

Regio's zonder grenzen: vernieuwd beleid?

Onder de titel *Regio's zonder grenzen* werd in juni de jongste nota over het regionaal-economische beleid gepubliceerd. In deze nota wordt geconstateerd dat er sprake is van een toenemende invloed van het centrale EG-niveau en anderzijds neemt de concurrentie tussen Europese regio's om een deel van de veronderstelde groei-effecten te veroveren toe. Verder is de economische situatie van een aantal regio's verbeterd. Ook dit geeft aanleiding om het beleid te herijken. De spanning tussen opgetreden verbeteringen en de dreigende aantasting van de posities speelt door de nota heen.

Hierna wordt een en ander nader besproken. Allereerst zal een kort overzicht worden gegeven van de nota, waarna enkele punten van commentaar zullen worden voorzien.

Evolutie

Onder de titel 'Evolutie in het regionaal-economisch beleid' presenteert de nota de aanpassingen van de doeleinden en het instrumentarium. De centrale doelstellingen zijn een geografisch evenwichtige ontwikkeling van economische activiteiten en een zo groot mogelijke bijdrage van de regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling. Daarbij geldt het uitgangspunt dat: "er verschillen zijn in produktiemilieu en/of produktiestructuur tussen regio's, maar dat bedrijven en regio's moeten opereren in een gegeven, nationaal bepaalde, sociaal-economische context. Dit betekent dat de vrijheidsgraden voor bedrijven en regio's om de sociaal-economische omstandigheden waaronder wordt geproduceerd te beïnvloeden, beperkt zijn".

Een en ander houdt in dat er voor de rijksoverheid taken zijn weggelegd om de eventuele belemmerende werking van deze randvoorwaarden voor bedrijven in regio's te verminderen.

De nota geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van het gevoerde beleid tot nu toe. In hoofdstuk 3 worden de economische ervaringen van de landsdelen aangegeven (met aandacht voor enkele sub-regio's). Hoofdstuk 4 beschrijft de kernvragen van het toekomstige regionale beleid en hoofdstuk 5 behandelt, onder de titel 'Het regionaal toege-

spitst beleid' vooral het instrumentarium en de beoogde aanpassingen ervan. Een belangrijke vernieuwing ten opzichte van vorige nota's aangaande ons thema is hoofdstuk 6, getiteld 'Het landelijk beleid: de bedrijfsomgeving'. In hoeverre dit een geslaagde innovatie is, komt later in dit artikel aan de orde. De nota wordt afgesloten met hoofdstuk 7, dat in twee pagina's een overzicht biedt van de instrumenten, en hoofdstuk 8, dat niet meer is dan een tabel van een halve pagina waarin de beoogde geldelijke middelen (inclusief die van het Europees Regionaal Fonds) zijn weergegeven. Een aantal bijlagen, die nader ingaan op enkele specifieke onderwerpen (zoals de betekenis van de bedrijfsomgeving) completeren de nota.

Wat is er nu veranderd en wat gaat gewoon door? Zoals de nota aangeeft is er sprake van een evolutie, maar dat houdt ook in dat de grens tussen verschillen en continuïteit niet altijd even duidelijk is. Zo gaan de 'kernvragen' uit hoofdstuk 4 sterker dan in het verleden het geval was in op de samenhang met andere terreinen van overheidsbeleid, alsook op de mogelijkheden die "partnerschappen" (blz. 28) bieden. Bij dit laatste gaat het om zowel mede-overheden als ondernemingen als partner. Men ziet in beide partnerschappen een fundamenteel middel voor een vernieuwd regionaal-economisch beleid.

Ook in de hoofdstukken over het instrumentarium blijkt dat men hierbij graag vernieuwing wil bereiken. Continuïteit wordt nog wel gepredikt, maar overal ruikt men de wens om oude instrumenten geleidelijk aan af te schaffen dan wel in werkingsgebied te verminderen. De vermindering wordt verdedigd met het argument dat voor enkele regio's het doel is bereikt. Het regioprogramma PNL (voor Limburg) en de IPR-programma's voor Zuid-Limburg, Twente, Helmond en Arnhem/Nijmegen worden in een 'overgangsregime' geplaatst. Voorts worden nog tal van kleinere aanpassingen aangebracht, onder andere in de IPR-percentages. Dit wekt de indruk dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid steeds meer gaat afwentelen op de 'mede-overheden' en het bedrijfsleven. Dat komt overigens ook tot uitdrukking in de toenemende decentralisatie van financiële middelen naar de provincies. Tevens valt op dat er een voorkeur be-

staat voor projecten die afzonderlijk kunnen worden beoordeeld. Dit zijn vaak projecten die bedoeld zijn om de infrastructuur te verbeteren. De IPR was vooral gericht op het direct aantlokken van bedrijven om zich op bepaalde locaties te vestigen. De nadruk op projecten daarentegen is primair bedoeld om indirect – dus via de bedrijfsomgeving – ondernemingen aan te trekken, dan wel om het regionale bedrijfsleven te stimuleren.

