

Regionaal infrastructuurbeleid

DR. C.P.A. BARTELS*

Van verschillende kanten is de laatste tijd gepleit voor het opvoeren van de investeringen in infrastructuur door de overheid. Hiermee zouden de overheidsinvesteringen, die de laatste jaren zijn achtergebleven, weer op een adequaat peil kunnen worden gebracht en zou het herstel van de bedrijfsinvesteringen kunnen worden ondersteund. In dit verband past bijzondere aandacht voor het regionale infrastructuurbeleid dat gericht is op de kleinschalige regionale projecten in de voorwaardenscheppende sfeer en waarover op decentraal niveau wordt beslist. In het algemeen kan worden gesteld dat de meeste projecten die in dit kader hebben plaatsgevonden, een wezenlijke bijdrage aan de regionale economische bedrijvigheid hebben geleverd. Het verdient overweging om dit instrument verder tot ontwikkeling te brengen. Daarbij zou ook nagegaan moeten worden of er niet meer mogelijkheden zijn voor gezamenlijke financiering door overheid en bedrijfsleven.

Inleiding

Van verschillende kanten is de laatste maanden gepleit voor het opvoeren van de investeringen in infrastructuur door de overheid. Onder andere door de directeur van de Nationale Investerings Bank (NIB) is dit vertaald in de wens een veelzijdig programma van kleinschalige infrastructurale projecten te ontwikkelen. Deze suggestie duidt in de richting van het regionale infrastructuurbeleid, zoals dat de laatste jaren in Nederland gestalte heeft gekregen. Recent is dit beleid in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken op systematische wijze geëvalueerd 1). De uitkomsten van deze evaluatiestudie bieden een aantal interessante aanknopingspunten voor de discussie over de wenselijke omvang en samenstelling van overheidsinvesteringen in infrastructuur in de toekomst.

In dit artikel wordt eerst het begrip economische infrastructuur nader toegelicht, waarbij tevens wordt ingegaan op recente gedachtevorming daaromtrent. Vervolgens wordt het huidige regionale infrastructuurbeleid van de rijksoverheid nader toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de ervaringen die recent zijn opgedaan met infrastructuurprojecten, net name wat betreft de decentralisatie van bevoegdheden, het soort projecten dat door lagere overheden geëntameerd wordt en de omvang van de beschikbare overheidsmiddelen. Ten slotte komen enkele zaken aan de orde die voor de toekomstige vormgeving van het infrastructuurbeleid de aandacht verdienen, zoals een mogelijke uitbreiding van de beschikbare middelen, de verdeling over verschillende regio's en joint-ventures-financiering door overheid en bedrijfsleven.

Economische infrastructuur

Het begrip economische infrastructuur is veelomvattend en moeilijk af te bakenen. Vroeger werd dit begrip met name gebruikt voor fysieke zaken als industrieterreinen, havens, wegen e.d., die voor het economisch functioneren van belang zijn. In de loop der tijd heeft het begrip echter een duidelijke verbreding ondergaan. Dit komt ook tot uiting in de momenteel veel gebruikte term „voorwaardenscheppende maatregelen”. Die verbreding is bij voorbeeld waarneembaar in het recente tweede periodieke rapport van de Europese Commissie over de regio's in de EG, waarin tot economische infrastructuur worden gerekend: voorzieningen op de gebieden transport (wegen, water, spoor, lucht), energie, beroepsopleidingen, telecommunicatie en milieuzuiveringsinstallaties, alsmede het natuurlijk milieu (bossen, parken) 2). Ook in het rapport dat de commissie-Goudswaard in november 1984 presenteerde voor het Noorden valt zo'n bredere uitleg te herkennen 3). Hierin worden onder de

term „voorwaardenscheppend beleid” (VWB) aandachtsvelden gerangschikt als transportinfrastructuur, regelgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening, exportondersteuning van het bedrijfsleven, aanbod en prijs van energie, beroeps- en onderwijs, begeleiding van ondernemers en kennisinfrastructuur. Het is duidelijk dat met zo'n veelomvattende interpretatie van de begrippen „economische infrastructuur” of „voorwaardenscheppend beleid” verschillende activiteiten die oorspronkelijk tot andere beleidssectoren werden gerekend, in meer of mindere mate tot het economische beleidsterrein gaan behoren. Op de consequenties hiervan zal verderop ingegaan worden.

