

## Regionaal infrastructuurbeleid in een nieuw jasje

*Na zeven jaar pakt de overheid de draad van het regionale infrastructuurbeleid weer op. Heeft zij ondertussen iets geleerd?*

In de eerste helft van de jaren tachtig vormde het zogenaamde voorwaardenscheppend beleid een onderdeel van het regionaal economische beleid<sup>1</sup>. Dit voorwaardenscheppend beleid had als doel investeringen in regionaal economische infrastructuur uit te lokken.

Hoewel een evaluatie van dit beleid op redelijk positieve resultaten wees<sup>2</sup> werd er toch in het kader van de bezuiniging een punt achter gezet. Nu is het instrument echter weer van stal gehaald. Dit was reeds aangekondigd in de meest recente nota over het regionaal economisch beleid, maar opnieuw door bezuinigingsperikelen moest de introductie wachten. In 1992 kan echter voor het eerst een bedrag van 33,5 miljoen gulden worden verdeeld voor projecten op het gebied van infrastructuur en andere gemeenschappelijke voorzieningen. De projecten moeten gelokaliseerd zijn in de dertien zogenaamde stedelijke knooppunten die zijn aangewezen in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*.

In dit artikel gaan we allereerst in op de ervaringen die in het begin van de jaren tachtig zijn opgedaan met het toen geldende infrastructuurbeleid. Daarna bezien we de modernere uitwerking: het bedrijfsomgevingsbeleid. Ten slotte zullen kanttekeningen geplaatst worden bij verschillende aspecten van dit nieuwe beleid.

### Het oude beleid

Met het voorwaardenscheppend beleid werden begin jaren tachtig twee nieuwe elementen in het regionaal infrastructuurbeleid geïntroduceerd. Het eerste element betrof de uitbreiding van het geografische werkingsgebied tot het gehele land. Het tweede element werd gevormd door een decentralisatie van bestuurlijke taken, waarbij provincies en besturen van grote steden meer bevoegdheden kregen.

De beleidspraktijk leerde dat de rijksoverheid wel decentralisatie voorstond, maar toch een uitgebreide en nauw omschreven toetsings- en controleprocedure hanteerde. Deze was voor de provincies strakker dan voor de vier grote steden. De procedure liet toe dat regionale en lokale overheden een redelijke vrijheid kregen bij het besteden van de middelen. De algemene voorwaarde was dat de middelen besteed moesten worden aan fysieke voorzieningen die rechtstreeks in relatie staan tot het bevorderen van de industrie en de zogenaamde stuwende dienstverlening. Dat deze categorie niet eenvoudig is af te bakenen blijkt uit de keuzen die de grote steden maakten. Daar werden de middelen onder andere ingezet voor stadsvernieuwingprojecten, bedrijfsverzamelgebouwen, parkeervoorzieningen en haalbaarheidsstudies.

Een evaluatie onder gebruikers van deze middelen gaf aan dat de decentralisatie als zeer positief werd ervaren. Een meerderheid van de betrokken regionale en lokale overheden was evenwel van mening dat de decentralisatie niet ver genoeg ging. Men had bezwaren tegen allerlei regels van het rijk met betrekking tot het soort projecten en de financiële afwikkeling. De grote steden hadden zelfs een voorkeur voor uitkering van de betreffende middelen via het gemeentefonds, zodat de gemeentelijke invloed op de bestemming veel groter zou worden.

De ervaring met het voorwaardenscheppend beleid leert dat er bij centrale overheid en lagere overheden verschillend wordt gedacht over relevante categorieën voor infrastructuurbeleid. Op centraal niveau wilde men een directe relatie zien met stuwende bedrijvigheid; op lokaal en regionaal niveau werd het uitgangspunt gehanteerd dat heel veel aspecten van het vestigingsmilieu direct en indirect van invloed zijn op

stuwende bedrijvigheid. Onder voorwaardenscheppende voorzieningen worden buiten de traditionele, fysieke infrastructuur, dan ook zaken gerekend als beroepsonderwijs, kennisinfrastructuur, begeleiding van ondernemers en vorming van netwerken. Hiervoor is ook wel de term 'structuurversterkend beleid' gebruikt.

Op basis van dit soort ervaringen hebben we er destijds voor gepleit verschillende fondsen en regelingen te integreren, en rijksmiddelen aan de provincies ter beschikking te stellen met daarbij een ruime bestedingsvrijheid<sup>3</sup>. Met het nieuwe bedrijfsomgevingsbeleid wordt deze weg niet gevolgd. We gaan nu in op de argumenten om dit niet te doen.

