

## AUTEURS

- × Valeria Fedeli, Ilaria Mariotti, Dante Di Matteo, Federica Rossi, Rahma Dridi, Alessandro Balducci - Politecnico di Milano (Italy), Leadpartner
- × Matthias Firgo, Fabian Gabelberger, Peter Huber, Anja Kukuvec, Peter Mayerhofer, Maria Riegler - WIFO – Austrian Institute for Economic Research (Austria)
- × Ivan Tosics, Éva Ger házi, Eszter Somogyi, MRI – Metropolitan Research Institute (Hungary)
- × Adrian Vickery Hill, LATITUDE – Platform for urban research and design (Belgium)

## AANLEIDING

Waar Europa op het einde van de 19de eeuw en in de eerste helft van de 20ste eeuw een sterke speler was op vlak van het produceren van materiële goederen, neemt dit aandeel in de Europese economie sinds de jaren 1970 af. Aan het eind van de 20ste eeuw bleef dit deïndustrialisatieproces doorgaan, voornamelijk in stedelijke regio's, die daarentegen wel een groeiende economie kenden. Maar meer recentelijk wordt een dynamische industriële sector, met name de maakindustrie, echter opnieuw gezien als een krachtige stimulans voor innovatie en groei, zowel voor landen en regio's als voor steden. Dit belang wordt onder meer ook benadrukt door de Europese Commissie, die het als een strategie ziet om enerzijds de huidige maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en anderzijds de dubbele transitie naar een klimaat neutrale en digitale maatschappij te bevorderen. Hierbij wordt de link tussen industrie (voornamelijk de hightechsector) en de dienstensector belangrijker en groeit het aandeel in de creatieve en kennisintensieve productie.

## DOELSTELLING

Vanuit deze achtergrond wil deze studie meer inzichten verschaffen in de recente tendensen omtrent terugkerende industriële activiteiten in grootstedelijke regio's en welk van de nieuwe industriële sectoren<sup>1</sup> het meest worden beïnvloed. Stedelijke functies zoals industrie en diensten, maar ook transport, logistiek, etc. en de invloed die ze uitoefenen reiken verder dan de administratieve grenzen van een stad; ze hebben een grotere reikwijdte. Daarom worden in deze studie industriële activiteit bestudeerd op schaal van de grootstedelijke regio. Echter doordat data niet in elk land altijd even beschikbaar is voor elke regio, wordt in deze studie besloten om de grootstedelijke regio te benaderen op twee verschillende wijzen, afhankelijk van de twee verschillende onderzoeksvragen en dus de benodigde data. Het eerste betreft de vergelijkende analyse van algemene lange termijn ontwikkelingen in productie, waarbij er een stand van zaken in de kennis over en nood aan industrie in de grootstedelijke regio wordt weergegeven. Deze worden uitgevoerd op NUTS-3 niveau (arrondissementen), wat overeenkomt

