

Hoofdstuk 9

REGIONAAL BELEID¹

J. Oosterhaven

A. van Witteloostuijn

9.1 Inleiding

Het regionale beleid van de centrale overheid heeft zijn wortels in Noord-Nederland. Het ging in 1951 van start met een ontwikkelingsplan voor Emmen en omgeving, waar het einde van de hoogveenafgravingen grote werkloosheid bracht. Later strekte het zich ook uit tot andere gebieden met structurele problemen, zoals Zuid-Limburg waar de sluiting van de kolenmijnen tot massawerkloosheid leidde. In de afgelopen decennia zijn vele miljarden uit Brussel en Den Haag ingezet met het oogmerk de economische structuur van achtergebleven regio's te versterken. Dit oude regionale beleid is in Den Haag inmiddels failliet verklaard. De spreiding van de rijksdiensten staat al sinds 1985 op dood spoor. Van risicovolle investeringen in grootschalige infrastructuur wordt weinig heil verwacht, althans voor zover het om investeringen buiten de Randstad gaat. De regio's moeten zich nu op eigen kracht ontwikkelen. Zij ontvangen alleen nog steun voor hun meest kansrijk geachte activiteiten, en dan alleen als die van nationaal belang worden geacht.

Het eerste grote slachtoffer van deze kentering in het beleid was het schrappen van de eerder aan het Noorden toegezegde Zuiderzeelijn, in het najaar van 2007. Tegelijkertijd moet deze oude probleemregio aan nieuwe uitdagingen het hoofd bieden. Een en ander rechtvaardigt een beschouwing over zin en onzin van beleidsinspanningen die beogen de regionale economie te versterken. Wij spitsen onze analyse toe op het Noorden, waar niet alleen de oorsprong maar voorlopig ook nog het zwaartepunt van het

¹ De auteurs danken Flip de Kam voor zijn commentaar op en bijdrages aan dit hoofdstuk.

regionale beleid ligt. Uiteraard is het Noorden niet de enige ‘perifere’ regio van Nederland. Veel van wat wij betogen is daarom generaliseerbaar naar andere niet-Randstedelijke gebieden in Nederland – uiteraard met de nodige aanpassingen aan de specifieke regionale context.

Het hoofdstuk kent de volgende indeling. In onderdeel 9.2 staan wij aan de hand van de ontwikkeling van de Noordelijke economie stil bij de ratio van regionaal beleid. Onderdeel 9.3 biedt een summier overzicht van de lange reeks plannen waarmee de regio’s in Nederland zijn en worden bestookt. Onderdeel 9.4 vat de discussie over de kosten en baten van de geschrapte Zuiderzeelijn samen. Wij betogen dat de door het kabinet aan het Noorden toegezegde (gedeeltelijke) compensatie wordt vermorst over een groot aantal projecten met vermoedelijk een geringere impuls voor de Noordelijke economie. Onderdeel 9.5 evalueert het nieuwe ‘Pieken in de Delta’-beleid en laat zien dat beleidsmatig meer aandacht nodig is voor het voorkomen van dalen en het creëren van hoogvlaktes. Onderdeel 9.6 laat tot slot zien dat de centralistische politiek-bestuurlijke context waarbinnen Nederlandse regio’s hun weg naar de toekomst moeten vinden niet bevorderlijk is voor een adequaat regiobeleid.

