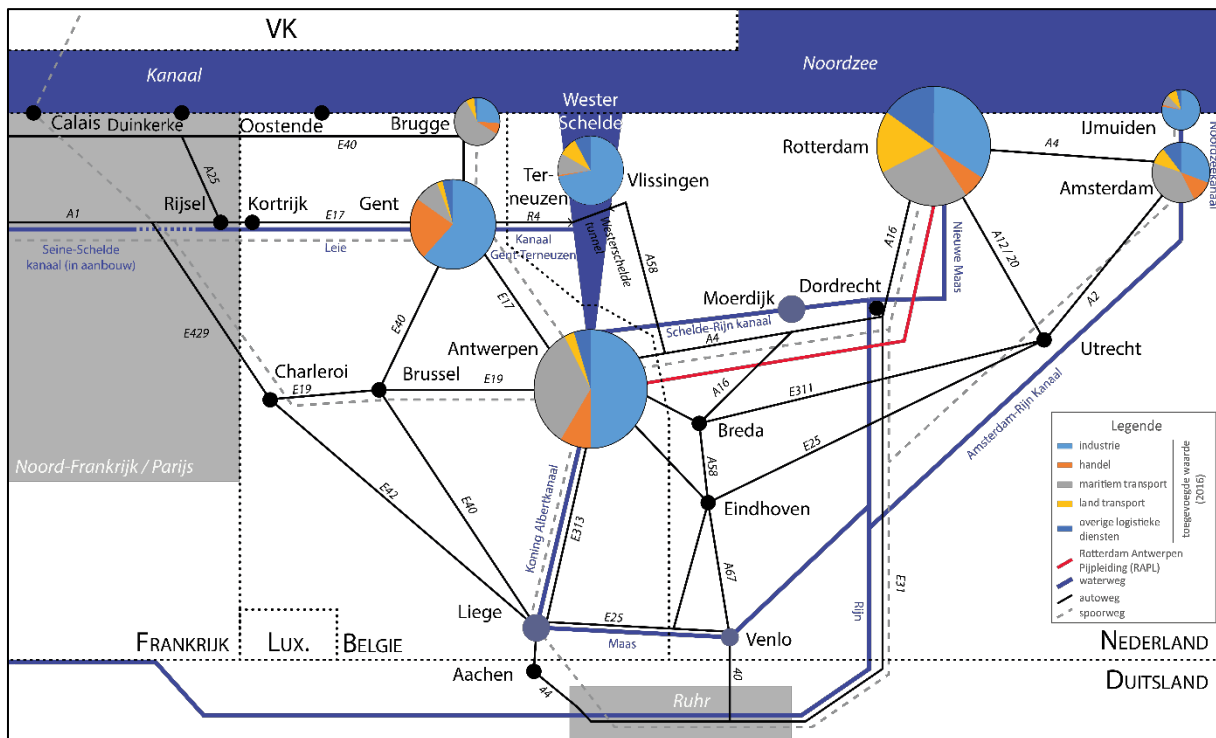
De controle over de Schelde en het geopolitieke belang ervan werd daarna nog tweemaal duidelijk. Allereerst tijdens de Belgische afscheiding (1830), toen de Noordelijke Nederlanden overgingen tot een blokkade en al het verkeer naar Antwerpen controleerde (een zaak waarvoor Van Speyk zijn schip liet ontploffen). En opnieuw in 1944, toen de haven van Antwerpen vrijwel onbeschadigd in geallieerde handen viel, maar deze pas na een hevige strijd om controle over de Scheldemonding gebruikt kon worden.

### **De Vlaamse en Nederlandse havens als concullega's**

De historische ontwikkeling van de havens rond de Westerschelde laat zich naast ruimtelijke en economische factoren vooral kenmerken door geopolitieke factoren (Witlox, 2002). De neergang van de ene haven betekende de opgang van de andere, al waren er periodes van relatieve rust en economische groei waarin alle havens groeiden (ook al verschilde het tempo waarin). In elke stad hadden zich harde en zachte netwerken ontwikkeld die zich niet makkelijk lieten uitwissen. Dit leidde tot wat je een 'polycentrisch havenlandschap' zou kunnen noemen: een verzameling van dicht bij elkaar gelegen, maar duidelijk (economisch, cultureel, politiek, sociaal) verschillende havensteden, waarbij geen van de havens de andere weet te domineren in alle facetten, terwijl hun voor- en achterland geografisch bijna volledig overlappen (Van den Berghe, 2019).

