

Het regionaal-economische beleid in Nederland: enkele kanttekeningen

DRS. E. C. VAN DER KNIJFF — DRS. J. P. NIJZINK*

Reeds vanaf het begin van de jaren vijftig wordt er in Nederland een regionaal-economisch beleid gevoerd, maar gemeten naar de belangrijkste doelstelling: de werkloosheidsbestrijding in gebieden met een hoge werkloosheid, kan het regionale beleid niet buitengewoon succesvol worden genoemd. Wat zijn de oorzaken van de geringe effectiviteit van het regionale beleid? In dit artikel trachten de auteurs enig licht te werpen op deze vraag. Zij gaan in op de gebrekkige onderbouwing van het regionaal-economische beleid, op de beperkte effectiviteit van de Investeringspremieregeling voor de werkgelegenheidscreatie in de regio en ten slotte op de geringe samenhang tussen het regionaal-economische beleid en andere soorten van sociaal-economisch beleid. Zij achten een verbetering op deze punten noodzakelijk om tot een effectiever regionaal-economisch beleid te komen.

Inleiding

De doelstellingen van het regionaal sociaal-economisch beleid hebben — hoe uiteenlopend ook geformuleerd — vanaf de aanvang in het begin van de jaren vijftig steeds in het teken gestaan van de werkloosheidsbestrijding in gebieden met een hoge werkloosheid. In recente nota's betreffende het regionale beleid luidt de doelstelling in termen van het bestrijden en — op termijn — elimineren van de regionale component in de werkloosheid. Het ligt dan ook voor de hand bij een evaluatie van het regionaal sociaal-economisch beleid de werkloosheidsbestrijding als uitgangspunt te nemen.

Perceptie van de regionale problematiek

Proberen we de visie van de rijksoverheid kort te typeren dan is een van de eerste dingen die opvalt dat de (geregistreerde) werkloosheid gold en geldt als veruit de belangrijkste indicator voor de regionaal-economische problematiek. Een ander essentieel kenmerk achten wij dat de regionale problematiek wordt gezien als over de regio's verdeelde nationale problematiek. De nationale macro-economische ontwikkeling wordt in sterke mate bepalend geacht voor de economische ontwikkeling in de verschillende regio's. De regionale verschillen in productie en werkgelegenheid worden in eerste instantie toegeschreven aan verschillen in bedrijfsklassensamenstelling van de regionale economieën.

Daarnaast wordt als structurele oorzaak van regionale verschillen genoemd de aantrekkingskracht voor bedrijven (vooral in de stuwende dienstverlening) die uitgaat van de reeds aanwezige concentratie van bevolking en bedrijven in het Westen des Lands. De perifere ligging van het Noorden en Zuid-Limburg ten opzichte van dit economische zwaartepunt verklaart een deel van de regionale pijn. Voor het Noorden dienen daaraan te worden toegevoegd de geringe bevolkingsdichtheid en mate van verstedelijking. De relatief gunstige werkgelegenheidsontwikkeling in de zogeheten „intermediaire” zone (vnl. Noord-Brabant en Gelderland) is het gevolg van de zogenoemde „overloop” uit de Randstad. Deze overloop van productie en werkgelegenheid (en ook bevolking) wordt, in de visie van de rijksoverheid, veroorzaakt door ruimtegebrek en, als conjuncturele factor, spanning op de Randstedelijke arbeidsmarkt. Deze overloop zou tevens, zij het in beperkte mate en gedurende een beperkte periode, het Noorden bereikt hebben.

Deze visie op de regionaal-economische problematiek, zoals

wij die hebben kunnen destilleren uit de diverse voor het regionale beleid relevante nota's van de rijksoverheid 1), is nogal beperkt. De geringe effectiviteit van het regionaal sociaal-economische beleid zou wel eens voor een belangrijk deel geworteld kunnen zijn in het gebrekkige inzicht in de problematiek en de bijgevolg zwakke analytische onderbouwing van het beleid. De volgende opmerkingen lichten dit oordeel toe.

