

Ruimtelijke economie in Vlaanderen

Een toelichting bij het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie¹

Wim Vanhaverbeke

Technische Universiteit Eindhoven

Peter Cabus

Katholieke Universiteit Leuven

Georges Allaert

Rijksuniversiteit Gent

Inleiding

Ruimtelijke ordening en economie hebben in het verleden altijd wat op gespannen voet geleefd in Vlaanderen. Decennia lang heeft de economische ontwikkeling zich kunnen doorzetten met weinig oog voor zuinig ruimtegebruik en kwalitatieve inrichting van de ruimte.

De gewestplannen poogden voor het eerst voor heel België orde op zaken te stellen maar ze leverden niet het resultaat op waar hedendaagse ruimtelijke planners zich mee tevreden kunnen stellen.

Met de komst van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is de zorg om de ruimte 'in orde' te krijgen op het voorplan gekomen. Tewerkstelling, economische dynamiek en maatschappelijke welvaart zijn evenwel evenzeer belangrijke maatschappelijke doelstellingen. Om de juiste ruimtelijke keuzen te kunnen maken is daarom een goede onderbouwing van de ruimtevraag ook vanuit het economisch beleidsveld noodzakelijk.

Het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE) werd in oktober 2000 opgestart op vraag van minister van economie, ruimtelijke ordening en media Dirk Van Mechelen. Toegegeven, de naamgeving is misschien niet direct een illustratie van helder taalgebruik. Wat is 'ruimtelijke economie'? Wat houdt een 'strategisch plan' in? Waarom wordt het opgemaakt? En waarom nu?

We proberen hierna één en ander te verduidelijken.

Ruimtelijke economie

Voor velen is ruimtelijke economie een nieuw begrip. Lambooy drukt het heel eenvoudig uit: "De ruimtelijke economie bestudeert de wederzijdse relaties tussen ruimte en economie."² Bij ruimtelijke economie gaat het wel degelijk om een deeldiscipline zowel van de economische

wetenschap als van de geografie. De ruimtelijk omgeving wordt hierbij vanuit een andere invalshoek bekeken dan bij de ruimtelijke ordening, waar men vooral zorg koestert om de ruimte 'in orde' te krijgen of te houden.

Ruimtelijke economie start in eerste instantie vanuit de lokalisatie van economische activiteiten en de weerslag ervan op het ruimtegebruik. Voorbeelden zijn:

- inname van ruimte door bedrijven;
- ruimtelijke verschillen in economische activiteiten;
- pendel en vervoersstromen;
- ruimtelijke organisatie van de bedrijven, met bv. het ontstaan van toeleveringsnetwerk rond grote bedrijven;
- lokalisatiestrategieën van ondernemingen (bv. de lokalisatie van Toyota in Valenciennes);
- enz...

Tegenover deze vraagzijde naar ruimtegebruik vanuit het bedrijfsleven staat de aanbodzijde. Het economisch beleid en ruimtelijk ordeningsbeleid spelen hierbij een uiterst belangrijke rol. Sterk vereenvoudigd kan men stellen dat de overheid vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief ruimte voor economische activiteiten moet creëren en inrichten zodat het aanbod optimaal inspeelt op de veranderende eisen van de bedrijfswereld. Daarbij moet natuurlijk een afweging gemaakt worden met andere functies zoals wonen, natuur, landbouw, recreatie, enz... Voorbeelden zijn:

- aanbod en inrichting van bedrijventerreinen;
- functionaliteit en bereikbaarheid van havens en luchthavens;
- bereikbaarheid met verschillende transportmodi;
- ontwikkelen van een beleid voor stedelijke en landelijke gebieden;
- het ontwikkelen van een ruimtelijke economische hoofdstructuur;
- bedrijfsvriendelijke en rechtszekere oplossingen voor zonevreedende bedrijven;
- enz...

