

# Hoe effectief is het regionale beleid?

DR. H. FOLMER – PROF. DR. P. NIJKAMP\*

**Binnenkort debatteert de Tweede Kamer over de nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990. In de nota wordt gekozen voor voortzetting van de Investeringspremieregeling (IPR), terwijl wordt voorgesteld de middelen voor het voorwaardenscheppende beleid te verminderen. In deze bijdrage wordt ingegaan op de rol van de IPR in het regionale beleid. Na enige algemene beschouwingen en een samenvatting van de conclusies van een aantal voorgaande studies worden de resultaten besproken van een onderzoek naar de effecten gedurende de periode 1973-1981. De conclusie is dat de IPR voorlopig nog het voordeel van de twijfel verdient, maar dat daarbij voldoende aandacht voor het voorwaardenscheppend beleid onontbeerlijk is.**

## Inleiding

De verschijning van de nota *Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990* (in het vervolg kortweg aangeduid als „Nota”) vormt een goede aanleiding om aandacht te schenken aan de resultaten van het reeds gevoerde regionale beleid. Immers, inzicht in de effecten uit het verleden is van het grootste belang voor de vorming van het beleid voor de toekomst. Dit geldt des te sterker wanneer (hoofdzakelijk) op grond van financiële overwegingen beleidsombuigingen onvermijdelijk worden geacht. Het ligt immers voor de hand om, gegeven de beleidsdoelstellingen, de financiële middelen te concentreren op de beleidsinstrumenten met het hoogste rendement (in de zin van de gunstigste verhouding tussen effecten en kosten). Bovendien kan inzicht in de effecten behalve tot een herwaardering en herordening van de beleidsinstrumenten tevens leiden tot een herwaardering en herschikking van de doelstellingen. Immers, een belangrijk element in de rangschikking van beleidsdoelstellingen naar prioriteit wordt gevormd door de mate van efficiency waarmee zij gerealiseerd zijn c.q. kunnen worden.

In het licht van het bovenstaande wekt het dan ook enige verwondering dat in de Nota nauwelijks aandacht wordt besteed aan de effecten van het tot dusverre gevoerde regionale beleid. Ook in het algemeen wordt door de overheid in dit verband slechts incidenteel informatie over de resultaten van het gevoerde regionaal beleid naar buiten gebracht, zodat de indruk ontstaat dat in Nederland slechts weinig systematisch evaluatie-onderzoek op dit terrein plaatsvindt. Opgemerkt zij hier overigens dat dit niet alleen voor het regionale beleid geldt, doch tevens voor bij voorbeeld het qua kosten vele malen zwaarder wegende beleid in het kader van de Wet Investerings Rekening (WIR).

Onvoldoende systematisch onderzoek naar de effecten bemoeilijkt niet alleen de vorming, onderbouwing en rechtvaardiging van nieuw beleid, doch leidt tevens tot allerlei speculaties over de doelmatigheid van het overheidshandelen. Het is vrij algemeen bekend dat dergelijke speculaties een zekere natuurlijke neiging tot een geloof in ondoelmatigheid van overheidsinterventie hebben, hetgeen in velerlei opzicht ongewenst is, zeker in het licht van allerlei stringente bezuinigingsmaatregelen. Een goede beleidsanalyse (in de zin van systematisch onderzoek naar beleidseffecten en uitvoerige rapportage hierover) is derhalve voor zowel politici als burgers van belang.

In dit artikel zal met name aandacht worden besteed aan de effecten van de Investeringspremieregeling (IPR) 1). Deze regeling

was – en is ook in de toekomst – het voornaamste instrument van het regionaal sociaal-economisch beleid. Dit geldt ondanks het feit dat in het recente verleden een aantal aanzienlijke veranderingen zijn doorgevoerd (zoals een inkrimping van het toepassingsgebied en een verlaging van premiepercentages) en dat ook de Nota bepaalde beperkende wijzigingen voorstelt (in het bijzonder een reductie op premiabele kosten en een verlaging van het maximale premiabele bedrag van de uitbreidingsprojecten, en de afschaffing van de regeling voor investeringen in grond, zie de Nota, blz. 20-24 en 51).