In de eerste plaats is het beschouwen van de economische ontwikkeling in de onderscheiden regio's als afgeleid van de nationale ontwikkeling eenzijdig. Is het niet voor de hand liggender de nationale economische ontwikkeling opgebouwd te zien uit, onderling samenhangende, regionale ontwikkelingen 2). Deze, door Klaassen en Molle contributief genoemde, invalshoek wordt wel gekozen als regionale ontwikkelingen op Europese schaal worden geanalyseerd 3). Wij zouden met Drewe willen stellen: „Macro-economische grootheden zijn echter slechts abstracties en „de economie” speelt zich eigenlijk in steden en regio's af”. 4)

Deze verdeelgedachte is op het andere meso-economische niveau van bedrijfsklassen nauwelijks van enige betekenis. Het is opmerkelijk dat de bedrijfsklassensamenstelling nog steeds zo'n prominente rol speelt bij het verklaren van verschillen in regionale ontwikkeling. De „shift and share”-analyse waarop dit gebruik van de variabele bedrijfsklassensamenstelling is gebaseerd, is onderwerp van ondubbelzinnige kritiek geweest. Richardson oordeelt als volgt over de waarde ervan: „This primitive technique should be abandoned, since ease of operation provides insufficient justification for persevering with such a biased and inconclusive method of analysis” 5). Daarnaast heeft Bartels onlangs

* De schrijvers zijn resp. werkzaam bij het ETI-Groningen en het SHF te Leeuwarden. Het artikel is gebaseerd op werkzaamheden verricht als leden van de werkgroep van de Federatie van Noordelijke Economische Instellingen (FNEI).

1) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980 en 1981-1985*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14372 en zitting 1980-1981, 16633; CPB, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981; CPB, *Centraal Economische Plannen 1977 t/m 1980*.

2) J. P. Nijzink, en A. Jelsma, Enkele opmerkingen over regionaal economische planning, in: *Jaarverslag 1976*, ETI-Groningen.

3) L. H. Klaassen, W. T. M. Molle, *Doelmatige rechtvaardigheid — regionale onevenwichtigheden; uitgangspunten voor een regionaal beleid*, Paper Nederlandstalige RSA-congres te Rotterdam, oktober 1980.

4) Paul Drewe, *Het regionale probleem in Nederland*, Paper Nederlandstalige RSA-congres te Rotterdam, oktober 1980.

5) H. W. Richardson, *Regional and urban economics*, Penguin, Harmondsworth, 1978, blz. 206.

nog eens laten zien dat deze dubieuze variabele voor Nederland in 1965 zelfs geen indruk meer geeft van de richting waarin de regionale groei van de nationale afwijkt 6).

In de tweede plaats willen we wijzen op het gevaar dat het hanteren van de (geregistreerde) werkloosheid als voornaamste probleemindicator met zich brengt. Het gevaar bestaat dat door het werken met deze indicator een sterke neiging ontstaat het beleid in curatieve richting te sturen.

Een uiting van deze neiging is bij voorbeeld het vertragen van herstructureringsprocessen in de industriële sector om tijdelijk werkgelegenheid in stand te houden en de groei van de werkloosheid af te remmen. Landelijke regelingen als die met betrekking tot vervroegde uittreding en arbeidsongeschiktheid bieden eveneens mogelijkheden voor regionale symptoombestrijding. Hetzelfde kan gezegd worden van het creëren van tijdelijke arbeidsplaatsen.

Een vorm van symptoombestrijding ligt eveneens ten grondslag aan pogingen het arbeidsaanbod terug te dringen door bij voorbeeld vervroegde uittreding, verlenging van de leerplicht, ruime toepassing van de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Een dergelijk beleid heeft voor een deel tot gevolg dat geregistreerde werkloosheid in verborgen werkloosheid wordt omgezet, en draagt in de mate waarin dat gebeurt niet bij aan de opheffing van een reëel bestaand tekort aan werkgelegenheid. Hetzelfde kan worden gezegd van het creëren van tijdelijke arbeidsplaatsen. Dat dit instrument een nagenoeg permanent karakter heeft gekregen toont de ongeschiktheid ervan aan voor het bijdragen aan de oplossing van een structureel tekort aan arbeidsplaatsen.

