



# Regionaal sociaal-economisch beleid

DRS. P.J.M. HOFHUIS – DRS. J. HOFLAND

## Inleiding

Voor degenen die de wijze waarop het regionaal sociaal-economisch beleid (RSEB) wordt vorm gegeven de laatste decennia volgen, zijn momenteel de ontwikkelingen in Den Haag daaromtrent van belang. Sinds het midden van de jaren zeventig stelt het kabinet eenmaal in de vier à vijf jaar een nota over het RSEB samen waarin de plannen voor het te voeren RSEB voor de komende periode worden ontvouwd. Ook in 1985 zal dit gebeuren, in een nota die waarschijnlijk de titel zal meekrijgen *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990*. Op basis van de voortgang in het beleid in de afgelopen jaren en tegen de achtergrond van de nationale economische situatie zal de richting waarin het RSEB zich zal dienen te ontwikkelen in deze nota worden geschetst.

In dit kader dient dit artikel te worden geplaatst. Wij zullen ons beperken tot de hoofddoelstellingen van het RSEB. Eerst wordt een korte schets gegeven van de accenten in het RSEB in het verleden en de gehanteerde doelstellingen en instrumenten. Vervolgens wordt een inventarisatie gemaakt van de verschillende meningen die momenteel over het voortzetten van het RSEB worden geventileerd. Ten slotte wordt een aantal mogelijke scenario's weergegeven op basis waarvan de hoofddoelstellingen van het beleid kunnen worden nagestreefd.

## Doelstellingen en instrumenten

Het RSEB kent – hoewel niet altijd expliciet als zodanig aangeduid – een historie van enkele decennia 1). In de jaren zestig en zeventig was het beleid vooral gericht op het stimuleren van de economische ontwikkeling in achtergebleven regio's. Dit betref vooral het terugdringen van de regionale werkloosheidscomponent. Sinds het begin van de jaren tachtig heeft zich een accentverschuiving gemanifesteerd. Naast een stimuleringsbeleid dat specifiek was gericht op de zwakke regio's werd tevens een beleid geïntroduceerd dat als doel had de bijdrage van de regio's aan de ontwikkeling van de nationale economie te vergroten. De uitdrukking van dit „twee-sporen beleid” is het eerst naar voren gekomen in de laatste overheidsnota over het RSEB.

In deze *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* – die in februari 1981 door de minister van Economische Zaken aan het parlement werd aangeboden – is een tweetal doelstellingen van het RSEB geformuleerd 2). Op de eerste plaats zou het beleid moeten worden gericht op een grotere gelijkwaardigheid van regionale welvaartsituaties. Daarnaast zou de inbreng van de regio's aan de nationale welvaart moeten worden vergroot. Beide doelstellingen zijn in de nota in twee vormen van beleid uitgewerkt. Het *regionale stimuleringsbeleid* werd daarbij omschreven als het geheel van maatregelen dat ten gunste van sociaal-economisch zwakke gebieden wordt toegepast om de welvaarts- en werkloosheidsverschillen tussen regio's te verkleinen. Het zogenoemde *regionaal ontwikkelingsbeleid* zou zich daarnaast richten op het creëren van gunstiger voorwaarden voor een toename van de regionaal economische inbreng aan de ontwikkeling van de nationale welvaart. Beide vormen van het RSEB geven aan dat zij niet alleen onderling in nauwe samenhang tot elkaar staan, maar tevens een verwevenheid vertonen met ander beleidsonderdelen zoals het industriebeleid, het werkgelegenheidsbeleid enz.

