
Zitting 1981–1982

16 625

**Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)**

Nr. 52

Deelrapport nr. 43

**Heroverweging Regionaal
Sociaal-Economisch beleid**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.		Blz.
Inleiding	3	3.2.3. EFRO	25
A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID	4	3.2.4. ROM's	26
1. Doelstellingen	4	3.2.5. Voorwaardenscheppend beleid: infrastructuur en bedrijfsterreinen	27
2. Instrumenten van het stimuleringsbeleid	4	3.2.6. SIR	29
2.1. IPR	4	4. ISP/PNL	30
2.2. BRT	4	4.1. ISP	30
2.3. EFRO	5	4.2. PNL	31
2.4. ROM's	6	5. Evaluatie regionaal beleid andere departementen	33
3. Instrumenten van het ontwikkelingsbeleid	6	5.1. Spreiding rijksdiensten	33
3.1. Voorwaardenscheppend beleid	6	5.2. Regionaal discriminerend arbeidsmarkt-beleid	34
3.2. SIR	7	6. Beleid in het buitenland	36
4. ISP/PNL	7	C. BELEIDSVARIANTEN	38
5. Kwantitatieve weergave EZ-instrumentarium	8	1. Inleiding	38
6. Beleid van andere departementen	8	2. Uitgangspunten voor een regionaal sociaal-economisch beleid	38
6.1. Steunbeleid voor individuele bedrijven	8	3. Besparingsmogelijkheden en andere aanbevelingen per instrument	39
6.2. Spreiding Rijksdiensten	9	3.1. IPR	39
6.3. Regionaal discriminerend arbeidsmarkt-beleid	9	3.2. BRT	40
6.4. Regionale aspecten in het L. en V.-beleid	10	3.3. ROM's	40
6.5. Regionale aspecten in het beleid van VRO	10	3.4. Voorwaardenscheppend beleid	40
6.6. Regionale aspecten in het beleid van CRM	11	3.5. EFRO	40
6.7. Regionale aspecten in het beleid van V. en W.	12	3.6. ISP/PNL	41
B. EVALUATIE VAN HET BELEID	13	3.7. Beleid andere departementen	41
1. Inleiding	13	4. Een viertal beleidsvarianten	41
2. Doelstellingen	13	5. Samenvattend overzicht van overige aanbevelingen	42
2.1. Veranderingen in doelstellingen	14	BIJLAGEN	
2.2. Zijn de doelstellingen bereikt?	15	Bijlage I : Cijfers m.b.t. collectieve uitgaven regionaal sociaal-economisch beleid in 1970, 1975 en 1980	44
2.2.1. De stimuleringsdoelstelling	15	Bijlage II: Enkele gegevens m.b.t. het regionaal sociaal-economisch beleid in het buitenland	45
2.2.2. De ontwikkelingsdoelstelling	19		
2.3. Voornemens uit het regeerakkoord	19		
3. Instrumenten	20		
3.1. Regionale verschillen in investeringsimpulsen	20		
3.2. De afzonderlijke instrumenten	21		
3.2.1. IPR	21		
3.2.2. BRT—WIR	24		

INLEIDING

Alvorens over te gaan tot een heroverweging van het regionaal sociaal-economisch beleid is het wenselijk eerst tot een afbakening te komen van wat in dit rapport onder regionaal sociaal-economisch beleid wordt verstaan. Dit is eens te meer van belang omdat het begrip regionaal sociaal-economisch beleid zich in de loop van de tijd belangrijk heeft verbreed.

Werd in de jaren van de wederopbouw onder regionaal sociaal-economisch beleid vooral verstaan het streven om in bepaalde delen van het land de industrialisatie in versterkte mate te stimuleren, in latere jaren is het beleid zich tevens gaan richten op andere sectoren, m.n. de dienstensector en nog later ook de overheidssector (spreiding rijksdiensten), sectoren waarvoor een aantal departementen direct of indirect verantwoordelijk is. Daarnaast heeft het beleid zich in zijn doelstellingen zodanig verbreed dat de aandacht uitgaat naar alle landsdelen. Tegelijkertijd is het regionaal sociaal-economisch beleid in beweging waar het gaat om de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de centrale overheid en de lagere overheden. Daarbij heeft ten aanzien van een aantal instrumenten de decentralisatiegedachte terrein gewonnen terwijl tevens in de prioriteitsgebieden (het Noorden en Zuid-Limburg) belangrijke experimenten op het gebied van complementair bestuur plaatsvinden.

De omstandigheid dat het beleid van vrijwel alle departementen een belangrijk direct of indirect effect heeft op de regionale spreiding van werkgelegenheid en inkomen, heeft er toe geleid dat het regionaal sociaal-economisch beleid «kabinetsbreed» is; in die zin dat vrijwel alle departementen afgezien van het feit dat hun z.g. normale beleid regionaal verschillend kan uitwerken, betrokken zijn bij het bereiken van de specifieke doelstellingen van het regionaal sociaal-economisch beleid en daarvoor in hun begrotingen voorzieningen aanbrengen. De Minister van Economische Zaken heeft naast de toepassing van zijn eigen specifieke instrumenten eveneens een coördinerende verantwoordelijkheid.

Voortbordurend op de hiervoor geschetste lijn zou het in de rede liggen om bij een heroverweging van het regionaal sociaal-economisch beleid ook uit te gaan van een brede benadering, d.w.z. dat daarbij ook begrotingsposten van andere departementen dan Economische Zaken betrokken worden, althans voor zover daarmee specifiek regionaal sociaal-economisch beleid gevoerd wordt.

Als criterium geldt dan dat dergelijk beleid én regionaal discriminerend is én aangrijpt bij de economische en werkgelegenheidsontwikkeling. Bij de operationalisering van deze gedachte stuitte de werkgroep echter op enkele problemen. Zo bleek het vrijwel onmogelijk om op de begrotingsposten een «regionale kop» af te zonderen. Bovendien hebben enkele voor het regionaal beleid relevante soorten maatregelen in het arbeidsmarktbeleid van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een tijdelijk karakter, zodat daarvoor in de Meerjarenramingen 1986 geen cijfers zijn opgenomen. Al met al heeft de werkgroep besloten om, zonder de filosofie van de brede benadering van het regionaal sociaal-economisch beleid te willen loslaten, bij de ontwikkeling van beleidsvarianten zich met name te concentreren op het EZ-instrumentarium en de daarvoor in de Meerjarenramingen voorziene middelen voor 1986 als ijkpunt te nemen (909 miljoen¹). Daaraan wordt echter expliciet een p.m.-post toegevoegd die met name betrekking heeft op de spreiding van rijksdiensten en het arbeidsmarktbeleid.

Daarenboven wordt ook nog in kwalitatieve zin kort stilgestaan bij het regionaal aspect in het beleid van andere departementen.

In de opbouw van onderdeel A is de hiervoor geschetste gedachtengang terug te vinden. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de doelstellingen en regionale beleidsinstrumenten van Economische Zaken, zoals die thans na overleg met de Tweede Kamer worden toegepast. Deze beschrijving wordt gevolgd door een weergave van het ISP- en PNL-beleid. Ten slotte wordt aangegeven welk beleid andere departementen voeren met de expliciete bedoeling de geformuleerde doelstellingen van het stimulerings- en ontwikkelingsbeleid te ondersteunen.

¹ Stand van zaken vóór besluitvorming-Voorjaarsnota.

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. DOELSTELLINGEN

Het regionaal sociaal-economisch beleid is er op gericht achterstandsregio's – in termen van werkloosheid en zwakke economische structuur – te stimuleren in hun sociaal-economische ontwikkeling. Tevens wordt getracht de bijdragen van de regio's aan de nationale economie te verhogen door middel van het benutten van de potenties in de regionale economische structuur. De overeenkomst tussen beide beleidsopties ligt in het doel van een evenwichtige inpassing van het productiepotentieel binnen en tussen regio's. Achterliggend streven is de rechtvaardigheid en doelmatigheid in de sociaal-economische positie van de regio's. Primair gaat het daarbij om een structurele verbetering van de regio's op langere termijn.

Daartoe worden het stimuleringsbeleid en het ontwikkelingsbeleid gevoerd. Het stimuleringsbeleid bevat het geheel van maatregelen dat ten gunste van de sociaal-economisch zwakke gebieden wordt toegepast om de welvaarts- en werkloosheidsverschillen *tussen* regio's te verkleinen. Het ontwikkelingsbeleid richt zich op verbeteringen van de voorwaarden voor een vergroting van de regionale economische bijdrage aan de ontwikkeling van de nationale welvaart. Het is werkzaam *binnen* de regio zonder daarbij het oogmerk te hebben interregionale welvaartsverschillen te beïnvloeden.

De doelstelling van het stimuleringsbeleid wordt vertaald in het terugdringen en uiteindelijk wegwerken van de regionale component in de werkloosheid, d.w.z. het positieve verschil tussen het nationale werkloosheidspercentage en dat van de desbetreffende regio.

2. INSTRUMENTEN VAN HET STIMULERINGSBELEID

2.1. IPR

De investeringspremieregeling (IPR) heeft als doel het stimuleren van investeringen in aangewezen stimuleringsgebieden en ontwikkelingskernen teneinde de werkgelegenheids- en industriële structuur te verbeteren. Dit instrument vindt daardoor aansluiting bij het regionale stimuleringsbeleid. De basis van de IPR is de projectgedachte, d.w.z. een samenhangend geheel van investeringen in grond, gebouwen en machines. Premiabel in deze zijn uitbreidingen en vestigingen van industriële en stuwende dienstverlenende bedrijven. De premietoekenningen geschieden onder het voorbehoud van goedkeuring door de Commissie van Europese Gemeenschappen.