In de derde plaats komt het ons voor dat er kortsluiting kan ontstaan tussen (ten dele) onbekende oorzaken van regionaal-economische problemen en het beleidsinstrumentarium dat wordt gekozen om die problemen te helpen oplossen. B.v. het investeringspremie-instrument (IPR) — in de volgende paragraaf komen we er nog uitgebreid op terug — past naar zijn aard in een neoklassieke visie op de regionaal-economische problematiek. Dat geldt ook voor het instrument van uitbreiding en verbetering van de infrastructuur. De ratio van de toepassing van deze instrumenten is dat de neoklassieke evenwichtscondities worden beïnvloed om onvolkomenheden in de ruimtelijke mobiliteit van goederen en productiefactoren weg te nemen. Indien de veronderstelde onvolkomenheden in de ruimtelijke mobiliteit van goederen en productiefactoren nauwelijks relevant zouden blijken te zijn voor de verklaring van interregionale ongelijkheid, dan kan van investeringspremies of infrastructuur werken nauwelijks een effectieve bijdrage aan bestrijding van die ongelijkheid worden verwacht.

In de vierde plaats willen we aandacht vragen voor de mogelijkheid dat het ontbreken van toereikende analyses ertoe kan leiden dat beleid niet tot stand komt. Als voorbeeld hiervan kan dienen de recent door Van Duijn in Nederland gelanceerde opvatting waarin de groepool-gedachte van Perroux verbonden wordt met de internationale-handelstheorie van Vernon 7). Kort weergegeven komt het erop neer dat er voor de verschillende fasen in de levenscyclus van een productieproces verschillende optimale lokaties bestaan. In de eerste, de innovatieve, fase zou de productie sterk gebonden zijn aan grootstedelijke agglomeraties. In dit verband wordt wel gesproken van de broedplaatsfunctie van grote steden. In een latere fase, als de productie op (zeer) grote schaal plaatsvindt, is de aantrekkelijkste lokatie die met een ruim aanbod van (goedkope) laaggeschoolde arbeid.

Een dergelijke analyse leidt tot een ander soort regionaal-economisch beleid dan wij op dit moment kennen. De nadruk zou sterk komen te liggen op de innovatiebevordering in perifere gebieden. Dat wil zeggen dat de broedplaatsfunctie van deze gebieden en met name van de daarin gelegen steden met een goede (o.m. wetenschappelijke) infrastructuur moet worden gestimuleerd. Het exploreren en exploiteren van de sterke kanten van de achtergebleven regio's zou op grond van een dergelijke analyse een belangrijk accent krijgen.

Tot slot van deze paragraaf stellen we vast dat het regionaal beleidsinstrumentarium tot nu toe het principe van de vrije ondernemingswijze productie in ere hield. Het enige instrument dat enigszins op gespannen voet stond met deze vrijheid, te weten het vergunningstelsel van de selectieve investeringsregeling (SIR), heeft geen rol van betekenis gespeeld in het beleid.

Het is evenwel zeer goed denkbaar — deze gedachtengang is overigens niet nieuw te noemen — dat de belangrijkste oorzaken van regionale ongelijkheid juist gelegen zijn in onze maatschappelijke orde. Vrij recent, in het midden van de jaren zeventig, heeft Stuart Holland argumenten aangedragen voor deze opvatting 8). Het is volgens hem vooral de macht van de grote multinationale ondernemingen die de regionale ongelijkheid bevordert dan wel in stand houdt en het regionale beleid frustreert. Een van de belangrijkste ontwikkelingen die deze ondernemingen op gang hebben gebracht, is het verplaatsen van (arbeidsintensieve) onderdelen van de productie naar landen met lage lonen, interessante belastingfaciliteiten en geringe vakbondsmacht. Deze productie vond voordien veelal plaats in de „perifere” gebieden van het moederland.

