



Rotterdam in viervoud

Auteur(s):

Machielse, C.
Verkennis, A.

C. Machielse is beleidscoördinator bij het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam. A. Verkennis is projectcoördinator bij het Nederlands Economisch Instituut. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Een uitgebreide toelichting is te vinden in Vier scenario's; naar een economische visie voor de Rotterdamse regio, OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 1996.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4084, pagina 988, 4 december 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

rotterdam, ruimtelijke, regionale, economie

Om nieuwe economische impulsen te vinden, heeft de gemeente Rotterdam gebruik gemaakt van een scenario-analyse. Er zijn vier sterk uiteenlopende toekomstbeelden ontworpen afhankelijk van de economische ontwikkeling in de wereld en de slagvaardigheid van het Rotterdamse gemeentebestuur: Rotterdam 'Wereldwijd', Rotterdam 'Geketend', Rotterdam 'Ontkoppeld' en Rotterdam 'Getalenteerd'. Dit artikel beschrijft de aanpak en uitkomsten van de scenario-methode voor het regionaal-economische beleid.

De scenario-methode

Vaak wordt voor regionale en economische vraagstukken een benadering gekozen die verloopt van probleemanalyse, via een sterkte/zwakte-onderzoek en een probleemdefinitie naar het aangeven van taakstellingen en daaruit af te leiden beleid. Bij het benoemen van kansen en bedreigingen wordt op basis van trends gekozen voor een ontwikkelingsrichting die het meest waarschijnlijk (of wenselijk) wordt geacht. Beleid dat alleen gebaseerd is op dergelijke voorspellingen dreigt echter achter de feiten aan te lopen: het sluit beter aan bij het verleden dan bij de toekomst. Door voorspellingen ontstaat dus meestal een vorm van schijnzekerheid. De gemeente Rotterdam is daarom bewust van deze aanpak afgeweken. Bij het formuleren van economisch beleid is er vanuit gegaan dat de toekomst onzeker is en moeilijk te voorspellen. Daarom zijn er uiteenlopende scenario's ontwikkeld die aangeven wat er in de toekomst kan gebeuren. In dit artikel wordt deze methode beschreven en geïllustreerd voor de regio Rotterdam.

Scenario's zijn denkbare en consistente toekomstbeelden, die het gevolg kunnen zijn van zo realistisch mogelijk ingeschatte ontwikkelingen van externe factoren¹. De scenario's verkleinen niet de onzekerheid maar maken onzekerheden zichtbaar. Onzekerheden zijn dus niet achter kwantitatieve prognoses verstopt, maar zijn het uitgangspunt voor de beschrijvingen van ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen voordoen. Scenario's zorgen ervoor dat men op de toekomst is voorbereid. Hier volgt een uitwerking voor de regio Rotterdam.¹

Drijvende krachten en toekomstbeelden

Voor het maken van de scenario's zijn meerdere workshops gehouden, waarin 'drijvende krachten' achter de economische ontwikkeling van Rotterdam zijn geselecteerd. Om het denken over de toekomst in een sterk veranderende wereld hanteerbaar te maken is het zaak om uit de vele denkbare veranderingen de belangrijkste te selecteren. Dit zijn de veranderingen die sterk bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van een bedrijf of regio en tegelijkertijd omgeven zijn met grote onzekerheid. Voor Rotterdam zijn de volgende drijvende krachten geselecteerd:

» de geopolitieke ontwikkeling die kan leiden tot een vergaande globalisering van de economie of juist tot een versterkt terugtrekken in handelsblokken of kleinere eenheden;

» de bestuurlijke omgeving die zich enerzijds kan ontwikkelen naar een trage, stroperige situatie maar die anderzijds evenzeer kan resulteren in snelheid en slagvaardigheid.

