

Pieter van Hoogstraten*

Elan in het regionaal beleid?

Een historische analyse

Het debat over het regionaal beleid leeft weer op. Daar is alle aanleiding voor. De verschillen tussen de regio's in termen van werkloosheid en inkomen zijn de laatste jaren groter geworden. Ook de diversiteit in de regionale problematiek is toegenomen: kon vroeger worden volstaan met de tweedeling tussen agrarische probleemgebieden en het westen waar zich de economische groei concentreerde, in de jaren tachtig kunnen we niet alleen de traditionele agrarische gebieden, maar tevens een aantal 'oude' industriegebieden (onder andere Twente, Tilburg, Helmond, Zuid-Limburg) en 'nieuwe' industriegebieden (die in de jaren vijftig en zestig een succesvolle industrialisatie doormaakten) en de vier grote steden – tot voor kort nog gezien als de 'motoren' van de economische groei – als probleemgebieden beschouwen.

De opleving van het debat komt voor een niet onbelangrijk deel voor rekening van de lokale en provinciale autoriteiten voor wie de slechte werkgelegenheid ter plaatse aanleiding vormde voor het nemen van eigen initiatieven.

Er is in de huidige discussie over het regionaal beleid sprake van een zekere machteloosheid. Het traditionele fundament – het beleid gericht op de spreiding van bevolking en werk vanuit het westen naar de probleemgebieden – is eraan ontvallen: er valt weinig meer te spreiden. Verschillende delen van het regionaal beleid zijn verdwenen onder het mes van de deregulering (de Selektieve Investeringsregeling, de Bijzondere Regionale Toeslag van de WIR).

In de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* werd een nieuw element gepresenteerd: het zogenaamde 'regionale ontwikkelingsbeleid' met als doel de economische potenties van ieder

59

* Urbanistiek en ruimtelijke organisatie, Afdeling Bouwkunde TH Eindhoven.

sociaal-economisch beleid en het ruimtelijk beleid, SER/RARO, december 1983, p. 1.

1. *Rapport inzake het regionaal*

van de regio's zoveel mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Het heeft in beleidsmatige zin nog weinig handen en voeten gekregen.¹ De aanpassing van het regionaal beleid, dat in de voorgaande decennia op een zeker succes kon bogen, aan de gewijzigde omstandigheden, bepaald door crisis en stagnatie, verloopt zeer gebrekkig.

Als reactie op het debat over de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* hebben de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) gevraagd zich nader op deze problematiek te bezinnen. De Commissie Regionale Ontwikkelingsprogrammering van de SER, met deze taak belast, kwam direct tot de konklusie dat "het door de overheid voorgestelde beleid nogal traditioneel van aard is en dat het een goede zaak zou zijn om de regionale problematiek meer fundamenteel te benaderen, gelet ook op de veranderende nationaal-economische context".² In een rapport dat drie kroonleden van de commissie in december 1983 publiceerden is gezocht naar nieuwe uitgangspunten en naar nieuwe instrumenten voor het regionaal beleid.

Voor een goed begrip van de huidige discussie over het regionaal beleid in de kontekst van bezuinigingen, deregulering en de versterking van de marktsector is het nuttig de hoofdlijnen van de geschiedenis van het regionaal beleid te schetsen. Na enkele methodische opmerkingen worden de verschillende fasen in de ontwikkeling van het regionaal beleid, van een kleine en ondergeschikte paragraaf in de eerste *Industrialisatienota* tot het huidige complexe en zelfstandige beleidsterrein behandeld. De laatste paragraaf bespreekt wat diepgaander het bovengenoemde rapport.

1 Over 'regionaal beleid'

60

Over het soort regionaal beleid dat in Nederland gevoerd dient te worden mogen de meningen uiteenlopen, de vraag of er een regionaal beleid moet bestaan wordt onomstreden positief beantwoord. Dit is de politieke uitdrukking van het feit dat de welvaartsverschillen tussen regio's als onrechtvaardig worden beschouwd. Maar daarmee is slechts een kader aangegeven; er bestaan grote meningsverschillen over vragen als

- waaruit bestaan de regionale verschillen,
- welke prioriteit dient hieraan te worden toegekend,
- hoe zijn ze ontstaan en
- hoe kunnen ze worden bestreden?

Deze vragen zijn in de loop der tijd op verschillende manieren beantwoord. Het is derhalve onmogelijk te spreken over 'het' regionaal beleid. Slechts in een welomschreven kontekst is het gebruik van de term zinvol.

Omschrijvingen

Met name in de politiek spelen de regionale werkloosheidspercentages in de bepaling van de problematiek een centrale rol. Gegevens over het bruto regionaal produkt, het inkomen per hoofd van de bevolking en de structuur van de werkgelegenheid dienden in het algemeen als aanvulling daarop. Betekenis krijgen deze cijfers vaak eerst in het proces van selectie en prioriteitsstelling van de regio's waarop het beleid van toepassing zal zijn.³ Langs verschillende statistische wegen is getracht tot een objectivering van de problematiek te komen. Voorgesteld zijn bijvoorbeeld samengestelde indicatoren ten behoeve van het meten van de 'gezondheid' van een regio. In de vorm van 'pakketvergelijkingen' kunnen naast de traditionele sociaal-economische indicatoren ook sociaal-kulturele en milieufactoren worden verdiskonteerd. Groningen bijvoorbeeld scoort laag ten aanzien van de eerste en hoog bij de laatste. Beide kanten zullen in de afwegingen voor een lokatiekeuze een rol spelen.⁴

Grote politieke verschillen bestaan op het punt van de karakterisering van de problematiek en – in het verlengde daarvan – op dat van de vraag naar het meest geschikte instrumentarium.

De discussie speelt zich af in een veld dat wordt gemarkeerd door twee opvattingen. Aan de ene kant is er de stelling dat het kennelijke falen van het marktmechanisme het resultaat is van historisch verklaarbare achterstanden, zoals een geringe uitbouw van de materiële infrastructuur, sociaal-kulturele tradities en een te laag niveau van economische ontwikkeling, die door een aanvullend beleid kunnen worden weggenomen. Anderzijds bestaat de opvatting dat regionale ongelijkheden inherent zijn aan het kapitalisme en slechts door de inperking van de werking daarvan kunnen worden teruggedrongen.

Zoals we zullen zien is op verschillende momenten in de geschiedenis van het regionaal beleid de vraag naar het instrumentarium met een zekere hevigheid onderwerp van discussie geweest. Gedeeltelijk werd deze discussie gevoerd op basis van studies naar de effectiviteit van het regionaal beleid.

3. Een aardig voorbeeld stond in *de Volkskrant* van 18-7-'84. Onder de kop 'Utrecht heeft meer werklozen dan Groningen' pleitte de Utrechtse Kommissaris van de Koningin, mr. P. van Dijk, voor meer regeringssteun voor de westelijke provincies.

4. K. Meester, *De sociaal-economische gezondheid van een regio, een indicatorenonderzoek, Groningen/ Enschede 1980*; C.P.A. Bartels, *Oude en nieuwe gezichtspunten in het regionaal beleid, Intermediair* 30-10-'81, 27 e.v.

Effektiviteitsstudies

Een centraal probleem bij de pogingen om de invloed van het regionaal beleid in de regionale ontwikkeling vast te stellen is het ontwerpen van een model, waarin het mogelijk is de effecten van het regionaal beleid te isoleren van zowel effecten van andere vormen van beleid die niet direkt regionaal gericht zijn als van de effecten op de regio's van 'autonome' ontwikkelingen.

De eenvoudige evaluatiemodellen vergelijken de werkelijke ontwikkeling van een regio met een hypothetische. De eerste wordt beschreven met behulp van de bekende indicatoren, zoals werkloosheid, groei van de bevolking en structuur van de werkgelegenheid. De tweede wordt berekend, bijvoorbeeld door extrapolatie van de ontwikkeling van de regio vanaf een moment vóórdát er sprake was van regionaal beleid. Het verschil tussen de feitelijke en de berekende situatie wordt geïdentificeerd als het effect van het regionaal beleid.⁵ Om het regionaal beleid niet als restgrootte uit de analyse te laten verschijnen zijn complexere modellen ontworpen, gebaseerd op regressieanalyse of simultane lineaire structuurvergelijkingen waarin het beleid als variabele is opgenomen.⁶ Bij deze pogingen dringt zich de vergelijking op met het lopen op drijfzand: hoe meer men beweegt, des te vaster men komt te zitten. De datavereisten van dergelijke complexe modellen zijn van dien aard, dat er praktisch niet aan kan worden voldaan. Een te gering aantal waarnemingen zou onvoldoende vrijheidsgraden opleveren, informatie moet daarom op een zeer laag aggregatieniveau worden verzameld; en daar is het niet meer beschikbaar.

