

Regionaal-economisch beleid: een heroriëntatie?

DRS. C. L. HEIJBOER*

Het regionaal-economisch beleid heeft vrijwel altijd op twee manieren de ontwikkeling van economische activiteiten in gebieden met een economische achterstand trachten te beïnvloeden. Enerzijds wordt met voorwaardenscheppende maatregelen, b.v. overheidsbijdragen aan infrastructuurwerken, gepoogd goede omstandigheden voor het bedrijfsleven te scheppen. Anderzijds bevordert de overheid de vestiging van bedrijven in stimuleringsgebieden met direct op de onderneming gerichte maatregelen, zoals investeringssubsidies. Een poging tot versterking van het voorwaardenscheppende beleid ten koste van het ondernemingsgerichte beleid, die in de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* was ondernomen door een verlaging van de premie op uitbreidingsinvesteringen met vijf procentpunten voor te stellen, werd door het huidige kabinet teruggedraaid. In dit artikel worden beide soorten regionaal beleid met elkaar vergeleken wat betreft hun effectiviteit in verschillende fasen van de economische cyclus. Op grond van deze vergelijking pleit de auteur voor een versterking van het voorwaardenscheppende beleid.

Inleiding

Het regionaal-economisch beleid staat momenteel sterk in de belangstelling. De *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* (nota RSEB) 1), die begin vorig jaar werd gepubliceerd, heeft een golf van veelal negatieve reacties teweeggebracht. Door het huidige kabinet is de in de nota voorgestelde reductie van de investeringspremie op de uitbreidingsinvesteringen tenietgedaan. Deze reductie werd noodzakelijk geacht ten einde middelen vrij te maken voor het voorwaardenscheppende beleid. Toch werd de inspanning voor dit beleid vergroot. De middelen werden echter verkregen uit de compensatie, die is geboden vanwege de opschorting van de heffing krachtens de Selectieve Investeringsregeling (SIR).

In dit artikel leggen we een relatie tussen voorwaardenscheppende en ondernemingsgerichte instrumenten 2) in het kader van het regionaal-economisch beleid en de ontwikkeling van de werkgelegenheid op langere termijn. Voor de lange-termijnontwikkelingen hebben wij ons laten leiden door de gedachten die door Van Duijn zijn ontvouwd 3). Aan de hand van de lange-termijnontwikkeling willen wij antwoord geven op de vraag of de nadruk thans meer op ondernemingsgerichte of meer op voorwaardenscheppende instrumenten dient te liggen.

Wij beperken ons tot de relatie tussen de ontwikkeling op langere termijn van de werkgelegenheid in de regio's en het regionaal-economisch beleid. Wij onderkennen dat ook het ruimtelijk en arbeidsmarktbeleid van grote betekenis is voor het wel en wee in de regio's. Ook beseffen we dat het regionaal-economische instrumentarium ter bevordering van de investeringen slechts van bescheiden omvang is in relatie tot de landelijk werkende instrumenten. Omdat het regionaal-economisch beleid speciaal is bedoeld om de spreiding van economische activiteiten te beïnvloeden, achten wij deze beperking verantwoord.

Eerst wordt een beknopte terugblik gegeven op het regionaal-economisch beleid sinds het begin van de jaren vijftig. Vervolgens wordt ingegaan op de relatie tussen de

ontwikkeling van de werkgelegenheid op langere termijn en de betekenis daarvan voor de aandacht op het voorwaardenscheppende resp. het ondernemingsgerichte instrumentarium. In de daarop volgende paragraaf wordt gemotiveerd waarom in deze periode een grotere nadruk op voorwaardenscheppende instrumenten gewenst is. In de slotparagraaf worden enkele beleidssuggesties gedaan, die zijn toegespitst op het Noorden des Lands.

