

Van regionaal naar ruimtelijk economisch beleid?

Na een overzicht van het regionaal-economisch beleid sinds de tweede wereldoorlog, volgt een kritische bespreking van de dit jaar verschenen nota Ruimte voor regio's.

Het Nederlandse regionale beleid is tot 1980 gericht geweest op het bevorderen van een geografisch evenwichtige ontwikkeling van economische activiteiten. Daartoe zijn vooral stimuleringsmaatregelen voor probleemgebieden gebruikt, als ook, maar dan voor een kortere periode, afremmende maatregelen voor congestiegebieden. Vanaf 1980 is daar als steeds belangrijker wordende tweede doelstelling bijgekomen: het streven naar een maximale bijdrage van alle regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling.

Dit jaar kwam de nota *Ruimte voor regio's* uit, waarin er geen sprake meer is van regionaal economisch beleid, maar van ruimtelijk economisch beleid. Impliceert deze verandering in de naamgeving nu ook een verandering in de inhoud van het beleid? Of blijft die inhoud, net als de afkorting, hetzelfde? Om dat te beoordelen wordt eerst een kort historisch overzicht van het 'REB' gegeven, om vervolgens de jongste nota in meer detail te bespreken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de hiërarchie van de beleidsanalyse: problemen → analyse → doelstellingen → instrumenten → uitvoering → monitoring.

Lange golf en continuïteit

Gedurende de periode van sterke algemene economische groei (1950-1975) vormde de congestieproblematiek, en meer in het bijzonder de praktisch doorlopend gespannen situatie op de arbeidsmarkt in de Randstad, de belangrijkste oorzaak voor een sterke autonome tendens tot decentralisatie van werkgelegenheid uit de Randstad naar vooral de aangrenzende regio's. In het kader van het REB is,

met het oog op de sociale kosten van grote concentraties van bevolking en bedrijvigheid, steeds geprobeerd deze autonome tendens te versterken en tegelijkertijd door te trekken van de tussenliggende intermediaire gebieden naar de probleemgebieden¹.

Vanaf ongeveer 1975 was er, vanwege de toenemende werkloosheid in alle regio's, een groeiende kritiek op het hierboven geschetste spreidingsbeleid. Deze kritiek heeft er in 1985 toe heeft geleid dat deze basisstrategie of-

Ministerie van Economische Zaken,
*Ruimte voor regio's: Het
ruimtelijk-economisch beleid tot 2000,*
Tweede Kamer 1994-1995, 24 060, nrs. 1-2.

ficieel werd verlaten. De nadruk ligt vanaf 1980 in toenemende mate op het zo goed mogelijk benutten van de in regio's aanwezige ontwikkelingsmogelijkheden. Wat zwart-wit gesteld kan deze ontwikkeling worden gekenschetst als een ontwikkeling van "regio's met opgehouden hand" naar "regio's op eigen kracht".

In de instrumentele sfeer is er naast een vergelijkbare lange golf vooral ook sprake van grote continuïteit. Gedurende de gehele naoorlogse periode bestaat de kern van het instrumentarium namelijk steeds uit investeringspremies (in verschillende vormen) en infrastructuurprogramma's (in verschillende samenstellingen). Beide instrumenten zijn er op gericht om investeringen in de probleemgebieden uit te lokken, terwijl de ondernemer ten principale in vrijheid zijn investerings- en locatiebeslissing kan blijven nemen. Tot ongeveer 1972 blijft het instrumentarium van het REB

uitsluitend van indirecte en stimulerende aard. Na de introductie van een aantal direct werkende instrumenten en de afremmende SIR keert het REB begin jaren tachtig weer terug naar het oude instrumentarium.

De jaren tachtig

Vanaf het hoogtepunt in de economische crisis in het midden van de jaren zeventig komt het denken over het REB sterk in beweging en ontstaat twijfel over de effectiviteit van het klassieke beleidsinstrumentarium en over het nut perifere probleemgebieden extra te steunen².