### Het nieuwe beleid

Het nieuwe instrument komt voort uit het streven van de rijksoverheid om de zogenaamde stedelijke knooppunten economisch een impuls te geven. De gedachte is dat deze knooppunten voor de internationale concurrentiepositie van ons land belangrijker zijn dan andere plaatsen en regio's. Daarom worden rijksmiddelen ingezet voor "verbetering van het productie- en vestigingsklimaat voor internationaal opererende bedrijven in het betreffende stedelijke knooppunt en zijn omgeving". Hoewel de middelen dus voor *regio's* bestemd zijn, worden ze alleen aan de centrumgemeenten verstrekt. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Enschede, Hengelo, Maastricht, Heerlen, Leeuwarden, Zwolle, Breda en Tilburg. Deze gemeenten behoren een meerjarenplan op te stellen, inhoudend een sterkte/zwakte analyse en een hierop gebaseerd actieplan.

De rijksoverheid is van mening dat prioriteit moet worden toegekend aan *fysieke* infrastructuurvoorzieningen. Gedacht wordt aan projecten als de ontsluiting en ontwikkeling van hoogwaardige bedrijfsterrinen of kantoorlocaties, de ontwikkeling of verbetering van open overslaglocaties en het wegnemen van knelpunten voor vrachtverkeer. Daarnaast bestaat de mogelijkheid

1. C.P.A. Bartels, Regionaal infrastructuurbeleid, *ESB*, 1985, blz. 712-715.

2. Bureau Bartels, *Evaluatie van het voorwaardenscheppend beleid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1985.

3. C.P.A. Bartels, op.cit., 1985.

om steun te verkrijgen voor gemeenschappelijke voorzieningen die van direct belang zijn voor het produktie- en vestigingsklimaat van internationaal opererende bedrijven in de regio.

De genoemde gemeenten kunnen in onderlinge concurrentie meedingen voor een bijdrage. Het Ministerie voor Economische Zaken beslist over de hoogte van de uitkering.

### **Kanttekeningen**

Het boven kort beschreven nieuwe infrastructuurbeleid lijkt veel op het oude voorwaardenscheppend beleid. Opnieuw wordt prioriteit toegerekend aan fysieke locatiefactoren en opnieuw is er sprake van een nogal halfslachtige decentralisatie. Nieuwe elementen zijn de toespitsing op de stedelijke knooppunten en de poging om dit beleid te koppelen aan het modieuze onderwerp internationalisering.

Deze oude en nieuwe eigenschappen geven ongetwijfeld opnieuw aanleiding tot meningsverschillen tussen centrale overheid en lagere overheden en tot een onnodig moeilijke beleidsuitvoering. Dit vloeit voort uit de te beperkte decentralisatie, de nogal willekeurige geografische oriëntatie, de inhoudelijke visie die het Rijk hanteert en uitvoeringstechnische problemen die de toepassing van het instrument met zich mee zal brengen. We lichten deze punten toe.

### *Decentralisatie*

De decentralisatie is opnieuw weinig overtuigend uitgewerkt. Het Rijk wil blijkbaar vanuit een economische invalshoek bemoeienis met infrastructurele investeringen in stedelijke gebieden. Als de rijksoverheid echt zou vertrouwen op het inzicht en de deskundigheid van lokale en regionale beleidsmakers zouden de middelen eenvoudig via gemeente- of provinciefonds uitgekeerd kunnen worden. Deze suggestie is naar aanleiding van vorige ervaringen door deze overheden gedaan, maar dus terzijde geschoven. Waarom 'Den Haag' meent beter geëquipeerd te zijn om een goede besteding van de middelen te bewerkstelligen is onduidelijk.

Overigens is zo'n koudwatervrees voor echte decentralisatie niet uniek voor Nederland. Op een onlangs gehouden conferentie over het stedelijke beleid in Nederland en Groot-Brittannië demonstreerden de Britse vertegenwoordigers van lokale over-

heden dat ze eveneens met een nogal bemoeizuchtige centrale overheid te maken hebben. Men werkt er bij voorbeeld met het programma 'Urban Challenge', dat in veel opzichten vergelijkbaar is met het bedrijfsomgevingsinstrument. Gemeenten geven aan dat ze zich veel moeite moeten getroosten om projecten die ze toch wel uit zouden voeren, te persen in het keurslijf dat de centrale overheid hiervoor definieert. Ook daar wordt deze bemoeienis als weinig zinvol beschouwd.

