

Het regionale beleid voor de periode na de crisis

DR. IR. A.P. OELE*

Tot voor kort had het regionaal-economische beleid een hoge politieke prioriteit en werd er veel geld uitgetrokken voor de ontwikkeling van „de regio“. De laatste tijd lijkt hier echter verandering in te komen. Premier Lubbers heeft op het onlangs gehouden symposium „Het Noorden zet door“ laten doorschemeren dat wat financiële steun van het rijk voor de regionale ontwikkeling betreft de magere jaren zijn aangebroken. De auteur van dit artikel verzet zich tegen een dergelijke koerswijziging. Hij meent dat de noordelijke provincies op een aantal punten – bij voorbeeld op het gebied van innovaties – duidelijk in het nadeel verkeren. Extra financiële en economische steun voor de regio vindt hij derhalve onmisbaar. Zo zou, volgens de schrijver, het Noorden zich met behulp van een financiële bijdrage van het rijk moeten specialiseren in de ontwikkeling van de telematica. De auteur zet zijn betoog kracht bij met de stelling dat een florerende regionale economie het fundament vormt voor een welvarende nationale economie.

Doelstellingen

Voor het regionale beleid zijn drie doelstellingen van blijvende betekenis:

1. *de politieke doelstelling*: men wil tegemoet komen aan het onbehagen in de perifere regio's over de achterblijvende ontwikkeling op sociaal-economisch gebied en de daarvan afhankelijke maatschappelijke mogelijkheden;
2. *de sociale doelstelling*: bestrijding van langdurige en lokaal of regionaal geconcentreerde werkloosheid. Deze doelstelling heeft in de afgelopen jaren een grote rol gespeeld. Ze werd geformuleerd als het wegwerken van de regionale werkloosheidscomponent;
3. *de economische doelstelling*: gericht op een gelijkwaardige bijdrage van de regio aan de nationale welvaart. Dit kan men vertalen als een per inwoner minstens evenredige bijdrage.

In de afgelopen jaren is de sociale doelstelling steeds nauw verbonden geweest met de politieke argumentatie voor het regionale beleid. De economische doelstelling kwam nauwelijks op de voorgrond. Het politieke gewicht van de regio in de landelijke politiek (via de kiezers en vertegenwoordigers) was beslissend voor de aandacht die gegeven werd aan de bestrijding van de hoge werkloosheid in de regio. Dat daarbij de economische doelstelling op de achtergrond bleef, is niet onbegrijpelijk. De politieke ondersteuning van het regionale beleid vergt een sterke accentuering van de achterstand en de daarmee verbonden negatieve factoren. Er ontstaat een beeld dat doet twijfelen aan de mogelijkheden van de regio om op eigen kracht een evenredige bijdrage te leveren aan de nationale welvaart.

Beleidsinstrumenten

Inmiddels zijn ook de aan elkaar gekoppelde politieke en sociale doelstellingen omstreden geworden. De extreem hoog opgelopen landelijke werkloosheid overschaduwde de regionale problematiek. Vooral de in bepaalde wijken van de grote steden opgehoopte sociale misère draagt daartoe bij. Ook de bezuinigingen, die de overheid moet doorvoeren, dwingen tot een gron-

dige herwaardering van het regionale beleid.

Het ligt voor de hand dat dan de gemakkelijk te beïnvloeden begrotingsposten het eerst aan de beurt zijn. Voor het rijk behoren daartoe de middelen voor extern beleid, dat wil zeggen premies, subsidies en dergelijke. Bezuinigingen op deze middelen stuiten niet op grote weerstanden binnen het eigen overheidsapparaat. Een en ander gaat bovendien niet geheel ten onrechte gepaard met twijfel aan de doelmatigheid van bepaalde instrumenten van het regionale beleid. De vraag of subsidies en lokaal of regionaal gerichte premies voldoende bijdragen tot blijvende economische versterking van de regio is niet zonder meer positief te beantwoorden.

Het regionale beleid is inderdaad niet beter dan zijn instrumenten. De naoorlogse ontwikkeling kende er in hoofdzaak vijf:

1. *de aanvullende werken*; dit instrument is inmiddels geëvolueerd tot een omvattend en samenhangend pakket van maatregelen in het kader van het zogenaamde *Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)* en het zogenaamde voorwaardenscheppende beleid; daarmee is het karakter veranderd, hoewel de oorspronkelijke opzet weer naar voren komt in de regeringsvoorstellen;
2. *de premiëring van particuliere investeringen*; aanvankelijk toegepast in een zeer beperkt aantal primaire ontwikkelingskernen, later gespreid over primaire en secundaire kernen in probleemgebieden;
3. *de regionale ontwikkelingsmaatschappijen*; deze zijn opgezet om de bedrijvigheid in de regio te stimuleren door onder meer deelneming in ondernemingen van regionaal belang. Die participatie heeft gedurende lange tijd voor een groot deel het karakter gehad van hulp om te overleven. Pas de laatste tijd komt de ontwikkelingsfunctie meer op de voorgrond. De opbrengsten van winstgevendende participaties moeten in toenemende mate de voeding worden van een „revolving fund“ waarmee veelbelovende, maar in de aanvang risikante activiteiten worden gefinancierd;

* Commissaris van de Koningin in de provincie Drenthe.

4. *de spreiding van rijksdiensten*; dit instrument mag wat eenzijdig zijn; het is zeer effectief. De toepassing stuit de laatste tijd op toenemend verzet, zowel uit de kring van de betrokken ambtenaren als van de besturen in het concentratiegebied van rijksdiensten in en rondom Den Haag;
5. *extra arbeidsvoorzieningsgelden*; daarmee worden de mogelijkheden voor scholing en plaatsing vergroot door gerichte subsidies en faciliteiten voor vakopleidingen.

Bezuinigingen

De hiervoor geschetste ontwikkelingen waren voor het kabinet-Lubbers vooral in het afgelopen jaar aanleiding tot een forse bezuiniging op het regionale beleid. Hoewel de discussie daarover nog niet is afgerond, wordt in de nota voor het regionale beleid 1986-1990 in de sfeer van de premiëring, het samenhangende structuurversterkende steunbeleid en de spreiding van diensten veel gas teruggenomen 1).