Met de dikke RSEB-nota (toen heet te het nog regionaal *sociaal* economisch beleid) 1981-1985 wordt het accent duidelijk verlegd³. Naast het (oude) regionale stimuleringsbeleid gericht op interregionale gelijkwaardigheid, wordt er een regionaal ontwikkelingsbeleid geformuleerd gericht op nationale doelmatigheid. Het ontwikkelingsbeleid wordt instrumenteel echter zeer zwak uitgerust. De analytisch sterke nota RSEB 1986-1990 neemt al weer gas terug⁴. Het ontwikkelingsbeleid kan zich volgens de nota tot de vier grote steden beperken. Het algemeen economisch beleid werkt voor de sterke regio's al goed genoeg! Nog duidelijker dan in de nota 1981-85 blijkt dat het ontwikkelingsspoor in praktisch opzicht niet zoveel voorstelt.

De belangrijkste betekenis van de introductie van het ontwikkelingsbeleid lag mijns inziens in haar effect op het stimuleringsbeleid. In negatieve zin bleek dit uit het stopzetten van de

1. Zie voor een uitvoeriger overzicht van de periode tot 1980: J. Oosterhaven en H. Folmer, Review and evaluation of Dutch regional socio-economic policy, in: A. Kuklinski and J.G. Lambooy (red.), *Dilemmas in regional policy*, Mouton, Berlijn, 1983, blz. 227-43.

2. Zie voor een uitvoeriger overzicht voor de jaren tachtig: J. Oosterhaven en J. van Dijk, Het regionaal economisch beleid: een nachtkaaars voor Noord-Nederland? *Beleid & Maatschappij*, 1992, blz. 184-96.

3. Ministerie van Economische Zaken, *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*, Tweede Kamer 1980-81, 19 633, nrs. 1-2.

4. Ministerie van Economische Zaken, *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1985-1990*, Tweede Kamer 1984-85, 19 984, nrs. 1-2.

zeer effectieve spreiding Rijksdiensten. In positieve zin uit de veranderende inhoud van het stimuleringsbeleid zelf. Er kwam een einde aan de steun aan zwakke bedrijven en de Nederlandse en Europese regioprogramma's richtten zich steeds meer op de sterke punten van de betrokken regio's. Het beleid concentreert zich daarbij op de bevordering van het eigen organiserend vermogen van de regio's, het vormen van lokale netwerken van bedrijven en instellingen, het oprichten van transferpunten, innovatiecentra en science parks, het stimuleren van ondernemerschap, enz. Het stimuleringsbeleid werd daarmee veel duidelijker gericht op het creëren van endogene groei.

Deze veranderingen zijn niet zonder succes. Omdat de werkloosheid in verschillende regio's sterk was afgenomen wordt in 1987 de IPR voor Noordwest- en Noordoost-Overijssel, Midden en Noordoost-Brabant, en Midden-Limburg afgeschaft⁵.

Met de REB-nota 1991-94 blijken de geregistreerde regionale werkloosheidsverschillen nog verder te zijn afgenomen⁶. Daarom kondigde deze nota aan, het beleid gericht op de verkleining van deze verschillen voor de meeste regio's te willen beëindigen. Gezien de nog resterende achterstandssituatie blijft alleen voor het Noorden de regionale steun via IPR, het ISP en de NOM gehandhaafd.

Een belangrijk deel van het traditionele regionale beleid is dus verdwenen. Daarvoor in de plaats kwam een aantal nieuwe elementen. In de eerste plaats werd apart geld vrij gemaakt voor de co-financiering van Europese regionale ontwikkelingsprogramma's. Deze programma's hebben voor een belangrijk deel betrekking op de grensregio's.

Financieel belangrijker dan deze co-financiering was het nieuwe beleidsinstrument met de mooie naam bedrijfsomgevingsbeleid. Het ging om een jaarlijks bedrag dat moest oplopen tot 115 miljoen gulden in 1994. Dit nieuwe voorwaardenschepende beleid beoogde "het mee helpen creëren van zodanige fysieke voorwaarden voor een internationaal concurrerend productie- en vestigingsmilieu, dat alle regio's zo goed mogelijk aan de ontwikkeling van de Nederlandse volkshuishouding kunnen bijdragen"⁷. Bij de toekenning van dit geld stond centraal: de internationale concurrentiepositie van de vier grote steden en

de overige stedelijke knooppunten uit de VINEX.