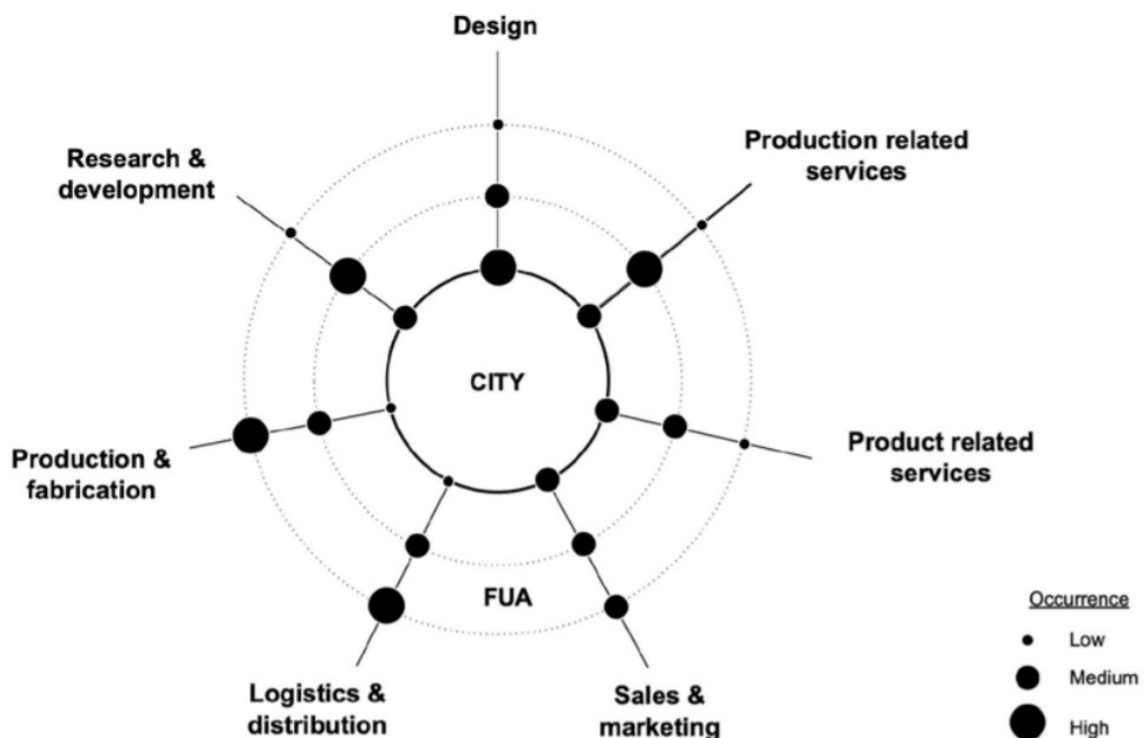
1 Om de productieactiviteiten in Europese data op “agglomeratiegebied” niveau af te bakenen wordt in deze studie gefocust op volgende sectoren (en NACE-categorieën): de transport en logistieke sector (NACE H), de groothandel en opslag sector (NACE 46 + 45), competitieve productie (NACE C), productie voor lokale afzet markten (NACE C), de materialen sector (inclusief bouwsector) (NACE F), en algemene werkplaatsen en reparatiesector (NACE 95).

met de “metropolitane regio”, oftewel het “functioneel stedelijk gebied”. In België zijn dit Brussel (het gewest, het arrondissement Halle-Vilvoorde, het arrondissement Nijvel en het arrondissement Aalst), Gent (het arrondissement Gent en Eeklo), Antwerpen (het arrondissement Antwerpen) en Luik (het arrondissement Luik). Als tweede doel van de studie is er de gedetailleerde industrie specifieke analyse van alle productieactiviteiten, dewelke op NUTS-2 niveau (provincies) wordt berekend en wat overeenkomt met het “agglomeratiegebied”. In België is dit Brussel (het gewest en de provincies Waals en Vlaams Brabant). Daarbij tracht de studie enkele scenario’s op te stellen over mogelijke toekomstige beleidsbenadering ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van productiesectoren in grootstedelijke regio’s. Hiervoor kijkt het naar zeven metropolitane studiegebieden (Berlijn, Oslo, Riga, Stuttgart, Turijn, Wenen en Warsaw). Workshops werden georganiseerd waarbij deze steden nagingen hoe hun planningsbeleid en stedelijke regelgeving pasten in de vier scenario’s. Daarnaast stelt het project ook een [Atlas for Inspirational Cases](#) op, waarin verschillende specifieke Europese casussen en voorbeelden op zowel macro-, meso- als microniveau worden toegelicht.

## CENTRALE FIGUUR

Op basis van een literatuurstudie werd onderstaand schema samengesteld (figuur 1). Deze toont zeven stappen in een productieproces en de waarschijnlijke locatie binnen de metropolitane regio. De figuur toont dat sommige sectoren meer geneigd zijn zich te situeren in de stedelijke kern en anderen meer in de rand. Design bijvoorbeeld en in bepaalde mate onderzoek, ontwikkeling en productie gerelateerde diensten situeren zich in de kern. Andere sectoren, zoals logistiek, distributie, en die industriële productiesector (de maakindustrie) zijn meer geneigd plaats te vinden in de rand aangezien ze daar gemakkelijkere toegang hebben tot infrastructuur en toegangsroutes. Daarnaast is het land hier vaak goedkoper en is er minder kans op conflicten met andere vormen van landgebruik (bijvoorbeeld overlast bij woonwijken).

