

**Schone schijn. Over hoe onzichtbare zonevreemde economische dynamiek op het platteland zichtbaar wordt en het beleid confronteert.**

**Anna Verhoeve**

**Stelling 1: Het huidige beleid heeft slechts een beperkte kennis, inzicht en overzicht m.b.t. de zonevreemde plattelandseconomie.**

**Stelling 2: Het platteland van het studiegebied in de regio Roeselare-Tielt wordt gekenmerkt door een sterke en zeer diverse niet-zone-eigen economische dynamiek. Opvallend hierbij is dat steeds meer hoevegebouwen onderdak geven aan niet-agrarische bedrijfsactiviteiten.**

**Stelling 3: Het huidige ruimtelijk beleid mist aan doeltreffendheid. Het Vlaamse platteland heeft nood aan een uitgewerkt beleidsmenu dat de economische differentiatie van het platteland aanstuurt in de richting van meer ruimtelijke kwaliteit.**

[anna.verhoeve@ilvo.vlaanderen.be](mailto:anna.verhoeve@ilvo.vlaanderen.be)

**Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO)  
Landbouw & Maatschappij**

## 1. Inleiding

Een illusie armer.

De ruimtelijke kwaliteit van het Vlaamse platteland lijkt meer dan ooit onder druk te staan. Het ruimtelijk beleid lijkt hierbij aan de zijlijn te staan en niet in staat doeltreffend om te gaan met een aantal nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Nochtans heerst in de talrijke beleidsdocumenten grote eensgezindheid over de algemene visie m.b.t. de verdere ontwikkeling van het Vlaamse platteland. Uitgangspunten en concepten als: “*vrijwaren open ruimte, ...*”, “*bereiken van gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit*” en “*duurzame ruimtelijke ontwikkeling...*” geven ogenschijnlijk een duidelijke richting aan het beleid. Groot is echter het contrast met een aantal feitelijke ontwikkelingen op het terrein die schijnbaar lijnrecht ingaan tegen vele van deze uitgangspunten.

Deze paper wil de aandacht vestigen op één van deze actuele ontwikkelingen, namelijk de tot op heden vaak onbenoemde, onbekende en zeker onderschatte niet-landbouwgebonden economische dynamiek op solitaire sites (niet in kernen en op bedrijventerreinen) op het Vlaamse platteland, met specifieke aandacht voor de dynamiek in vrijgekomen agrarische gebouwen. De inzichten volgen uit het onderzoeksproject “Plattelandseconomie in de regio Roeselare-Tielt. Investeren in vitaliteit en kwaliteit” dat door de West-Vlaamse intercommunale uitgevoerd werd<sup>1</sup>. Unieke data werden verzameld over de feitelijke solitaire niet-landbouwgebonden economische activiteiten en hun dynamiek op het platteland van het studiegebied. Deze analyse brengt enerzijds de beperkte doeltreffendheid van het beleid in beeld inzake opsporing, inzicht, overzicht en anderzijds de grote diversiteit inzake ruimtelijke impact van deze dynamiek. De hoofdconclusie is dat op solitaire sites op het platteland van het studiegebied een sterke, autonome en zeer diverse economische dynamiek plaatsvindt, die (gedeeltelijk) aan de sturing van de overheid ontsnapt en die op termijn tot (verdere) ruimtelijk chaos dreigt te leiden. Anderzijds wordt aangetoond dat tal van kansen on(der)benut blijven om via win-winafspraken de ruimtelijke kwaliteit van het platteland te versterken.

## 2. Onzichtbare dynamiek wordt zichtbaar. Een methode die zicht geeft op de niet-landbouwgebonden (niet-zone-eigen) economische dynamiek van het Vlaamse platteland

Doordat de (ruimtelijke) economische dynamiek in vrijgekomen hoevegebouwen zich aan de rand of buiten het formele wettelijk kader bevindt, wordt deze dynamiek nauwelijks gevat in officiële statistieken. Dit was de teleurstellende vaststelling die volgde uit de zoektocht die bij aanvang van het project verricht werd, naar waar welke relevante informatie bijgehouden wordt en wat de waarde ervan is. Deze analyse toonde aan dat vanuit de vooropgestelde kwaliteitseisen (up-to-date, gebiedsdekkendheid, informatie op vestigingsadres, beperkte foutenmarge,...) de bestaande (lokale en bovenlokale) inventarissen ontoereikend zijn. Verder werd duidelijk dat dit gebrek aan data ook een afspiegeling vormt voor het gebrek aan beleidsaandacht.