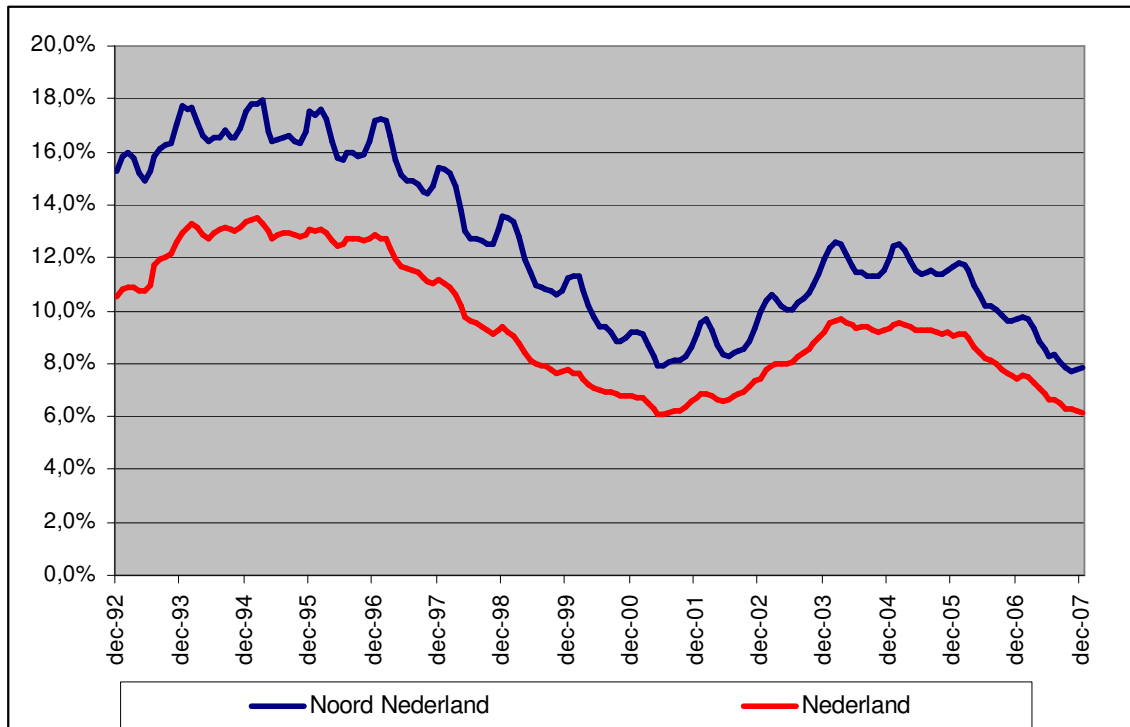
9.2 De ratio van regionaal beleid

Al is de oppervlakte van Nederland bescheiden, de economische ontwikkeling in de diverse regio’s loopt toch nog uiteen. Regionale verschillen worden meestal geanalyseerd aan de hand van de banengroei en het werkloosheidscijfer. De meeste beleidsmakers zien een structureel hogere werkloosheid, die vaak ook seizoen- en conjunctuurgevoeliger is, als de kern van het probleem van veel perifere regio’s; zie figuur 9.1 voor het Noorden. Naast een hogere *geregistreerde* werkloosheid kent het Noorden ook een hogere *verborgen* werkloosheid. Het gaat hierbij om relatief grote aantallen bij de sanering van oude industrieën tot arbeidsongeschikt verklaarde werklozen. Daarnaast is de participatiegraad van gehuwde vrouwen relatief laag, vooral door de in verhouding geringere omvang van de dienstensector. Deze achterstand was decennialang de primaire aanleiding voor het gevoerde regionaal beleid.

Langzaam tekent zich, voor een deel waarschijnlijk dankzij het gevoerde beleid, een keer ten goede af. Vanaf het midden van de jaren negentig neemt de werkgelegenheid

in het Noorden namelijk toe in lijn met de groei van de landelijke werkgelegenheid. In de laatste jaren lag de banengroei in het Noorden zelfs iets hoger. Vooralsnog leidt dit echter nog nauwelijks tot een daling van de regionale component in de werkloosheid, omdat banengroei in het Noorden in eerste instantie vooral leidt tot minder (min of meer gedwongen) emigratie van hoger opgeleide jongeren en tot (her)inschakeling in het arbeidsproces van (ontmoedigde) vrouwen. Pas nadat de bestaande kloof tussen de regionale en de landelijke participatiegraad voldoende is overbrugd, valt te verwachten dat de regionale component in de (geregistreerde) werkloosheid eveneens gaat dalen.

Figuur 9.1 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking

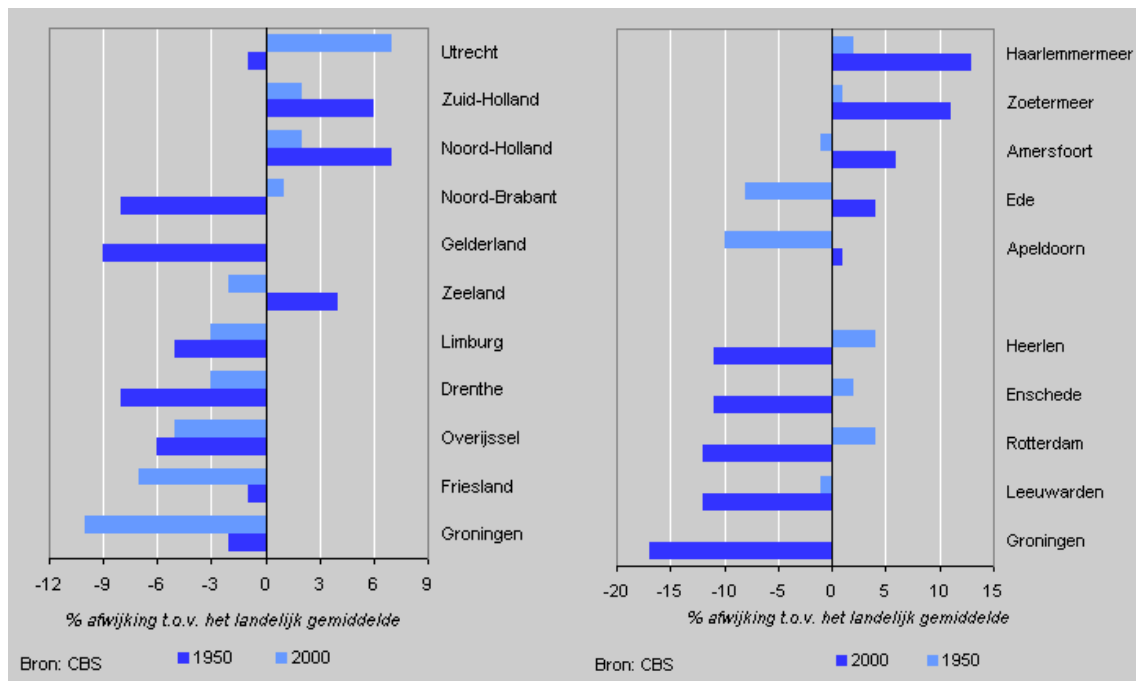


Bron: Broersma, Stelder en Van Dijk (2008)

Het is de vraag of de traditionele beleidsaandacht voor de werkloosheid en de banengroei terecht is. Ook verschillen in het regionaal inkomen per hoofd van de bevolking zijn van belang. Blijkens figuur 9.2 is het inkomen per ontvanger in Groningen en Friesland sterk afgenomen, net als in Zuid- en Noord-Holland. In het laatste geval komt inkomensdaling vooral voor rekening van de grote steden in die randstedelijke provincies. Het midden

van het land en de forenzengemeenten laten een grote stijging van het inkomen per hoofd zien. Naast verschillen in regionaal-economische ontwikkeling speelt hierbij ook het proces van de ruimtelijke segregatie van inkomensgroepen een rol. Overigens zeggen inkomensgegevens niet alles. Rust, ruimte en een schoner woon- en leefklimaat – waarmee het Noorden is gezegend – zijn immers eveneens schaarse goederen, al hebben ze geen expliciete marktprijs. Bovendien zijn de grotendeels onbekende verschillen in de kosten van levensonderhoud relevant. Zoals de wekelijkse Woonkrant van *De Telegraaf* afdoende illustreert, liggen bij gegeven kenmerken van de woning de woonlasten in grote delen van het Noorden een stuk lager dan in het Westen het geval is.