Beknopte terugblik op het regionaal-economisch beleid

Regionaal-economisch beleid wordt in Nederland 4) gevoerd sinds 1951. In de beginjaren van dit beleid was het geconcentreerd op negen ontwikkelingsgebieden. Het beleid stelde zich ten doel „het probleem van de structurele arbeidsoverschotten in genoemde streken tot een oplossing te brengen 5)”. In de meer recente periode is het doel wat algemener geformuleerd. Zo worden in de nota RSEB 6) twee doelstellingen nagestreefd. Enerzijds gaat het om „een grotere gelijkwaardigheid van de regionale welvaartssituaties, in het bijzonder tot uitdrukking komend in kansen op werk en inkomen”. Anderzijds wordt ten doel gesteld „een vergroting van de bijdrage vanuit de regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling”.

* De auteur is economisch stafmedewerker bij het Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland. Hij is prof. dr. J. J. van Duijn en de directeur en stafmedewerker van het ETIF zeer erkentelijk voor hun kritische opmerkingen. Het artikel is geschreven à titre personnel.

1) *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*, 's-Gravenhage, 1981.

2) Idem, blz. 63.

3) J. J. van Duijn, *De lange golf in de economie - kan innovatie ons uit het dal helpen?*, Assen, 1979.

4) Zie o.a. C. P. A. Bartels en J. J. van Duijn, *Regionaal-economisch beleid in Nederland*, Assen, 1981.

5) Tweede industrialisatienota, 's-Gravenhage, 1950, blz. 54.

6) Blz. 8.

In hoeverre het regionaal-economisch beleid heeft bijgedragen tot een meer gelijkwaardige welvaartssituatie van de afzonderlijke regio's, is bijzonder moeilijk te beoordelen. Bartels en Van Duijn 7) gaan uitvoerig in op evaluatiemethoden om het effect van het regionaal-economisch beleid vast te stellen. Hun belangrijkste conclusie is dat ondanks een budget dat thans ongeveer 200 maal zo groot is als in de beginjaren van het regionaal-economisch beleid, nimmer een grondige studie naar de effecten van dit beleid is ondernomen 8).

Om er achter te komen in hoeverre het met het regionaal-economisch beleid beoogde doel is bereikt van grotere gelijkwaardigheid van de regio's in de loop van de ruim 30 jaar dat het beleid is gevoerd, zijn de waarden van daartoe veelal gebruikte indicatoren nagegaan. Voor het aangeven van de verschillen tussen de regio's worden de volgende indicatoren het meest gehanteerd: de werkloosheid, de werkgelegenheid, het migratiesaldo en het inkomen. Ten einde de informatie overzichtelijk te houden, wordt de situatie in de beginperiode van het regionaal-economisch beleid vergeleken met die in het recente verleden. Voor de werkloosheid is voor de beginperiode uitgegaan van een recessiejaar. Voor de eindperiode is het meest recente jaar aangehouden, dat eveneens door een absoluut en relatief hoge werkloosheid wordt gekenmerkt. Qua regionale indeling wordt uitgegaan van de provincies, hetgeen veelal tot minder grote verschillen leidt dan wanneer van kleinere regio's wordt uitgegaan.

Het blijkt dat voor het merendeel van de gepresenteerde indicatoren de achterstanden die er in het probleemgebied Noorden des Lands waren in het begin van de jaren vijftig, ook thans nog aanwezig zijn. Het probleemgebied Zuid-Limburg, dat sinds de mijnsluitingen medio jaren zestig in het regionaal-economisch beleid is betrokken, vertoont (uitgaande van de cijfers voor geheel Limburg) thans een aanmerkelijk ongunstiger beeld dan in het begin van de jaren vijftig.