Met de complexiteit groeien ook de problemen van het wegen van de verschillende invloeden ten opzichte van elkaar. Een toename van het aantal variabelen impliceert ook een toename van het aantal problemen bij het kwantificeren van deze grootheden.

Afgezien van de tekortkomingen van technische aard kleven aan deze pogingen enkele fundamentele, methodologische bezwaren:

- regionaal beleid wordt opgevat als een bewuste en gewilde aktie van een instantie die bepaalde problemen onderkent en instrumenten ontwikkelt om deze op te lossen dan wel te reduceren;
- de effectiviteit van het beleid kan alleen worden geanalyseerd in termen van het beleid zelf. Andere, bijvoorbeeld onbedoelde, effecten kunnen niet in de analyse worden opgenomen;

5. N. Vanhove, De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland, UPR, Rotterdam 1961; J.J. van Duijn, De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland in de jaren zestig, *TESG* vol. 66, 258 e.v.

6. J.H.P. Paelinck, *Hoe doelmatig kan regionaal en sectoriaal beleid zijn*, Stenfort Kroese, Leiden 1973; H. Folmer, *Measurement of the effects of regional economic policy*, dissertatie RU Groningen 1983.

– de maatschappelijke dimensies van het officiële beleid blijven verborgen. Dit betekent dat de ontwikkeling van het beleid in de loop der jaren met behulp van dergelijke modellen niet kan worden gerekonstrueerd, tenzij men ervan uitgaat dat, gegeven regionale ongelijkmatige ontwikkeling en gegeven ook de intentie deze ongelijkheid terug te dringen, de geschiedenis van het regionaal beleid kan worden beschreven als een voortdurend proces van verbetering en optimalisering van dat beleid.⁷

De effectiviteitsstudies hebben hun overtuigingskracht verloren, getuige ook een van de slotkonklusies van de eerder genoemde Commissie Regionale Ontwikkelingsprogrammering: "... het is (nog) niet mogelijk om op overtuigende wijze belangrijke positieve effecten als gevolg van toegepaste steunmaatregelen (ten behoeve van regio's) aan te wijzen. Dit kan enerzijds besloten liggen in de (on)meetbaarheid van de effecten en anderzijds in de afwezigheid van een daadwerkelijke relatie tussen inzet van instrumenten en effecten".⁸

Inzet van het regionaal beleid

Interessanter dan de percentages waarin de effecten van het regionaal beleid zouden kunnen worden uitgedrukt zijn de sociale conflicten die zich in het regionaal beleid weerspiegelen, de wijze waarop deze conflicten de ontwikkeling van het beleid beïnvloeden en het beleid op deze conflicten inspeelt.

In tegenstelling tot de pogingen de effecten van het regionaal beleid te isoleren lijkt het noodzakelijk juist het regionaal beleid in haar sociaal-economische en politieke kontekst als uitgangspunt te nemen. De concrete vorm van het regionaal beleid wordt door verschillende factoren bepaald:

- de ruimtelijke dimensie van de accumulatie van kapitaal, resulterend in historisch specifieke vormen van regionale ongelijkmatige ontwikkeling;
- de vorm en functie van de staat met daarbij de interne arbeidsdeling tussen de ministeries en de bestuurlijke territoriale niveaus;
- het politieke proces waarbinnen fenomenen van regionale ongelijkmatige ontwikkeling worden geformuleerd als politieke problemen die onderwerp van staatsinterventie dienen te zijn; daarbij horen vragen als: wat wordt wel en wat wordt niet als 'regionaal probleem' gezien,

7. Vgl. L. Sfez, *La critique de la decision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Parijs 1976; P. van Hoogstraten, *Over de effectiviteit van de studies naar de effectiviteit van het regionaal beleid in Nederland*, in C. Albrechts (red.),

Regionale ontwikkeling, raakvlak tussen ruimtelijke en economische planning, Acco, Leuven 1983, 175 e.v.
8. J.J. van Duijn, J.G. Lambooy en J.H.P. Paelinck, *Wegen van de doelmatigheid*, in SER/RARO, a.w., 60.

welke prioriteit hebben deze problemen binnen het geheel van staats-interventies en welke instrumenten worden adequaat geacht om de problemen op te lossen;

– de formulering van het regionaal beleid zelf in de kontekst van de politieke machtsverhoudingen.

2 Voor de tweede wereldoorlog

De fundamenteën van de ruimtelijke verdeling van bevolking en economische activiteiten in Nederland kunnen in de 17de eeuw worden gevonden. De luister van deze *Gouden Eeuw* was gebaseerd op de internationale handel en concentreerde zich in de westelijke provincies, in het bijzonder bij de zeehavens en de nabijgelegen steden. Als resultaat van de neergang in de stapelmarkt in de beide Hollanden verkeerde het traditionele handelssysteem in de 18de en de eerste tientallen jaren van de 19de eeuw in een slechte konditie. Daarnaast vertoonden de hierdoor niet aangetaste branches in de handel verschijnselen van kongestie en de handelaren waren niet in staat of van zins nieuwe markten open te leggen.

Voor zover aanwezig concentreerden de industriële activiteiten zich met name in de regio's rondom de internationale havens waar goederen voor de nationale en internationale markten werden geproduceerd. In de meer afgelegen gebieden was de gesloten economie nog lang niet verdwenen: de landbouw op de oostelijke en zuidelijke zandgronden was slechts gedeeltelijk opgenomen in de geld-economie. De oogst was voornamelijk bestemd voor het eigen onderhoud, slechts het surplus werd op de markt verkocht.⁹ In vergelijking met de landbouw nam de industrie een geringe plaats in de economie in. In 1849 werkte slechts een kwart van de arbeidskracht in de manufactuur en de industrie en bijna de helft in de landbouw.¹⁰ Het industriële grootbedrijf kwam bijna niet voor en dit was voor de westelijke provincies niet anders dan elders. De industriële horizon was beperkt en de geest van Jan Salie heerste. Nederlands kapitaal vond voor een groot deel een bestemming in weinig risicovolle projecten overzee.

Stap voor stap schreed in de tweede helft van de 19de eeuw de economische integratie voort. De politiek van de bouw van een netwerk van spoorwegen en de verbetering van de waterwegen bevorderde dit in het bijzonder. In 1880-1890 werden zowel voor de vaar- als voor de spoorwegen werkelijk nationale netwerken

9. J.A. de Jonge, *The role of the outer provinces in the process of the Dutch economic growth*, in J.S. Bromley en E.H. Kossmann, *Britain and the Netherlands IV. Metropolis*,

Dominion and Province, Nijhoff, 's-Gravenhage 1971.

10. J.A. de Jonge, *De industrialisatie van Nederland tussen 1850 en 1914*, SUN-Reprint, Nijmegen 1968.

voltooid.¹¹ De beide netwerken richtten zich voornamelijk op de ontsluiting van de havens van Rotterdam en Amsterdam zowel naar zee als en naar hun achterland, maar ze betekenden eveneens een verdere ontsluiting van de rest van het land, ook voor industriële groei. Daarbij speelde de bouw van een dicht netwerk van lokale spoor- en tramwegen een belangrijke rol.

Het belang van deze materiële infrastructuur nam toe bij de introductie van de mechanisering van de industriële productie. In het algemeen betekent mechanisering een vergroting van de productie en de infrastructuur maakte niet alleen een uitbreiding van de markten mogelijk, maar — en dat is waarschijnlijk belangrijker geweest — ook de aanvoer van steenkool; dit laatste was een absolute voorwaarde voor de invoering van stoommachines. Hoewel al in de jaren tachtig, soms zelfs al vroeger, flauwe symptomen van industrialisatie konden worden waargenomen, kan van de industriële doorbraak eerst in het erop volgende decennium worden gesproken.

Industriële revolutie

De industriële revolutie vond gespreid plaats over vele verschillende bedrijfstakken, merendeels gericht op de verwerking van koloniale en landbouwprodukten. Anders dan in de omliggende landen werd dit proces niet gedomineerd door een of enkele 'leidende' branches, zoals de theorie van Rostow veronderstelt.

Het resultaat van deze vorm van industrialisatie was een min of meer gelijkmatige regionale ontwikkeling: de economische groei in de westelijke provincies verschilde weinig van die van de overige. Wel vond een bedrijfstaksgewijze regionale specialisatie plaats: in Groningen aardappelmeel en strokarton, katoen in Twente, schoenen, leer in de Langstraat, wol in Tilburg, bietsuiker in Zuid-Holland, etcetera. Deze regionale arbeidsdeling vereiste op haar beurt een versterking van de economische integratie.