In de volgende paragrafen zullen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij voorgaande studies naar effecten van de IPR. Daarna zullen de resultaten van het onderhavige onderzoek worden behandeld. Vooraf maken we in de volgende sectie echter enkele opmerkingen over de aard van de IPR, welke de interpretatie van de empirische resultaten kunnen vergemakkelijken. Met name zal aandacht worden besteed aan effecten die op theoretische gronden verwacht kunnen worden. Op basis van de door ons gevonden empirische resultaten en genoemde theoretische overwegingen zullen een aantal beleidsaanbevelingen worden geformuleerd.

## Doelstellingen en mogelijkheden van de IPR

Volgens de Nota heeft de IPR ten doel „... de produktiestructuur in de daarvoor in aanmerking komende regio's te versterken, ten einde bij te dragen aan een structurele verbetering van de werkgelegenheidssituatie”. Dit betekent dat met name die gebieden als IPR-gebieden worden aangemerkt die zowel een relatief hoge werkloosheid als een relatief slecht produktiemilieu hebben 2). In dit verband rijzen een tweetal vragen. Ten eerste: in hoeverre is het mogelijk om door middel van de IPR

\* De auteurs zijn verbonden aan de Economische Faculteit van respectievelijk de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij zijn dank verschuldigd aan Han Dieperink voor zijn assistentie bij de computerverwerking van gegevens en voor zijn berekeningen, die de basis hebben gevormd voor de empirische conclusies uit dit artikel.

1) Opgemerkt zij dat in ons onderzoek ook de inmiddels opgeheven Fiscaal Vervroegde Afschrijving (FVA) en Selectieve Investerings Regeling (SIR) betrokken zullen worden.

2) Zie voor nadere details met betrekking tot het produktiemilieu het rapport Technologische vernieuwing en regionale ontwikkeling in Nederland, NEI, november, 1984, en de Nota, blz. 80-84, 98, 100-103.

het produktiemilieu te verbeteren? Ten tweede: dragen alle soorten premiabele investeringen bij tot de stimulering van de werkgelegenheid? Beide vragen zullen achtereenvolgens kort worden besproken.

Wat de eerste vraag betreft is het van belang op te merken dat het produktiemilieu een multidimensionaal begrip is. Wat een optimaal produktiemilieu voor de ene bedrijfstak is, is dat vaak niet voor de andere. Zo zal bij voorbeeld voor de elektronica-industrie de aanwezigheid van kenniscentra (universiteiten, technische wetenschappelijke instellingen, laboratoria enz.) en van een relatief hoog aandeel van hoger opgeleiden in de beroepsbevolking van essentieel belang zijn, terwijl voor de verwerkende industrie van landbouwproducten de nabijheid tot de grondstof leverende gebieden een belangrijke vestigingsfactor zal vormen 3).

Het doel van de IPR is om het produktiemilieu in de premiabele gebieden door middel van de premies zodanig te verbeteren dat deze gebieden als vestigingsplaats kunnen concurreren met de niet-premiabele gebieden. Gezien het feit dat een ongunstig produktiemilieu een van de criteria is om als IPR-gebied te kunnen worden aangemerkt, is de IPR er in wezen vooral op gericht één of meer ongunstige aspecten van het produktiemilieu met behulp van een tegemoetkoming in de investeringskosten te compenseren. Wanneer we ons voorlopig tot *nieuwe vestigingen* en *bedrijfsverplaatsingen* beperken, en uitbreidingsinvesteringen nog even buiten bebeschouwing laten, zijn in theorie de volgende reacties op de IPR mogelijk 4):