Deze ontwikkelingen van de probleemregio's staan geen oordeel toe omtrent de effectiviteit van het regionaal-economisch beleid. Het is immers zeer wel denkbaar — en sommige onderzoeken bevestigen dat 9) — dat zonder het regionaal-economisch beleid de ontwikkeling nog ongunstiger zou zijn geweest. Dat neemt echter niet weg dat wij ons kunnen afvragen of het huidige instrumentarium en de mate van inzet ervan op de effectiefste wijze bijdraagt tot het beoogde doel. Hoewel wij geenszins pretenderen de effectiviteit van de diverse instrumenten te willen toetsen, willen wij stilstaan bij de in de nota RSEB gemaakte tweedeling in ondernemingsgerichte en voorwaardenscheppende instrumenten. Ondernemingsgerichte instrumenten richten zich

direct op de activiteiten van ondernemingen. In het algemeen wordt door middel van deze instrumenten een overheidsbijdrage verstrekt in de investeringen die door ondernemingen worden verricht. De voorwaardenscheppende instrumenten hebben een meer algemene uitwerking. Met dit instrumentarium worden de omstandigheden voor de onderneming verbeterd. Het gaat dan veelal om een overheidsbijdrage in de totstandkoming van industrieterreinen, ontsluitingswegen e.d. Het ondernemingsgerichte instrumentarium betekent een meer directe beïnvloeding van de ondernemersactiviteiten, terwijl de voorwaardenscheppende instrumenten een meer indirecte invloed hebben. Het effect van de ondernemingsgerichte maatregelen wordt op kortere termijn verwacht dan van de voorwaardenscheppende.

In de jaren zeventig is de verplaatsingsgeneidheid van ondernemingen of delen ervan over grote afstand zeer sterk afgenomen 10). Ook uit de verdeling van de investeringspremie naar zich vestigende of uitbreidende bedrijven blijkt, dat in de jaren zeventig het aantal bedrijven dat uitbreidingspremie kreeg het aantal dat vestigingspremie kreeg aanzienlijk overtrof 11). Naar premiebedrag was het verschil minder groot. Wij vragen ons af in hoeverre het thans overweging verdient een zekere verschuiving van de middelen voor het regionaal-economisch beleid aan te brengen in de richting van het voorwaardenscheppende beleid ten koste van het ondernemingsgerichte beleid. Achter deze overweging schuilt de gedachte dat het in deze periode, met een geringe investerings- en verplaatsingsneiging, nauwelijks mogelijk is om bedrijven te bewegen zich in de probleemregio's te vestigen. Zou het geen overweging verdienen thans de voorwaarden te scheppen opdat in een latere periode bedrijfsvestigingen worden gestimuleerd? Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we nagegaan hoe de ontwikkeling van de werkgelegenheid zich over een langere periode heeft voltrokken.

Ontwikkelingen op lange termijn

Na een sinds de tweede wereldoorlog — op enkele kortstondige conjuncturele inzinkingen na — toenemende eco-

7) Zie Bartels en Van Duijn, op. cit., hfst. 7.

8) Idem, blz. 185.

9) Zie Bartels en Van Duijn, op. cit., hfst. 7.

10) P. H. Pellenburg, *Bedrijfmigratie in Nederland*, Groningen, 1976/1977.

11) Bartels en Van Duijn, op. cit., blz. 135.

Tabel 1. Enige indicatoren ter beschrijving van de sociaal-economische situatie in de provincies

Provincie	Geregisteerde werkloosheid in procenten van de afhankelijke beroepsbevolking		Concentratiegetal voor de geregisteerde werkloosheid		Werkgelegenheidsaandeel		Migratiesaldo per duizend inwoners gemiddeld per jaar		Inkomensniveau	
	1952	1981	1952	1981	1951	1979	1950-1954	1975-1980	1950	1976
Groningen	8,5	12,5	1,8	1,4	4,4	3,8	- 10	3	98	94
Friesland	8,8	11,3	1,8	1,3	4,2	3,5	- 11	6	99	93
Drenthe	13,3	11,0	2,8	1,2	2,7	2,5	- 7	4	92	96
Overijssel	4,1	10,0	0,9	1,1	7,7	6,8	1	2	94	95
Gelderland	5,8	9,7	1,2	1,1	10,8	11,8	0	4	91	97
Utrecht	4,6	6,0	1,0	0,7	5,5	6,6	1	5	100	107
Noord-Holland	4,3	7,2	0,9	0,8	18,3	18,5	- 1	- 1	107	103
Zuid-Holland	4,0	7,1	0,8	0,8	23,3	23,4	0	1	106	104
Zeeland	4,3	7,2	0,9	0,8	2,5	2,2	- 6	9	104	99
Noord-Brabant	6,5	11,0	1,4	1,2	12,3	13,9	- 2	4	92	99
Limburg	3,0	12,3	0,6	1,4	7,4	7,0	0	1	95	94
Nederland	4,8	9,0	1	1	100	100	- 2	3	100	100

