

# Herijking van het regionale beleid

Het regionaal-economische beleid is uit de gratie. De belangstelling van beleidsmakers is naar de Randstad verschoven. De regio's krijgen de boodschap dat meer gebruik moet worden gemaakt van het 'organiserend vermogen van de regio zelf'. Het is de vraag of hiermee kan worden volstaan, d.w.z. of op deze wijze een evenwichtiger spreiding van economische activiteiten tot stand komt.

DRS. R.H.M. PAPING\* – DRS. P.H. VAN DER MEER\*\*

## Inleiding

In december vorig jaar heeft de minister van Economische Zaken de nota *Herijking regionaal beleid* uitgebracht<sup>1</sup>. Deze nota was reeds in de nota *Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990* in het vooruitzicht gesteld om halverwege de periode onderdelen van het beleid eventueel te herzien en bepaalde bedragen te herschikken. De in de herijkingnota voorgestelde beleidswijzigingen zijn niet opzienbarend. Het gaat met name om het aanpassen van de investeringspremiereregeling en een herschikking van middelen in de richting van bevordering van technologische ontwikkeling. Wel vormt het verschijnen van de nota een goede aanleiding om nog eens stil te staan bij het regionaal-economische beleid. Dit te meer daar dit jaar ook het ruimtelijke-ordeningsbeleid weer in discussie zal komen, in het kader van de op handen zijnde verschijning van de *Vierde nota voor de ruimtelijke ordening*.

In het hierna volgende zal eerst een korte samenvatting gegeven worden van het in de nota *Regionaal sociaal-economisch beleid (RSEB) 1986-1990* geformuleerde beleid<sup>2</sup>. Vervolgens zal kort de inhoud van de herijkingnota besproken worden. Daarbij zal met name ingegaan worden op de twee instrumenten van deze nota die ter discussie staan, namelijk de investeringspremiereregeling (IPR) en het technologie-instrument. Gezien de momenteel over het ruimtelijke beleid levende ideeën zullen we ons in de laatste paragraaf verdiepen in de vraag of er na 1990 nog wel sprake zal zijn van regionaal beleid.

## De nota RSEB

In deze nota van 1985 wordt uitgegaan van dezelfde ideeën en instrumenten als in de voorgaande periode. Als doelstelling blijft men uitgaan van een grotere gelijkwaardigheid van welvaartsituaties (regionaal stimuleringsbeleid) en een vergroting van de regionale bijdrage aan de nationale welvaart (regionaal ontwikkelingsbeleid).

Het regionale beleid voor het westen, dat gezien wordt als motor van de nationale economie, is gericht op het oplossen van knelpunten op het gebied van de arbeidsvoorziening en de infrastructuur. Op het regionale beleid voor de achtergebleven regio's wordt aanzienlijk bezuinigd. De IPR wordt aangescherpt voor uitbreidingsprojecten. De uitgaven in het kader van het *Integraal structuurplan Noorden des lands (ISP)* worden aanzienlijk beknot doordat andere ministeries minder bijdragen. Het voorwaardenscheppend beleid wordt afgebouwd en zal na 1988 volledig verdwijnen. Daarnaast wordt een deel van de middelen aangewend in het kader van het terugploegen van sociale-verzekeringsuitkeringen en wordt aangekondigd dat naar verwachting na 1990 het beleid voor Zuid-Limburg (PNL) kan worden beëindigd. De regering schat de bezuiniging op structureel f 92 miljoen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met onder andere het in mindere mate bijdragen van andere ministeries dan Economische Zaken aan het ISP, zodat in werkelijkheid de bezuiniging groter is.

Bij de beleidsuitgangspunten staat, meer dan in het verleden, de versterking van de marktsector centraal. Dit moet bereikt worden door een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven en het in sterkere mate gebruik maken van 'het organiserend vermogen van de regio' en van technologische vernieuwing.

## De nota Herijking regionaal beleid

Er zijn volgens de regering twee redenen om het regionale beleid te herzien, namelijk een gewenste herbezinning

\* Wetenschapswinkelier bij de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en verbonden aan de sectie Ruimtelijke Economie.

\*\* Regionaal econoom. De auteurs bedanken dr. J. Oosterhaven voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. *Herijking regionaal beleid*, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 390, nr. 1.

2. *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

op het instrumentarium en afnemende werkloosheidsverschillen. Een voortgezet herstel van de nationale economie is volgens de regering van groot belang voor de regionale ontwikkeling, terwijl de regio's een belangrijke bijdrage aan de nationale economie kunnen leveren. Het instrumentarium moet daarom meer gericht worden op het met elkaar in verband brengen van beide ontwikkelingen.