Al eerder was de Bijzonder Regionale Toeslag (BRT), mede onder druk van de Europese Commissie, vervallen. Om die pil te vergulden werd als overgangmaatregel een compensatiepot beschikbaar gesteld voor grote projecten. Over de besteding daarvan zal in overleg met Economische Zaken moeten worden beslist. De investeringspremiëregeling (IPR) wordt geografisch beperkt tot gebieden in het Noorden en andere regio's met extreem hoge werkloosheid. Voor Drenthe is het premiegebied nu beperkt tot het Zuidoosten, met Emmen, Coevorden en Klazienaveen als kernen. Wel is Eelde als luchthavenlocatie aantrekkelijk gemaakt door ook hier de IPR mogelijk te maken. Het totale bedrag voor het ISP wordt gereduceerd tot een uitsluitend door het Ministerie van Economische Zaken begrootte post van f. 65 mln. De besteding van dit bedrag wordt voor een belangrijk deel (f. 30 mln.) gekoppeld aan de besteding in het kader van de nu op landelijk niveau voortgezette terugploegregeling.

Voor het overige zal in de besteding meer dan tot nu toe de nadruk moeten vallen op de marktsector. Het voorwaardenschepend beleid wordt nog drie jaren voortgezet. Dan wil men de kraan voor de financiering van dit deel van het regionale beleid dichtdraaien.

De spreiding van rijksdiensten zal zich nu beperken tot de voor het Noorden nog geplande 1.600 arbeidsplaatsen, waarvan voorlopig niet meer dan de helft zal worden gerealiseerd. Ruim 700 plaatsen zullen worden gerealiseerd door de bouw en de exploitatie van een tweetal gevangenissen en de uitbreiding van bestaande inrichtingen in het kader van het plan voor de criminaliteitsbestrijding. De financiering van deze gevangenissen zal geschieden met behulp van het geld van de BRT-compensatiepot. Wel is toegezegd dat het hier voorfinanciering betreft. Het na de bouw weer vrijkomende geld zal een andere bestemming in het Noorden mogen krijgen. Ook de steun voor de versnelde herinrichting van de voormalige veenkolonies blijft niet buiten schot. Het steunbedrag voor de periode tot de reguliere uitvoering is tot f. 10 mln. per jaar teruggebracht.

De regiogelden voor het arbeidsmarktbeleid worden na 1986 teruggebracht tot niet meer dan f. 3 mln. voor uitsluitend Oost-Groningen. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen en in het bijzonder de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) blijven overeind, zij het dat de provincies verplicht worden om hun betrokkenheid te betalen met een relatief grote financiële deelneming. Al met al zijn met uitzondering van het instrument van de ontwikkelingsmaatschappij de middelen van het regionale beleid meer uitgedund dan aangescherpt.

Met enige goede wil is er echter nog wel een lichtpuntje te zien. Dat is wellicht de mogelijkheid voor een meer projectgerichte aanpak. Niet zo zeer expliciet, als wel impliciet in het nieuwe beleid bestaat de kans op verdergaande steun bij het presenteren van een goed en levensvatbaar project dat van betekenis is voor de regio. De appendix geeft een meer uitvoerig overzicht van de beleidsvoornemens.

Kritiek

Deze vergaande vermageringskuur voor het regionale beleid

verdient niet alleen vanuit het standpunt van de regio, maar ook vanuit een landelijk standpunt kritiek. Op deze wijze wordt de in 1978 begonnen ontwikkeling van een minder samenhangend en minder gericht regionaal beleid met weinig genuanceerd werkende instrumenten naar een samenhangender en veelzijdiger beleid duidelijk afgeremd. Het integrale beleid, beoogd met en door het ISP, wordt immers tot minimale proporties teruggebracht. Dat laat zich niet rechtvaardigen met een verwijzing naar de noodzaak van meer marktgerichte steun. Die noodzaak mag worden erkend, evenals het bestaan van synergie, d.w.z. een elkaar versterkende positieve invloed van gelijktijdig gerichte steunmaatregelen voor de overheids- en de marktsector. Los daarvan kunnen structuurversterkende voorzieningen van de overheid voor de collectieve sector op termijn impulsen opleveren voor de marktsector. Wel heeft de praktijk geleerd dat de overheid zelfs bij het inzetten van veel geld geen onbeperkte directe mogelijkheden heeft om de ontwikkeling van de marktsector te stimuleren 2).

Het is een kwestie van afwegen, waarbij de overheid niet mag nalaten op haar terrein de voorwaarden te scheppen voor een goed sociaal-economisch klimaat. Dat de daaraan bestede financiële middelen zo hoog waren dat thans vermindering is geboden, is op zijn zachtst gezegd aanvechtbaar. Die middelen zijn een fractie van wat er in het kader van de Wet Investerings Regeling (WIR) uit het oogpunt van landelijk economisch ontwikkelingsbeleid ongericht en ondoelmatig wordt besteed. Ze zijn bovendien (en daarop is door de Commissie voor de Noordelijke Marktsector in het advies van de Commissie-Goudswaard gewezen 3)) een nog veel kleinere fractie van het bedrag dat in het overheidslaetje wordt gebracht als gevolg van de overheidsinkomsten uit de aardgaswinning in het Noorden.

Deze overwegingen mogen ons niet de ogen doen sluiten voor de sociale gevolgen van de crisis. Er bestaat verband tussen de grote regionale werkloosheid en de allerminst geringe werkloosheid in het gehele land. Als men meer wil dan het wegwerken van de regionale werkloosheidscomponent en ook voor de regio de totale werkloosheid wil bestrijden, dan zal dat verband moeten worden gezien. Een kritische herwaardering van het regionaal sociaal-economisch beleid is daarom stellig op haar plaats. Men doet er goed aan om daarbij de problemen van de grote steden en die van de perifere regio's in hun juiste verband te plaatsen.