Het RSEB vormde een van de onderwerpen van de tweede zogenoemde heroverwegingsronde 3). In dat kader is gewezen op de overeenkomst tussen de doelstellingen c.q. beleidsopties van het RSEB, namelijk een evenwichtige inpassing van het produktiepotentieel binnen en tussen regio's. In de heroverwegingsexercitie wordt uitgegaan van de visie dat het uiteindelijk streven van het RSEB gericht is op een structurele verbetering op lange termijn van de sociaal-economische posities van de regio's. Dit zowel in termen van rechtvaardigheid als van doelmatigheid. Hoewel beide aspecten elkaar geenszins behoeven uit te sluiten kan vanuit die optiek worden gesteld dat in tijden van economische teruggang en op de korte termijn bij het regionaal stimuleringsbeleid het primaat ligt bij een rechtvaardige verdeling van de welvaart over de regio's, terwijl in het regionaal ontwikkelingsbeleid veeleer het accent ligt op een doelmatige economische inrichting van de afzonderlijke regio's.

Het beleidsinstrumentarium dat werd gehanteerd ten behoeve van het RSEB, werd – waarschijnlijk vooral uit analyti-

sche overwegingen – eenduidig aan het stimuleringsbeleid respectievelijk het ontwikkelingsbeleid gekoppeld. Als gehanteerde instrumenten voor het stimuleringsbeleid kunnen onder meer worden genoemd:

- Investeringspremieregeling (IPR): doel van deze regeling is het stimuleren van een samenhangend geheel van investeringen in grond, gebouwen en machines in aangewezen stimuleringsgebieden en ontwikkelingskernen ten einde de werkgelegenheids- en industriële structuur te verbeteren. Deze regeling is een aantal malen gewijzigd;
- Bijzondere Regionale Toeslag (BRT): deze beoogde binnen het kader van de Wet op de Investeringsrekening (WIR) een fiscale stimulans te geven aan investeringsactiviteiten in gebouwen en vaste installaties in zwakke regio's. Inmiddels is dit instrument afgeschaft;
- Europese Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO): dit fonds is ingesteld met het oog op het corrigeren van regionale onevenwichtigheden binnen de Europese Gemeenschap. Medio 1984 is over een andere opzet van dit fonds overeenstemming bereikt 4);
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's): deze zijn ingesteld om in algemene zin een bijdrage te leveren aan de versterking van de regionale economische structuur en het verbeteren van de werkgelegenheidssituatie. Het „imago” van de ROM's is in 1984 nader onderzocht 5).

Ten behoeve van het ontwikkelingsbeleid kunnen de volgende instrumenten worden genoemd:

- voorwaardenscheppend beleid: dit is in het bijzonder gericht op de opheffing van regionale knelpunten in de infrastructuur. Eind vorig jaar heeft een evaluatie van dit beleid plaatsgevonden 6);
- Selectieve Investeringsregeling (SIR): dit instrument is gebaseerd op de wens de concentratie van activiteiten en be-

1) Zie voor een historische analyse P. v. Hoogstraten, Elan in het regionaal beleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jg. 8 (1984), nr. 1, blz. 59-85.

2) Vgl. *Nota Regionaal sociaal economisch beleid 1981-1985*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 633, nrs. 1-2, blz. 8 e.v.

3) *Heroverweging Regionaal sociaal-economisch beleid*, deelpapier nr. 43, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 52.

4) Zie hieromtrent de begroting voor 1985 van het Ministerie van Economische Zaken, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 600, hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 58 en 59.

5) *Verslag over de resultaten van een onderzoek naar het imago van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, in het bijzonder de NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij*, Twijnstra Gudde NV, Deventer, 1984. Zie voor een reactie van de minister van Economische Zaken op dit rapport diens brief aan het parlement d.d. 2 september 1984, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 100, hoofdstuk XIII, nr. 131.

6) *Evaluatie van het voorwaardenscheppend beleid*, Buro Bartels, 1984.

volking in het Westen van het land te beheersen om in dat gebied een evenwichtige ontwikkeling van economische structuur en arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Dit instrument is in 1984 opgeheven.