Regionaal beleid dat niet gebaseerd is op een adequate omschrijving van de regionale problematiek en een grondige analyse van de ontwikkelingen die tot dat probleem geleid hebben kan slechts bij toeval effect sorteren.

Nader onderzoek naar de mogelijkheden om de regionale problematiek op te lossen met maatregelen die binnen de grenzen van de bestaande maatschappelijke orde blijven en meer specifiek naar de relevantie van de opvattingen van Stuart Holland voor de Nederlandse situatie, zou duidelijk kunnen maken waarom het regionale beleid faalt. Het onderzoek van Jansen c.s. naar het ruimtelijk gedrag van 10 grote Nederlandse industriële multinationals biedt daartoe zeer goede aanknopingspunten 9).

De investeringspremieregeling

In het regionaal-economische beleid speelt het subsidiëren van investeringen vanouds een centrale rol. Op dit moment beoogt de investeringspremieregeling door het stimuleren van particuliere investeringen de regionale economische structuur te versterken en de werkgelegenheid uit te breiden in die gebieden waar dat in het kader van het regionale beleid noodzakelijk wordt geacht 10).

Zowel in regeringsnota's over het regionaal sociaal-economische beleid als in de memories van toelichting bij de begrotingen van Economische Zaken worden in de paragrafen die het regionaal stimuleringsbeleid tot onderwerp hebben, onveranderlijk gegevens verstrekt over extra arbeidsplaatsen ten gevolge van gepremieerde projecten en over de investeringen per arbeidsplaats. Het betreft hier de door de bedrijven bij de premieaanvraag opgegeven aantallen arbeidsplaatsen. De publikatie van deze cijfers is, naar zich laat veronderstellen, vooral bedoeld om het effect van de regeling op de regionale arbeidsmarkt aan te duiden.

Het is interessant om vast te stellen hoeveel van de bij premieaanvraag opgegeven arbeidsplaatsen daadwerkelijk worden geschapen. Dit is voor de periode 1975–1978 steekproefsgewijs gedaan in het Noorden des Lands. Het feitelijke werkgelegenheidsverloop bij de gepremieerde bedrijven is vergeleken met de bij de aanvraag opgegeven te creëren extra arbeidsplaatsen. Tevens is berekend 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.

Tabel 1. Investeringspremieregeling en werkgelegenheid in het Noorden des Lands, in aantallen arbeidsplaatsen

Jaar	Toegezegde mutatie	Gerealiseerde mutatie	Theoretische mutatie
1975	+ 734	- 3	- 135
1976	+ 436	+ 35	- 172
1977	+ 480	- 165	- 92
1978	+ 476	+ 14	- 216
	+2126	- 119	- 615

Bron: CBS, Algemene Industrie Statistiek; aangevuld met intern statistisch materiaal van de drie Noordelijke ETI's.

- 6) C. P. A. Bartels, *Regio's aan het werk*, WRR, Den Haag, 1980.
- 7) J. J. van Duijn, De betekenis van een innovatie georiënteerd regionaal beleid voor Nederland, *Beleid en Maatschappij*, 1979, blz. 162–171.
- 8) S. Holland, *Capital versus the regions*, McMillan, Londen, 1976.
- 9) A. C. M. Jansen, M. de Smidt en E. Wever, *Industrie en ruimte*, Van Gorcum, Assen, 1979, hft. IV.
- 10) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981–1985*, par. 4.1.1.