Figuur 9.2 Gemiddelde provinciale en gemeentelijke inkomens per ontvanger



Bron: CBS Statline, Webmagazine 2 februari 2004.

Daarnaast is het de vraag of het zo verstandig is om alleen naar gemiddelden te kijken. De gemiddelde werkloosheid kan hoog zijn, maar dat is maatschappelijk een gering probleem als de doorstroom groot is. Het gemiddelde inkomen kan door de komst van enkele miljardairs fors toenemen, maar daar merkt bijna niemand iets van in de eigen portemonnee. Pas de langdurige cumulatie van ongunstige welzijnsaspecten bij dezelfde

individuen is echt problematisch. En dat is alleen *ruimtelijk* een probleem als die individuen ook geografisch zijn geconcentreerd – in regio's, steden of wijken. Dan ontstaat namelijk gemakkelijk een negatieve spiraal van uitzichtloosheid voor de achterblijvers, omdat iedereen die het iets beter krijgt naar elders verhuist.

Zulke concentraties in probleemgebieden bestaan overal. Dit betekent overigens niet dat het beleidsmatige antwoord daarom altijd identiek moet zijn. De probleemwijken in de grote steden vragen bijvoorbeeld om een meer (arbeids)*aanbod*gericht beleid, terwijl probleemregio's in de periferie typisch een meer (arbeids)*vraag*gericht beleid vergen. In beide gevallen – probleemwijken en probleemregio's – beschikken decentrale overheden echter over onvoldoende eigen middelen om het noodzakelijke beleid zonder financiële steun uit Den Haag in daden om te zetten.

9.3 Overzicht van het regionale rijksbeleid

Van het begin af aan richt het (nationale) regionale beleid zich op twee typen *regionale problemen*:²

- 1 de congestieproblemen en arbeidsmarkttekorten in de Randstad; en
- 2 de regionale werkloosheidsproblematiek in een wisselend aantal perifere regio's.

Gedurende de naoorlogse periode van sterke algemene economische groei (1950–1975) vormde de congestieproblematiek, en meer in het bijzonder de praktisch doorlopend gespannen situatie op de arbeidsmarkt in de Randstad, de belangrijkste motor achter een spontane uittocht van werkgelegenheid uit de grote steden naar het Groene Hart van Holland en de aangrenzende regio's. In het kader van het regionale beleid is steeds geprobeerd de bestemming van deze exodus om te buigen van de tussenliggende, zogenaamde intermediaire, gebieden naar de probleemregio's. Het regionale beleid richtte zich daarmee primair op een geografisch evenwichtige spreiding van economische activiteiten (*interregional equity*).

Vanaf halverwege de jaren zeventig ontmoette deze basisstrategie groeiende kritiek, vanwege de toen in alle regio's toenemende werkloosheid. Deze kritiek heeft ertoe geleid dat in 1980 officieel een tweede doelstelling voor het regionale rijksbeleid

² Oosterhaven (1995).

werd geformuleerd, namelijk dat *alle* regio's ook een maximale bijdrage aan de nationale welvaartsontwikkeling moeten leveren (*national efficiency*). Al snel daarop wordt, in 1985, de spreiding van economische activiteiten, met inbegrip van de zeer effectieve spreiding van rijksdiensten, als basisstrategie voor het regionale beleid definitief verlaten. De nadruk ligt sindsdien op het zo goed mogelijk benutten van de in de regio's zelf aanwezige potenties.

Wat betreft de *reikwijdte* van het beleid valt duidelijk een lange golf te ontdekken. Het regionale beleid begon als een betrekkelijk eng-economisch stimuleringsbeleid voor een beperkt aantal probleemgebieden. Daarna bemoeide het regionale beleid zich met steeds meer regio's, terwijl een groeiend aantal beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, milieu, arbeidsmarkt, enzovoort) werd meegecoördineerd. Deze belijdenis van het geloof in een maakbare samenleving vond haar hoogtepunt in het midden van de jaren zeventig, toen het hele land voorwerp was van een veelomvattend geïntegreerd ruimtelijk beleid, waarvoor het halve kabinet meetekende. Vervolgens werden de nota's over het regionaal beleid weer steeds dunner. Momenteel worden zij nog slechts ondertekend door de staatssecretaris van Economische Zaken.

Bij de gebruikte *instrumenten* van het beleid is vooral sprake van grote continuïteit. Gedurende de gehele naoorlogse periode bestond de kern van het instrumentarium uit:

- 1 investeringspremies (in verschillende vormen), en
- 2 infrastructuurprogramma's (in verschillende samenstellingen).