Regio's versio grote steden

Ongetwijfeld is er enige overeenkomst in de oorzaken van de grote werkloosheid in zowel de regio als in grote steden in het Westen van ons land. In beide gebieden is het aanpassingsvermogen en vooral de groei van de economie volstrekt onvoldoende om de gevolgen van de automatisering en het voorlopig toenemende aanbod op de arbeidsmarkt op te vangen. De gevolgen van de omslag in het ondernemingsklimaat in de jaren zeventig en de daarbij ook thans nog te constateren terughoudendheid doen zich overal in het land gevoelen. Het is zaak dat hierin verandering wordt gebracht.

Dat kan niet een-twee-drie. De bezuinigingen bij de overheid hebben het investeringsniveau in de publieke sector vergaand verminderd. In de marktsector is voor veel ondernemingen geld niet meer de doorslaggevend beperkende factor. Het ontbreekt daar nu aan voldoende panklare investeringsplannen, en aan gemotiveerde en deskundige mensen, om die te kunnen uitvoeren. Men wees en wijst in die kring naar de overheid, die met haar vele regels en beperkingen het investeringsklimaat heeft verslechterd. Dat is onder de gegeven omstandigheden een onvoldoende excuus. De meeste bestuurders willen bergen verzetten om nieuw werk te laten creëren.

1) *Nota regionaal beleid 1986-1990*, Staatsuitgeverij, juli 1985.

2) C.P.A. Bartels, *Regionaal infrastructuurbeleid*, *ESB*, 17 juli 1985, blz. 712-715.

3) *Het Noorden aan zet*, Rapport van de adviescommissie voor de bevordering van de noordelijke marktsector, Bestuurscommissie Noorden des Lands, Assen, november 1984.

Daarmee houdt de overeenkomst in de politieke situatie van de werkgelegenheid en de economie tussen de regio en de grote steden wel ongeveer op. Er zijn namelijk ook essentiële verschillen. Te noemen zijn het verschil in bereikbaarheid van het onderwijs en vooral van het beroepsgerichte onderwijs, het verschil in omvang en kwaliteit culturele voorzieningen, die ook voor de economie belangrijk zijn, en ten slotte het vrij grote verschil in de variatie en de veelzijdigheid van de bestaande economische structuur en bedrijvigheid.

Het laatstgenoemde verschil werkt sterk in het voordeel van het Westen. In de recente nota over het regionale beleid na 1985 wordt dat niet tegengesproken. Daar komt nog bij dat in de grote steden de congestieproblematiek in het nabije verleden heeft geleid tot bestuurlijke beslissingen die planologisch, maar ook anderszins minder ruimte lieten voor economische aanpassing en ontwikkeling. Die ruimte wordt nu, zij het laat, alsnog verschaft. Omdat de steden nu eenmaal niet de handicap hebben van gebrekkige en moeilijk bereikbare voorzieningen, heeft een minder ontmoedigend en meer bedrijfsvriendelijk beleid op het gebied van de planologie en de daarmee verwante terreinen (erfpacht, stadsvernieuwing) veel sneller succes in de grote steden dan in de regio, waar de achterliggende factoren in onvoldoende mate kunnen meewerken.

Bovendien hebben de steden nog een andere voorsprong. Zij huisvesten vaak de beslissingscentra van het bedrijfsleven. Die beslissingscentra hebben de verouderde bedrijfsstructuren in de afgelopen crisisperiode moeten saneren. Daarbij zijn ze vaak verder gevorderd dan de – soms afhankelijke, maar ten dele ook onafhankelijke – ondernemingen in de regio. Ook dat leidt tot een betere uitgangspositie. Op dit punt is in de regio duidelijk minder gesaneerd.

Vooraf in het Noorden is men afhankelijk van een beperkt aantal bedrijfssectoren. Voor de melkveehouderij is de grens bereikt. Scheepsbouw en aardappelmeelindustrie moeten alle zeilen bijzetten om een betere en sterkere uitgangspositie te verkrijgen. Anderzijds ziet men in het Westen, met name in Amsterdam, een duidelijk positieve ontwikkeling als gevolg van het reeds enige jaren bewust inspelen op de in de regio Amsterdam aanwezige goede kapstukken voor de verdere groei en diversificaties van het bedrijfsleven.

Regionaal structuurbeleid

De gang van zaken rond de invulling van het *Integraal Structuurplan voor het Noorden des Lands* illustreert de beperkte mogelijkheden die de regio in vergelijking met het Westen heeft. Het ISP kende een vijftal belangrijke beleidsrubrieken:

1. de structuurversterkende voorzieningen;
2. de stimulering van industrie en diensten;
3. milieuzorg;
4. gezondheidszorg en welzijn voor bijzondere groepen;
5. aanvullende middelen voor de herinrichting.

Van deze beleidsrubrieken kwam de tweede rubriek voor de stimulering van industrie en diensten niet gemakkelijk tot invulling. Dit lag niet aan de beleidsinspanning. Al vanaf het begin van de jaren zeventig is door de lokale en provinciale overheden actief gewerkt aan de verbetering van het investeringsklimaat en aan het aantrekken van bedrijven en instellingen. Uiteraard heeft de zeer ongunstige conjunctuur een duidelijke handicap gevormd. Er waren nog andere handicaps. De hier bedoelde ISP-regeling ondersteunt slechts die projecten, waarin ondernemingen voor een gezamenlijk doel bedrijfstaksgewijs samenwerken. De regeling sluit steun aan individuele bedrijven uit. De veel „dunnere”, maar ook de veel minder diverse structuur van het bedrijfsleven bood blijkbaar veel minder mogelijkheden om deze kansen te grijpen.