Naast genoemde instrumenten is er in het kader van het RSEB ook een beleid ontwikkeld dat gericht is op specifieke regio's en steden. In dit verband kan allereerst worden gewezen op het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) en de maatregelen in het kader van de Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL). Beide beleidsonderdelen zijn gericht op het tot stand brengen van een geïntegreerde beleidsvoering in het Noorden en in Zuid-Limburg, waarvoor rijk en provincies een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Daarnaast kunnen de Meerjarige Investeringsprogramma's Noord-Brabant, Twente en Nijmegen worden genoemd. Deze programma's zijn bedoeld om een geïntegreerde inzet van regionale middelen mogelijk te maken. Ten slotte kan in dit verband worden gewezen op het beleid ten aanzien van de vier grote steden.

#### Meningen geïnventariseerd

Momenteel wordt een discussie ten principale gevoerd over de hoofdlijnen van het RSEB voor de eerstkomende vier jaar. Gezien het veranderde economische klimaat van nu ten opzichte van de jaren 1979-1980, dat wil zeggen ten tijde van het formuleren van het RSEB 1981-1985, lijkt er alle aanleiding het beleid bij te stellen. Met name de accenten in het voortzetten van het „twee-sporen“-beleid dat een evenwicht nastreeft tussen ontwikkeling en stimulering van de regionale gebieden, zijn op dit moment onderwerp van een discussie.

In het kader van de werkzaamheden van de Sociaal-Economische Raad is door Van Duijn, Lambooy en Paelinck een preadvies samengesteld over het RSEB 7). De analyse en standpuntbepaling van het preadvies beweegt zich voor een deel langs de lijnen van de thema's doelmatigheid en rechtvaardigheid 8). De auteurs hebben getracht de verschillen in opvatting die daarover bestaan, te vangen door introductie van twee nieuwe begrippen: de economische optiek en de sociale optiek.

De SER-economen pleiten in hun nota voor het versterken van het economische aspect in het RSEB. Dit betekent dat het beleid zich vooral zou moeten richten op het scheppen van voorwaarden waaronder structuurvernieuwing van de Nederlandse economie tot stand kan worden gebracht. De auteurs betitelen dit beleid als een offensief RSEB. In hun visie wordt daarin het zwaartepunt gelegd bij het streven naar volledige benutting van de verschillende regionale mogelijkheden ten einde bij te dragen aan de nationale welvaart. Bij dit beleidsaspect behoren termen als structuurvernieuwing, voorwaardenscheppende overheidsbemoedigen, deregulerend enz. De SER-hoogleraren zijn met andere woorden

voorstanders van het benadrukken van de sterke punten in regio's. Zij pleiten voor het verrichten van een regionale sterktezwaakte-analyse om voor de concrete uitwerking van het beleid bruikbare aanknopingspunten te hebben. Deze analyse is inmiddels door het NEI verricht 9).

De standpunten die in het preadvies zijn ingenomen betekenen naar de mening van de preadviseurs niet dat het rechtvaardigheidsstreven geheel uit het RSEB zal dienen te verdwijnen. Het streven naar gelijke kansen op werk en inkomen, naar een gelijkmatige spreiding van welvaart, krijgt weliswaar minder aandacht dan in het verleden, maar blijft onderdeel van het beleid.

#### Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

In gebieden met de hoogste werkloosheid dienen volgens de SER-economen naast de nationaal werkende instrumenten, compenserende, regionaal werkende instrumenten te worden ingezet. Deze laatste instrumenten dragen echter meer een kortetermijnkarakter en zijn gericht op het voorkomen van verdere afbrokkeling van bestaande structuren. In het preadvies wordt voorts gesteld dat het regionale spreidingsbeleid alleen goede mogelijkheden heeft in tijden van welvaarts-groei. In tijden van economische neergang zou het accent meer moeten liggen, althans in de visie van de preadviseurs, op het nationale beleid en dienen juist de mogelijkheden van het regionale beleid om bij te dragen aan de nationale groei, uitgebuit te worden.