Beide instrumenten zijn erop gericht investeringen uit te lokken, terwijl de vrijheid van ondernemers wordt gerespecteerd. Het gaat dus om *indirect* werkende instrumenten, dit in tegenstelling tot direct werkende instrumenten zoals Regionale Ontwikkelings Maatschappijen en de spreiding van Rijksdiensten. Voorts hebben beide instrumenten gemeen dat ze bepaalde beslissingen aantrekkelijker maken. Het zijn *stimulerende* in plaats van afremmende instrumenten, zoals de heffingen en vergunningen in het kader van de voormalige Selectieve Investerings Regeling (SIR).

Tot in het begin van de jaren zeventig bleef het instrumentarium van het regionaal beleid uitsluitend van indirecte en stimulerende aard. Na de introductie van direct

werkende instrumenten en de afremmende SIR in de jaren zeventig, keerde het regionale beleid halverwege de jaren tachtig weer terug naar de vertrouwde instrumenten van investeringspremies en nieuwe infrastructuur. Wel verschoof het accent. In de jaren zestig en zeventig lag de nadruk op het aantrekken van bedrijven van elders (*exogenous growth*). In de jaren tachtig en negentig werd groter gewicht toegekend aan allerlei instrumenten die export, kwaliteitsverbetering en innovatie bij bestaande bedrijven bevorderen (*endogenous growth*). Die accentverschuiving is ook heel goed terug te vinden in de latere Integrale Structuur Plannen voor het Noorden, waarin vrij succesvolle marktsectorcommissies een aanjaag- en selectierol vervulden voor een heel scala aan initiatieven van en voor Noordelijke bedrijven.

Het regionale beleid bleef in de laatste jaren voor het verschijnen van de recente nota *Pieken in de Delta* praktisch gesproken beperkt tot het Noorden.³ Bij de totstandkoming van de laatste fase van dat oude beleid speelde de scenariostudie *Ruimte te over, ruimte tekort* een belangrijke rol.⁴ Die studie ging uit van een initiële exogene verplaatsing van 115.000 banen en 87.000 studenten, asiel- en pensioenmigranten van de Randstad naar het Noorden. Het endogene modelresultaat bestond uit een verplaatsing van een kwart miljoen banen en de verhuizing van bijna 700.000 personen.

Dit zogenaamde ¼ miljoen-scenario illustreert fraai dat *national efficiency* en *interregional equity* niet per definitie tegenstrijdige doelen zijn. Het combineert immers netto nationale baten met een grotere interregionale gelijkheid.⁵ De baten voor de Randstad bestaan uit extra ruimte voor internationale bedrijvigheid, lagere congestie-kosten, lagere uitgaven voor infrastructuur, groter woongenot en behoud van een deel van het Groene Hart. De netto baten voor het Noorden zijn echter twijfelachtig: meer kans op werk en betere voorzieningen aan de ene kant, maar meer congestie en minder groen aan de andere kant.

Op het hierover in Utrecht georganiseerde symposium verzuchtte de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevr. De Boer dan ook hardop: “mag het a.u.b. nog ergens rustig blijven in dit land”.⁶ Vooral deze

³ Ministerie van Economische Zaken (2004).

⁴ Sijtsma *et al.* (1996).

⁵ Zie: Richardson (1979).

⁶ Elhorst (1996).

ontboezeming leidde in het Noorden tot grote verontwaardiging. De ontstane politieke onrust vormde vervolgens aanleiding voor de installatie van de commissie-Langman. Deze commissie kwam in 1997 met een klassiek maar zeer ambitieus programma van 10 miljard gulden aan beleidsmaatregelen voor de periode 2000–2010, waarmee het op 43.000 arbeidsplaatsen geschatte noordelijke banentekort zou worden ingelopen.⁷ Onderhandelingen met het kabinet-Kok II leidden in 1999 tot het zogenaamde Langman-akkoord, uitgewerkt en vastgelegd in *Kompas voor het Noorden*.⁸ Op vier belangrijke punten week dit akkoord af van de aanbevelingen uit het Langman-rapport van twee jaar eerder:

- 1 Het Kompas sloot expliciet aan bij de studie *Ruimte te over, ruimte tekort*, en benadrukte het nationale belang van het ontwikkelen van het Noorden.
- 2 Alleen voor de periode 2000–2006 werden harde afspraken gemaakt. Het beleid voor de periode 2007–2010 zou later worden ingevuld.
- 3 Het door de commissie-Langman voorgestelde fonds waarover het Noorden binnen bepaalde kaders autonoom zou kunnen beslissen, kwam er niet.
- 4 Met de aanleg van een nog te kiezen snellere railverbinding tussen de Randstad en het Noorden zou uiterlijk in 2010 worden begonnen.

Kompas voor het Noorden was een typisch voorbeeld van ouderwets breed georiënteerd regionaal economisch beleid. Het mikte op een ‘dynamische economie met sterke steden in een aantrekkelijke omgeving’. Kenmerkend zijn de beoogde versterking van de marktsector en de concentratie van wonen en werken in vijf economische kerngebieden, samen de ‘mal’ met het omliggende platteland als ‘contramal’. Inmiddels is de tweede fase van het Langman-akkoord van tafel.

In plaats daarvan kwam de nota *Pieken in de Delta*. Het gaat niet langer om het ontwikkelen van regio’s met achterstanden, maar om het stimuleren van ‘regiospecifieke kansen van nationaal belang’, onder andere door het wegnemen van ‘regiospecifieke knelpunten van nationaal belang’. De zes nationale prioriteiten zijn:

- 1 de beide *mainports* (Rotterdam en Schiphol);

⁷ Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1997).

⁸ Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999).