Het aantal extra te scheppen arbeidsplaatsen volgens opgave van de premieontvangende onderneming zal niet geheel gerealiseerd zijn in hetzelfde jaar dat de premie wordt toegekend. Derhalve is de feitelijke werkgelegenheidsontwikkeling drie jaar na de premietoekenning gevolgd. De laatste premietoekenningen die zijn bekeken stammen uit 1978. De toen gedane toezeggingen op het gebied van werkgelegenheid zijn vergeleken met de feitelijke werkgelegenheidssituatie per ultimo 1981. De resultaten zijn weergegeven in tabel 1.

Het directe werkgelegenheidseffect is niet zonder meer het verschil tussen toegezegde en gerealiseerde werkgelegenheidsmutatie. Het is immers nooit na te gaan hoe de werkgelegenheid zich in de betrokken bedrijven ontwikkeld zou hebben zonder premiëring. Om het werkelijke directe effect toch zo goed mogelijk te benaderen kan het best gekeken worden naar het verschil tussen gerealiseerde en theoretische mutatie. Deze theoretische mutatie is berekend onder de veronderstelling dat bedrijven zich zonder premiëring zouden hebben ontwikkeld conform de betreffende bedrijfsklasse in de provincie. Het op deze wijze geraamde directe werkgelegenheidseffect van investeringspremiëring is ca. 500 arbeidsplaatsen. Dat is minder dan een kwart van de toegezegde mutatie. Toch is deze raming aan de hoge kant, omdat:

- bedrijven die gepremieerde investeringen doen, gezien de eisen die het Ministerie van Economische Zaken stelt aan premieontvangende bedrijven vermoedelijk betere bedrijfsresultaten boeken dan het gemiddelde bedrijf in de betreffende bedrijfsklasse;
- een deel van de investeringen, en dus de bijbehorende werkgelegenheid, ook wel tot stand zou zijn gekomen zonder premiëring.

Volgens een geheel andere benadering heeft Suijker een schatting gemaakt van het effect van de investeringspremie op de regionale (i.c. provinciale) werkgelegenheidsontwikkeling in de industrie (11). Zijn studie leidt tot een aantal voor ons doel relevante conclusies. In de eerste plaats is het effect van premiëring van investeringen op de regionale industriële werkgelegenheid in de twee decennia sedert 1955 sterk gedaald. De afkalving van het effect (per procent relatieve investeringspremie) is ten dele gecompenseerd door verhoging van het premiepercentage. De kwantitatieve gevolgen van deze beide ontwikkelingen overziend stelt Suijker: „Een belangrijke conclusie die... getrokken kan worden is dat de investeringssubsidie voor de noordelijke provincies in de gehele periode (1954–1977)... niet zonder betekenis is geweest... Voor de noordelijke provincies blijkt de betekenis van de investeringssubsidie in de jaren zeventig wel kleiner dan daarvoor. Het effect van de investeringssubsidie is in de jaren zeventig wel groter dan dat van de arbeidsmarktsituatie” 12).

Hoewel op grond van de schattingsresultaten van Suijker een stilliger conclusie met betrekking tot het effect van de investeringspremie op de regionale industriële werkgelegenheid voor de hand had gelegen, zouden wij deze conclusie verder willen afzwakken. Immers, aan de schattingsmethode als door Suijker gebruikt kleven enige bezwaren. In de eerste plaats gaat hij uit van de door ons aangevochten verdeelgedachte. In de tweede plaats wordt de niet erg ter zake doende variabele „bedrijfsklassenstructuur” in de te schatten vergelijking opgenomen. In de derde plaats zijn de regionale werkgelegenheidseffecten van de investeringspremie niet te scheiden van de regionale werkgelegenheidseffecten van andere beleidsinstrumenten. Op dit laatste punt komen we in de volgende paragraaf nog terug.