Vanuit een economische invalshoek wordt de laatste tijd de stelling verkondigd dat de overheid in Nederland meer activiteiten zou dienen te ontplooiën op het gebied van infrastructurale voorzieningen. De directeur van de NIB, dr. A. van der Zwan, heeft bij voorbeeld een pleidooi gehouden voor een inhaalprogramma door de overheid voor het uitvoeren van infrastructurale werken. Hierbij zou met name gedacht moeten worden aan het ontwikkelen van een veelzijdig programma kleine projecten. Hiermee zouden de overheidsinvesteringen die de laatste jaren zijn achtergebleven weer op een adequaat peil kunnen worden gebracht en het inmiddels ingetreden herstel van de bedrijfsinvesteringen verder kunnen ondersteunen. Dit pleidooi is o.a. overgenomen door het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), dat wijst op de noodzaak overheidsinvesteringen een hogere prioriteit te geven boven consumptieve overheidsuitgaven, zodat groeibevorderende infrastructurale investeringen ter oplossing van belangrijke knelpunten mogelijk worden 4).

Opgemerkt moet worden dat bovenstaande stellingname niet algemeen wordt gedeeld. Zo verwoordde de minister van Financiën enige tijd geleden een tegengestelde visie als volgt: „In Nederland zijn, naast de nu reeds voorziene overheidsinvesteringen, extra investeringen in grote infrastructurale werken voor de economische infrastructuur niet noodzakelijk. De roep om extra

* Directeur van het onderzoeksbureau Buro Bartels.

1) Een uitgebreid verslag van deze evaluatie is te vinden in: Buro Bartels, *Evaluatie van het voorwaardenscheppend beleid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1985.

2) Commission of the European Communities, *The regions of Europe. Second periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community*, Brussel, 1984.

3) *Het Noorden aan zet. Rapport van de Adviescommissie voor de Noordelijke marktsector*, november 1984.

4) Voor een samenvatting van deze visies zie het VNO-blad *De Onderneming*, 23 november 1984, blz. 1.

overheidsinvesteringen stelt bovendien de resultaten die tot nu toe met het budgettaire beleid zijn behaald in de waagschaal" 5).

In de verderop volgende bespreking van ervaringen die met kleinschalige infrastructuurprojecten zijn opgedaan, zal materiaal aangedragen worden dat een verdere zakelijke discussie over deze thematiek mogelijk maakt.

Regionaal infrastructuurbeleid

Het overgrote deel van overheidsactiviteiten op het gebied van economische infrastructuur valt buiten het aandachtsveld dat gewoonlijk als economisch wordt aangemerkt. Dit volgt uit de boven gegeven omschrijving van dit begrip, die verwijst naar beleidsterreinen als die van Verkeer en Waterstaat, Ruimtelijke Ordening en Onderwijs en Wetenschappen. Voor zover de overheid zich vanuit een economische invalshoek bezighoudt met voorwaardenscheppende maatregelen voor het bedrijfsleven in de sfeer van het produktiemilieu, neemt het *regionale* infrastructuurbeleid een belangrijke plaats in. Vandaar dat in het hierna volgende de aandacht op dit, overigens kleine deel van het infrastructuurbeleid van de overheid gericht zal zijn.

Voorwaardenscheppend beleid vanuit een economische invalshoek behoort tot het aandachtsveld van overheden van verschillende niveaus. Bij het rijk is het een onderdeel van de regionale economische politiek; provincies hanteren dit als één van de schaarse mogelijkheden om een economisch ontwikkelingsbeleid vorm te geven; terwijl ook gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten hun stimuleringsbeleid voornamelijk langs deze weg vorm geven. Aangezien lagere overheden nauwelijks over eigen middelen beschikken voor het voeren van een economisch beleid is de inhoud van het rijksbeleid voor hun activiteiten bepalend.