- 2 zes economische kerngebieden (met één in het Noorden);
- 3 vijftig topprojecten voor bedrijventerreinen (met vier in het Noorden);
- 4 twee hoofdverbindingssassen van de Randstad naar het Zuiden en één van de Randstad naar het Oosten;
- 5 gebiedsgericht innovatiebeleid voor vier regio's; en
- 6 stimuleren van buitenlands toerisme en de economie in dertig steden (met drie in het Noorden).

Van het oude regionale beleid resteert momenteel alleen nog het 'compensatiepakket' voor het niet doorgaan van de beloofde snelle railverbinding tussen de Randstad en het Noorden.

9.4 Gemiste kansen van de Zuiderzeelijn en de ZZL-compensatie

Naast de spreiding van Rijksdiensten is de magneetweefbaan-variant voor de Zuiderzeelijn (ZZL) zeer waarschijnlijk het meest effectieve afzonderlijke beleidinstrument voor de ontwikkeling van het Noorden, ooit bedacht. Het Haagse beleidsdenken over de ruimtelijk-economische effecten van transportinfrastructuur is in hoge mate beïnvloed door het nul-som centrum-periferie model van Krugman.⁹ De werkelijkheid is echter gecompliceerder dan dit al ingewikkelde model weergeeft. Zo concurreren de Randstad en het Noorden niet alleen met elkaar, maar ook met regio's in de rest van het land en met het buitenland. Daardoor en door arbeidsmarktimperfecties is de uitkomst van de concurrentie tussen de Randstad en het Noorden niet gelijk aan die van een nul-som spel. Door een betere onderlinge verbinding versterken bedrijven uit het Noorden en de Randstad hun concurrentiepositie op elkaars markten ten koste van bedrijven elders en door een betere ruimtelijke marktwerking ontstaan netto nationale baten.

Het eerste empirische ruimtelijke algemene evenwichtsmodel voor Nederland voorspelt positieve werkgelegenheidseffecten van de magneetweefbaan (MZB) voor het Noorden (+ 4.100), Flevoland (+ 5.200) en Groot-Amsterdam (+ 2.000).¹⁰ Voor Oost- en

⁹ Krugman (1991).

¹⁰ Knaap en Oosterhaven (2000).

Zuid-Nederland en voor andere delen van de Randstad worden deels compenserende negatieve effecten voorzien. Mede vanwege de regionaal rigide (nationale cao-)lonen en de geringe migratiebereidheid van lager geschoolden resulteert een netto nationaal werkgelegenheidseffect (+ 3.400) en een maatschappelijk (kosten-baten) rendement van 3 procent.¹¹ De vraag is of deze uitkomsten waarschijnlijk zijn.¹² Een vingerwijzing vormen de verschuivingen van economische groei van de overvolle Randstad naar de nabije periferie in Brabant en Gelderland. Waarom zouden verdere verschuivingen uitblijven als Groningen qua reistijd tussen Amersfoort en Apeldoorn komt te liggen?

Het creëren van agglomeratie-effecten, bijvoorbeeld rond stationslocaties, is daarbij van groot belang, maar ook complex. Zo laat recent onderzoek een positief verband zien tussen baandichtheid en het *niveau* van de regionale arbeidsproductiviteit, maar een negatief verband met de verdere *groei* van die productiviteit.¹³ De baandichtheid van omliggende regio's heeft daarnaast een tegengesteld effect. Grote agglomeraties dicht in de buurt (50 tot maximaal 100 kilometer) hebben een negatief effect op het niveau van de eigen productiviteit, terwijl het effect op de groei van de eigen productiviteit juist positief is.

Van de voor de magneetzweefbaan gereserveerde 3,7 miljard euro is ruim 2,1 miljard euro toegezegd als compensatie, ten behoeve van een reeks projecten in het Noorden. Volgens de Minister van Verkeer en Waterstaat levert dat het Noorden meer banen op dan een Zuiderzeelijn.¹⁴ Een analyse van de compensatieprojecten leert echter dat deze bijna zonder uitzondering betrekking hebben op de verbetering van de interne bereikbaarheid van het Noorden. Daarnaast krijgt de ontwikkeling van de drie grootste noordelijke steden een impuls en wordt de stimulering van de noordelijke marktsector

¹¹ Elhorst, Oosterhaven en Romp (2004). Voor een openbaar vervoersproject is dit absoluut lage maatschappelijke rendement relatief zeer gunstig.

¹² De enige andere modelschatting is die van Ecorys op basis van een uitgebreid input-output model met zeven grote regio's (REMI-NEI). Ecorys komt voor een magneetzweefbaan tot een schatting van +225 arbeidsplaatsen voor het Noorden, -100 voor Flevoland en -300 voor Groot-Amsterdam. De uitkomst voor Flevoland is volstrekt ongeloofwaardig – niet alleen omdat bedrijven uit die regio een betere concurrentiepositie krijgen op zowel de markt van de Randstad als die van het Noorden, maar vooral ook omdat een zweefbaan duizenden extra pendelaars op Amsterdam zal opleveren die allemaal weer lokaal brood en spelen nodig hebben. De Leidraad OEI voor MKBAs stelt dan ook dat “REMI-NEI vooral geschikt is voor het analyseren van puntinfrastructuurprojecten in de betrokken regio's en minder voor lijninfrastructuur” (Ministeries van EZ en V&W, 2004: 58).

¹³ Broersma en Oosterhaven (2004).