Opvallend is de motivering voor dit nieuwe instrument. Erkend wordt dat deze taak eigenlijk de primaire verantwoordelijkheid is van de betrokken gemeenten en provincies. Maar EZ stelt vast dat er andere ministeries zijn die ook een grote invloed op het lokale niveau hebben, bijvoorbeeld via de ruimtelijke ordening of door middel van milieu-maatregelen. Via geld voor de bedrijfsomgeving wil EZ "er mede toe bijdragen dat de economische belangen bij de totale beoordeling van projecten voldoende gewicht krijgen"⁸. Dit motto komt een keer of vier in steeds andere woorden terug en was dus kennelijk erg belangrijk.

Ruimte voor regio's

De probleemanalyse in van de jongste REB-nota volgt op hoofdlijnen die van de vorige. De voor Nederland exogene veranderingen in technologie en instituties (m.n. de ontwikkeling van de EU) hebben volgens de nota een drietal consequenties. Er komt meer internationale concurrentie. Er treedt in toenemende mate een ruimtelijke scheiding van economische functies op. En beide ontwikkelingen leiden tot meer personen- en goederenvervoer. Hiermee samenhangend ziet de nota in Nederland een uitbreiding van het economisch kerngebied, dat wordt gedefinieerd als het totaal van de mainports, de grote stedelijke concentraties en de hoofdinfrastructuur. Alleen het Noorden valt nog duidelijk buiten dit economisch kerngebied. Het nu niet meer regionale, maar ruimtelijke economische beleid dient zich volgens de nota daarom in de eerste plaats te richten op het ruimtelijk faciliteren en accommoderen van economische activiteiten. In de tweede plaats blijft een voortgezette inspanning ter versterking van de economische structuur in Noord-Nederland noodzakelijk.

In de navolgende zal vanuit de onderbouwing van de nota een nader oordeel worden gegeven over de nieuwheid en de effectiviteit van het REB tot 2000.

Internationale concurrentie

In kwalitatieve zin is er sprake van een sterke analyse van de internationale concurrentiepositie van Nederland en haar regio's. Ook laat de nota kwantitatief zien dat Nederland sterk

staat bij het aantrekken van Europese distributiecentra en hoofdkantoren. De beleidsconclusies worden echter in negatieve zin beïnvloed door een tweetal zwakke punten in de analyse.

In de eerste plaats ontbreekt een kwantitatieve analyse van het direct en, via krimpemde werkgelegenheid, ook het indirecte vertrek van bedrijven uit Nederland. Cijfers voor directe buitenlandse investeringen (DBI) van en naar de lidstaten van de EU laten zien dat Nederland niet alleen een grote instroom van DBI heeft, maar een nog grotere uitstroom⁹. Daarnaast is het opvallend dat de nota uit de relatief grote internationale mobiliteit van kapitaal van en naar Nederland niet de conclusie trekt dat de interregionale mobiliteit van kapitaal binnen Nederland tenminste even groot moet zijn.

De op deze punten gebrekkige analyse heeft mijns inziens drie consequenties. Ten eerste wordt het potentiële belang van het instellen van fiscale zones als beleidsinstrument waarschijnlijk onderschat¹⁰. Het succes van met name Ierland en een aantal Engelse probleemregio's in het aantrekken van DBI geeft aan dat hier ook voor Nederland meer mogelijkheden moeten liggen. Ten tweede dient het verkleinen van de uitstroom aan DBI uit Nederland minstens evenveel aandacht te krijgen. Ten derde wordt de potentiële mobiliteit van bedrijven binnen Nederland waarschijnlijk onderschat en daarmee tevens de mogelijkheid om de overvloed aan ruimte en het vrijwel ontbreken van congestie in Noord-Nederland te gebruiken bij een vermindering van die problemen in de Randstad.

