

# BONDGENOTEN OF CONCURRENTEN?

DE ECONOMIEËN VAN VLAANDEREN EN NEDERLAND

Jarenlang gold de economie in Nederland als een concurrent van die in Vlaanderen en omgekeerd. Zo stonden bijvoorbeeld Rotterdam en Antwerpen als kempfanen tegenover elkaar. Ook het gevecht over de IJzeren Rijn is exemplarisch. Sinds enige tijd dringt echter het besef door dat een aantal economische sectoren in de Lage Landen elkaar juist kunnen versterken en als bondgenoten kunnen optreden in een wereldwijde concurrentiestrijd. Dat leidde bijvoorbeeld tot de oprichting van het Holst Centre, een onderzoeksinstelling van het Vlaamse Interuniversitair Micro-Elektronica Centrum (IMEC) en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). Ook de sterk geïntegreerde chemische clusters van Antwerpen en Rotterdam onderzoeken of er een nauwere samenwerking mogelijk is. De drijfveer is hier ongetwijfeld de schaliegasrevolutie in de Verenigde Staten. En juist daar, in Houston, bezochten de Vlaamse en de Nederlandse ministers-presidenten Kris Peeters en Mark Rutte in juli 2013 de grootste petrochemische cluster ter wereld tijdens een gezamenlijke handelsmissie. Er zou nog een dergelijke missie volgen naar Zuid-Afrika.

In dit artikel bespreken we de economische samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland op grond van de recente ontwikkelingen in het (Europese) regionale economische beleid.

## VERANDERINGEN IN REGIONAAL BELEID

De Belgische en Nederlandse nationale economieën kenden vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw een periode van snelle industrialisatie met een sterke economische

**TIES VANTHILLO**

werd in 1984 geboren in Kapellen. Heeft een masterdiploma Europese en vergelijkende politiek (Universiteit Antwerpen) en behaalde de graad *master of science in urban management* (Erasmus Universiteit Rotterdam). Is sinds 2010 als onderzoeksmedewerker verbonden aan het Departement Transport en Ruimtelijke Economie van de Universiteit Antwerpen. Onderzoekt voornamelijk regionale innovatiestrategieën, regionaal-economische verandering, *multi-level governance* en haven-stadrelaties.  
Adres: ties.vanthillo@uantwerpen.be

**THIERRY VANELSLANDER**

werd in 1975 geboren in Roeselare. Promoveerde in 2005 als doctor in de toegepaste economische

wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Is onderzoeksprofessor bij het Departement Transport en Ruimtelijke Economie. Zijn onderzoek richt zich op bedrijfseconomie in de haven- en maritieme sector, en in het land- en luchtvervoer.

Adres: thierry.vanelslander@uantwerpen.be

**ANN VERHETSEL**

werd in 1960 geboren. Is professor in economische geografie en regionale economie en voorzitter van het departement Transport en Ruimtelijke Economie aan de Universiteit Antwerpen. Onderzoekt de interactie tussen geografie, economie en ruimtelijke planning.

Adres: ann.verhetsel@uantwerpen.be

groei en een lage werkloosheidsgraad. Toch liep de economische ontwikkeling van de regio's sterk uiteen. Sommige regio's in de Benelux werden getroffen door structurele werkloosheid en een lagere welvaarts-groei, veroorzaakt door (een combinatie van) factoren als een perifere locatie ten opzichte van het economische kerngebied (Groningen, de Westhoek); de sluiting van bedrijven in sectoren zoals de mijn-, staal- en scheepsbouw (Zuid-Limburg in Nederland, Limburg en Wallonië), of door een beperkte industrialisatie (de Kempen). Het regionale beleid in de jaren zestig, zeventig en tachtig richtte zich dan ook grotendeels op deze achtergestelde regio's.

“Door overheidsinterventie kan de economie gestimuleerd worden”, zo klonk het keynesiaanse beleidsmotto vanaf de jaren vijftig. De favoriete instrumenten van politici om de economische ontwikkeling van deze regio's te versnellen, waren investeringspremies en infrastructuurprogramma's. Die kregen vorm via projecten voor weg-, haven- of spoorinfrastructuur en grote bedrijventerreinen. Daarnaast werden geografisch afgebakende ontwikkelingszones gepland waar minder belastingen werden betaald (*zone franche*) of directe overheidssteun aan bedrijven kon worden gegeven. Op die manier probeerde men de locatiekeuze van buitenlandse ondernemingen te beïnvloeden en hen de weg te wijzen naar de ontwikkelingszones.