De drijvende krachten zijn vooral van belang om de toekomstige ontwikkelingen 'uit elkaar te trekken', om grote, mogelijke verschillen te kunnen schetsen. Dit heeft geleid tot vier scenario's voor het jaar 2015 (zie [figuur 1](#)). In elk van de scenario's zijn daarnaast nog verschillende andere belangrijke, maar tevens onzekere ontwikkelingen verwerkt. Deze hebben betrekking op de wijze waarop ondernemingen hun strategie bepalen, de organisatie van het werk en de rol van de overheid (zie kader). De volgende scenario's zijn voor Rotterdam ontwikkeld.





Rotterdam Wereldwijd

In het jaar 2015 zijn de handelsbarrières tussen landen en economische regio's verder afgebouwd. De internationale arbeidsdeling heeft zich hierdoor kunnen doorzetten. Rotterdam maakt meer dan ooit deel uit van de mondiaal functionerende economie. In deze wereldeconomie heeft Rotterdam een eigen plaats gevonden en zijn positie als 'global player' versterkt. Anno 2015 is de Rijnmondregio mainport gebleven. Deels ligt het onderscheidend vermogen van de regio nog steeds in de traditionele kwaliteiten; de goede fysieke en digitale infrastructuur.

De concurrentiepositie van Rotterdam wordt echter bepaald door de concentratie van kennis en kunde in de regio. Naast grootschaligheid ('economies of scale') zijn de nadruk op de specifieke klant ('economies of scope'; 'personal casting') en snelheid van handelen ('economies of speed') minstens zulke, in de regio aanwezige, essentiële vaardigheden. Ook is de centrale positie die de regio inneemt in internationale netwerken en allianties van belang. Samenwerking vergroot de concurrentiekracht, leeft als motto.

Haven en stad zijn evenredig onderdeel van de wereldeconomie. Die positie vereist een economie gericht op vernieuwing die de permanente concurrentie met andere wereldcentra aan kan, gebaseerd op actuele kennis en goede informatie. Daarom bestaat binnen de Rotterdamse economie een sterke consensus dat concurrentie goed is voor samenleving en economie. Om banen en opleiding wordt geconcurrerd, milieuzorg is een kwestie van technologie en rendement en kennis wordt handelswaar: het zijn voorbeelden van de centrale plaats die de werking van de markt inneemt. In deze economie wordt niet meer op afzonderlijke producten en diensten geconcurrerd, maar op totaalpakketten, ook wel 'offerings' genoemd. Een goede ondernemer bestuurt ook zaken die zich afspelen buiten de muren van zijn bedrijf en maakt in toenemende mate de consument onderdeel van het totale waardecreatieproces. Er wordt in een jaagmaatschappij, een 'tempocratie', geleefd.

Rotterdam Geketend

Het proces van vrijhandel op wereldschaal heeft zich, net als in Rotterdam Wereldwijd, in de 21ste eeuw doorgezet. De mondiale handelsstromen zijn blijven groeien en protectionistische regels zijn grotendeels verdwenen. Er is een aantal dominante economische regio's in de wereldeconomie. Deze kenmerken zich door een sterke internationale oriëntatie en een concentratie van kennisintensieve activiteiten. Niet alleen voor communicatie en informatie zijn deze regio's knooppunten, ook voor internationale kapitaalstromen. Zij hebben zich zo ontwikkeld door bewust vergaande vernieuwingen door te voeren.

Daarnaast is er een aantal regio's dat zich sterk heeft gespecialiseerd op basis van hun historische sleutelsectoren. Onder die laatste regio's is Rotterdam te scharen. De eind vorige eeuw gedefinieerde, traditioneel sterke sleutelsectoren chemie en andere grootschalige, kapitaalintensieve industrieën, transport en distributie zijn versterkt, met de haven als belangrijkste sterke punt. De regio is vooral goed in het reageren op ontwikkelingen die elders in werking zijn gezet. Het transport- en distributiesysteem dat Rotterdam als doorvoerhaven verder heeft versterkt, is een gewaardeerd schakel- en draaipunt in de internationale transportnetwerken geworden, grotendeels gebaseerd op lage kosten, hoge doorvoersnelheid en goede afhandelingsservice. Helaas is het ook een systeem geworden dat los staat van de omliggende regio en de stad. De regio profiteert slechts mondjesmaat van de haven. In tegenstelling tot de haven is de stedelijke economie vooral lokaal georiënteerd. Kansen voor vernieuwing blijven te vaak steken in de vele overlegplatforms. Het streven naar een breed draagvlak remt de broodnodige vernieuwing af. Maatregelen die wel algemeen worden geaccepteerd zijn gebaseerd op succesformules uit het verleden, en ook nog voornamelijk gericht op het realiseren van hardware zoals infrastructuur, bedrijfsterrinen, e.d.