¹⁴ Brief van 16 november 2007 aan de Tweede Kamer, GDP/2007-9189.

uitgebreid. Het verbeteren van de interne bereikbaarheid en het uitvoeren van investeringsprogramma's in Groningen, Leeuwarden en Emmen zal vooral tot een herverdeling van wonen en werken binnen het Noorden leiden, en niet tot groei-effecten op de schaal van het hele Noorden die een vergelijking doorstaan met de effecten van de Zuiderzeelijn. Rest de vraag of het uitbreiden van de selectieve economische stimulering, zoals voorzien de *Pieken in de Delta*, wel de beoogde effecten zal hebben.¹⁵

9.5 Pieken versus dalen en hoogvlaktes

De kwetsbaarheid van de Noordelijke economie heeft de laatste tijd regelmatig het nieuws gehaald als gevolg van twee ontwikkelingen. Ten eerste wordt het Noorden met enige regelmaat geconfronteerd met de keerzijde van het versnellende proces van mondialisering. De maakindustrie zorgt in het Noorden in verhouding voor een groot deel van de werkgelegenheid. Juist in de maakindustrie is uitbesteding naar goedkope buitenlandse schering en inslag. Het proces van mondialisering is onstuitbaar, evenals de verdere liberalisering van de Europese landbouw. Ook de laatstgenoemde trend leidt tot verlies van werkgelegenheid, die moet worden gecompenseerd door banengroei elders binnen de (regionale) economie. Overheidsbemoeienis met dit proces valt op twee gronden te verdedigen.

Ten eerste kunnen versturende schokken het aanpassingsproces onnodig frustreren. Momenteel heeft het Noorden met zo'n schok te maken, in de vorm van een sterke stijging van de energieprijzen. Aardgas is duur door de koppeling aan de olieprijs; elektriciteit is duur omdat de Nederlandse centrales hoofdzakelijk op gas draaien. Juist in Delfzijl hebben zich, vanwege de inmiddels beëindigde aardgaskorting, in het verleden veel energie-intensieve bedrijven gevestigd. Door de onderlinge afhankelijkheid van de bedrijvigheid op het industrieterrein in Delfzijl valt, wanneer één bedrijf omvalt, een domino-effect niet uit te sluiten. Op langere termijn ligt de oplossing in de vrijmaking van de Europese energiemarkt en diversificatie van de Nederlandse energiemix, waardoor Nederlandse prijzen meer zullen dalen dan die elders in de EU. Daarop wachten duurt echter te lang. Daarom is tijdelijk ingrijpen door de overheid niet *per se* onjuist.¹⁶

¹⁵ Zie van Witteloostuijn en Oosterhaven (2006) voor een uitwerking van onderdeel 9.5.

¹⁶ Baarsma en De Nooij (2006).

Ten tweede kan een rol voor de overheid zijn weggelegd bij de zorg voor (meer dan) compenserende groei van de werkgelegenheid in andere bedrijfstakken. Niet alleen het Noorden, maar heel Nederland (en Europa) ziet (zien) zich voor deze uitdaging gesteld. Gebieden met een relatieve economische achterstand zijn dan gebaat bij bijzondere maatregelen. Of de voor het Noorden gekozen ‘pieken’ die potentie hebben, is de vraag. Daarnaast rijst de vraag of selectie van toekomstige ‘pieken’ überhaupt mogelijk is.

De ontdekking en ontwikkeling van nieuwe comparatieve voordelen is geen sinecure. De nota *Pieken in de Delta* verdeelt Nederland in zes geografische gebieden, waarbij in elk gebied kansrijke ontwikkelingen (‘pieken’) worden geïdentificeerd. Het Noorden is één van deze zes gebieden, met vijf pieken: *LOFAR*, *Energy Valley*, Eemsdelta, *agribusiness/life science* en waterzuivering. Met investeringen in de *agribusiness/life sciences* en de Eemsdelta wordt ingezet op versterking van twee bestaande specialisaties. Met de andere drie pieken worden nieuwere accenten gelegd.

Het zwaartepunt van *Energy Valley* ligt in Groningen. Uiteraard is de aanwezigheid van gasvoorkomens hier niet vreemd aan. Omdat de Groningse en Nederlandse gasvoorraad eindig zijn, wordt geanticipeerd op alternatieven. Eén mogelijkheid is om van Noord-Nederland een centrale gashub te maken in Noordwest Europa. Daarnaast kan verder worden gewerkt aan een uitgebreide portefeuille van energiegerelateerde activiteiten. *LOFAR* is een geavanceerde IT-telescoop, die gebruik maakt van ongeveer 25.000 kleine sensoren binnen een straal van ruim 350 kilometer. Deze sensoren worden met elkaar verbonden met behulp van een ultra-modern IT-glasvezelnetwerk. Deze infrastructuur biedt mogelijkheden voor de indirecte stimulering van andere activiteiten.

De gedachte dat de overheid in staat is ‘winnaars’ te selecteren is in de literatuur op zijn zachtst gezegd omstreden. Anderzijds staat vast dat intensieve overheidsbemoediging een grote, volgens sommigen onmisbare rol heeft gespeeld bij de razendsnelle economische opkomst van landen als Japan, Korea en China.¹⁷ Hoe dit ook zij, over de concrete selectie van pieksectoren valt sowieso te twisten. Een voorbeeld van een niet geselecteerd *oud* speerpunt is de scheepsbouw. Door het accent te leggen op

¹⁷ Zie Brakman, Garreesten, van Marrewijk en van Witteloostuijn (2004).

innovatie, maatwerk en ontwerp, is deze sector, zij het sterk afgeslankt, versterkt uit de mondiale strijd gekomen. Als voorbeeld van een *nieuwe* ontbrekende piekkandidaat kan de zorg worden genoemd.