Bron: Werkloosheid: 1952: Bartels en Van Duin, op. cit., tabel 5.2; 1981: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Werkgelegenheidsaandeel 1951: Bartels en Van Duijn, op. cit., tabel 2.2; 1979: Centraal Planbureau; Migratiesaldo 1950-1954: Bartels en Van Duijn, op. cit., tabel 2.4; 1975-1980: Centraal Bureau voor de Statistiek; Inkomensniveau 1950, 1976: Bartels en Van Duijn, op. cit., tabel 2.7 (het inkomensniveau is per belastingplichtige inkomensrekker).

mische groei, zijn we in de jaren zeventig aangeland in een periode waarin de economische groei aanzienlijk is vertraagd. In de loop van dit decennium is mede daardoor de belangstelling voor een mogelijke lange golfbeweging in de economie toegenomen. Het boek van Van Duijn, *De lange golf in de economie - kan innovatie ons uit het dal helpen?* dient in dit verband met name te worden genoemd. Hij behandelt uitvoerig de lange golf en ook de hernieuwde aandacht die hiervoor in de jaren zeventig is ontstaan 12). Hij stelt dat in het verleden langdurige depressies steeds weer zijn gevolgd door langdurige expansiefasen vanwege de rol van de basisinnovaties. In de recessiefase overheerst een risicomijdend gedrag van de ondernemers vanwege de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. De voormalige groeisectoren groeien niet meer. In de depressiefase worden geleidelijk aan de voorwaarden voor vernieuwing geschapen 13).

Voor het regionaal-economisch beleid heeft de golfbeweging in de economische ontwikkeling een grote betekenis 14). Wanneer we de uitspraak van Wever memoreren dat de mogelijkheden tot spreiding van de werkgelegenheid sterk samenhangen met de mate van economische expansie, dan moeten we ons van deze mogelijkheden in deze tijd van depressie en herstel niet al te veel voorstellen 15). Immers, de groei van de totale werkgelegenheid is in deze periode slechts van bescheiden omvang.

Het regionaal-economisch instrumentarium is vooral gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid in de probleemregio's. Dit betekent onzes inziens dat mede beoogd wordt om de toename van de werkgelegenheid in de probleemregio's sneller te doen verlopen dan in de andere regio's of, wanneer er sprake is van een afname van de landelijke werkgelegenheid, deze afname in de probleemregio's minder groot te doen zijn dan elders. Wij hebben nagegaan hoe het aandeel van de werkgelegenheid in het landelijke totaal zich gedurende een lange periode heeft ontwikkeld.

Vanwege de beschikbare gegevens moest voor een aantal perioden van de beroepsbevolking worden uitgegaan. De beroepsbevolking omvat het aantal personen met een beroep, dat in een bepaald gebied woont. De werkgelegenheid daarentegen bestaat uit het aantal personen dat in een gebied werkzaam is. Met name door pendelsaldi kunnen er grote verschillen tussen beide grootheden in een gebied ontstaan. Voorts zijn er verschillen door het al dan niet meetellen van verschillende categorieën personen (o.a. werklozen). Voor zover beschikbaar zijn ook mutaties op grond van werkgelegenheidscijfers opgenomen. Het blijkt dat het beeld dat de werkgelegenheidscijfers oproepen, niet wezenlijk afwijkt van dat uitgaande van de beroepsbevolkingscijfers. Omdat de omvang van de vrouwelijke beroepsbevolking in de statistieken nogal sterk fluctueert, is alleen van de mannelijke beroepsbevolking uitgegaan.

