



De onderbouwing van het regionaal-economisch beleid

DRS. W. B. C. SUYKER*

In *ESB* van 5 januari plaatsen Van der Knijff en Nijzink enkele kanttekeningen bij het regionaal-economisch beleid 1). Zij gaan in op de onderbouwing van het regionaal-economisch beleid en stellen dat de geringe effectiviteit wel eens voor een belangrijk deel zou kunnen zijn geworteld in de zwakke analytische onderbouwing van het beleid. Ik acht dit oordeel niet gerechtvaardigd en wil daarom ingaan op een aantal van de gemaakte kanttekeningen.

Het eerste bezwaar van hen tegen de onderbouwing van het beleid heeft betrekking op het beschouwen van de economische ontwikkeling. Zij achten dit eenzijdig en vinden het meer voor de hand liggen om de nationale economische ontwikkeling opgebouwd te zien uit onderling samenhangende regionale ontwikkelingen. Veel operationele regionaal-economische modellen, waarin de analyse wellicht het duidelijkst tot uitdrukking komt, zijn verdeelmodellen 2). In verdeelmodellen wordt de ontwikkeling van een bepaalde variabele in een regio behalve uit specifiek-regionale factoren inderdaad afgeleid uit de nationale ontwikkeling van de betreffende variabele. Het is echter onjuist om dit te beoordelen als eenzijdig of gebrekkig. De economie is te complex om met alle verbanden rekening te houden. Alleen die verbanden dienen te worden meegenomen die in het kader van het specifieke probleem relevant zijn. Ik acht daarom de verdeelgedachte voor de analyse van regionaal-economische verschillen volstrekt op zijn plaats. Factoren die op alle regio's een vrijwel gelijke uitwerking hebben, kunnen in een verschillen-analyse dan zonder bezwaar buiten beschouwing blijven.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In Nederland bestaan verschillen in inkomensniveau tussen de regio's. De ontwikkeling van de inkomens van werknemers wijkt echter als gevolg van de gecentraliseerde loononderhandelingen in Nederland voor de regio's weinig af van de nationale ontwikkeling. Ook het bestedingsgedrag verschilt niet sterk tussen de regio's. Bij in alle regio's gelijke bestedingsimpulsen zullen de regionale effecten op productie en werkgelegenheid ook min of meer overeenkomen: in alle regio's zal een deel van de bestedingsimpuls weglekken en alle regio's zullen worden beïnvloed door de bestedingsimpulsen in de andere regio's. Dit betekent dat men in de vergelijking

voor de regionale werkgelegenheid kan volstaan met het opnemen van het nationale effect van de inkomensontwikkeling op de werkgelegenheid. De beschreven complexe verbanden worden daarmee niet ontkend. Het expliciet modelleren, indien de beschikbare regionale gegevens dat al zouden toestaan, wordt slechts overbodig geacht voor een praktische probleemgerichte benadering van de regionaal-economische problematiek in Nederland. De resultaten van pogingen om voor Nederland modellen te bouwen die niet zijn gebaseerd op de verdeelgedachte, sterken mij in mijn mening dat de benadering via verdeelmodellen noodzakelijk is 3).

Een tweede bezwaar betreft de rol van de bedrijfsklassensamenstelling. Van der Knijff en Nijzink vinden het opmerkelijk dat de bedrijfsklassensamenstelling nog steeds een prominente rol speelt bij het verklaren van verschillen in regionale ontwikkeling en zij achten bij de verklaring van de provinciale verschillen in de ontwikkeling van de industriële werkgelegenheid de variabele „bedrijfsklassenstructuur” niet ter zake doende. Het is mij onduidelijk waarom zij spreken van een prominente rol. In veel gevallen wordt de bedrijfsklassensamenstelling als eerste genoemd of is de eerste variabele in een vergelijking, maar een conclusie over het toegekende belang kan daarop toch moeilijk worden gebaseerd.

Hooguit duidt dit er op dat de inhoud afwijkt van de andere facetten of variabelen die betrekking hebben op vestigingsplaatsfactoren. Kritiek is mogelijk op de gevoeligheid van het bekende effect van de bedrijfsklassensamenstelling voor het aantal

* Voorheen werkzaam op de afdeling Regionale Planning van het Centraal Planbureau.

1) E. C. van de Knijff en J. P. Nijzink, Het regionaal-economisch beleid in Nederland: enkele kanttekeningen, *ESB*, 5 januari 1983, blz. 8-11.

