

Paul Drewe*

Voornemens voor het regionaal sociaal-ekonomisch beleid 1981-1985

half ain't been told

“Rhetorik ist ja keine Theorie,
welche zur konkreten Praxis
führt, konträr, sie ist die
Blendung, welche den
Durchbruch der Wirklichkeit
in Bewusstsein und Praxis
verhindert.”

(Ernst Bloch, *Erbschaft dieser
Zeit*, 1934)

1 Inleiding

Sinds 1952 bestaat er in Nederland een expliciet regionaal sociaal-ekonomisch beleid, dit wil zeggen een beleid met eigen doelstellingen en instrumenten die echter door de jaren heen talloze wijzigingen hebben ondergaan. Zo werd de oorspronkelijke doelstelling, het bestrijden van de regionale werkloosheid, in de loop der jaren uitgebreid tot het algemeen verbeteren van de regionale welvaart. Dit geldt vooral voor de periode 1972-1977, de periode waarin bijvoorbeeld het *Integraal Structuurplan Noorden des Lands* (ISP) en de *Perspectievennota Zuid-Limburg* (PNL) tot stand zijn gekomen.

Het instrumentarium dat doorgaans in het teken van de indirecte staatsinterventie (het stimuleren van partikuliere bedrijvigheid) heeft gestaan, werd in diezelfde periode verruimd met mogelijkheden tot meer directe ingrepen zoals de oprichting van regionale ontwikkelingsmaatschappijen (r.o.m.'s), het spreidingsbeleid rijkdiensten en de Selectieve Investeringsregeling (SIR). Ook het toepassingsgebied van het regionaal sociaal-ekonomisch beleid is niet ongewijzigd gebleven. Steeds meer regio's zijn erbij betrokken geraakt; naast de oude perifere probleemgebieden ook het Westen met zijn kongestie-problemen (met name vanaf 1972)

* Hoogleraar afdeling Bouwkunde,
Technische Hogeschool Delft.

en vanaf 1978 alle regio's. Dit laatste ging gepaard met de invoering van een regionaal sterk gedifferentieerde Wet Investeringsrekening (WIR).

Deze dertig jaar regionaal sociaal-ekonomisch beleid in Nederland worden gekenmerkt door het feit dat beleidswijzigingen steeds zijn gevolgd op inzinkingen van de nationale ekonomie (relatief hoge werkloosheidscijfers) en dat men ook op dit terrein heeft geregeerd 'door nota's'. Dit regeren door nota's kwam echter niet altijd overeen met het feitelijk beleid inzake de regionaal-ekonomische ontwikkeling.

Met het verschijnen van de nieuwe *Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid*¹ in 1981 rijst de vraag hoe de regering op de huidige ekonomische krisis reageert. Zij doet dit uiteraard door voornemens te formuleren. Maar hoe groot is bijvoorbeeld de kans dat het streven naar 'interregionale billijkheid' opgeofferd zal worden aan de prioriteit van de 'nationaal-ekonomische doelmatigheid'?

De nieuwe *Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid* is een boek der tweedelingen. De opstellers onderscheiden:

- twee soorten problemen: een verdere toename van reeds bestaande achterstanden in noordelijke, oostelijke en zuidelijke provincies tengevolge van de ekonomische krisis en afstemmingsmoeilijkheden tussen sociaal-ekonomische, ruimtelijke en arbeidsmarktontwikkelingen, vooral in het westen des lands;
- twee doelstellingen: een vermindering van verschillen in welvaart tussen regio's en een vergroting van de bijdrage vanuit de regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling;
- een konkrete beleidsuitwerking langs twee hoofdlijnen: het regionale stimulerings- en het regionale ontwikkelingsbeleid; en
- twee redenen om alert te zijn op de regionale gevolgen van nieuwe sociaal-ekonomische beleidsmaatregelen: de mogelijke uitwerking ervan op interregionale welvaartsverschillen en het mogelijkerwijs doorkruisen van het makro-ekonomisch beleid (dat gebaat is bij een voortgaande beheersing van de stijging der loonkosten) door spanningen op regionale (deel)arbeidsmarkten. Hoe beoordeel je een dergelijke nota? Uitgaande van de politieke alsook de ideologische funktie van dit soort nota's, hebben wij voor twee ingangen gekozen. Ten eerste het *beleidsontwerp* dat aan een kritische toets zal worden onderworpen. Hierbij zal met name worden gelet op de presentatie van het beleid waarbij de politieke geloofwaardigheid ervan in het geding is. Ten tweede zal worden

ingegaan op *staatsopvattingen* in verband met het (regionaal) sociaal-ekonomisch beleid, te weten op zijn beïnvloeding door (inter)nationaal-ekonomische ontwikkelingen en mogelijke politieke reakties hierop.

2 **Beleidsontwerp**

De nota zou ertoe moeten dienen de beleidsvoornemens van het kabinet bespreekbaar te maken. Zij is een instrument voor een reeks van politieke onderhandelingen binnen en buiten het parlement. Hoe wordt nu het regionaal sociaal-ekonomisch beleid 1981-1985 gepresenteerd?

Wij kunnen dit nagaan aan de hand van vijf aspecten van het ontwerpen van een beleid, te weten:

1. het aangeven van de beleidskontekst,
2. het bepalen van onderdelen en taken van beleidsuitspraken,
3. het met redenen toelichten van de beleidskeuze,
4. het aangeven van de aspecten van belang voor het bewaken van de beleidsuitvoering en voor het herzien van het beleid,
5. het bepalen van de manier waarop onzekerheden zullen worden aangepakt.

2.1. Beleidskontekst

Het regionaal sociaal-ekonomisch beleid staat in het teken van de *werkloosheid*.

“De belangrijkste gegevens voor de regionale ontwikkeling in de komende periode liggen in de ongunstige vooruitzichten met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling en in de regionaal ongelijkmatig gespreide groei van de beroepsbevolking. Beide factoren roepen het gevaar op van een verder stijgende werkloosheid en een mogelijke toeneming van de regionale werkloosheidsverschillen. De arbeidsmarktontwikkeling in 1980 geeft hiervoor reeds aanwijzingen” (*Nota*, p. 79).

De grootte van het probleem had duidelijker kunnen worden aangegeven door een vooruitberekening te presenteren van de trendmatige ontwikkeling. Het ontbreken van vooruitberekeningen in de nota wordt door de opstellers verklaard uit het feit dat de voorliggende nota al nagenoeg afgerond was voordat kennis kon worden genomen van de middellange termijn-raming voor 1985 van het Centraal Planbureau.

Een kwantificering van de ontwikkelingstrend kan de bespreekbaarheid van het voorgestane beleid bevorderen. Wij kunnen dit aan de hand van een buitenlandse bron illustreren (zie tabel 1).

Arbeidsmarktbalansen Nederland 1974 en 1990 naar regio^a

Regio ^a	beroepsbevolking (potentieel) ^b x 1000		werkzame personen x 1000		werklozen 1974 en arbeids- reserve 1990 ^c x 1000		netto-migratie in %		x 1000	
	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990
Noord	501	598	458	458	16	113	3,2	18,9	16,0	-20,0
Oost	931	1117	832	861	22	178	2,4	15,9	15,3	-8,5
West	2277	2541	2405	2427	39	284	1,7	11,2	13,1	55,4
Zuid	1180	1418	1070	1101	38	243	3,2	17,1	15,6	-25,9
waaronder Limburg	364	432	326	339	14	68	3,8	15,7	14,4	0
Nederland	4888	5675	4765	4848	115	818	2,3	14,4	14,4	0

a. Noord = Groningen, Friesland, Drente

Oost = Overijssel, Gelderland

West = Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland

Zuid = Zeeland, Noord-Brabant, Limburg.

b. deelnemingspercentages vooruitberekend.

c. rekening houdend met binnen- en buitenlandse pendel, vandaar dat het aantal werklozen (de arbeidsreserve) niet gelijk is aan het verschil tussen beroepsbevolking en werkzame personen.

d. exkl. migratie.

e. inkl. migratie (zie kolom netto-migratie).

Bron:

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979), pp. 201 en 217.