De verandering van de spreiding van de beroepsbevolking wordt in de volgende tabel gegeven. In deze tabel worden vier perioden onderscheiden, te weten:

- de periode 1899-1930, ongeveer samenvallend met een periode van voorspoed en recessie;
- de periode 1930-1947, ongeveer samenvallend met een periode van depressie en herstel;
- de periode 1947-1973, ongeveer samenvallend met een periode van voorspoed en recessie;
- de periode 1973-1982, ongeveer samenvallend met het begin van een depressieperiode.

Uitgaande van de vier fasen die Van Duijn 16) onderscheidt, zijn de perioden van voorspoed en recessie enerzijds en depressie en herstel anderzijds samenvoegd. In de eerste beide perioden is sprake van een toeneming van de economische activiteit, zij het in verschillende mate; in de andere samengevoegde perioden is sprake van een relatieve afname van economische activiteit, eveneens in verschillende mate. In tabel 2 is uitgaande van het aandeel dat elk van de provincies had in de landelijke mannelijke beroepsbevolking op verschillende tijdstippen, de gemiddelde verandering per jaar in procenten tussen twee jaren opgenomen.

In de eerste periode zien we de relatieve opkomst van de drie westelijke provincies (met daarbinnen vooral Zuid-Holland) en Limburg. Het Noorden en Zeeland zagen hun aandeel teruglopen. In de periode van depressie en herstel blijken de beide Hollanden hun opgebouwde voorsprong niet geheel te kunnen handhaven. De overloop naar Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland komt op gang. Groningen en Friesland zagen hun aandeel veel minder teruglopen dan in de eerste periode. Drenthe boekt zelfs enige terreinwinst. Limburg zag de groei van het aandeel verminderen doordat

12) Het voert in het kader van dit artikel te ver om in te gaan op de vraag of Van Duijn wel of niet overtuigend het bestaan van een lange golfbeweging in de economie heeft aangetoond. Zoals hij zelf stelt (blz. 15), „duurt het nog minstens een eeuw voordat voldoende statistisch betrouwbare waarnemingen beschikbaar zijn om met zekerheid een uitspraak te kunnen doen over het bestaan van een lange golf als cyclische, dat wil zeggen als zichzelf blijvend herhalende beweging”. Wij zijn echter van oordeel dat door het erkennen van het bestaan van een lange golfbeweging in de economie een belangrijke verklaringsgrond voor ontwikkeling van economische verschijnselen wordt verkregen.

13) Zie Van Duijn, op. cit., blz. 71.

14) Zie ook L. H. Klaassen, Regionale dynamiek, *ESB*, 26 november 1980, waarin hij de regio's schematisch indeelt naar hun ontwikkelingsstadium. Wij beschouwen de ontwikkeling van deze stadia in de tijd.

15) E. Wever, *Regionale spreiding van de werkgelegenheid*, Nijmegen, 1977.

16) Zie van Duijn, op. cit., blz. 88.

Tabel 2. Procentuele mutatie van het aandeel van de beroepsbevolking in Nederland (gemiddeld per jaar)

Provincie	1899-1930 (voorspoed en recessie)	1930-1947 (depressie en herstel)	1947-1973 (voorspoed en recessie) a)		1973-1982 (depressie) b)	
Groningen	- 0,52	- 0,21	- 1,30	(- 1,35)	- 0,14	(- 1,03)
Friesland	- 0,99	- 0,36	- 1,51	(- 1,99)	+ 0,83	(- 0,04)
Drenthe	- 0,20	+ 0,43	- 0,12	(- 0,86)	+ 0,31	(- 0,35)
Overijssel (incl. ZIJP)	- 0,11	+ 0,03	+ 0,37	(+ 0,20)	+ 1,04	(+ 0,47)
Gelderland	- 0,30	+ 0,21	+ 0,46	(+ 0,49)	+ 0,32	(+ 0,18)
Utrecht	+ 0,04	+ 0,62	+ 0,55	(+ 0,97)	+ 0,60	(+ 0,84)
Noord-Holland	+ 0,28	- 0,26	- 0,28	(+ 0,12)	- 0,30	(- 0,17)
Zuid-Holland	+ 0,45	- 0,17	- 0,07	(+ 0,01)	- 0,93	(- 0,17)
Zeeland	- 0,88	- 0,66	- 0,86	(- 1,33)	+ 0,49	(- 0,01)
Noord-Brabant	- 0,21	+ 0,48	+ 0,88	(+ 0,69)	+ 0,44	(+ 0,23)
Limburg	+ 0,51	+ 0,23	+ 0,22	(- 0,20)	- 0,09	(- 0,36)