De min of meer evenwichtige economische groei kwam ook tot uiting in de veranderingen in de stedelijke structuur: de verstedelijking van Nederland verliep tamelijk gelijkmatig: de kleine, middelgrote en grote steden groeiden in eenzelfde tempo.¹²

Traditioneel vertoonde het Nederlands kapitaal weinig belangstelling voor industriële activiteiten: beleggers richtten zich op waardevaste obligaties met vaste renten. Dit type investeringen korrespondeerde niet met de behoefte van kleine, nieuwe en ook nog erg conjunktuur-gevoelige, industriële activiteiten.

11. G.J. van der Knaap, Stedelijke groei en ontwikkeling van infrastructuur in Nederland 1840-1970, in J. Overeem, *Stedelijk verkeer en*

vervoer langs nieuwe banen, KIVI, 's-Gravenhage, 13-27.
12. Idem.

De houding van de banken was ambivalenter dan die van de beleggers en veranderde mettertijd. De lokale banken buiten de grote financiële centra in de beide Hollanden stonden vaker open voor lange-termijn-financiering van industriële activiteiten dan de grote banken in Amsterdam en Rotterdam, die zich concentreerden op korte-termijn-handelskredieten. Industriële en handelsactiviteiten werden daarbij op dezelfde wijze behandeld.

Het interbellum

Aan het einde van de hoogconjunctuur na de eerste wereldoorlog onderging het financiële stelsel een diepgaande reorganisatie. Voor veel lokale banken buiten het westen betekende dat het einde van hun bestaan. De grote banken, die meestal in het westen waren gevestigd, breidden ook in territoriale zin hun invloed aanzienlijk uit.¹³ Het bankwezen trok zich terug op de geldmarkt en handelde met betrekking tot de industriële ontwikkeling zeer terughoudend. Met name de kleine en middelgrote bedrijven zonder toegang tot de beurs werden hierdoor in hun expansiemogelijkheden getroffen.

Sterker nog dan in het westen deed de economische crisis van de jaren dertig zich in de overige provincies voelen. In termen van inkomen, bevolkingsgroei, werkgelegenheid en werkloosheid vergrootten de regionale verschillen. Een van de belangrijkste problemen van de industriële ontwikkeling in die dagen was de financiering. Bedrijven in de regio's zagen niet alleen hun concurrentiekracht maar tevens hun eigen expansiemogelijkheden verminderen, arbeidskracht trok weg en in een kumulatief proces verminderden de mogelijkheden ter verbetering van de regionaal-economische structuur.¹⁴

In deze kontekst ontstond een beweging in de regio's buiten het westen van het land. Ze was gebaseerd op een brede samenwerking tussen kapitaal en arbeid en gericht op de industriële groei van de betreffende gebieden. Als eerste resultaat van de beweging golden twee semi-overheidsinstellingen in Limburg, gefinancierd door zowel het bedrijfsleven uit de regio als de gemeentelijke en provinciale overheid. De ene instelling, het *Economisch-Technologisch Instituut* (ETI), zou zich gaan richten op de advisering van het bedrijfsleven met betrekking tot vestiging en uitbreiding alsmede met de acquisitie van nieuwe bedrijven, de andere, de *Industriebank NV*, zou als regionale bank opereren. In de structuur van de beide instellingen zijn zonder moeite de korporatistische organisatieprincipes van de in deze provincie zo ruim vertegenwoordigde katholieke zuil te herkennen.

13. R. Brandes de Roos, *Die Industrie, der Kapitalmarkt und die industrielle Effekten in Holland*, 's-Gravenhage 1927.

14. Zie P. de Hen, *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland*, Arbeiderspers, Amsterdam 1980, 130 e.v.

Binnen een paar jaar beschikte iedere provincie buiten het westen over een eigen vergelijkbaar instituut voor de regionale industrialisatie. De Hen spreekt in dit verband over de 'ETI-beweging'.¹⁵ Een regionale maatschappij voor de financiering van de industrialisatie kwam slechts in Limburg van de grond. Gedurende de jaren dertig kregen deze instituties van de opeenvolgende regeringen niet meer dan verbale steun.

3 De periode 1945-1958: kompensatiebeleid

In de wederopbouwperiode vond een intensieve discussie plaats over de richting waarin zich de Nederlandse economie zou moeten ontwikkelen. Het resultaat was een continuering van de op de particuliere eigendom van de produktiemiddelen berustende organisatie, waarbij de markt als belangrijkste allokatiemechanisme voor de verdeling van kapitaal en arbeid over de bedrijfstakken en de ruimte werd gezien. Dit betekende een nederlaag voor een meer planmatig gerichte aanpak, waarbij de aanwending van kapitaal en arbeid ten behoeve van de produktie van goederen en diensten via politieke besluitvorming in overeenstemming met maatschappelijke doelen zou worden gebracht.¹⁶

Industrialisatiebeleid

Reeds voor de tweede wereldoorlog was in de praktische politiek gebroken met de leer van de staatsonthouding en kreeg de overheid een steeds sturender rol in de economie en in andere delen van het maatschappelijk leven. Na de oorlog nam dit een hoge vlucht. Aan het einde van de jaren veertig waren de overheidstaken als uitkomst van het industrialisatiedebat indirect, voorwaardenscheppend en globaal van aard: aan de vrijheid van de particuliere ondernemer mocht niet worden getornd; de ondernemer diende slechts in een bepaalde richting te worden gestimuleerd. Het beleid rustte op drie pijlers:

- een actief en expansief industriebeleid, waarin industrialisatieschema's met een indicatieve betekenis, bevordering van de export en rechtstreekse deelname van de staat in enkele sleutelbedrijven de kern vormden;
- het mobiliseren van de (beroeps)bevolking door omscholing en opleiding voor industriële beroepen, het opvoeren van de ruimtelijke mobiliteit van de beroepsbevolking en het winnen van de bevolking voor de positieve betekenis van de industrialisatie: de gezamenlijke

15. P. de Hen, a.w., 158.

16. W.S.P. Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949*, Samsom, Alphen a/d Rijn 1980; H. de Liagre Böhl,

J. Nekkens en L. Slot, *Nederland industrialiseert! Politieke en ideologische strijd rondom het naoorlogse industrialisatiebeleid 1945-1955*, SUN, Nijmegen 1981.

opbouw van de economie, het uitstellen van verbeteringen in de inkomenssfeer ten behoeve van de economische groei en daarmee van de verruiming van de werkgelegenheid;

– de financiering van de industrialisatie door een geleide loonpolitiek waarbij de loonontwikkeling achterbleef bij de produktiviteitsontwikkeling en een gunstige internationale concurrentiepositie kon ontstaan en globale fiskale maatregelen ter stimulering van de investeringen in de vorm van de verlichting van de belastingdruk voor het bedrijfsleven.¹⁷

In de benadering van het industrialisatievraagstuk in de jaren vijftig paste geen afzonderlijke aandacht voor de *ruimtelijke structuur*, anders dan de konkrete structurering van de ruimte in de vorm van uitbreidings- en streekplannen in het kader van het ruimtelijke-orderingsbeleid. Marktprocessen zouden in principe op den duur leiden tot een adequate en ten minste een acceptabele globale verdeling van bevolking en economische activiteiten over het land. Om deze reden werden de industrialisatieschema's, die zo'n belangrijke rol speelden in het winnen van de bevolking en het bedrijfsleven voor de industrialisatie, niet geregionaliseerd. Hardnekkige werkloosheid in bepaalde delen van het land diende allereerst te worden bestreden door het opvoeren van de geografische mobiliteit van de beroepsbevolking. Toen bleek dat dit door historische, sociaal-kulturele oorzaken slechts zeer beperkt zou lukken en daardoor weer andere problemen in de betreffende gebieden ontstonden en de werkloosheid in bepaalde delen van het land min of meer als probleem erkend begon te worden, werd binnen het industrialisatiebeleid *bij wijze van uitzondering en uit sociale overwegingen* een beleid ontworpen ter compensatie van kennelijke feilen in het marktmechanisme op het punt van de ruimtelijke verdeling van economische activiteiten over het land.

68

De eerste schreden

De erkenning van de regionale werkloosheid als aanleiding voor staatssteun in één specifiek geval (Zuidoost-Drente), leidde snel tot een zekere veralgemening: ook andere regio's maakten aanspraken op dezelfde overheidssteun en de legitimiteit daarvan kon, als gevolg van een precedent, moeilijk meer worden ontkend.