Figuur 1: Zeven stappen in een productieproces en de waarschijnlijkheid van hun voorkomen binnen de metropolitane regio.



Source: Based on Bryson 2009, interpretation ESPON MISTA (2020).

## CONCLUSIES

De studie stelt dat de maakindustrie belangrijk is voor de economische ontwikkeling van stedelijke regio's. Voornamelijk door zijn stimulerende rol in onderzoek en innovatie en de capaciteit die het meebrengt om productiviteit, en dus ook inkomsten, te verhogen en handel tot stand te brengen. Meer dan de helft van de werknemers in de industriële sector in Europa werkt in grootstedelijke regio's, en bijna twee derde van de industriële productie van de EU wordt gegenereerd in deze regio's. Ondanks dit belangrijk aandeel is sinds 1995 de totale tewerkstelling in de industriële sector gedaald, maar steeg daarentegen de bruto toegevoegde waarde. Dit valt eerder te verklaren door een toename binnen de werkproductiviteit (industriële opschaling).

Er vindt een herstructurering van de economie plaats binnen steden dat zich uit in een dalende tewerkstelling in de productiesector. Deze herstructurering heeft verschillende ruimtelijke en structurele uitwerkingen. Grootstedelijke regio's waar de groeidruk lager is en waar er meer brownfields beschikbaar zijn, hebben de uitdaging de lokale industrie competitiever te maken (bv. Turijn en Riga). In grootstedelijke regio's waar de groeidruk hoog is en er weinig beschikbare terreinen zijn (bv. Oslo, Berlijn en Wenen), neigt industriële activiteit uit de kernen te verdwijnen naar de randen, resulterend in een tekort aan afgeleide activiteiten in bijvoorbeeld de dienstensector (zoals schoonmaak en logistiek) en dus ook jobs voor laagopgeleiden. De geografische evolutie (ruimtelijke situering) van de industrialisatie uit zich enerzijds in de verschuiving van industriële- en productieactiviteit van de centra naar de stedelijke rand en anderzijds in de specialisatie en concentratie van kennisintensieve diensten in de centra. Desalniettemin blijven stedelijke kernen centrale locaties voor moderne industriële activiteit, aangezien deze twee vormen van activiteit (industrie en diensten) ook afzetmarkten zijn van elkaar. Een andere ontwikkeling die plaatsvindt en die een rol speelt in de stijgende vraag naar moderne industriële activiteit in de stadskernen is de groeiende interesse in en de vraag naar meer lokale productie en vormen van circulaire economie.

De studie voorspelt dat de volgende sectoren in de toekomst een groei zullen kennen in metropolitane regio's:

- × Nutsbedrijven en de logistieke sector, waarvan de ontwikkeling sterk afhankelijk is van een stijgende stedelijke bevolking en de diensten die deze vraagt;
- × Hightech en andere hooggekwalificeerde productiesectoren, die gedreven worden door locatievoordelen van steden (de aanwezigheid van universiteiten, internationale gemeenschappen, kennisclustering, etc.);
- × Consumentgerichte sectoren met een hoge mate van productiedifferentiatie, die ook profiteren van de stedelijke bevolkingsgroei en de gediversifieerde vraag die zij met zich meebrengen – onder meer ook gericht op meer lokale productie.