Vanaf 1982 zal voor een experimentele periode van drie jaar de uitvoeringsbevoegdheid tot f 1,5 mln. per investeringsproject worden gedecentraliseerd naar de provincies. In 1980 is er voor een bedrag van f 302 mln. gecommitteerd bij een begroot bedrag van f 278 mln. en voor 1982 luidt het begrote bedrag f 333 mln. Deze verhoging van het begrote bedrag komt o.m. voort uit het feit dat het margebeleid m.i.v. 1982 in de IPR is geïncorporeerd. Thans wordt ook gezien hoe de regeling vernieuwd en gestroomlijnd zou kunnen worden.

2.2. BRT

Bij de introductie van de Wet Investeringsrekening (WIR) in 1978 werd aanvankelijk beoogd langs twee wegen vorm te geven aan regionale premiedifferentiatie, namelijk globaal via een algemene regionale toeslag (ART) en – gericht op de zwakste gebieden – via een bijzondere regionale toeslag (BRT). De ART, de «opvolger» van de voorheen bestaande vervroegde afschrijving, stuitte op onoverkomelijke bezwaren van de Europese

Commissie. Teneinde toch een globale premiedifferentiatie te bewerkstelligen tussen de Randstad en overig Nederland, is de SIR-heffing in 1978 gereactiveerd en het niveau van de WIR-basispremie drastisch verhoogd. Hierdoor ontstond een samenhangende WIR/SIR-combinatie. De BRT is in zijn oorspronkelijke opzet gehandhaafd en beoogt een forse algemene stimulans te geven aan de investeringsactiviteit in gebouwen en vaste installaties in zwakke regio's als Oost-Groningen, Delfzijl, Zuid-Oost Drente, Oost-Friesland, Zuid-Limburg en Nijmegen. De premie voor gebouwen bedraagt 20%, voor installaties (tenzij vervanging) maximaal 10%. Aangezien premiediscriminatie door de agrarische sector als concurrentievervalsing wordt ervaren en op gespannen voet staat met het nationale landbouwbeleid, zal spoedig een wetsontwerp worden ingediend dat er toe strekt de agrarische sector van BRT uit te sluiten.

De door de WIR/SIR-combinatie gerealiseerde globale premiedifferentiatie is komen te vervallen: met ingang van 16 september 1981 is de SIR-heffing geschorst; aansluitend zijn op 1 januari 1982 de basispremies voor gebouwen en installaties verlaagd.

De IPR en de BRT vormen een samenhangend systeem, waarin een aantal gradaties van regionale investeringsstimulering bestaan, corresponderend met de wisselende zwaarte waarmee de sociaal-economische problematiek zich in de verschillende gebieden van ons land voordoet.

Op transactiebasis zijn de volgende bedragen geraamd:

1978	=	60 mln.
1979	=	210 mln.
1980	=	210 mln.
1981	=	190 mln.
1982	=	195 mln.

2.3. De middelen in het kader van het Europese Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Het EFRO is erop gericht de op regionaal gebied bestaande onevenwichtigheden binnen de Gemeenschap te corrigeren. Aan de hand van nationale en regionale indicatoren voor regionale ontwikkeling doet de Europese Commissie een voorstel aan de Europese Ministerraad voor een verdeling van het grootste deel van de EFRO-middelen over de lidstaten. De Raad stelt deze zgn. quota vervolgens (eventueel geamendeerd) vast. Over een relatief klein deel van het EFRO, het zgn. niet-quotum gebonden deel, kan de Europese Commissie min of meer zelf beschikken en – in overleg met de lidstaten – besteden. Vanuit het fonds kunnen bijdragen gegeven worden aan het totstandbrengen van bedrijfs- en infrastructuurprojecten in gebieden waarvoor de lidstaten regionale ontwikkelingsprogramma's hebben opgesteld en voor projecten ter versterking van het endogeen potentieel van de regio's. In ons land betreft dit het Noorden des Lands en het Herstructureringsgebied Zuid-Limburg.

In de EFRO-beleidsperiode 1978 t/m 1980 is er naar gestreefd globaal 70% van de middelen ter beschikking te doen komen voor infrastructuurprojecten en 30% voor bedrijfsprojecten. De regionale verdeling van de middelen voor infrastructuurprojecten vindt plaats in de verhouding 2/3 Noorden des Lands, 1/3 Zuid-Limburg. De middelen voor de *additionaliteitsprojecten* zijn na 1983 nihil. Dit zijn gelden die in de periode 1975–1977 op basis van reeds gefinancierde projecten zijn verworven bij de EG middels declaraties en die vervolgens additioneel beschikbaar zijn gekomen voor (andere) nieuwe projecten (additionaliteitsprojecten). De Europese Commissie heeft voorstellen ingediend om het quotum-deel van het EFRO te concentreren op vier lidstaten terwijl het te vergroten buiten-quotum-deel, ook voor de andere lidstaten beschikbaar blijft. Voor 1982 is voor additionaliteitsprojecten, infrastructuurprojecten en bedrijfsprojecten resp. 14 mln., f 32 mln. en f 29 mln. begroot. De realisaties van 1980 waren resp. f 0,8 mln., f 12,3 mln. en f 19 mln.

2.4. ROM's

De regionale ontwikkelingsmaatschappijen leveren in algemene zin een bijdrage aan de versterking van de regionale economische structuur en aan het verbeteren van de werkgelegenheidssituatie. Zij benaderen daartoe of worden benaderd door bestaande of nieuw te vestigen bedrijven. Er zijn vier ROM's te weten: de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), de Industriebank LIOF, de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM) en de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). De ROM's beijveren zich om bestaande of nieuw te vestigen ondernemingen te ondersteunen door o.a. bedrijfsbegeleiding, produktontwikkeling, innovatie, versterking van de financiële structuur (al dan niet met eigen middelen). De taak van de ROM's sluit aan bij het stimuleringsinstrumentarium maar tevens bij de ontwikkelingsfunctie van het regionaal sociaal-economisch beleid, mede door het bedrijfsgerichte karakter van hun werkzaamheden.

In 1980 was er voor f 37,6 mln. uitgetrokken voor bijdrage aan apparaatskosten (f 12,5 mln.) en voor garanties voor rente, kosten en aflossingen van leningen (f 25,1 mln.).

Voor 1982 is een totaalbedrag van f 48 mln. begroot. In het kader van de compensatie als gevolg van het opschorten van de SIR-heffing is besloten hieraan f 15 mln. toe te voegen als gevolg van de verruiming van de mogelijkheden van de ROM's en ondersteuning van de op te richten Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij. De garantiëplafonds voor NOM, LIOF, OOM en GOM zijn achtereenvolgens: 400, 75, 10 en nihil (zie ook tabel B7 op blz. 27).

3. INSTRUMENTEN VAN HET ONTWIKKELINGSBELEID

3.1. Voorwaardenscheppend beleid

Het voorwaardenscheppend beleid richt zich erop de knelpunten op het meer beperkte gewestelijke en regionale niveau tot een oplossing te brengen. Op dat niveau doen zich op verschillende plaatsen tekorten voor aan industrieterrein en knelpunten ten aanzien van ontsluitings- en verbindingswegen, die de evenwichtige ontwikkeling van werkgelegenheid in de marktsector in de betrokken regio's ernstig kunnen benadelen. Het centrale uitgangspunt is het leveren van een bijdrage aan en/of het verbeteren van bepaalde fysieke voorwaarden die voor een goede regionale sociaal-economische ontwikkeling noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij om die fysieke voorzieningen, die rechtstreeks in relatie staan tot het bevorderen van industriële en stuwende dienstverlenende activiteiten.

Het begrotingsartikel Voorwaardenscheppend Beleid is ingegaan op 15 mei 1981 met een begrotingsbedrag van f 41 mln. (raming voor 1982 en later: f 65,3 mln., t.w. f 50 mln. voor de provincies, f 13,3 mln. centraal en f 2 mln. voor de periodieke rapportage). Hiervan was f 31,1 mln. bestemd voor het decentrale deel, d.w.z. dat deel dat door de provincies wordt aangewend. Als gevolg van het opschorten van de SIR-heffing is aan het decentrale deel t.b.v. de niet-SIR provincies van het Voorwaardenscheppend Beleid een bedrag van f 17,8 mln. toegevoegd. Het centrale deel d.w.z. dat deel waarvan de Minister van Economische Zaken de bestemming bepaalt, is hierbij verhoogd met f 11,2 mln. Deze verhoging is met name bestemd ten behoeve van bijdragen aan omvangrijke regionale industrieterreinen. Het verhoogde decentrale deel kan in verband met verruiming van de criteria voor de gedecentraliseerde aanwending worden aangewend voor bedrijfsverplaatsingen. Voor het centrale deel is in 1982 beschikbaar een bedrag van f 24,5 mln. en voor het decentrale deel f 67,8 mln. dat onder de provincies verdeeld wordt. Bovendien is 2 miljoen uitgetrokken ten behoeve van de bestrijding van de kosten van de periodieke rapportage.

Een aparte subpost ad f 17 mln. is opgenomen onder het beleidsartikel Voorwaardenscheppend Beleid t.b.v. «Economische knelpunten vier grote steden». Over de besteding van deze middelen en de bijbehorende procedures wordt overlegd met de betrokken gemeentelijke besturen. De criteria voor de besteding zullen zich globaal op hetzelfde vlak bevinden als die van het Voorwaardenscheppend Beleid.

Eveneens is onder het besproken begrotingsartikel de f 20 mln. ondergebracht die door het Kabinet-Van Agt II op verzoek van de Tweede Kamer weer aan het Regionaal Beleid is toegevoegd. Van deze middelen is f 15 mln. aangewend ten gunste van een concreet investeringsprogramma in Twente, N.-Brabant en Nijmegen. Het restant van f 5 mln. is bestemd voor aanvullend beleid.