---

<sup>1</sup> Dit project werd uitgevoerd in de periode 2003-2008 en kaderde binnen het Streekcharter van het RESOC Midden-West-Vlaanderen en werd gesubsidieerd door de Vlaamse Minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap en Innovatie. Het hele onderzoekstraject, de methodologie en resultaten, worden beschreven in de publicatie: Verhoeve, A. en N. De Roo, *Economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit op het platteland. Onderzoek in de regio Roeselare-Tielt*, Academia Press, Gent, 2008.

Een eerste grote uitdaging voor het project was bijgevolg het vinden van een antwoord op vragen zoals: *Welke niet-agrarische economische activiteiten kenmerken het platteland? Hoe groot en welke kenmerken heeft deze dynamiek? Welke niet-landbouwgebonden activiteiten vestigen zich in vrijgekomen hoevegebouwen? Is de ruimtelijke impact overal en van elk type even groot? Wat is de motivatie van de ondernemers om te kiezen voor zo 'n rechtsonzekere locatie?* Centraal in de eerste fase van het onderzoeksproject stond dan ook de uitwerking van een methode die toe laat onderbouwde inzichten te verkrijgen in aard en omvang van de zonevreemde economische dynamiek op het platteland. Reeds bij de aanvang van het project werd de opzet zo geformuleerd dat deze methode moest toepasbaar zijn voor geheel Vlaanderen.

De vooropgestelde randvoorwaarden en kwaliteitscriteria hebben uiteindelijk geleid tot de keuze een nieuwe inventarismethode uit te werken om inzicht te verkrijgen in de economische dynamiek op het platteland. De uitgewerkte methode omvat twee duidelijk te onderscheiden luiken (cfr. box 1):

- De opmaak van een basisinventaris op basis van een GIS-matige koppeling en filtering van een aantal bestaande datasets.
- De opmaak van de detailinventaris d.m.v. een toetsing van de GIS-matig verkregen informatie door personen met kennis van het terrein.

De uiteindelijke detailinventaris werd bekomen na het doorvoeren van een uitgebreide (en zeer tijdsintensieve) toetsing van deze GIS-matig verkregen basisinventaris. Niet alleen werd alle informatie van de basisinventaris gecontroleerd ook werd deze verder aangevuld met informatie over de aard van het gebouw waarin de activiteit plaatsvindt (hoeve – ander gebouw).

### **3. Casestudie toont een verrassende realiteit, met name een sterke dynamiek in hoevegebouwen**

De mogelijkheden en meerwaarde van de uitgewerkte methode werden echter pas duidelijk door toepassing ervan in een studiegebied. Hierbij werd de afbakening studiegebied ingegeven door het werkingsgebied van de opdrachtgever RESOC Midden-West-Vlaanderen, namelijk de 17 gemeenten van de arrondissementen Roeselare en Tielt<sup>2</sup>. Aan de hand van deze casestudie werd duidelijk dat de uitgewerkte methode de mogelijkheid biedt om een zeer gericht beeld te krijgen van de niet-agrarische (niet-zone-eigen) economische activiteiten op het platteland en dit zowel in (voormalige) hoevegebouwen als in andere solitaire bestaande gebouwen op het platteland. Zoals verder uit de bespreking van de resultaten zal blijken, slaagt de uitgewerkte methode in haar opzet. De niet-landbouwgebonden economische dynamiek op het platteland, die op heden (deels) onzichtbaar is voor het beleid, wordt zichtbaar gemaakt.

---

<sup>2</sup> Het studiegebied is gelegen in het midden van de provincie West-Vlaanderen en heeft een oppervlakte van 605 km<sup>2</sup>.

## **Box 1: Methodologie: Inventaris van de plattelandseconomie**

De methode om te komen tot een betrouwbare en gedetailleerde inventaris van de plattelandseconomie bestaat uit een analyse, koppeling en filtering van bestaande datasets (basisinventaris), gevolgd door een uitgebreide controle en aanvulling van deze informatie (detailinventaris).