Bij voortzetting van de trend kan de werkloosheid in Nederland oplopen van ruim 100.000 in 1974 tot ruim 800.000 in 1990 (of van ruim 2% tot ruim 14%). Alle landsdelen zullen door een stijgende werkloosheid worden getroffen, ook het westen van Nederland. Alleen het werkloosheidspercentage (beter: het arbeidsreserve-quotiënt) van het westen zal beneden het landelijk gemiddelde uitkomen. In het noorden kan het arbeidsreservequotiënt zelfs een ongekende hoogte bereiken van bijna 19% (verondersteld dat de migratiebalans 1974-1990 van het noordelijk landsdeel in evenwicht is). Een dergelijke vooruitberekening is nog geen voorspelling van wat er werkelijk gaat gebeuren. Degenen die verantwoordelijk zijn voor het (regionaal) economisch beleid kunnen zich juist tegen deze vooruitberekende toekomst afzetten door middel van een gewijzigd beleid. Let wel, de vooruitberekening van de groei der beroepsbevolking is tamelijk hard, zeker tot 1990, omdat zij vooral verband houdt met de geboortegolf van de jaren '60. De werkgelegenheidsontwikkelings is echter voor ombuiging vatbaar. Dit houdt wel in dat de voor de periode 1974-1990 vooruitberekende groei van de Nederlandse werkgelegenheid van 1,7% terwille van de werkloosheidsbestrijding aanzienlijk zou moeten worden versterkt. Ook voor de landsdelen wordt een verdere groei van de werkgelegenheid verwacht — behalve voor het noorden, waarvoor een nulgroei werd vooruitberekend. Als zelfs een bescheiden groei van 1,7% geen haalbare kaart mocht blijken, zal het toekomstbeeld er nog beroerder uitzien.

Voor het Verenigd Koninkrijk zijn soortgelijke berekeningen uitgevoerd.² Het blijkt dat het voor 1990 vooruitberekende niveau van de werkloosheid reeds medio 1981 is overschreden — mede dankzij het ten opzichte van 1974 gewijzigde beleid van de Britse regering.

Kijken wij naar 'de Nederlandse economie in 1985', dan blijkt het in uitzicht gestelde nationale werkloosheidsniveau met 500.000 personen (trend) in de lijn der verwachtingen te liggen zoals die in tabel 1 is uitgestippeld.

"Het geheel overziende, moet geconcludeerd worden dan het weinig rooskleurig vooruitzicht voor de totale Nederlandse economie zich ook in elk van de afzonderlijke provincies voordoet, namelijk een afnemende werkgelegenheid met daartegenover een toenemend arbeidsaanbod. In alle provincies wordt dan ook een stijging van de werkloosheid verwacht (...)"³ Over de regionale vooruitzichten tot 1985 informeert tabel 2. Er is dus geen sprake meer van een

2. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979).

3. Centraal Planbureau (1981), p. 417.

Regio	arbeidsaanbod ^a	arbeidsvolume	werkloosheid ^b	
	% mutaties per jaar 1980-1985		1980	1985
<i>Noord</i>				
Groningen	0,3	-0,6	10,3	14
Friesland	0,7	-0,6	8,1	15
Drente	0,5	-0,6	8,4	14
<i>Oost</i>				
Overijssel	0,7	-0,3	5,9	11
Gelderland	0,9	-0,0	6,2	11
<i>West</i>				
Utrecht	0,7	-0,1	3,6	8
Noord-Holland	0,1	-0,8	4,4	9
Zuid-Holland	0,1	-0,8	4,8	10
<i>Zuid</i>				
Zeeland	0,7	-0,1	6,1	11
Noord-Brabant	0,8	-0,2	7,6	12
Limburg	0,6	-0,1	10,4	14
Nederland	0,5	-0,4	6,2	11 ^c

a. 'feitelijk' arbeidsaanbod gebaseerd op de natuurlijke aanwas, maar rekening houdend met o.a. wijzigingen in deelnemingspercentages, binnen- en buitenlandse migratie (pendel); voor details zie Centraal Planbureau (1981), pp. 88-93 en 418-419.

b. inkl. tewerkgestelden, in % van de afhankelijke beroepsbevolking.
c. = 500.000 personen.

Bron:

Centraal Planbureau (1981), pp. 421, 423, 425, 427.

bescheiden groei van de werkgelegenheid zoals die nog voor 1974-1990 kon worden verwacht. Uiteraard is dit alles slechts een globale schets van de beleidscontext. De arbeidsmarktontwikkeling in de jaren '80 zou eigenlijk sterker moeten worden uitgesplitst naar deelmarkten, ruimtelijk (bijvoorbeeld naar COROP-gebieden) alsook naar beroepsgroepen. De *Nota regionaal sociaal-economisch beleid* bevat weliswaar een gedesaggregeerde analyse van (geregistreerde) aanbodoverschotten, vraagoverschotten en kwalitatieve diskrepanties op deelmarkten, maar deze analyse is slechts een momentopname van respectievelijk 1979 en 1980. Hoe verhoudt zich nu het in de nota ontvouwde beleid in hoofdlijnen – met name de problemen, doelstellingen en hoofdlijnen van

beleidsuitwerking – tot de globaal geschetste beleidscontext van de jaren '80, nuances per deelmarkt daargelaten?

Wat de onderscheiden problemen betreft moet worden opgemerkt dat de problemen van het westen zich geenszins beperken tot de afstemmingsmoeilijkheden tussen sociaal-ekonomische, ruimtelijke en arbeidsmarktontwikkelingen, zoals het uit elkaar groeien van wonen en werken binnen en tussen de stadsgewesten. Er zitten voor het westen voor 1990 ruim 280.000 werklozen in het verschieft ofwel ruim 11% (migratiebalans nul).⁴ In de *Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid* wordt reeds voor 1980 gesteld dat zich de stijging van de aanbodoverschotten (werkloosheid groter dan openstaande vraag) in *alle* regio's heeft voorgedaan. Bij voortzetting van de trend zal deze ontwikkeling versterkt doorzetten. *De stijging van de werkloosheid is eerder een makro-ekonomisch dan een regionaal-ekonomisch probleem.* Typisch regionaal is daarentegen de achterstandsproblematiek. Tabel 1 laat zien dat de regionale werkloosheidskomponent in alle landsdelen toeneemt (maar niet in de provincie Limburg). Onder regionale komponent wordt hier verstaan de afwijking die het werkloosheids-cijfer per landsdeel ten opzichte van het landelijke werkloosheids-cijfer vertoont. Voor 1990 noteren wij een lagere werkloosheid in het westen en een hogere werkloosheid in de overige landsdelen ten opzichte van het landelijke werkloosheids-cijfer. Tabel 2 geeft voor 1985 en met betrekking tot de provincies een meer gedifferentieerd beeld te zien. Alleen in een viertal provincies groeit de afwijking ten opzichte van het landelijke werkloosheids-cijfer (hogere werkloosheid in Friesland en Drente en lagere werkloosheid in Utrecht en Noord-Holland).

Let wel, wie met regionale werkloosheidscomponenten werkt, zou eigenlijk het regionale probleem als opgelost moeten beschouwen wanneer het in alle regio's even slecht gaat als in Nederland als geheel.

Gezien de verwachtingen voor 1985 zal de relatieve achterstand van de drie noordelijke provincies, van Limburg en, in mindere mate, van Noord-Brabant echter blijven bestaan (hetzelfde geldt in 1990 voor alle landsdelen buiten het westen). Bij deze achterstandsproblematiek past uiteraard een doelstelling zoals "een grotere gelijkwaardigheid van regionale welvaartssituaties, in het bijzonder voor zover tot uitdrukking komend in kansen op werk en inkomen" (interregionale billijkheid). Parallel aan deze doelstelling wordt een regionaal stimuleringsbeleid voorgestaan, een positieve diskriminatie van sociaal-ekonomisch zwakke gebieden met name

4. Voor 1985 is dat 8-10%, aldus het Centraal Planbureau in tabel 2.

in de noordelijke, zuidelijke en oostelijke provincies. De eerste doelstelling van het oude en ook van het 'nieuwe' regionaal sociaal-ekonomisch beleid wordt echter vergezeld van een tweede doelstelling, te weten "een vergroting van de bijdrage vanuit de regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling" (nationaal-ekonomische doelmatigheid). Ondanks de in de nota bepleite prioriteit van het streven naar interregionale billijkheid "zal het beleid in de komende periode gericht zijn op een zo groot mogelijke consistentie tussen beide doelstellingen". Nadrukkelijke aandacht voor de tweede doelstelling zal gestalte moeten krijgen in een regionaal ontwikkelingsbeleid dat in beginsel van toepassing is op alle regio's in het land. "De consistentie tussen de doelstellingen maakt een gedifferentieerde uitwerking van meer concrete beleidsoriëntaties voor de verschillende gebieden van ons land nodig. Ook het instrumentarium kan aan de verschillen tussen de regionale probleemsituaties worden aangepast" (Nota, p. 193). *Hierin schuilt echter een belangrijk konflikt, te weten tussen 'nationaal-ekonomische doelmatigheid' en 'interregionale billijkheid'. Dit konflikt zal zich manifesteren naarmate een "gedifferentieerde uitwerking van meer concrete beleids-oriëntaties", ook qua instrumentarium, in het voordeel van het westen zal uitvallen – vooral bij een laag ekonomisch groeitempo. Een eventuele bevoordeling van het westen des lands zal tevens de druk kunnen versterken om interregionale werkloosheidsverschillen te verminderen door te bevorderen "dat mensen verhuizen om elders open arbeidsplaatsen te vervullen". Deze oplossing wordt in de nota schoorvoetend aangedragen onder het mom van "spanningvelden" tussen sociaal-ekonomische, ruimtelijke en arbeidsmarkt-beleidsterreinen op landsdeelniveau. Het geheel overziende, moet worden vastgesteld dat een duidelijke beleidskontekst in de Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid ontbreekt.*

2.2. Beleidsuitspraken

Hoe konkreet is de uitwerking van het beleid langs de twee hoofdlijnen van het regionale stimulerings- en ontwikkelingsbeleid?