Regionaal beleid en regionale beleidseffecten

Veel vormen van overheidsbeleid hebben regionale consequenties, maar slechts een klein deel van het overheidsbeleid wordt regionaal beleid genoemd. De regionale consequenties van niet-regionaal beleid kunnen werken in de richting van de doelstellingen van het regionale beleid of deze juist frustreren. De bouw van het systeem van inkomensoverdrachten in Nederland na de tweede wereldoorlog en de invoering van een wettelijke minimumloon hebben ertoe geleid dat de regionale verschillen in inkomen per hoofd zijn afgenomen. Het sociale-zekerheidsbeleid strookte dus duidelijk met een van de doelstelling van het regio-

nale beleid, t.w. het verkleinen van de interregionale inkomensverschillen.

Bekijken we nu de verhouding tussen het economisch-structuurbeleid en het regionale sociaal-economische beleid. Het structuurbeleid tracht de structuur van het Nederlands bedrijfsleven te versterken en is vooral gericht op versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. In diverse nota's van het Ministerie van Economische Zaken (13) wordt gesteld dat het regionaal-economische beleid het structuurbeleid niet mag doorkruisen. Het regionaal-economische beleid is dus ondergeschikt aan het economisch-structuurbeleid. Gezien de hardnekkigheid van de regionale werkgelegenheidsproblematiek zou het regionaal-economisch beleid behoren te streven naar veranderingen in de ruimtelijke structuur van economische activiteiten. Er zouden dus geen grote spanningen hoeven te bestaan tussen het regionale en het structuurbeleid. Omdat het huidige regionale beleid sterk gefixeerd is op de werkgelegenheid op korte termijn, zijn de spanningen er echter wel (14). Daarnaast hebben belangrijke elementen van het structuurbeleid, zoals het vernieuwingsbeleid en delen van het sectorbeleid, naar hun aard belangrijke regionale consequenties. Deze delen van het structuurbeleid richten zich voornamelijk op zogenaamde hoogwaardige produktiemilieus, hetgeen betekent het Westen van het Land.

In de beleidspraktijk bestaat er (dus) een duidelijke strijdigheid tussen het economische-structuurbeleid en het regionaal-economische beleid. Aan de hand van enkele gegevens willen we de strijdigheid illustreren tussen de doelstellingen van het regionaal beleid en delen van het structuurbeleid (15).

In tabel 2 zijn gegevens over de regionale verdeling van de bedragen uitgetrokken voor bedrijvensteun op grond van de Bijzondere Financieringsregeling (BF-regeling) en de Werkgelegenheidsgelden opgenomen.

In de periode 1973–1981 is in het kader van de Bijzondere Financieringsregeling f. 3,3 mrd. uitgetrokken voornamelijk in de vorm van deelnemingen en kredieten met staatsgarantie. De bedrijvensteun uit Werkgelegenheidsgelden bedroeg in de periode 1975–1981 ca. f. 2,5 mrd. aan directe overheidsfinanciering in de vorm van deelnemingen, subsidies, kredieten, garanties e.d.

Ruim 60% van de BF-gelden en ruim een derde van de Werkgelegenheidsgelden komt terecht in het landsdeel West (provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland). Naar het landsdeel Noord ging ruim 9% van de BF-post en 7% van de Werkgelegenheidsgelden. Limburg ontving nauwelijks steun op grond van de BF-regeling maar kreeg ruim een kwart van de Werkgelegenheidsgelden.

Om een enigermate objectieve beoordeling mogelijk te maken van deze regionale verdeling van bedrijvensteun is een tweetal kolommen aan tabel 2 toegevoegd: in de derde kolom is de procentuele verdeling van de industriële werkgelegenheid over de

11) W. B. C. Suijker, *De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de industrie per provincie*, CPB, Occasional paper 24, 1981 en *ESB*, 31 maart 1982, blz. 331–335.

12) Suijker, art. cit.

13) B.v. Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota), Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 13955.

14) In dit verband kan gewezen worden op pogingen het Integraal Structuur Plan Noorden des Lands, en met name het werkgelegenheidsaspect daarvan, te evalueren over een periode van één jaar. Zie *ISP Voortgangsrapport*, Den Haag, 1981.