De eenzijdige beleidsoriëntatie op pieken kent echter grote nadelen.¹⁸ Innovatie vindt uiteindelijk plaats op het microniveau van individuen en organisaties. Ondernemers starten nieuwe bedrijven, ontwikkelen nieuwe producten, leggen nieuwe markten open en verbeteren bestaande processen. Veel van die bedrijvigheid strandt. Daarom valt niet met zekerheid te voorspellen welke innovaties succesvol zullen zijn. Vandaar de microtheorie van innoveren die dominant is in de bedrijfswetenschappen: *varieer en probeer veel, let scherp op, leer daarvan, en selecteer wat werkt*. Op het microniveau van de onderneming vraagt dit om hoge investeringen in onderzoek en ontwikkeling in combinatie met een bedrijfscultuur die exploratie bevordert.¹⁹

Nederland bungelt wat ondernemingszin betreft internationaal echter onderaan. Niet alleen worden te weinig nieuwe ondernemingen gestart, maar daarnaast groeien te weinig kleinere ondernemingen door tot grotere.²⁰ Uiteraard vindt ondernemerschap ook plaats binnen grote gevestigde bedrijven. Maar belangrijker zijn nieuwe en kleinere bedrijven. Vooral het midden- en kleinbedrijf komen met innovaties. En vooral kleinere en jonge bedrijven zorgen voor banengroei.

Perifere regio's, zoals het Noorden, kunnen zich hier positief onderscheiden van de rest van het land. Immers: juist in die regio's is het midden- en kleinbedrijf vaak dominant en ontbreken de grootbedrijven die elders het economisch-politiek debat vaak overheersen. De vraag is wat regionale overheden kunnen doen om randvoorwaarden voor zo'n dynamiek te scheppen. Te denken valt aan:

- 1 Investeringen in onderwijs en onderzoek. Daarbij is het van belang dat ook de inzet van marktpartijen wordt vergroot. Het bedrijfsleven heeft soms te weinig oog voor het belang van scholing.
- 2 De aanwezigheid van adequate 'harde' infrastructuur, opdat het argument van de grote afstand aan belang inboet.

¹⁸ Zie: Tweede Kamer (2004–2005); Ruimtelijk Planbureau (2007).

¹⁹ De Jong en Van Witteloostuijn (2004).

²⁰ Bartelsman (2004).

3 De Nederlandse economie is overgereguleerd.²¹ Deregulering op provinciaal en gemeentelijk niveau kan het vestigingsklimaat versterken.

Investerings in ‘pieken’ vormen slechts een schakel in een veel langere beleidsketting. Te veel aandacht voor pieken gaat ten koste van de hoogvlakten, met alle contraproductieve effecten van dien.

9.6 Het politiek-bestuurlijke keurslijf

Blijkens het overzicht van groei en krimp van het regionale beleid in onderdeel 9.3 is het regionaal beleid een bewegend doelwit. Regelmatig worden de bakens verzet. Terwijl het ene kabinet inzet op een snellere treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen, verklaart het volgende kabinet deze inzet failliet. Plannen maken is eenvoudig. Papier is geduldig. Plannen realiseren ligt veel ingewikkelder. De horizon van bestuur en politiek reikt veelal niet verder dan de eerstvolgende verkiezingen. De heersende mores van bestuur en politiek staan voor een deel haaks op de lange termijn die bij de besluitvorming over investeringen dominant is. Voor gedurfde investeringen moet worden gedacht in termen van decennia, in plaats van jaren. Als successen lang op zich laten wachten of moeilijk meetbaar zijn, ontbreekt de prikkel om erin te investeren. Tegelijkertijd vertonen bestuur en politiek liefst wel veel beleidsdaadkracht. Dit kan alleen door de koers te verleggen. Geen wonder dat de gemiddelde levensduur van beleidsplannen kort is – veel te kort voor kansrijke maar relatief grote investeringen in de economische infrastructuur van een regio. Aan deze beleidsdynamiek valt niet te ontkomen. Het is daarom cruciaal een politiek-bestuurlijke context te creëren die lange termijn investeringen in regionale economieën vergemakkelijkt.

Ook de neiging tot Haags dirigisme blijkt moeilijk te onderdrukken. Dit wordt versterkt door de geografische situering van het politiek-bestuurlijke proces. De volksvertegenwoordiging is gehuisvest in Den Haag, evenals alle ministeries en het Centraal Planbureau. Gedetailleerd onderzoek naar het functioneren van het topmanagement van ondernemingen toont aan dat wat bedrijven doen en presteren grotendeels valt te verklaren uit de samenstelling van managementteams in termen van

²¹ Tweede Kamer (2005–2006).

allerlei achtergrondkenmerken. Vergelijkbare resultaten zijn gevonden in een – nog beperkt – aantal studies naar de ontwikkeling van wetgeving.²² De wetgevende productie van een minister wordt bijvoorbeeld hoger naarmate haar of zijn opleiding- en loopbaanachtergrond nauwer aansluit bij het betreffende ministeriële domein. Om bij te sturen zijn maatregelen nodig die ingrijpen in het hart van het aanbodgestuurde proces van beleidsvorming.²³

In de context van het beleid ten aanzien van de Noordelijke economie vallen met name drie vertekeningen op:

- 1 Het Haagse beleid is te weinig consistent.
- 2 Investerings *buiten* de Randstad worden stevast beschouwd als een vorm van regionaal beleid. Het opknappen van de Amsterdamse ringweg wordt daarentegen gefinancierd onder de vlag van nationaal beleid. Niet toevallig komt 88 procent van de gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking in de Randstad terecht.
- 3 De neiging tot centraal dirigisme is niet te onderdrukken. Haagse ambtenaren en politici willen te vaak zelf beslissen hoe middelen in de regio's worden besteed.

