

Jos van der Werf

De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977

Een kritisch proefschrift bekritiseerd

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

In 1606 keerde de saaiwever Nicolaes de Hont Hondschote de rug toe, waar hij een karig bestaan had geleid, en hij toog naar Leiden om aldaar zijn geluk te beproeven. Zijn vermogen groeide alras aan tot het respectabele bedrag van 22.000 gulden in 1644 (Posthumus, 1908/'39).

Tot dergelijke imposante prestaties kwamen lieden als De Hont door middel van harde en weinig skrupuleuze concurrentiemethoden. Monopolistische praktijken werden niet geschuwd. Soms gingen ze te ver en dwongen de lokale overheid tot actie. Dreigende werkloosheid en benadeelde concurrenten brachten het stadsbestuur van Leiden tot het oprichten van stadsondernemingen.

Het mocht niet baten. Onder invloed van de buitenlandse concurrentie, het verval van de gilden en de rijzende macht van kapitaalkrachtige entrepreneurs verloren de stedelijke bestuurders iedere greep op de gang der geschiedenis. Aan het eind van de 18de eeuw was de Leidse textiel goeddeels verplaatst naar het Noordbrabantse platteland en Leiden verpauperde.

De economische geschiedenis kent tal van voorbeelden als dat van het 18de-eeuwse Leiden. Het economisch proces voltrekt zich onder specifieke ruimtelijke uitdrukkingen. In hoeverre en in welke richting overheidsingrijpen die ruimtelijke neerslag van het economisch proces heeft beïnvloed, is een vraagstelling waar veel onderzoek naar is verricht.

Zo schreef de bouwkundige Pieter van Hoogstraten in 1983 zijn dissertatie: *De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977*. Het is een knap proefschrift geworden. Het is verfrissend een stuk te lezen waarin de schrijver niet te benauwd is om over de grenzen van zijn vakgebied heen te kijken. Makro-economische

politieke en sociale ontwikkelingen worden in de analyse betrokken. En bovenal, Van Hoogstraten bespreekt een uitermate relevant vraagstuk dat herhaaldelijk op de politieke agenda staat en aanleiding geeft tot veel kommotie. In dit verband valt te verwijzen naar de perikelen rondom de spreiding van de Rijksdiensten. Knap is het proefschrift zeker maar naar mijn mening valt het tevens te bekritisieren. Detailkritiek, ook al kan die zeker geproduceerd worden, zal hier achterwege blijven. Het gaat me om de methodologische kern van zijn betoog. In het navolgende zal gepoogd worden tot die kern door te dringen en dat wat eraan schort te bespreken. Ondanks die kritiek denk ik dat het proefschrift waardevol is, omdat een conceptualisering ontwikkeld wordt die onkonventioneel is, verhelderend kan zijn, tot nadenken stemt en zich open stelt voor kritiek. En mogen we meer verwachten?

Konceptualisering

Een lastig probleem waar toch een oplossing voor gevonden moet worden is de afbakening van het objekt van studie. Ogenschijnlijk lijkt dit een aangelegenheid die pragmatisch opgelost kan worden. Pragmatische oplossingen kennen echter maar al te vaak inhoudelijke reperkussies. Zo hebben staatsinterventies vrijwel altijd ruimtelijke implikaties zonder dat zij als zodanig gemakkelijk aanwijsbaar zijn of herkend worden. De wijze waarop bijvoorbeeld de fondsen in het kader van de sociale zekerheid en pensioenen beheerd worden, brengt vermoedelijk een zekere 'Randstad-vriendelijkheid' met zich mee. Immers de beleggingskriteria en voorwaarden luiden in rentabiliteits-termen. Empirisch is bedroevend weinig bekend over de ruimtelijke implikaties van het rentabiliteitskriterium.