Vragen zoals 'hoeveel?', 'wat?', 'wanneer?', 'waar?' en 'wie wint er en wie verliest er?' kunnen hier uitsluitsel geven.

De vraag naar het 'wat' wordt nogal uitvoerig beantwoord: door een indrukwekkende opsomming van maatregelen. De vraag naar het 'hoeveel' kan het best worden gekoppeld aan de bedragen die worden uitgetrokken voor de periode 1981-1985. Deze bedragen houden nauw verband met het 'wanneer', mede vanwege de relatie met de jaarlijkse begrotingen van het Ministerie van Ekonomische Zaken. Tabel 3 bevat een overzicht over instrumenten en

financiële middelen van het beleid in de periode 1977-1980. Een vergelijkbaar overzicht voor 1981-1985 ontbreekt echter. Voor details zie hoofdstuk 4 van de nota.

De belangrijkste vraag in verband met de eerder geschetste beleidskontekst betreft echter de vraag 'wie wint er en wie verliest er?'. Omdat deze vraag in het kader van het *regionaal* sociaal-ekonomisch beleid wordt gesteld, is zij nauw verbonden met de ruimtelijke verdeling van de uitgetrokken bijdragen. In de periode 1977 tot en met 1980 heeft het regionale instrumentarium in engere zin (het stimuleringsbeleid van Economische Zaken) overeenkomstig de bedoelingen van dat beleid vooral financiële voordelen opgeleverd voor de ekonomisch zwakke noordelijke, oostelijke en zuidelijke provincies. Deze voordelen bedragen 99% van ruim f 2 mld, waarvan iets meer dan 46% voor het noorden (de drie noordelijke provincies inclusief Noord- en Noordwest-Overijssel). Naarmate er in de toekomst financieel gezien een verschuiving mocht plaatsvinden van het regionale stimuleringsbeleid naar het regionale ontwikkelingsbeleid (dat in principe voor alle regio's geldt), neemt althans de *kans* op een herverdeling ten gunste van het westen toe. Of er feitelijk een herverdeling zal optreden is, zoals gezegd, afhankelijk van een "gedifferentieerde uitwerking van meer concrete beleidsoriëntaties". Uit de korte financiële paragraaf aan het einde van de nota valt slechts een marginale financiële verschuiving op te maken ten gunste van het regionale ontwikkelingsbeleid. De financiële middelen in het kader van het voorwaardenscheppend beleid in de periode 1981 tot en met 1985 (ruim f 80 mln) zijn voor ongeveer 19% bestemd voor de westelijke provincies (in de periode 1977 tot en met 1980 bedroeg het aandeel van het westen 5% van ruim f 370 mln). Belangrijker lijken in dit verband de regionale effecten van sektor-, innovatie- en individueel steunbeleid, mede gelet op de bedragen die met dit beleid zijn gemoeid. Het steunbeleid voor individuele bedrijven, waarvoor in de periode 1975 tot en met 1980 ruim f 3 mld (1977 tot en met 1980: ruim f 2 mld) werd uitgetrokken, is voor liefst 48% ten goede gekomen aan het westen. Dit steunbeleid dat rechtstreeks verband houdt met het stimuleringsbeleid, zal in de periode 1980 tot en met 1984 worden teruggebracht tot f 260 mln. Er is hier sprake van een ombuiging van het beleid, omdat er voor diezelfde periode ongeveer f 6 mld wordt uitgetrokken voor sektor- en innovatiebeleid (dit is een verdubbeling vergeleken bij de periode 1975 tot en met 1979). De nota bevat geen duidelijke uitspraken over de regionale verdeling van de ongeveer f 6 mld.

Overzicht en verdeling van voor regionaal sociaal-ekonomisch beleid in de periode 1977-1980 uitgetrokken financiële middelen (verplichtingen), naar instrument

	Totale instrumentarium		voorwaarden- scheppend (x f 1 mln.)		Totaal ⁴ exkl. ISP/PNL (x f 1 mln.)		PNL (x f 1 mln.)		ISP (x f 1 mln.)		Totaal ⁴ inkl. ISP/PNL (x f 1 mln.)	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Noorden des lands ¹	549,5	71	223,9	29	773,4	43			208	981,4	46,3	
Oost en Zuid ²	531,0	88	72,5	12	603,5	33,4				603,5	28,5	
West ³	2,0	9,5	19	90,5	21,0	1,2				21,0	1,0	
Z.-Limburg	347,4	86	56,8	4	404,2	22,4	108			512,2	24,2	
Totaal	1419,9	79	372,2	21	1802,1	100	108	108	208	2118,1	100	

1. *Noorden des lands*: Groningen, Friesland, Drente, Noord en Noord-West Overijssel.

2. *Oost en Zuid*: Overijssel, Gelderland, Zeeland, N.-Brabant, Noord en Midden-Limburg.

3. *West*: N.-Holland, Z.-Holland, Utrecht.

4. Exkl. deelnemingen etc. van r.o.m.'s, maar inklustief de door het Rijk afgedekte risico's i.v.m. het garanderen van leningen (ad f 66,5 mln.) en apparaatskosten r.o.m.'s.

Ondernemingsgericht instrumentarium

	IPR (x 1 mln.)				Marge (x 1 mln.)				Verplaatsingen (x 1 mln.)										
	77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	tot.	%	
Noorden des lands ⁴	102	105	94	90	391	34	7,0	5,5	11,0	11,2	34,7	36	3,5	9,4	3,5	3,2	19,6	42	
Oost en Zuid ⁵	122	63	117	168	470	41	1,8	13,1	12,2	10,8	37,9	39	2,7	8,4	5,1	1,5	17,7	38	
West ⁶	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,4	1,5	—	2,0	4
Z.-Limburg	75	102	62	46	285	25	13,0	7,6	2,0	2,0	24,6	25	0,6	1,8	—	5,3	7,7	16	
Totaal	299	270	273	304	1146	100	21,8	26,2	25,2	24,0	97,2	100	6,9	20,0	10,1	10,0	47,0	100	

	EFRO (x 1 mln.)				Bedrijfsprojecten				Totaal (x 1 mln.)				r.o.m. ³ (x f 1 mln.)				r.o.m. ³ apparaatskosten 77 t/m 80				
	77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	77	78	79	80	
—	—	—	19	19	55	112,5	119,9	108,5	123,4	464,3	35	114	146	236	285	65	20,2	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	126,5	84,5	134,3	180,3	525,6	40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	0,1	0,4	1,5	—	2,0	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	15	—	—	15	45	88,6	126,4	64	53,3	332,2	25	5	8	20	22,8	1,5	—	—	—	—	—
—	15	—	19	34	100	327,7	331,2	308,3	357	1324,2	100	119	154	256	307,0	66,5	39,2	—	—	—	—

Tabel 3 (vervolg)

Voorwaardenscheppend instrumentarium

	Infrastructuur (x 1 mln.)			Ind. terreinen (1 x mln.)			EFRO-infrastructuur (x f 1 mln.)											
	77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	tot.	%						
Noorden des lands ⁴	34	20	30,5	11,1	95,6	57	0,6	8	4	2,8	15,4	30	19,3	33,9	32,5	27,3	113,0	73
Oost en Zuid ⁵	11	33,5	0,5	0,1	45,1	27	-	22	-	5,4	27,4	53	-	-	-	-	-	-
West ⁶	7	4	0,4	2,6	14	8	5	-	-	-	5	10	-	-	-	-	-	-
Z.-Limburg	-	6	6	-	12	7	-	-	2	1,8	3,8	7	4,4	9,8	11,9	16,1	42,2	27
Totaal	52	63,5	37,4	13,8	166,7	100	5,6	30	6	10	51,6	100	23,7	43,7	44,4	43,4	155,2	100

Totaal (x f 1 mln.)		ISP (x f 1 mln.)					PNL (x f 1 mln.)								
77	78	79	80	tot.	%	77	78	79	80	tot.	77	78	79	80	tot.
53,6	62,3	59,6	48,4	223,9	60	67	27	55	59	208	77	78	79	80	tot.
11	55,5	0,5	5,5	72,5	19										
12	4	0,4	2,6	19	5										
4	16	20	16,8	56,8	15						15	23	35	35	108
80,6	137,8	80,5	73,3	372,2	100										

1. Verdeling over de landdelen gebaseerd op de gemiddelde procentuele verdeling in de jaren '78-'80.
2. NOM: meerderheidsdeelnemingen, overige deelnemingen en krediet-archieuren.
- LIOF: deelnemingen en verleende kredieten voor rekening en risico van de overheid.
3. Inmiddels door het Rijk afgedekte risico's i.v.m. het garanderen van leningen (gekumuleerd).
4. *Noorden des lands*: Groningen, Friesland, Drente, Noord en Noord-West Overijssel.
5. *Oost en Zuid*: Overijssel, Gelderland, Zeeland, N.-Brabant, Noord en Midden Ljmburg.
6. *West*: N.-Holland, Z.-Holland, Utrecht.