In 1951 trad in Nederland de wet over “ontwikkelingsgebieden” in werking. In eerste instantie werd een ontwikkelingsplan voor regio's in het noorden van het land opgemaakt, daarna volgden ook regio's in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland.

De doelstellingen van het regionale beleid waren eenvoudig: spreiding van werkgelegenheid en industrialisatie over het hele land. Maar daarnaast moest ook de migratie naar de Randstad worden teruggedrongen. De Nederlandse overheid trad tot in de jaren tachtig sterk sturend op bij de vestiging van industriële bedrijven door middel van subsidies, fiscale stimuli en investeringen in infrastructuur.

In het unitaire België traden pas in 1959 de “regionale expansiewetten” in werking. Dit was de eerste vorm van beleid die aandacht had voor de specifieke behoeften van bepaalde gebieden. Via ontwikkelingszones investeerde de overheid in het aantrekken van buitenlandse bedrijven door middel van subsidies en de verlaging van de fiscale druk. De investeringen van de Belgische overheid gingen tot eind jaren tachtig voornamelijk naar de vijf “nationale sectoren”: steenkool, scheepsbouw, textiel, staal en glas. Aanvankelijk spitste het regionale beleid zich dus toe op een ruimtelijk evenwichtige spreiding van economische activiteiten. De oliecrisis in 1973 beëindigde een periode van economische groei. Door een sterke stijging van de werkloosheid nam de druk op de overheidsuitgaven toe.

In de jaren zeventig werd de focus op achtergestelde regio's gaandeweg verlaten. Mede door de heroriëntering van het Europese Cohesiebeleid en het Mededingingsbeleid halfweg de jaren tachtig werden regio's aangespoord om meer strategisch over regionale economische ontwikkeling na te denken. In combinatie met de overdracht van bevoegdheden, gerelateerd aan economische ontwikkeling (economie, innovatie, onderwijs) van centrale staten naar het regionale en lokale niveau, zorgde dit zowel in Nederland als in België voor een grotere dynamiek van onderop. Niet onlogisch: door de toenemende impact van globalisatieprocessen op de regio's wordt het belang van lokale kenmerken (arbeidsmarkt, innovatie, technologie, kennis...) nog versterkt.

Terwijl de klemtoon lang op het aantrekken van buitenlandse bedrijven lag, ging zeker vanaf het begin van de jaren negentig de aandacht meer naar instrumenten die innovatie bevorderden bij bestaande bedrijven. Die thema's blijven ook vandaag nog zeer actueel. Gaandeweg zien we hoe de nadruk meer en meer ligt op regio's die zich op eigen kracht (“endogeen”) ontwikkelen en de aanwezige capaciteiten optimaal benutten. *Clustering* is bijvoorbeeld vaak het onderwerp van beleidsinitiatieven. De achterliggende ideeën van clustering komen terug in de ontwikkeling van allerhande *valleys*, sectorspecifieke bedrijventerreinen, campusontwikkelingen en *triple helix*-netwerken (onderwijs, ondernemingen en overheid). Ze tonen in verschillende vormen het belang aan van nabijheid en specifieke lokale kenmerken.

### **SLIMME SPECIALISATIE**

“Slimme specialisatie” is de term die Nederlandse en Vlaamse beleidsmakers in de mond nemen wanneer ze spreken over het toekomstige economische beleid van hun



Het Holst Centre in Eindhoven. Deze onderzoeksinstelling is opgericht door het Vlaamse Interuniversitair Micro-Elektronica Centrum (IMEC) en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO).

regio. Professor Dominique Foray van de Universiteit van Lausanne lanceerde het concept in een onderzoek (2007) naar de concurrentiekracht van de Europese Unie. Al was het idee toen niet helemaal nieuw: “slimme specialisatie” bestaat uit een amalgaam van concepten uit de economische geografie en de regionale economie, zoals de opbouw van regionale innovatiesystemen of de alomtegenwoordige clustering van economische activiteit (met als voorbeeld de vaak vernoemde technologiecluster in Silicon Valley). In ieder geval zag het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie in het “slimme specialisatie”-verhaal wel wat toepassingsmogelijkheden voor de ondersteuning van regionale ontwikkelingsstrategieën.