Bronnen: 1899, 1930, 1947: CBS, Volkstellingen (alleen mannen). 1973: CBS, ETI-publikatie regionale beroepsbevolking, Den Haag, 1980 (alleen mannen). 1982: CBS, (alleen mannen).

a) Tussen haakjes de mutaties op grond van het aandeel van de totale werkgelegenheid in 1973 en dat van de mannelijke beroepsbevolking in 1947.

b) Tussen haakjes de mutaties op grond van de aandelen van de totale werkgelegenheid in 1973 en 1979. De werkgelegenheidsgegevens zijn verkregen van het Centraal Planbureau.

de steenkolenmijnbouw in 1947 nauwelijks aan meer mensen werk bood dan in 1930. In de tweede voorspoed- en recessieperiode blijkt nu dat in de drie noordelijke provincies het aandeel in de werkgelegenheid sneller terugliep dan in de depressie- en herstelperiode. Voor Drenthe geldt zelfs dat een toeneming omsloeg in een afnemende. De beide Hollanden zagen hun aandeel in de laatste periode ongeveer in hetzelfde tempo teruglopen als in de depressie- en herstelfase, hetgeen echter wordt veroorzaakt door de versterkte overloop van activiteiten naar Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.

In de tweede depressieperiode zien we dat het aandeel van de noordelijke provincies minder terugloopt dan in de daarvoorafgaande periode van voorspoed en recessie. Op basis van de mannelijke beroepsbevolking neemt het aandeel in Friesland en Drenthe zelfs toe. Daarentegen is de ontwikkeling in Utrecht en de beide Hollanden minder gunstig dan in de voorafgaande periode. Het beeld van Overijssel wordt voor de perioden 1947-1973 en 1973-1982 vertekend doordat de Zuidelijke IJsselmeerpolders tot deze provincie zijn gerekend.

De ontwikkeling van Limburg wordt met name bepaald door het effect van het verdwijnen van de steenkolenwinning. Globaal kunnen we echter concluderen dat in een periode van voorspoed en recessie de werkgelegenheid een zekere concentratie in de Randstad te zien geeft. In de depressie- (en herstel)periode wordt deze tendens afgezwakt. Deze globale conclusie geldt sterker voor de eerste twee onderscheiden perioden dan voor de laatste twee. De overloop van werkgelegenheid naar Gelderland en Noord-Brabant begint dan dit beeld te verstoren.

Een nadere analyse van deze ontwikkelingen is noodzakelijk alvorens verdergaande conclusies kunnen worden getrokken. Wel kunnen we stellen dat het regionaal-economisch beleid niet heeft kunnen voorkomen dat het aandeel van de beroepsbevolking in het Noorden en Limburg in het landelijke totaal na de tweede wereldoorlog is vermindert. Op grond van de verrichte studies naar het effect van het regionaal-economisch beleid moet echter worden geconstateerd dat naar alle waarschijnlijkheid zonder dit beleid de teruggang nog groter was geweest.

Wanneer in een nieuwe periode van voorspoed en recessie de mutatie van het aandeel van de beroepsbevolking (c.q. de werkgelegenheid) in het landelijke totaal zich in de verschillende provincies op min of meer dezelfde wijze voltrekt als in de beschouwde twee perioden van voorspoed en recessie, dan zou dit opnieuw een relatief sterke achteruitgang betekenen van het aandeel van de werkgelegenheid in het landelijke totaal in met name de noordelijke probleemregio's.