Bron:
Nota regionaal sociaal-economisch beleid, pp. 62-63.

Wie wint er en wie verliest er? Deze vraag beperkt zich niet tot regio's. De 'regionale werkloosheid' is een abstrakt begrip, omdat werkloosheid een individueel of beter een groepskenmerk is. Niet alle sociaal-ekonomische groepen zijn even kwetsbaar in dit opzicht. Zelfs niet in een situatie van massale werkloosheid zoals in Groot-Brittannië.⁵ Van een nota waarin een apart hoofdstuk is gewijd aan de problemen van de grote steden zouden bijvoorbeeld uitspraken kunnen worden verwacht over het effect van het voorgestelde beleid voor de werkloosheid van kwetsbare groepen in de oude wijken (met name laagstgekleerde autochtonen en allochtonen). Dit geldt uiteraard ook voor kwetsbare groepen in andere gebieden – en voor vrouwen. In 1979 lag de werkloosheid van vrouwen (inclusief tewerkgestelden, als percentage van de afhankelijke beroepsbevolking) in het westen (inclusief Zeeland) lager dan in de overige landsdelen. De vrouwelijke werkloosheidspercentages zijn ongeveer twee keer zo hoog als de mannelijke. Terwijl in 1979 het aandeel ongeschoolden in de totale werkloosheid onder vrouwen lager was dan onder mannen, was het aandeel van de jeugdigen (jonger dan 19 jaar) onder vrouwen ruim drie maal zo hoog als onder mannen. Dit geldt voor (de meeste) gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (en voor Nederland als geheel). Het ziet er niet naar uit dat deze problemen in de jaren '80 zo maar zullen verdwijnen. Integendeel, de 'vrouwelijke druk' op de arbeidsmarkt zal zich versterken gezien het vrouwelijk aandeel in de natuurlijke aanwas van het arbeidsaanbod. Bovendien rekent het Centraal Planbureau op meer deelneming door gehuwde vrouwen (12.000 mensjaren in de periode 1980-1985). De vrouwen hebben dus duidelijk belang bij het sociaal-ekonomisch beleid, op makro- alsook op regionaal niveau. *De opstellers van de Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid blijven helaas in wezen het antwoord schuldig op de vraag wie erop vooruit en wie erop achteruit gaat.*

2.3. Toelichting beleidskeuze

Een beleidskeuze kan dan als beredeneerd gelden, als er in de toelichting wordt ingegaan op de doeltreffendheid en op de consistentie van het beleid.

De *konsistentie* van het beleid dient behalve plantechnisch te worden beoordeeld tegen de achtergrond van de bestuurlijk-organisatorische kontekst. In de nota wordt vooral gerept over de noodzaak van horizontale en vertikale beleidscoördinatie. Het feit dat de nota is ondertekend door vier bewindslieden (de ministers van Ekonomische Zaken, Sociale Zaken en Volkshuisvesting en

5. Zie Wagner (1981).

Ruimtelijke Ordening en de staatssekretaris van Binnenlandse Zaken) wijst al meteen op de noodzaak van horizontale afstemming. Inhoudelijk gezien gaat het met name om de samenhang tussen regionaal sociaal-ekonomisch, arbeidsmarkt- en ruimtelijke ordeningsbeleid (bij het laatstgenoemde met nadruk op het inrichtingsbeleid). Soortgelijke problemen doen zich voor op provinciaal niveau. Voorts zijn er verticale coördinatieproblemen tussen het rijk en de lagere overheden. Aan de samenwerking tussen het rijk en de provincie in het regionaal beleid wordt een apart hoofdstuk gewijd waarin onder andere sprake is van een vergroting van de provinciale beleidsruimte en van decentralisatie.

Ervaringen opgedaan in het kader van het *Integraal Structuurplan Noorden des lands* (ISP) en de *Perspectievennota Zuid-Limburg* (PNL) worden als voldoende positief ervaren om als voorbeeld te kunnen dienen voor de horizontale en verticale beleidscoördinatie ten aanzien van enkele andere regio's. Regio's als bijvoorbeeld het Rijnmond- en het Noordzeekanaalgebied.⁶

Men benadrukt weliswaar het belang van andere informatie over de regionale verdeling van alle kollektieve uitgaven, maar vergeleken bij de benadering van Simmons,⁷ zoals die voor Canada is ontwikkeld (figuur 1), blijft de nota op dit belangrijke punt in gebreke. Wij hebben te maken met een nota die zich in feite richt op de korte (middellange) termijn, maar waarin overheidsprogramma's centraal staan die slechts op lange termijn effect kunnen sorteren. Overheidsmaatregelen waarvan op korte termijn, nationaal alsook regionaal of lokaal, een stabiliserende werking kan uitgaan blijven daarentegen in de nota onvermeld. Zolang trendmatige alsook beleidsmatige gewenste ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen en -niveaus niet ook in cijfers worden uitgedrukt, is het niet mogelijk om de beleidsconsistentie afdoende te beoordelen. Twijfels omtrent de consistentie kunnen echter niet worden weggenomen zolang elke vorm van 'integratieve forecasting' ontbreekt.

Hoe staat het met de *doeltreffendheid* van het voorgenomen beleid? Voor de beoordeling hiervan is meer nodig dan het vermelden van de bedragen die zijn gemoeid met het regionaal sociaal-ekonomisch beleid in de periode 1981-1985 (zie beleidsuitspraken). Gezien de eerder geschetste beleidskontekst gaat het in het licht van de nieuwe, tweeledige doelstelling vooral om de werkgelegenheidseffekten van de voorgenomen beleidsmaatregelen. De doeltreffendheid ervan kan uiteraard slechts aannemelijk worden gemaakt, waarbij ervaringen in het verleden een belangrijke rol

6. Vergelijk in dit verband Drewe (1978, 1979) voor kritische kant-

tekeningen bij het ISP.
7. Simmons (1981).

figuur 1

Een taxonomie van programma-effekten in de kollektieve sektor

	KORTE TERMIJN (STABILISATIE OP MAKRONIVEAU)	LANGE TERMIJN (ONTWIKKELING)
NATIONAAL	keynesiaanse economische politiek	investeringsinitiatieven per sektor
	werkgelegenheid in de kwartaire sektor	infrastrukturele investeringen
REGIONAAL	overdrachtsuitgaven werkloosheidsuitkeringen inkomstenbelasting	regionale planning
	(REGIONALE STABILISATIE)	(REGIONALE ONGELIJKHEID)

Bron:
Simmons (1981), p. 12.

spelen. Op verscheidene plaatsen in de nota worden evaluerende opmerkingen gemaakt over de werking van beleidsinstrumenten. Slechts op enkele plaatsen worden cijfers genoemd, te weten aantallen arbeidsplaatsen, bijvoorbeeld met betrekking tot de investeringspremieregeling ofwel i.p.r. (geraamd op ongeveer 17.000 in de periode 1977 tot en met 1980) en het margebeleid (ruim 6.000 arbeidsplaatsen, additioneel en behouden in dezelfde periode).

De evaluatie van bestaande beleidsinstrumenten gebeurt op een ad hoc basis, op een uitzondering na: het Centraal Planbureau heeft een poging ondernomen de werkgelegenheidseffekten van het regionale investeringsstimuleringsbeleid 1973-1979 te kwantificeren met behulp van het regionale arbeidsmarktmodel. Het heeft berekend dat:

– 9.500 mensjaren industriële werkgelegenheid zijn herverdeeld van niet-gepremieerde naar gepremieerde gebieden (waarvan iets minder dan een derde in de drie noordelijke provincies);

- de geringe omvang van het herverdelingseffekt beïnvloed is door de ongunstige situatie van de totale Nederlandse industrie;
- maximaal 40 à 50% van de bij premietoekenning opgegeven arbeidsplaatsen, te weten 20.000, ook werkelijk een rechtstreeks gevolg zijn van het stimuleringsbeleid;
- voor de landsdelen Noord en Oost de herverdelingseffekten nauwelijks of niet opwegen tegen andere negatieve effecten (waarvoor de reeds bestaande achterstanden op het gebied van de werkgelegenheid niet' zijn verminderd).⁸

Het regionaal sociaal-ekonomisch beleid is nauw verweven met het *makro-ekonomisch beleid*.⁹ In de doelstellingen van het regionaal beleid 1981-1985 is niet alleen sprake van een vergroting van de bijdrage vanuit de regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling, maar ook is de nagestreefde vermindering van verschillen in welvaart tussen regio's gerelateerd aan de makro-ekonomische ontwikkeling. Als er sprake is van terugdringen van de regionale komponent in de werkloosheid, dan is het landelijke werkloosheids-cijfer in het geding. Dit wordt onderstreept door de eerder geschetste beleidskontekst (zie ook de tabellen 1 en 2). Des te verbazingwekkender is het feit dat in de nota het verband met het makro-ekonomisch beleid nagenoeg ontbreekt.