Het huidige voorwaardenscheppend beleid van het Ministerie van Economische Zaken is gegrondvest op gedachten die in de nota *Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1981-1985* zijn verwoord. Met deze nota werden twee belangrijke nieuwe elementen geïntroduceerd in het economische infrastructuurbeleid. Het eerste betrof de uitbreiding van het geografische werkingsgebied tot het gehele land, terwijl voordien het beleid op de sociaal-economisch zwakke regio's was gericht. Deze uitbreiding paste binnen één van de twee regionale beleidssporen: het ontwikkelingsbeleid dat gericht is op vergroting van de bijdrage vanuit alle regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling.

Het tweede nieuwe element werd gevormd door de decentralisatie van bestuurlijke taken voor het voorwaardenscheppend beleid, waarbij provincies en de besturen van de vier grote steden méér bevoegdheden kregen. Het algemene uitgangspunt van dit voorwaardenscheppend beleid is het leveren van een bijdrage aan en/of het verbeteren van bepaalde fysieke ontwikkelingen die voor een goede regionale sociaal-economische ontwikkeling nodig zijn. Het gaat daarbij in het algemeen om die fysieke voorzieningen die rechtstreeks in relatie staan tot het bevorderen van industrie en zogenaamde stuwende dienstverlenende activiteiten.

De huidige regeling voorwaardenscheppend beleid, die nog van kracht is tot en met 1985, bestaat uit drie gedeelten:

- een centraal deel van f. 25,6 mln. per jaar waarover het ministerie beslist;
- een gedeelte van f. 67,8 mln. per jaar, dat onder bepaalde voorwaarden naar de provincies gedecentraliseerd is;
- een gedeelte van f. 17 mln. per jaar dat onder bepaalde voorwaarden naar de grote steden gedecentraliseerd is.

Voor het centrale deel komen in aanmerking grotere projecten, die de provinciale middelen te boven gaan, maar waarin de betrokken provincie wel een substantiële bijdrage moet leveren. Het Ministerie van Economische Zaken maakt een keuze uit ingediende projecten, waarbij één der criteria is dat de betreffende regio in het regionale beleid prioriteit moet hebben.

Het aan de provincies gedecentraliseerde deel is bedoeld voor bepaalde, veelal minder grootschalige projecten op het gebied van de fysieke infrastructuur. Het betreft een doeluikering van het rijk aan de provincies, waarbij duidelijke categorieën zijn vastgesteld waaraan de middelen moeten worden besteed. Aan de hand van bepaalde kentallen zijn de middelen verdeeld over de provincies. De provincies beslissen zelf over de aanwending van deze middelen voor projecten, die vooral door gemeenten worden aangedragen. Indien de provincies de middelen besteden

voor andere doeleinden dan door het rijk aangegeven, kan het ministerie bepaalde sancties treffen. In de praktijk blijken deze evenwel slechts zéér sporadisch te worden toegepast, terwijl toch wel projecten worden uitgevoerd die niet passen binnen de door het rijk aangegeven bestedingscategorieën. Het is opmerkelijk dat ondanks het decentralisatie-uitgangspunt, toch een vrij uitgebreide en nauw omschreven administratieve procedure bestaat voor de bemoeienis van het rijk.

Het aan de grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) gedecentraliseerde voorwaardenscheppende beleid is sinds 1982 van kracht. De decentralisatie heeft bij deze regeling een wezenlijk andere uitwerking gekregen dan bij het aan de provincies gedecentraliseerde voorwaardenscheppende beleid. Voor de grote steden geldt namelijk dat door het rijk niet expliciet categorieën zijn aangegeven waaraan deze middelen besteed moeten worden. Wel is globaal bepaald waar de middelen voor bedoeld zijn en dat een aantal bestemmingen uitdrukkelijk is uitgesloten. Deze regels en de tolerantie van het rijk bij de uitwerking van dit beleid impliceren dat de grote steden over ruimere bestedingsmogelijkheden beschikken dan de provincies. Verschillende projecten in de sfeer van niet-fysieke infrastructuur en soms ook vooral gericht op niet-stuwende dienstverlenende activiteiten zijn in het recente verleden in dit kader uitgevoerd.