In de discussie in SER/RARO-verband naar aanleiding van het preadvies is gesteld dat, tegen de achtergrond van het gegeven dat in economisch moeilijke tijden juist zwakke regio's het hardst worden getroffen, de opvatting van het preadvies niet in al haar consequenties kan worden doorgevoerd. Integendeel, zo is de redenering, men zou op grond daarvan juist voor een versterking van de herverdelingsdoelstelling willen pleiten. De fundamentele vraag die het preadvies oproept is of de feitelijke ontwikkeling in het RSEB waarbij een iets grotere ruimte is gelaten voor doelmatigheid, moet worden teruggelaten dan wel versterkt, of dat nog een andere richting moet worden gekozen. Het gaat om een juiste dosering van doelmatigheid en rechtvaardigheid, zo is gesteld.

De SER/RARO-discussie heeft duidelijk gemaakt dat er fundamentele verschillen van opvatting bestaan over de accenten die in de nabije toekomst in het RSEB zullen moeten worden gelegd. Het onderscheid tussen sociale en economische optiek wordt wel als waardevol gezien, maar daarbij wordt naar voren gebracht dat het nog onvoldoende rijp is voor een praktische toepassing. Tevens is benadrukt dat, met dit onderscheid een enigszins kunstmatige tegenstelling is opgeroepen tussen twee aspecten van het beleid die heel wel in onderlinge samenhang kunnen worden ge-

hanteerd en zelfs elkaar kunnen versterken.

#### Een drietal scenario's

Er kan worden gesteld dat over de hoofdlijnen van het RSEB (nog) geen gemeenschappelijke visie bestaat. Mede op basis van het voorafgaande kan een drietal scenario's worden onderscheiden:

- het accent leggen op de stimuleringsdoelstelling;
- het accent leggen op de ontwikkelingsdoelstelling;
- uitsluitend de stimuleringsdoelstelling nastreven.

In beginsel kan nog een vierde scenario worden genoemd waarin uitsluitend de ontwikkelingsdoelstelling wordt nagestreefd. Het uitgangspunt in het navolgende zal evenwel zijn dat het RSEB in ieder geval altijd ruimte dient te bieden voor positieve discriminatie van specifieke regio's. Dit houdt ook in dat in een situatie waarin geen substantiële verschillen in welvaartsniveau tussen regio's bestaan er in feite geen aanleiding is voor het voeren van een RSEB als zodanig. Om deze reden wordt het vierde scenario verder buiten beschouwing gelaten. De drie overgebleven scenario's zullen wij nader belichten.

Het eerste scenario is in wezen de uitdrukking van het tot de eerste helft van de jaren tachtig gevoerde beleid. Onder invloed van de economische teruggang die in alle regio's - en dus niet alleen de traditioneel zwakke regio's - ongunstige (sociaal)-economische effecten veroorzaakte, werd weliswaar de ontwikkelingsdoelstelling expliciet geïntroduceerd, maar dit liet het primaat dat in het beleid bij de stimuleringsdoelstelling werd gelegd onverlet. De aandacht van het beleid bleef vooral geconcentreerd op de zwakke regio's. In de *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* werd gewezen op het spanningsveld tussen beide doelstellingen en de daarvan afgeleide instrumenten. Het RSEB werd geacht primair te zijn gericht op de gebieden met een achterblijvende sociaal-economische ontwikkeling. Dit zou de *traditionele grondslag* van het RSEB kunnen worden genoemd. De spanning in het beleid wordt onder andere veroorzaakt doordat het verbeteren van de sociaal-economi-

7) J.J. van Duijn, J.G. Lambooy en J.H.P. Paelinck, *Rapport inzake het regionaal sociaal-economisch beleid en het ruimtelijk beleid*, Preadvies SER-RARO, 1983.

8) Opvallend is dat de SER-economen weinig expliciet aansluiting hebben gezocht bij de heroverwegingswerkgroep die in het kader van de tweede heroverwegingsronde een nota over het RSEB heeft geproduceerd. Daarin wordt onder meer gepleit voor een investerings- en effectiviteitsscenario en meer aansluiting van het RSEB bij het algemeen economisch beleid. Zie: *Heroverweging Regionaal sociaal-economisch beleid*, deelrapport nr. 43, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 52.