3.2. De Selectieve Investeringsregeling

De SIR is gebaseerd op de wenselijkheid om de toenemende concentratie van activiteiten en bevolking in het westen van het land te reguleren en daarmee een evenwichtige ontwikkeling van de economische structuur en de arbeidsmarkt in dat gebied te bewerkstelligen. Daartoe kent de SIR de heffing en de melding/vergunning.

De SIR, inrichtings- en spreidingsinstrument, grijpt aan op bedrijfsvestingen, -uitbreidingen en -verplaatsingen, waarvan het regionale patroon mede wordt beïnvloed door de voor- en nadelen van het regionale vestigingsklimaat in het westen des lands. Aldus heeft de SIR, hoewel zijn spreidingsdoelstelling een functie vervult in het kader van het eerder in dit hoofdstuk besproken regionale stimuleringsbeleid, vooral betekenis voor het regionale ontwikkelingsbeleid in het westen, en sluit zo aan op de tweede centrale doelstelling van het te voeren regionaal sociaal-economische beleid.

Met ingang van 16 september 1981 is de SIR-heffing opgeschort. Redenen daarvoor zijn het economisch klimaat en de slechte aanpassing tussen WIR en SIR.

Ten aanzien van de SIR is een aantal wijzigingen voorgesteld. Die betreffen met name:

- a. de mogelijkheid tot vervanging van het thans in Rijnmond geldende vergunningenstelsel door het meldingsstelsel;
- b. de overdracht van de beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van investeringsprojecten tot een bepaald bedrag aan de provincies.

Begin 1983 zal de wetgeving waarschijnlijk haar beslag krijgen. Hiertoe is op de begroting van Economische Zaken reeds een bedrag van f 1 mln. uitgetrokken voor de kosten die de overdracht van bevoegdheden voor de provincies met zich mee brengt.

4. ISP/PNL

Het Noorden en Zuid-Limburg nemen van oudsher een prioriteitspositie in het regionaal sociaal-economische beleid in.

Dit komt tot uitdrukking in het streven naar een meer geïntegreerde regionale beleidsvoering voor deze gebieden. Hiertoe zijn voor de regio's het ISP (1979) en de PNL (1978) ontwikkeld, die in gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijks- en provinciale overheden worden uitgevoerd. ISP/PNL vormen een bestuurlijk en financieel instrument. Daarnaast zijn zij tevens beleidskader met een set van doelstellingen en instrumenten.

De centrale doelstelling wordt gevormd door het streven naar het terugdringen c.q. wegwerken van de regionale component in de werkloosheid. Zij richten zich derhalve op een specifieke ontwikkeling in de regio, gerelateerd evenwel aan de nationaal economische ontwikkeling. Deze doelstelling is geoperationaliseerd door een fasering (1979 t/m 1981 en

1982 t/m 1985) en door een kwantificering in de vorm van taakstellingen in de eerste beleidsperiode. Voor het ISP-II wordt gewerkt met de ontwikkeling van een structureel beleidsprogramma.

Bij het nastreven van de doelstelling gaat het om een gecoördineerde inzet en regionale toespitsing van het rijksbeleid. Uitgangspunt hierbij is dat op deze wijze een grotere effectiviteit in dit beleid wordt bereikt. ISP/PNL streven in de praktijk naar een regionale prioriteitenstelling ten gunste van deze regio's. Hierbij gaat het in het bijzonder om het industriebeleid, het agrarisch structuurbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het infrastructuur- en bouwbeleid, alsmede om de spreiding van de rijksdienst.

De provinciale overheden hebben per beleidssector in verschillende mate een eigen verantwoordelijkheid voor het aangeven van de prioriteiten en voor het aandragen van projecten.

Op de begroting van Economische Zaken zijn voor ISP/PNL middelen beschikbaar, die worden ingezet in combinatie met bijdragen uit begrotingen van andere departementen. Dit mechanisme beoogt bij te dragen tot de coördinatie in het rijksbeleid en de intensivering van de regionale aandacht daarbinnen. De middelen worden uitsluitend gecommiteerd op basis van advies van de Stuurgroep/Begeleidingscommissie, waarin ook de provinciale overheden zijn vertegenwoordigd. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan de verticale coördinatie van rijks- en provinciaal beleid in deze regio's.

Voor het ISP is in 1981 een bedrag van f 65 mln. gecommiteerd en voor 1982 eenzelfde bedrag begroot.

Naast deze bedragen is voor de versnelde uitvoering van de Herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën in ISP-kader een bedrag van f 27 mln. begroot en voor de Particuliere Sector f 21,5 mln.

De bedragen voor de PNL luiden resp. f 35 mln. en f 45 mln. voor de jaren 1981 en 1982.

5. KWANTITATIEVE WEERGAVE EZ-INSTRUMENTARIUM

De met het regionaal sociaal-economisch beleid in de jaren '70, '75 en '80 gemoeide bedragen zijn respectievelijk 76,1, 172,5 en 580,4 miljoen. Voor een nadere uitsplitsing zij verwezen naar Bijlage I.

Het beeld voor de komende jaren volgens de Meerjarenramingen is:

	1982	1983	1984	1985	1986
IPR	333	340	340	340	340
BRT	195	210	200	210	200
EFRO	76	25	25	25	25
ROM's/instituten	63	76	79	81	102
Voorwaardenscheppend beleid	131	131	131	131	131
SIR	1	1	1	1	1
ISP	65	65	65	65	65
PNL	45	45	45	45	45
Totaal	909	883	886	888	909

6. BELEID VAN ANDERE DEPARTEMENTEN¹

6.1. Steunbeleid voor individuele bedrijven

De regeling steun aan individuele bedrijven is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van onnodig verlies van arbeidsplaatsen en geïnvesteerd kapitaal met name in die gebieden waar het werkloosheidspercentage ligt op 7%². Bij dit beleid stond steeds voorop dat de gesteunde bedrijven ondanks knellende financiële problemen toch een redelijk perspectief op herstel moesten bieden. Speciale aandacht gaf het individuele steunbeleid verder aan bedrijven in moeilijkheden in de zwakke regio's.

¹ Incl. z.g. ander EZ-beleid.

² Bij de totstandkoming van de regeling betekende deze 7% een regionale component van meer dan 2%.

Tabel A1. Votering en realisering steun individuele bedrijven per provincie gedurende de periode 1-1-1980 t/m 31-12-1980

Provincie	Aantal ondernemingen			Bedrag in f mln.		
	repeteer- projecten	nieuwe projecten	totaal	repeteer- projecten	nieuwe projecten	totaal
Groningen	—	1	1	—	0,5	0,5
Friesland	—	1	1	—	4,7	4,7
Drenthe	1	—	1	3,0	—	3,0
Overijssel	—	1	1	—	0,6	0,6
Gelderland	—	1	1	—	12,5	12,5
Utrecht	—	—	—	—	—	—
Noord-Holland	1 ¹	—	1	15,0	—	15,0
Zuid-Holland	1 ²	—	1	40,0	—	40,0
Zeeland	—	—	—	—	—	—
Noord-Brabant	3	3	6	4,0	4	8,8
Limburg	3	2	5	12,5	1,0	13,5
Niet geëffectueerd	1	—	1	0,3	—	0,3
Gevoteerd	10	9	19	74,8	24,1	98,9
Gerealiseerd per 31-12-1980	9	9	18	74,5	24,1	98,6

¹ Amsterdamse Droogdok-Mij.

² Rijn-Schelde-Verolme.

In verband met de bij deze vorm van beleid optredende neveneffecten is deze individuele steunverlening geleidelijk teruggedrongen ten gunste van generieke maatregelen.

Voor 1982 is in totaal een bedrag opgenomen van f 42,4 mln. Door de sterke landelijke stijging van de werkloosheid zullen de criteria van de beschikking worden gezien. Met name het werkloosheidspercentage van 7 of hoger in een arbeidsmarkt-rayon, waardoor een bedrijf in moeilijkheden steun kan ontvangen, zal worden aangepast. Bij deze aanpassing zullen de prioritaire gebieden van het regionale beleid zoveel mogelijk binnen de regeling blijven vallen.

6.2. Spreiding rijksdiensten

In het kader van deze heroverwegingsoperatie is met name de z.g. tweede fase van het spreidingsbeleid relevant. Zoals bekend gaat daarin met het oog op het behoud van de bestaande werkgelegenheid bij de Rijksoverheid in Zuid-Holland-West de voorkeur uit naar het verkrijgen van nieuwe diensten en de groei van reeds gespreide diensten.

Voor de periode 1980/85 gaat het daarbij voor het Noorden en Zuiden om respectievelijk 3000 en 2500 arbeidsplaatsen. Daarvan zijn reeds 1225 (Noorden) en 1850 (Zuiden) aangewezen. Op zich zijn met de tweede fase van het spreidingsbeleid weinig of geen extra kosten gemoeid. Wellicht ten overvloede wil de werkgroep nog wijzen op het heroverwegingsrapport Spreiding Rijksdiensten uit 1981 waarin geconstateerd wordt dat de voor de uitvoering van de eerste fase in de Meerjarenramingen voorziene middelen volstrekt onvoldoende zijn.

6.3. Regionaal discriminerend arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid werkt met name regionaal discriminerend uit in

- a. het ISP/PNL-beleid;
- b. het taakstellend beleid m.b.t. tijdelijke arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen ouder dan 23 jaar;

c. in de Bijdrageregeling Verplaatsingskosten voor zover van toepassing op werknemers die in het kader van een gerichte bedrijfsverplaatsing meeverhuizen.

Voor een belangrijk deel worden de middelen jaarlijks vastgesteld doch hebben door het feit dat deze jaarlijkse toezeggingen in de loop der jaren worden gecontinueerd c.q. verhoogd, een quasi-structureel karakter gekregen. Dit moge blijken uit het volgende overzicht m.b.t. ISP en PNL.