Het belang van ruimtelijke economie

Ruimtelijke economie heeft tot op heden niet kunnen rekenen op veel belangstelling in Vlaanderen. Dit was zowel het geval in wetenschappelijke kringen als in beleidsmiddens. Nochtans worden het ruimtelijk-economisch en subregionaal economisch denken en handelen alsmaar belangrijker om een aantal redenen. Enerzijds is de economie zelf heel snel aan het veranderen en bedrijven stellen andere en hardere eisen aan het vestigingsklimaat. Anderzijds wijzigt ook de beleidscontext.

De wereldeconomie is volop in beweging. De internationalisering van de economie, de groeiende impact van nieuwe (ICT-)technologieën, de doorbraak van de kenniseconomie, de opkomst van nieuwe 'business models' en de geografische ontrafeling van verschillende waarde-activiteiten zijn maar enkele voorbeelden van economische trends die het economisch gezicht van het begin van de 21ste eeuw zullen bepalen. West-Europa vormt een belangrijk 'onderdeel' in het raderwerk van de

snelveranderende wereldeconomie. Om werk en welvaart te creëren uit deze veranderende economische omgeving zal Vlaanderen als kleine geo-economische entiteit doelmatig moeten omgaan met de opportuniteiten en bedreigingen die deze veranderingen met zich meebrengen.

Het zou verkeerd zijn alleen economische trends te belichten. Even belangrijk zijn andere maatschappelijke veranderingen zoals de toenemende nood aan mobiliteit, de zorg voor de vitaliteit van de steden, de aandacht voor groen en ruimtelijke kwaliteit, enz... Deze trends zijn ook voor de economische ontwikkeling van groot belang. Enerzijds dient men er rekening mee te houden als mogelijke 'grenzen' voor economische groei. Anderzijds komen bereikbaarheid, mobiliteit en de kwaliteit van de leef- en woonomgeving steeds vaker als kritische vestigingsfactor op de voorgrond. Vlaanderen beschikt over een aantal goede economische troeven binnen deze veranderende context maar deze worden niet automatisch gerealiseerd: ze vragen om een doelmatige economische strategie en volgehouden investeringen.

Ook het economisch beleid heeft fundamentele wijzigingen ondergaan. Sinds de invoering van de Europese Monetaire Unie wordt het monetair beleid op Europees vlak gevoerd. De vrijheidsgraden voor het fiscaal beleid zijn hiermee ook fel afgenomen. Daarnaast zijn heel wat bedrijven overgeschakeld van een nationale naar een Europese bedrijfsstrategie naar aanleiding van de voltooiing van de Europese binnenmarkt sinds 1993. Hierdoor is de concurrentie tussen de verschillende regio's in West-Europa verscherpt. Regionale overheden dienen daarom steeds méér aandacht te besteden aan de verbetering van het lokale vestigingsklimaat en omdat andere regio's daar ook werk van maken is dit een continue opgave. De nadruk is steeds meer komen te liggen op **immobiele productiefactoren** zoals arbeid, kenniscentra en onderwijsinstellingen, mainports en belangrijke netwerkinfrastructuren en kwalitatieve omgevingsfactoren.

In het verleden werd (naar aanleiding van Europese subsidies) vooral aandacht besteed aan **verschillen in regionaal-economische ontwikkelingen** met de bedoeling om de economische groei in achtergebleven gebieden te stimuleren. Door de veranderde economische context en de groeiende beleidsconcurrentie tussen de regio's is de aandacht in het Nederlands beleid bijvoorbeeld komen te liggen op de **ruimtelijk-economische samenhang** van subregio's en hun **economisch potentieel** ongeacht of het nu gaat om economische kerngebieden of niet. Deze nieuwe insteek vraagt om een verbreding van het economisch beleid met aandacht voor onder meer infrastructuur, bereikbaarheid, ontwikkeling van mainports en kwaliteit van werk- en leefomgeving. Het is niet langer een beleid dat zijn rechtvaardiging krijgt vanuit subsidiemechanismen, maar wel vanuit een strategische visie op het uitbouwen van een competitieve vestigings- en ondernemingsomgeving. De rol van de **ruimtelijke economie** wordt hierin alsmaar belangrijker.