- een of meer aspecten van het produktiemilieu welke voor een goede bedrijfsvoering van essentieel belang zijn, zijn in de IPR-gebieden in duidelijk onvoldoende mate aanwezig. In dat geval zal in het algemeen een rationele ondernemer niet bij voorbaat voor de verleiding van de IPR bezwijken (tenzij de IPR alle lange-termijn nadelen van een structureel ongunstig produktiemilieu compenseert) en zal vestiging in de regio met het gunstigste produktiemilieu plaatsvinden. Mocht de ondernemer toch voor de verleiding bezwijken, dan zou dit voor de bedrijfsvoering op langere termijn – zeker in een competitieve omgeving – waarschijnlijk zeer nadelige gevolgen kunnen hebben. In het eerste geval is het lange-termijneffect van de IPR op de investeringen gelijk aan nul en in het tweede zelfs negatief;
- het produktiemilieu in één of meer IPR-gebieden is minstens gelijkwaardig aan dat in de niet-premiabele gebieden. In dit geval vergroot de IPR zonder meer de kans op vestiging in de premiabele gebieden. Wel is het in dit verband van belang om op te merken dat de kwaliteiten van de produktiemilieus, in het bijzonder de gelijkwaardigheid of de superioriteit van het milieu in de IPR-gebieden, als zodanig dienen te worden herkend. Immers, van doorslaggevende betekenis in het (locatie)beslissingsproces zijn veelal niet de objectieve vestigingsplaatsfactoren doch subjectieve percepties daarvan. Het bovenstaande betekent dat in de onderhavige situatie een positief effect van de IPR op de investeringen wel plausibel, maar niet altijd gegarandeerd is;
- het produktiemilieu in een of meer IPR-gebieden bevat voor efficiënte bedrijfsvoering noodzakelijke hoedanigheden welke in niet-premiabele gebieden ontbreken. Het is duidelijk dat in dergelijke gevallen vestiging in het desbetreffende IPR-gebied zal plaatsvinden. Het is echter de vraag of toepassing van de IPR-regeling voor dergelijke gevallen zinvol is omdat vestiging waarschijnlijk ook zonder de premies zou plaatsvinden.

Laten we tot slot enige aandacht besteden aan de premiëring van *uitbreidingsinvesteringen*. Per definitie vindt dit type investering plaats in de gebieden waar de oorspronkelijke investeringen zijn gedaan. Een verschuiving in de ruimtelijke verdeling van de uitbreidingsinvesteringen kan dan ook alleen bereikt worden door beïnvloeding van de fasering en de omvang van dit soort investeringen.

De vraag rijst ook hier in welke mate en bij welk type bedrijven de IPR een doorslaggevende rol speelt bij de beslissingen over de omvang en het tijdstip van de uitbreidingsinvesteringen. Het is duidelijk dat in die gevallen waarin de investeringen ook zonder de subsidies tot stand zouden zijn gekomen, er sprake is

van inefficiëncy van het beleid. Bovendien, indien uitsluitend de IPR een doorslaggevende rol speelt bij een uitbreidingsinvestering, rijst de vraag of dit altijd als positief moet worden beschouwd. De uitbreidingsinvestering kan dan meer op de subsidieverwerving dan op de markt zijn gericht. Een te vroege of te grote bedrijfsuitbreiding kan uiteraard schadelijke gevolgen voor de bedrijfsvoering hebben.

Op grond van bovenstaande beschouwingen komen we tot de theoretische conclusie dat alleen in geval van vestigingen of verplaatsingen van bedrijven die niet noodzakelijk aan een IPR-gebied gebonden zijn en waarvoor in deze gebieden geen ernstige belemmeringen voor een goede bedrijfsvoering aanwezig zijn, de IPR een mogelijk gunstig effect op de investeringen kan hebben. Bij uitbreiding kan de IPR een positief effect hebben op de fasering en de omvang van de investeringen.