Met deze drie onderdelen van het voorwaardenscheppend beleid is in de jaren 1981 t/m 1983 een rijksbijdrage gemoeid geweest van f. 264 mln. Uit gedetailleerde projectinformatie valt af te leiden dat hiermee een totale investering van f. 1,6 mrd. tot stand is gebracht. Dit komt neer op een medefinanciering uit andere bronnen (voornamelijk overheid), ten bedrage van ruim f. 1,3 mrd. Vergelijking met vroeger uitgevoerde infrastructuurprojecten laat zien dat decentralisatie eraan bijgedragen heeft dat het aandeel van kleinschalige projecten aanzienlijk is toegenomen. Hiermee werd één van de beoogde doelstellingen (meer ruimte scheppen voor kleinschalige projecten) gerealiseerd.

Belangrijke bestedingscategorieën van de middelen bestemd voor voorwaardenscheppend beleid zijn in het verleden geweest: aanleg en verbetering van verbindingen over land, aanleg/sanering/herinrichting/ontsluiting van bedrijfsterreinen en aanleg en verbetering van verbindingen over water, alsmede havenwerken en -terreinen. Bij de grote steden blijken 28 van de in totaal 55 projecten tot de categorie „diversen" te behoren, waaronder zéér uiteenlopende projecten zijn samengevat, zoals haalbaarheidsstudies, stadsvernieuwingsprojecten, bedrijfsverzamelgebouwen, parkeervoorzieningen e.d. Dit geeft aan dat door de aan de grote steden toegestane vrijere bestedingsmogelijkheden een invulling van het infrastructuurbeleid is ontstaan waarbij niet-fysieke voorzieningen en voorzieningen voor niet-industriële bedrijvigheid meer aandacht krijgen.

Voordat wordt ingegaan op verdere ervaringen met het voorwaardenscheppend beleid, is voor de goede oordeelsvorming nog een opmerking op zijn plaats over andere beleidsinstrumenten van het Ministerie van Economische Zaken in deze sfeer. Allereerst dienen in dit verband genoemd te worden het beleid krachtens het *Integraal Structuur Plan Noorden des Lands* (ISP) voor het Noorden en het beleid voor Zuid-Limburg krachtens de *Perspectievennota Zuid-Limburg*. In het kader van dit beleid zijn omvangrijke bedragen beschikbaar vanuit verschillende ministeries voor voorwaardenscheppende maatregelen. Ter illustratie: in de periode 1977 t/m 1980 ging het voor het Noorden om f. 321 mln. en voor Zuid-Limburg om f. 150 mln. Zeer uiteenlopende projecten op economisch en niet-economisch gebied worden met deze middelen ondersteund. Deze regio's kunnen verder putten uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling, welke met name voor infrastructuurle voorzieningen worden aangewend.

Vervolgens valt in dit kader nog te wijzen op de aparte aandacht die in de jaren tachtig is toegekend aan de regio's Noord-Brabant, Twente en Nijmegen. Voor deze regio's werd een fonds van f. 20 mln. per jaar beschikbaar gesteld, te besteden aan zogenaamde structuurversterkende projecten. Hoewel geen deel uitmakend van het voorwaardenscheppend beleid worden deze middelen wél voor een deel aangewend in de voorwaardenscheppende sfeer. Ter illustratie: in november 1984 werden voor Twente financiële toezeggingen gedaan voor o.a. een insteekha-

5) Aangehaald in *FEM-Trends*, 8 december 1984, blz. 8.

ven bij een bedrijvenpark, herinrichting van gebouwen ten behoeve van bedrijfsruimte, haalbaarheidsstudies, bedrijfsconsultanten en ondernemerscursussen.

Ten slotte zijn onlangs aan bepaalde regio's omvangrijke fondsen beschikbaar gesteld ter compensatie van de afgeschafte Bijzondere Regionale Toeslag uit de Wet Investeringsrekening (WIR). Ook deze middelen zijn bestemd voor zogenaamde structuurversterkende projecten, waarbij als bestedingsmogelijkheid veelal aan infrastructurele voorzieningen wordt gedacht (bij voorbeeld de baanverlenging van vliegveld Beek).