In de discussie over de vraag welke problemen de globale ruimtelijke structuur van de produktie voor bepaalde regio's meebracht en hoe deze dienden te worden bestreden, kwamen drie typen benaderings-

wijzen naar voren.¹⁸ In de eerste werd de ruimtelijke dimensie opgevat als de technisch-ruimtelijke uitwerking van de voorgestane uitbreiding van de industrialisatie. In deze opvatting zou onder andere een regionalisatie van de industrialisatieschema's kunnen passen. In de tweede benadering veroorzaakten achterstanden, historisch verklaarbaar onder andere uit de instelling van de bevolking en de fysisch-geografische gegevens, een weinig geschikt milieu voor economische groei en industrialisatie: het regionaal beleid zou voor de achterstandgebieden een 'inhaalmanoeuvre' zijn. Deze zouden daarna op basis van gelijkwaardigheid met andere regio's kunnen concurreren. In de derde opvatting speelde de sociale en politieke instabiliteit, die het gevolg was van de lage ontwikkelingsgraad van economie en bevolking en de hoge werkloosheid een overwegende rol. Het eerste wapenfeit in het regionaal beleid stelde op elementen uit

De eerste fase in het regionaal beleid

kaart I



ieder van de drie concepties. Het had daardoor ook een solide maatschappelijke basis. In *Zuidoost-Drente* werd in 1949 een regionaal welvaartsplan opgesteld. Dit kreeg in 1951 de kracht van wet. Het plan was tamelijk veelzijdig en de sporen van het grote debat tussen de konfessionelen, liberalen en de sociaal-demokraten over de economische orde waren er duidelijk in te herkennen. Behalve in maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van de veenderijen voorzag het in de verbetering van de voorwaarden voor de industrialisatie van de streek en beoogde het stappen tot verbetering van de sociaal-hygiënische omstandigheden van de bevolking. In de veralgemening van de erkenning van de problematiek werden in 1951 nog acht gebieden aangewezen waarvoor dergelijke ontwikkelingsplannen werden opgezet (zie kaart 1). De opzet hier was evenwel beperkter: er ontbraken maatregelen ter verbetering van bedrijven of bedrijfstakken. De achterliggende idee was, dat met het beschikbaar stellen van algemene produktievoorwaarden de remmen voor een opbloei van de industrie in de betreffende regio's zouden worden weggenomen en de industrialisatie verder het resultaat van autonome processen zou zijn.

De realisatietijd voor de in de ontwikkelingsplannen opgenomen projecten was te lang in verhouding tot de urgentie van de sociale problematiek. Om dit tijdsverschil te overbruggen werd een *tijdelijke* investeringspremiereregeling voorgesteld waarmee ondernemers werden aangespoord zich in de probleemgebieden te vestigen. Deze financiële prikkel paste in de traditie van globale financiële stimuleringen ten behoeve van investeringen.

De kern van het regionaal beleid bestond in deze periode uit infra-structurele maatregelen en een premiereregeling. Beide typen maatregelen verwezen naar fundamentele aspecten van de kapitalistische maatschappij, waarbij de vrijheid van vestiging als een konsekwentie werd gezien van de partikuliere eigendom van de produktiemiddelen en het overheidsbeleid zich in hoofdzaak beperkte tot het beschikbaar stellen van externe voorwaarden voor de ontplooiing van de produktie.

70

4 De mobilisatie van de arbeidskracht: 1959-1972

Vanaf de wederopbouwperiode zette zich de economische groei gestaag voort. De relatief jonge industrie speelde goed in op de

18. P. van Hoogstraten, *De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van overheidsingrijpen in de ruimtelijke structuur*, Stichting

Politiek en Ruimte, Nijmegen 1983, 25.

19. W.S.P. Fortuyn, *Kerncijfers 1945-1983 van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland. Expansie en stagnatie*, Kluwer, Deventer 1983.

expansie van de wereldvraag naar goederen en diensten. In de kontekst van de wereldwijde economische groei ontwikkelde Nederland zich tot een industriële natie met het accent op internationale dienstverlening en internationaal verhandelbare goederen, die tamelijk grondstof- en kapitaalintensief waren. De industrie richtte zich daarbij voornamelijk op de verwerking van grondstoffen en halffabrikaten. In het arbeidsprofiel in de industrie lag de nadruk op relatief weinig geschoolde arbeidskracht. De internationale concurrentiepositie was gebaseerd op een goed, maar vooral goedkoop produkt.¹⁹

Tegenstrijdigheden in de ruimtelijke structuur

De groei manifesteerde zich aanvankelijk in alle bedrijfstakken. Slechts in de landbouw ging dit samen met een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. Dit verlies werd echter meer dan gecompenseerd door de groei van de werkgelegenheid in de industrie en diensten, waardoor ook de snelle groei van de beroepsbevolking als gevolg van de groei van de bevolking en de stijging van het deelnemingspercentage werd geabsorbeerd. Het resultaat was een krapper wordende arbeidsmarkt. En daarmee lag er een tijdbom onder de geleide loonpolitiek, een van de pijlers van de snelle industrialisatie.

Dit manifesteerde zich al in 1956 in de Randstad. De voorwaarden voor het vigerende type industrialisatie waren daar het gunstigst. De economische groei concentreerde zich grotendeels hier. Naast tekorten aan arbeidskracht doken hier ook woningnood, ruimtegebrek en kongestieverschijnselen op. Dit stond in schril contrast met de situatie in vele andere delen van het land.

De Partij van de Arbeid, toentertijd één van de regeringspartijen, pleitte voor een regulering van de groei in het westen. Via een inrichtingsbeleid zou een bewuste sturing van de globale ruimtelijke structuur in Nederland moeten worden nagestreefd. Dit stuitte op verzet van een parlementaire meerderheid bestaande uit de konfessionele partijen en de VVD buiten de regering. Voor deze laatsten bleef de vrijheid van vestiging een principiële zaak. Dit was overigens slechts een van de voorbeelden waarin zich halverwege de jaren vijftig een nieuwe coalitie aftekende. In 1958 leidde dit tot een regeringswisseling; tot 1964 zou Nederland door opeenvolgende konfessioneel-liberale kabinetten worden geregeerd.

In deze periode werden mogelijke beperkingen in de economische groei gezien als 'extern'. Het economisch beleid diende ervoor de invloed van deze beperkingen zoveel mogelijk te reduceren. Als beperkingen golden: het toenemend ruimtegebruik van maatschappelijke functies, de manifest wordende aantasting van het landschap en milieu, de vervreemding van landbouwgrond, de relatief snel toenemende kosten voor de aanleg van nieuwe materiële infrastructuur, de woningnood en de beschikbaarheid van arbeidskracht. Deze laatste

vormde onmiskenbaar het grootste probleem voor de voortgang van de industrialisatie.

Er bestond evenwel 'vrije ruimte' – in fysieke, economische en politieke zin – om de grenzen aan de groei te verleggen. De beschikbaarheid van arbeidskracht en ruimte en de aanwezigheid van nieuwe markten buiten het westen leverden mogelijkheden voor verdere expansie zonder aantasting van het fundament van de industrialisatie.

In de vorm van een *spreidingsproces* werd deze ruimte benut. Er speelde hierbij een aantal ten opzichte van de expansie zelf 'externe factoren', die deze tendens zeer sterk begunstigen:

- de hoge en nog stijgende groeivoet van de economie, die in enkele bedrijfstakken en gebieden begon en een centrifugale uitwerking op de overige bedrijfstakken en regio's had. Deze groei vertoonde een stabiel patroon en was tamelijk voorspelbaar;

- de energie-, transport- en andere mobiliteitskosten waren laag en hadden, door de snelle ontwikkeling van het verkeers- en communicatiewezens, de neiging te dalen;

- als resultaat van concurrentie en schaalvergroting in de productie trad een concentratie van de productie in een geringer aantal bedrijven op. Onder invloed van de produktietechnologie binnen deze bedrijven ontstond de mogelijkheid tot de ruimtelijke verzelfstandiging en spreiding van afzonderlijke productie(deel)functies, zodat voor ieder van de deelfuncties de meest gunstige vestigingsplaats kon worden gekozen. Dit leidde ertoe dat de arbeidsintensieve productiefuncties werden verplaatst naar de gebieden waar arbeid ruimer dan in de grote steden voorhanden was.²⁰

Intensivering van het spreidingsbeleid

In de periode tussen 1956 en 1959 kreeg het nieuwe regionale beleid vorm, als uitdrukking van deze spreidingstendens. De belangrijkste impuls ging daarbij uit van de mobilisatie van arbeidskracht ten behoeve van de voortgang van de industrialisatie.

Evenals in de eerste fase steunde het beleid op een zeer brede maatschappelijke basis. Deze basis was de grootste gemene deler van onderling zeer verschillende opvattingen met betrekking tot de aard en aanpak van de ruimtelijke problematiek.

In een eerste formulering van het ruimtelijk probleem stonden beschikbaarheid en tekorten aan arbeidskrachten tegenover elkaar.