### **Fase 1 : Koppeling datasets**

In de eerste fase worden drie bestaande datastructuren GIS-matig aan elkaar gekoppeld:

- **Economische data uit de Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen** (bron: CORVE, <http://www.corve.be>). Allereerst werd gezocht naar een databank die kwalitatieve informatie bevat over vestigingsadressen van ondernemingen. Na afweging (voorjaar 2006) tussen verschillende databanken werd codes geopteerd de Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen (VKBO) als uitgangspunt te hanteren bij de opmaak van de nieuwe inventaris. Hoewel de foutenmarge van de individuele velden van de VKBO nog te wensen overliet, werd deze keuze gerechtvaardigd door het toekomstperspectief, de informatie op vestigingsadres en de aanwezigheid van alle NACE-codes in deze databron.
- **Digitale adrespuntenlaag** uit CRAB (bron AGIV, <http://giraf.agiv.be>). Het Centraal Referentie Adresen Bestand is de authentieke bron voor adressen in Vlaanderen. In de databank kregen alle straten een uniek nummer, de CRAB-code. Een koppeling van de VKBO met dit CRAB-bestand laat toe de economische data ruimtelijk te positioneren..
- **Bestemmingszones** uit de digitale vectoriële gewestplannen van Vlaanderen (bron AGIV, <http://giraf.agiv.be>).

Al deze data worden beschouwd als authentieke bronnen binnen de Vlaamse Overheid.

### **Fase 2: GIS-matige filtering**

De basisinventaris van de niet-agrarische economische activiteiten op het platteland ontstaat door de gekoppelde bron-datasets achtereenvolgens door twee filters te halen:

- Een eerste ruimtelijke filter zorgt voor een GIS-matige afbakening van het platteland. Hierbij wordt het platteland, dat (tot op heden) geen statistische afbakening kent, gedefinieerd als de som van alle gebieden met een landelijke bestemming (agrarische, natuur-, groen- en bosgebieden). Ondanks het afwijken van deze benadering sterk t.a.v. meer geïntegreerde gebiedsomschrijving, wordt de keuze gemotiveerd door enerzijds het aansluiten van deze selectie bij de specifieke problematiek van (juridische) zonevreemdheid en anderzijds het creëren van een werkbare applicatie voor GIS.
- Een tweede databankfilter resulteert in het wegfilteren van de agrarische en horeca-activiteiten, op basis van de door de ondernemers opgegeven activiteitscodes (NACE-codes). Het wegfilteren van para- en verbreed agrarische activiteiten vindt plaats tijdens het aftoetsingsmoment.

### **Fase 3: Toetsing aan terreinkennis**

In de derde fase wordt, op basis van terreinkennis bij een groep sleutelfiguren, de overgang gemaakt van de basisinventaris, zoals deze uit de GIS-analyse en -filtering volgt, naar de detailinventaris. Bij deze overgang wordt alle informatie van de basisinventaris gecontroleerd en aangevuld.

De detailinventaris heeft om twee redenen een heel grote meerwaarde t.a.v. de basisinventaris:

- De detailinventaris heeft een zeer kleine foutenmarge. Door de toetsing wordt de grote foutenmarge van de basisinventaris verkleind naar een verwaarloosbaar kleine foutenmarge.
- De detailinventaris bevat bijkomende, nieuwe informatie die niet uit de koppeling van de brondata kan afgeleid worden.

Het uiteindelijke resultaat is een zeer betrouwbare en gedetailleerde inventaris met informatie over de lokatie, aard en ouderdom van de vastgestelde economische activiteiten binnen een vooropgestelde bestemmingsselectie.