De benodigde samenwerking ter voorbereiding van dergelijke projecten kwam moeilijk van de grond. Gelukkig is er nu als gevolg van initiatieven uit het bedrijfsleven (waaronder het rapport-Goudswaard) enige verbetering in dit plaatje gekomen. Er zijn nu plannen en initiatieven voor training in exportmanagement en voor gezamenlijke marktontwikkeling. Er zijn ook startercursussen vanuit het bedrijfsleven opgezet, terwijl met be-

hulp van de NOM samenwerkingsprojecten voor de bouw- en metaalindustrie en voor de noordelijke offshore zijn gestart (Bouw-Noord en Stogin). Het Noorden heeft echter bij deze samenwerking een ingebouwde achterstand als gevolg van de meer kleinschalige ondernemingsstructuur, de grotere afstanden en het in samenhang daarmee nauwelijks aanwezig zijn van eng verweven en daardoor stimulerend stedelijk economisch patroon en de verder verwijderde belangrijke markten.

Telematica

Deze met de economische geografie samenhangende achterstand zal nooit geheel teniet kunnen worden gedaan. Gelukkig echter doen zich nu toch mogelijkheden voor om dat verschil, althans ten dele, te compenseren. De verbeterde wegenstructuur en de daardoor verbeterde mogelijkheden voor onderlinge uitwisseling van goederen van bedrijven en bedrijfsonderdelen heeft de mogelijkheden vergroot van spreiding van economische activiteiten. Die spreiding kan nu in aanzienlijke mate worden versneld door gebruikmaking van de moderne mogelijkheden van de telematica. Nu reeds behoren daartoe de met het „fax-systeem” mogelijk geworden elektronische post- en tekstverwerking. In de nabije toekomst biedt dit ook mogelijkheden van archivering en conferentie op afstand. Men verwacht dat binnen vijf jaar 10% van het verkeer van telefoonlijnen op deze wijze zal worden bestemd. Wanneer daarnaast nog door het twee-richtingverkeer de gelijktijdige communicatie met behulp van tekstspraak en -beeld wordt verwezenlijkt, is er nauwelijks meer een beletsel voor vergaande spreiding van productie en dienstverlening 4). Voorwaarde daarbij is de instandhouding, maar ook de verdere verbetering van de transportvoorzieningen voor vervoer van halffabrikaten, grondstoffen en eindprodukten. De combinatie van een goed wegennet en een modern telecommunicatienet kan voor het regionale beleid wonderen verrichten. Vooral de perifeer gelegen regio's zullen hierin hun kansen moeten zien. Deze ontwikkeling is immers reeds aan de gang. Zij leidt tot uitstraling van economische activiteiten, grotendeels langs de bestaande assen, waar de economische zwaartepunten van Europa zijn gevestigd. Dat verklaart voor een deel ook de trek van kennisintensieve bedrijven vanuit de Randstad naar het centraal, maar ook zuidelijker gelegen deel van het land.

Door tijdig te zorgen voor goede telecommunicatievoorzieningen aansluitend op de verdere verbetering van de wegen kan in het Oosten en het Noorden een graantje van die ontwikkeling worden meegeepikt. Er zijn in het noordelijke regionale beleid enige goede aanzetten in deze richting. In dit verband moet worden gedacht aan de bevordering van de automatisering van kleinere bedrijven in de dienstensector. Daarnaast is ook het project om met behulp van speciaal daarvoor opgeleide jonge technici de informatica te introduceren bij kleinere bedrijven een goed begin. Juist de in het Noorden zo relatief talrijke kleine bedrijven hebben op het punt van de gebruikmaking van microcomputers een achterstand. De komst van een telecommunicatie-ontwikkelingsafdeling van de PTT naar Groningen kan daarbij een enorme stimulans zijn. Men zal op dit gebied echter verder moeten in de boven aangegeven zin. Dat vergt overleg met regering en PTT om in het bijzonder ten bate van de kernen de noodzakelijke infrastructuur te realiseren. Het beleid in deze richting zal een lange adem vereisen. Het kan aansluiten op bestaande stimuleringsregelingen die gericht zijn op de invoering van informatica in management en productie. Het is de vraag of die regelingen voldoende zijn. In elk geval gaat het hier om infrastructuur waar minstens zoveel belang aan mag worden gehecht als aan die van de wegen en de spoorwegen. Het moet in de niet al te verre toekomst even gemakkelijk en eigenlijk ook even goedkoop zijn om bedrijfsopdrachten en gegevens uit te wisselen tussen Rotterdam en Groningen als tussen Rotterdam en Breda.

4) *Informatie en stimuleringsbeleid van de Nederlandse overheid*, toespraak W. de Boer, Congres Centrale voor Katholiek Handelsonderwijs, 30 maart 1985.

Een ander niet minder belangrijk actieterrein voor het regionale beleid is dat van het beroepsonderwijs. Voor een regio die bij voortdurend moet vechten voor het op peil houden van eigen bestaansbronnen, is alles wat de wisselwerking tussen arbeidsmarkt en onderwijs kan verbeteren van het grootste belang. De snel veranderende techniek vraagt van het onderwijs meer dan het leggen van een basis van degelijke vakkennis. Ook het vermogen tot aanpassing en toepassing van deze nieuwe technieken moet reeds in de onderwijsfase worden ontwikkeld. Dat stelt hoge eisen aan het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

De helaas gebrekkige aansluiting van dit beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt is een landelijk probleem. Meer nog: het is ook een zaak van cultuur. De belevingswereld van ouders en leerlingen zal ook de noodzakelijke impulsen moeten geven voor de deelneming aan het op productieve vernieuwing gerichte onderwijs. In een stedelijke leefomgeving, waar de innovatie eerder voelbaar is, worden deze impulsen ook eerder merkbaar dan elders. Daarom loont het hier om regionale accenten aan te brengen.

Ook in de regio zal meer technisch specialisme gepaard moeten gaan met het vermogen tot voortdurende verbetering en verandering van wat men ontwerpt of maakt. Er is, gelet op het loonniveau in de regio, nauwelijks een andere manier om in de markt te blijven. Daarbij gaat het niet om verrekende academische kennis of om genialiteit; het is meer een kwestie van een goed bijgehouden kennis van de steeds veranderende techniek en markt.