Solidariteit en rechtvaardigheid zijn belangrijke waarden van de samenleving en bepalen het denken over de verdeling van werk, opleiding en inkomen. Langs de randen van deze gereguleerde economie rukt echter een informele economie op. Een ander kenmerk is dat men in Rotterdam Geketend - bij gebrek aan ruimtelijke mogelijkheden in de regio - geleerd heeft buitengewoon inventief met ruimte en capaciteitsbenutting om te springen.

Rotterdam Ontkoppeld

Het einde van de twintigste eeuw kent, mondiaal gezien, een groeiende onrust. De verdeling van de wereld in twee invloedssferen, een communistisch en een kapitalistisch machtsblok, is met de omwentelingen in de Sovjetunie en China verdwenen. Een machtsvacuum is het gevolg, waardoor (coalities van) staten in de gelegenheid komen hun invloed, in zowel economische als militaire zin, uit te breiden.

Op wereldschaal ontbrandt een gecompliceerde machtsstrijd. Die strijd leidt tot een sterke polarisatie tussen staten en regio's. Ter

bescherming van hun eigen positie kiezen veel landen voor een protectionistische politiek. Overal worden handelsbarrières opgeworpen die aanleiding geven tot hevige conflicten. Ook Rotterdam wordt voor een niet onbelangrijk deel op zichzelf teruggeworpen.

In Rotterdam Ontkoppeld wordt het geld met name verdiend in de informele economie. Het is de economie zoals die voorstelbaar is in een wereld waar regio's weer op zichzelf worden teruggeworpen, het bestuur gemeenschappelijke maatschappelijke belangen nauwelijks meer nastreeft en de fragmentatie van de samenleving doorzet. Eigen belang en regeleloosheid staan tegenover betrokkenheid bij de eigen 'clan', zelfredzaamheid en sociale verbondenheid. In dit Rotterdam heeft de lokale samenleving met al zijn groepen en groeperingen weer bezit genomen van de economie. Eigen initiatief vertaalt zich snel in succes. Daardoor ontstaat ook een groot kleurrijk palet aan kleine, lokaal georiënteerde bedrijvigheid. Met het vervagen van de grens tussen formele en informele economie kijken mensen op een heel andere manier aan tegen werkloosheid: de handel domineert en iedereen is bezig de eigen zaakjes te regelen. Er ontstaan nieuwe sociale verbanden, maar algemene voorzieningen verloederen.

Rotterdam Getalenteerd

Anno 2015 begint Rotterdam de voor de stad negatieve omwenteling in de wereldeconomie, zoals die zich ook voor heeft gedaan in Rotterdam Ontkoppeld, te boven te komen. De regio is haar 'natuurlijke' positie als wereldhaven nr. 1 voor een aanzienlijk deel kwijt, inclusief bijbehorende activiteiten. Zelfs als marketingsymbool levert de haven te weinig meer op. Debet hieraan waren het afschermen van landsgrenzen en de daardoor gelijktijdige terugval in economische groei. Vroegere sterkten boden onvoldoende basis om er op door te bouwen. Ruimte is gecreëerd om met een nieuw perspectief tot nieuwe sterkten te komen. Als min of meer logisch gegeven kwam hierdoor de belangrijkste 'grondstof' van de regio naar boven: de mens, zijn kracht, leervermogen en creativiteit. Zelfontplooiing en het vernieuwen en toepassen van kennis zijn voorzichtig aan de basis geworden voor een nieuw economisch stelsel.