Binnen dit polycentrische systeem, dat zich tot buiten het Scheldebekken uitstrekt, heeft elke havenstad een relatief uniek economisch profiel: Amsterdam is vandaag de grootste Europese benzinehaven, Rotterdam is de grootste overslaghaven in Europa, Zeebrugge is de grootste auto- en gasoverslaghaven in Europa en Gent realiseert de grootste relatief toegevoegde waarde als maakindustriehaven. Antwerpen is zowel een grote overslaghaven –op Europees vlak de tweede na Rotterdam –, maar is tegelijk ook een grote, vooral (petro)chemische, maakregio. In grote lijnen kunnen we een onderscheid maken tussen (i) havens die goed zijn in overslag en de daarbij horende handel (zoals Amsterdam, Rotterdam en Brugge) en (ii) havens die vooral veel

maakindustrie huizen (zoals Gent/Vlissingen/Terneuzen (North Sea Port) en Ijmuiden). (Figuur 1)



Figuur 1: De economische profielen (op basis van toegevoegde waarde) van de polycentrische havenstadgeografie en infrastructuur van de ARA-regio (cfr. Van den Berghe, 2018)

In Figuur 1 is ook te zien dat als schakel tussen voor- en hinterland, met name richting Ruhrgebied, de haven van Rotterdam het gunstigst ligt (Witlox, 2004). Naast de Rijn zijn veel auto- en spoorwegen ook oostwest georiënteerd, en bedienen ze vooral het economisch sterke gebied langs de Rijn (de 'blauwe banaan'). Rekening houdend met de schaalvergroting in het vervoer, ecologische argumenten en verzadiging van de overige modi, verwachten we dat de binnenvaart sterk in belang zal winnen. Een interessante ontwikkeling op dat vlak is de huidige realisatie van een grote 'missing link' in het vaarwegennetwerk.

Na heel wat vertraging heeft de Franse regering de budgetten goedgekeurd om de Europese TEN-T-verbinding tussen het Scheldebekken en het Seinebekken te bouwen, waardoor de industriële, diensten- en agricultuurindustrie in Noord-Frankrijk en Groot-Parijs verbonden wordt met primair de havens rond de Westerschelde. Dit betekent dat de oostwest oriëntatie van de binnenvaart, die sinds de opkomst van het Ruhrgebied zo sterk gegroeid is, aangevuld gaat worden met een nieuwe noordzuid oriëntatie. Alhoewel, 'nieuw'? Eens afgewerkt, keren we terug naar de traditionele economische geografie van de 16<sup>de</sup>-eeuwse Nederlanden. Eens te meer wordt de Westerschelde opnieuw letterlijk de spil binnen dit enorm economisch gebied.

### Besluit: louter winnaars van de moderne strijd om de Schelde?

Essentieel voor de benutting van het potentieel van de Westerscheldehavens is een verdere vervaging van de grens. De fusie van de havens van Vlissingen/Terneuzen en Gent is een belangrijke stap hierin. De haven van Gent, en indirect Vlaanderen, heeft hiermee een uiterst belangrijke geostrategische positie aan de Westerschelde verworven. De geschiedenis heeft Vlaanderen maar al te goed geleerd welk belang hieraan gehecht moet worden.

De fusie zorgt ook voor een grotere kritische massa, niet alleen om de globale competitie met andere havens beter aan te kunnen, maar ook om grote uitdagingen te lijf te gaan, zoals klimaatverandering, energietransitie, en circulaire economie. Ook is er de noodzaak om meer lokale productie, werkgelegenheid en toegevoegde waarde te creëren. De grensoverschrijdende industriële symbiose die door de fusie makkelijker tot stand kon gebracht worden, is een mooi voorbeeld: reststoffen van industrieën aan de ene kant van de grens dienen steeds meer als input voor het productieproces van industrieën aan de andere kant.

Overigens: deels als reactie op de fusie van Vlissingen/Terneuzen en Gent zijn er op dit moment gesprekken gestart om een grote samenwerking te bekijken tussen de havenbedrijven Antwerpen en Zeebrugge (Van den Berghe & Willems, 2017). Hieruit kunnen we afleiden dat de vernieuwde 'strijd' om de Westerschelde in feite een eerste beweging is naar een beter gecoördineerde samenwerking om de beschikbare middelen, infrastructuur en concurrentiepositie naar het aantrekken van economische activiteiten te verbeteren. Deze samenwerking gaat hand in hand met onderlinge competitie, die nodig is om elkaar scherp te houden. Deze strijd is echter enkel gezond tot op een bepaald niveau, aangezien de ruimte en vooral (publieke) investeringsmogelijkheden schaars zijn. Het blijven aanpassen en optimaliseren van de polycentrische structuur die de laatste drie eeuwen gegroeid is in het Scheldebekken, biedt daarom veel mogelijkheden. Met andere woorden: de sterkte van de verschillende havenbedrijven in deze delta ontstaat net omdat de havenbedrijven en hun regio's concullega's zijn.

Een belangrijke vraag tot slot is of het vervagen van grenzen binnen het Scheldebekken, en de nieuwe kansen die een nieuwe noordzuid oriëntatie en verdere integratie met Gent meebrengen, ook betekent dat Zeeuws-Vlaanderen in staat zal zijn om te transformeren van gemarginaliseerde krimp- en grensregio naar een economisch krachtig gebied, dat kan profiteren van zijn centrale en strategische ligging ten opzichte van welvarende steden als Antwerpen, Gent en Brugge. Dat de economische kansen voor Zeeuws-Vlaanderen meer in de relatie met Vlaanderen liggen dan binnen Nederland, lijkt evident: de genoemde steden zijn motoren van economische groei, terwijl de dichtstbijzijnde grootstedelijke regio's in Nederland veel verder liggen.