Tabel A2.

	1979	1980	1981	1982
PNL	31,9	51	74,7	99,5
ISP	52,5	52,5	52,5	80,9

6.4. Regionale aspecten in het L. en V.-beleid

In het kader van het regionaal sociaal-economisch beleid levert ook het Ministerie van Landbouw en Visserij een bijdrage tot stimulering en ontwikkeling van zwakke regio's. Veel van de activiteiten van het departement dragen een grondgebonden karakter; derhalve is de ruimte voor regionaal discriminerend beleid beperkt.

De inspanningen kunnen worden onderverdeeld in:

- extra accentuering van projecten ten koste van andere regio's;
- versnelde uitvoering in bepaalde regio's zonder dat dat ten koste van andere regio's gaat;
- het entameren van eenmalige projecten, ter ondersteuning van de doelstelling tot wegwerken van de regionale werkloosheidscomponent.

Deze inspanningen hebben voor het departement gestalte gekregen in het ISP- en PNL-gebeuren.

Zij hebben betrekking op de aandachtsvelden landinrichting (o.a. ruilverkaveling, plattelandsontsluiting, waterbeheersing, herinrichting), landschapsonderhoud, bosaanleg en natuurterreinen en vervolgens enige projecten welke alle een ad hoc-karakter dragen.

Bovengenoemde aandachtsvelden zijn in het ISP-gebeuren onder de rubrieken «Verbetering economische structuur» (agrarische structuurversterking) en «Voorzieningen stedelijk leefmilieu en platteland» opgevoerd als extra accentuering; in het PNL-gebied geldt voor soortgelijke aandachtsvelden zo mogelijk een versnelde uitvoering.

Met name voor wat betreft het Noorden des lands, waar de agrarische sector (primaire sector, toeleverende en verwerkende bedrijven en instellingen) een stuwende invloed uitoefent op de sociaal-economische ontwikkeling, is het belang van een extra regionale accentuering groot, ten einde enerzijds een rationele agrarische bedrijfsvoering mogelijk te maken en anderzijds de kwaliteit van het leefmilieu te verbeteren.

De gevolgen van de gunstige positie, waarin de moderne Nederlandse agrarische sector verkeert, kunnen zodoende ook in de zwakkere regio's hun uitwerking hebben. Als voorbeeld moge dienen die gebieden, welke door inspanningen uit het verleden een rationeler agrarische structuur verkregen hebben en in inkomen en rendement gunstig afsteken bij vergelijkbare gebieden waarin deze inspanningen achterwege zijn gebleven.

6.5. Regionale aspecten in het beleid van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)

Bij VRO wordt bij de verdeling van de beschikbare begrotingsgelden over het land bij een aantal posten (incidenteel) mede rekening gehouden met de doelstellingen van het regionaal sociaal-economische beleid. Een

belangrijke betekenis kan dit niet hebben, omdat het gaat om begrotingsmiddelen die gevoteerd zijn ten behoeve van het woningbouwbeleid, het woningverbeteringsbeleid, het stadsvernieuwingsbeleid e.d. De structurele omvang van deze begrotingsposten wordt bepaald in relatie met de doelstellingen op de onderscheiden beleidsterreinen waarvoor het vakdepartement verantwoordelijkheid draagt.

Bij de regionale verdeling van de middelen staat dan ook de vraag voorop in hoeverre de aanwending van de middelen bijdraagt aan de verbetering van de woningsituatie, de stadsvernieuwing e.d. In de gehanteerde verdelingscriteria komt de prioriteitsstelling tot uitdrukking. Relatief kleine verschuivingen zijn daarbinnen mogelijk, zolang maar duidelijk is, dat er woningen gebouwd worden om in een gebleken behoefte aan huisvesting te voorzien en niet alleen of vooral om werklozen aan werk te helpen. Soortgelijke opmerkingen gelden voor andere beleidsterreinen.

Meer specifiek kan ten aanzien van de VRO-begroting worden opgemerkt dat bij de regionale verdeling van de in het kader van het werkgelegenheidsplan additioneel beschikbaar gestelde middelen incidenteel (voor 1982) ten aanzien van nieuwbouwwoningen een toedeling van middelen ten gunste van gebieden met hoge werkloosheid heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de middelen beschikbaar voor warmte-isolatie is de mogelijkheid geboden om een aantal jaren een dubbel aantal isolaties (ten opzichte van het proportionele aandeel) te verwezenlijken. Uit een oogpunt van nationale energiebesparing is hiertegen geen bezwaar. Wel moet er rekening mee worden gehouden, dat, naarmate relatief meer woningen in de economisch zwakke gebieden geïsoleerd zijn, er een omgekeerde situatie kan ontstaan, waarbij het bereiken van de nationale besparingsdoelstelling alleen mogelijk is door relatief meer woningen elders in het land te isoleren.

Voor sanering en stadsreconstructie heeft in ISP/PNL-kader een beperkte verschuiving van middelen naar het ISP/PNL-gebied plaatsgevonden. Dit is mede geschied, omdat uit de EZ-begroting aanvullend een gelijk bedrag aan middelen voor sanering en stadsconstructie ter beschikking is gesteld.

De begrotingspost voor bouw en aankoop ten behoeve van de spreiding van de rijksdienst hangt ten dele samen met de spreiding uit de eerste fase en voor een ander deel met spreiding uit de tweede fase. Deze middelen zijn niet structureel maar hangen samen met lopende projecten. Voor nieuwe projecten uit de tweede fase zijn geen middelen in de meerjarenramingen opgenomen.

6.6. Regionale aspecten in het beleid van CRM

In het kader van het regionaal sociaal-economisch beleid heeft CRM tot 1981 een bijdrage geleverd via het zogenaamde Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid. Met behulp van dit instrument dat onder meer gekoppeld was aan ISP en PNL binnen een bijzonder regionaal sociaal-economisch beleid, werd gepoogd door middel van activiteiten en voorzieningen goede maatschappelijke voorwaarden te scheppen om het herstructureringsproces mede te doen slagen, dan wel de negatieve maatschappelijke gevolgen van de herstructureringen enigszins op te vangen.

Met ingang van de beleidsperiode 1982 van ISP en PNL is dit BRW-beleid beëindigd, mede als gevolg van de situatie dat door jarenlange stimulering op het brede welzijnsterrein een redelijk voorzieningenniveau in betreffende gebieden is ontstaan. Verder speelde zeer nadrukkelijk mee dat het niet duidelijk meer was dat door verdere intensivering in de huidige zin werkelijk nog een bijdrage aan de oplossing van de sociaal-economische problematiek ter plaatse kon worden geleverd.

Daarnaast is er voor het PNL- en ISP-gebied binnen normale begrotingsartikelen van CRM extra aandacht geweest. Als gevolg van de maatschappelijke situatie hebben deze gebieden een zekere voorkeursbehandeling gekregen in de middenstroom.

Op dit moment is een fase ingetreden waarin bovengenoemde gebieden niet meer bij voorbaat die voorkeurspositie genieten. Bovendien is een nieuwe situatie ontstaan door decentralisatie van een aantal beleidsterreinen. Als gevolg daarvan is regionale discriminering op die beleidsterreinen in feite niet meer mogelijk.

Op dit moment is alleen nog een (geringe) regionale component aanwezig via het beleid ten aanzien van Kleine Kernen in de Actiefondsen Kleine Kernen ISP, in het beleid ten aanzien van de Openluchtrecreatie in ISP en ten aanzien van hulp aan drugsverslaafden via ISP. Bovendien zijn voor enkele jaren extra middelen gereserveerd voor zowel PNL en ISP voor begeleidingsexperimenten op het gebied van de werkloosheid. Enerzijds wordt hiermee werkgelegenheid gecreëerd, dan wel in stand gehouden (openluchtrecreatie), anderzijds is het bedoeld voor opvang van de allerzwakste groepen in het herstructureringsproces.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het uitermate moeilijk is bij bestaande CRM-begrotingsartikelen «regionale koppen» aan te geven, terwijl het daarbij onmogelijk is ook nog direct verbindingen te leggen met economische en werkgelegenheidsontwikkelingsaspecten.

6.7. Regionale aspecten in het beleid van Verkeer en Waterstaat

Ten aanzien van verschillende beleidsterreinen, met name op het gebied van de infrastructuurvoorziening, wordt – hetzij impliciet hetzij expliciet – onderkend dat dit beleid mede een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het regionaal sociaal-economisch beleid.

Bij het verkeers- en vervoersbeleid komt dit belang bij voorbeeld tot uiting in de hoofddoelstelling waar o.a. wordt gesproken over de afstemming op de gewenste economische ontwikkeling.

In de eerste plaats wordt dit zichtbaar gemaakt bij het bepalen van de ruimtelijke structuur van het hoofd(vaar)wegennet. Later komt dit belang aan de orde bij de prioriteitsstelling van de in uitvoering te nemen werken, en de verdeling van de beschikbare middelen. In ISP/PNL-kader zijn (en zullen) diverse infrastructurele werken in uitvoering (worden) genomen.

Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat er vrijwel geen infrastructuurprojecten zijn met uitsluitend een regionaal-economisch karakter, veelal dienen zij meerdere doelen. Dit laatste impliceert tevens dat geen aparte bedragen op de begroting van Verkeer en Waterstaat zijn opgenomen ten behoeve van het regionaal sociaal-economisch beleid.

In het structuurschema burgerluchtvaartterreinen (SBL) wordt ten aanzien van de regionale luchthavens naast de taak die in de visie van het Rijk ten behoeve van de realisatie van het nagestreefde nationale beleid moet worden behartigd (de zgn. minimum taakstelling) tevens expliciet de ruimte aangegeven voor de regio voor eigen impulsen/ontwikkelingen in het licht van de wenselijk geachte regionale economische ontwikkeling. De financiële betrokkenheid van het Rijk bij het beheer en de exploitatie van de regionale luchtvaartterreinen is op het bovenstaande afgestemd. Voor de participatie van het Rijk in havenschappen geldt een analoge redenering.