Ondernemingsgerichte versus voorwaardenscheppende maatregelen

De ontwikkelingen op langere termijn geven aanleiding te veronderstellen dat het voor de probleemregio's in Noord-Nederland moeilijker is om hun aandeel in de landelijke werkgelegenheid te handhaven in een voorspoed- en recessieperiode dan in een depressie- en herstelperiode. Naar ons oordeel betekent dit voor het regionaal-economisch beleid dat in een periode van depressie en herstel de nadruk van het regionaal-economisch beleid meer dient te liggen op voorwaardenscheppende instrumenten dan in een tijd van voorspoed en recessie. Immers, het creëren van voorwaarden nu zal er toe bijdragen dat in de tijd van voorspoed relatief meer werkgelegenheid tot stand kan komen dan zonder deze voorwaarden mogelijk is.

Hoe heeft het regionaal-economisch beleid tot nu toe de accenten gelegd? Uitgaande van de door Bartels 17) gehanteerde tweedeling in investeringssteun bedrijven en overheidsinvesteringen kan het volgende overzicht worden gegeven van de voor het regionaal-economisch beleid door het Ministerie van Economische Zaken begrote bedragen.

Tabel 3. Door het Ministerie van Economische Zaken begrote bedragen voor het regionaal-economisch beleid voor investeringssteun aan bedrijven en overheidsinvesteringen, in mln. gld. en in constante prijzen

Periode	Investeringssteun bedrijven		Overheidsinvesteringen		Totaal	
	absoluut	in procenten	absoluut	in procenten	absoluut	in procenten
1951-1972 ...	783,6	42	1.069,3	58	1.852,9	100
1973-1979 ...	1.043,2	60	685,4	40	1.728,6	100

Bron: Bartels, *Regio's aan het Werk*.

Een complicatie bij tabel 3 is dat Bartels de investeringen in bedrijfsterreinen bij de investeringssteun bedrijven heeft gevoegd. Dit betekent dat het aandeel van het voorwaardenscheppende instrumentarium dat wij gemakshalve verder gelijkstellen aan wat Bartels overheidsinvesteringen noemt, feitelijk hoger is dan uit de percentages in tabel 3 blijkt. Aangezien met name de laatste jaren de bijdrage voor de aanleg van industrieterreinen relatief gering was, kunnen wij concluderen dat in de periode van voorspoed en recessie (1951-1972) de aandacht voor het voorwaardenscheppende beleid relatief groter was dan in de periode van depressie. Naar ons oordeel zou juist het omgekeerde noodzakelijk zijn.

Hier valt echter tegen in te brengen dat de absolute omvang van de gelden voor het regionaal-economisch beleid belangrijk is toegenomen. Dit blijkt ook uit tabel 3. Voor het bereiken van de gewenste toeneming van de werkgelegenheid op langere termijn in de probleemgebieden, is het naar ons oordeel evenwel noodzakelijk de nadruk op het voorwaardenscheppende instrumentarium te vergroten. Ten einde tijdens een nieuwe periode van voorspoed nieuwe vestigingen in de probleemgebieden te kunnen realiseren, dienen thans reeds de voorwaarden te worden gecreëerd. Uiteraard dient deze nadruk op het voorwaardenscheppende beleid niet zover te gaan dat investeringen die thans bestaande bedrijven in de probleemregio's willen verrichten, worden belemmerd.

Eigenlijk staan wij voor een belangrijk dilemma. Enerzijds is de noodzaak tot voorwaardenscheppende overheidsinvesteringen duidelijk aanwezig. Anderzijds betekent een verlaging van de investeringspremie voor het bedrijfsleven een verslechtering van de financieringsmogelijkheden, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid tot uitstel van investeringen zal leiden, en in sommige gevallen afstel. Primair pleiten we dan ook voor een verhoging van de bedragen voor het voorwaardenscheppende beleid zonder dat dit ten koste gaat van het ondernemingsgerichte beleid. Blijkt dit echter niet mogelijk dan zal er een verschuiving van ondernemingsgericht beleid naar voorwaardenscheppend beleid plaats dienen te vinden. In feite is er sprake van een keuze tussen effecten op korte en lange termijn.