Daarnaast moet ook sprake zijn van een voortdurende bereidheid tot aanpassing van productie en produkt. Marktkennis, gevoel voor vormgeving en mode aan de ene kant en vaardigheid om met machines en computers produkten te veranderen en te vernieuwen aan de andere kant, zijn de twee voornaamste kwaliteiten van het menselijke kapitaal waarmee men in de toekomst economisch en ook anderszins zelfstandig kan blijven. De noordelijke Nederlanders behoeven hier niet achter te blijven, ondanks hun waardering voor de historische waarden en traditionele activiteiten. In de landbouwsector tonen zij hoezeer zij met hun tijd mee kunnen gaan. In de industrie echter mist men naar verhouding de impulsen, die uitgaan van kleinere en grotere centra van innovatie en onderzoek.

In het rapport-Goudswaard is terecht de aandacht gevestigd op deze achterstand. Men vindt die lacune nader toegelicht in een rapport van het Nederlands Economisch Instituut over technologische vernieuwing en regionale ontwikkeling. Daaruit blijkt dat met name Zuid-Drenthe een zeer laag innovatieprofiel kent 5).

Het is dan ook alleszins gerechtvaardigd en zinvol om naast de noodzakelijke aanpassingen in het beroepsonderwijs te streven naar de versterking en ook de vestiging van ontwikkelings- en onderzoekactiviteiten in het Noorden, waaronder Zuid-Drenthe. Nu is het nauwelijks te verwachten dat de semi-overheids-onderzoekorganisatie TNO zonder grote druk veel activiteiten naar het Noorden zal verleggen. Meer dan één mogelijkheid zal moeten worden aangegrepen om kennisgenererende activiteiten naar de regio te verleggen. De uitbouw van het Industriële Adviescentrum te Emmen dat een brugfunctie vervult tussen het IHBO en het bedrijfsleven is wel een van de meest voor de hand liggende aanknopingspunten. Bij de acquisitie van bedrijvigheid zal in het bijzonder aandacht moeten worden geschonken aan die bedrijven die naar verhouding veel kennis in huis hebben en ontwikkelingsintensief zijn. Dat behoeven geen echte „hitech“-bedrijven te zijn. Ook kleinere ondernemingen met niet meer dan 50 tot maximaal enkele honderden werknemers kunnen, indien zij technisch hoogwaardige produkten maken en regelmatig moeten vernieuwen, ook een grote uitstraling hebben op het produktieklimaat in de omgeving.

Dat kan dan op zijn beurt weer leiden tot opdrachten aan en zelfs vestigingen van aanvullende onderzoekscentra. Omgekeerd kunnen ook onderzoekscentra produkten willen ontwikkelen die elders worden geproduceerd. Voor dit soort zaken zal de regio in de markt moeten zijn. Het is met het oog op die mogelijkheden dat een voortdurend contact met de Technische Hogeschool Twente en met het „Science Park“ van de Rijks Universi-

teit Groningen van het grootste belang is voor het Noorden. Niet alleen vanuit het bedrijfsleven, ook vanuit die hoek kunnen interessante projecten worden gelanceerd.

Het ligt voor de hand dat vrijwel elke regio en elke stad een dergelijk accent in haar economisch ontwikkelingsbeleid zal leggen. De beschikbare steunmaatregelen zijn dan ook in het algemeen van landelijke aard. Men moet aansluiten bij het op innovatie gerichte steunbeleid en de hulp die verkregen kan worden voor technische ontwikkeling in de vorm van kredieten, of subsidies voor ontwikkelingscontacten en voor demonstratieprojecten bij het automatiseren van productie. De regio zal hier iets extra moeten kunnen doen. In de eerste plaats zal er extra hulp moeten zijn voor het uitbouwen van het Industriële Adviescentrum en voor de vestiging van aanvullende onderzoeksinstellingen. Dat zal dan in het kader van een projectmatige benadering van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het staat echter nu al vast dat de vestiging van een kunststoffen proefstation voor de betrokken bedrijfstak, maar ook voor de regio, gelet op de daar aanwezige kunststofverwerkende bedrijven, van het grootste belang is. Dit door het Drents Economisch Technologisch Instituut (DETI) geëntameerd en door de NOM in studie genomen project verdient alle steun.

Dit alles zal nodig zijn, maar niet voldoende. Overweging verdient het om te gaan investeren in aankomende ondernemers. Hierin wordt door de bestaande steunmaatregelen niet voorzien. Wel wordt er thans op meer dan één technische school en universiteit aandacht gegeven aan het stimuleren van het ondernemerschap bij afstuderenden. Nu maakt een degelijke opleiding, al of niet technisch, al of niet wetenschappelijk, iemand nog niet tot ondernemer.

Het bewerken van de markt en het beheersen van de produktiefactoren vergt nu eenmaal een bijzondere combinatie van eigenschappen. Toch valt er voor jonge aankomende ondernemers veel te leren, indien zij de gelegenheid hebben om een goed productie- en ondernemersplan te maken en daarbij de relevante markt te leren kennen. Dat kost tijd en dus ook geld. De daarvoor benodigde investering kan onder bepaalde omstandigheden minstens zoveel resultaat hebben als het verlichten van de investeringslast met een premie. De regio zou er daarom goed aan doen deze mogelijkheid, die al elders (Israël) wordt toegepast, nader te onderzoeken. Er zou een „pool“ moeten worden gevormd van aankomende ondernemers met interessante plannen voor het maken van een bepaald produkt. Die ondernemers zouden dan in de gelegenheid moeten worden gesteld om de daarvoor benodigde voorbereiding zo grondig mogelijk te verrichten.

Betrokkenen zouden zich dan wel moeten verplichten om hun uiteindelijke produktie gedurende geruime tijd in het Noorden uit te voeren. Op deze wijze is er een regionale verbijzondering mogelijk van de stimulering van kennisintensieve productie in de regio.