Op formeel-theoretische gronden is door onderzoekers als Hotelling de konklusie getrokken dat het rentabiliteitskriterium onder kondities van zuivere vrije konkurrentie moet leiden tot een ruimtelijke kontraktie van kapitaal (Hotelling, 1929). Zuivere vrije konkurrentie is echter een fictie en is dat ook altijd geweest. Daarmee hebben formele benaderingen als die van Hotelling een beperkte zeggingskracht en zijn we genoodzaakt te spreken over vermoedens. Van Hoogstraten is zich in tegenstelling tot vele anderen bewust dat staatsinterventies vrijwel altijd ruimtelijke implikaties met zich meebrengen (hfst. I, noot 2). Hij beperkt zich in zijn studie weliswaar tot het regionaal beleid maar verbindt aan deze problematiek de konklusie, en mijns inziens terecht, dat het niet zinvol is de ontwikkeling van het regionaal beleid immanent te analyseren (p. 4). "De doelstelling van het onderhavige onderzoek is de materiële fundamenten van de als 'regionaal ruimtelijke problemen' aangemerkte fenomenen te identificeren en te onderzoeken hoe deze fenomenen als probleem onderwerp worden van beleidsvoering" (p. 5; kurs. toegevoegd). Deze formulering geeft een indruk van de uiterst behoedzame wijze

waarop Van Hoogstraten zijn positie bepaalt. Hij wil niet het gevaar lopen mechanistische verbanden te poneren, noch van economische, noch van politieke aard. Hij is geïnteresseerd in de materiële fundamenteën van datgene wat als regionaal-ruimtelijk probleem aangemerkt, of anders gezegd politiek als regionaal probleem geartikuleerd wordt. Het gaat hem met andere woorden niet uitsluitend om feitelijke achterstandssituaties, bijvoorbeeld ten aanzien van inkomen en werkgelegenheid, die kernpunten zouden zijn van het regionale probleem. Nee, hij keert het om: uitgaande van als regionaal-ruimtelijk aangemerkte problemen, zoekt hij de materiële basis. Dit betekent in feite dat theoretisch de mogelijkheid ontstaat, en dat lijkt me een pluspunt, dat in bepaalde regio's zonder dat daar sprake is van inkomens- dan wel werkgelegenheidsachterstanden zich toch een regionaal probleem voordoet en dit ook als zodanig erkend wordt. In dit verband zou geweest kunnen worden op het Italiaanse Tirol: een gebied met een geringe regionale werkloosheidskomponent enzovoorts, maar toch een regionaal probleemgebied, eenvoudigweg doordat de politieke artikuleratie van tal van problemen in regionale termen geschiedt.

Probleemdefiniëring

Gaat men ervan uit dat de ongelijkmatige economische ontwikkeling voor verschillende groepen een gedifferentieerd karakter heeft en dus ook uiteenlopende uitwerkingen zal hebben op ontwikkelingsmogelijkheden, dan moet dit tot verschillende probleemdefiniëringen leiden.

Met behulp van dit sleutelbegrip 'probleemdefiniëring' wil de schrijver de ontwikkeling in het beleid analyseren. Het is, of beter gezegd zou het instrument moeten zijn met behulp waarvan het bronnenmateriaal gerangschikt kan worden, eventuele breuken in het beleid kunnen worden vastgesteld maar ook een mogelijke konstante vastgelegd kan worden. Of anders geformuleerd, er kunnen dan uitspraken gedaan worden over een eventuele structuur in die verschillende probleemdefiniëringen. Is er sprake van telkens terugkerende dominante posities van een specifieke probleemdefiniëring of niet? Dergelijke vragen zouden dan beantwoord kunnen worden zonder dat men gedwongen is het feitelijk beleid te verklaren als een direkte resultante van economische dan wel politieke factoren of een mengelmoes van beide.

Het blootleggen van de structuur van de krachtsverhoudingen zou al een belangrijke winst zijn. Dit veronderstelt echter dat zijn onderzoek in essentie een rekonstruktie betreft van het ontstaansproces van verschillende probleemdefiniëringen van de krachten die debet zijn aan specifieke dominantieverhoudingen, een rekonstruktie van de wijze waarop probleemdefiniëringen gepolitiseerd worden en van de uiteindelijke neerslag in konkreet beleid. Immers dan zou kunnen

blijken dat bijvoorbeeld een Randstedelijke probleemdefiniëring voortdurend in hoge mate de inhoud van het regionaal beleid bepaalt en dominant is boven perifere artikulaties.