Een recent voorbeeld biedt de nota *Pieken in de Delta*. Den Haag besluit wat die pieken zijn. Via co-financiering worden de regio's gedwongen daaraan mee te betalen. Zo blijft lokale kennis en bestuurskracht onderbenut en wordt geld verkeerd besteed. In de bedrijfseconomische literatuur is volop bewijs te vinden voor de contraproductiviteit van deze vorm van dirigisme. Met deze stijl van besturen krijgen innovativiteit en ondernemerschap onvoldoende kans²⁴ Het alternatief voor dirigisme ligt voor de hand: *decentralisatie*. De keuze voor dit alternatief vergt politieke moed, omdat hij ingaat tegen een krachtige verzameling nationale lobbygroepen. Zo wordt echter wel beter recht gedaan aan de Haagse leus: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Regio's als het Noorden zouden structureel, en niet incidenteel, moeten kunnen beschikken over een eigen budget voor investeringen in de regionale economie. De omvang van een dergelijk budget zou voor het Noorden kunnen worden gekoppeld aan de aardgasbaten, bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage naar rato van haar

²² Van Witteloostuijn (2003); De Jong en Van Witteloostuijn (2005).

²³ Tweede Kamer (2005–2006).

aandeel in de Nederlandse bevolking (momenteel ongeveer 10 procent). Binnen niet te restrictieve randvoorwaarden is het vervolgens aan de regio zelf om voor deze middelen een bestemming te vinden. Het ligt ons inziens in de rede om te verwachten dat regionale eigen wijsheid meer loont dan Haagse eigenwijsheid.

Literatuur

- Baarsma, B., en M. de Nooij (2006), Hoge stroomprijzen voor Nederlandse industriële grootverbruikers, *SEO-rapport nr 882*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek
- Brakman, S., H. Garretsen, C. van Marrewijk, en A. van Witteloostuijn (2006), *Nations and Firms in the Global Economy: an introduction into international economics and business*, Cambridge: Cambridge University Press
- Bartelsman, E.J. (2004), Firm Dynamics and Innovation in the Netherlands: a comment on Baumol, *De Economist* 152, 353-363
- Broersma, L. en J. Oosterhaven (2004), *Regionale Arbeidsproductiviteit: niveau, groei en verklaring*, Onderzoeksreeks 04O17, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Broersma, L., D. Stelder, en J. van Dijk (2008), *Noordelijke Arbeidsmarktverkenning 2008*, Groningen: Faculteit Economie en Bedrijfskunde
- Elhorst, J.P. (red.) (1996), Ruimte te over, Ruimte tekort: Woord en Weerwoord, *REG-publicatie 13*, Groningen: RUG, Faculteit Economie
- Elhorst, J.P., J. Oosterhaven, en W.E. Romp (2004), Integral Cost-Benefit Analysis of Maglev Technology under Market Imperfections, *SOM Research Report 04C22*, Groningen: SOM / Faculteit der Economische Wetenschappen
- Jong, G. de, en A. van Witteloostuijn (2004), Successful Corporate Democracy: Sustainable Cooperation of Capital and Labor in the Dutch Breman Group, *Academy of Management Executive* 18, 54-66
- Knaap, T., en J. Oosterhaven (2001), Het eerste ruimtelijke algemene evenwichtsmodel voor Nederland, met resultaten voor de magneetzweefbaan Schiphol-Groningen, *Maandschrift Economie* 65, 89-107
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Ministerie van Economische Zaken (2004), *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten: Aanvulling Leidraad OEI*, Den Haag: EZ en V&W
- Oosterhaven, J. (1995), Van regionaal naar ruimtelijk economisch beleid: een sterkte-zwakte analyse, in: J. van Dijk & D.J. Kamann (red.), *Ruimte voor Regio's: beleid en werkelijkheid*, Groningen: Geo Pers/RSA Nederland, 11-23

²⁴ Tweede Kamer (2004–2005).

- Tweede Kamer (2004–2005), *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, 30 123, nr. 1
- Tweede Kamer (2005–2006), *Innovatie en economische groei: de onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap*, 30 385, nr. 1
- Richardson, H.W. (1979), Aggregate efficiency and interregional equity, in: H. Folmer and J. Oosterhaven (eds.), *Spatial Inequalities and Regional Development*, Boston: Kluwer Publishing, 161-184
- Ruimtelijk Planbureau (2007), *Ruimtelijk-economisch beleid in de kenniseconomie*, Den Haag: RPB
- Sijtsma, F.J., T.M. Stelder, J.P. Elhorst, J. Oosterhaven, en D. Strijker (1996), Ruimte te over, ruimte tekort: een verkennend onderzoek naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte, *REG-publicatie 12*, Groningen: Faculteit Economie)
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1997), *Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland*, Groningen: SNN
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999), *Kompas voor het Noorden*, Groningen: SNN
- Witteloostuijn, A. van (2003), The Ecology of Law, *International Journal of the Sociology of Law* 31, 55-67
- Witteloostuijn, A. van en J. Oosterhaven (2006), *Van eigenwijsheid naar eigen wijsheid: Over de economische toekomst van het Noorden*, Groningen: SOM, Faculteit Economie, RUG

Auteurs

Prof.dr. J. Oosterhaven. Hoogleraar ruimtelijke economie aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr. A. van Witteloostuijn. Hoogleraar Management aan de Universiteit Antwerpen en hoogleraar Institutionele economie aan de Rijksuniversiteit Utrecht.