Met deze toevoegingen zij aangegeven dat buiten het formele voorwaardenscheppende beleid om veel voorwaardenscheppende projecten worden uitgevoerd, waarvoor een geheel ander toetsingskader wordt gehanteerd. Deze situatie lijkt nadelen met zich mee te brengen waarop aan het eind van dit artikel nader zal worden ingegaan.

Ervaringen met het voorwaardenscheppend beleid

Aan de hand van een vrij uitvoerige studie is getracht beter inzicht te krijgen in een aantal facetten van het huidige voorwaardenscheppende beleid. Op deze plaats zal de aandacht worden gericht op de volgende punten:

- zijn de beschikbare middelen toereikend?
- biedt decentralisatie een goede ingang om knelpunten op te sporen en op te lossen?
- wat zijn wenselijke bestedingscategorieën?
- wat valt er te zeggen over de economische effecten van VWB-projecten?

Vooraf een beknopte toelichting op de gevolgde onderzoeksmethodiek. Het zal duidelijk zijn dat voor een afgeronde evaluatie de periode waarin het voorwaardenscheppende beleid gestalte heeft gekregen eigenlijk te kort en te recent is. Dit geldt des te meer omdat effecten van infrastructurele voorzieningen veelal op langere termijn zichtbaar worden. Overigens kan in dit verband wel verwezen worden naar het eerder genoemde EC-rapport 6), waarin uit een doorsnee-analyse van regio's in Europa wordt geconcludeerd dat er een duidelijke positieve samenhang bestaat tussen de intensiteit van infrastructurele voorzieningen en de regionale economische ontwikkeling. Dit kan duiden op een gemiddeld positief lange-termijneffect van infrastructurele projecten.

Om voor de Nederlandse situatie de onderzoeksvragen enigszins betrouwbaar te kunnen beantwoorden, is gekozen voor een meer kwalitatieve benadering. Hiervoor is gewerkt langs een viertal sporen: een analyse van projectbeschrijvingen; interviews met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van alle provincies en de grote steden; een telefonische enquête onder 46 zogenaamde intermediairs (Kamers van Koophandel, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, Economisch-Technologische Instituten) en een uitvoerige bestudering van negentien aselecte getrokken projecten, waarvoor betrokken gemeenten en bedrijven benaderd zijn. Deze combinatie van informatiebronnen maakt het mogelijk een redelijk evenwichtig beeld te verkrijgen van ervaringen die recent met het voorwaardenscheppend beleid zijn opgedaan.

Ten aanzien van *de gewenste omvang* van de beschikbare middelen is het beeld niet uniform. In een aantal regio's lijkt men met de nu ter beschikking staande middelen voldoende mogelijkheden te hebben om gesignaleerde knelpunten op te lossen; in andere regio's werd echter zowel door overheid als intermediairs gewezen op het te kort schieten van de middelen. De regio's die kunnen beschikken over ISP- en PNL-middelen zijn er duidelijk het best aan toe; het vermeende te kort schieten van de beschikbare fondsen speelt daarentegen in de Randstadregio's en ook wel in de uitstralingszone tegen de Randstad aan.

Het experiment van *decentralisatie* wordt door provinciale en grootstedelijke informanten als zeer positief ervaren en men wil het dan ook unaniem voortgezet zien. Als belangrijkste argument voor voortzetting wordt naar voren gebracht dat de regionale overheden het best in staat zijn ontwikkelingsmogelijkheden voor het regionale produktiemilieu te signaleren. De controle die het rijk nu nog toepast vindt men overbodig. Een meerderheid van de provincies en alle grote steden heeft er moeite mee dat het rijk beperkingen aan de bestedingsmogelijkheden heeft opgelegd. Dit geluid valt ook bij de geraadpleegde intermediairs te beluisteren. Verder heeft men in meerderheid bezwaren tegen