Ten aanzien van de tweede vraag, nl. die ten aanzien van het effect van premiabele investeringen op de werkgelegenheid, zij opgemerkt dat de IPR betrekking had op investeringen in zowel gebouwen, grond als machines. Het is zonder meer duidelijk dat de eerste categorie investeringen, waarvan de investeringen in grond een onderdeel vormen, in het algemeen een positief effect heeft op de werkgelegenheid. De omvang van het effect zal afhangen van de grootte van het bedrijf en van de mate van arbeidsintensiviteit. Met betrekking tot de investeringen in machines is de vraag naar de effecten op de werkgelegenheid minder gemakkelijk te beantwoorden. Gezien de arbeidsbesparende aard van vele moderne machines is het waarschijnlijk dat op korte termijn dit effect negatief – of in het gunstigste geval gelijk aan nul – zal zijn. Op de lange termijn echter kunnen dergelijke arbeidsbesparende investeringen van essentieel belang zijn voor het voortbestaan van het bedrijf en derhalve een positief effect op de werkgelegenheid in een bredere context hebben.

In het navolgende zullen de bovenstaande theoretische overwegingen empirisch nader worden onderzocht.

#### Enkele veel gebruikte onderzoeksmethoden

Het feit dat de (centrale) overheid ons inziens onvoldoende onderzoek heeft laten doen op het terrein van regionale beleidsanalyse, betekent nog niet dat de IPR een weinig bestudeerd onderwerp is. In deze paragraaf zullen een aantal benaderingsmethoden en de daarmee verkregen resultaten besproken worden.

Een vrij simpele methode (die niet ongebruikelijk is bij sympathisanten van de IPR in met name de premiabele gebieden) stelt *het effect van de IPR gelijk aan het totaal aan investeringen van de bedrijven die premies ontvangen hebben*. Het is duidelijk dat deze methode bepaald niet ten nadele van de IPR werkt, omdat zij alle investeringen die gesubsidieerd worden (inclusief die om andere redenen dan de premies hebben plaatsgevonden) aan de IPR toeschrijft 5). Ten einde een zuiver beeld van het effect te verkrijgen dienen de investeringen waarvoor de premies de doorslag hebben gegeven, gescheiden te worden van de investeringen waarvoor andere factoren (zoals de specifieke kenmerken van het produktiemilieu) de doorslag hebben gegeven. Een methode die aan vrijwel hetzelfde euvel mank gaat, is de „generalisatiemethode” (vooral in zwang bij „subsidie-ambtenaren”). Bij deze methode wordt een specifiek geval waarbij duidelijk de indruk bestaat dat de premies de doorslaggevende rol hebben gespeeld, van toepassing verklaard op een veelheid van gelijksoortige gevallen waarbij minder duidelijkheid bestaat over de feitelijke rol van de diverse factoren.

Een andere methode is gebaseerd op „surveys”. Deze benaderingsmethode kent een tweetal basisvormen: schriftelijke enquêtes en interviews. In Nederland is het survey-onderzoek veelvul-

3) In dit opzicht is het jammer dat het in de Nota gehanteerde begrip produktiemilieu niet naar sector gedifferentieerd is.

4) Zie voor nadere details H. Folmer, *Regional economic policy. Measurement of its effects*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985.

5) Doorgaans zullen ook bedrijven die zich om andere redenen dan de premies in een IPR-gebied vestigen, premies ontvangen.

dig toegepast, zij het dat de onderzoeken meestal beperkt van opzet waren.

Bij een goed ontworpen survey wordt de respondent gevraagd de verschillende aspecten van het produktiemilieu, waaronder de IPR, naar belangrijkheid te rangschikken. Het is duidelijk dat op deze wijze gedetailleerde informatie over (de perceptie van) de gewichten van de diverse factoren kan worden verkregen. Echter, de survey-methode heeft een aantal belangrijke tekortkomingen, zoals gebrek aan oriëntatie op de respondent en, in geval van interviews, fouten ten gevolge van de communicatie tussen interviewer en respondent, alsmede perceptievervalsingen van de respondent en fouten van de interviewer. Bovendien kan informatieverlies en rationalisatie achteraf optreden. Ten slotte vormt de geringe bereidheid om aan surveys mee te werken („non-response”) een belangrijk probleem (6). Het gevolg is een mogelijke kloof tussen feitelijke en vermelde effecten. Bij voorbeeld, indien de respondent het onderzoek ziet als een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de hoogte van de premies kan hij de betekenis van de IPR bewust onderwaarderen.