De veranderingen in regionale werkloosheidsverschillen leiden tot een aanpassing van de gebieden waarvoor de IPR geldt. De IPR wordt beperkt tot een geringer aantal probleemregio's met hoge werkloosheid: het grootste deel van de drie noordelijke provincies, Twente, Arnhem/Nijmegen, Helmond en Zuid-Limburg. Verder wordt de IPR teruggebracht tot een uniform percentage van 25 voor nieuwe vestigingen en uitbreidingen binnen vijf jaar na vestiging. Minder accent wordt gelegd op latere uitbreidingen die voor 15% gepremieerd worden. Grotere ruimte wordt gegeven voor majeure projecten, met name als het gaat om grootschalige projecten, waarbij matching met het buitenland plaatsvindt en acquisitie- overwegingen een rol spelen. Voor majeure uitbreidingen vervalt de eis van minimaal 20% uitbreiding.

Door de bezuiniging op de IPR en een gedeeltelijke herbeschikking van middelen voor de regioprogramma's komt er f 70 miljoen vrij voor besteding op een wijze die nauw aansluit bij het nationale technologiebeleid. Het nieuwe instrument subsidieert projecten die gericht zijn op technologische vernieuwing ter versterking van de regionale economische structuur. Het werkingsgebied van de nieuwe aanpak van regionale structuurversterking wordt gevormd door de zeven provincies buiten het westen des lands. De projecten hebben betrekking op vier thema's:

- onderzoek, ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën;
- versterking van de toeleveringsstructuren naar grotere bedrijven in de regio;
- bevordering van moderne communicatie-infrastructuur;
- scholing in samenhang met technologische vernieuwing.

Bij de overige onderdelen van het regionale beleid (voorwaardenscheppend beleid, ROM's, arbeidsmarktbeleid) zullen geen wijzigingen plaatsvinden. De decentralisatiegrens van de IPR wordt opgehoogd naar f 3 miljoen en de projectvoorstellen voor de nieuwe aanpak zullen via de provincies doorgeleid worden naar een externe beoordelingscommissie.

## Investeringspremiereregeling

Met name om voortdurende overschrijdingen van het IPR-budget te voorkomen is de IPR de afgelopen jaren aanzienlijk aangescherpt. Deze aanscherpingen leidden tot het in mindere mate premiëren van uitbreidingsprojecten en grotere investeringen. In financiële zin is de IPR echter het belangrijkste instrument van het regionale beleid gebleven.

De herijkingnota hinkt met betrekking tot de IPR op twee gedachten. Aan de ene kant wordt het instrument meer gericht gemaakt door het verkleinen van het aantal gebieden, de verlaging van de premie voor uitbreidingen en het vergroten van de beleidsruimte bij het ministerie door een grotere nadruk op majeure projecten. Anderzijds wordt het instrument generieker gemaakt door het invoeren van een uniform premiepercentage. Als motivering voor een uniforme premiestructuur wordt op blz. 7 van de nota de wens tot vereenvoudiging genoemd. Deze minimale motivering is vreemd omdat verschillen in premiepercentages, afhankelijk van de werkloosheidsproblematiek in

verschillende gebieden, de regeling uitvoeringstechnisch niet moeilijker en voor ondernemers niet ondoorzichtiger maken, terwijl dat wel het geval is voor de nu in de nota aangekondigde veranderingen, zoals het ruimer premiëren van majeure uitbreidingen en uitbreidingen binnen vijf jaar na vestiging.

Ook de houding ten aanzien van uitbreidingsinvesteringen is in de nota tweeslachtig. Al jaren wordt erkend dat de IPR bij uitbreidingen minder effectief is; een aantal aanscherpingen van de regeling heeft hier ook betrekking op gehad. In de herijkingnota wordt voor het eerst een significant lager premiepercentage voor uitbreidingen ingevoerd. Daar staat tegenover dat voor zogenaamde majeure projecten de 20%- uitbreidingseis vervalt en dat uitbreidingen binnen 5 jaar na vestiging als een nieuwe vestiging gepremieerd worden. Aanleiding voor het vervallen van de 20%-uitbreidingseis voor majeure projecten is waarschijnlijk het door DSM (een staatsbedrijf!) vorig jaar geuite dreigement om een uitbreiding vlak over de Limburgse grens in België te realiseren. Dit geeft ook de zwakte van deze wijziging aan. Het is onduidelijk wat majeure projecten zijn; waarschijnlijk zullen grotere bedrijven de wijziging in de regeling gebruiken om het ministerie onder druk te zetten om relatief kleine uitbreidingen toch te premiëren.