In voorliggende nota kon – aldus de opstellers – geen rekening worden gehouden met de middellange termijn-planning voor 1985 van het Centraal Planbureau. De lezer van de nota moet gissen waarom de vraag “of de regionale prognose van het CPB nog tot verdere aanpassingen in het thans gepresenteerde beleid zouden moeten leiden”, door de opstellers van de nota voorshands ontkennend wordt beantwoord. Betekent dit ook dat de 500.000 werklozen die het Centraal Planbureau voor 1985 verwacht, niet tot “verdere aanpassingen in het thans gepresenteerde beleid zouden moeten leiden”? Slechts op twee punten komt het makro-ekonomisch beleid om de hoek kijken. Er worden twee redenen genoemd om alert te zijn op de regionale gevolgen van nieuwe sociaal-ekonomische beleidsmaatregelen (in dat verband wordt gewag gemaakt van aanvullend beleid, ombuigingen en voortgaande beheersing van de stijging der loonkosten). Bovendien wordt er gewezen op een “uitermate moeilijke budgettaire situatie”. Een sprekend bewijs van dit makro-ekonomisch feit levert de regionaal-ekonomische beleidskeuze ten aanzien van de grote steden: “*Gegeven de budgettaire problematiek van het Rijk nu en*

8. Een verdergaande evaluatie van de instrumenten van het regionaal sociaal-ekonomisch beleid is – onderzoekstechnisch gezien –

moeilijk, maar niet onmogelijk. Zie bijvoorbeeld Bartels e.a. (1981).
9. Drewe (1980).

in de komende jaren, zou het intussen niet van realisme getuigen (...) de suggestie te wekken dat er – naast hetgeen reeds gebeurt – ruimte is voor extra maatregelen ter oplossing van de sociaal-economische problemen van de grootste stedelijke agglomeraties, die een additioneel beslag leggen op de rijksmiddelen” (Nota, p. 172).

Wij moeten vaststellen dat de toelichting op de beleidskeuze tekort schiet ten opzichte van de consistentie alsook van de doeltreffendheid van het voorgenomen beleid. Dit laatste mede omdat in de nota het verband met het makro-ekonomisch beleid nagenoeg ontbreekt.

2.4. Bewaken en herzien van het beleid

Het *bewaken* van de beleidsuitvoering en het regelmatig en/of onregelmatig herzien van het beleid dienen alvast tijdens het ontwerpen van het beleid te worden voorbereid. Belangrijk is dat er van te voren wordt aangegeven wat er precies bewaakt moet worden. Uitgaande van de kritische kanttekeningen die wij eerder hebben geplaatst bij de beleidscontext, beleidsuitspraken en toelichting van de beleidskeuze, moeten wij vaststellen dat de nota niet is toegesneden op procesbewaking, ook al bevat zij misschien aanknopingspunten hiervoor.

En hoe staat het met de voorbereiding van de *herziening* van het regionaal sociaal-ekonomisch beleid? Er is voorzien in een regelmatige herziening om de vijf jaar. De periode 1981-1985 sluit immers enerzijds beter aan bij wensen vanuit de Europese Gemeenschap en anderzijds bij de tweede beleidsperiode van het *Integraal Structuurplan Noorden des Lands* en van de *Perspectieven-nota Zuid-Limburg*. In tegenstelling tot de vorige nota heeft men zodoende de beleidsperiode met een jaar verlengd. Hierdoor moet het beleid worden vastgesteld door een kabinet in zijn laatste regeringsjaar voor de gehele regeerperiode van een volgend kabinet. Onregelmatige herzieningen kunnen worden gekoppeld aan onzekerheden, afhankelijk van de manier waarop onzekerheden worden aangepakt (waarover hieronder meer). Het regionaal beleid is niet gevrijwaard tegen gebeurtenissen die niet te voorzien zijn. Van een nota die niet is toegesneden op procesbewaking kan echter niet worden verwacht dat zij mogelijkheden aangeeft om vroegtijdig te waarschuwen.

2.5. Aanpak onzekerheden

De kritische kanttekeningen die wij tot nu toe bij het beleidsontwerp hebben geplaatst, verwijzen doorgaans naar onzekerheden waarmee het regionaal sociaal-ekonomisch beleid in de

komende jaren te kampen heeft: onzekerheden op het gebied van kennis, ten aanzien van het beleid van andere instanties en in het vlak van de politieke besluitvorming.

Ten eerste heerst er onzekerheid omtrent een aantal kennisvragen. Wat zal de toekomstige economische ontwikkeling zijn, regionaal alsook nationaal, bij ongewijzigd beleid? Of anders uitgedrukt, welke feitelijke beleidscontext wordt er verondersteld bij het formuleren van de beleidsvoornemens? Hoe zullen zich sociaal-economische, ruimtelijke en arbeidsmarktontwikkelingen in onderlinge samenhang voltrekken?

Welk (werkgelegenheids)effect zullen de voorgenomen beleidsmaatregelen in de periode 1981-1985 sorteren? Wie wint er en wie verliest er: het westen (centrum) of de periferie? En hoe staat het met diverse kwetsbare groepen in verschillende gebieden? *Ten tweede* bestaat er onzekerheid ten aanzien van het beleid van andere instanties, betrekking of uitwerking hebbend op dezelfde probleemsituaties. Hoe zal de EEG op bepaalde beleidsmaatregelen gaan reageren? Zal de herziene structuurschets voor de verstedelijking adequaat inspelen op de voorzet vanuit het regionaal sociaal-economisch beleid met name wat de Randstad betreft? Want de vestigingstendensen van bedrijven komen niet overeen met de lijnen van het voorgestane verstedelijkingspatroon — aldus de nota. Zal er dus reeds in de planvorming voldoende gewicht worden toegekend “aan de feitelijke mogelijkheden om de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid kans op een bevredigende ontwikkeling te geven”? Dit is slechts een greep uit de vragen die er met betrekking tot de consistentie van het beleid rijzen.

Tenslotte ligt er nog in het vlak van de *politieke besluitvorming* een stuk onzekerheid besloten. Wat zal het nieuwe kabinet besluiten? Dit moet immers de gelegenheid worden geboden, “indien het daartoe aanleiding ziet, tot zekere bijstellingen voor de jaren 1982 t/m 1985 te komen”. Zal het in de nota verborgen aanwezige conflict tussen nationaal-economische doelmatigheid en interregionale billijkheid ten nadele van het laatstgenoemde worden beslecht? Ondanks de in de nota bepleite prioriteit van het streven naar interregionale billijkheid, omdat niet het ‘regeren door nota’s’ maar het uitgevoerde beleid de doorslag geeft? Alles overheersend is echter de vraag tot welke *makro-economische koers* er door het nieuwe kabinet zal worden besloten. Van een beleidsnota kan nauwelijks worden verwacht dat zij alle onzekerheden oplost; wel dat zij belangrijke onzekerheden vermeldt en uitsluitel geeft over de aanpak ervan. De voorliggende nota schiet op beide punten tekort. Wie nauwelijks melding maakt van onzekerheden met betrekking tot de beleidskeuze, zal ook

geen activiteiten uitstippelen (bijvoorbeeld onderzoek of experimenten) die erop gericht zijn onzekerheden te verminderen. Dit verklaart ook waarom uitgestelde maatregelen en eventualiteitenplannen vrijwel geheel ontbreken. Ook al wordt er jaarlijks f 34 mln uitgetrokken aan zogenaamde margegelden "om slagvaardig te kunnen optreden in onvoorziene situaties".

Alle kritische kanttekeningen samenvattend, kan er worden gesteld dat de politieke geloofwaardigheid van de nota door de presentatie van het regionaal sociaal-ekonomisch beleid wordt ondermijnd.

Het beleidsontwerp is echter niet de enige beoordelingsmaatstaf.

3 Staatsopvattingen en (regionaal) sociaal-ekonomisch beleid

Thans komen (inter)regionaal-ekonomische ontwikkelingen en mogelijke politieke reacties hierop aan de orde. Omdat deze reacties nauw samenhangen met staatsopvattingen, heeft ons tweede vertrekpunt te maken met de ideologische funktie van de nota. De beoordeling van het huidige regionaal-ekonomisch beleid kan dit verduidelijken. Zoals Richardson¹⁰ voor het Verenigde Koninkrijk heeft vastgelegd is een evaluatie van het regionaal-ekonomisch beleid een omstrede zaak. De *meerderheid* van de deskundigen vindt dat de huidige praktijk, waarin indirecte interventies door de overheid overheersen, precies goed is. Zonder het huidige beleid zou het probleem van de interregionale onbillijkheid in elk geval groter zijn dan het nu is. *Enkelen* wijten echter het voortbestaan van dit probleem aan een gebrek aan directe staatsinterventie. Een andere *minderheid* daarentegen vindt dat de problemen juist worden veroorzaakt door een teveel aan overheidsbemoeienis.