Feit is alleszins dat Zeeuws-Vlaanderen in snel tempo aan het 'vervlaamsen' is: enerzijds neemt de oriëntatie op Vlaanderen toe (bijvoorbeeld voor werk, winkelen, complexere ziekenhuiszorg en onderwijs op alle niveaus), anderzijds stijgt het aantal Vlamingen snel dat in Zeeuws-Vlaanderen woont (Meijers, van der Wouw, Louw, & Spaans, 2018). Dit proces van vervlaamsing wordt onbewust maar actief in de hand gewerkt door de Nederlandse overheid.

Belangrijkste boosdoener hierbij is de tolheffing voor de Westerscheldetunnel. Dat veel vrijkomende huizen in Zeeuws-Vlaanderen opgekocht worden door Vlamingen, komt vooral omdat de toltunnel ervoor zorgt dat ze weinig concurrentie hebben van Nederlandse woningzoekenden van boven de Westerschelde, waardoor de prijzen dusdanig laag blijven dat huizen aantrekkelijker geprijsd zijn dan in Vlaanderen. Vlamingen blijven vaak nog georiënteerd op Vlaanderen voor voorzieningen en werk, wat het toch al kleine draagvlak voor voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen verder aantast.

Niet onbelangrijk is ook het gevoel er niet bij te horen – een gevoel dat wijdverbreid is in Zeeuws-Vlaanderen –, waarbij deze streek zichzelf ook graag afficheert als 'een landje apart'. Het feit dat je de rest van Nederland alleen kunt bereiken door als enige in Nederland tol te moeten betalen, en dan ook nog voor een cruciale wegverbinding waarvoor geen alternatieven zijn en waarvan je door schaalvergroting en opschaling van voorzieningen en het vertrek van werkgelegenheid steeds vaker gebruik moet maken, draagt daar in belangrijke mate aan bij.

Maar ook deze vervlaamsing draagt bij aan een terugkeer naar oude tijden, toen Vlaanderen nog één was. De traditionele oriëntatie van Zeeuws-Vlaanderen op de Vlaamse steden, inclusief bijbehorende infrastructuurverbindingen, is de laatste eeuwen verloren gegaan. De fusie van de

havengebieden is een eerste stap in de omgekeerde richting. Inmiddels is er ook sprake van de opname van Terneuzen in de te vormen bestuurlijke stadsregio Gent, en wordt een treinverbinding van Gent naar Terneuzen bestudeerd. En waarom ook niet tegelijk de kusttram doortrekken van Knokke naar Breskens? Het vervagen van de grenzen in het Scheldebekken lijkt louter winnaars te kennen.

## Literatuur

- Brunet, R. (1989). *Les villes Europeennes, report au DATAR*. Paris: Reclus.
- Luyten, S. (2017, 24/06/2017). Havenbaas Daan Schalck over de fusie met Zeeland Seaports: "We verkopen onze kroonjuwelen niet". *Het Nieuwsblad*.
- Meijers, E., van der Wouw, D., Louw, E., & Spaans, M. (2018). *Tolweg of Tol Weg? Continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel - een scenariostudie*.
- Van den Berghe, K. (2018). *Planning the Port City. A Contribution to and Application of the Relational Approach, Based on Five Case Studies in Amsterdam (The Netherlands) and Ghent (Belgium)*. (PhD), Ghent University, Ghent.
- Van den Berghe, K. (2019). *When plasticity doesn't provide the solution anymore: Understanding the contemporary institutional restructuring of the A-R-A port geography using a PUR perspective*. Paper presented at the Conceptualising, Identifying and Analysing Polycentric Urban Regions: RSA Research Network on 'Polycentric Urban Regions' (PURs), TUDelft - BK.
- Van den Berghe, K., & Willems, J. J. (2017). *Leren de waarheid te definiëren : besluitvorming ontleed rondom havenontwikkeling in het Schelde - estuarium*. Bijdrage aan het CVS congres, 2017 (Gent)
- Vandermeersch, P. (2018, 05/10/2018). Het had zo anders kunnen lopen. *NRC*.
- Witlox, F. (2002). Historiek van het totstandkomen van de Belgisch-Nederlandse waterverdragen en de problematiek van de verdieping van de Westerschelde. In E. Claessens (Ed.), *Transportgids* (pp. 15-70). Diegem: Kluwer editorial.
- Witlox, F. (2004). De IJzeren Rijn: goed project, verkeerde lokatie? In J. De Groof, T. Hagen, & A. Schramme (Eds.), *Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland-Vlaanderen* (pp. 187-204). Leuven: Davidfonds.