Naar de effectiviteit, gemeten als het effect van de IPR op de investeringen en werkgelegenheid, is al het nodige onderzoek gedaan<sup>3</sup>. Tot eenduidige resultaten heeft dit niet geleid. De IPR probeert de produktiestructuur van achtergebleven regio's te verbeteren door het uitlokken van investeringen van 'footloose' bedrijvigheid. Door het verlagen van de investeringskosten zou volgens de theorie de rentabiliteit van een investering verhoogd kunnen worden. Dit zou compensatie kunnen bieden voor een ongunstig produktiemilieu in de regio.

In dit verband is het van belang twee soorten investeringen te onderscheiden. Bij vestigings- en verplaatsingsinvesteringen is de vestigingsplaatskeuze dominerend. Bij uitbreidingsinvesteringen ligt de vestigingsplaats per definitie vast. Ex ante is het onderscheid tussen beide niet waterdicht. In het kader van een uitbreidingsplan kan het bedrijf besluiten de uitbreiding of zelfs het gehele bedrijf elders te vestigen.

Op theoretische gronden moet de effectiviteit van de IPR niet hoog ingeschat worden. Voor vestigingsprojecten is het onwaarschijnlijk dat juist de premie doorslaggevend zal zijn om zich ergens te vestigen. Bij uitbreidingsinvesteringen ligt de plaats vast en zullen de afzetverwachtingen bepalend zijn. De IPR heeft een zo'n minieme daling van de kostprijs tot gevolg dat dit nauwelijks investeringsbeslissingen zal beïnvloeden. Het kan zijn dat een project eerder en groter wordt uitgevoerd; dit is dan echter voornamelijk als gevolg van de financieringsbijdrage van de IPR.

Uit in het verleden uitgevoerd onderzoek is ook niet of nauwelijks een positief significant effect van de IPR op investeringen en werkgelegenheid gevonden. De onderzoeksresultaten bevestigen dat de IPR geen doorslaggevende factor is in de vestigingsplaatskeuze en dat zij bij uitbreidingsinvesteringen nauwelijks van invloed is. Daarnaast blijken de door de bedrijven opgegeven aantallen extra arbeidsplaatsen een duidelijke overschatting ten opzichte van de aantallen gerealiseerde arbeidsplaatsen in te houden en zijn de directe werkgelegenheidseffecten van

3. Voor een overzicht van een aantal studies zie C. Bartels en J.J. van Duijn, *Regionaal economisch beleid in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1981, blz. 171-174. Verder kan onder andere verwezen worden naar H. Folmer en J. Oosterhaven, *Measurement of employment effects of Dutch regional socio-economic policy*, Rijksuniversiteit Groningen, 1980; E.C. van der Knijff en J.P. Nijzing, *Het regionaal-economisch beleid in Nederland: enkele kanttekeningen*, *ESB*, 5 januari 1983; H. Folmer en P. Nijkamp, *Hoe effectief is het regionaal beleid?* *ESB*, 30 oktober 1985.

den op langere termijn in de Randstad congestieverschijnselen verwacht als gevolg van onder andere het toenemen van woon- en werkverkeer. De congestieverschijnselen met betrekking tot de beschikbare ruimte, het milieu en het verkeer en vervoer, zoals die ook in de *Notitie ruimtelijke perspectieven* worden signaleerd, zouden wellicht eerder een beleid gericht op spreiding van mensen en economische activiteiten rechtvaardigen. Door de sterke nadruk op economische groei ontstaat er een sterke aandrang om remmende en spreidende elementen uit het ruimtelijke beleid te verwijderen, zonder te letten op maatschappelijke en externe effecten. Zoals Verster heeft uiteengezet<sup>10</sup>, ontstaat het risico dat het ruimtelijke beleid weer een procyclisch karakter zal gaan vertonen.

In de *Notitie ruimtelijke perspectieven* wordt een aantal malen (zie b.v. blz. 57 en 135) de politieke vraag gesteld of er een compenserend, stimulerend beleid moet worden gevoerd voor regio's met een relatieve achterstand. De in de notitie geschetste ontwikkelingen zullen er toe leiden dat de relatieve achterstand alleen maar groter wordt. Door allerlei ontwikkelingen zal de lokatievrijheid van bedrijven groter worden. Dit zal echter niet een grotere spreiding tot gevolg hebben, omdat de aanwezigheid van moderne communicatie-infrastructuur en transporttechnologie van groot belang zal zijn bij de lokatiekeuze. Dit zal leiden tot een concentratie van bedrijvigheid in die gebieden waar deze voorzieningen het eerst aanwezig zijn.