De Europese Commissie stelt voor dat nationale en regionale overheden dergelijke strategieën ontwikkelen. Alleen regio's die zo'n “slimme specialisatie”-strategie hebben, komen in aanmerking voor geld uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Je moet als regionale overheid dus verplicht een strategie opstellen. De Europese Commissie werkte de afgelopen jaren hard om haar argumentatie hiervoor rond te krijgen.

De strategie wordt van onderop opgebouwd door onder meer bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten in een “ondernemend zoekproces” te betrekken. In dit proces stelt men in een bepaalde regio de meest beloftevolle sectorgebieden voor spe-

cialisatie vast. Hierbij wordt zowel rekening gehouden met de regionale innovatiecapaciteit als met de punten die innovatie en groei in de weg staan.

### **OPEN INNOVATIE**

Exemplarisch voor de beleidsevolutie in de richting van slimme specialisatie is de ontwikkeling van de regio rond Eindhoven. Ongeveer twintig jaar geleden stond dit gebied nog op de lijst van de zwakste economische regio's in de Europese Unie. Voor de regio was de economische crisis in 1993 (door problemen bij belangrijke werkgevers als DAF Trucks en Philips en daardoor ook bij regionale toeleveranciers) een belangrijke katalysator om een economisch stimuleringsprogramma in gang te zetten. Het met voornamelijk Europees geld gefinancierde Stimulus-programma droeg bij aan een sterkere samenwerking tussen bedrijven, overheid en onderwijsinstellingen. Het samenwerkingsverband richtte zich op het stimuleren van innovatie in de maakindustrie, de ontwikkeling van clusters en het aantrekken van onderzoeksinstituten. De rol van Philips is cruciaal om de ontwikkeling van de regio te begrijpen.

Stimulus werd in 2002 voortgezet in het "Horizon"-actieprogramma, dat tot doel had de economische structuur van de regio Eindhoven te versterken en de overgang van een industriële *mainport* naar een kennisintensieve *brainport* te vergemakkelijken. Het programma ontwikkelde projecten die zich richtten op de kenniseconomie. In 2002 transformeerde Philips de onderzoeks- en ontwikkelingsfaciliteiten van het Natuurkundig Laboratorium in Eindhoven tot een High Tech Campus die openstond voor andere bedrijven. De "open innovatie"-mentaliteit op de campus stimuleerde de oprichting van start-ups en (Philips-)spin-offs. De bedrijven op de campus zijn op dit moment verantwoordelijk voor bijna de helft van de patentaanvragen in Nederland.

Op de fundamenten van "Horizon" werd de Stichting Brainport opgericht. Dit samenwerkingsverband van bedrijven, kennisinstellingen en overheden zet de strategische lijnen uit van de regionale ontwikkelingsorganisatie Brainport Development. De Brainport-regio transformeerde in minder dan twintig jaar tijd van een relatief zwak broertje in de Europese klas tot een stadsregio die in Europese beleidskringen als een voorbeeld voor economische en technologische ontwikkeling geldt.

### **SAMENWERKING OVER DE GRENS**

Tijdens de uitwerking van het Horizon-programma keken de Eindhovenaren ook verder dan de eigen regio. Niet alleen in Zuid-Nederland, maar ook over de grens, in Aken en Leuven, lagen er mogelijkheden. Zo werd een internationaal samenwerkingsverband opgericht, de Eindhoven Leuven Aken triangle (ELAt). Dat verbindt de sterke private innovatiecapaciteit en het technologische platform van Eindhoven met de publieke kennisinstellingen en bedrijven rond de universiteiten van Leuven en Aken.

In die context werd op de High Tech Campus het Holst Centre opgericht, een onderzoeks- en ontwikkelingscentrum dat draadloze sensortechnologie en flexibele elektronica ontwikkelt. De oprichting van het Holst Centre door het Vlaamse IMEC en het Nederlandse TNO in 2005 was een eerste belangrijke stap in de grensoverschrijdende (of complementaire) ontwikkeling van speerpunttechnologieën. Verder werden in deze periode ook de banden aangehaald tussen de voornamelijk Leuvense clusterorganisatie DSP Valley (*“designing smart products”*) en Eindhovense bedrijven.