Concrete cijfers, grafieken en kaartbeelden geven inzicht over het aantal, de oprichtingsdynamiek en de aard van de gebouwen van de niet-agrarische dynamiek in landelijke bestemmingszones van de regio Roeselare-Tielt:

- Een eerste opvallende vaststelling is het **aantal** niet-agrarische (niet-zone-eigen) ondernemingen dat in beeld komt. In de 17 onderzochte gemeenten werden in het totaal 875 vestigingsadressen in landelijke bestemmingszones gedetecteerd waar economische activiteiten plaatsvinden die op heden niet vergund zijn. Bovendien wordt slechts 15% van ondernemingen en activiteiten vergunbaar geacht, terwijl de overige 85% binnen het huidige ruimtelijke beleid niet vergunbaar zijn. In elk van de onderzochte gemeenten was men verrast door het aantal ondernemingen dat deze inventaris in beeld brengt.
- Een tweede vaststelling is dat een beperkt aantal **soorten activiteiten** de onderzochte plattelandsdynamiek typeert. De top 5 van de meest voorkomende activiteiten omvat meteen 60% van alle gedetecteerde activiteiten. Meest voorkomend zijn aannemers, handelszaken, tuinaanleg, transport en houtbewerking. Wanneer de top-10 bekeken wordt komen ook metaalbewerkers, garagecarrosserie, grondwerken, stapeling en elektriciteitswerken in beeld.
- Een derde vaststelling is de sterke tot zeer sterke **oprichtingsdynamiek** van de niet-agrarische activiteiten in de laatste 10 jaar. Van alle gedetecteerde ondernemingen werd 26% opgericht in de laatste 5 jaar.
- Tot slot geeft de inventaris meer specifiek zicht in de **inname van hoevegebouwen** door niet-agrarisch activiteiten. Met een oprichtingsratio van 30% in de laatste 5 jaar is de oprichtingsdynamiek in hoevegebouwen nog sterker dan in andere solitaire gebouwen. Hoevegebouwen geven nu reeds huisvesting aan 1/3 van de gedetecteerde niet-zone-eigen activiteiten. Deze cijfers bevestigen bijgevolg de veronderstelling dat de inname van hoevegebouwen door niet-landbouwgebonden activiteiten reeds op diverse plaatsen een realiteit is.

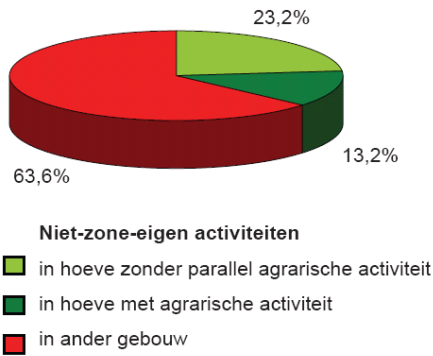
#### **4. “Wat hoort en wat stoort op het platteland”. Over de kloof tussen de juridische en de maatschappelijke beoordeling**

Een eerste terreinverkenning van een aantal sites door de detailinventaris in kaart gebracht, leerde ons meteen dat het ruimtelijk voorkomen van deze sites zeer divers is. Zo zijn er de sites met een zichtbare activiteit en andere waar op het eerste zicht enkel een naambord verwijst naar de activiteit. Verder sites die een heel rommelige indruk (veelal door onverzorgde buitenopslag van materialen) maken en andere die er net heel verzorgd uitzien. Vanuit deze impressies werd de noodzaak gevoeld deze diversiteit beter in beeld te krijgen. Zo kreeg de tweede fase van de casestudie vorm vanuit de doelstelling een meer onderbouwd antwoord te formuleren op de vraag: *Is de ruimtelijke impact van de vastgestelde niet-zone-eigen activiteiten overal en van elk type even groot?* Hiervoor werden 330 sites uit de detailinventaris, opgemaakt voor het studiegebied Roeselare-Tielt, aan bijkomend onderzoek onderworpen. Om tot een geobjectiveerde beoordeling te komen, werd een gestandaardiseerde bevraging verricht van lokale ambtaren en mandatarissen en ruimtelijke planners met kennis van de regio (verder de respondenten genoemd)<sup>3</sup>.