De belangrijkste conclusie met betrekking tot de betekenis van de IPR die uit de surveys kan worden afgeleid is dat deze regeling een geringe rol speelt als vestigingsplaatsfactor (7). Echter, gezien de methodologische problemen en de beperkte schaal waarop de diverse surveys zijn uitgevoerd, is nader onderzoek in dit verband gewenst.

Een ander analyse-instrument wordt gevormd door *ruimtelijk-geaggregeerde modellen*. Terwijl bij de survey-methode de onderzoekselementen worden gevormd door bedrijven, zijn bij de onderhavige methode regio's (zoals Corop-gebieden, provincies enz.) de onderzoekseenheden (8). De ruimtelijk geaggregeerde gegevens zijn veelal afkomstig uit CBS-enquêtes waarbij geen direct verband met de IPR wordt gelegd. Het gevaar van bewuste vertekening door de respondent is hier dan ook veel geringer. In de volgende paragraaf zal een voorbeeld van bovengenoemd type modellen worden gegeven, zodat op deze plaats met enkele algemene opmerkingen kan worden volstaan.

Ten eerste, de structuur van de onderhavige modellen dient zodanig te zijn dat de effecten van de investeringspremies kunnen worden gescheiden van effecten van variabelen welke geen beleidsinstrumenten zijn, zoals afzet, produktiemilieu enz. Ten tweede, indien we ons beperken tot recente studies met behulp van ruimtelijk-geaggregeerde modellen, ontstaat een enigszins diffuus beeld. Suyker (9) vindt een significant positief effect van investeringspremies op de werkgelegenheid in de industrie. Een kritische kanttekening is hier echter op zijn plaats omdat het effect van de IPR op de werkgelegenheid via de investeringen loopt en het effect van de IPR op de investeringen niet wordt onderzocht. Bartels en Roosma (10) daarentegen vinden geen effecten van de IPR op de werkgelegenheid in de dienstensector. Voor deze studie geldt uiteraard dezelfde opmerking als met betrekking tot het onderzoek van Suyker. In Folmer (11) en Folmer en Oosterhaven (12) konden voor de industrie geen significante effecten van de IPR op investeringen in gebouwen en in machines worden vastgesteld. Opgemerkt zij echter dat dit onderzoek betrekking had op een vrij korte onderzoeksperiode.

Uit bovengenoemde studies komt het beeld naar voren dat de IPR slechts een gering effect op de investeringen heeft gehad. In de volgende paragraaf zal worden nagegaan of deze conclusie ook kan worden gehandhaafd in het licht van een wat langere onderzoeksperiode.

### Resultaten voor de periode 1973-1981

Alvorens de belangrijkste uitkomsten te presenteren zal de structuur van het model in het kort worden besproken.

Opgemerkt zij dat het onderzoek betrekking heeft op de industrie als geheel. Er wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen in gebouwen en in machines. Echter, de beschikbare databronnen (13) maken het niet mogelijk onderscheid te maken tussen vervangings-, uitbreidings- en nieuwe investeringen. Vervolgens wijzen we er op dat het model ruimtelijk-temporeel van aard is. Dat wil zeggen dat het betrekking heeft op de provincies gedurende de periode 1973-1981. Eveneens zij opgemerkt dat de diverse variabelen zijn gedefinieerd als procentuele mutaties.