In Rotterdam Getalenteerd zien we de opkomst van een sterke lokale economie, waarin veel op de persoon gerichte werkgelegenheid wordt ontwikkeld: persoonlijke dienstverlening en zorg. De vernieuwing komt sterk van binnenuit: er is plaats voor experimenten, veel aandacht voor kunst en cultuur. Talent wordt gewaardeerd en gehonoreerd. De overheid is flexibel, stimuleert en waardeert creativiteit. Individualisering leidt metterdaad tot een zo breed mogelijke zelfontplooiing voor de bevolking. Persoonlijke netwerken zijn essentieel. Processen, en niet het eindbeeld, staan centraal. Kennis en kleinschalige technologie zijn de sleutels tot individuele vrijheid en de kwaliteit van economie en samenleving. Kennis wordt gekapitaliseerd. Dit uit zich onder meer in jaarverslagen van bedrijven waar het belang van kennis in geldtermen zichtbaar wordt gemaakt.

Van scenario's naar beleid

Openbreken van denkpatronen is essentieel, maar uiteindelijk gaat het om de vertaling naar beleid. Voor elk scenario is er van uit gegaan dat het daarin beschreven toekomstbeeld realiteit is geworden in 2015. Vervolgens is de vraag gesteld welk beleid in zo'n samenleving gevoerd zou worden op het gebied van de haven, arbeidsmarkt, woningbouw, economische stimulering e.d. Kortom, er is invulling gegeven aan de vraag welk overheidsbeleid effectief is in zo'n maatschappij. Deze exercitie leverde een groot aantal beleidsmaatregelen op per scenario. Een beperkt deel van deze maatregelen waren echter van toepassing op alle vier de toekomstbeelden. De overlappende stimulerende maatregelen betroffen met name de groei van IT-toepassingen, de aandacht voor netwerken tussen bedrijven en instellingen (org-ware), en de noodzaak van permanente vernieuwing (innovatie, nieuwe combinaties). De exercitie heeft geleid tot vijf gedachtenomslagen die nodig lijken om Rotterdam een adequaat beleid te laten voeren.

Rotterdam als businesspartner

De verandering in beleid die hier wordt voorgestaan is dat minder naar het bedrijf als vestiging (het gebouw, de locatie, e.d.) wordt gekeken, maar meer naar de ontwikkelingsstrategieën die een bedrijf volgt of waarop het in moet spelen. Hierdoor krijgt de overheid eerder cruciale informatie en inzichten over mogelijke veranderingen en kan ze daarop beter inspelen in faciliterende zin, in het stimuleren van nieuwe projecten of zelfs samen met ondernemers nieuwe trajecten ontwikkelen die zowel goed zijn voor het bedrijf als voor de regio. Hierbij kan worden gedacht aan het Havenbedrijf dat meedenkt met individuele verladers hoe ze het beste hun goederenstromen kunnen sturen of de dienst Stedelijk Onderwijs die het ontwikkelen van trainingssimulators samen met bedrijven oppakt.

Werk uit lokale economie

Het motto luidt hier 'van jagen naar tuinieren'. Het gaat niet alleen om het binnenhalen van nieuwe bedrijven, maar ook om het vergroten van de ontwikkeling en innovativiteit van de bestaande bedrijven. De kansen voor werkgelegenheidsgroei liggen voor een niet onaanzienlijk deel in de sfeer van dienstverlening aan burgers, bezoekers en bedrijven. Daarnaast is goede dienstverlening bepalend voor de verblijfskwaliteit van de stad. Het behoud van koopkracht, of anders gesteld, het voorkomen van weglekeffecten is hiervoor van belang. Daarvoor is het aanbieden van aantrekkelijke voorzieningen voor koopkrachtige bevolkingsgroepen (woonmilieus voor de midden- en hogere inkomensgroepen, recreanten en toeristen) een goed beleidsstreven. Met deze omslag wordt met name gepoogd meer verband te brengen tussen (de groei van de) bestedingen en het ontwikkelen van lokale economie.