Soortgelijke stromingen bestaan ook met betrekking tot het makro-ekonomisch beleid in Nederland en elders. Deze stromingen kunnen worden aangeduid met:

- 'meer van hetzelfde' ('overheidsbemoeienis — precies goed'),
- 'teveel overheidsbemoeienis', en
- 'meer overheidsbemoeienis'.

De ervaring leert dat staatsopvattingen in belangrijke mate met de makro-ekonomische koers beïnvloeden. En wij hebben al eerder vastgesteld dat het regionaal sociaal-ekonomisch beleid nauw verweven is met het makro-ekonomisch beleid. Buitenlandse voorbeelden kunnen stimulerend werken voor de discussie over beleidsperspektieven voor de Nederlandse (regionale) ekonomie in 1985 (1990).

10. Richardson (1978).

3.1. 'Overheidsbemoeyenis – precies goed'

De opstellers van de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* lijken tot de hierboven bedoelde meerderheid te behoren. Enigszins aarzelend stellen zij vast:

“Zeer in het algemeen gesproken waren de resultaten tot en met 1979 niet onbevredigend. De regionale verschillen namen – over de gehele linie gezien – niet verder toe en vertoonden ten aanzien van een aantal regio's zelfs een daling. Hierbij moet worden opgemerkt, dat zich wel verschuivingen tussen regio's voltrokken”. (*Nota*, p. 192).

Het lijkt erop dat het beleid een vergroting van de regionale problematiek heeft weten te voorkomen. Een aanwijzing hiervoor vinden wij in de kwantificering der werkgelegenheidseffekten van de investeringspremieregeling zoals die door het Centraal Planbureau is gepresenteerd (zie boven). Dat het regionaal beleid in Nederland erger heeft helpen voorkomen kan zelfs voor de hele 'geschiedenis' van dit beleid worden gesteld, te weten voor de hele periode vanaf 1952, althans voorzover er sprake was van nationale groei van industriële werkgelegenheid.¹¹

Voor de periode 1981-1985 wordt er 'meer van hetzelfde' bepleit. Sommige lezers van de nota zullen hiertegen bezwaar maken omdat zij vinden dat de nota juist belangrijke vernieuwingen bevat. Is het traditionele aandachtsveld van de interregionale billijkheid niet uitgebreid met dat van de nationaal-economische doelmatigheid? Wordt niet veel meer de samenhang tussen het regionaal-economische, het ruimtelijke en het arbeidsmarktbeleid benadrukt? En wordt er niet zelfs een heel hoofdstuk gewijd aan de 'nieuwe' problemen van de grote steden, vooral in het westen des lands? Om maar enkele voorbeelden te noemen. Even afgezien van onze kritiek op deze 'nieuwe' beleidselementen is er op een wezenlijk punt echter niets veranderd: ook in het regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985 wordt de nadruk gelegd op *indirekte staats-interventie*. Vergeleken bij de hoofdmoot van de voorgestelde beleidsmaatregelen vallen aanknopingspunten voor rechtstreekse overheidsingrepen in het niet, aanknopingspunten zoals die bestaan in het spreidingsbeleid rijksdiensten (inclusief gesubsidieerde en met het rijk gelieerde instellingen) en in de regionale ontwikkelingsmaatschappijen.

Meer indirecte staatsinterventie dus... De vraag is of dit afdoende is voor de problemen van de jaren '80:

“De ongunstige macro-economische ontwikkelingen, onder meer tot uitdrukking komend in een sterk gestegen werkloosheid in

11. Vergelijk Oosterhaven en Folmer (1980).

1980, geven echter aan dat het beleid ten aanzien van de regionale ontwikkeling zich voor grote problemen gesteld blijft zien. Ook op langere termijn blijven krachten aan het werk, die een uit elkaar lopen van bevolkings- en werkgelegenheidontwikkeling in de verschillende landsdelen eerder versterken dan verzwakken” (Nota, p. 193).¹²

3.2. 'Teveel overheidsbemoeienis'

De minderheid die vindt dat de problemen juist worden veroorzaakt door een teveel aan overheidsbemoeienis, heeft haar invloed in de afgelopen jaren sterker doen gelden. Weliswaar in de eerste plaats op makro-ekonomisch terrein, maar doorwerkend op andere beleidsterreinen waaronder het regionaal-ekonomisch, het ruimtelijk en het sociaal beleid.

Het terugdringen van de rol van de overheid in de praktijk, hetgeen vaak wordt gerechtvaardigd door de denkbeelden van de 'supply-side economics', uit zich vooral in een strenge bewaking van de geldhoeveelheid, het beknootten van de overheidsuitgaven en belastingverlagingen.¹³ Wij hebben inmiddels van de aanbodkant-ekonomen mogen vernemen dat de koerswijziging van het Britse regeringsbeleid niet als geslaagd kan gelden. Men wijt dit aan drie belangrijke 'beleidsfouten': "de controle op de geldhoeveelheid was onvoldoende, de overheidsuitgaven werden niet genoeg beknot en de belastingverlagingen waren te gering".¹⁴ Het zijn vooral de in de Verenigde Staten ontplooidde conservatieve initiatieven die onze aandacht verdienen: makro-ekonomische alternatieven met ingrijpende reperkussies voor de regionale en stedelijke politiek.¹⁵ De afhankelijkheidspositie van de Westeuropese ekonomieën ten aanzien van de ekonomie van de VS maakt het 'Amerikaanse voorbeeld' nog belangrijker.

De eerste conservatieve initiatieven waren afkomstig van de regering van Carter. Vooral het rapport van de *President's Commission for a National Agenda for the Eighties* (1980) heeft nogal wat stof doen opwaaien en het pad geëffend voor het beleid van de regering van Reagan. Het panel-rapport bevat met name de volgende twee aanbevelingen:

1. het beleid, erop gericht werk naar de mensen (in de ekonomisch zwakke gebieden) te brengen, dient na een overgangperiode te worden afgeschaft;

12. Over de orde van grootte van deze problemen informeren de tabellen 1 en 2.

13. Voor een beknopt overzicht zie bijvoorbeeld Naert (1981).

14. Naert (1981), p. 551.

15. Glickman (1981).

2. het beleid dient te bevorderen dat mensen verhuizen om elders open arbeidsplaatsen te vervullen (dit in verband met een uitgesproken voorkeur voor een (sociaal) beleid dat 'mensen' tracht te helpen, ongeacht hun woongebied, in plaats van 'gebieden', dat wil zeggen *upgrading people* in plaats van *upgrading places*).

Men vindt het wenselijk dat het bedrijfsleven hierbij een grotere rol gaat spelen, hetgeen gepaard zou moeten gaan met een versterkte decentralisatie van overheidsbevoegdheden ten koste van federale bevoegdheden. De adviseurs van Carter lijken te veronderstellen dat:

– het zuiden (de *sun belt*) moet groeien, terwijl het noorden moet inkrimpen (vergetend dat dit soort ontwikkelingsprocessen omkeerbaar zijn: het zuiden was vroeger immers een onderontwikkeld gebied dat zich mede door aanzienlijke overheidssteun heeft kunnen ontwikkelen);

– het federale beleid tot nu toe inderdaad de grote steden in het noorden heeft bevoordeeld (hetgeen strijdig is met onderzoek-resultaten);

– het gezicht van het bedrijfsleven wordt bepaald door de ondernemer-eigenaar oude stijl (maar niet door de moderne, multinationale onderneming);

– (oude) grote steden eigenlijk uit de tijd zijn (hetgeen voorbij gaat aan de betekenis van de bestaande door de overheid gekreëerde infrastructuur);

– de centrale regering haar beleid tot nu toe inderdaad op 'gebieden' in plaats van 'mensen' heeft gekoncentreerd: in 1980 bedroeg de verhouding tussen de bestedingen voor *upgrading people* en die voor *upgrading places* 18 tegen 1 (stedelijke effecten van niet-ruimtelijke maatregelen buiten beschouwing latend);

– de laagstgeklasseerden in de VS in staat zouden zijn om te verhuizen om elders open arbeidsplaatsen te vervullen en dat zij bovendien welkom zouden zijn in welvarende groeigebieden (de meest waarschijnlijke uitkomst van het nieuwe beleid is dat de laagstgeklasseerden als het ware opgesloten zullen worden in steden die eigenlijk uit de tijd zijn, steden waarop de centrale regering bovendien aanzienlijk wil gaan bezuinigen);

– suburbanisatie, mede uit een oogpunt van energieverbruik, positief moet worden beoordeeld (hetgeen opnieuw wordt tegengesproken door onderzoekresultaten).