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

1. INLEIDING

In dit deel komt de evaluatie van het regionaal sociaal-economisch beleid aan de orde. Allereerst speelt de vraag of de doelstellingen gelet op de sociaal-economische situatie nog actueel zijn; vervolgens wordt bezien of de doelstellingen zijn bereikt, althans naderbij zijn gekomen; tenslotte wordt nagegaan hoe effectief de instrumenten zijn geweest bij het nastreven van de doelstellingen.

Alvorens hierop in te gaan dient allereerst een keuze te worden gemaakt over de periode waarop de evaluatie betrekking heeft. In het regionaal sociaal-economisch beleid, dat sinds het begin van de jaren vijftig is gevoerd, kunnen verschillende perioden worden onderscheiden. Voor ons doel is de periode vanaf omstreeks 1967 het meest relevant. Niet alleen werd toen de investeringspremieregeling (IPR) geïntroduceerd, maar ook heeft vanaf die tijd het regionale beleid een richting gekregen die ook thans nog van belang is. Anders dan in de voorafgaande periode zijn het niet meer uitsluitend de van oudsher agrarische gebieden waar een hoge werkloosheid heerst, die voorwerp van regionaal sociaal-economisch beleid zijn; ook het door de herstructurering van de kolenmijnen met werkloosheid kampende Zuid-Limburg valt daar sindsdien onder, later gevolgd door delen van Noord-Brabant en Twente, alwaar sprake was van een aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen in de industrie. Het meest opmerkelijke is dat in deze periode ook het congestiegebied in het westen van het land bij het regionaal sociaal-economisch beleid werd betrokken.

2. DOELSTELLINGEN

Het regionaal sociaal-economisch beleid is in de periode na 1967 behoorlijk veranderd. Aanvankelijk lag, mede ten gevolge van de destijds verwachte bevolkingsgroei tot 20 miljoen inwoners in het jaar 2000, en de opkomende gedachten over het selectieve groeibeginsel, de nadruk op stimulering van de economische ontwikkeling in de perifere regio's, aangevuld met een streven naar spreiding van bevolking en activiteiten vanuit het westen naar de perifere gebieden.

Al spoedig betekende dit stimulerings- en spreidingsbeleid in de praktijk niet zozeer een vermindering van activiteiten in het westen, maar veeleer een stimulering van de groei in de zwakke gebieden. Daardoor werd de spreiding een zaak die «uit de groei betaald werd».

Toen de groei ging tanen kwam één van de pijlers van het regionaal sociaal-economisch beleid onder druk te staan. Het spreidingsbeleid kon niet meer worden gerealiseerd uit de groei en dreigde ten koste te gaan van de economische positie van het westen. Onder die omstandigheid is het karakter van het regionaal sociaal-economisch beleid geleidelijk aan veranderd van een beleid dat meer gericht is op (her)verdeling van de groei tot een beleid dat sterk is gericht op het bevorderen van de groei in alle regio's. Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat het ruimtelijk ordeningsbeleid op basis van gecorrigeerde berekeningen over de bevolkingsgroei, die uitkwamen op circa 16 mln. inwoners in 2000, inmiddels ook was teruggekomen van een spreidingsbeleid op landsdelig niveau. Grosso modo kan de bestaande verdeling van de bevolking over ons land in de toekomst gehandhaafd blijven.

2.1. Veranderingen in doelstellingen

Bovenstaande wijzigingen in de maatschappelijke situatie hebben hun neerslag gevonden in een aanpassing van de doelstellingen van het regionaal sociaal-economisch beleid. Aan de reeds lang bestaande stimuleringsdoelstelling is in de laatste beleidsnota (1981) voor de jaren 1981–1985 de ontwikkelingsdoelstelling toegevoegd.

De *stimuleringsdoelstelling* is gericht op een grotere gelijkwaardigheid van regionale-welvaartssituaties, in het bijzonder voor zover tot uitdrukking komend in kansen op werk en op inkomen.

De *ontwikkelingsdoelstelling* bestaat uit het streven naar de vergroting van de regionaal economische bijdrage aan de nationale-welvaartsontwikkeling.

Wat het werkingsgebied betreft is de stimuleringsdoelstelling alleen van toepassing in de traditioneel zwakke gebieden, terwijl de ontwikkelingsdoelstelling relevant is voor alle regio's. Zoals hierna zal blijken uit de financiële omvang van de instrumenten ligt de prioriteit bij de stimuleringsdoelstelling.

Met het oog op de evaluatie van het beleid is het zinvol stil te staan bij de redenen voor deze aanvulling van de doelstellingen. Het regionaal sociaal-economisch beleid staat onder invloed van zowel het *doelmatigheidsbeginsel* als het *rechtvaardigheidsbeginsel*. Volgens het eerste dient enerzijds het onbenut laten van beschikbare productiefactoren (grond en arbeid) zoveel mogelijk vermeden te worden en anderzijds een verdergaande concentratie in de congestiegebieden bestreden te worden, omdat beide situaties het bereikbare welvaartsniveau verlagen. Volgens het tweede beginsel dient er primair naar gestreefd te worden de bevolking in zwakke gebieden voldoende kansen te bieden op werk en inkomen. Bezien we tegen deze achtergrond het stimuleringsbeleid dat ten gunste van de zwakke regio's wordt gevoerd dan berust dit op zowel het doelmatigheids- als het rechtvaardigheidsbeginsel, althans in conjunctureel gunstige tijden. Er worden dan immers ongebruikte productiefactoren geactiveerd en tegelijkertijd verkrijgt de bevolking een groter aandeel in de welvaart.

In perioden van recessie daarentegen is er een neiging het stimuleringsbeleid alleen als een uitvloeisel van het rechtvaardigheidsprincipe te beschouwen. Het doelmatigheidsprincipe lijkt voor de zwakke regio's naar de achtergrond te zijn verschoven, omdat bij een beperkte groei het stimuleren van de ene regio ten koste zou gaan van een andere regio. Voor de regio's en het land als geheel wint het doelmatigheidsbeginsel onder deze omstandigheden aan betekenis. De kans op het creëren van additionele arbeidsplaatsen (nationaal gezien) is in de economisch sterkere regio's groter dan elders. Uit een oogpunt van doelmatigheid lijkt de inzet van instrumenten van regionaal sociaal-economisch beleid in deze regio's dan ook de voorkeur te verdienen. Deze opvatting heeft echter vooral – wellicht teveel – oog voor de korte-termijnaspecten en neigt de effecten op langere termijn minder expliciet mee in de beschouwingen te betrekken. De maatschappelijke kosten van voortgaande concentratie van de activiteiten op de plaatsen die ondernemers primair kiezen, nemen steeds meer toe, hoewel men geneigd is daaraan in een recessie geen groot gewicht toe te kennen. Op een later moment kan men dan de rekening gepresenteerd krijgen, doordat men dan wellicht moet constateren dat het woon- en leefklimaat in die concentratieregio ontoelaatbaar is achteruitgegaan. Er dienen vervolgens compenserende maatregelen te worden genomen, die achteraf veel grotere offers vergen dan wanneer er tijdig voorzieningen zouden zijn getroffen. Daarom is het ook doelmatig om daar de groei te bevorderen waar dat uiteindelijk met de minste externe kosten als gevolg van congestie gepaard gaat. Het is tevens doelmatig om er voor te zorgen dat wanneer de economie zich herstelt ook de stimuleringsgebieden toegerust zijn hun bijdrage aan de groei te leveren. Op zichzelf bieden dergelijke min of meer theoretische beschouwingen geen uitsluitel met betrekking tot de vraag in hoeverre dergelijke elementen in de praktische

situatie een rol (behoren te) spelen. Subjectieve oordelen zijn in dit verband onontkoombaar. Hoe deze inschatting ook moge uitvallen, het doelmatigheidsbeginsel is in een recessie niet voldoende gediend met het alleen in de stimuleringsgebieden bevorderen van de groei; dat dient in alle regio's te gebeuren.

Er bestaat in een recessie immers een zo grote onderbezetting dat de gunstige produktievoorwaarden van elke regio uitgebuit dienen te worden. Vandaar dat de ontwikkelingsdoelstelling in het regionaal sociaal-economisch beleid werd geïntroduceerd.

Er kan een zeker niveauverschil tussen beide doelstellingen worden aangegeven. Het stimuleringsbeleid neemt welvaarts- en werkloosheidsverschillen *tussen* regio's in beschouwing, waarvoor op positief discriminerende wijze middelen worden ingezet om de vestigingsnadelen in die landsdelen te compenseren.

Het ontwikkelingsbeleid voltrekt zich op het *regionale* niveau binnen alle provincies zonder bewuste discriminatie. Daartoe worden niet-discriminerende beleidsinstrumenten ingezet welke het mogelijk maken de aanwezige vestigingsvoordelen volledig te benutten.

In het licht van de nog voortdurende recessie kan de vraag worden gesteld of een accentverschuiving tussen de beide subdoelstellingen aanbeveling verdient.

Binnen het beperkte kader van dit rapport kan op deze vraag geen afdoend antwoord worden gegeven. Wel kan worden vastgesteld dat een groeiverdelend beleid de aanwezigheid van groei vooronderstelt. Waar de groei stagneert dient dan ook primair gedacht te worden aan groeibevordering.