De haven als nieuwe bron voor de stad

Rotterdam is groot geworden door de haven. Veel activiteiten zijn direct of indirect gelieerd aan de haven. De haven raakt echter steeds verder verwijderd van de stad. Enerzijds ontstaat hierdoor meer ruimte in de stad, maar anderzijds slaat de werkgelegenheidsontwikkeling van de haven slecht neer in de stad. Er moet gestreefd worden naar een nieuwe basis van vervlechting. Deze moet niet gezocht worden in de oude, met name fysieke transportfunctie van de haven, maar in nieuwe, meer op informatie, kennis en dienstverlening gebaseerde activiteiten.

Synergie van economie en ruimte

Met deze omslag wordt getracht invulling te geven aan en het faciliteren van veranderingen in en de relatie tussen wonen, werken, educatie en recreatie. Al langere tijd wordt gestreefd naar menging van in het bijzonder woon- en werkfuncties, maar van toenemend

belang wordt dat er een vervlechting van wonen, werken, aangevuld met leren en recreëren op individueel niveau wordt gerealiseerd. Zeker op het ruimtelijk vlak is er nog een grote mate van inertie van gebouwen en infrastructuur die haaks staat op een zich steeds sneller veranderende omgeving die juist vraagt om een snelle aanpassing. In deze omslag wordt daarom gestreefd naar het zo flexibel mogelijk invullen van ruimte (de gebouwde omgeving, infrastructuur, haven), waarbij kwaliteit wel een essentieel onderdeel van het ontwerp- en inrichtingsvraagstuk moeten blijven spelen.

Een stad met toekomstwaarde

Het streven naar kwaliteit en toekomstwaarde zou een verinnerlijkt motief moeten zijn bij beslissingen over gebouwen, producten, verkeer, en in algemenere zin de stad. Ze zou dus bij elk van de uitwerkingen van de vorige omslagen als afwegingscriterium meegenomen moeten worden. In principe gaat het om het vergroten van de keuzevrijheid van toekomstige generaties, waar gestreefd wordt naar ruimtelijke kwaliteit en beheer van stedelijke gebieden.

Picking the signals

Het traject van scenario's naar concreet beleid is in Rotterdam lastig gebleken. Uit de ervaringen die ermee zijn opgedaan kan worden geconcludeerd dat het moeite kost niet terug te grijpen naar vertrouwde aanpakken. Met name de procesmatige aanpak van de scenariomethodiek wordt met moeite doorgetrokken naar een nieuwe beleidsaanpak. Dit ligt overigens niet zozeer aan de methode, maar meer aan de andere benaderingswijze: in plaats van het omgaan met schijnzekerheid, zoals in overheidsland gebruikelijk, moet worden omgegaan met onzekerheid. Daarom wordt gestreefd naar meer flexibiliteit van het beleid, naar meer aandacht voor de procesmatige aspecten van permanente vernieuwing en wordt er meer nadruk gelegd bij innovatie en daarmee samenhangende nieuwe combinaties die tot nieuwe beleidsmaatregelen kunnen leiden.

Kenmerkend aan de scenariobenadering is ook dat het er niet om gaat de winnaars van het moment te benoemen ('picking the winners') maar om alert te zijn op signalen die veranderingen inluiden ('picking the signals'). De uitspraak van de Deense filosoof Søren Kierkegaard is hier dan ook bij uitstek van toepassing: "Het leven wordt achterwaarts begrepen, maar moet voorwaarts worden geleefd".

Bij de invulling van de scenario's is uitgegaan van de vraagstelling hoe ieder afzonderlijk bedrijf zal reageren op bepaalde ontwikkelingen. Begrip van economische ontwikkelingen vereist dus kennis van bedrijfsstrategieën.