5. Ministerie van Economische Zaken, Herijkingnota regionaal beleid, Tweede Kamer 1987-88, 20 390, nr. 1.

6. Ministerie van Economische Zaken, Regio's zonder grenzen; het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994, Tweede Kamer 1989-1990, 21 571, nrs. 1-2.

7. Tweede Kamer 1989-90, op.cit. blz. 48.

8. Tweede Kamer 1989-90, op.cit. blz. 47.

9. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Competitiveness and cohesion: trends in the regions*, Brussel/Luxemburg, 1994, blz. 89.

10. Zie voor dit belang J. Oosterhaven, *Fiscale zones in Nederland?*, *ESB*, 13 mei 1993, blz. 454-457.

Het tekort aan ruimte

Naast de GIS-presentatie van de werkgelegenheidsgroei¹¹ vormt de analyse van de omvang en vooral van de oorzaken van het tekort aan bedrijfsterreinen het tweede echt nieuwe element in de analytische onderbouwing van het nieuwe REB. De nota analyseert goed hoe de beleidsinvloed van andere ministeries en van lagere overheden leidt tot een dreigend tekort aan bedrijfsruimte, maar gaat te weinig in op de oorzaken daarvan.

In de eerste plaats ontbreekt een kritische evaluatie van (het gebrek aan) invloed van EZ zelf. EZ maakt zich al vanaf het begin van de jaren tachtig druk om de lokale vestigingsvoorwaarden, maar bleef zelf primair het ministerie van het macro-economische beleid. Het gevolg is dat de lokale vestigingsvoorwaarden voor bedrijven in feite het (neven)resultaat vormen van het beleid van vooral VROM en de lagere overheden. VROM richt zich met name op woningen, milieu en ruimtelijke ordening. De positie van de gemeenten is complexer. Op veel terreinen zijn zij slechts uitvoerders van Haags beleid. Op economisch terrein is er echter sprake van een financieel en beleidsmatig beperkte ruimte voor eigen beleid.

Om die reden is het in de nota ontbreken van een analyse van de kosten en baten van het inrichten van bedrijfsterreinen op het niveau van de gemeenten bezwaarlijk. Een dergelijke analyse zou hebben aangetoond dat er sprake is van een zeer ongelijke ruimtelijke verdeling van de kosten en baten van een actief lokaal vestigingsbeleid. De Gemeenten zijn namelijk als eerste financieel verantwoordelijk voor de bedrijfsterreinen en de aansluitende lokale infrastructuur. Daarnaast dragen hun inwoners ook de belangrijkste externe kosten van een actief lokaal economisch beleid, zoals de daaruit voortvloeiende verkeerscongestie en milieubelasting.

Aan de batenzijde staan daar alleen een hogere belasting op onroerende zaken en een grotere lokale werkgelegenheid tegenover. Daarbij komt die werkgelegenheid ten dele ook nog ten goede aan inwoners uit buurgemeenten. De meeste baten komen echter in de vorm van kapitaalinkomens en belastingopbrengsten ten goede aan kapitaalverschaffers van elders en aan het rijk. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat zelfs in Noord-Nederland, waar de be-

hoefte aan extra werkgelegenheid toch groot is, de houding van "overall, maar niet in mijn achtertuin" het nog vaak wint van pogingen een wervend lokaal economische beleid tot stand te brengen.

De onvolledigheid in de analyse heeft mijns inziens ernstige gevolgen voor de effectiviteit van het REB. De jongste nota kiest net als de voorgaande nota's voor een oplossing die qua ruimtelijke schaal overeenkomt met de theoretische ruimtelijke schaal van het probleem. Op stadsgewestelijk niveau of op het niveau van de provincies nieuwe stijl dient volgens EZ de planning, financiering en implementatie van bedrijfsterreinen plaats te vinden. EZ beperkt zich daarom tot het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking, overleg met de provincies en het bevorderen van meer redelijke condities voor economische activiteiten in het RO- en milieubeleid (via meer "lokale afwegingsruimte" en "regionaal maatwerk"). Daarnaast zal er meer kennis worden vergaard en komt er een "nieuwe" stimuleringsregeling StiREA. Deze nieuwe bedrijfssterreinen regeling is qua vormgeving weliswaar superieur aan de oude Bedrijfsomgevingsregeling, maar blijft financieel een druppel op de gloeiende plaat.