Aangezien het ontwikkelingsbeleid daarop in eerste instantie gericht is zou daarvoor voldoende ruimte dienen te zijn binnen de beschikbare budgettaire middelen. Maar zoals reeds eerder is aangegeven dient uit het oogpunt van de doelmatigheid mede gelet te worden op de ook op langere termijn geldende externe kosten. En daarmee kan dan ook weer het belang van het stimuleringsbeleid geadstrueerd worden. Al met al lijkt een nauwkeurig onderzoek vereist naar de werkelijke vestigingsvoordelen (rekening houdend met de externe voor- en nadelen) in de onderscheiden regio's, vanuit het besef dat een bedrijfseconomische calculatie niet noodzakelijkerwijs dezelfde locatiekeuze oplevert als een maatschappelijk-economische calculatie. Bovendien moet ten behoeve van een totaal-afweging zorgvuldig bezien worden welke nadelige aspecten er verbonden zijn aan een positief discriminerend beleid (bij voorbeeld concurrentievervalsing).

2.2. Zijn de doelstellingen bereikt?

2.2.1. De stimuleringsdoelstelling

Voordat deze doelstelling aan een kritische beoordeling wordt onderworpen is het nuttig de inhoud ervan nader toe te lichten.

De stimuleringsdoelstelling, die gericht is op verkleining van de regionale welvaartsverschillen, kan worden ontleed in een drietal sub-doelstellingen:

- a. verbetering van het ongunstige vestigingsklimaat;
- b. versterking van de zwakke economische structuur;
- c. elimineren van de regionale-werkloosheidscomponent.

Het zijn deze sub-doelstellingen die het aangrijpingspunt vormen voor de onderscheiden instrumenten, zij het dat er niet steeds een duidelijke één-één relatie tussen beide bestaat. Een instrument als de IPR, dat vooral dient ter versterking van de economische structuur, is tevens bedoeld om op termijn de regionale-werkloosheidscomponent terug te dringen; dit blijkt vooral uit de beslissing welke regio's onder de werking van de IPR vallen.

Op de effectiviteit van de hier genoemde instrumenten wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3 van onderdeel B. Hier beperken we ons tot de vraag of de stimuleringsdoelstelling is gerealiseerd. Daartoe zullen we nagaan of de drie sub-doelstellingen in de afgelopen periode naderbij zijn gekomen.

Verbetering vestigingsklimaat

Het vestigingsklimaat in de perifere regio's is ten gevolge van de uitgebreide infrastructuurvoorzieningen in absolute zin onmiskenbaar verbeterd. Waar het echter om gaat is de vraag of de attractiviteit van de perifere regio's ten opzichte van het westen van het land is toegenomen. In de vijftiger en zestiger jaren vormden het Noorden en Limburg onder meer door de ruime arbeidsmarkt aantrekkelijke vestigingsplaatsen. Dat feit is ook af te leiden uit de omslag van het traditionele saldo van vertrekoverschotten in vestigingsoverschotten. Dit leidde tot een vergroting van het draagvlak voor het sociale-voorzieningenniveau, maar tegelijkertijd werd ook de realisering van het streven naar voldoende arbeidsplaatsen bemoeilijkt.

In de huidige situatie van bedrijfsvestigingen, die voornamelijk binnen het westen van het land plaatsvinden, vormt de verbetering van het vestigingsklimaat in de regio's nog steeds een wezenlijk aangrijpingspunt binnen de stimuleringsdoelstelling.

Behalve uit bedrijfsmigratie kunnen ook belangrijke conclusies over het vestigingsklimaat worden getrokken uit regionale verschillen in overlevingskansen van nieuw opgerichte bedrijven. Onderzoek daarover is thans gaande, maar resultaten zijn nog niet beschikbaar.

Versterking economische structuur

Versterking van de economische structuur in de perifere regio's heeft maar zeer ten dele plaatsgevonden. De absolute groei in toegevoegde waarde van de industrie is in perifere provincies groter geweest dan in het westen; dit geldt ook voor de dienstensector (zie tabel B1).

Tabel B1. Groei van de productie in twee sectoren naar landsdelen (periode 1970–1977)

	Industrie				Diensten			
	1970–1977 (1970 = 100)	per hoofd van de bevolking 1970–1977	aandeel in totaal 1977	aandeel in 1977	1970–1977 (1970 = 100)	per hoofd van de bevolking 1970–1977	aandeel in totaal 1977	aandeel in 1977
Noord	193	1,6	8	8	245	3,4	8	8
Oost	184	1,7	17	17	262	3,9	14	15
West	168	1,7	48	45	233	5,7	60	58
Zuid	197	2,5	27	30	271	3,9	18	19
Nederland	180	1,9	100	100	245	4,7	100	100

Bron: CBS; SWP.

Bewerking: Ministerie van Economische Zaken.

Per hoofd van de bevolking was de groei in de industrie in het westen ongeveer gelijk met die in het Noorden en Oosten. De groei in het zuiden was aanmerkelijk hoger.

De groei per hoofd van de bevolking in de dienstensector was in het westen duidelijk het grootst. Zowel in de industrie als in de dienstensector liep het aandeel in de lokale werkgelegenheid van het westen enigszins

terug. De werkgelegenheid in de industrie en met name de dienstensector is echter voornamelijk in het westen geconcentreerd.

Een opmerkelijk verschil biedt een vergelijking met groeicijfers op basis van werkgelegenheid (zie tabel B2).

Tabel B2. Procentuele jaargroei van de werkgelegenheid voor vier hoofdsectoren¹

	Primaire sector			Industrie			Bouw			Diensten ²		
	70/ 74	74/ 77	77/ 80	70/ 74	74/ 77	77/ 80	70/ 74	74/ 77	77/ 80	70/ 74	74/ 77	77/ 80
Groningen	-4,6	-4,6	-4,3	-2,5	-2,3	-1,3	-1,0	-2,8	3,6	0,7	2,0	2,4
Friesland	-4,5	0,2	-1,4	-0,8	-1,6	-0,1	-2,6	-1,9	4,2	0,5	2,3	5,2
Drenthe	-5,7	1,9	-2,0	-0,9	-3,5	-1,0	0,1	-1,1	7,9	2,6	3,5	3,7
Overijssel	-4,1	-1,3	-2,5	-2,8	-2,4	-1,4	-2,6	0,5	4,9	2,0	2,1	3,9
Gelderland	-3,5	-0,2	1,3	-2,1	-3,4	-0,2	-3,1	0,2	5,2	2,8	3,0	3,9
Utrecht	-2,8	-4,5	2,4	-1,5	-3,3	-1,6	-3,8	-1,8	3,1	2,6	2,7	2,6
Noord-Holland	-3,7	-2,4	0,0	-2,1	-2,9	-2,7	-2,6	-0,7	-1,1	0,4	1,6	2,3
Zuid-Holland	-2,4	-1,7	-0,4	-2,2	-2,6	-1,5	-3,5	-2,0	2,0	0,1	1,1	2,0
Zeeland	-5,8	0,8	-4,5	-0,8	-0,6	-0,9	-1,3	0,4	0,8	1,1	2,7	4,4
Noord-Brabant	-3,7	3,1	0,1	-1,9	-2,4	-0,2	-2,4	-1,0	4,2	2,4	3,4	4,6
Limburg	-10,7	-3,6	10,6	0,8	-1,6	-0,4	-3,2	0,3	4,8	1,4	2,0	3,4
Nederland	-4,6	-1,0	0,1	-1,8	-2,6	-1,1	-2,8	-0,9	3,0	1,2	2,0	3,6

¹ Periodes 70/74 en 77/80 exclusief zelfstandigen.

² Inclusief openbare nutsbedrijven.

Bron: SWP.

Tegenover een groei van de produktie in de industrie staat een afname van de werkgelegenheid. Alleen in de bouw (periode 77-80) en in de dienstensector (periode 70-80) vindt een groei van het aantal arbeidsplaatsen plaats (naast een geringe groei van het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw in de periode 77-80).

Bezien we deze groei over de vier landsdelen dan valt op dat in de periode 77-80 zowel in de bouw als in de dienstensector in de landsdelen Noord, Oost en Zuid (N.Br., Limburg en Zeeland) de procentuele groei in deze sectoren boven het landelijk gemiddelde lag en dus boven de groei van deze sectoren in het westen. Dit geldt ook voor elke provincie in deze drie landsdelen afzonderlijk (met uitzondering van de dienstensector in de provincie Groningen). Dit duidt op een lichte structuurverbetering van deze sectoren in de drie landsdelen buiten het Westen, een ontwikkeling ook al gesignaleerd in tabel B1 voor de landsdelen Oost en Zuid. Deze lichte structuurverbetering deed zich echter wel voor in een periode waarin de economische ontwikkeling relatief gunstig was. Zowel in de bouw als in de dienstensector zal vooral sprake geweest zijn van «inhaaleffecten» in deze drie landsdelen.

Elimineren van de regionale werkloosheidscomponent

Het meest gebruikte criterium om de realisering van de doelstelling te toetsen is de mate waarin men er in slaagt om de regionale werkloosheidscomponent te elimineren. Het werkloosheidspercentage is de resultante van ontwikkelingen aan vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt. Als zodanig is het de meest volledige indicator die kan worden gehanteerd; indien zich onevenwichtigheden, kwalitatief of kwantitatief, tussen vraag en aanbod voordoen, dan vertaalt zich dat steeds in een relatief hoge werkloosheid. De regionale werkloosheidscomponent kent echter een aantal bezwaren; zij is per definitie gekoppeld aan het nationale werkloosheidspercentage en fluctueert in samenhang daarmee zonder dat duidelijk is in welke verhouding deze fluctuaties zich voltrekken. Voorts geeft de regionale werkloosheidscomponent geen inzicht in welk opzicht de werkloosheid naar soort en kwaliteit specifiek regionaal van karakter is. Met andere woorden: de regionale werkloosheidscomponent is een louter kwantitatieve indicator, al krijgt men weleens de indruk dat in de praktijk van het regionaal

sociaal-economisch beleid, met name in ISP- en PNL-verband, dit criterium verheven wordt tot ultieme doelstelling.