De regering van Reagan heeft zich in deze aanbevelingen kunnen vinden en lijkt bovendien de veronderstellingen van de Carter-adviseurs te delen. Het beleidsplan van de regering van Reagan mikt op een vergaande besnoeiing van de federale uitgaven (uitgezonderd defensie), een aanzienlijke verlaging van de federale

belastingen, een omzichtige verzachting in het regulerende optreden van de centrale overheid en tenslotte een monetair beleid (van het *Federal Reserve System*) dat aansluit op deze maatregelen.¹⁶

Dit pakket van makro-ekonomische maatregelen bevoordeelt bepaalde sociale klassen en bepaalde regio's. Het werkt in het voordeel van het bedrijfsleven en de betergestelden, maar in het nadeel van de arbeiders en de laagstgeklasseerden. Belastingverlagingen terwille van hogere besparingen en investeringen, verhoogde uitgaven voor defensie en de verzachting van bepaalde controles zoals die op de prijzen van olie en gas zullen voordelig uitpakken voor het bedrijfsleven en de betergestelden. De laagstgeklasseerden zullen vooral worden getroffen door bezuinigingen op sociale uitgaven zoals de federale subsidies voor stookkosten en voedsel, medische hulp, sociale huisvesting, bijstand voor gezinnen met afhankelijke kinderen, de van overheidswege verstrekte pensioenen, studietoelagen en het programma ter verhoging van het aantal banen in de publieke sektor. Regionaal gezien zal de gewijzigde begroting gunstig uitpakken voor suburbane gebieden (vooral via de verlaging van de inkomstenbelasting voor de betergestelden). De belastingfaciliteiten voor het bedrijfsleven zullen de aantrekkelijkheid verhogen van een vestiging in suburbane gebieden, in niet-metropolitaine gebieden in het zuiden en westen van de Verenigde Staten en zelfs in het buitenland. Dezelfde regio's binnen de VS zullen bovendien profijt trekken van de verhoogde defensie-uitgaven. Aan de andere kant zullen de besnoeiingen vooral ten koste gaan van het noordoosten, *Midwest* en de grote steden met de wijken waarin de laagstgeklasseerden gekoncentreerd zijn.

Wat betekent dit allemaal voor Nederland en voor het regionaal sociaal-ekonomisch beleid 1981-1985 (annex ruimtelijk beleid)? Het is niet uit te sluiten dat bepaalde conservatieve Amerikaanse denkbeelden ook in Nederland weerklank zullen vinden, ook al zullen velen deze suggestie voorshands voor onze rekening willen laten.

Wij hebben onlangs een studie afgerond over kansarme groepen en deprivatie in Europese steden (waaronder Rotterdam) in het kader van de Europees Stadsvernieuwingskampagne van de Raad van Europa.¹⁷ De beleidskonklusies zoals die door een groep van experts uit deze studie zijn getrokken¹⁸ getuigen zeker niet van

16. The White House (1981).

17. Drewe (1981a, b).

18. Council of Europe (1981).

instemming met de opvattingen van de *President's Commission for a National Agenda for the Eighties*. Deze opvattingen laten bijvoorbeeld geen ruimte voor stadsvernieuwing zoals die in de meeste Europese landen, en zeker in Nederland, wordt aangehangen na een periode van kaalslag en rekonstruktie. Ook de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid* besteedt aandacht aan de problemen van de grote steden, maar "het beleid ten aanzien van bevolking, werkgelegenheid en arbeidsmarkt" wordt niet van een prijskaartje voorzien. Bovendien wordt er meteen bij verteld dat er geen budgettaire ruimte is voor extra maatregelen (dit met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid). Wij hebben daarentegen in onze studie over kansarme groepen en deprivatie in Europese steden juist gekonkludeerd dat er naast een herverdeling van financiële middelen binnen de overheidssector (nationaal en lokaal) zeker ook additionele middelen nodig zullen zijn, wil men in het beleid prioriteit toekennen aan de meest nijpende behoefte (een beleid dat gericht is op intra-regionale of intra-stedelijke billijkheid).

Dat bepaalde conservatieve denkbeelden uit de Verenigde Staten ook in Nederland weerklank zouden kunnen vinden, lijkt inmiddels al meer dan een suggestie. Vooral sinds het verschijnen van het *Wagner-rapport*, het advies van de Centrale Economische Commissie en het *rapport 'heroverwegingen'*. In dat verband is ook een nadere bestudering van het Amerikaanse industriebeleid (lees: sektor- en innovatiebeleid) van belang, inclusief het voorstel van *enterprise zones* (een stedelijke toepassing van de aanbodbank-economie die uit Groot-Brittannië is overgewaaid).¹⁹ Het zijn vooral verdergaande bezuinigingen op kollektieve uitgaven waardoor het regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985 *feitelijk* zou kunnen uitdraaien op prioriteit voor de 'nationaal-economische doelmatigheid'. Dit ten koste van inter- en intra-regionale billijkheid. Hiertoe biedt het beleidsontwerp, dat op tal van strategisch belangrijke vragen geen duidelijk antwoord geeft, alle mogelijkheden. Het bemoeilijkt echter ook het parlementair toezicht op ombuigingen en 'heroverwegingen'.

Regionaal gezien zouden wel eens de Randstad en haar uitstralingszone – maar niet de 19e eeuwse wijken van de grote steden – tot de 'winnaars', en diezelfde wijken samen met de noordelijke, oostelijke en zuidelijke periferie van Nederland tot de 'verliezers' van het regionaal beleid kunnen gaan behoren. Mits Nederland als geheel niet de verliezer wordt.

19. Vergelijk Glickman (1981) voor bijzonderheden.

3.3. 'Meer overheidsbemoedening'

Meer indirecte staatsinterventie of minder overheidsbemoedening – in beide gevallen rijst de vraag of dit de goede recepten zijn voor de problemen van de jaren '80, namelijk om de werkloosheid afdoende te bestrijden.

Deze recepten houden onvoldoende rekening met veranderingen in de *internationale arbeidsverdeling* en met de *mobilititeit van het kapitaal*. Dankzij technologische veranderingen met betrekking tot communicatie en vervoer zijn de kosten van een gedecentraliseerde productie gedaald. Er zijn ook nieuwe technologieën ontwikkeld waardoor de behoefte aan geschoolde arbeid is verminderd. Tezamen heeft dit geleid tot een vergrote attractiviteit van productieplaatsen in landen met lage lonen. Belangrijk in deze is ook de rol van de multinationale ondernemingen in het organiseren en controleren van een groot deel van de internationale handel. Zij kunnen snel kapitaal wereldwijd verplaatsen. Zij kopen en verkopen niet alleen goederen, maar ook andere ondernemingen. Het kapitaal is mobieler dan de arbeidskrachten, zeker voor zover het oudere en minder-geschoolde arbeidskrachten betreft. Ondernemingen zijn in toenemende mate in staat om vestigingsplaatsen tegen elkaar uit te spelen om allerhande voordelen (belastingfaciliteiten, dienstverlening etcetera) in de wacht te slepen. En het is onwaarschijnlijk dat de bekende indirecte staatsinterventies ondernemingen ertoe zouden kunnen bewegen zich in een andere regio te vestigen dan de regio die zij zelf als een 'geschikte' plek voor investeringen beschouwen. Dit alles maakt dat de mogelijkheden tot ruimtelijk (regionaal en zelfs nationaal) sturen van de economische ontwikkeling zienderogen afnemen. Stuart Holland heeft reeds in 1976 de diagnose gesteld dat de opkomst van de meso-economische sektor (vooral multinationale ondernemingen) verklaart waarom indirecte staatsinterventie in het kader van het regionaal beleid tekort moeten schieten. Een multinationale vestiging in lagere lonen- (derde wereld-)landen is voor leidende ondernemingen aanzienlijk voordeliger gebleken dan een multiregionale vestiging in de minder ontwikkelde regio's van ontwikkelde landen zoals Nederland.²⁰ De therapie die door Holland toentertijd werd aanbevolen was tweeledig:

- een bewust onevenwichtig sektorbeleid ten gunste van de minder ontwikkelde, perifere regio's zoals het noorden, waarbij de meso-economische sektor door directe staatsinterventies (bijvoorbeeld het oprichten van nieuwe staatsbedrijven) aan banden wordt gelegd, in verbinding met

— een controle op de vestiging van leidende en multinationale ondernemingen in meer ontwikkelde, metropolitaine regio's zoals de Randstad.

Of deze therapie zou gaan werken, valt te betwijfelen omdat:

- er onvoldoende rekening wordt gehouden met de inmiddels verscherpte nationaal-ekonomische crisis, waardoor met name een vestigingscontrole in de Randstad nauwelijks haalbaar lijkt en
- het sektorbeleid zich beperkt tot de industrie.

Dit neemt niet weg dat de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk eerder in de richting van de *direkte staatsinterventie* kan worden gevonden dan in de richting van de indirecte staatsinterventie, laat staan in de richting van minder overheidsbemoedigen.