Kunststoffen

Kort geleden is bekend geworden dat ook in de eerste decennia van de volgende eeuw gerekend mag worden op de beschikbaarheid van aardgas afkomstig uit Groningen (of de Noordzee 6). De regionale voordelen van deze „eigen“ grondstof zijn tot nu toe beperkt gebleven en (in het geval van de aluminiumproductie) zelfs omstreden. Het prijsniveau van het aardgas, voortvloeiend uit het nationale en Europese energiebeleid, laat nu uitzonderlijk weinig ruimte voor een regionaal voordelig gebruik van deze grondstof in de chemische industrie. Ook de inmiddels overwonnen malaise in die sector frustreerde een verdere ontwikkeling in die richting. Er zullen zich echter nieuwe mogelijkheden voordoen, zodra via de afscheiding van relatief zware koolwaterstoffen uit Noordzeegas deze voor de petrochemie belangrijke grondstoffen ter beschikking komen. De moderne petrochemie

5) *Technologische vernieuwing en regionale ontwikkeling in Nederland*, Nederlands Economisch Instituut, maart 1985.

6) *Plan Gasafzet 1985*, Nederlandse Gasunie, Groningen 1985.

is in staat om op basis van ethyleen en propyleen speciale kunststoffen te maken met hoge toegevoegde waarde, waarmee de noordelijke kunststofverwerkende industrie kan worden versterkt. Veel zal afhangen van de prijs. Het is in het belang van Groningen en het gehele Noorden hierop attent te zijn. De eerste mogelijkheid zal zich voordoen als de installatie voor de afscheiding van zware koolwaterstoffen uit Noordzeegas op de Eemshaven gereedkomt (ongeveer 200.000 ton koolwaterstof per jaar, gedurende ongeveer 10 jaar). Deze en andere projecten vergen veel voorbereiding en initiatiefnemers in het bedrijfsleven die er brood in zien. De overheid kan slechts enigszins passende suggesties doen.

Langdurig werklozen

Met meer vervoer- en telecommunicatiemogelijkheden en met meer onderzoekinstellingen en een hoger kennispotentieel in de regio zullen de verhoudingen op de arbeidsmarkt stellig en blijvend verbeteren. Die blijvende verbeteringen zullen zich slechts op de lange termijn kunnen voordoen. Uiteraard kunnen investeringen in deze sectoren ook op korte termijn een direct effect hebben. Dat directe gevolg zal vermoedelijk weinig werk bieden aan langdurig werklozen. Daarvoor zijn maatregelen nodig die meer gericht zijn op de kern van het werklozenbestand. Reeds enige jaren heeft ongeveer een kwart van de schoolverlaters zoveel moeite met het vinden van werk, dat slechts een zeer beperkt deel zijn best blijft doen om met solliciteren door te gaan. Er is dus alle aanleiding om ook hier extra aandacht aan te besteden. Nadat de aanvankelijk regionaal geconcentreerde werkloosheid met overwegend regionaal gerichte middelen (zoals de Aanvullende Werkgelegenheid en later het ISP) werd bestreden, ligt het accent nu op een aantal landelijke regelingen. Het betreft zowel regelingen die op de een of andere manier scholing met werk combineren als regelingen die uitsluitend gericht zijn op werkgelegenheid. Tot de eerste categorie behoort de bijdrage-regeling voor de vakopleiding van jeugdigen, waarmee stageplaatsen worden beoogd ten behoeve van het leerlingwezen. Ook de bijdrage-regeling voor scholing in samenwerking van overheid en bedrijfsleven, gericht op de opleiding van reeds aanwezig arbeidskrachten, behoort tot deze categorie, evenals de regeling voor het creëren van praktijkervaringsplaatsen ten behoeve van jeugdige werklozen. Tot de andere categorie behoort onder andere de plaatsingsbevorderende maatregel, waarmee een bijdrage in de loonkosten van langdurig werklozen die een arbeids-overeenkomst met een bedrijf sluiten wordt gegeven.

Het resultaat van deze regelingen is tot nu toe beperkt gebleven. Daarom wordt de laatste tijd steeds meer geëxperimenteerd met het werken met behoud dan wel met behulp van uitkering. Vooral het werken met behoud van uitkering kan gemakkelijk tot verdringing van reguliere werkgelegenheid leiden. Deze vorm van werkverruiming staat daarom nog steeds ter discussie. De reacties op het Wetsontwerp voor Onbeloonde Arbeid (WOAU) zijn uitgesproken kritisch⁷⁾. Voor instellingen in de quartaire sector, maar ook voor gemeenten is het overigens een aantrekkelijke mogelijkheid om jonge mensen aan het werk te helpen. Er zijn nogal wat taken te verrichten die bij normale financiering niet zouden worden vervuld en die dus als additioneel kunnen worden beschouwd. Anderzijds sluit deze vorm van werkverruiming met behoud van uitkering niet of weinig aan bij het referentiekader en de belevingswereld van lager opgeleide werklozen. Vooral bij de kansarme groepen is de belangstelling gering. Dat neemt niet weg dat er toch tal van anderen zijn die zich kunnen vinden in vrijwilligerswerk; door deel te nemen aan deze vorm van werkervaring streven zij bij voorbeeld naar een baan in het eigen beroep in het reguliere stelsel. Voor deze mensen zal men in het regionaal beleid figuurlijk en letterlijk een plaats moeten zoeken. Dat kan moeilijk anders dan door verdere verruiming van de mogelijkheden van het werken met behoud dan wel met behulp van uitkering.

Het is dan ook begrijpelijk dat men het nu landelijk en regionaal over de boeg gooit van het werken met behulp van uitkering. Daarbij gaat het om projecten die gefinancierd mogen worden met uitkeringsgelden. Voorwaarde is dat een vrij groot percentage (70) van de werknemers bij deze projecten bestaat uit

langdurig werklozen. Een andere voorwaarde betreft de aard van de projecten. Het moeten op zich zelf normale zaken zijn, waarvoor echter onder de gegeven omstandigheden niet voldoende geld wordt uitgetrokken. In het nu aangekondigde regionale beleid wil de regering met deze terugploegregeling zowel de regionale structuur als de regionale arbeidsmarkt verbeteren. De voorwaarden zijn echter zo talrijk dat een royale en soepele toepassing in de regio niet bijzonder gemakkelijk zal zijn.