Ruimtelijke economie in Vlaanderen?

Ruimtelijke economie is tot op heden stiefmoederlijk behandeld in Vlaanderen. In vergelijking met Nederland bijvoorbeeld is de wetenschappelijke aandacht ervoor minimaal en ook op beleidsvlak is de achterstand bescheiden groot. Deze achterstand is ten dele te verklaren door de wijze waarop het regionaal-economisch beleid in het verleden vorm gekregen heeft. Het economische ontwikkelingsbeleid is decentraal opgebouwd in Vlaanderen sinds de jaren '70. Op gewestelijk niveau is er weinig expertise op het vlak van het ruimtelijk-economisch beleid. Op provinciaal of subregionaal vlak is die expertise er wel (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen (GOM's), intercommunales, streekplatformen, ...) maar de coördinatie ontbrak om tot een ruimtelijk-economische beleidsvisie op Vlaams vlak te komen.

Tot het begin van de jaren '90 was een beleidsvisie op Vlaams vlak wenselijk maar het was geen absolute prioriteit. Sinds de voltooiing van de Europese eenheidsmarkt en de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsvisies op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening is het ontwikkelen van een ruimtelijk-economische beleidsvisie een absolute 'must'. Door de erkenning van deze situatie en de noodzaak om snel 'oplossingen' te formuleren voor een aantal knelpunten zoals zonevremde bedrijven en het tekort aan bedrijventerreinen, heeft minister Dirk Van Mechelen het startschot gegeven voor het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE). Het SPRE heeft officieel een viertal jaren om een wetenschappelijke basis te leggen voor een ruimtelijk-economische visie en strategie voor Vlaanderen. Op basis van een aantal deelrapporten van het SPRE moet het mogelijk zijn voor de bevoegde beleidsinstanties om de opgebouwde wetenschappelijke kennis te verzilveren in een 'Nota Ruimtelijk Economisch Beleid'³. Tegelijkertijd moet het SPRE de basis vormen voor de **competentieopbouw** op het terrein van de ruimtelijke economie, zodat de betrokken beleidsinstanties de beleidsvisie mee kunnen dragen en de vertaalslag kunnen maken naar concrete beleidsmaatregelen.

Concreet werkt het SPRE in werkgroepen rond concrete thema's zoals bedrijventerreinen, zonevremde bedrijven, ruimtelijk-economische hoofdstructuur, enz... Deze werkgroepen bestaan uit experts over het onderwerp in kwestie. Dat kunnen mensen zijn van de GOM's, intercommunales, AROHM⁴, Administratie Economie, werkgevers- en werknemersverenigingen, enz... In de mate dat het budget het toelaat doen we voor heel specifieke opdrachten een beroep op Belgische of buitenlandse studie bureaus. De werkgroepen worden gecoördineerd door één van de opdrachthouders en het concreet resultaat ervan zijn de deelrapporten. De opdrachthouders zijn finaal verantwoordelijk voor deze publicaties die gratis verspreid worden via de website. De deelrapporten bevatten naast de analyses een waaier van beleidssuggesties. Deze dienen dan eerst besproken te worden tussen de verschillende bevoegde beleidsinstanties vooraleer die door het Kabinet Van Mechelen in concrete beleidsacties en -instrumenten vertaald worden.



Jean Godecharie, Brugge

■ Mutoh Europe, Oostende

Naast de werkgroepen is er een stuurgroep die op voorstel van de opdrachtgevers de strategische lijnen van het SPRE uitzet. Verder kunnen onderwerpen voor deelprojecten aangebracht worden door de stuurgroep en worden de rapporten en de werking van het SPRE er geëvalueerd. Tenslotte is er een kleine kerngroep die ingaat op het praktische verloop van het SPRE en op eventuele managementproblemen.