De bedrijfsomgeving

De laatste jaren heeft het begrip produktiemilieu veel toepassing gevonden. Aanvankelijk richtte de aandacht zich op het produktiemilieu van een gegeven gebied, bij voorbeeld een stadsgewest, een district van een Kamer van Koophandel, of een gemeente. Deze territoriale benadering dient te worden onderscheiden van de functionele benadering, die meer verband houdt met enerzijds de groeioptheorie van Perroux en anderzijds bedrijfseconomische benaderingen¹. Men treft nogal veel variatie aan, hetgeen niet verwonderlijk is, gezien de problemen bij de definiëring van het begrip 'omgeving'².

De eenheid waarvan men uitgaat, is het bedrijf en in de territoriale benadering het gebied. De aard van de relaties die een onderneming met zijn omgeving onderhoudt is zeer divers. Het meest verwant aan de bedrijfsvoering zijn natuurlijk de marktrelaties met de verschaffers van de produktiefactoren, de leveranciers en de afnemers van produkten. Daarnaast wordt de onderneming geconfronteerd met bestuurlijke en institutionele instellingen, waarbij gedacht moet worden aan wet- en regelgeving, de fiscale structuur en de relaties met belangengroepen (zoals de vakbeweging). Ten slotte onderhoudt een bedrijf ook een culturele band met zijn omgeving. Elke regio en elk land heeft een eigen culturele traditie, die van betekenis is voor het functioneren van ondernemingen. Deze soort relaties komen tot uitdrukking in het onderwijs, in de arbeidsmotivatie, in het gevoel voor discipline en in de aard van innovaties, maar ook in de smaak van consumenten³.

Het verschil tussen de functionele benadering en de territoriale benadering, waarvoor veelal het begrip produk-

1. J.G. Lambooy, *Bedrijf en omgeving; een complexe relatie*, *Geografisch Tijdschrift*, vol. 24, nr. 2, 1990, blz. 121-129.

2. A.B. Dorsman en A. Huizing, *Organisaties in het web van hun omgeving*, Vermande, Lelystad, 1989.

3. A.C.M. Jansen, *Bier in Nederland en België; een geografie van de smaak*, KNAG/EGI, NGS nr. 39, Amsterdam, 1987.

tiemilieu wordt gehanteerd, is dat er bij de laatste sprake is van een extra groep factoren, die te benoemen is als fysieke voorwaarden voor het functioneren van de onderneming. Onderzoekers uit de bedrijfseconomie, met name uit de hoek van de industriële organisatie, hebben op dit terrein recent veel nieuwe gedachten aangedragen. Michael Porter heeft in zijn publikaties zeer veel bewijsmateriaal aangedragen voor de vaak beslissende invloed die de bedrijfsomgeving heeft op het succes van ondernemingen en bedrijfstakken: "Cities or regions are often the locus of competitive advantage in an industry. I have described how the city, as a locale for a given industry, is part of the process of competition. Trade between a city or region and others within the nation plays a parallel role to international trade in affecting local productivity"⁴.

Het is dus van groot belang voor zowel ondernemingen als regio's en landen om de soorten bedrijfsomgevingen te beschrijven en te begrijpen. De aard van de relatiestructuren bepalen voor een belangrijk deel de ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven en regio's. Ook vanuit het perspectief van technologie en innovaties bezien, is de bedrijfsomgeving van grote betekenis, zoals Roobeek aantoonde⁵.

Bedrijfsomgeving en beleid

De nieuwe nota over het regionaal-economische beleid schenkt terecht zeer veel aandacht aan de bedrijfsomgeving – zij het met name voor de territoriale variant –. Daarnaast is de bestuurlijk-institutionele inbedding belangrijk. Het gaat de rijksoverheid om die aspecten waarop zij invloed kan uitoefenen. De doeleinden en criteria zijn als volgt verwoord: "De doelstelling van een voorwaardenscheppend beleid nieuwe stijl gericht op de bedrijfsomgeving is: het mee helpen creëren van zodanige fysieke voorwaarden voor een internationaal concurrerend produktie- en vestigingsmilieu, dat alle regio's zo goed mogelijk aan de ontwikkeling van de Nederlandse volkshuisvesting kunnen bijdragen" (blz. 48). Daarbij wordt uitgegaan van de noodzakelijke integratie met andere beleids-onderwerpen, zoals de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het infrastructuurbeleid. Door de reeds vermelde klemtoon op de internationale concurrentie wordt het beleid sterker dan voorheen toegespitst op die stedelijke gebieden die bij die concurrentie ook met-terdaad kunnen meedoen. De nota noemt natuurlijk de vier grote steden uit de Randstad en de overige stedelijke knooppunten (zoals die in de Vierde nota staan vermeld). Daarnaast wordt

aandacht besteed aan de industriegebieden aan havens (zoals Delfzijl en Terneuzen) en voorts aan distributieknooppunten (zoals Venlo).