Wat betreft de in het model opgenomen variabelen (14) bespreken we eerst de variabelen die op beide soorten investeringen van invloed zijn. Het spreekt voor zich dat de IPR hiertoe behoort. Ten einde rekening te houden met zowel lopende als vertraagde reacties werd de IPR als lopende en als vertraagde variabele opgenomen. Bovendien werden de vervroegde afschrijvingsregeling en de selectieve investeringsregeling in het onderzoek betrokken. Naast de beleidsvariabelen bevat het model allerlei andere variabelen die gewoonlijk als van invloed zijnde worden beschouwd. Het betreft hier in de eerste plaats het lopende en het vertraagde regionaal produkt als een indicator voor de groei- en afzetmogelijkheden.

De tot nu toe genoemde variabelen hebben zowel betrekking op de investeringen in gebouwen als in machines. In de vergelijking van de eerstgenoemde variabele zijn als additionele variabelen opgenomen een aantal kenmerken van het produktiemilieu, te weten de afstand tot de Randstad, de urbanisatiegraad, de bevolkingsdichtheid en de beschikbare oppervlakte industrieterrein. In de vergelijking van de machines komen als additionele variabelen voor de investeringen in gebouwen (omdat nieuwe gebouwen uitgerust dienen te worden met een machinepark) en het arbeidsvolume (omdat een belangrijke reden tot investering in machines kan zijn het drukken van de loonkosten). Tot slot is in iedere vergelijking de afhankelijke variabele in vertraagde vorm opgenomen. De reden hiervoor is dat investeringsprojecten zich gewoonlijk over verscheidene perioden uitstrekken.

De structuur van het model is weergegeven in het schema. Een plusteken betekent dat de verklarende variabelen naar verwachting een positief effect hebben; een minusteken dat het verwachte effect negatief is.

De betekenis van de verschillende afkortingen is de volgende:

- IG = investeringen in gebouwen (15);
- IM = investeringen in machines (15);
- UR = urbanisatiegraad (16);
- BD = bevolkingsdichtheid (16);
- IT = beschikbare oppervlakte industrieterrein (16);
- SIR = selectieve investeringsregeling (17);
- AR = afstand tot de Randstad (16);
- IPR = investeringspremierregeling (17);
- FVA = fiscaal vervroegde afschrijvingsregeling (17);
- RP = regionaal produkt (18);
- AV = arbeidsvolume (18);
- $\zeta$  = storingsterm;
- t = tijd; bij voorbeeld IM (t) betekent de investeringen in machines op tijdstip t.

6) Voor gedetailleerde informatie over deze problemen zie J. Segers, *Sociologische onderzoeksmethoden*, Deel I, Van Gorcum, Assen, 1977, en H. Folmer, op. cit.

7) Zie b.v. P.H. Pellenburg, (1985) *Bedrijfsrelokatie en ruimtelijke kennis*, Sociaal-Geografische Reeks, aflevering 33-1985, Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, 1985.

8) Opgemerkt zij dat naast ruimtelijke veelal sectorale aggregatie plaatsvindt.

9) W.B.C. Suyker, *Verslag van een experiment met betrekking tot de herschatting van een multiregionaal arbeidsmarktmodel: de industrievergelijking*, Centraal Planbureau, Den Haag, 1979.

10) C.P.A. Bartels en S.J. Roosma, De dienstensector in het regionaal beleid, *ESB*, 28 maart en 4 april 1979, resp. blz. 311-316 en blz. 342-347.

11) H. Folmer, Measurement of the effects of regional policy by means of panel data and linear structural equation models, *Environment and Planning A*, nr. 12, 1980, blz. 1435-1448 en Folmer, op. cit., 1985.

12) H. Folmer en J. Oosterhaven, Measurement of employment effects of Dutch regional policy, in: A. Kuklinski en J. Lambooy (red.): *Dilemmas in regional policy*, Mouton, Amsterdam, 1983.

13) CBS, Statistiek van de Investerings in vaste activa in de Nijverheid, 1972-1982.

14) Een gedetailleerde motivering voor de keuze van de diverse variabelen is gegeven in Folmer, op. cit., 1985.