Finaal moet het SPRE er na vier jaar in slagen om een wetenschappelijke basis te leggen voor een ruimtelijk economisch beleid in Vlaanderen. Dit komt onder andere neer op een analyse van de **economische structuur en dynamiek** in Vlaanderen waarbij de inzichten uit de verschillende deelrapporten geïntegreerd worden.

Voor deze analyse wordt vertrokken van de (internationale) **economische trends**. Daarnaast wordt een gedetailleerd beeld gegeven van de bestaande **ruimtelijk-economische structuur** in Vlaanderen, gesitueerd in een ruimere geo-economische context. Bedrijven houden bij hun strategische beslissingen rekening met deze trends en met de bestaande ruimtelijk-economische structuur. Bedrijven evalueren op regelmatige basis de attractiviteit van regio's voor hun activiteiten en stellen hierbij de vraag in welke mate de karakteristieken van de regio/vestigingsplaats beantwoorden aan hun eisen. Door deze beslissingen genereren bedrijven een **ruimtelijk-economische dyna-**

miek. Op haar beurt beïnvloedt de ruimtelijk-economische dynamiek van een regio het gedrag van bedrijven. Door nieuwe infrastructuren, betere bereikbaarheid, de aanwezigheid van andere bedrijven (toeleveranciers, concurrenten,...), kennispotentieel,...

Het beleid kan de attractiviteit van een regio verbeteren/ behouden door te investeren in factoren die het bedrijfsleven cruciaal vindt: zoals het aanbod van kwalitatief geschoolde werknemers, het aanbod van 'ruimte voor werk' en de kwalitatieve uitbouw, investeringen in 'poorten' en netwerkinfrastructuur, ... Het (ruimtelijk-economisch) beleid speelt via het investeren in omgevingsfactoren een belangrijke rol in de economische ontwikkeling van Vlaanderen. Dit beleid dient – net zoals de bedrijven – te vertrekken van een gedegen analyse van de economische ontwikkelingen en van de ruimtelijk-economische structuur en dynamiek. Hieruit kan een wetenschappelijk onderbouwde beleidsvisie afgeleid worden.

Tussen deze ruimtelijk-economische beleidsvisie en het eigenlijk ruimtelijk-economisch beleid gaapt een niet te onderschatten kloof. De overgang van beleidsvisie naar beleidsmaatregelen moet zorgvuldig gemanaged worden om tot een efficiënt beleid te komen. Niet de beleidsvisie zelf maar de concrete beleidsmaatregelen en –actiepunten hebben een positieve impact op de ruimtelijk-economische dynamiek.

Snelheid en diepgang: een paradox... en een oplossing

Het SPRE wordt omwille van de dringendheid van een aantal beleidsvragen voor een soort paradoxale situatie gezet; dringende beleidsvragen vragen **nu** om een oplossing maar er kunnen pas binnen enkele jaren gefundeerde antwoorden geformuleerd worden na een analyse van de **economische structuur en dynamiek** in Vlaanderen.

Die paradox hebben we grotendeels kunnen oplossen door te werken met een gefaseerde aanpak. In een eerste fase wordt een eerste, partieel antwoord geformuleerd op een aantal dringende beleidsvraagstukken - het gaat om de problematiek van de zonevreemde bedrijven, de bedrijventerreinen en de 'ruimtelijk-economische hoofdstructuur' (zie tabel 1), door uit te gaan van bestaande databanken en door zo veel mogelijk van het bestaande beleidskader te vertrekken (onder meer het RSV). Dit laat toe om snel een aantal beleidsuggesties te formuleren zonder het bestaande beleid fundamenteel in vraag te stellen. Deze beleidsuggesties dienen als materiaal om de geplande herziening van het RSV in 2002 vanuit economische hoek te onderbouwen.