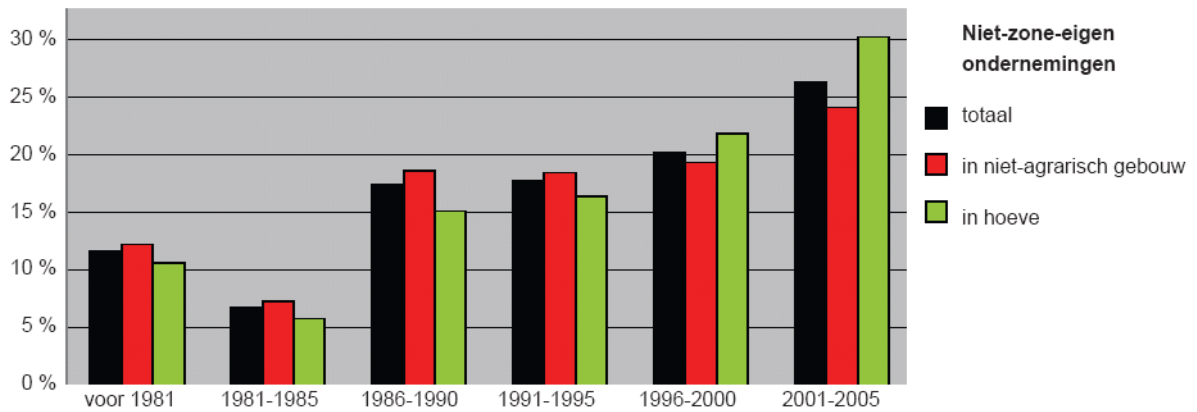
---

<sup>3</sup> Hoewel ruimtelijke impact en kwaliteit zich moeilijk laten vatten in objectieve termen garandeert de gevolgde methode geobjectiveerde uitspraken over de relatie tussen niet-zone-eigen economische activiteit en hun ruimtelijke impact. Verhoeve, A. en N. De Roo, 2008.

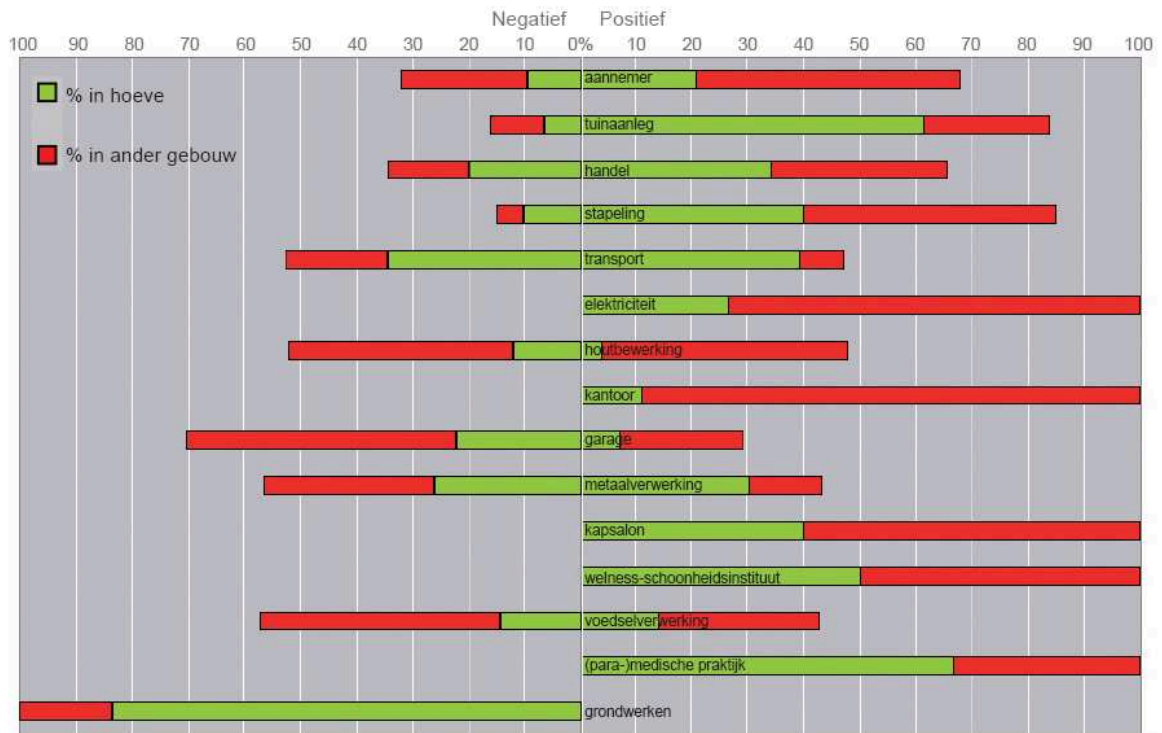
**Box 2: Resultaten uit de casestudie in de regio Roeselare-Tielt in kaarten en grafieken**



Grafiek 1: Verdeling van de niet-zone-eigen activiteiten (875) volgens de aard van het gebouw.