20. Het is opvallend dat in recente studies naar de naoorlogse sociaal-economische ontwikkeling in Nederland deze ruimtelijke dimensie, die naar mijn indruk een zo belangrijke rol speelde, geheel buiten de beschouwingen is gebleven. Zie bijv. G.J. Wijers, *Industriepolitiek. Een*

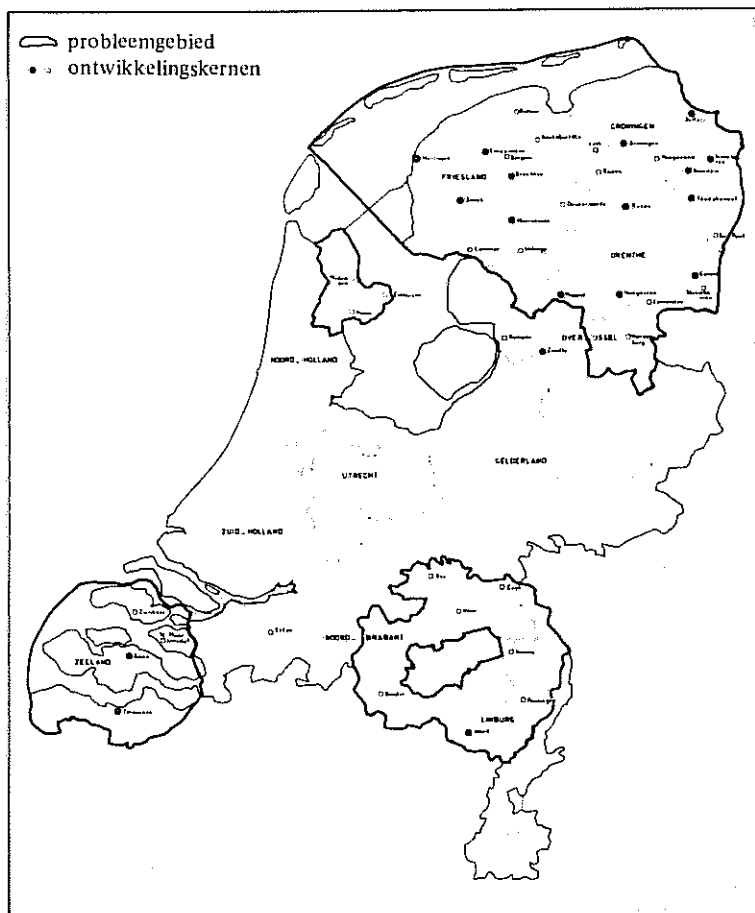
onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren, Stenfert Kroese, Leiden 1982; W. Dercksen, P. Fortuyn en T. Jaspers, *25 jaar SER-adviezen*, Deel I: 1950-1964, Kluwer, Deventer 1982.

Onder andere door de woningnood in de grote steden in het westen kon een politiek, gericht op het stimuleren van migratie naar het westen, niet worden uitgewerkt. Dit werd versterkt doordat, in een tweede probleemformulering, in de Randstad sprake was van kongestie, die tot onaantvaardbare sociaal-hygiënische en kulturele situaties zou kunnen leiden. Ook uit het oogpunt van natuur en landschap diende een verdere groei van de grote steden zeer selectief te gebeuren.

In een derde probleemopvatting werden de welvaartsverschillen tussen het westen en de overige landsdelen benadrukt. Deze kwamen tot uiting in onder andere werkloosheidspercentages, inkomensverschillen

Het regionaal beleid vanaf 1959

kaart 2



per hoofd, kwaliteit van de arbeid en niveau van ontwikkeling van de maatschappelijke voorzieningen. In de recessie van 1957-1958 bleek ook, dat minder ontwikkelde gebieden conjunctuurgevoeliger waren dan andere regio's: de werkloosheid steeg er sneller en daalde er langzamer. In een spreidingsbeleid werd aan elementen van ieder van deze probleemformuleringen tegemoet gekomen. Een intensivering van de spreiding van economische activiteiten maakte de arbeidskracht buiten het westen toegankelijker en er kon zo tevens worden tegemoetgekomen aan de politieke druk voor gelijkwaardiger regionale welvaartsniveaus en de vertraging van de groei van de Randstad om redenen van sociaal-kulturele, milieu-technische en landschappelijke aard.

Per 1 januari 1959 werd het regionaal beleid op een veel grotere leest geschoeid. Het besloeg bijna de helft van het Nederlands grondgebied;²¹ zie kaart 2. De vorm van het beleid werd bepaald door konfessioneel-liberale opvattingen: uitgaande van de vestigingsvrijheid werd tot een intensivering van het indirecte stimuleringsbeleid besloten:

- de vestiging van bedrijven of delen daarvan buiten de Randstad werd gepremieerd;
- het infrastructuurprogramma ter verbetering van de ontsluiting van grote delen van Nederland via het rijkswegenplan werd geïntensiveerd. Verder werden begeleidende maatregelen genomen voor de opvang van de industrialisatie. Deze hadden betrekking op het arbeidsmarkt-beleid, de huisvesting, maar vooral op de 'sociale planning': een stelsel van maatregelen om de organisatie van het dagelijks leven in de gebieden van het regionaal beleid meer toe te snijden op de industrialisatie en de overgang van een agrarische naar een industriële leefwijze te begeleiden.²²

Nieuwe regionale problemen

Onder invloed van de oriëntatie op de export won de internationale dimensie voor de Nederlandse economie aan betekenis. In de sterker wordende internationale concurrentie verdiepte zich de economische arbeidsdeling tussen de afzonderlijke nationale economieën. Mede onder invloed hiervan, en anders dan in de jaren vijftig, manifesteerde zich de economische groei van de jaren zestig niet in dezelfde mate in iedere bedrijfstak: sterke groei kwam voor naast stabiliteit, stagnatie en neergang. De structuur van de nationale economie eiste daarom meer aandacht dan tevoren.

In de mate waarin deze ongelijkmatige ontwikkeling tussen bedrijfs-

21. Van Hoogstraten, *De ontwikkeling ...*, a.w., 94 e.v.

22. F. Repriels, *Het bijzonder*

regionaal welzijnsbeleid in Nederland, dissertatie, Antwerpen 1977.

takken via regionale specialisatie over het land verdeeld was, leverde dit nieuwe regionale problemen op. Deze kwamen als eerste voor in enkele oude industriegebieden met een sterke concentratie van bedrijven die onder druk van de internationale concurrentie inkrompen.

Globaal gesproken en gemeten volgens de gangbare criteria – werkloosheid, migratiesaldo, werkgelegenheidsstructuur – resulteerden de spreidingstendensen in een zekere convergentie in de ontwikkeling van de afzonderlijke regio's. Deze convergentie stond náást het opkomen van de geschetste nieuwe problemen zoals in Zuid-Limburg en de textielgebieden en betekende geenszins de reductie van de regionale ongelijkheid. Er was sprake van een verandering in de verschijningsvorm ervan.

De regionale arbeidsdeling uit de industriële revolutie impliceerde een regionale-sektorale specialisatie. Door de genoemde spreidingsprocessen verminderde de regionale specialisatie en werd de sectoraal-ruimtelijke arbeidsdeling meer en meer vervangen door een intrasektorale, hiërarchische arbeidsdeling tussen regio's. Het hiërarchische aspect hing samen met de vertikale structuren in de organisatie van de productie: deze ontwikkeling verliep vooral via multiregionale en multinationale ondernemingen.

De effecten van deze 'nieuwe vormen' van ruimtelijke ongelijkheid waren anders dan in de voorgaande fase:

- er waren belangrijke ruimtelijke verschillen in kwaliteit van arbeid, loonniveaus en controle;
- als resultaat van een hoge mate van 'externe controle' was de economie van de regio's aan de onderzijde van de hiërarchie zeer 'open': meer dan elders bestond een afhankelijkheid van ontwikkelingen buiten de regio;
- naar alle waarschijnlijkheid is er een zeer lage werkgelegenheids-multiplier. De nevenvestigingen in de stimuleringsgebieden funktioneerden in een concernsamenhang en er ontstond weinig verband tussen deze vestigingen en de rest van de regionale economie;
- winsten en dividenden werden voor een groot deel niet in de streek zelf maar in het kader van een 'overall-concernstrategie' elders ingezet.

Door de groei van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig bleven de hiermee verbonden problemen op de achtergrond. Na de energiekrisis van 1973 kwamen deze steeds scherper als 'de nieuwe regionale problemen' naar voren. Het resultaat was een ander patroon van probleemgebieden, waarin naast de landelijke gebieden en enkele oude industriële gebieden, ook de grote steden en de stimuleringsgebieden van de jaren vijftig en zestig waren opgenomen.

Beperkte beleidsaanpassingen

Er bestond een direkte parallel tussen de wijze waarop de opeenvolgende kabinetten de problematiek van de herstructurering van de economie aanpakten en hun benadering van de regionale problematiek. In de kabinetten-De Quay en -Marijnen (KVP, ARP, CHU en VVD) was het beleid sterk marktgeoriënteerd, voorwaarden-scheppend en conjunktuurpolitiek gericht van aard: autonome groei, het globale fiskale beleid en de versterking van de internationale concurrentiepositie stonden centraal.