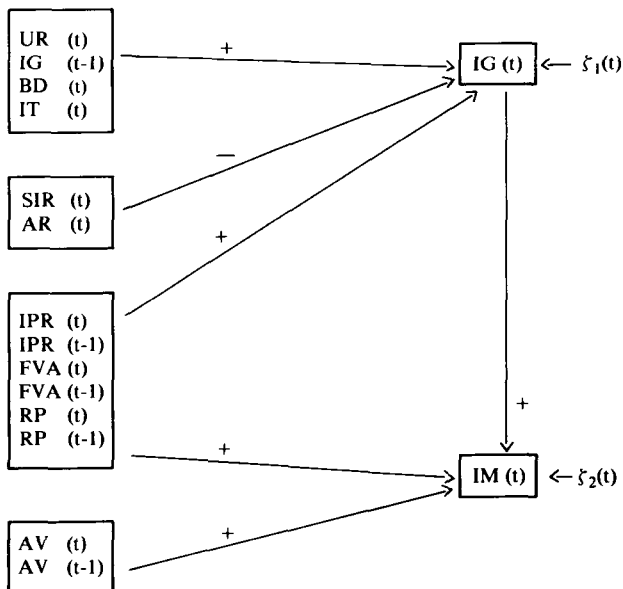
15) CBS, *Statistiek van de investeringen in vaste activa in de nijverheid, 1972-1981*.

16) Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1978*.

17) Diverse uitgaven *Staatscourant*.

18) CBS, *Regionale Economische Jaarcijfers*, 1971 en 1973-1981.

Schema. Modelstructuur



Het bovenbeschreven model is geschat op basis van data die bestaan uit jaarlijkse waarnemingen van de provincies gedurende de periode 1972-1981. Vanwege de aanwezigheid van vertraagde variabelen heeft het model betrekking op de periode 1973-1981. Het model is geschat met ongewogen kleinste kwadraten, waarbij rekening is gehouden met het ruimtelijk-temporele karakter van de data. Gezien de afwijkingen van normaliteit zijn met behulp van de „jackknife”-procedure de uiteindelijke punt- en intervallschattingen verkregen (19).

Wanneer we ons bij de bespreking van de schattingsresultaten 20) beperken tot die variabelen welke een significant van nul verschillend effect hebben, blijkt dat op de investeringen in gebouwen de vertraagde afhankelijke variabele en het vertraagde regionale produkt een positieve invloed hebben en de afstand tot de Randstad een negatieve. Dit laatste wil zeggen dat naarmate de afstand toeneemt de omvang van de investeringen daalt. Bovendien blijkt er een sterke ruimtelijke wisselwerking te bestaan tussen de Noordelijke provincies en Limburg enerzijds en Noord- en Zuid-Holland anderzijds. Wat betreft de investeringen in machines blijken de investeringen in gebouwen, het arbeidsvolume en de vertraagde afhankelijke variabele een positieve invloed te hebben.

Ten aanzien van de rol van de IPR is het beeld minder duidelijk. De premies hebben een positief effect op beide soorten investeringen, doch deze effecten zijn niet duidelijk significant verschillend van nul. Het is van groot belang op te merken dat dit mogelijk wordt veroorzaakt door het geaggregeerde karakter van de onderzochte data, waarbij de vervangings-, uitbreidings- en nieuwe investeringen in de industrie als een geheel werden beschouwd. Onderzoek bij die sectoren waarvoor ten aanzien van de bedrijfsvoering geen onoverkomelijke hindernissen in de IPR-gebieden bestaan en waarbij uitbreidingen en nieuwe investeringen afzonderlijk en gescheiden van vervangingsinvesteringen behandeld worden zou wellicht significante positieve effecten van de IPR kunnen aantonen.

Tot slot zij opgemerkt dat voor de vervroegde afschrijvings- en selectieve investeringsregelingen in nog veel mindere mate als voor de IPR een significant van nul verschillend effect kon worden vastgesteld.