9) *Nederlands Economisch Instituut, Technologische vernieuwing en regionale ontwikkeling in Nederland (TRANSFER)*, Rotterdam, 1984.

sche ontwikkeling in alle regio's (ontwikkelingsdoelstelling) de regionale welvaartsverschillen (ten gunste van de sterke regio's) juist zou kunnen vergroten in plaats van verkleinen. Ook een omgekeerde redenering geeft het bestaan van dit spanningsveld aan. Een te sterke toespiting op het stimuleren van zwakke regio's zonder oog te hebben voor een evenwichtige ontwikkeling van de overige regio's – hetzij via het ontwikkelingsbeleid als onderdeel van het RSEB, hetzij via de overige vormen van nationaal economisch beleid – zou er toe kunnen leiden dat het aantal zwakke regio's juist toeneemt. Het RSEB schiet in dat geval haar doel voorbij.

Ten aanzien van de hantering van een scenario dat overwegend is gebaseerd op de stimuleringsdoelstelling, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- het vertoont een duidelijke relatie met de traditionele grondslag van het RSEB. Uit dien hoofde is het een beleid waarbij sociale overwegingen de belangrijkste basis vormen;
- het laat een spanningsveld bestaan binnen het RSEB tussen stimulering van zwakke regio's en ontwikkeling van alle regio's. Dit spanningsveld onderstrept aan de ene kant de noodzaak van een wisselwerking tussen beide vormen van RSEB: indien goed gedoseerd kan hieruit tevens een extra impuls voor de nationale economie ontstaan. Aan de andere kant kunnen cumulatieve effecten een neerwaartse spiraal veroorzaken die het aantal zwakke regio's eerder doet toenemen dan afnemen. De beleidsvormen kunnen elkaar dus ook tegenwerken.

Het tweede scenario ligt meer in de lijn van overwegingen die in het SER-advies zijn geformuleerd. Het accent op de ontwikkelingsdoelstelling is daarbij vertaald naar de begrippen economische optiek en sociale optiek. Kern van deze voorstellen voor mogelijke nieuwe uitgangspunten van het RSEB is dat de aandacht meer naar de economische optiek wordt verschoven, zonder overigens daarbij de sociale optiek uit het oog te verliezen. Bij deze benadering ligt het primaat veeleer bij het stimuleren van die regio's waar reeds potentiële voorwaarden aanwezig zijn voor een goede economische ontwikkeling. Dit kunnen ook traditioneel zwakke regio's zijn met tot nu toe niet altijd onderkende mogelijkheden. Waar het in dit scenario vooral om gaat is dat het instrumentarium van het RSEB in het bijzonder dient te worden gericht op de versterking van de marktsector en een versteviging van de economische structuur van kansrijk geachte regio's voor de lange termijn. Een aanvullende component vormt het streven naar een rechtvaardige verdeling van de welvaart over de regio's, maar dit neemt niet die prominente plaats in zoals in het verleden het geval is geweest.

Het tweede scenario leidt tot de volgende opmerkingen:

- de relatie met de traditionele grondslag van het RSEB is minder sterk aanwezig. Overigens is deze stelling alleen ge-

wettigd in het geval dat een dergelijk beleid uiteindelijk ook een toename van de regionale welvaartsverschillen tot gevolg heeft, ondanks een stijgend welvaartsniveau;

- het spanningsveld tussen het aandacht schenken aan de sociaal-economische situatie van zwakke regio's en het vergroten van de regionale bijdrage aan de nationale economie blijft aanwezig. Ook hier bestaat de mogelijkheid dat vormen van RSEB elkaar tegenwerken.