Reeds in het begin van de jaren zestig tekenden zich voor een aantal bedrijfstakken in Nederland de problemen af als gevolg van de internationale herstructurering. De houding ten opzichte van deze herstrukturing was er een van 'koude sanering'. Het kabinet-Cals (KVP, ARP en PvdA) doorbrak deze politiek, maar het bleek geen lang leven beschoren. Na het interimkabinet-Zijlstra (KVP, ARP) vervolgden de kabinetten-De Jong (KVP, ARP, CHU en VVD) en -Biesheuvel (KVP, ARP, CHU, VVD en DS70) het traditionele spoor.

Het sektorstructuurbeleid kwam niet tot ontwikkeling: er werd volstaan met het opstellen van prognoses voor de onmiddellijke en iets verdere toekomst. De prognoses dienden als achtergrondinformatie ten behoeve van overheid en bedrijfsleven, om daarmee een zekere gelijkgerichtheid in verwachtingen en handelingen te bewerkstelligen. De noodzaak tot planning en sturing van de economie leek vanwege de grote en continue groei niet aanwezig. In het vrije spel van de markt verdwenen sectoren die niet meer rendabel waren om ruimte te scheppen voor nieuwe ontwikkelingen: de afbouw van de industrie zou worden opgevangen door groei in de tertiaire en kwartaire sektor. Ook de internationale herverdeling van de produktie, met de geavanceerde produktie en dienstverlening in de traditionele industrielanden en de eenvoudiger produktie in de ontwikkelingslanden, vormden een aantrekkelijk perspectief.²³

Hoewel aan het einde van de jaren zestig de mobilisatie van arbeid een steeds ondergeschikter rol speelde, werd in het regionaal beleid strikt vastgehouden aan het spreidingsconcept.²⁴ De genoemde convergentie in de ontwikkeling van de afzonderlijke regio's leverde hiervoor het belangrijkste argument. Andere typen problemen, zoals de afbouw van bepaalde bedrijfstakken, werden niet als regionale problemen, maar als verschijningsvormen van algemenere vraagstukken gezien, die via een globaal beleid moesten worden aangepakt.

23. Fortuyn (1983), a.w., 111 e.v.

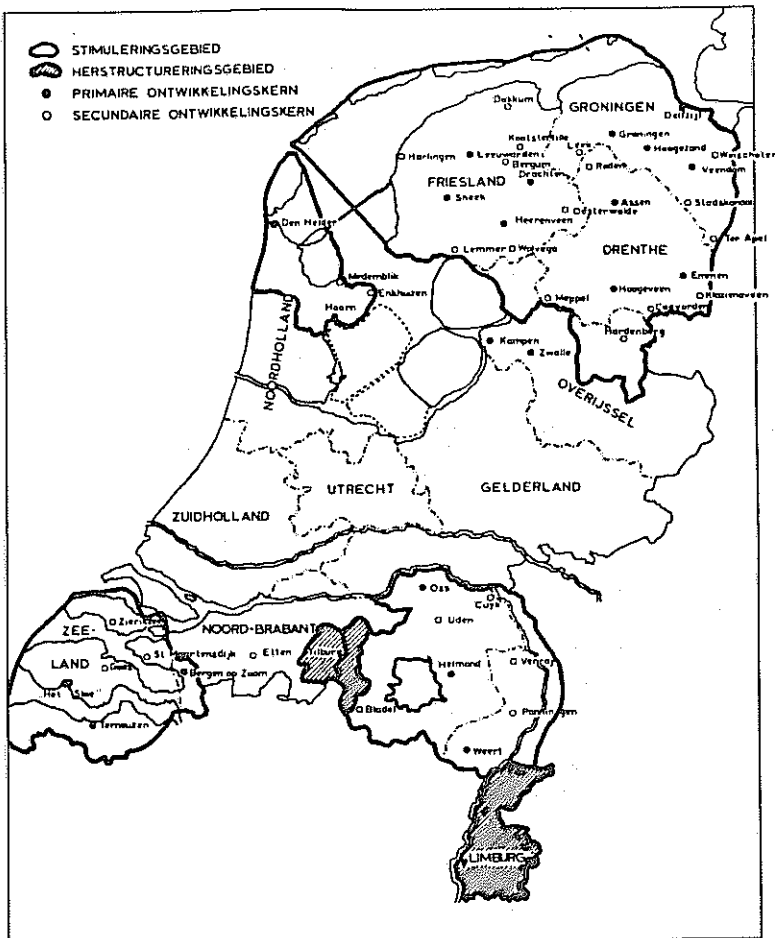
24. Verschillende pogingen tot een vorm van regionaal ontwikkelingsbeleid gebaseerd op de aanwezigheid of

te ontwikkelen mogelijkheden werden 'vanuit Den Haag' getorpedeerd. Vgl. Van Hoogstraten, *De ontwikkeling...*, a.w., 185 e.v.

In een aantal gevallen leidde de afbouw van bepaalde bedrijfstakken tot aantasting van de gehele economische basis van de regio's, zoals in Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Tilburg. De toenmalige minister van Economische Zaken, J.M. den Uyl (PvdA), was van mening dat iedere regio met de eigen specifieke problemen met een specifiek daarop toegesneden beleid moest worden tegemoetgetreden. Een herstruktureringbeleid voor de Mijnstreek, als een verbreding van het traditionele beleid, was in deze opvatting een logische stap. Zijn opvolgers opteerden voor meer globale lijnen, waarbij opnieuw het spreidingsbeleid de overhand kreeg. En hoewel voor Limburg en – wat later – ook voor Tilburg werd gesproken over een regionaal

Het regionaal beleid aan het eind van de jaren zestig

kaart 3



herstructureringsbeleid kwam de inhoud ervan overeen met dat van het spreidingsbeleid, waaruit slechts een en ander was verdwenen (zie kaart 3).

Het traditionele spreidingsbeleid ging uit van de stelling dat het niet of onvoldoende tot ontwikkeling komen van de industrialisatie in een bepaalde regio te wijten was aan achterstandsituaties: gebrekkige infrastructuur, geringe scholingsgraad, geen industriële tradities, etcetera. In traditionele industriegebieden die nu in de problemen kwamen als gevolg van de internationale herstructurering, was van dergelijke achterstanden geen sprake. De belangrijkste redenen voor het niet tot ontwikkeling komen van het regionaal herstructureringsbeleid waren:

- de afwezigheid van een industrieel sektorbeleid;
- de formulering van het ruimtelijke probleem als een probleem van de verdeling van de bevolking en de economie, waardoor het beleid gericht was op herverdeling in plaats van op de ontwikkeling en benutting van mogelijkheden die regio's boden.

Achteraf gesproken waren in deze periode de fundamenten van de verscherping van de regionale problematiek in de jaren zeventig te vinden. De dreigende moeilijkheden zijn toentertijd op verscheidene plaatsen, met name in het overleg tussen de provinciale autoriteiten en de rijksoverheid, naar voren gebracht. Het is verbazingwekkend te zien hoe weinig deze signalen doordrongen in het beleid: bij de rijksoverheid bleek veel ongevoeligheid voor de specificiteit van regionale problematieken te bestaan. De genoemde konvergentie werd hiervoor als belangrijkste legitimatie aangevoerd.

5 Reakties op de crisis: 1973-1981

In de jaren na 1973 tekenden zich meer en meer verschijnselen af die met een crisis en een omvattende herstructurering van de economie waren verbonden. De herstructurering van de produktie op wereldschaal, die in het begin van de jaren zestig inzette, raakte in een stroomvernellingsfase. Tegelijkertijd traden op een aantal belangrijke markten verzadigingsverschijnselen op. Voor een belangrijk deel betrof dit bedrijfstakken waarop de Nederlandse economie zich in de laatste twee decennia had gespecialiseerd.²⁵ De groei van de werkgelegenheid bleef achter bij die van de beroepsbevolking. Het resultaat was een toename van de werkloosheid. Onder invloed van de crisis nam de regionale problematiek in omvang en intensiteit toe. Buiten de reeds bekende problemen in de agrarische gebieden en oude industriesteden

25. W. Driehuis en P.J. van den Noord, *Produktie, werkgelegenheid, sectorstructuur en betalingsbalans in Nederland 1960-1985*, Wetenschap-

pelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

doken nu ook problemen op in de grote steden en in gebieden die juist in de jaren vijftig en zestig een als geslaagd beschouwd industrialisatieproces hadden doorgemaakt.