Makro-ekonomisch gezien verdient bijvoorbeeld (nog steeds) de kwartaire sektor onze aandacht, te weten de niet-kommerciële dienstverlening, rijk en lagere overheden inbegrepen.²¹ Terwijl op het regionaal-ekonomisch vlak bijvoorbeeld te denken valt aan een versterkte staatsdeelneming — niet alleen in zwakke partikuliere bedrijven — en het oprichten van nieuwe staatsbedrijven, bij voorkeur door regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Het speuren naar 'innovaties' hoeft niet beperkt te blijven tot de vrije ondernemingsgewijze produktie, er kunnen ook nieuwe vormen van overheidsingrijpen worden ontwikkeld.

Voor werkgelegenheid moet je bij de overheid zijn. Er zijn zelfs konservatieven in Nederland die het hiermee eens zijn! De *Nota regionaal sociaal-ekonomisch beleid* bevat cijfers die dit bevestigen, althans voor de periode 1976-1979 (*Nota*, p. 18). Zie ook onze tabel 4. In de periode 1976-1979 is de werkgelegenheid (loon-trekkenden) bij de overheid immers gegroeid met 13%. In Oost en Zuid (met name Limburg) zijn de overheidsbanen zelfs nog iets sterker toegenomen. Daar tegenover staat een inkrimping van de industriële werkgelegenheid met 4% (1973-1976: 7%), terwijl de werkgelegenheid in de dienstensektor is gegroeid met 9% (1973-1976: 8%). Zonder de groei van de werkgelegenheid bij de overheid zou de totale groei van de Nederlandse werkgelegenheid tussen 1976 en 1979 slechts 3% hebben bedragen. Zoals Stuart Holland heeft aangetoond, is er nog ruimte voor staatsinterventie in de (vermeende) 'gemengde ekonomieën' van West-Europa, want het aandeel van de publieke ondernemingen in de geproduceerde goederen en diensten is vrij beperkt.²² Tabel 4 laat zien dat het aandeel van de werkgelegenheid bij de overheid in 1979 17% niet te boven gaat. Bezuinigingen op de overheidssektor zullen de

21. Vergelijk bijvoorbeeld Hoffman (1981).

22. Holland (1976).

werkloosheid alleen maar verder doen toenemen, ook indirect via de uitwerking die deze bezuinigingen zullen hebben op particuliere bedrijven (met de bouwnijverheid als sprekend voorbeeld) en vanwege de bestedingseffekten.

Bezuinigingen op de kollektieve uitgave à la Reagan, vergezeld van loonmatigingen zonder dat een akkoord is bereikt over arbeidstijdverkortung of zonder dat het particuliere bedrijfsleven concrete investeringsplannen heeft gepresenteerd, zullen de Nederlandse ekonomie op een koers doen belanden zoals die door Thurow²³ voor de Verenigde Staten in het vooruitzicht is gesteld: *'how to wreck the economy...'*.

Als men daarentegen thema's zoals de ekonomische demokratie, volledige werkgelegenheid, stadsvernieuwing en billijkheid²⁴ op de agenda van de jaren '80 zou gaan plaatsen, dan zou dit meer betekenen dan alleen maar een zelfbevrediging van de progressieve intellektuelen. De nieuwe Franse regering heeft deze en verwante thema's op haar agenda geplaatst. Haar principiële opstelling roept herinneringen op aan de politiek van Mendès France in 1954:

"In 1965 blijkt een bepaalde regering een paar maanden lang het Franse volk het gevoel te hebben gegeven dat niet alle inspanning vergeefs was, dat niet alle onheil onvermijdelijk was, dat niet alle politiek vies was, dat konsensus niet totaal onhaalbaar was en dat niet de hele Staat op cynische wijze wordt gemanipuleerd door de duistere machten van het geld".²⁵

Maar ook de nieuwe Franse regering heeft haar ekonomisch beleid gebaseerd op de verwachting van een herstel van de ekonomische groei op korte termijn. Daarbij zal zij onvermijdelijk stuiten op de 'beggar-thy-European-neighbour-policy' van Reagan. Frankrijk telt op dit ogenblik 1,8 mln werklozen. Bij voortzetting van de trend kan de werkloosheid oplopen tot 2,5 mln in 1990.²⁶ Voorlopig mikt de Franse regering op een stabilisatie van de stijgende werkloosheid eind 1982, te bereiken door een mengbeleid van direkte en indirekte staatsingrepen. Niet het 'regeren door nota's', maar de feitelijke beleidsresultaten zullen uitwijzen of het Franse mengbeleid meer succes kan boeken dan het mengbeleid van koalitieregeringen met sociaal-demokratische deelneming zoals in Nederland.

23. Thurow (1981).

24. Glickman (1981).

25. Lacouture (1981), p. 533.

26. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979).

Ontwikkeling van de werkgelegenheid (loontrekkenden) bij de overheid en totaal 1976-1979

Regio	totale werk- gelegenheid	totale werk- gelegenheid exkl. overheid	werkgelegenheid bij de overheid	aantal per 31-3-1979	aandeel in totale werkgelegenheid 1979
	groei 1976- 1979 in %	groei 1976 1979 in %	groei 1976-1979 in %	x 1000	in %
Noord	5	2	13	71	18
Oost	7	5	14	338	17
West	4	2	12	123	17
Zuid	6	4	14	142	15
waaronder Limburg	6	4	15	48	17
Nederland	5	3	13	678	17

Bron:
Nota, p. 18.

Literatuur

- Bartels, C.P.A. e.a. (1981), *Estimating impacts of regional policies: a review of applied research methods*, WP-81-59, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979), *Regionale Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in den Staaten des Europarates 1974-1990*, 06.033, Bonn.
- Centraal Planbureau (1981), *De Nederlandse economie in 1985*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- Council of Europe (1981), *Committee of experts on the population of urban areas, meeting report*, DE-ZU (81) 8 final (restricted), Strasbourg.
- Drewe, P. (1978), 'Integraal? structuurplan noorden des lands', in: *Oikos* 8, nr. 3-4, pp. 8-13.
- Drewe, P. (1979), 'Integrated regional planning: as applied to the Northern Netherlands', in: H. Folmer en J. Oosterhaven (red.), *Spatial inequalities and regional development*, Martinus Nijhoff Publishing Comp., Boston, pp. 219-254.
- Drewe, P. (1980), *Het regionale probleem in Nederland*, bijdrage themadag regionaal beleid, Regional Science Association - Nederlandse afdeling, 9 oktober, Erasmus Universiteit Rotterdam ('The regional problem in the Netherlands', in: M. Albegov e.a. (red.), *Regional development modeling: theory and practice*, North Holland, publikatie in voorbereiding).
- Drewe, P. (1981a), *Structure and composition of the population of urban areas with special reference to inner city areas (Northern and Central Europe)*, Committee of experts on the population of urban areas, ED-ZU (80) 1 rev. (restricted), Council of Europe, Strasbourg.
- Drewe, P. (1981b), *Vulnerable groups and deprivation in European cities: facts, prospects and policy options*, paper presented at the Urbanization and Development Conference, International Institute for Applied Systems Analysis, June 1-4, Schloss Laxenburg, Austria.
- Glickman, N.J. (1981), *Emerging urban policies in a slow-growth economy: conservative initiatives and progressive responses*, working paper 49, working papers in regional science and transportation, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Hoffman, L. (1981), 'De bedeelde sektor', in: *Economisch-Statistische Berichten* 66, p. 787.
- Holland, S. (1976), *Capital versus the regions*, Macmillan, London en Basingstoke.

- Holland, S. (1981) (assisted by S. Dain), *Unequal mix; planning, public spending and public enterprise in Western Europe*, Martin Robertson & Company Ltd., Oxford (publikatie in voorbereiding).
- Lacouture, J. (1981), *Pierre Mendès France*, Editions du Seuil, Paris.
- Naert, F. (1981), 'Supply-side economics', in: *Economisch-Statistische Berichten* 66, pp. 548-551.
- Oosterhaven, J. en H. Folmer 1980, *Review and evaluation of Dutch regional socio-economic policy*, bijdrage themadag regionaal beleid, Regional Science Association – Nederlandse afdeling, 9 oktober, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- President's Commission for a National Agenda for the Eighties (1980), *Urban America in the Eighties, perspectives and prospects*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.
- Richardson, H.W. (1978), *Regional and urban economics*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, England.
- Simmons, J.W. (1981), *The role of the public sector in the urban system*, paper presented at the Urbanization and Development Conference, International Institute for Applied Systems Analysis, June 1-4, Schloss Laxenburg, Austria.
- The White House (1981), *America's new beginning: a program for economic recovery*, Washington.
- Thurow, L.C. (1981), 'How to wreck the economy', in: *The New York Review of Books* 28, no. 8, pp. 3-8.
- Wagner, M. (1981), 'Massenarbeitslosigkeit bei niedrigem Wirtschaftswachstum, die Erfahrungen Grossbritanniens', in: *Journal für Sozialforschung* 21, pp. 5-36.