15) De mogelijkheid voor een breder opgezette vergelijking wordt voortsnog beperkt door het ontbreken van meer regionaal uitgesplitste gegevens. We willen daarvan een voorbeeld noemen. Aan herstructurering van de industrie en steun aan hoogwaardige industrie werd in resp. de periode 1975–1978 en 1977–1978 in totaal 830 mln. aan premies uitgegeven. Herleid op jaarbasis is er op grond van deze beide regelingen gemiddeld f. 240 mln. aan premies uitbetaald. Aan investeringspremies op grond van de IPR werd op jaarbasis gemiddeld f. 165 mln. uitgekeerd. Van de IPR-premie weten we dat ca. 70% in het stimuleringsgebied Noorden des Lands en het herstructureringsgebied Zuid-Limburg is terechtgekomen (periode 1973–1978). Van de f. 240 mln. per jaar op grond van twee regelingen in het structuurbeleid is geen regionale verdeling bekend. De constatering lijkt voor de hand te liggen dat het zonder kennis van de regionale verdeling van deze laatste post niet goed mogelijk is zinnige conclusies te trekken omtrent de regionale steun door middel van investeringspremies. Dit voorbeeld toont geen strijdigheid aan maar laat daartoe wel de mogelijkheid open.

landsdelen gegeven; in de laatste kolom is een maatstaf voor de ernst van de regionale arbeidsmarktproblematiek opgenomen. Het percentage geregistreerde werklozen voldoet niet omdat daarin niets van de absolute omvang van het arbeidsmarktprobleem in één regio ten opzichte van een andere regio tot uitdrukking komt (16). Anders geformuleerd: 10% werkloosheid in de drie Noordelijke provincies staat voor ca. 35.000 werkloze mannen en vrouwen, een werkloosheidspercentage van 6% in de provincie Noord-Holland staat voor ongeveer hetzelfde aantal. Met dit effect is rekening gehouden door de verhouding tussen regionale- en nationale werkloosheidspercentages (concentratiegetallen) te vermenigvuldigen met het aandeel van de regio in de totale industriële werkgelegenheid.

Zou nu de verdeling van de BF-gelden en de Werkgelegenheidsgelden „neutraal” zijn met betrekking tot de regionale problematiek, met andere woorden zou bij de verdeling geen rekening worden gehouden met regionale verschillen in sociaal-economische problematiek, dan zou deze verdeling ongeveer overeen moeten stemmen met die van de industriële werkgelegenheid (kolom 3). Zou de regionale verdeling van de BF- en Werkgelegenheidsgelden overeenkomstig de ernst van de regionale problematiek geschieden, dan zouden de percentages uit de eerste twee kolommen min of meer overeen moeten stemmen met de percentages uit de laatste kolom.

Tabel 2. Regionale verdeling van de Bijzondere-Financieringsregelinggelden en Werkgelegenheidsgelden

Landsdeel	BF-gelden in procenten van het totaal	Werkgelegenheids- gelden in procenten van het totaal	Werkzame personen in de industrie in procenten van het totaal	Indicator regionale werkloosheid
	(1)	(2)	(3)	(4)
Noord.....	9,3	7,0	10,1	12,9
Oost.....	21,3	21,7	20,1	18,9
West.....	60,8	37,7	39,2	28,0
Zuid.....	8,6	33,6	30,6	40,2
vv. Limburg ...	0,1	25,5	9,1	14,6
Nederland ...	100,0	100,0	100,0	100,0

Bronnen: Rapport Commissie-Van Dijk, Steunverlening individuele bedrijven; jaarverslagen Nationale Investeringsbank; persberichten Ministerie van Economische Zaken betreffende Werkgelegenheidsgelden.

Welke conclusies kunnen uit de gegevens in tabel 2 worden getrokken? Indien we de kolommen 1 en 2 met kolom 3 vergelijken, valt op dat het landsdeel West uit de BF-gelden meer heeft gekregen dan waarop het bij een „neutrale” verdeling recht had. De landsdelen Noord en Zuid komen in vergelijking met de neutrale verdeling wat te kort. Voor Limburg komt de situatie gemiddeld vermoedelijk redelijk overeen met de maatstaf voor de neutrale verdeling (17).