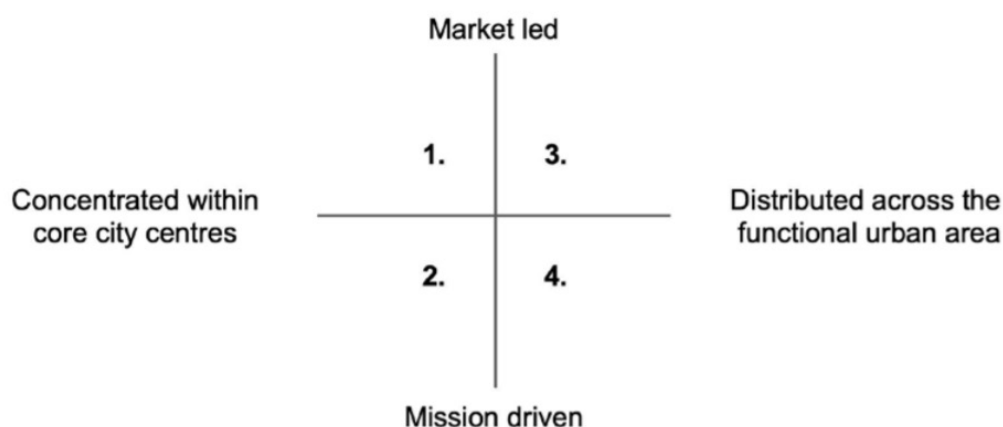
Om dialoog te structureren met steden, samenwerkingsverbanden op te starten en zo steden verder te stimuleren in hun beleid omtrent de ontwikkeling van industriële sectoren werden vier scenario's opgesteld. Deze werden bepaald naargelang beleid plaatsvindt op stedelijk of grootstedelijk niveau en in welke mate de publieke sector zich mengt in de ontwikkeling van productieactiviteiten (figuur 2). Ze representeren vier verschillende richtingen in aanpak waarbij er telkens ook enkele uitdagingen worden geïdentificeerd:

- × Scenario 1: ruimte creëren voor productieactiviteit in beschermde zones in stedelijke centra, gebaseerd op de marktvraag. De uitdagingen hierbij zijn ervoor zorgen dat ruimte wel effectief gebruikt wordt voor productie, dat ruimtelijke verdichting ook houdbaar is voor productieactiviteiten en dat zones met gemengd gebruik werkbaar blijven.
- × Scenario 2: het actief in stand houden van en voorzien in fundamentele productieactiviteiten en diensten waar de stad afhankelijk van is om stedelijke veerkracht te verhogen (voedselproductie, afvalbeheer, bouw, kennisproductie, etc.). Uitdagingen liggen in het vinden van de meest schikbare activiteiten die ook beantwoorden aan lokale noden, het beschermen van locaties en het screenen van bedrijven hiervoor. Daarnaast is er vaak niet voldoende kritische massa

aan productie om rendabel te zijn en kunnen er conflicten ontstaan met betrekking tot steunmaatregelen.

- × Scenario 3: het voorzien van een ruim aanbod aan land en terrein voor productieactiviteit in de grootstedelijke regio, waarbij de meest geschikte activiteit een plaats zal vinden volgens het functioneren van de markt. Echter bestaat er het risico dat een gebrekkige coördinatie en een fragmentarisch optreden de vorming van een sterk netwerk bemoeilijkt.
- × Scenario 4: het actief ontwikkelen van een geïntegreerde productieregio, samengaand met mechanismes die verzekeren dat de grootstedelijke regio voordeel haalt uit zijn hulpbronnen en ander kapitaal en tegelijkertijd winsten eerlijk verdelen over heel de regio. Dit is echter een kostbare en tijdrovende aanpak eer dat resultaten duidelijk zichtbaar zijn. Als er een gebrek aan vertrouwen of buy-in is, heeft het misschien geen enorme (direct zichtbare) voordelen in vergelijking met een klassieke marktgerichte ontwikkeling.

Figuur 2: de twee assen die de vier scenario's bepalen



Source: ESPON MISTA (2020).

Uit de stakeholderanalyse kan over het algemeen vastgesteld worden dat de schaal van bestuur zich meer gaat richten op de metropolitane regio in plaats van op de kernstad en dat steden meer actiegericht gaan werken omtrent de organisatie van productieactiviteiten en dat dit dus minder aan de markt wil overgelaten worden. Dit wordt gelinkt aan een *Atlas of Inspirational Cases* waarin er verscheidene casussen werden bekeken op drie schalen: macro- (visies en strategische kaders), meso- (plannen en beleidsmaatregelen; instrumenten en programma's) en microniveau (projecten). Deze bevat 26 Europese casussen (waarvan vijf Belgische) die als inspiratie kunnen dienen om stadsontwikkeling en de ontwikkeling van industriële of productieactiviteiten op een duurzame wijze op elkaar af te stellen binnen de metropolitane regio (tabel 1). Hiervan zijn er vijf Belgische casussen: Het Gewestelijk Programma voor Circulaire Economie in Brussel (BeCircular), de Bouwmeester Maître Architecte, Citydev.brussels, Abattoir Brussel en Lageweg Antwerpen.