allerlei regels die het rijk heeft opgesteld betreffende de organisatorische, administratieve en financiële afwikkeling. Kortom, er bestaat een vrij algemene wens de decentralisatiegedachte nog méér inhoud te geven bij de uitvoering van dit beleidsonderdeel. Dit neemt evenwel niet weg dat het merendeel van de provincies vindt dat het voorwaardenscheppende beleid een doeluitkering moet blijven, echter met een meer globaal aangegeven bestemming dan thans het geval is. Het alternatief, toevoegen van de middelen aan het provinciefonds, wordt afgewezen omdat wordt gevreesd dat een economisch gerichte besteding van de middelen dan minder verzekerd is. Bij de grote steden bestaat daarentegen wel een voorkeur voor beschikbaarstelling van deze middelen via het gemeentefonds.

Over de *bestedingscategorieën* waarop het voorwaardenscheppende beleid zou kunnen worden gericht, denken centrale overheid en lagere overheden verschillend. Zoals boven reeds vermeld, wordt vrij algemeen de wens uitgesproken dat het Ministerie van Economische Zaken minder beperkingen aan de besteding van de middelen zou opleggen. Er zou met name meer ruimte moeten zijn voor bedrijfsverzamelgebouwen, niet-fysieke voorwaardenscheppende projecten (advisering bedrijfsleven; haalbaarheidsstudies; scholing en training) en projecten ten behoeve van de dienstensector (met name toerisme en recreatie). Dit duidt erop dat de informanten een ontwikkeling van het voorwaardenscheppende beleid voorstaan, die in de richting gaat van de eerder genoemde structuurversterkende projecten.

Een belangrijk vraagstuk is dat van de *effecten van het voorwaardenscheppend beleid*, met name de economische. Hierover leert het onderzoek het volgende. Het voorwaardenscheppend beleid heeft er over het algemeen aan bijgedragen dat infrastructurele knelpunten in elk geval sneller tot een oplossing zijn gebracht. Een groot aantal projecten zou bovendien zonder dit instrument vermoedelijk geen doorgang hebben gevonden. De rijksbijdrage in de financiering van projecten varieerde tussen de vijftien en twintig procent. Dit suggereert dat deze rijksmiddelen een belangrijk hefboomeffect hebben gehad en additionele investeringen hebben uitgelokt. Zonder het voorwaardenscheppende beleid zouden deze additionele middelen waarschijnlijk niet geheel ter versterking van het regionale produktiemilieu zijn aangewend. In beperkte mate hebben zich in de praktijk substitutievervalsingen voorgedaan in de zin dat middelen die in principe voor economische stimulering bedoeld waren ten behoeve van andere beleidsterreinen zijn aangewend. Geschat wordt dat ongeveer een kwart van de middelen eigenlijk uit niet-economische fondsen beschikbaar had moeten komen, waarbij met name kan worden gedacht aan middelen voor wegebouw en voor het oplossen van milieuproblemen.

Negatieve economische effecten in de zin van concurrentievervalsing tussen regio's en/of bedrijven, blijken zich slechts zeer incidenteel te hebben voorgedaan. Provincies en grote steden zijn van mening dat de meeste projecten duidelijk een positieve invloed hebben gehad op het economisch functioneren van bedrijven. Dit wordt door de intermediairs en door de gedetailleerde informatie uit de casestudies bevestigd. De bijdrage aan het regionale produktiemilieu is volgens deze laatste twee bronnen het minst duidelijk geweest bij kleinere projecten als aanleg en verbetering van verbindingen over land en bij bedrijfsverplaatsingen (deze kunnen, indien de aanleiding ligt in milieu-hygiënische of planologische motieven, met middelen van het voorwaardenscheppend beleid worden ondersteund).

Een ruwe schatting, gebaseerd op verschillende bronnen, geeft aan dat bij minstens tweederde deel van de projecten sprake is geweest van een wezenlijke bijdrage aan de regionale economische bedrijvigheid. Bij de overige projecten was die bijdrage óf moeilijk te schatten óf verwaarloosbaar klein. Tot deze laatste groep behoorden veel bedrijfsverplaatsingen, waarvoor overigens de economische betekenis juist geen noodzakelijk criterium was voor medefinanciering uit het voorwaardenscheppend beleid. Samenvattend kan gesteld worden dat het huidige voorwaardenscheppend beleid een goed instrument is gebleken om relevante kleinschalige projecten in de voorwaardenscheppende sfeer tot uitvoering te brengen.