De geschetste, ruimtelijk ongelijke verdeling van kosten en baten, alsmede het weinig effectieve karakter van het eerdere bedrijfsomgevingsbeleid, vragen niet om het vasthouden aan de theoretische first best benadering, maar om een praktische second best aanpak. In het belang van "werk, werk, werk" gaat het om het "gelijk krijgen" en niet om het "gelijk hebben". Dit betekent mijns inziens van tweeën één: of de lokale baten worden aanzienlijk verhoogd door de gemeenten een behoorlijk aandeel in de lokaal opgebrachte loon- en/of vennootschapsbelasting te geven of EZ zorgt zelf voor een adequate nationale planning en financiering van bedrijfsterreinen.

Het tekort aan bereikbaarheid

De kracht van de analytische onderbouwing van de tweede poot onder een goed lokaal vestigingsmilieu is beperkt. Alleen de kwalitatieve analyse van het belang van een goede bereikbaarheid is sterk. Wat node ontbreekt is een kwantitatieve analyse van de omvang en de (ruimtelijke) verdeling van de kosten van de verkeersconge-

stie. Ook ontbreekt een kwalitatieve analyse van de beleidsmatige oorzaken van de slechte bereikbaarheid.

In een dergelijke analyse zouden mijns inziens de negatieve effecten van het huidige ABC-locatiebeleid en het daarmee samenhangende parkeerbeleid aan de orde moeten komen, alsmede de negatieve effecten van het beleid van de vervoerregio's op de lokale economie. Het primaire doel van al dit beleid is een beperking van de automobilititeit en een verbetering van de verkeersveiligheid. Vooral de harde wens tot mobiliteitsreductie doet afbreuk aan een gezonde ontwikkeling van de lokale economie. Het gevolg van het creëren vrije busbanen, brede fietspaden, middenbermen, stoplichten, enz. is een aanmerkelijke reductie van de doorstroomcapaciteit van het wegennet binnen de bebouwde kom en daarmee een reductie van de bereikbaarheid van veel Nederlandse binnensteden. EZ is bij het vormgeven van het lokale verkeers- en infrastructuurbeleid echter praktisch afwezig.

Wel aanwezig is EZ bij het nationale infrastructuurbeleid (Betuwelijn, Schiphol, HogesnelheidsLijn), waar het primair gaat om de internationale bereikbaarheid van de mainports. Voor een goede economische ontwikkeling is deze infrastructuur uiteraard van groot belang, maar alleen in combinatie met een goede doorstroming op het rijkswegennet en een goede lokale ontsluiting van de mainports en de overige grote stedelijke agglomeraties.

In tegenstelling tot de heldere, maar discutabele opstelling van de nota terzake het tekort aan bedrijfsterreinen, is er geen sprake van een even duidelijk beleid terzake het tekort aan bereikbaarheid. Het ontbreken van een adequate analyse is daar waarschijnlijk mede oorzaak aan.

Ten slotte: het landelijk gebied

De nota bevat nog meer interessante als ook ontbrekende analyses, maar deze bespreking wordt afgerond met de analyse van het 'probleem' van het economische draagvlak van het landelijk gebied¹². De reden is dat een goede analyse van de ruimtelijke verde-

11. TNO-INRO, *Ruimtelijke-economische ontwikkelingspatronen in Nederland*, Studie voor MEZ, Den Haag, 1995.

12. Zie Tweede Kamer 1994-95, op.cit. blz. 50.

ling van de kosten en baten van economische activiteiten op het platteland ontbreekt.

Een dergelijk analyse zou waarschijnlijk laten zien dat de baten van investeringen in de land- en tuinbouw vooral van bovenlokale betekenis zijn en betrekking hebben het draagvlak voor de toeleverende en verwerkende bedrijven en de nationale export¹³. De vooral externe kosten van landbouwactiviteiten zijn daarentegen primair van lokale aard. Een qua beleidsimplicaties vergelijkbare situatie doet zich voor bij de ontwikkeling van natuurwaarden. De leefbaarheidsbaten zijn vooral van lokale betekenis, terwijl de kosten van gemiste mogelijkheden voor toeristische of landbouwactiviteiten in belangrijke mate bovenlokaal zijn.