Alhoewel deze beleidsvraagstukken zeker een antwoord behoeven op korte termijn, gaan ze slechts ten dele in op de belangrijkste doelstelling van het SPRE, namelijk een inzicht opbouwen over de ruimtelijk-economische structuur en dynamiek in Vlaanderen. In een tweede fase worden daarom de belangrijke, ontbrekende analyses uitgewerkt en wordt de basis voor de ruimtelijk-economische structuur en dynamiek gelegd. Op basis daarvan kan men dan een volledig antwoord op de beleidsvragen formuleren. De fundamentele analyse zal ook toelaten om de verschillende basisprincipes van het RSV vanuit economische hoek te onderbouwen of te bekritisieren.

■ Metafox, Ardoois



Jean Codecharle, Brugge

Tabel 1

Drie urgentieprojecten in 2001

Bedrijventerreinen:

Tekort aan bouwrijpe bedrijventerreinen en stand van zaken met betrekking tot de taakstellingen per provincie. Formuleren van beleidssuggesties om eventuele tekorten en achterstand in te halen.

Zonevreemde bedrijven:

Een inventarisatie van de zonevreemde economie plus suggesties om sociaal-economische criteria in te passen in het afwegingsproces.

Ruimtelijk economische hoofdstructuur (REH):

Het opstellen van een objectieve REH voor Vlaanderen. Vanuit de resultaten aangeven welke zones in aanmerking komen voor prioritair economische ontwikkeling, aangeven hoe men kan omgaan met de stedelijke dynamiek in die zones, hoe de samenhang tussen de REH en de andere gebieden ingevuld kan worden, ...

De gefaseerde aanpak kan geïllustreerd worden aan de hand van het bedrijventerreinenproject. Tijdens het eerste werkingsjaar wordt ingegaan op thema's die een acuut probleem vormen. Het gaat om het tekort aan bouwrijpe bedrijventerreinen in grote delen van Vlaanderen en een evaluatie van de taakstellingen die door het RSV voorgeschreven werden. Deze projecten schrijven zich zoveel mogelijk in in het framework dat door het RSV naar voren werd gebracht. Ondertussen wordt gewerkt aan meer fundamentele projecten, zoals onder andere de opmaak van een nieuwe behoefteanalyse waardoor de dynamiek van regio's mee in rekening wordt gebracht, taakstellingen herzien kunnen worden, de differentiatie van bedrijventerreinen een objectieerbare basis krijgt, ... Tenslotte komt het erop aan om de bedrijventerreinenthematiek helemaal in te passen in een breder locatiebeleid en ze te situeren als een element van de ruimtelijk-economische dynamiek. Kwalitatieve aspecten zoals de differentiatie van bedrijventerreinen, imagovorming en het terreinmanagement worden dan even belangrijk als de kwantitatieve doelstellingen.

De groeipijnen van het SPRE

Zoals vele jonge bedrijven bevindt ook het SPRE zich voor het ogenblik in een kritische fase. Na de inlooperperiode en de publicatie van het eerste deelrapport over het tekort aan bouwrijpe bedrijventerreinen (zie website SPRE) zijn de verwachtingen ten opzichte van het SPRE hooggespannen. De wijze waarop het SPRE nu functioneert en de budgettaire armslag die het heeft zijn niet langer aangepast om die verwachtingen, die de oorspronkelijke ambities ver overtreffen, waar te maken. Het SPRE heeft zonder twijfel last van groeipijnen.

Men zal daarom in de eerste maanden moeten nagaan hoe het SPRE kan herstructureerd worden.

Er zijn hierbij verschillende elementen die een cruciale rol gaan spelen:

- De opdrachthouders zullen méér tijd moeten vrijmaken om het SPRE te trekken.
- Het budget zou moeten opgetrokken worden om méér deelprojecten te kunnen uitbesteden en sommige in versneld tempo te laten realiseren.
- De slagkracht van het SPRE hangt af van de mate waarin de resultaten van de studies en de competentieopbouw getransfereerd worden naar de Administratie Economie en gebruikt worden om een slagvaardig ruimtelijk-economisch beleid uit te bouwen. De wijze waarop deze 'transfer' kan gebeuren moet nog volledig uitgewerkt worden. Omdat kennistransfer en competentieopbouw geleidelijk gebeuren zou het wenselijk zijn om geïnteresseerde ambtenaren en een aantal jonge mensen op te nemen in de werking van het SPRE.
- De korte-termijn projecten van het SPRE zullen een reeks van beleidsrelevante resultaten opleveren voor de herziening van het RSV in 2002. De beleidsimpact van deze studies hangt evenwel af van de snelheid waarmee de 'Herziening van het RSV' georganiseerd wordt en de wijze waarop men een werkrelatie met het SPRE opbouwt.