Het beleid richt zich derhalve op economisch-geografische concentraties. Vier elementen krijgen speciale aandacht:

- de directe fysieke bedrijfsomgeving;
- versterking van de internationale concurrentiepositie;
- de effecten op het produktie- en vestigingsklimaat;
- voldoende betrokkenheid van een direct spin-off voor het bedrijfsleven.

Het valt op dat veel meer dan in het verleden – door deze nieuwe nadruk op de bedrijfsomgeving – meer aandacht voor versterking bestaat dan voor hulp. Dat hangt samen met het internationale perspectief. De regionale overheden en het regionale bedrijfsleven spelen daarbij een steeds belangrijkere rol. De nationale overheid sluit aan op eigen initiatieven, behalve indien er sprake is van een bovenregionaal belang of extreme zwakten in de regionale economie.

Het bestuurlijke aspect

De nota *Regio's zonder grenzen* is vernieuwend, maar niet zodanig dat er veel stimulansen vanuit zullen gaan. Het vernieuwende zit, behalve in de oriëntatie op de bedrijfsomgeving en de internationale positie van regio's, ook in tal van verminderingen van middelen voor hulp en in een grotere aandacht voor versterking van economisch-geografische concentraties. De bestuurlijke problematiek wordt meer dan voorheen bij het beleid betrokken. Met enigszins verholen instemming wordt verwezen naar de rapporten van de commissie-Montijn en van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. Daarin staat onder meer dat de regionaal-economische ontwikkeling van de economisch-geografische concentraties wordt gediend met een betere afstemming van de bestuurlijke structuur op de versterkte internationale concurrentie. Vooral in verband met de toenemende decentralisatie van de uitvoering van het regionaal beleid is aandacht voor de bestuurlijke organisatie van wezenlijke belang. Zoals op blz. 51 wordt gesteld: "Daar waar sprake is van projecten die de gemeentegrenzen overschrijden, zijn bestuurlijke samenwerking en een effectieve bestuurlijke structuur van groot belang. Indien voor het bestuur in stedelijke gebieden nieuwe regionale vormen worden geïntroduceerd, zal daarmee dan ook bij de uitvoering van de regeling vanzelfsprekend rekening worden gehouden".

Vervolgens blijft de nota echter vrij neutraal. Kennelijk wordt het tere punt van de bestuurlijke verandering op regeeringsniveau nog niet tegen de – zeer gevoelige – schenen van de verouderde provinciale en gemeentelijke structuren doorgeduwd. De nota laat het bij vaagheden als: "Bij voorkeur wordt de selectie (van projecten – JGL) zoveel mogelijk op regionaal niveau voorbereid" (blz. 51). Hoe dat moet en door wie is niet duidelijk. Wel wordt op blz. 47 gesteld: "In de praktijk is gebleken dat vanuit regio's wordt gehecht aan een klankbord en visie vanuit het regionaal-economisch beleid op de eigen beleidsontwikkeling en aan een praktische samenwerking bij voor hun economische structuur relevante projecten". Maar welke regionale eenheden de gesprekspartner moeten zijn, met name in het westen en zuiden, zal men zich bij Economische Zaken ook wel eens met wanhoop afvragen. Het is hoog tijd dat de bestuurlijke structuur hoog op de politieke agenda van de Haagse politiek wordt geplaatst. De typisch Nederlandse zucht naar compromissen zal ook wel verhinderen dat er ooit een efficiënte structuur komt. De Europese ontwikkeling en het Europese Regionale Fonds (ERFO) zullen dan ook wel voornamelijk door diverse gemeenten worden gebruikt voor de onderlinge concurrentie.

Besluit

In Nederland is het regionale beleid – dat toch al niet op de eerste plaats stond – nu enigszins uit de aandacht verdrongen door milieubeleid en ruimtelijk beleid. Dat zou de suggestie kunnen wekken dat er geen belangrijke zaken in het geding zijn. Het tegendeel is echter het geval. Meer dan ooit is het nodig om de economische krachten in alle regio's in Nederland optimaal te benutten.

De nieuwe nota gaat met de bestuurlijke en overige randvoorwaarden elegant om, maar de indruk blijft bestaan dat er toch te weinig stimulansen worden geboden om de bedrijfsomgeving van de diverse regio's en van Nederland als totaal internationaal concurrerend te maken. In die zin is *Regio's zonder grenzen* slechts een begin voor een voortgaande vernieuwing.

J.G. Lambooy

De auteur is verbonden aan het Economisch-Geografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

4. M. Porter, *The competitive advantage of nations*, MacMillan, Londen, 1990, blz. 791.
5. A.J.M. Roobeek, *Een race zonder einde*, VU-uitgeverij, Amsterdam, 1988.