Grafiek 2: Oprichtingsdynamiek van de vastgestelde niet-zone-eigen activiteiten



Grafiek 3: Beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van verschillende soorten vastgestelde activiteiten.

De toepassing deze gestandaardiseerde methode levert heldere inzichten op m.b.t. de diversiteit van ruimtelijke impact van de vastgestelde niet-zone-eigen activiteiten op het platteland (Box 2, grafiek 3):

- Een eerste conclusie is dat een ruime meerderheid (62%) van de bedrijfssites van de respondenten een unanieme positieve waardering krijgt. Concreet betekent dit dat van de 330 onderzochte sites 205 sites door alle respondenten op alle onderzochte criteria positief beoordeeld zijn (Deze sites bevinden zich in het rechter deel van de grafiek).
- De tweede conclusie is dat de ruimtelijke kwaliteit van 38% van de bedrijfssites als problematisch ervaren wordt. Deze 125 sites werden minstens op één criterium door één van de respondenten negatief beoordeeld. Deze veralgemeningwijze toont, ondanks de beperkingen, duidelijk aan welke bedrijfssites voorwerp vormen van discussie. Het zijn deze sites die zorgen voor zichtbare versnippering en verrommeling van het platteland van de regio.
- Een derde conclusie is dat de aard van de activiteit niet leidt tot een uitspraak van de waardering. Uit de grafiek volgt duidelijk dat enkel en alleen op basis van de aard van de activiteit geen uitspraak gedaan kan worden over de mogelijke impact op de ruimtelijke kwaliteit. Het zijn m.a.w. andere criteria zoals het mobiliteitsaspect, de schaal van de activiteit, integratie in het landschap, omgevingskenmerken,... die de beoordeling aansturen.

De confrontatie van vaststelling dat 62 % van de niet-zone-eigen sites positief gewaardeerd wordt, met de vaststelling dat 85% van de vastgestelde activiteiten via het huidige beleidskader niet vergunbaar is, laat toe te concluderen dat er een opmerkelijk verschil bestaat tussen de maatschappelijk en de juridische beoordeling. Dit verschil verklaart mede het beperkte maatschappelijk draagvlak t.a.v. het huidige beleid m.b.t. zonevreemde economisch activiteiten. Door de respondenten werd in dit verband ook herhaaldelijk gewezen op het gebrek aan kwaliteit bij andere wel binnen het beleid gekaderde ontwikkelingen zoals (industriële landbouw) of woonontwikkelingen (o.m. ook solitaire residentiële ontwikkeling, met bijhorende vertuining etc ...).

## **5. Waaronder het beleid aan de zijlijn staat**

De verrassende inzichten over de actuele economische dynamiek op het platteland wijzen op de beperkte sturingscapaciteit van het huidige ruimtelijk beleid. Zonder uitspraak te doen over de impact van het beleid, tonen de onderzoeksresultaten ontegensprekelijk aan dat het huidige beleid aan efficiëntie mist.

De achterliggende oorzaken voor dit gebrek aan doeltreffendheid blijken zeer divers<sup>4</sup>:

- Een eerste oorzaak is de beperkte kennis. De beperkte bekendheid, inzicht en overzicht bij het beleid van de niet-zone-eigen economische dynamiek op het platteland valt op. De grote interesse voor de onderzoeksresultaten bij de verschillende beleidsniveaus kan dan ook beschouwd worden als een duidelijke parameter voor het gebrek aan juiste data/informatie over de actuele dynamiek van de plattelandseconomie. Als hoofdoorzaken voor deze beperkte kennis haalden de respondenten enerzijds het ontbreken aan van een informatiekanaal dat op een systematische wijze de aanwezigheid (of opstart) van (nieuwe) activiteiten (ondernemingsnummers) meldt aan de (lokale) overheid en anderzijds het gebrek aan afstemming en communicatie tussen verschillende vergunningverlenende overheidsinstanties.