In 2010 vroeg de toenmalige Nederlandse minister van Economische Zaken, Maxime Verhagen, de regio Zuidoost-Nederland een regionale visie te formuleren aan de hand van het toen pas opgestarte Topsectorenbeleid: “Ik wil u daarom vragen om, analoog aan de Luchtvaartnota en de Havenvisie, te komen tot een samenhangende en integrale visie op de Brainport. Ik beoog de uitwerking op het schaalniveau van Zuidoost-Nederland met Brainport als belangrijke spil en met aandacht voor de grensoverschrijdende verbindingen naar met name Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen.”

Deze voorbeelden tonen aan dat de geografische reikwijdte van het beleid verandert. Beleidsmakers zullen zich in de toekomst steeds vaker *moeten* richten op functioneel-economische gebieden zoals de Vlaams-Nederlandse Delta, een samenwerkingsverband van de havens van Antwerpen, Gent, Moerdijk, Rotterdam, Zeebrugge en Zeeland Seaports, en de provincies waarin deze liggen. Bedrijven houden zich nu eenmaal niet (meer) aan grenzen. Het “slimme specialisatie”-verhaal argumenteert bovendien dat regio’s in hun economische beleid op zoek moeten gaan naar complementariteit om hun potentieel ten volle te realiseren. Hierin neemt het belang van samenwerking tussen regio’s toe. Tegelijk blijven de administratieve (en politieke) grenzen zeer vaak een realiteit. Denk aan het Strategisch Plan voor Limburg in het Kwadraat (SALK), dat de Vlaamse en Europese steun kanaliseert en de “ontwikkelingszone” Limburg nieuw leven moet inblazen na de aangekondigde sluiting van Ford Genk.

Hadden vroegere grensoverschrijdende projecten misschien eerder marginale effecten, toch hebben ze bijgedragen aan het ontdekken van gemeenschappelijke mogelijkheden. De Vlaams-Nederlandse Delta gaf in een studie een eerste aanzet tot een grensoverschrijdende visie. Die studie geeft thema’s voor samenwerking aan en benoemt ook slimme specialisaties die Vlaanderen en Nederland delen. Daarbij gaat het om de toekomst van de containersector, het intermodale achterlandverkeer (goederentransport in containers of andere eenheden) en de wijze waarop Europese distributie vanuit de havens wordt vormgegeven. Ook de toekomst van de chemische industrie en de vergroening van de chemie- en de energiesector blijken van doorslaggevend belang. Daarnaast reflecteren de auteurs over de factor kennis, de werking van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt, personenmobiliteit en de kwaliteit van het woon- en werkmilieu.

De Vlaams-Nederlandse Denkgroep Toekomstverkenning kreeg in 2011, na afloop van een ontmoeting tussen de ministers-presidenten Peeters en Rutte de opdracht om gemeenschappelijke mogelijkheden te onderzoeken in het kader van het Nederlandse Topsectorenbeleid en het Vlaamse Nieuw Industrieel Beleid. De Denkgroep kwam in haar rapport tot dezelfde conclusies als de Vlaams-Nederlandse Delta: er liggen mogelijkheden om samen in te zetten op logistiek en transport en de overgang naar een biogebaseerde economie op basis van groene technologie. De bestaande samenwerking op het vlak van hightechsystemen moet bestendig en verdiept worden (Holst Centre, DSP Valley), zo concluderen onder meer de voormalige voorzitter van Dow Benelux, Gerard van Harten, en BASF-topman Wouter De Geest.

In de Nederlandse en Vlaamse havens gaan enorme economische belangen om. Ze vormen voor een deel de motor van de regionale economie van Antwerpen, Rotterdam en Zeebrugge, maar zijn ook belangrijk voor de regio's rondom de kleinere havens in Oostende, Moerdijk, Luik en Gent. Samenwerking tussen zeehavens biedt mogelijkheden op uiteenlopende domeinen, al blijkt uit de praktijk dat men samenwerking niet kan forceren en vooral flexibel moet invullen. Drempels voor samenwerking in deze context zijn de verdeling van (maatschappelijke) kosten en baten en, daaruit voortvloeiend, meer politieke en persoonlijke zaken, zoals het cultuurverschil tussen beide gemeenschappen, vertrouwenskwesties en imagoverlies.