Van Hoogstraten ontwikkelt deze onderzoekslijn echter niet. Daarmee, en dat is in mijn ogen de zwakte van zijn analyse, loopt hij het grote gevaar dat zijn concept 'probleemdefiniëring' een lege huls wordt. Materieel, ook al lardeert hij zijn analyse met een schat aan gegevens die betrekking hebben op makro-ekonomische, sociale en politieke ontwikkelingen, komt hij ongewild zeer dicht bij een immanente analyse van het regionale beleid. Het ei van Columbus blijkt niet uitgedroefd te worden en dat is jammer.

Regionaal beleid

"Met haar regionaal-ekonomisch beleid probeert de overheid een oplossing te vinden voor de ekonomische problemen die in sommige regio's bestaan. Er is daarbij sprake van regionaal-ekonomische problemen als de ruimtelijke verdeling van de ekonomische activiteiten tot ongewenste uitkomsten leidt" (p. 3). Deze omschrijving van Bartels en Van Duijn is voor de schrijver een aantrekkelijke omdat verwezen wordt naar percepties en artikulaties over ekonomische activiteiten. Ze sluit dus goed aan bij zijn eigen concept probleemdefiniëring. Nu dit concept onuitgewerkt blijft draagt deze bepaling grote gevaren in zich. Immers problemen moeten als regionaal probleem gedefinieerd worden, willen ze in de analyse van belang zijn. De facto betekent dit, dat je zeer dicht bij een immanente beleidsanalyse terechtkomt en dit wordt nu net door Van Hoogstraten afgewezen. Of anders gezegd, er ontstaan grote moeilijkheden bij het plaatsen van ontwikkelingen die van bijzonder groot belang voor de richtinggeving van het regionaal beleid kunnen zijn maar zelf niet als regionaal probleem gedefinieerd zijn. In deze situatie, waarin het concept probleemdefiniëring niet 'af' is, zou het beter zijn aansluiting te zoeken bij een traditionele omschrijving. In die omschrijving van het regionaal beleid wordt verwezen naar al dat beleid dat de ruimtelijke mobiliteit van kapitaal en arbeid poogt te beïnvloeden (Klaassen (red.), 1972; Lambooy, 1978; Vanhove en Klaassen, 1980). Natuurlijk kan men verschillende omschrijvingen hanteren. Waar het mij om gaat is dat de eerste omschrijving zich teveel beperkt tot probleemregio's zoals we die in het dagelijks spraakgebruik kennen. De traditionele omschrijving laat in principe meer ruimte vrij om bijvoorbeeld de massieve transfer van gelden naar de Randstad in het kader van de naoorlogse industrialisatiepolitiek in regionale termen te begrijpen. Ook al heet dit niet regionaal beleid in de zin van het feitelijk als zodanig betitelde gevoerde beleid.

Presentatie en interpretatie

Een belangrijke konsekwentie van de conceptuele problemen is dat de schrijver nu in feite te weinig houvast heeft om het empirisch materiaal te structureren en analyseren. De oplossing die hij presenteert is wat de structurering betreft elegant maar verplaatst het probleem naar de analyse.

Om het materiaal te structureren zoekt hij aansluiting bij drie gangbare periodiseringen. In de eerste variant wordt uitgegaan van de globale ontwikkelingslijnen in de *sociaal-ekonomische* structuur en komt men op een onderscheiding in vier subperioden: 1945-1950, wederopbouw; 1950-1964, extensieve groei; 1964-1973, intensieve groei en herstructurering; 1973-1977, herstructurering en de eerste tekenen van de sociaal-ekonomische crisis. Van Hoogstraten gebruikt bij de presentatie van het empirisch materiaal deze onderverdeling, omdat de sociaal-ekonomische structuur het materiële fundament vormt van het onderzochte beleid, en hij komt zo tot vier hoofdstukken.