Het derde scenario is dat waarbij uitsluitend de stimuleringsdoelstelling wordt nagestreefd. Vanuit die optiek is het RSEB gericht op het wegwerken van de welvaarts- en werkloosheidsverschillen tussen regio's. De economische inbreng van de regio's aan de nationale economie is in dit scenario niet meer de hoofddoelstelling van het beleid (scenario twee), noch krijgt dit aspect het primaat binnen het beleid (scenario een). Een aantal karakteristieken van dit derde scenario is:

- er wordt teruggekeerd naar de traditionele grondslag van het RSEB: het zoveel mogelijk wegwerken van regionale welvaarts- en werkloosheidsverschillen op basis van sociale overwegingen. De bijdrage vanuit de regio's aan een beleid gericht op het versterken van de nationale economie zou dan „overgeheveld” kunnen worden naar andere onderdelen van nationaal economisch beleid. Het verlies aan impulsen voor de landelijke economische ontwikkeling kan daarmee geheel of ten dele worden gecompenseerd. Dit zal echter mede afhangen van de beslissing of de budgettaire middelen die vrij kunnen komen in dit scenario (de middelen voor ontwikkelingsbeleid), worden toegewezen aan het nationaal economisch beleidsinstrumentarium of onderdeel worden gemaakt van het omhoogbouwbeleid;
- het spanningsveld tussen ontwikkeling versus stimulering doet zich binnen het RSEB niet meer voor. Het kan worden beschouwd als een in sociaal opzicht aanvullend dan wel corrigerend beleid.

Het bij uitstek nastreven van de stimuleringsdoelstelling impliceert niet automatisch een vrijbrief voor het ontstaan van wat door tegenstanders van het stimuleringsbeleid wel wordt aangeduid met „bodemloze putten”. Het financieel ondersteunen van specifieke regio's op basis van sociale overwegingen kan immers in beginsel vooraf worden begrensd. Een financieel regime dat daartoe zou kunnen worden gehanteerd is bij voorbeeld budgetfinanciering. De diepte van de bodem van de put dient in dat geval vooraf ingeschat te worden. Of er zicht op de bodem ontstaat is vooral afhankelijk van de politieke wil daartoe.

#### Slot

Een evaluatie van de geschetste scenario's leert dat elk – afhankelijk van de

subjectieve voorkeuren hieromtrent – zijn pro's en contra's heeft. Deze liggen op het terrein van de traditionele grondslag van het RSEB, het spanningsveld tussen beleidsvormen en de doorwerking in het budgettaire besluitvormingsproces. Als horizontale doorkruising van deze terreinen kan ten slotte de (macro-)economische situatie worden genoemd. Als sprekend voorbeeld kan in dit verband worden gewezen op de vraag of in tijden van economische tegenspoed in het RSEB het accent moet worden gelegd op een herstel van de nationale economie of dat veeleer het mitigeren van de negatieve effecten in specifieke regio's voorop dient te staan. In het laatste geval zou ten behoeve van het versnellen van het economische herstel de nadruk moeten komen te liggen op andere onderdelen van economisch beleid.

De uiteindelijke keuze voor een scenario zal voor sommigen mede afhangen van de visie die men heeft over de grondslag van het RSEB. Wordt de opvatting gehuldigd dat welke vorm van economisch beleid dan ook – en dus ook het RSEB – primair dient bij te dragen aan het bevorderen van de nationale economie, dan kan alleen een voorkeur worden uitgesproken voor het tweede scenario. Vindt men evenwel de grondslag van het RSEB in sociale overwegingen, dan kan men niet anders kiezen dan voor een scenario waarbij de stimuleringsdoelstelling of een benadering vanuit een sociale optiek op ondubbelzinnige wijze op de voorgrond treedt. In extremis betekent dit dat een voorkeur wordt uitgesproken voor het derde scenario.

Het is in de huidige discussie opvallend te noemen dat dit scenario waarbij het RSEB uitsluitend is gericht op de stimulering van zwakke regio's (scenario drie) onderbelicht is gebleven. Om redenen die eerder zijn geschetst mag het realiteitsgehalte van dit scenario evenwel niet worden onderschat. Het zou interessant zijn dit scenario mede te betrekken in de discussies over het RSEB in de komende jaren. Niet in de laatste plaats omdat de sterker wordende roep om helderheid bij de toedeling van collectieve middelen aan expliciete beleidsdoelstellingen en de politieke besluitvorming daarover gebaat zouden kunnen zijn bij dit derde scenario.

**Paul Hofhuis  
John Hofland**