---

<sup>4</sup> Inzichten werden verzameld tijdens 20 diepte-interviews en 15 focusgroepen met lokale en bovenlokale mandatarissen, ondernemers, ambtenaren en ruimtelijke planners actief in de regio in 2007.

- Een tweede oorzaak is het partieel of beperkte bereik van het huidige beleid t.a.v. de op het platteland gedetecteerde niet-zone-eigen activiteiten. Verklaringen hiervoor werden gevonden in een aantal beleidskeuzes uit het verleden (o.a. de functionele zonering die reeds bij vaststelling voorbij ging aan een deel van de realiteit), nieuwe evoluties op het platteland (o.a. schaalvergroting in de landbouw, toenemende beschikbaarheid van gebouwen en locaties, toenemende actieradius van bedrijvigheid waarbij lokatie vrijer kan gekozen worden, maatschappelijke inzichten) alsook het risicovol startgedrag van ondernemers.
- Tot slot wordt het gebrek aan garanties aangehaald om ruimtelijke kwaliteit te behouden, bereiken of versterken. Het hoofdzakelijk restrictief beleid vrijwaart ons platteland niet van bijkomende verrommeling en versnippering. Er is hierbij sprake van gemiste kansen. Daarnaast is het duidelijk dat op vandaag geen optimale benutting (van alle mogelijkheden) van de instrumenten plaatsvindt.

### **Tot slot**

Het onderzoek naar de actuele niet-agrarische economische dynamiek op het platteland legt een duidelijk spanningsveld bloot tussen deze feitelijke ontwikkeling op het terrein en de uitgangspunten, kennis en sturingsvermogen bij het ruimtelijke beleid t.a.v. deze ontwikkeling. Verder blijkt ook dat deze kloof tussen beleid en praktijk op termijn enerzijds dreigt te leiden tot (verdere) ruimtelijk chaos terwijl dat anderzijds tal van kansen on(der)benut blijven om via win-winafspraken de ruimtelijke kwaliteit van het platteland te versterken.

De noodzaak voor een meer resultaatgericht beleid dringt zicht dan ook op. Cruciaal bij het bereiken van deze optimalisatie zal een op positieve resultaten gericht overleg zijn tussen diverse overheden, waarbij dit overleg vertrekt van de hier vastgestelde kloof tussen beleidsintentie en de realiteit op het terrein.

Daarnaast dient verder ruim (wetenschappelijk – maatschappelijk) debat en wetenschappelijk onderzoek gevoerd te worden over de wijze waarop de bestaande economische dynamiek aangestuurd kan worden zodat deze resulteert in een zichtbare ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Hierbij zal nagedacht moeten worden over de kansen die bestaande sites en functieloze gebouwen bieden, hoe deze benut kunnen worden om nieuwe transformaties te verankeren, en op welke wijze een meerwaarde op het vlak van ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd worden.

### **Beperkte bibliografie**

Daalhuizen, F., *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen: de keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie*, Delft, 2004.

De Roo, N., De Rynck, F, Vandelanootte, S. (red), *De stille metamorfose van het Vlaamse platteland*, Brugge, 1999.

De Roo, N., *Op zoek naar een alliantie tussen ruimtelijke kwaliteit en economische dynamiek van het platteland*, onuitgegeven eindrapport, 2004.

Haartsen, T., *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld? Een onderzoek naar veranderingen in functie, eigendom en representaties van het Nederlandse platteland*, Nederlandse Geografische Studies, NGS 309, Utrecht/Groningen, 2002.

Leinfelder H., *Open ruimte als publieke ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscours ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkte context*, Gent, 2007.

Pols, L., Daalhuizen, F., Segeren, A. & C. van der Veeke, *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Ruimtelijke planbureau, Den Haag, 2005.

Simon, C., *Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland?*, Groningen, 2004.

Van Delm, T. , Kerselaers, E. & L. Lauwers, *Nieuwe functies op het platteland: De impact van functiewijzigingen*, Mededeling ILVO nr41, Merelbeke, 2008.

Verhoeve, A. en N. De Roo, *Economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit op het platteland. Onderzoek in de regio Roeselare-Tielt*, Academia Press, Gent, 2008.

Vermeersch, C., *Structuurplanning vandaag. Oneigenlijk gebruik en misbruik*. In press, 2008.