De tweede variant richt zich op het *politieke* proces, waarbij het regionaal beleid gezien wordt als sterk beïnvloed door de samenstelling van parlement en regering. De onderverdeling volgens dit criterium levert vijf subperioden op: 1945-1958, sociaal-demokratisch-konfessionele kabinetten; 1958-1964, konfessioneel-liberale kabinetten; 1964-1966, konfessioneel-sociaal-demokratisch kabinet; 1966-1973, konfessioneel-liberale kabinetten; 1973-1977, sociaal-demokratisch-konfessioneel kabinet.

Bij de derde variant, een *instrumentele*, wordt het beleid gesplitst in een invariabel en variabel deel. Het invariabele deel betreft het voorwaardenscheppende infrastructuurbeleid en de premiereregeling voor bedrijfsvestigingen in aangewezen gebieden. Het variabele deel zou in hoge mate bepaald zijn door de ekonomische en politieke problemen van het moment. Het resultaat is een viertal subperioden: 1945-1951, de voorbereidingsfase; 1951-1959, het ontwikkelingsbeleid; 1959-1972, het spreidingsbeleid; 1971-1977, beleidsintensivering.

Zoals gezegd vindt de presentatie van het materiaal plaats overeenkomstig de eerste indeling. In ieder van de vier kernhoofdstukken wordt eerst een globale schets gegeven van de ontwikkeling in de sociaal-ekonomische structuur. Vervolgens wordt ingegaan op de bepaling van de regionale dimensie van die globale ontwikkeling, dit aan de hand van verschillende indicatoren als werkloosheid, inkomen per hoofd enzovoorts. Daarna wordt ingegaan op het gevoerde sociaal-ekonomische beleid in de onderhavige periode en ten slotte op het regionale beleid.

In het tweede hoofdstuk, dat de periode 1945-1951 bestrijkt, ligt het accent op de industrialisatieproblematiek. Tegen deze achtergrond gaat de schrijver in op het *Welvaartsplan Zuidoost-*

Drente, de problematiek van de *Ontwikkelingsplannen* en het ontstaan van de regeling *Bevordering Industrialisatie Kerngemeenten*.

Het derde hoofdstuk omvat de periode 1950-1964. De industrialisatie is min of meer voltooid. Het is de periode van snelle economische groei en internationaliseringstendensen. In het sociaal-economisch beleid breekt de periode aan van de keynesiaanse 'fine-tuning' en de bekende vijf doelstellingen worden geformuleerd. De regionaal-economische structuurveranderingen komen aan de orde en de schrijver gaat uitvoerig in op het regionale beleid, onder andere op de ontwikkelingsplannen, de sociale planning, de regeling *Bevordering Industriële Ontwikkeling* en de uitbouw van de infrastructuur in de Randstad.

In het vierde hoofdstuk (1964-1973) wordt wederom ingegaan op de economische groei, de internationalisering en het regionaal herstruktureringbeleid; wijzigingen in het traditionele regionaal beleid worden beschreven en geanalyseerd.

Het vijfde hoofdstuk (1973-1977) is het hoofdstuk waarin ingegaan wordt op de economische crisis, de internationale verschuivingen en de toenemende regionale ongelijkmatigheid. Selektieve Investeringsregeling, Spreiding Rijksdiensten, integrale plannen zoals het ISP en PNL en Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen worden tegen de achtergrond van de economische crisis beschreven.

In het slothoofdstuk, het analyserende en synthetiserende hoofdstuk, komt de schrijver tot een nieuwe indeling waarin de drie voorafgaande varianten in elkaar geschoven zijn. Een uitvoerig citaat: "De context waarbinnen het regionaal beleid vorm krijgt en daarmee ook de functie die het vervult in de totaliteit van de maatschappelijke ontwikkeling is in de loop der jaren veranderd. De resultaten van het onderzoek samenvattend komen we tot drie historische fasen waarin het regionaal beleid telkens een andere rol heeft gespeeld in de beïnvloeding van de regionale structuur.