Tabel 1: cases uit de *Atlas of Inspiration Cases*

Visions and strategic frameworks	Plans and policies
2.1 Berlin Urban Development Plan (UDP) Economy 2030	3.1 London Industrial Intensification Study
2.2. Brussels Circular Economy Plan	3.2 Planned Manufacturing Districts (Chicago, USA)
2.3 Greater Manchester Local Industrial Strategy	3.3 Salzburg: data collection
2.4 Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) – Stuttgart region economic corporation	3.4 Strijp-S, Eindhoven
	3.5 The strategic plan of Hovinbyen (Oslo)
	3.6 Vienna Business Districts
Tools and programs	Projects
4.1 APEA - Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (Eco-Industrial Parks), Italy	5.1 Brussels' Abbatoir
4.2 Berlin Initiative for New Municipal Craft and Trade Centers	5.2 EETGS & Guardians of the Arch
4.3 Bouwmeester Maitre Architecte	5.3 Hotels industriel, Paris
4.4 Citydev.brussels	5.4 Ile de Nantes, France
4.5 Fiscal compensation at Metropolitan Level, Bologna	5.5 I3P business incubator (PoliTo), Turin
4.6 Małopolska Regional Development Agency	5.6 Lageweg, Antwerp
4.7 Strategic Dialog on the Automotive Industry (SDA, Germany)	5.7 Lavazza Headquarters, Turin
4.8 Vienna Adult training and Labour market policy agency - waff	5.8 RDM, Rotterdam

Source: ESPON MISTA (2020).

## BELEIDSAANBEVELINGEN

Gebaseerd op literatuuronderzoek, de analyse van de zeven casestudies en de casussen uit de *Atlas of Inspirational Cases* werden er enkele beleidsaanbevelingen opgesteld. De beleidsaanbevelingen worden opgedeeld in vier groepen: het inzetten op kennisproductie, een meer verfijnde ruimtelijke prognose, het promoten van grootstedelijk leiderschap en betere samenwerking tussen verscheidene actoren en over verschillende beleidsniveaus heen. De [volledige lijst met beleidsaanbevelingen](#) en voorbeelden kan op p. 45 van het rapport gevonden worden. Algemeen wordt er verder gesuggereerd:

- × Er is nood aan een beter zicht op de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten, hun onderlinge relatie en de impact die ze hebben op werkgelegenheid, transport en huisvesting.
- × Op basis van deze inzichten, zouden stedelijke overheden beter moeten voorzien in nieuwe soorten ruimtes voor productie, waarin gemengd gebruik mogelijk is.
- × Daarbij is het zaak dat zowel kernsteden als metropolitane gebieden nieuwe ruimtelijke condities scheppen voor een betere afstemming tussen industrie en de stad.
- × Hierbij formuleert men aanbevelingen op het niveau van de kernstad en grootstedelijk niveau (p. 47 van het rapport).
- × Overheden kunnen voorwaarden en regelgevingen inzetten die interne concurrentie tegengaan. De versnippering van bestuur, belastingheffing en ruimtelijke ordening in grootstedelijke gebieden kan leiden tot onnodige concurrentie, hoge kosten van vervoer en logistiek en tot een slechte link tussen onderzoek en productie.

- × Lokale stakeholders zouden moeten bij de planning en ontwikkeling worden betrokken om institutionele capaciteit op te bouwen. Dit kan gebeuren aan de hand van bijvoorbeeld gedeelde projecten, het creëren van gedeelde visies en het samenstellen van adviesraden (p. 56 van het rapport).
- × Andere zaken die worden aanbevolen zijn het linken van productieprocessen aan educatie, het promoten van innovatie, onderzoek en groene technologieën, het aanbieden van ruimtes voor experiment en try-outs en het opzetten van publieke-private partnerschappen (p. 53 van het rapport).