Eerst en vooral zijn er de bedrijfseconomische effecten van samenwerking, waarbij overcapaciteit en overinvesteringen in infrastructuur vermeden kunnen worden. Niet alleen aan de aanbodkant van de economie zijn er mogelijkheden. Aan de vraagkant vormt de toetreding tot nieuwe markten een belangrijke drijfveer om een samenwerkingsverband met een andere haven aan te knopen. Daarnaast is er de overdracht van kennis over veiligheid, milieu en de opbouw van draagvlak. Stuk voor stuk zijn het cruciale uitdagingen met significante maatschappelijke belangen waar zowel de Vlaamse als de Nederlandse havengemeenschap voor staat.

De belangrijkste impact komt wellicht nog van het gedrag van de diverse overheden in de Vlaams-Nederlandse Delta: zijn zij daadwerkelijk bereid samen te werken op weg naar 2040 (de streefdatum die in rapporten vaak wordt gehanteerd)? Onder welke voorwaarden zal er in de toekomst worden samengewerkt? Dat dit niet vanzelfsprekend is, blijkt bijvoorbeeld uit het moeizaam tot stand gekomen samenwerkingsakkoord tussen de vier Vlaamse havens (Antwerpen, Gent, Oostende, Zeebrugge), het lange proces van reactivering van de IJzeren Rijn, de Scheldeverdieping, enzovoort. Ook grensoverschrijdend zijn er verschillende plannen voor samenwerking, waarvan sommige een haat-liefdeverhouding uitdrukken (Antwerpen-Rotterdam) en andere succesvol tot uitvoer worden gebracht, zij het eerder onder druk van de respectievelijke "grote" spelers.

Terwijl de samenwerking tussen de havens moeilijk verloopt, lijken de chemische clusters in deze havens elkaar iets makkelijker te vinden. In het najaar van 2014 moet een Vlaams-Nederlands actieplan voor de chemiesector klaar zijn. De Antwerpse chemiesector is samen met Rotterdam sterk geïntegreerd door middel van buispijpleidingen. Eigenlijk spreken we van één grote West-Europese cluster, samen met het Ruhrgebied. De geleidelijke verschuiving van het economische en industriële zwaartepunt naar Azië en het Midden-Oosten leidt tot een verscherpte globale concurrentie in de chemische sector. Door relatief hoge productiekosten in vergelijking met bijvoorbeeld Aziatische producenten, de lage marktgroei in Europa en de verschuiving van industriële afnemers naar Azië en het Midden-Oosten, staat de concurrentiepositie van de Antwerpse raffinaderijen en basischemische bedrijven onder druk. Daarbij komt nog dat de energie- en petrochemie-industrie op dit moment in de ban zijn van de schaliegas- en olierevolutie in de Verenigde Staten. In heel Europa verdwijnen *stand-alone plants*, installaties die niet in een cluster zijn ingebed. Toch lijken Antwerpen en Rotterdam er door nieuwe investeringen van de grote olie- en chemiespelers behoorlijk goed uit te komen. In deze moeilijke context vinden Nederland en Vlaanderen elkaar natuurlijk sneller.

#### **ECONOMISCHE INTEGRATIE**

Overheden zien hun budgetten de jongste jaren sterk afnemen. Als het economisch beleid een echt hefboomeffect wil creëren in de huidige Europese context, kan er dus maar beter goed worden samengewerkt tussen de verschillende regionale en nationale overheden, zo luidt de boodschap van de Europese Commissie. Het politieke en institutionele systeem is niet gericht op de economische ontwikkeling van grensoverschrijdende regio's. Een verdere samenwerking van Vlaanderen en Nederland hangt in belangrijke mate af van politieke beslissingen, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van infrastructuur voor personenvervoer, zoals een verbeterde verbinding tussen Brainport en Brussel, maar ook de nieuwe tramverbinding tussen Maastricht en Hasselt. Ook het aantrekken van gemeenschappelijke onderzoeksfaciliteiten door Vlaanderen en Nederland kan de regionalisatie versterken (Holst centre, ELAt). Maar de belangrijkste drijfveer is ongetwijfeld de economische integratie van Vlaanderen en Nederland. De geïntegreerde chemische cluster is hiervan een mooi voorbeeld.

Tot besluit: een aantal economische sectoren in de Lage Landen kunnen elkaar inderdaad versterken. Nederland en Vlaanderen zien veel mogelijkheden voor samenwerking, onder andere op het vlak van wetenschap en innovatie, en in de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie voor "slimme specialisatie" rond de chemische cluster. Op het vlak van havens lijkt het iets moeilijker te liggen.