2) Zie bij voorbeeld A. van Delft en W. B. C. Suyker, Regional investment subsidies: an estimation of the labourmarket effects for the Dutch regions, *Papers of the Regional Science Association*, jg. 49.

3) Zie bij voorbeeld Stichting Federatie Noordelijke Economische Instituten (FNEI), *Arbeidsmarktvooruitzichten Groningen, Friesland en Drenthe*, december 1981. Interessant in dit verband is ook dat voor het NEI-onderzoek ten behoeve van de RPD in tweede instantie uit praktische overwegingen ook gekozen is voor de opzet als verdeelmodel.

onderscheiden bedrijfsklassen. Dit kan echter geen reden zijn om niet bij de verklaring van de relatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid in bij voorbeeld Twente door middel van de variabele bedrijfsklassenstructuur rekening te houden met het negatieve effect van de relatief grote omvang van de kleding- en textielindustrie. Dat de variabele, zoals wordt gesteld, vanaf 1965 geen indruk meer geeft van de richting waarin de regionale groei van de nationale afwijkt, is bij het verklaren en opstellen van projecties volstrekt irrelevant. Het duidt er alleen op dat de invloed wordt versluierd door andere factoren.

Ten slotte kan over dit punt nog worden opgemerkt dat het gezien hun kritiek bevreemdend is dat de auteurs voor de berekening van het effect van de investeringspremieregeling nagaan wat de werkgelegenheidsontwikkeling in de gepremieerde bedrijven zou zijn geweest indien zij zich ontwikkeld zouden hebben conform de ontwikkeling van de betreffende *bedrijfsklasse* in de provincie.

In hun artikel gaan Van der Knijff en Nijzink in op het werkgelegenheidseffect van de investeringspremieregeling. Hun kritiek op mijn schattingen dienaangaande heb ik hierboven wat betreft verdeelgedachte en bedrijfsklassenstructuur reeds behandeld. De opmerking dat niet alle bij gepremieerde projecten betrokken arbeidsplaatsen een direct gevolg zijn van het stimuleringsbeleid, is niet nieuw en wordt onderkend door de rijksoverheid 4).

De auteurs gaan in op de analyse van Van Duijn en, in navolging van Drewe 5), op die van Stuart Holland. Daarbij valt op dat, hoewel het een van de redenen is om de beleidsonderbouwing als analytisch zwak te beoordelen, de auteurs voorzichtig zijn met hun oordeel over de relevantie van de opvattingen van Stuart Holland voor de Nederlandse situatie. Het refereren aan Stuart Holland lijkt mij alleen op zijn plaats indien de auteurs op basis van hun werkzaamheden verricht als leden van de werkgroep van de Federatie van Noordelijke Economische Instituten, tot stelligere conclusies waren gekomen over de onmogelijkheid van regionale gelijkheid binnen onze maatschappelijke orde. De analyse van Van Duijn, die volkomen afwijkt van die van Stuart Holland, lijkt mij eerder een verdieping van en een aanvulling op de door de auteurs beschreven visie van de rijksoverheid. De overloop van werkgelegenheid uit grootstedelijke agglomeraties naar regio's met een ruim aanbod van laaggeschoolde arbeid is bij Van Duijn niet alleen afhankelijk van de arbeidsmarktsituaties in de diverse regio's, maar ook van het in de tijd wisselende aantal bedrijven dat zich in een bepaalde productiefase bevindt. Het is zeer de vraag of nadruk op dit facet leidt tot een grotere beleidsinspanning in perifere gebieden, zoals het Noorden, omdat werkelijk grootstedelijke agglomeraties — een van de auteurs heeft elders in dit verband minimaal 250.000 inwoners genoemd 6) — daar niet aanwezig zijn. Nadruk op de door Van Duijn aangedragen aanvulling lijkt mij eerder te leiden tot extra beleidsinspanningen in de internatio-

naal gezien enige werkelijk grootstedelijke agglomeratie, de Randstad, en tot het wegnemen van mogelijke hindernissen bij de overloop vanuit de Randstad. De grotere aandacht voor de westelijke provincies in de laatste nota sociaal-economisch beleid en het gemaakte onderscheid in stimulerings- en ontwikkelingsgebied houden wellicht verband met dit facet.

W. B. C. Suyker

4) Zie bij voorbeeld bijlage 9 van de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 633.