Bij het werken met behoud van uitkering betreft het in het bijzonder diegenen die voldoening vinden in werk in de sociaal-culturele sector zonder dat de kans op een reguliere baan daarbij belangrijk wordt vergroot. Ook de vaak hoger opgeleide uitkeringsgerechtigden die hun heil zoeken in mens- en milieuvriendelijke ondernemingen komen hierbij in het vizier. Voor deze groepen zullen de criteria bij toetsing en toelating op basis van regionaal vastgestelde behoeften minder scherp moeten worden gesteld. Dat betekent dat de lokale overheden hier een zware stem in het kapittel dienen te hebben als het gaat om de uiteindelijke beoordeling via de toetsingscommissies.

Bij het werken met behulp van uitkering, waar dus sprake is van een reguliere arbeidsverhouding, zullen de mogelijkheden langs twee wegen moeten worden vergroot. Enerzijds door meer projecten in aanmerking te laten komen en anderzijds door het werk te combineren met scholing en omscholing. In de keuze van de projecten zal men niet al te restrictief te werk moeten gaan en rekening moeten houden met de specifieke problemen en mogelijkheden van de regio. Op het gebied van de bodemsanering maar ook van de stads- en dorpsvernieuwing en niet in het minst ook bij het creëren van toeristische voorzieningen, valt nog veel te doen. Ook het landschapsonderhoud, en zeker de landschapsbouw (bossen) bieden nog voldoende mogelijkheden voor concreet en zinvol werk. Dat werk moet wel met een zekere mate van kennis en deskundigheid worden gedaan. Wil men toch in belangrijke mate gebruik maken van thans werkloze medeburgers, dan zal enige gerichte scholing noodzakelijk zijn, om voldoende deskundigheid voor dit doel in het veld te kunnen brengen. Die scholing zal dan in het kader van deze projecten dienen te worden gegeven. Het zal in veel gevallen het karakter van de zogenaamde „on-job-training” te boven gaan. Dat vergt bijbehorende scholingsmogelijkheden, waardoor de arbeidsverhouding tegelijkertijd verruiming van kennis en vaardigheden met zich mee kan brengen; dat kan uiteindelijk de definitieve intreding in de arbeidsmarkt ten goede komen.

De hier gevraagde verruiming van het werken met behulp van uitkering kost, evenals de eerder aanbevolen projecten, meer geld dan in het kader van het nu voorgestelde regionale beleid beschikbaar is. Het is echter geld waarmee investeringen voor de toekomst worden verricht. De regering heeft om haar moverende redenen de bedragen voor deze doeleinden wel zeer mondjesmaat ter beschikking gesteld. Daarbij is het evenwicht zoek geraakt.

Op het regionaal beleid wordt beknot, terwijl het oneigenlijk gebruik van de WIR in verliessituaties ongemoeid wordt gelaten. Dat misbruik beloopt naar schatting een slordige miljard gulden per jaar. Afschaffing van de negatieve aanslag in het kader van het WIR-premiesysteem zou de staat in de vorm van gederfde vennootschapbelasting zelfs een surplus van dit bedrag opleveren. Het is dan ook geen wonder dat nu serieus wordt gedacht en gewerkt aan een dergelijke maatregel. Tegen die achtergrond is het ongedaan maken van de kortingen op het regionaal beleid geen overdreven eis. Hier ligt echter niet het voornaamste motief om met meer middelen de regionale economie te stimuleren. Voor het land is een levenskrachtige economie ook in de perifere regio's niet alleen goed, maar ook nodig. Dat valt op termijn te realiseren, als de politieke wil er is.

A.P. Oele

⁷⁾ Advies over het voorontwerp onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden, Sociaal-Economische Raad, 21 december 1984. Zie ook: J. van der Tuin in *SMO-berichten*, maart 1983, blz. 7-9.

Budgettaire aspecten van de *Nota Regionaal Sociaal Economisch Beleid 1986-1990* (RSEB):

- A. De financiële middelen zoals deze in de oorspronkelijke meerjarenraming voor 1986 t/m 1990 op het begrotingshoofdstuk van Economische Zaken (EZ) voor het regionaal beleid staan vermeld, zullen in de komende jaren gefaseerd een structurele vermindering van f. 92 mln. ondergaan (afbouw voor waardenschepend beleid (VWSB)).
- B. In de nota RSEB wordt een onderscheid gemaakt tussen:
- het directe instrumentarium (UPR plus ROM's)
 - het indirecte instrumentarium Voorwaardenschepend beleid, *Integraal Structuurplan Noorden des Lands* (ISP), *Perspectievennota Zuid-Limburg* (PNL), Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)-middelen.
- Hieronder wordt een overzicht van de *gerealiseerde verplichtingen* in mln. gld. in de jaren 1981-1985 en de budgetten die de minister voornemens is beschikbaar te stellen in de periode 1986-1990 (gegevens hebben betrekking op alle steungebieden):

	Jaren	IPR + ROM's	VWSB + ISP/PNL + EFRO + versnelde herinrichting	Totaal
Gerealiseerde verplichtingen	1981	316	263	579
	1982	415	348	763
	1983	319	364	683
	1984	519	390	909
	1985	372	370	742
Voornemens 1986-1990 per jaar a)		385	232 b)	617
Gemiddeld per jaar 1981-1985		390	348	737

Bron: Ministerie van Economische Zaken.

a) Gemiddeld per jaar.

b) Hierin o.m. verdisconteerd de vermindering van het VWSB in de periode 1986-1989 (f. 30 mln. en de beëindiging ervan per 1-1-1989, f. 60 mln.).