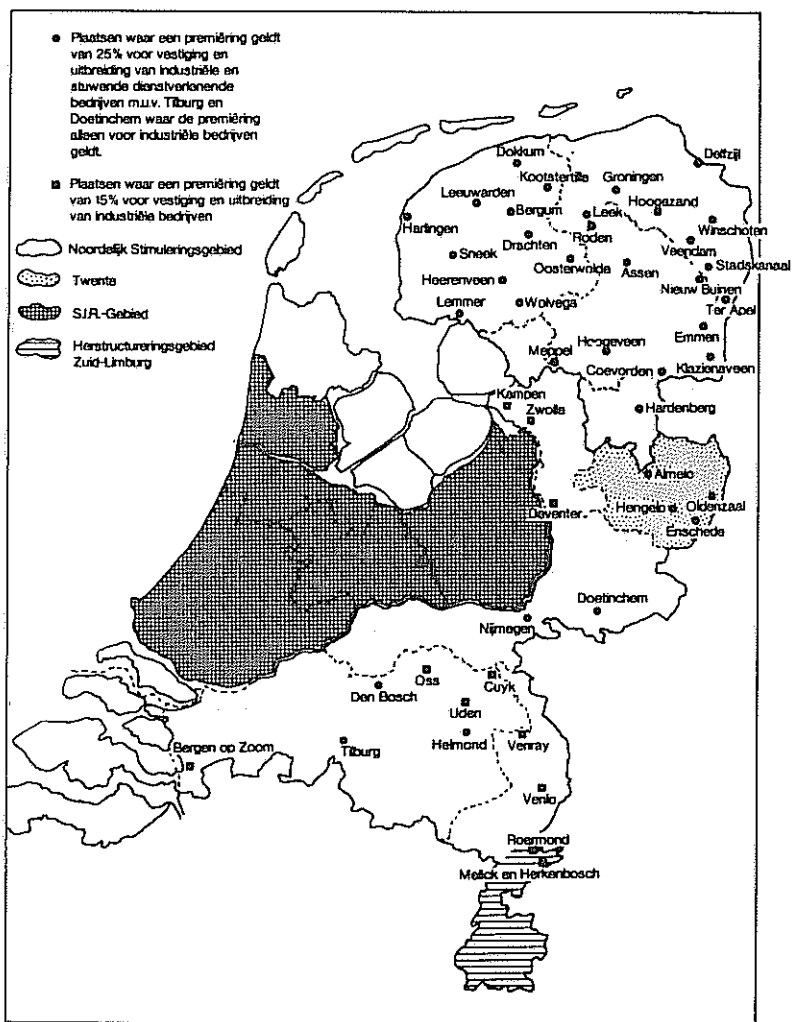
Het kabinet-Den Uyl ontwierp vanaf 1973, anders dan zijn voorgangers, een slagvaardige politiek ten aanzien van de herstructurering. De selectiviteit die met deze herstructurering verbonden was, werd beantwoord met een politieke selectiviteit in de vorm van een *speerpuntenbeleid*, waarin niet alleen de sterke punten van de Nederlandse economie in internationaal verband werden uitgebouwd, maar tevens andere dan direkt financieel-economische aspecten van de economische groei de aandacht moesten krijgen.²⁶

De intensivering van de regionale problematiek viel samen met een afbrokkeling van de basis van het traditionele beleid: door de stagnerende economische groei viel er steeds minder te spreiden. Het antwoord zocht het kabinet in drie richtingen:

1. een verbreding van het traditionele fundament van het regionaal beleid door de invoering van de Selectieve Investeringsregeling (SIR), waardoor grote investeringen in de Randstad extra zouden worden belast, spreiding van rijksdiensten en – vanaf 1975 – een verruiming van de investeringspremierегeling voor de probleemgebieden;
2. een intensivering van de planning, teneinde de efficiency van het overheidsbeleid op te voeren door een grotere consensus te bereiken in de beleidsvoorbereiding, het beleid beter in wetenschappelijke zin te onderbouwen en de onderlinge afstemming van het beleid van de afzonderlijke departementen te verbeteren. Voor het noorden en Zuid-Limburg werden integrale plannen opgesteld ter verbetering van de sociaal-economische structuur. Daarnaast zou tussen het Rijk en iedere provincie in de vorm van een ‘periodieke rapportage’ systematisch en gestructureerd overleg in gang worden gezet;
3. een verhoging van de selectiviteit van het beleid. Allereerst gebeurde dit door de oprichting van regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Met de verruiming van het traditionele regionale beleid in 1975 werd ook een grotere specificiteit nagestreefd door verbijzonderingen bij de toepassing van de IPR-regeling. Daarnaast gold voor de probleemgebieden een aanvullend arbeidsmarktbeleid en een zekere prioriteit bij steun aan individuele bedrijven (zie kaart 4).

De intensivering van de planning en het opvoeren van de slagvaardigheid van het overheidsbeleid op dit terrein, bleek een lange en moeizame weg. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen vervulden tot voor

kaart 4 *Het regionaal beleid vanaf 1975*



kort voornamelijk een defensieve functie: meer dan door het ontwikkelen van nieuwe activiteiten werd de aandacht gebonden door het in stand houden van bestaande werkgelegenheid. De spreiding van de rijksdiensten verliep minder snel dan aanvankelijk voorgenomen en de Selektieve Investeringsregeling boette onder invloed van de remmende werking die ervan zou uitgaan op het niveau en tempo van de investeringen in het westen des lands, snel aan stuurkracht in. Het

netto-effect van de vergrote beleidsinspanning bleef gering.

6 Reakties op de crisis: 1981-nu

Het debat over het regionaal beleid wordt de laatste jaren gekenmerkt door twee bewegingen. Met Van Aardenne als minister van Economische Zaken heeft het regionaal beleid aanzienlijk aan betekenis ingeboet. Het dient te worden gereduceerd tot het wegnemen van marktonvolkomenheden in de concurrentie tussen de regio's.²⁷

Daartegenover staat een veelkleurige beweging van lokale en regionale initiatieven voor welke het regionaal beleid aan gewicht zou moeten toenemen. De snel stijgende werkloosheid, in een flink aantal gemeenten rond 1980 meer dan 25%, vormde de aanleiding voor tal van initiatieven op gemeentelijk en provinciaal niveau, in gang gezet door overheden, particuliere instellingen en samenwerkingsverbanden van beide, om zo niet de economische structuur, dan toch ten minste de werkgelegenheidssituatie te verbeteren. Met groeiend succes werd vanuit de grote steden in het westen van het land de slechte economische situatie als deel van de regionale problematiek naar voren geschoven. In absolute aantallen overstijgt de werkloosheid daar die van de meeste probleemgebieden. Het zoeken naar het nieuwe industriële elan, dat van verschillende zijden als de oplossing voor de crisis werd gepresenteerd, diende ook tot uiting te komen in het regionaal beleid, waarin de ruimtelijke voorwaarden voor de revitalisering van de Nederlandse economie dienden te worden gethematiseerd.

De regering

Inmiddels heeft het inzicht dat voor een spreidingsbeleid de materiële basis ontbreekt zich verbreid. In de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* werd nog geopteerd voor een zogenaamd 'tweesporenbeleid', waarin naast het – traditionele – spreidingsbeleid ruimte kwam voor een 'ontwikkelingsbeleid'. In dit laatste zou het benutten van de ontwikkelingspotenties van de afzonderlijke regio's voorop komen te staan. De prioriteit bleef evenwel liggen bij het spreidingsbeleid.²⁸

In de afgelopen maanden is duidelijk geworden dat de regering af wil van het spreidingsbeleid. Minister Winsemius formuleerde onlangs

27. Vgl. interview in *NRC-Handelsblad* van 7-11-'78. Geciteerd bij Dieter Läßle, Ruimtelijke ontwikkeling en regionaal beleid onder invloed van de economische crisis in Nederland, in P.P. van Hoogstraten (red.),

Regionale ontwikkeling en planning. Nieuwe problemen/nieuwe politiek? Ekologische Uitgeverij/ZONE, Amsterdam 1979, 25.

28. *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*, a.w., 77.

onomwonden "een voortzetting van het spreidingsbeleid niet logisch" te vinden; daarom zou de regionale toeslag uit de WIR dienen te verdwijnen en de SIR te worden ingetrokken.²⁹

Meer dan voorheen zal aandacht worden gegeven aan een beleid dat is gericht op 'het benutten van de economische ontwikkelingsmogelijkheden die verbonden zijn aan de specifieke kenmerken van de verschillende regio's in ons land'. Het merkwaardige is dat geen van de betrokken bewindslieden een duidelijk antwoord heeft op de vraag hoe deze nieuwe loot in het regionaal beleid (het 'ontwikkelingsbeleid'), waaraan meteen zo'n centrale rol wordt toegekend, eruit moet gaan zien.