### *Geografische oriëntatie*

De geografische oriëntatie is, zeker vanuit economische optiek, bijzonder en nogal willekeurig. Het gaat de rijksoverheid om het verbeteren van het vestigingsklimaat in een internationale context. Dat hiervoor de stedelijke knooppunten en in het bijzonder de centrumgemeenten hiervan, als enige in beeld komen valt moeilijk te rechtvaardigen. Veel internationale of internationaal georiënteerde bedrijven zijn immers op andere locaties gevestigd. Nemen we knooppunt Zwolle als voorbeeld. Van alle exporterende bedrijven in de regio Zwolle bevindt 25% zich binnen de gemeentegrenzen van Zwolle. Juist industriële en transportbedrijven, die doorgaans het meest internationaal actief zijn, zijn veelal gevestigd buiten de grote steden. In de steden gaat het vooral om vestigingen van dienstverlenende bedrijven welke vooral als toeleverancier optreden en zelf maar beperkt internationaal actief zijn. Ook vestigingen van buitenlandse bedrijven komen maar ten dele in de grote steden terecht.

### *Inhoudelijke visie*

De inhoudelijke visie roept eveneens vragen op. De 'moderne' visie op het stedelijke vestigingsklimaat is dat dit zeer veelomvattend is. Met betrekking tot de fysieke infrastructuur zijn de condities binnen Nederland en in het concurrerende buitenland niet erg afwijkend. Juist met andere voorzieningen kunnen steden en regio's een concurrentievoordeel verkrijgen. Bedrijven letten voor vestiging op zaken als onderwijsvoorzieningen, woonmogelijkheden, recreatievoorzieningen, culturele infrastructuur, criminaliteit, winkelvoorzieningen, enzovoort. Deze factoren behoren dus allemaal tot het begrip bedrijfsomgeving. Ook tijdens de genoemde Nederlands-Britse conferentie werd deze visie door diverse

woordvoerders uitgedragen, en met name door commerciële betrokkenen. In Groot-Brittannië betalen bedrijven bij voorbeeld mee aan acties van 'centrum-management', bedoeld om binnensteden schoon en veilig te maken en te houden en zo een prettige bedrijfsomgeving te verkrijgen.

Voor alle stedelijke knooppunten de prioriteit leggen bij fysieke infrastructuur is daarom niet terecht. De factor die een moderne, brede interpretatie van het begrip bedrijfsomgeving bemoeilijkt is het feit dat het Ministerie van Economische Zaken dit beleidsdeel uitvoert. Dit ministerie oriënteert zich vooral op fysieke vestigingsvoorwaarden en krijgt met dit instrument de mogelijkheid deze op lokaal en regionaal niveau enigszins te beïnvloeden. Voor grotere en veelal belangrijker infrastructuurprojecten, is natuurlijk het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de eerst aangewezene. Al met al komt de introductie van dit nieuwe instrument de duidelijkheid in de afweging van overheidsinvesteringen in voorwaardenscheppende voorzieningen niet ten goede.

Hierdoor lijkt de kans klein dat de middelen hun meest efficiënte aanwending krijgen. Voor verschillende stedelijke knooppunten zijn namelijk grote, infrastructurele ingrepen essentiëler dan de projecten waar het departement aan denkt. Voorbeelden van grotere projecten zijn de wegverbindingen Leeuwarden-Groningen, Zwolle-Almelo en Eindhoven-Den Bosch; railinfrastructuurprojecten als de hoge snelheidsspoorlijn, de Hanzelijn, de Betuwelijn en de verbinding Breda-Utrecht; en uitbreiding van Schiphol met een vijfde landings- en startbaan.

De verbetering van het vestigingsklimaat in internationaal verband is meer gediend met het snel realiseren van deze projecten, dan met het in alle steden realiseren van kantoorlocaties bij de stations. Een goede afweging van de verschillende infrastructurele projecten dient natuurlijk op kabinetsniveau plaats te vinden.