Deze vergelijking wijst erop dat de drie Westelijke provincies een voorkeursbehandeling krijgen in vergelijking met het Noorden en de provincie Noord-Brabant (en Zeeland). Brengen we de voornaamste doelstelling van het regionaal-economisch beleid in beeld — zie kolom 4 — dan valt de incongruentie onmiddellijk op. De verdeling van de bedrijvensteun verleend op grond van de BF-regeling en uit de Werkgelegenheidsgelden is duidelijk strij-

dig met de hoofddoelstelling van het regionale beleid, het bestrijden van regionale verschillen in werkloosheid.

Slotopmerkingen

De vraag die ons bij het schrijven van deze bijdrage aan de discussie over het regionale beleid heeft geleid is: waarom is het, ondanks financiële intensivering van het regionaal sociaal-economisch beleid (18), niet gelukt de bestaande interregionale ongelijkheid te elimineren in de afgelopen drie decennia? Wij zijn drie zaken tegengekomen die bij de beantwoording relevant zijn.

In de eerste plaats is er een en ander mis met de wijze waarop het regionale probleem voor beleidsdoelinden gedefinieerd is en met de analyses waarop het beleid geacht mag worden te zijn gebaseerd. De grote nadruk op geregistreerde werkloosheid bij operationalisatie van de regionale problematiek leidt tot beleidsmatige bijziendheid. De analytische zwakte van de beleidsontwikkeling kan maar al te gemakkelijk leiden tot irrelevante of onjuiste beleidsaanbevelingen, terwijl meer belovende wegen die het beleid zou kunnen inslaan onopgemerkt blijven.

In de tweede plaats hebben we getracht aan te geven wat het werkelijke effect op de creatie van arbeidsplaatsen is geweest van een van de belangrijkste instrumenten van het regionaal sociaal-economisch beleid, de Investeringspremieregeling. We kwamen tot twee conclusies. Het publiceren door het Ministerie van Economische Zaken van bij de premieaanvraag opgegeven aantallen te scheppen arbeidsplaatsen als het werkgelegenheidseffect van de IPR is misleidend. De IPR levert maar een zeer bescheiden bijdrage aan het scheppen van nieuwe industriële arbeidsplaatsen. De schattingen van Suijker van het CPB dienaangaande lijken ons een niet erg solide basis te hebben. Zijn conclusies zijn ons inziens — hoe voorzichtig ook geformuleerd — nog te optisch.

In de derde plaats hebben we geprobeerd door middel van een voorbeeld aan te geven dat de regionale consequenties van enkele vormen van economisch-structuurbeleid de doelstellingen van het regionale beleid doorkruisen. In welke mate deze constatering verruimd kan worden in tijd en naar afzonderlijke beleidssectoren kan pas na nader onderzoek worden vastgesteld.

Met enige intensivering van de contacten tussen de regionaal-economische onderzoekers en de betrokken beleidsvoorbereiders moet toch de kwaliteit van de beleidsontwikkeling en — dus — de effectiviteit van het beleid zijn te verbeteren. Het expliciet betrekken van de regionale dimensie in overige vormen van sociaal-economisch beleid zou een belangrijke volgende stap kunnen zijn in de richting van het effectief bestrijden van interregionale ongelijkheid.

Ed van der Knijff
Jan Nijzink

16) Zie ook b.v. L. H. Klaassen, De nota inzake het regionale sociaal-economisch beleid 1977 t/m 1980, *ESB*, 11 juni 1977, blz. 588-591.

17) Bedragen van kolommen 1 en 2 kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld omdat het om verschillende soorten steun gaat.

18) C. P. A. Bartels, en J. J. van Duijn, *Regionaal economisch beleid in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1981, hfst. 6.