Waardecreatie en bedrijfsorganisatie

In de scenario's Wereldwijd en Getalenteerd is aangesloten bij de stelling van Normann en Ramirez dat het systeem van waardecreatie aan het veranderen is ². 'Winnende' bedrijven richten zich op 'offerings' (pakketten): een samenstel van producten én diensten, door een netwerk van actoren geproduceerd, waarvan ook de consument steeds meer onderdeel uitmaakt (zie de klant van Albert Heijn die ook zelf als caissière optreedt). Er is dus sprake van co-productie, waarbij iedere deelnemer in het netwerk datgene doet wat het best bij zijn eigen vaardigheden aansluit. De overheid wordt in dit systeem, of ze wil of niet, steeds vaker onderdeel van het waardecreatieproces. In de beide scenario's komt dit tot uiting door de overheid meer samen met het bedrijfsleven strategieën te laten ontwikkelen en bewuster om te gaan van de belangen van afzonderlijke bedrijven.

In het scenario Geketend is deze ontwikkeling veel minder ver doorgetrokken. De rol van de overheid is veel meer de rol zoals we die nu kennen. In Ontkoppeld is ook sprake van meer samenwerking tussen bedrijven, maar vooral op ad hoc basis: kortetermijnwinstdoelstellingen leiden tot 'vluchtige' samenwerkingsverbanden. De overheid speelt vrijwel geen rol. (tabel 1)

Tabel 1.

Wereldwijd	Geketend	Ontkoppeld	Getalenteerd
Rotterdamse bedrijven deel van mondiale netwerken	Rotterdamse bedrijven met buitenlandse moeders	Rotterdamse vestigingen vanwege afzetmarkt	Aansluiting internationale bedrijven op regionale netwerken
	Internationale waarde-ketens naar Rotterdamse bedrijven nog gericht op kernactiviteiten	Ad hoc samenwerking, maar vluchtig	Regionale waarde-constellaties

Beleidsfocus

In het verlengde van het begrip van bedrijfsstrategieën ligt de beleidsfocus van de overheid. Hierbij is een parallel te trekken met de discussie die loopt tussen aanhangers van Porter en aanhangers van Hamel en Prahalad ³. Porter gaat uit van de huidige structuur van een branche, waarbinnen de concurrentiepositie van een onderneming geoptimaliseerd moet worden ('fit'). Hamel en Prahalad gaan vooral uit van de mogelijkheid om vanuit het bestaande naar nieuwe markten te zoeken ('stretch') en het veranderen van de regels, zie de huidige kreet bij Philips).

In het scenario Geketend volgt de overheid de lijn van Porter. Dit betekent vooral aandacht voor hardware: fysieke infrastructuur, ruimte enz. In de andere scenario's zijn Hamel en Prahalad de inspiratiebron. In Wereldwijd zet de overheid meer in op 'org-ware': kennis, kunde en netwerken. In Ontkoppeld is de scheiding tussen formele en informele economie losgelaten, waardoor in figuurlijke zin nieuwe ruimte ontstaat. In Getalenteerd tenslotte wordt de mens als 'grondstof' gezien: beleid gericht op 'software'. ([tabel 2](#))

Tabel 2.

Wereldwijd	Geketend	Ontkoppeld	Getalenteerd
'Orgware' dominant kennis, kunde en netwerken	'hardware' dominant: ruimte en infrastructuur	'No-ware': loslaten scheiding formeel-informeel	'software' dominant: mens als grondstof

1 P. Schwartz, *The art of the long view*, Doubleday Currency, New York, 1991; K van der Heyden, *Scenario's, the art of strategic conversation*, John Wiley, New York, 1996.

2 R. Normann en R. Ramirez, *Designing interactive strategy, from value chain to value constellation*, New York, John Wiley en Sons, 1994.

3 M.E. Porter, *The competitive advantage of nations*, Worcester, Billing en Sons Ltd., 1990; G. Hamel en C.K. Prahalad, *Competing for the future*, Harvard Business Press, 1994.