De aanpassing van het regionaal beleid aan de sterk gewijzigde omstandigheden verloopt traag en weinig doeltreffend. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Naast de complexiteit en omvang van de problematiek vormt het centralisme in het beleid een hinderpaal. Vanaf het begin was het regionaal beleid een zaak van de rijksoverheid en hoewel dit in de tweede helft van de jaren zeventig is geamendeerd, is dit nog steeds het geval. Het regionaal beleid is daarnaast altijd zeer sterk gericht geweest op een ruimtelijke herverdeling van bevolking en werk. Pogingen uit de jaren zestig en zeventig hierin verandering aan te brengen zijn mislukt. Op andere terreinen dan het – in institutionele, infrastructurale of financiële zin – creëren van voorwaarden ten behoeve van economische ontwikkeling bestaat weinig ervaring.

Naar verwachting versterkt de politiek van het kabinet-Lubbers, met de sterke nadruk op bezuinigingen en deregulering, de exportoriëntatie en de versterking van de marktsektor de regionale ongelijkheid. Het marktmechanisme zelf evenwel ligt ten grondslag aan de verscherping van de ontwikkelingsverschillen tussen de regio's en daarmee van de verschillen in ontplooiingsmogelijkheden voor de bevolking.

82

Het SER/RARO-advies

De traag verlopende aanpassing van het regionaal beleid aan de gewijzigde omstandigheden en de politieke en beleidsmatige problemen die daarmee verbonden zijn hebben, op verzoek van de ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, tot debatten in de SER en RARO geleid. In de beide organen leven hieromtrent zeer uiteenlopende opvattingen en tot een echt advies is het niet gekomen. Volstaan werd met het publiceren van het opgestelde preadvies, waaraan verslagen van

29. Vgl. toespraak minister Winsemius op 9 februari 1984 op NIROV Studiedag over de Structuurschets Stedelijke

Gebieden 1983. Persbericht VROM 1/T, 8-2-'84.

besprekingen in de SER en RARO zijn toegevoegd.

De kroonleden J.J. van Duijn, J.G. Lambooy en J.H.P. Paelinck schetsen in het door hen opgestelde preadvies een beeld van de regionale ontwikkeling waarin enerzijds een historische continuïteit van de regionale problematiek (regionale koplopers blijven koplopers, probleemgebieden blijven probleemgebieden), anderzijds een verscherping van het actuele vraagstuk worden geschetst. In hun analyse nemen de 'ontwikkelingskansen' van de afzonderlijke regio's, tot uiting komend in hun 'vestigingsprofiel', een centrale plaats in. De effectiviteit van het beleid wordt uitgedrukt in een zo hoog mogelijk effect van iedere door de overheid uitgegeven gulden. Nederland kent een drietal typen regio's:

- gebieden met een *sterke* vestigingsstructuur en de meeste kans op nieuwe ontwikkeling;
- gebieden met een *goede* structuur die met beperkte middelen snel als vestigingsplaats aantrekkelijker kunnen worden gemaakt;
- gebieden met een *zwakke* structuur, waarvan de nadelen slechts met hoge kosten ongedaan kunnen worden gemaakt.

De preadviseurs pleiten met groot elan voor een offensief regionaal sociaal-ekonomisch beleid dat allereerst een bijdrage levert aan het scheppen van voorwaarden waaronder een structuurvernieuwing van de Nederlandse ekonomie als geheel tot stand kan komen. De beleidsinspanningen dienen zich te richten op regio's met een goede, maar nog geen 'volmaakte' vestigingsstructuur (het tweede type), teneinde het hoogste rendement uit de in te zetten geldmiddelen te kunnen halen. Voor gebieden met zeer hoge werkloosheidspercentages (het derde type), waar "het regionale beleid op korte termijn met vrijwel lege handen staat waar het gaat om het bestrijden van de stijging van de structurele werkloosheid in oudere industrieën" wordt voorgesteld een *kompenserend* sociaal beleid te voeren.³⁰

Er is zeker een parallel te trekken met het hiervoor geschetste beeld uit de jaren vijftig: een globaal ekonomisch beleid gericht op industriële vernieuwing, waarvoor ruimtelijke voorwaarden moeten geschapen, naast een sociaal beleid voor de gebieden die daarbuiten vallen. Het is voor de provincies buiten de Randstad wat zuur te moeten vernemen, dat "men er wel van mag uitgaan dat een opleving van de nationale ekonomische ontwikkeling — zij het met een zekere vertraging — ook de ekonomie van de zwakkere regio's zal meetrekken". Deze verwachting is gebaseerd op "het cyclische karakter van het regionaal beleid zélf": het regionaal beleid kan alleen effectief zijn in tijden van welvaartsgroei en ook tegenwoordig geldt dat het regionaal beleid pas weer effectief zal kunnen worden zodra de ekonomie weer aantrekt.

Het is de vraag of dit optimisme gerechtvaardigd is, dan wel onder welke voorwaarden deze uitstraling zal plaatsvinden. Zoals hierboven is uiteengezet is het uitstralings­effekt van de economische groei in de jaren vijftig en zestig op de probleemgebieden tot stand gekomen onder specifieke voorwaarden. Vandaag de dag gelden deze evenwel *niet* meer.

Er is geen sprake van een gelijkgerichte groei van de verschillende bedrijfstakken. Evenmin is sprake van een reductie van de energie-, transport- en andere mobiliteitskosten. Tot slot zijn de bedrijven die de dragers waren van *regionale* spreiding nu de dragers van de herstructurering van de productie op *internationale* schaal. Het preadvies, en ook de discussies in SER en RARO, blijven sterk gevangen in het kader van een keuze tussen grote steden en de perifere regio's en in het aloude dilemma tussen efficiency en rechtvaardigheid. Het onderliggende model blijft dat van concurrentie tussen regio's om bedrijfsvestigingen en dus van de verdeling (spreiding) van economische activiteiten. Het is een terugval op de neoklassieke conceptie van de ruimtelijke ontwikkeling als het resultaat van de handelingslogika van afzonderlijke bedrijven ten behoeve waarvan de overheid een bedje moet spreiden. De auteurs richten hun aandacht helemaal op de innovatie en geven de uitwerking in een regionaal beleid van een eenzijdige moderniseringsstrategie. De sociaal-economische problemen vereisen evenwel niet alleen technologische vernieuwing maar vooral de versterking van samenhangen in de productie, waarbij economische groei, werkgelegenheid en milieuaspekten aandacht krijgen.

Lokale initiatieven

Het is opvallend dat met geen woord wordt gerept over een nieuw type activiteiten op het terrein van de regionale en lokale economische politiek dat zich snel verbreedt. Op een groot en nog steeds groeiend aantal plaatsen worden door gemeenten, provincies, het lokale/regionale bedrijfsleven, vakbeweging, kleinschaligheidsbeweging en andere actie ondernomen om te komen tot het zelf scheppen van werkgelegenheid.³¹ Het is in het kader van dit artikel onmogelijk de bonte veelheid van initiatieven te bespreken. Samenvattend kan worden gesteld dat ze zijn gebaseerd op drie fundamenteën: — het *mobiliseren van zoveel mogelijk menselijke energie en ideeën* voor economische vernieuwing en werkgelegenheid. De achtergrond daarvan is dat overal, rijp en groen, mensen met ideeën voor maatschappelijk zinvol werk rondlopen en dat het zaak is die te

bundelen, het kaf van het koren te scheiden en de goede ideeën te vervolmaken. Een goede illustratie hiervan vormt de Twentse Ideeën-bank,³²

– het tot stand brengen van *nieuwe maatschappelijke samenhangen* om projecten te ontwikkelen. In veel regio's zijn samenwerkingsverbanden tussen bedrijven onderling, universiteiten en bedrijven en overheden en bedrijven ontstaan om initiatieven te steunen en te ontwikkelen;³³

– het aanboren van *financieringsbronnen* waarbij naast de gangbare financieel-ekonomische criteria ook maatschappelijke criteria (zoals het bestrijden van werkloosheid) een rol spelen. Voor Participatiemaatschappijen en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen is hier een belangrijke taak weggelegd.

Oplossingen voor het werkloosheidsprobleem zullen op regionaal en gemeentelijk niveau niet worden gegeven. Daarvoor is veel meer, in nationaal en internationaal verband, nodig. Duidelijk is wel dat op de lagere territoriale niveaus ervaringen worden opgedaan die voor een ontwikkelingsbeleid van grote betekenis zijn en derhalve in het regionaal beleid een centrale plaats moeten krijgen. De ervaringen tonen aan dat ook een linkse krisispolitiek de ruimtelijke dimensie van de sociaal-ekonomische ontwikkeling niet mag verwaarlozen.

32. K. Wieringa, De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in het regionale stimuleringsbeleid, in M. van 't Hoff, L. Verhoef en F. Boekema (red.), *Groot helpt klein*, Economisch Instituut Tilburg/Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders,

1983.

33. Hieronder is een zeer breed scala aan initiatieven te vatten zoals 'Science Parks', Transferpunten, Actieplan Werkgelegenheid Nijmegen, Stichting Kleinood, etcetera.