In de periode 1945-1958 is de globale ruimtelijke structuur van de sociaal-economische ontwikkeling in het beleid van ondergeschikt belang. De beïnvloeding van de ruimtelijke structuur is beperkt tot hetgeen in de vorm van streekplannen en nog meer in uitbreidingsplannen over het konkrete grondgebruik wordt vastgelegd. Het regionaal beleid is een ontwikkelingsbeleid voor enkele kleine gebieden waarvoor dit uit sociaal en politiek oogpunt noodzakelijk wordt geacht" (p. 280).

De konklusie dat de periode 1945-1958 te begrijpen valt onder de noemer 'sociale oriëntatie' lijkt me hoogst aanvechtbaar. Direkt na de tweede wereldoorlog verkeerde Nederland sociaal-economisch in een rampzalige situatie. Niet alleen lag een groot deel van het produktieapparaat in puin maar ook leek de economische structuur inadekwaat voor de komende tijden. De vooroorlogse

ekonomie kende een lage industrialisatiegraad en toen al was er sprake van structurele werkeloosheid. De ekonomie van Nederland stond niet alleen voor een wederopbouw maar tevens voor een omvangrijke herstrukturering. Een en ander mondde uit in het bekende industrialisatie-debat. Konsensus bestond er tussen de verschillende partijen over de *noodzaak* van industrialisatie. Strijdpunten waren de *vormen* waarin deze gegoten diende te worden, de mate waarin in het marktmechanisme ingegrepen diende te worden. Moest gekozen worden voor een planmatige aanpak of moest het accent meer op de vrije ondernemingswijze produktie en de haar richtinggevendende mechanismen komen te liggen? Daar ging het over. Het is bekend dat in het eerste naoorlogse kabinet H. Vos, de sociaal-demokratische minister van Handel en Nijverheid, het accent op de planmatige aanpak wilde leggen en de KVP'er J.R.M. van den Brink, die hem na de voor de sociaal-demokraten rampzalige verkiezingen van 1946 was opgevolgd, juist op het marktmechanisme (Fortuyn, 1980; De Liagre Böhl e.a. (red.), 1981). Ten aanzien van de ruimtelijke aspecten van het industrialisatiebeleid deed zich daarbij een complicerende faktor voor. Het ging niet alleen over de mate van planning en beheersing van de ruimtelijke structuur, maar ook om de mate van ruimtelijke concentratie van de industriële ontwikkeling en de centralisatie c.q. decentralisatie van bevoegdheden dienaangaande.

Het debat kende zo in feite een tamelijk gekompliceerde structuur of in de terminologie van Van Hoogstraten zeer uiteenlopende probleemdefiniëringen. Sociaal-demokraten die nationale bestuursposities innamen hadden primair met het industrialisatievraagstuk te maken. Zij stonden een planmatige, tamelijk centralistische aanpak voor. Sociaal-demokraten op regionale posities onderschreven een planmatige aanpak maar vreesden een Randstedelijke en Haagse overheersing. Konfessionele bestuurders op nationaal en regionaal niveau verdedigden de vrije ondernemingswijze produktie – en stonden daar trouwens niet alleen in – maar waren bevreesd voor de sociale en politieke gevolgen van zowel hoge werkeloosheid als snelle industrialisatie.

De planmatige, centralistische visie van de sociaal-demokraten moest het onderspit delven. Niet alleen vanwege het ideologisch tegenoffensief van de verdedigers van de vrije ondernemingswijze produktie maar ook door het verzet vanuit verschillende regio's. Op een voorstudie van de Rijksdienst van het Nationaal Plan uit 1947, waarin een sterke ruimtelijke ordening van de industrialisatie werd bepleit en die uitmondde in een limitatieve lijst van gemeenten met de toegestane groei van de industrie, reageerde de Noordelijke Economische Technologische Organisatie (Neto) dat "men eerder zou meenen te doen te hebben met een hoofdstuk van de Hinderwet dan met een studie betreffende industrievestiging" (p. 28). In 1947

werd in Bakkeveen een konferentie gehouden waar bestuurders uit het Noorden, Brabant, Limburg en Twente bijeen kwamen. Zij bespraken de betekenis van het regionalisme, de bestrijding van het centralisme en de mogelijkheden om te komen tot één front tegen Den Haag (p. 40).