Voorts is het mogelijk de regionale werkloosheidscomponent op een kunstmatige manier te verminderen, bij voorbeeld door het scheppen van tijdelijke werkgelegenheid waardoor de stimulans en/of de middelen voor het creëren van blijvende arbeidsplaatsen dreigen te verminderen. Aan de regionale werkloosheidscomponent kleeft tevens het bezwaar dat alleen de ingeschreven werkzoekenden meegenomen worden en andere verschijningsvormen van inactiviteit zoals arbeidsongeschiktheid buiten het beeld blijven, hetgeen regionaal soms significant kan verschillen. Tenslotte verhuft het werkloosheidspercentage de aard en de oorzaken van de problemen; het kan zowel veroorzaakt worden door een snelle groei van de beroepsbevolking als door het teruglopen van werkgelegenheid.

Ondanks deze bezwaren kan worden gesteld dat de regionale werkloosheidscomponent één van de weinige indicatoren is die een redelijke indruk geeft van de aanwezigheid van onevenwichtigheden op regionaal niveau.

Voor de ontwikkeling van de regionale werkloosheidscomponent zij verwezen naar tabel B3.

Tabel B3. Regionale component van de werkloosheid in procenten van de afhankelijke beroepsbevolking (m + v)

	1952	1958	1967	1972	1975	1977	1979	1980	1981
Groningen	3,7	3,3	2,1	1,5	1,5	2,6	2,4	3,6	3,7
Friesland	4,0	3,9	1,2	1,0	2,2	1,7	0,8	1,9	3,4
Drenthe	8,5	8,1	4,1	2,3	4,3	2,9	0,8	1,7	2,7
Overijssel	- 0,7	0,5	1,0	0,5	1,4	0,3	- 0,6	0,0	1,8
Gelderland	1,0	0,0	0,0	- 0,4	0,5	0,0	- 0,2	0,0	0,7
Utrecht	- 0,2	- 0,8	- 1,1	- 1,0	- 2,4	- 2,6	- 1,8	- 2,6	- 2,7
Noord-Holland	- 0,5	- 0,7	- 1,2	- 0,5	- 1,6	- 1,7	- 1,2	- 1,7	- 1,8
Zuid-Holland	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 0,5	- 1,8	- 0,8	- 0,8	- 1,5	- 2,4
Zeeland	- 0,5	1,8	0,0	1,0	- 0,7	- 0,8	0,1	- 0,3	- 1,4
Noord-Brabant	1,7	0,3	0,8	0,6	2,1	1,7	1,0	1,8	2,1
Limburg	- 1,8	- 1,4	1,8	0,4	3,4	4,2	3,9	3,5	3,1
Nederland	4,8	3,0	2,3	2,9	5,0	5,6	5,0	7,0	10,4
Standaard-deviatie	3,2	3,0	1,7	1,0	2,3	2,1	1,5	2,0	2,4

Bron: Jaren tot 1980: WRR: Regio's aan het werk.

Jaren vanaf 1980: Min. van SoZaW.

De tabel levert het volgende beeld:

1. In het Noorden is de ontwikkeling tot het eind van de zeventiger jaren redelijk positief geweest. Niettemin moet worden geconstateerd dat de huidige recessie in het Noorden weer relatief hard toeslaat.

2. In Zuid-Limburg is de regionale component direct na de mijnsluitingen sterk opgelopen. Vanaf 1978 is er echter sprake van een geleidelijke daling welke zich tot in 1981 voortzet.

3. Overijssel (m.n. Twente) en Noord-Brabant zien vooral de laatste jaren de regionale component snel oplopen.

4. De vroegere stimuleringsgebieden Zeeland en de kop van Noord-Holland (hoewel niet apart opgenomen) hebben nu beide een negatieve regionale component.

Uiteraard kan op grond van deze beperkte resultaten niet worden vastgesteld in hoeverre het stimuleringsbeleid al dan niet geslaagd is. We weten immers niet hoe de situatie in de stimuleringsgebieden geweest zou zijn als er helemaal geen beleid gevoerd was. Het resultaat dat toegeschreven moet worden aan een beleidsmaatregel is nu eenmaal niet af te zonderen van de autonome ontwikkeling. Deze handicap heeft ertoe geleid dat de door verschillende onderzoekers verrichte kwantitatieve studies naar de resultaten van het stimuleringsbeleid niet eenduidig zijn. Volgens de studies van Vanhove en Van Duijn is het beleid in de jaren vijftig respectievelijk

zestig in sommige stimuleringsgebieden wel succesvol geweest, maar in andere niet, terwijl in een studie van Folmer het beleid niet significant bleek te zijn (zie Bartels & Van Duijn¹).

Nu uit deze evaluatie, ondanks beperkingen, aanwijzingen voortvloeien dat het beleid er niet in alle regio's toe heeft geleid dat de regionale werkloosheidsverschillen zijn teruggedrongen of tot nul gereduceerd, dringt de vraag zich op of dit beleid in de toekomst dient te worden voortgezet.

In dat verband wil de werkgroep nog een tweetal kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats geldt dat problemen die zich in een regio voordoen niet altijd specifiek regionale problemen zijn, maar samenhangen met de nationale problematiek. Voor het beleid betekent dit dat voor de oplossing daarvan extra inzet van specifiek regionale instrumenten niet altijd in de rede ligt. Veeleer dienen dan oplossingen gezocht te worden in de sfeer van het algemene sociaal-economische beleid.

In de tweede plaats kunnen er vragen gesteld worden met betrekking tot de effectiviteit van een vrijwel geheel zelfstandig instrumentarium van regionaal economisch beleid los van het beleid in andere sectoren. Wellicht dat integratie van de regionaal-economische invalshoek in ander beleid (bij voorbeeld sectorbeleid, innovatiebeleid, energiebeleid, landinrichtingsbeleid e.d.) het regionaal sociaal-economisch beleid als geheel veel effectiever kan maken, hoe moeilijk die integratie in de praktijk ook blijkt te zijn.

2.2.2. De ontwikkelingsdoelstelling

Het ontwikkelingsbeleid is erop gericht om binnen alle regio's te trachten een optimale groei te bevorderen. Dit betekent dat het beleid betrekking heeft op knelpunten die optimale groei belemmeren. Deze knelpunten kunnen liggen in de sfeer van infrastructurele voorzieningen of in de sfeer van congestie. Het gaat hierbij vooral om de economische inrichting binnen de provincies waarbij het beleid zich richt op een betere benutting van regionale vestigingsplaatsvoordelen. Hiervoor is een verbetering van de horizontale en verticale coördinatie van het beleid noodzakelijk, teneinde de gezamenlijke inspanningen van de departementen op adequate wijze ten behoeve van de provincies te volbrengen. Hierbij is het van belang dat de provincies (en gemeenten) een concreet besef ontwikkelen over de vraag, hoe men het economisch gebeuren het beste kan begeleiden en richting kan geven. De provinciale periodieke rapportage over de sociaal-economische ontwikkeling speelt hierin een belangrijke rol.

In het kader van de economische inrichting staan er gelden ter beschikking voor de verbetering van de indirecte vestigingsvoorwaarden. Hieronder wordt verstaan de uitvoering van projecten die leiden tot de opheffing van concrete knelpunten op het terrein van de provinciale en gemeentelijke infrastructuur, zoals aanleg en ontsluiting bedrijfsterreinen. Het beschikbaar komen van oude bedrijfsterreinen in havengebieden en de verplaatsing van kleine bedrijven uit binnensteden, die de grond op nieuwe industrieterreinen niet kunnen betalen, behoren ook tot categorieën welke binnen het ontwikkelingsbeleid vallen. Het ontwikkelingsbeleid onderscheidt zich hierbij duidelijk van de verbetering van het vestigingsklimaat zoals dat binnen het stimuleringsgebied wordt nagestreefd. Aangezien het ontwikkelingsbeleid in deze zin van heel recente datum is, ontbreken de gegevens om de doeltreffendheid van dit beleid te beoordelen.

2.3. Voornemens uit het regeerakkoord (Kabinet Van Agt II)

De tekst uit het regeerakkoord luidt als volgt:

«Het uitgangspunt van het regionaal beleid blijft het terugdringen en uiteindelijk wegwerken van de regionale werkloosheidscomponent in de zwakste regio's. In dit verband is een hardere sturing naar die regio's en daarbinnen naar de ontwikkeling van zelfstandige groeipolen gewenst.

¹ Regionaal-economisch beleid in Nederland. C. P. A. Bartels/J. J. van Duijn, Assen 1981.

Hiertoe wordt met name de positie van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen versterkt. Tegelijkertijd zal ook echter een aanzet worden gemaakt voor een grotere decentralisatie van taken en middelen in het regionaal beleid.

In het kader van het selectief groeibeleid worden op basis van provinciale en grootstedelijke ontwikkelingsplannen, taakstellingen per regio vastgesteld. In de overheidssector wordt gestreefd naar een meer gelijke verdeling van arbeidsplaatsscheppende overheidsactiviteiten over de regio's. Onder de voorwaarde van een goede coördinatie krijgen de regionale overheden meer mogelijkheden voor het stimuleren van werkgelegenheidscreatie in sectoren (voor midden- en kleinbedrijf) waarvoor ter plekke mogelijkheden bestaan.

Toezeggingen en afspraken met betrekking tot de spreiding van rijksdiensten worden gestand gedaan; met de daarvoor beoogde financiering wordt in voldoende mate rekening gehouden. Waar mogelijk wordt spreiding van nieuwe rijksdiensten bevorderd.