Traditioneel is EZ op het platteland beleidsmatig praktisch afwezig, terwijl de ministeries van LNV en VROM wel duidelijk aanwezig zijn en lokaal gesteund worden door verschillende lobbies. Het gevolg is dat er zelfs op het ruime platteland vaak geen ruimte is voor economische activiteiten. In de studie *Ruimte voor economische activiteiten* is wel een aanzet tot een analyse van deze ongelijkwaardige afweging van belangen te vinden, maar de nota biedt geen visie of instrumenten om deze situatie te redresseren¹⁴.

Conclusies

De jongste nota is gebaseerd op een voor het REB volstrekt nieuwe analyse van de ruimtelijke dimensie van de economie in Nederland. Het belang van goede lokale vestigingsvoorwaar-

den, in de vorm van bedrijfsterreinen en congestievrije infrastructuur, wordt overtuigend aangetoond. Qua doelstellingen valt er alleen een lichte versterking te noteren van de al aanwezige nadruk op de bijdrage van alle regio's aan de economische ontwikkeling in Nederland. Qua instrumentarium is er weliswaar sprake van kleinere verbeteringen, maar niet van nieuwe instrumenten (ook StIREA is primair een bijstelling). In de sfeer van de uitvoering valt op dat er vergeleken met eerdere nota's weer veel sprake is van overleg en studie. De evaluatie van oud beleid, ten slotte, krijgt als eerder veel aandacht. Op dit terrein heeft het REB een duidelijke voorbeeldfunctie voor ander beleid.

Gegeven de geringe wijzigingen in de inhoud van het REB en de geringe effectiviteit van het oudere ontwikkelingsbeleid in de jaren tachtig en begin jaren negentig, moet worden getwijfeld aan de effectiviteit van het REB tot 2000, zeker terzake de twee hoofdthema's van de jongste nota.

- *werk = ruimte*, dat laat de nota zien. Maar EZ gelooft te veel in een first best oplossing van het ruimte tekort, via studie, overleg en StIREA; instrumenten die de ongelijke ruimtelijke verdeling van de kosten en baten van een goed lokaal economisch beleid niet wezenlijk veranderen. In plaats daarvan dient mijns inziens te worden gekozen voor: of een PKB-bedrijfsterreinen (een typische second best oplossing) of een fors regionaal aandeel in de nationale belastingopbrengsten uit het lokale bedrijfsleven (een wel effectieve first best bena-

dering). Daarnaast zou de beschikbare ruimte in het Noorden meer voor de economie van heel Nederland kunnen worden ingezet.

- *werk = bereikbaarheid*, ook dat laat de nota zien. Maar EZ heeft alleen oog voor de internationale bereikbaarheid van de mainports. Beleidsconclusies terzake de niet in de analyses voorkomende complementaire betekenis van bereikbaarheid van de grote stedelijke agglomeraties en hun binnensteden ontbreken. Van een effectieve integrale aanpak van het bereikbaarheidsprobleem is daarom absoluut geen sprake en van een grotere regionale bijdragen aan de nationale economie dus ook niet.

Jan Oosterhaven

De auteur is bijzonder hoogleraar regionale economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Jouke van Dijk en Paul Elhorst voor hun opbouwende kritiek.

13. Recent Gronings onderzoek laat overigens zien dat deze investeringen qua belangrijkheid voor het platteland pas op de derde plaats komen, en wel na de investeringen in de woningbouw t.b.v. forenzen en na de investeringen van andere bedrijven in vooral de distributie, de kleine industrie en de toeristische sector, zie F.J. Sijsma en D. Strijker, *Investerings met ruimtelijke werking in het landelijk gebied* Stichting Ruimtelijke Economie, Groningen, 1994.

14. Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor economische activiteit*, Publikatiereeks economische structuur, Den Haag, 1994.