Het resultaat van het industrialisatie-debat was niet alleen dat de vrije ondernemingswijze produktie en daarmee de principiële vestigingsvrijheid van ondernemers het primaat verwierf. Tevens werd op zeer nadrukkelijke wijze in het regionale beleid een afstemming gepleegd op de makro-ekonomische ontwikkeling in het algemeen en de ontwikkeling van het ekonomisch centrum in het bijzonder. Het gaat daarbij niet uitsluitend over de feitelijke ontwikkeling maar vooral de gepercipieerde ontwikkeling. Naar mijn mening was die toen en is die tot op de dag van vandaag nog steeds kaderstellend voor het regionaal beleid.

Dat wil niet zeggen dat het beleid voortdurend dezelfde inhoud had. In de periode 1945-1958 – voorlopig houd ik de periodisering van Van Hoogstraten aan, later kom ik hier nog op terug – werd de Randstedelijke ontwikkeling, zoals die zich onder de verhoudingen van het marktmechanisme voltrok, in belangrijke mate geremd door infrastrukturele problemen en problemen met het arbeidsaanbod. Deze problemen, waarvan het eerste geen deel uitmaakt van het regionaal beleid in enge zin, waren onderwerp van staatszorg. De infrastruktuur – het wegennet, de havens, de woningvoorraad – van de Randstad werd geweldig verbeterd en in het kader van het regionaal beleid werd het migratiebeleid zodanig aangekleed – de autonome, door het marktmechanisme gerealiseerde, migratie gestimuleerd werd. Het marktmechanisme werd trouwens een handje geholpen door de gemeenteklassifikatie die in het kader van de loonpolitiek doorgevoerd werd. De verhuiskostenregeling die tot 1960 bestond verstrekke een subsidie aan werklozen die naar de Randstad vertrokken. Natuurlijk was het resultaat van het ekonomisch proces alsmede het overheidsbeleid niet dat spanningen en problemen opgelost werden, maar dat deze zich reproduceerden en tot nieuwe problemen aanleiding gaven. De bevolking in bepaalde gebieden van het land vergrijsde, inkomensachterstanden bleven bestaan, sommigen voorzagen kongestieproblemen in de Randstad. Tegen deze achtergrond kwamen plannen zoals het *Welvaartsplan Zuidoost-Drente* tot stand.

Me dunkt dat de periode 1945-1958 niet te kwalificeren valt als een periode waarin het regionaal beleid een sociale oriëntatie kende. Het feitelijk beleid, als resultante van het industrialisatie-debat, stond in het teken van Nederland dat industrialiseert en daarmee de industrialisatie van de Randstad.

De problemen die zich bij de interpretatie van de eerste periode

voordoelen verschijnen opnieuw bij de tweede en derde periode. In de empirische hoofdstukken verstrekt Van Hoogstraten bijzonder veel materiaal waaruit duidelijk wordt dat in de feitelijke ontwikkeling en de percepties over de ontwikkeling van de economie in algemene zin en in de ruimtelijke betekenis de ontwikkeling van het economisch centrum van het land kaderstellend en richtinggevend voor het beleid was. Bij de synthese wordt dit materiaal welhaast naar de achtergrond verschoven.

In de tweede periode, 1959-1972, die Van Hoogstraten omschrijft als een periode waarin de sociale oriëntatie in belangrijke mate vervangen zou zijn door een economische, wordt de kern van het regionaal beleid in zijn ogen gevormd door "het mobiliseren van de voor de economische groei noodzakelijke arbeidskracht" (p. 280). Een aanvechtbare konklusie. In de eerste periode, althans dat blijkt uit het empirisch materiaal, ging het immers veeleer om de mobilisatie van de arbeidskracht. De tweede periode is de periode waarin de feitelijke en gepercipieerde kongestie in de Randstad richtinggevend is voor het beleid. Door tal van factoren, waarvan ruimtegebrek en gebrek aan arbeidskrachten twee zeer belangrijke zijn, voltrekt zich reeds vanaf 1956-'57 bij de industrie een zekere spreidingstendens. Het overheidsbeleid loopt hiermee, zij het vertraagd, in de pas en maakt dus een aantal omslagen door. Verhuiskostenregelingen worden aangepast, men kan nu subsidie verkrijgen indien men vanuit de Randstad richting periferie verhuist, investeringspremieregelingen worden versterkt etcetera.