5) P. Drewe, *Het regionale probleem in Nederland*, paper Nederlandstalig RSA-congres te Rotterdam, oktober 1980.

6) J. P. Nijzink. Enkele opmerkingen over de regionaal economische ontwikkeling, *Jaarverslag ETI-Goningen*, 1977.

Naschrift

In de eerste plaats past een woord van dank aan het adres van de heer Suyker omdat hij zich de moeite heeft willen getroosten op ons — nadrukkelijk als discussiebijdrage bedoelde — artikel te reageren. Graag willen wij nog enkele korte kanttekeningen maken bij zijn commentaar.

Naar onze mening mist Suyker een beetje de essentie van onze kritiek op het denken dat aan verdeelmodellen ten grondslag ligt. Het is juist de complexiteit van de ruimtelijk-economische samenhangen die het onmogelijk maakt de essentie daarvan te vatten in een eenvoudig verdeelmodel. Een beroep op operationaliteit kan naar onze mening dan ook geen legitimatie zijn voor het vasthouden aan de verdeelconceptie. Het blijkt overigens dat het FNEI-arbeidsmarktmodel voor het Noorden een grotere voorspelbetrouwbaarheid heeft dan het CPB-model (RAM), ondanks de in theoretisch opzicht nog niet bevredigende modelvorming in de tweede fase van het onderzoek. Samenwerking tussen de onderzoekers/modellenbouwers in de regio en die van het CPB bij het verder ontwikkelen van regionale modellen lijkt een voor de hand liggende conclusie.

De bedrijfsklassensamenstelling, laten we het nog maar eens met nadruk stellen, kan slechts incidenteel relevant zijn als „verklaring” voor de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid. Het door Suyker genoemde voorbeeld van Twente is zo'n incidenteel geval. Slechts indien regionale bedrijfsklassen een getrouwe afspiegeling vormen van de nationale bedrijfsklassen, of als een bepaalde bedrijfsklasse voornamelijk in een regio voorkomt, werkt de bedrijfsklassensamenstelling als „verklaring” voor de werkgelegenheidsontwikkeling. Het was ook ons opgevallen dat wij, bij de schatting van de werkgelegenheidseffecten van de IPR een verwante techniek gebruiken.

Evenwel, het aggregatieniveau waarop onze analyse is uitgevoerd neemt het belangrijkste bezwaar ertegen grotendeels weg. Wij kunnen er redelijk zeker van zijn

(en zijn dat dan ook) dat er geen grote verschillen bestaan tussen de groep gepremieerde bedrijven en de bedrijfsklasse (in de provincie) waar ze deel van uitmaken. Overigens proberen wij niet, zoals Suyker meent, in eerste instantie te betogen dat niet alle door de bedrijven bij de premieaanvraag opgegeven arbeidsplaatsen direct aan premiëring te danken zijn. Onze berekening laat zien dat de opgegeven uitbreiding van de werkgelegenheid maar voor een klein deel is gerealiseerd.

Hoewel wij daar in ons artikel niets over zeggen, is het duidelijk dat, net zoals Suyker meent, de analyse van Van Duyn volkomen afwijkt van die van Holland. Van Duyn stelt dat de lokatie van industriële productie in de latere fase van de levenscyclus in ontwikkelingslanden (en perifere regio's) plaatsvindt. De relatie met de internationale activiteiten van Hollands meso-economische sector (multinationale ondernemingen e.a.) is nogal voor de hand liggend. Suyker begaat een onnauwkeurigheid door „overloop” ook wel te omschrijven als bedrijfs-suburbanisatie en de ruimtelijke consequenties van de levenscyclus-theorie zonder meer op een hoop te vegen. Daarmee samenhangend kunnen wij het eens zijn met Van Duyn als hij concludeert dat het regionaal beleid zou dienen te zijn gericht op het naar de periferie halen van activiteiten in de eerste fase van hun levenscyclus, ten minste als ernst gemaakt wordt met het structureel aanpakken van regionale ongelijkheid. Wij zijn het niet met Suyker eens als hij veronderstelt dat de hernieuwde aandacht voor het Westen des lands in het regionaal beleid gestoeld is op de inzichten die Van Duyn heeft aangedragen. Ons inziens is het de in het regionaal beleid gebruikelijke preoccupatie met percentages geregistreerde werklozen die heeft geleid tot deze verschuiving van de aandacht. De werkloosheid in de grote steden is alarmerend hoog, dat wel.

Jan Nijzink
Ed van der Knijff