kan er een inhaalbeweging op gang komen. Met een goed onderbouwde beleidsvisie zal de sector economie in Vlaanderen in staat zijn om op een gestructureerde wijze te werken aan de attractiviteit van Vlaanderen als economische regio. Daarenboven zal het eindelijk mogelijk worden om met een strategisch plan in te haken op beleidsplannen van andere sectoren zoals Ruimtelijke Ordening (RSV) en Milieu (Minaplan, Groene Hoofdstructuur).

Maar zover zijn we nog niet. Tijdens het eerste jaar zullen de inspanningen binnen het SPRE bijna volledig gaan naar drie urgentieprojecten. Deze moeten beleidssuggesties bieden voor dringende beleidsvragen op het vlak van bedrijventerreinen, zonevreemde bedrijven en de ruimtelijk-economische hoofdstructuur.

Tijdens het eerste halfjaar van zijn bestaan heeft het SPRE heel wat verwachtingen gecreëerd in de bedrijfs wereld en bij beleidsmakers. Dit onverwachte succes houdt in dat het oorspronkelijk opzet van het SPRE uitgebreid moet worden⁵.

1 De auteurs Wim Vanhaverbeke, Peter Cabus en Georges Allaert zijn opdrachthouders van het SPRE.

2 Lambooy, J. (1977), *Economie en Ruimte*, Van Gorcum, Assen / Amsterdam, tweede herziene druk.

3 Zoals bijvoorbeeld: Ministerie van Economische Zaken (1999); *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid: Dynamiek in netwerken*, Den Haag, 220 p.

4 Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen.

5 Voor meer informatie over het SPRE zie: www.vlaanderen.belruimte-vooreconomie.

Besluit

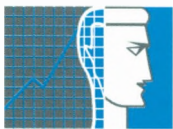
Het ruimtelijk-economisch beleid staat in Vlaanderen nog in zijn kinderschoenen. Met het opstarten van het SPRE

CARL ADAMS NV

ERKEND SELECTIEBUREAU • SELECTIE, TRAINING EN ADVIES
VG. WS. 032

PERSONEELSRECRUTERING
ORGANISATIE & MANAGEMENT ADVIES

ARDOOISESTEENWEG 25, 8800 ROESELARE
TELEFOON: (051) 24 16 56 / 24 19 98 • FAX (051) 24 02 06



VORMINGSINSTITUUT VOOR KMO WEST-VLAANDEREN

Het Vormingsinstituut voor KMO organiseert management-, informatica-, taal- en technische opleidingen uniek voor de medewerkers van uw ondernemingen.



Erkend VIZO-centrum

Onze troeven:

- kleine groepen
- efficiënt
- resultaatgericht
- programma's aangepast aan uw vragen en noden
- zeer flexibel in organisatie

Informatie:

management:
Stichting Bedrijfsmanagement, (050) 40 30 90

informatica:
Vormingsinstituut Informatics, (051) 25 22 35

taal:
Vormingsinstituut Kortrijk, (056) 26 02 00

technische opleidingen:

Vormingsinstituut Brugge, (050) 40 30 60
Vormingsinstituut Ieper, (057) 20 12 27
Vormingsinstituut Kortrijk, (056) 26 02 00
Vormingsinstituut Oostende, (059) 70 67 37
Vormingsinstituut Roeselare, (051) 21 05 76
Vormingsinstituut Veurne, (058) 31 18 90