De gepercipieerde kongestie in de Haagse kantorensector en de Randstedelijke havens vormen de feitelijke basis voor de plannen om te komen tot de spreiding van Rijksdiensten en de ontwikkeling van de Eemshaven.

De derde periode, 1972-1977, in de terminologie van Van Hoogstraten de 'Reaktie op de crisis', zou ik de periode van de gerelativeerde kongestie willen noemen. De crisis slaat toe en opvattingen over de Randstedelijke kongestie worden sterk gerelativeerd. In de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* wordt de Randstad zelfs tamelijk nadrukkelijk gezien als het belangrijkste probleemgebied. De perifere regio's zullen beoordeeld worden naar hun bijdrage tot het herstel van de nationale economie c.q. Randstedelijke economie. Opnieuw een omkering in de verschijningsvormen van het beleid. Verhuiskostenregelingen worden zelfs weer 180° gedraaid.

Enkele jaren daarvoor kan men deze richtingverandering al aan zien komen. In 1977 doet Lubbers, dan minister van Economische Zaken, de *Nota inzake de selectieve groei* het licht zien. In deze nota wordt reeds een primitieve ruimtelijke variant op de draagvlaktheorie ontwikkeld die men als voorbode kan zien.

De periode 1972-1977 is buitengewoon interessant: verschillende

fenomenen doen zich voor die bewerkstelligen dat een aantal tegenstrijdigheden gaan ontstaan. De algemene economische situatie kende reeds vanaf 1969 enkele ingrijpende problemen. Inflatie en werkloosheid namen beide toe, een nieuw verschijnsel. Complexe bedrijfstakken raakten in de problemen en dat was evenzeer nieuw. De politieke verhoudingen wijzigden zich, uitmondend in een sociaal-democratisch-konfessioneel kabinet, dat vrij snel na haar installatie met de 'oliecrisis' gekonfronteerd werd.

In deze periode, en dat maakt de beoordeling zo gekompliceerd, zien we zeer navrant de werking van verdragingsmechanismen. Het overheidsbeleid is doorgaans afgestemd op situaties die zich voordoen enkele jaren voorafgaand aan het moment waarop het beleid geformuleerd wordt. Zolang nu het beleid in hoge mate in markt-konforme termen geformuleerd is zoals premiereregelingen, subsidies en zelfs infrastrukturele voorziening, kunnen aanpassingen relatief eenvoudig gepleegd worden. In dit verband is de geschiedenis van bijvoorbeeld de *Investerings Premiereregeling* (IPR) illustratief. De regeling bestaat reeds enkele decennia, maar de premiepercentages flukteren met de algemene economische ontwikkeling en de noodzaken voortvloeiend uit de gepercipieerde Randstedelijke ontwikkeling. Aanpassingen konden betrekkelijk eenvoudig geschieden, temeer daar ondanks verzet vanuit de regio's bij aanpassingen naar beneden – verzet dat trouwens rituele vormen begon aan te nemen – velen er uiterst genuanceerde meningen op na hielden over de effectiviteit van de IPR.

De situatie verandert indien het beleid een zekere afstand kent tot laten we zeggen de marktterminologie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de *Selectieve Investeringsregeling* en de Spreiding Rijksdiensten. Maatregelen waarvan de materiële basis de feitelijke en gepercipieerde kongestie in de Randstad van de jaren zestig was, die zich onder meer manifesteerde in de f 400-beweging van 1970. Ze werden ondanks hun ideologische lading in het parlement aanvaard. Een saillant detail daarbij is dat beide maatregelen onder het kabinet Biesheuvel geformuleerd waren en later door het kabinet-Den Uyl overgenomen werden.