In het regionaal-economische beleid is de stimuleringspoot al goeddeels verdwenen. De herijkingsnota noemt niet meer een "grotere gelijkwaardigheid tussen verschillende regio's van ons land" als doelstelling, maar spreekt van een "evenwichtig economisch activiteitenpatroon over de regio's". Er worden geen keuzes gemaakt om regio's in een achterstandsituatie te bevoordelen ten koste van de ontwikkeling in het westen. Denk bij voorbeeld aan de geruisloze opheffing van de wet Selectieve investeringsregeling (SIR) met een meldingsplicht en vergunningensysteem voor investeringen in het westen en het staken van het beleid gericht op spreiding van rijksdiensten. Ook het meer sociale gedeelte van het beleid, zoals dat bij voorbeeld tot uitdrukking kwam in het integrale karakter van het ISP is grotendeels verdwenen. De motivering van het beleid is steeds meer het versterken van de marktsector en het vergroten van de regionale bijdrage aan de nationale welvaart. Dit heeft in de nota *Herijking regionaal beleid* een voorlopig hoogtepunt gevonden.

## Is er nog regionaal beleid na 1990?

Als het beleid zich in de komende jaren op deze wijze voortzet, is te verwachten dat van het regionaal-economische beleid na 1990 weinig zal overblijven. Het voorwaardenschappelijk beleid is, behoudens een kleine decentralisatie naar het provinciefonds, geheel verdwenen. De regioprogramma's zullen, behalve een gekortwiekte ISP, niet meer bestaan. Blijven over de IPR en iets ruimere mogelijkheden voor 'overig Nederland' voor technologiestimulering. Daarnaast natuurlijk de regionale ontwikkelingsmaatschappijen die van de minister meer marktconform moeten handelen en minder risico's moeten nemen in hun participatiebeleid. Hierbij kan nog de vraag gesteld worden of een aantal regionale ontwikkelingsmaatschappijen (de OOM, GOM en BOM) deze plannen wel zal overleven, gezien de meningsverschillen tussen de minister en de betreffende provincies. Deze provincies staan terughoudend tegenover de plannen voor een nieuwe opzet van de financieringsbedrijven van de ROM's, omdat ze leiden tot een hogere financiële last, terwijl de provinciale invloed beperkt en het participatie-instrument uitgehold zal worden.

Als de afnemende werkloosheidsverschillen tussen de regio's trendmatig is (hetgeen overigens voor het noorden onwaarschijnlijk is), hoeft een beperkter regionaal beleid uit rechtvaardigheidsoverwegingen geen bezwaar te zijn. Een beperkt ontwikkelingsbeleid voor overig Nederland en een stimuleringsbeleid voor het noorden voldoen dan.

Een andere vraag is of een ongericht beleid ruimtelijk en maatschappelijk gewenste effecten heeft. Wij denken van niet. Op de lange duur treedt er een ongelijke ontwikkeling qua voorzieningen, werkgelegenheid, inkomen, opleiding en dergelijke op. Bovendien zou wel eens kunnen blijken dat de Randstad zo overvol wordt, dat nadelige effecten op het milieu, de economie, het ruimtegebruik en de hiermee gemoeid gaande kosten de positieve effecten gaan overtreffen en de Randstad haar economische en distributiefunctie voor Europa niet meer kan waarmaken<sup>11</sup>.

Daarom is het nodig opnieuw na te denken over de noodzaak en mogelijkheden voor een evenwichtige spreiding van economische activiteiten. Gezien de effectiviteit van het instrumentarium zou daarbij een meer direct beleid noodzakelijk zijn. Hierbij valt te denken aan het opzetten van een nationaal transportbeleid met een voorgeschreven verdeling van activiteiten over de regio's, andere prioriteiten in het beleid van verkeer en waterstaat, een meer op arbeidsplaatsen dan op investeringen gerichte stimulering, het zelf mede ontwikkelen en opzetten van bedrijven door regionale ontwikkelingsmaatschappijen en een koppeling van overheidsaanschaafbeleid en milieubeleid aan het ontwikkelen van bedrijvigheid buiten de Randstad.

**Ronald Paping  
Peter van der Meer**

10. A.C.P. Verster, Schaarste aan ruimte, *ESB*, 26 juni 1985.

11. Zie ook J. Witsen, The Randstad in a spatial perspective: mobility and locational patterns, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 1986, nr.5, blz. 422-426.



*Spreiding in de regio*

(foto Ad Visual)