Een ander inhoudelijk aspect dat vragen oproept is de internationale oriëntatie, die zo zwaar wordt aangezet. Het is de vraag of dit een praktisch werkbaar concept is. Welke vestigingen kan men als internationaal georiënteerd en/of 'footloose' beschouwen? Mijns inziens mag hierbij niet enkel gedacht worden aan exporterende bedrijven of multinatio-

nals. De moderne economie kent immers een sterke mate van specialisering, met complexe toeleverings/uitbestedingsrelaties. Een multinational als Philips heeft een grote cluster toeleveranciers om zich heen. Zulke toeleveranciers, die hun produkten in de eigen regio afzetten, zijn indirect net zo internationaal gericht als de uitbesteder. Het lijkt dan ook onmogelijk om binnen een regionale economie een categorie bedrijven af te splitsen welke, vanuit internationaal perspectief, bijzondere aandacht zou moeten krijgen.

Nog moeilijker wordt het als we kijken naar bedrijfslocaties. Ik vermoed dat er binnen de stedelijke knooppunten geen bedrijfslocaties voorkomen, waar vrijwel alleen internationaal georiënteerde vestigingen te vinden zijn. Vaak betreft het immers kantoorlocaties, waar vestigingen te vinden zijn van bank- en verzekeringsbedrijven; zakelijke dienstverleners en zelfs overheids- en andere non-profit diensten.

Zo was de eerste vestiging op de Amsterdamse IJ-oeverproject die van de Kamer van Koophandel. Onduidelijk is hoe het ministerie denkt om te gaan met deze diffuse situatie. Een werkbare oplossing lijkt ook niet beschikbaar. Bij ontwikkelingsprojecten als het IJ-oeverplan zal immers pas na vele jaren blijken of ze echt wervingskracht gehad hebben op de categorie bedrijven waar het ministerie zich nu op richt. Consequent zou zijn om aan subsidiëring de eis te verbinden van een vestigingsbeleid, dat alleen vestigingen uit de doelgroep toelaat. Ge-

beurt dit niet, dan is de kans groot dat over enkele jaren geconstateerd zal worden dat een flink deel van de middelen in feite is ingezet ten faveure van andersoortige vestigingen dan die, welke het ministerie interessant vindt.

#### *Uitvoeringstechnische problemen*

Hiermee komen we op uitvoeringstechnische problemen. Het ministerie stelt nu bij het indienen van subsidieverzoeken als eis dat ook andere partijen mee moeten financieren. De rijksbijdrage maakt slechts een beperkt deel uit van de totale financiering. Deze zal echter wel steeds gebruikt worden om de riskantste ontwikkelingsfase van een project gerealiseerd te krijgen. Wat gebeurt er als al doende blijkt dat het project toch niet of niet snel genoeg van de grond komt? Gaat het ministerie dan de middelen, die al zijn aangewend, alsnog terugvorderen? En zo nee, hebben we dan eigenlijk niet te maken met overdreven eisen ten aanzien van de cofinanciering door anderen? Dat het hierbij niet om hypothetische problemen gaat, heeft de ervaring met andere onderdelen van het regionale beleid, namelijk de regioprogramma's, geleerd. Bij dat onderdeel hanteert het ministerie achteraf bij de afrekening het subsidiepercentage dat vóór de start van een project berekend kan worden; bij projecten die door bij voorbeeld externe omstandigheden niet volledig worden gerealiseerd krijgt de initiatiefnemer achteraf te maken met de eis om al uitgegeven gelden alsnog terug te betalen.

#### **Afsluiting**

Het nieuwe bedrijfsomgevingsbeleid heeft belangrijke overeenkomsten met het oude, voorwaardenschepende beleid. Enkele jaren geleden meende de rijksoverheid goede argumenten te hebben om met dit soort regionaal infrastructuurbeleid te stoppen. De argumenten om er nu, zij het in een nieuw jasje, weer mee te beginnen zijn niet overtuigend. Er wordt door de rijksoverheid zelf al jarenlang gehamerd op efficiencyverbetering, betere afstemming tussen departementen, waar mogelijk terugtreden van de centrale overheid en bestuurlijke decentralisatie. In dit bestuurlijke klimaat past een instrument als het bedrijfsomgevingsbeleid niet. De voornaamste argumenten voor deze conclusie zijn:

- de prioriteitsstelling voor diverse infrastructurele projecten wordt onnodig gecompliceerd door toevoeging van een door het Ministerie van Economische Zaken beheerd fonds;
- de inhoudelijke en geografische argumentatie die is gebruikt voor uitwerking van de maatregel is niet overtuigend;
- uitvoeringstechnisch zullen zich problemen voordoen;
- het instrument leent zich uitstekend voor volledige decentralisatie naar provincies en/of lokale overheden.

#### **C.P.A. Bartels**

De auteur is directeur van Bureau Bartels.