Toen in de jaren zeventig de materiële basis onder deze maatregelen weggevallen was – het land verkeerde in een economische crisis, met de kongestie zou het wel meevallen, de Randstad kende absoluut meer werklozen dan het Noorden, enzovoorts – volgde een tamelijk moeizame striptease. De maatregelen waren onder sterk gepolitiseerde verhoudingen getroffen en konden niet zonder meer teruggetrokken worden. De SIR werd ingeperkt, onder andere door haar werkingsfeer tot de Rijnmond te beperken en het vergunningen- en heffingstelsel te versoepelen. De Spreiding Rijksdiensten werd aanvankelijk kwantitatief uitgehold. Steeds weer bevestigde het parlement het indertijd genomen besluit maar bij iedere bevestiging bleek het om minder

arbeidsplaatsen te gaan. Vervolgens werd het al dan niet terechte verzet van de PTT-top en ambtenaren aangegrepen en ten slotte sneuvelt de hele operatie vermoedelijk omdat het te duur zou zijn.

Het verkennen van de mogelijkheden en grenzen van overheidsingrijpen in de ruimtelijke structuur is en blijft vooralsnog een uiterst moeizame en gekompliceerde aangelegenheid.

Kan het beleid instrumenteel, immanent geanalyseerd worden of moet de analyse zich richten op diepere, begraven mechanismen die het beleid sturen? Mechanismen van politieke en/of van economische origine?

Pieter van Hoogstraten heeft de strijd met deze weerspannige materie aangeboden en getracht met zijn concept 'probleemdefiniëringen' helderheid te scheppen. Het is hem naar mijn mening niet gelukt. Niet omdat het concept inadekwaat zou zijn – integendeel, ik geloof zelfs dat het zeer vruchtbaar zou kunnen zijn – maar omdat hij de analytische konsekwenties er niet uit heeft getrokken.

De naoorlogse ontwikkeling van het regionaal beleid wordt door hem gekaderd in drie fasen: 1945-1959, de sociale oriëntatie; 1959-1972, de mobilisatie van de arbeidskracht; 1972-1977, de reactie op de crisis. Deze periodisering is aanvechtbaar zowel wat de feitelijke tijdsindeling betreft als op kwalitatieve gronden.

In plaats van de genese van de verschillende probleemdefiniëringen te ontrafelen en te onderzoeken in hoeverre in die structuur konstanten zitten, beschrijft hij op een tamelijk immanente wijze de ontwikkeling van het regionale beleid. Immanent, ook al geeft hij een beschrijving van het beleid tegen de achtergrond van algemene economische sociale en politieke ontwikkelingen, omdat in zijn analyse en synthetisering de periodisering primair uit de beleidsontwikkeling zelf voortvloeit.

De indeling in subperioden blijft natuurlijk, welk criterium men ook mag hanteren, altijd problematisch: het beleid is een samenstel van vele delen en vertragingen spelen een belangrijke rol. Verwacht mag echter worden dat het criterium helder gemaakt wordt, dat analytische konsekwenties aan het concept 'probleemdefiniëringen' worden verbonden. Nu dit niet gebeurd is, blijft de analyse helaas troebel.

Literatuur

Fortuyn, W.S.P., 1980, *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949*.

Hotelling, H., 1929, Stability in competition, *Economic Journal* 39.

Klaassen, L.H. (red.), 1972, *Regionale Economie; het ruimtelijk element in de economie*.

- Lambooy, J.L., 1978, Regionaal-economische theorie en beleid: Een stand van zaken, in P. Nijkamp en L. Verhage (red.), *Regionaal beleid*.
- Liagre Böhl, H. de, J. Nekkers en L. Slot (red.), 1981, *Nederland industrialiseert! Politieke en ideologische strijd rondom het naoorlogse industrialisatiebeleid 1945-1955*.
- Posthumus, N.W., 1908-1939, *De geschiedenis van de Leidsche lakenindustrie*, Den Haag.
- Vanhove, N. en L.H. Klaassen, 1980, *Regional Policy: a European approach*.