6) Zie noot 2.

Het infrastructuurbeleid in de toekomst

De in het bovenstaande vermelde ervaringen met het voorwaardenscheppende beleid leveren een aantal aanknopingspunten op die bruikbaar zijn voor een verdere gedachtenvorming over het infrastructuurbeleid in de toekomst.

Dienen er meer middelen beschikbaar te komen voor infrastructuurprojecten? Dit onderzoek geeft op deze vraag niet zonder meer een bevestigend antwoord. Er lijken zeker regio's te bestaan waar zinvolle projecten door een gebrek aan middelen niet tot ontwikkeling komen, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op de ontwikkelingskansen van het betreffende bedrijfsleven. In andere regio's beschikt men echter over verscheidene fondsen, waardoor de belangrijkste infrastructuurprojecten wel gerealiseerd kunnen worden. Het vraagstuk van de verdeling van de middelen over de regio's is daarom wellicht van groter belang dan dat van de omvang. Hierover kan slechts dan zinvolle besluitvorming plaatsvinden als de diverse fondsen voor voorwaardenscheppende en structuurversterkende projecten in hun totaliteit beoordeeld worden. Bij de te gebruiken verdelingscriteria zal, meer dan nu gebeurt, moeten worden gekeken naar de ontwikkeling in de economische bedrijvigheid in de verschillende regio's.

Toch kunnen er ook argumenten worden gegeven voor een uitbreiding van de financiële middelen voor het voorwaardenscheppende beleid, in lijn met de voorstellen van Van der Zwan. Immers, deze middelen blijken over het algemeen goed besteed te worden, zodat ze zeker een vergelijking met alternatieve bestedingsmogelijkheden van overheidsmiddelen als investeringspremies, innovatiestimuleringsubsidies, aandachtsgebiedenbijdragen e.d., kunnen doorstaan. Met deze middelen kunnen verder additionele investeringen worden uitgelokt die anders waarschijnlijk niet in economische richting zouden plaatsvinden.

In dit verband is het overigens interessant om na te gaan of er niet meer mogelijkheden zijn de middelen beschikbaar te stellen in de vorm van kredieten in plaats van subsidies en voor financiering van joint-ventures door overheid en bedrijfsleven. Zeker als de bepleite verruiming van de infrastructuurcategorieën wordt nagevolgd, ontstaan er goede mogelijkheden voor participatie van het bedrijfsleven bij projecten die ook duidelijk toe te rekenen opbrengsten hebben (bij voorbeeld bedrijfsverzamelgebouwen, toeristische attracties e.d.). Macro-economisch zal het overigens weinig verschil maken of medefinanciering uit de particuliere sector rechtstreeks of via de normale staatsschuld loopt.

Als het verlangen van de provincies om meer beschikkingsmacht te krijgen over de precieze aanwending van de middelen wordt gehonoreerd, zal de scheidslijn van het voorwaardenscheppende beleid met andere fondsen voor structuurversterkende projecten onduidelijk worden. Er is dan veel voor te zeggen om in het kader van de deregulering in de toekomst een aantal verschillende fondsen en regelingen samen te voegen in één fonds fysieke en niet-fysieke voorwaardenscheppende projecten. De besteding van middelen uit zo'n fonds moet dan wel worden afgestemd op die van middelen vanuit andere beleidssectoren. Dit kan bijdragen aan een grotere samenhang in het regionale ontwikkelingsbeleid, wat de effectiviteit ten goede kan komen. In deze lijn zou ook passen een beslissing om de grote-stedencategorie te laten vervallen en de middelen aan de betreffende provincies ter beschikking te stellen. Deze zouden dan zelf binnen de provincie de prioriteitenvolgorde kunnen vaststellen, zoals ook in de overige provincies gebruikelijk is.