Hoewel in de huidige periode met een omvangrijke werkloosheid de druk groot is om het korte-termijneffect zwaar te laten wegen, zijn wij desondanks van oordeel dat langere-termijneffecten dienen te prevaleren. Een zekere verschuiving van het ondernemingsgerichte instrumentarium naar het voorwaardenscheppende beleid is naar onze mening op grond van het te verwachten effect op de langere termijn te verdedigen. Als bijkomend effect hiervan op de kortere termijn willen wij de bouwstimulans noemen die uitgaat van het voorwaardenscheppende beleid. Daarnaast verdient het echter ernstige overweging of het regionaal-economisch beleid niet op een geringer aantal regio's dient te worden

17) C. P. A. Bartels, *Regio's aan het werk*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 105.

toegespitst waarbij met name aan de regio's dient te worden gedacht waarvoor op middellange termijn de sociaal-economische vooruitzichten het ongunstigst zijn, zoals het Noorden des Lands.

Enkele beleidssuggesties

Wanneer wij voorstellen om het regionaal-economisch instrumentarium meer dan thans te richten op het voorwaardenscheppende beleid, zal wellicht de vraag opkomen om welke voorwaarden het in dit verband gaat. Sommigen slaken wellicht de verzuchting: „Toch geen extra nieuwe wegen in het Noorden boven wat reeds is gepland of nieuwe grootschalige industrieterreinen die jarenlang leeg blijven?” Hoewel deze verzuchting valt te begrijpen, is het niet op voorhand zo dat deze investeringen nooit het gewenste resultaat zullen bereiken. Herstel van de economische groei zou daarin verandering kunnen brengen.

Het zoeken naar nieuwe wegen voor het regionaal-economisch beleid is geenszins eenvoudig. Het valt dan ook buiten het bereik van dit artikel uitputtend op de mogelijkheden en onmogelijkheden in te gaan. Een uitvoeriger bestudering van richtingen en mogelijkheden van het regionaal-economisch beleid is noodzakelijk. Naar ons oordeel zijn er aansluitend bij de lange golfbeweging in de economie en de op grond daarvan te verwachten herstelfase evenwel enkele suggesties te doen voor een accentuering van het regionaal-economisch beleid in de jaren tachtig. Wij doen enkele suggesties die zijn toegespitst op het probleemgebied Noorden des Lands.

Als zeer belangrijke voorwaarde voor het aantrekken van bedrijven in de toekomst, beschouwen wij de bereikbaarheid van het Noorden des Lands. Hoewel hierin na de tweede wereldoorlog zeer sterke verbeteringen zijn opgetreden, dienen nog bestaande knelpunten zo spoedig mogelijk te worden opgelost. Hierbij denken wij niet alleen aan de ontsluiting van het Noorden ten opzichte van het Westen, maar ook ten opzichte van andere gebieden, zoals Twente en West-Duitsland. Voor de bereikbaarheid van het Noorden des Lands achten wij voorts de spoedige totstandkoming van de Zuiderzeespoorlijn gewenst. Wil het effect van deze verbinding voor het Noorden zo groot mogelijk zijn, dan dient deze spoorverbinding van hoogwaardige kwaliteit te zijn. Wij bedoelen hiermee dat er een aanmerkelijke tijdswinst wordt bereikt bij het maken van de reis Groningen resp. Leeuwarden-Randstad.

In Noord-Nederland bevinden zich verschillende moderne havenaccommodaties. Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven, alsmede Lauwersoog bieden goede mogelijkheden voor de aan- en afvoer van goederen, alsmede voor op zeehavens georiënteerde industriële activiteiten. Nagegaan dient te worden hoe deze havens zouden kunnen inspelen op de activiteiten die de op te richten Maatschappij voor Industriële Projecten gaat ondernemen. Wellicht kunnen door een bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende havens de krachten worden gebundeld. Voor veelbelovende projecten kunnen onder meer via het regionaal-economisch beleid gunstige voorwaarden worden gecreëerd.

C. L. Heijboer