**Conclusies en beleidsaanbevelingen**

Op grond van de bovenstaande analyse en empirische resultaten met betrekking tot de effecten van de IPR zal het duidelijk zijn dat de regering dit instrument voorlopig nog het voordeel van de twijfel dient te geven. De Nota stelt dan ook terecht voor om de IPR in het instrumentarium van het regionaal

sociaal-economisch beleid te handhaven. Wel dient de toepassing nader te worden gezien. In het bijzonder moet de IPR worden gericht op nieuwe investeringen en bedrijfsverplaatsingen in sectoren die in de premiële gebieden kunnen gedijen. Ter identificatie van deze sectoren en van de incubatiefunctie van de desbetreffende regio's is nader onderzoek gewenst. Gezien het feit dat vele bedrijven geen gedegen vestigingsplaatsonderzoek verrichten doch zich laten leiden door het gedrag van soortgelijke „leidende” bedrijven, is het van het grootste belang om bedrijven die een voorttrekkersrol kunnen vervullen, tot vestiging in een IPR-gebied te bewegen. In dergelijke situaties moet een flexibel beleid van zowel de centrale als de lagere overheden mogelijk zijn opdat in voldoende mate kan worden ingespeeld op de specifieke verlangens van het bedrijf en de regio.

Wat betreft de uitbreidingsinvesteringen is in het voorgaande opgemerkt dat de IPR het tijdstip en de omvang van dit type investeringen kan beïnvloeden. Tevens is gewezen op de risico's die hieraan zijn verbonden. Indien de uitbreidingsinvestering door het bedrijf zelf kan worden gefinancierd en er toch premie wordt verleend (hetgeen in de praktijk vrijwel altijd het geval is) is er bovendien sprake van inefficiency. Het is dan ook de vraag of de IPR als instrument voor dit doel gehandhaafd moet worden. Terecht wordt in de Nota voorgesteld de IPR voor uitbreidingsinvesteringen te korten. Wellicht dat in het kader van de steunverlening bij uitbreidingsinvesteringen een rol is weggelegd voor de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Zoals Oele opmerkt, komt bij deze maatschappijen de ontwikkelingsfunctie steeds meer op de voorgrond (21).

Wanneer de IPR wordt gezien binnen het kader van het totale instrumentarium dat in de Nota wordt gepresenteerd, rijzen echter enkele ernstige bedenkingen. De nagestreefde bezuinigingen worden vooral gezocht in het indirecte beleid dat streeft naar verbetering van de voorwaarden waaronder de marktsector opereert. Na 1988 wordt het voorwaardenscheppend beleid zelfs opgeheven! Het moge uit het bovenstaande duidelijk zijn dat dit de effectiviteit van de IPR in belangrijke mate kan aantasten. Immers, een noodzakelijke voorwaarde voor vestiging en succesvolle bedrijfsvoering is dat het produktiemilieu geen ernstige gebreken vertoont. Met andere woorden, indirect en voorwaardenscheppend beleid enerzijds en direct (premie)beleid anderzijds zijn complementair, waarbij het primaat bij het indirecte beleid ligt. Terecht wordt door Oele in dit verband gewezen op het belang van bij voorbeeld de telematica (22). Bovendien is aangetoond dat het voorwaardenscheppend beleid belangrijke positieve effecten op de werkgelegenheid heeft (23). Nader onderzoek naar de effecten van de IPR (en van de WIR!) zou kunnen uitwijzen waar zonder noemenswaardige negatieve gevolgen middelen voor een versterking van het indirecte beleid kunnen worden vrijgemaakt.

H. Folmer  
P. Nijkamp

19) Uitvoerige informatie over de schattingsprocedure is te vinden in Folmer, op. cit., 1985.

20) Uitvoerige informatie over de schattingsresultaten zijn te vinden in H. Dieperink, H. Folmer en P. Nijkamp, *Effecten van de Investerings Premie Regeling 1973-1981*, Research Memorandum Economische Faculteit, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1985.

21) A. P. Oele, Het regionale beleid voor de periode na de crisis, *ESB*, 25 september 1985, blz. 951-955.

22) Idem.

23) Folmer, op. cit., 1985.