- C. Hieronder wordt een indruk gegeven van de beschikbaar gestelde of toegezegde budgetten voor een aantal instrumenten in de periode 1981-1985, alsmede van de beleidsvoornemens voor de komende 4 jaren:

1. *Investeringspremieregeling (IPR)*; de afgelopen twee jaar is het vooraf vastgestelde budget van f. 301 mln. per jaar ruim overschreden. Nog niet zeker is met welk bedrag. Voor 1984 wordt de overschrijding van alleen het centrale deel geschat op ca. f. 150 mln. De minister wil de regeling zo aanpassen dat er geen overschrijdingen meer plaats vinden; het budget van f. 301 mln. blijft de komende 4 jaren gehandhaafd. Van dit budget kan f. 77,8 mln. (42%) voor noordelijke projecten gereserveerd worden. Voor de centrale projecten wordt geen geografische verdeling vooraf gemaakt;
2. *Regionale ontwikkelingsmaatschappijen: ROM's/NOM*; de budgetten voor de ROM's zullen de komende 4 jaren komen op f. 86 mln. per jaar. Voor 1984 en 1985 zag het beeld er als volgt uit (in mln. gld.):

Apparaatskosten	geraamd voor 1985	toegestaan voor 1984
ROM's wv.NOM	18,9 7,6	17,4 7,6
Garanties voor rente, kosten en aflossingen		
ROM's wv.NOM	52,4 36	47,2 35,4

De minister is wel voornemens aanpassingen aan te brengen in de financieringsmethodiek (het systeem van garantiestelling plus de financiële betrokkenheid van de provincies). Hij heeft de provincies al van zijn voornemens op de hoogte gesteld. De voorstellen komen er volgens de minister op neer dat de NOM-uitgaven ten laste van zijn begroting de komende jaren nog zullen stijgen (om daarna toe te werken

naar een situatie waarin de NOM zich in toenemende mate zelf kan bedruipen);

3. *Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)*; er komt een ISP-III dat loopt van 1986 - 1990. In de afgelopen periode (ISP-III) is f. 210 mln. per jaar toegezegd; daarvan stond f. 65 mln. op de EZ-begroting, f. 65 mln. werd via cofinanciering door andere departementen beschikbaar gesteld en f. 80 mln. kwam vanuit het regiospecifieke arbeidsmarktbeleid. Voor de komende ISP-III periode blijft de f. 65 mln. op de EZ-begroting gehandhaafd (wv. f. 30 mln. voor terugploegprojecten in 1986). Cofinanciering zal slechts op ad-hoc-basis en voor kwalitatief goede projecten plaats vinden. Het beleid ten aanzien van het PNL-gebied wordt nog 1 periode voortgezet, ongewijzigd, met een bedrag van f. 45 mln. per jaar (EZ-begroting); ten aanzien van cofinanciering zullen dezelfde principes gelden als die voor het ISP-gebied. *N.B.* Een ISP-IV wordt niet uitgesloten geacht; een volgende PNL-periode wordt onwaarschijnlijk geacht, gezien de ontwikkeling van de regionale situatie in Limburg;
4. *Voorwaardenschepend beleid (VWSB)*; In de afgelopen periode is gemiddeld f. 92 mln. per jaar beschikbaar gesteld, waarvan f. 67 mln. (73%) voor decentrale projecten. Van het decentrale deel werd f. 19 mln. (30%) gereserveerd voor projecten in het Noorden. In de periode 1986/1-1-1989 zal er jaarlijks een bedrag van f. 60 mln. voor het VWSB beschikbaar worden gesteld, waarvan f. 45 mln. (75%) gedecentraliseerd naar provincies; van deze f. 45 mln. zal f. 13 mln. (wv. f. 9 mln. voor terugploegprojecten) worden gereserveerd voor projecten in het Noorden. Het VWSB zal per 1-1-'89 worden beëindigd;
5. *BRT-compensatie*; totaal beschikbaar: f. 250 mln., waarvan voor het Noorden f. 80 mln., voor Zuid-Limburg f. 60 mln. en voor het algemeen deel f. 110 mln;
6. *Spreidingsbeleid*; hiervoor geen middelen gereserveerd;
7. *Herinrichtingsprogramma oostelijk ISP-gebied*; hoewel de gewone uitvoering pas in 1986 start (planningsperiode 15 jaar; ermee gemoeide bedrag f. 2,8 mrd.), is in de periode 1980-1985 binnen het ISP-budget een extra bedrag van f. 126 mln. uitgetrokken (over gehele periode). In de periode 1986-1990 zal boven op het EZ/ISP-deel van f. 65 mln. nog eens f. 10 mln. worden gereserveerd voor een versnelde uitvoering van het herinrichtingsprogramma;
8. *Taakstellend arbeidsmarktbeleid (regiospecifiek)*; in 1985 is in dit kader f. 175,8 mln. voor de zwakke regio's beschikbaar gesteld, waarvan f. 45 mln. (26%) voor het Noorden. Voor 1986 wordt dit f. 173,5 mln. in totaal en f. 42,7 mln. (35%) voor het Noorden gereserveerd;
9. *Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)*; in 1985 is in dit kader f. 51 mln. 1) beschikbaar gesteld. Dit bedrag is niet regionaal uit te splitsen. Het wordt evenals het ESF ook aangewend ter aanvullende financiering van ISP-projecten; beschikbaarstelling op basis van projecten en prioriteiten. De EFRO loopt via EZ-begroting (budgettair neutraal; Brussel stort middelen op projectbasis op de EZ-begroting);
10. *Europees Sociaal Fonds (ESF)*; drukt niet op de rijksbegroting; beschikbaarstelling niet regionaal uit te splitsen; financiering op projectbasis;
11. *Terugploeggeden*; voor 1986 zal een startbedrag van f. 100 mln. beschikbaar worden gesteld. Dit bedrag zal binnen het budget van het RSEB worden gevonden en wel via de posten (in mln. gld.):

- gedecentraliseerd VWSB	29,9
- ISP	30
- PNL	20
- overige regioprogramma's	8,8
- middelen grote steden	11,3
Totaal	100

1) Gegarandeerd minimumquota: 1% van het Fonds; ten bate van ISP-PNL-gebieden waar ook IPR van toepassing is; voorkeur voor projecten die in samenhang met ESF worden uitgevoerd en voor projecten die een bovenregionaal of grensoverschrijdend effect hebben.