Er wordt een beleid ontwikkeld ten behoeve van behoud en waar nodig herstel van de grote steden. Deze worden geconfronteerd met een groot aantal knelpunten op het terrein van de werkgelegenheid, het minderhedenbeleid, de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting. De steden dienen in staat te worden gesteld om de hieruit voortvloeiende bestuurlijke en financiële problemen op te lossen. Het regeringsbeleid is er op gericht daarvoor de voorwaarden te scheppen.»

3. INSTRUMENTEN

3.1. Regionale verschillen in investeringsimpulsen

Alvorens de verschillende instrumenten aan een kritische beoordeling over de effectiviteit ervan te onderwerpen, wordt eerst het gehele patroon van regionale verschillen in investeringsimpulsen beschreven.

In 1967 heeft de in de fiscale sfeer bestaande vervroegde afschrijving een geografisch beperkte werking gekregen: alleen van toepassing buiten de Randstad. Deze faciliteit (max. 2 jaar 25% per jaar *vervroegd* afschrijven) heeft gezorgd voor een flinke differentiatie in het investeringsklimaat. Het voordeel voor investeerders in het buiten de Randstad gelegen deel van Nederland kon worden geraamd op 12% netto.

Min of meer gelijktijdig is de investeringspremieregeling (IPR) geïntroduceerd ter vervanging van op dat moment bestaande regelingen. Op basis hiervan kan een premie van 25% worden toegekend op investeringen in vaste activa, aanvankelijk alleen bij vestiging maar weldra ook bij uitbreiding (15%) van industriële bedrijven. Het toepassingsgebied is het stimuleringsgebied in het Noorden, in Zeeland, in Oost Noord-Brabant, in de kop van Noord-Holland en het herstructureringsgebied Zuid-Limburg en Tilburg. Sinds 1969 is ook de vestiging van stuwende dienstverlenende bedrijven onder de werking van de IPR gebracht (25%).

De regionale differentiatie in investeringsimpulsen gaf zodoende omstreeks 1969 drie niveaus te zien:

- de Randstad; geen vervroegde afschrijving;
- het overgangsgebied; vervroegde afschrijving: netto voordeel 12%;
- perifeer gelegen stimulerings- en herstructureringsgebieden; vervroegde afschrijving: netto voordeel 12% én IPR: 25% bij vestiging, 15% bij uitbreiding (industrie).

Bij de introductie van de WIR in 1978 was het de bedoeling bovenop de in het hele land verkrijgbare basispremie van 11% buiten de Randstad een algemene regionale toeslag te geven van 12% ter vervanging van de vervroegde afschrijving. Omdat hiertegen vanuit de Europese Commissie² bezwaren werden gemaakt is er een constructie tot stand gekomen die

² De Europese Commissie heeft nog zeer recentelijk het huidige regionaal sociaal-economisch beleid integraal onderzocht en heeft hierbij enige kritische kanttekeningen geplaatst.

- afgezien van de overal geldende WIR-basispremie van 23% - de drie regionale stimuleringsniveaus op een andere wijze in stand hield:
 - de Randstad: SIR-heffing (15%);
 - het overgangsgebied: geen speciale regeling;
 - de perifere gebieden: IPR (25% voor vestiging of uitbreiding).

De binnen het WIR-kader mogelijke bijzondere regionale toeslag (BRT) is als extra aan te merken, maar geldt alleen in de economisch meest achtergebleven regio's (Oost-Groningen, Zuidoost Drenthe, Oost-Friesland, Noordoost Overijssel, Oostelijke Mijnstreek en Nijmegen).

Door de recente beslissing de SIR-heffing (per 16-9-1981) op 0% te stellen is de regionale differentiatie thans tot twee niveaus teruggebracht; de Randstad en het overgangsgebied zijn nu gelijk getrokken. Wel is ter compensatie een bedrag van f 150 mln. aan het regionaal sociaal-economisch beleid toegevoegd, dat op verschillende wijzen wordt ingezet in de regio's. Doch het onderscheid in investeringsstimulering tussen de Randstad en de perifere gebieden berust nu alleen nog op de IPR (25%), zij het dat in de uiterst zwakke regio's ook de BRT van toepassing is, terwijl in sommige van deze regio's de IPR verhoogd is tot 35%. De landkaart van Nederland is voor zover het regionale investeringsimpulsen betreft geleidelijk aan zeer ingewikkeld geworden.

3.2. De afzonderlijke instrumenten

3.2.1. IPR

De IPR heeft globaal gezien als werkingsgebied de drie Noordelijke Provincies, Twente, het herstructureringsgebied Limburg, alsmede enige (losse) plaatsen in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en het noordelijk deel van Limburg.

In de jaren 1977 t/m 1980 was met de IPR een totaal bedrag van f 928 mln. gemoeid, betrekking hebbend op in totaal 891 projecten. Uit de bij de premieverzoeken door de ondernemer gegeven informatie met betrekking tot het effect van het project op de werkgelegenheid blijkt, dat daarbij circa 17 000 arbeidsplaatsen waren betrokken. Hierbij is geen rekening gehouden met de zeker ook optredende uitstralingseffecten.

Men dient bij de beschouwing van het cijfermateriaal te bedenken dat de IPR een selectief instrument is gericht op een beperkt deel van de bedrijvigheid.

Onderstaande tabel B4 geeft hiervan een uitsplitsing per provincie:

Tabel B4. Aantal per provincie in het kader van de IPR gerealiseerde projecten in de periode 1977 t/m 1980, verbijzonderd naar: de omvang van de gepremieerde investeringen, premiebedrag en geraamd aantal arbeidsplaatsen

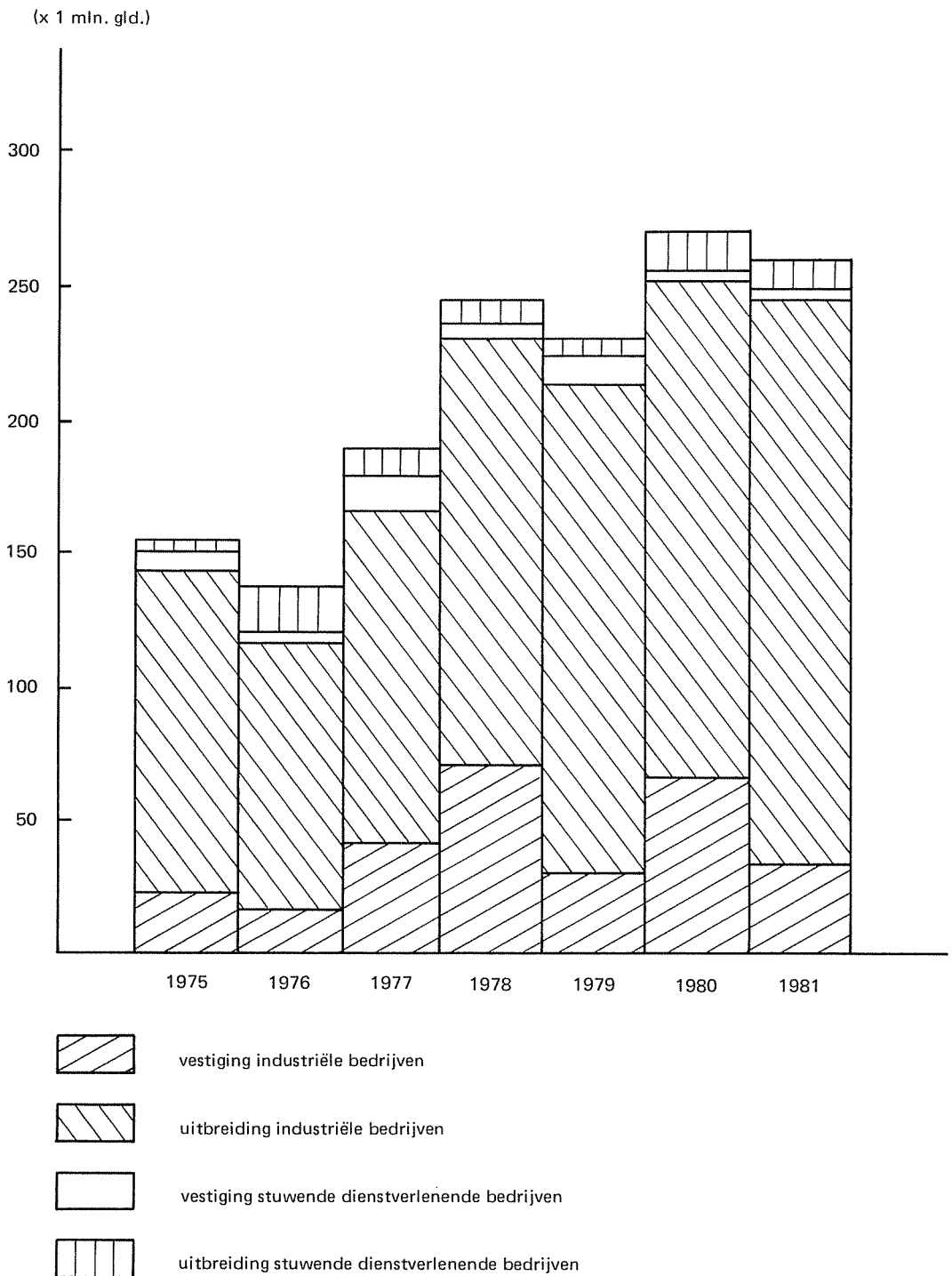
Provincie	Bedrag v/d gepremieerde investeringen x f 1 mln.	Aantal projecten	Premiebedrag x f 1 mln.	Geraamd aantal arbeidsplaatsen	Gemiddeld investeringsbedrag per arbeidsplaats x f 1000
Groningen	1120	146	217	1 650	680 ¹
Friesland	385	156	75	2 300	170
Drenthe	430	105	85	1 750	240
Overijssel	680	139	127	3 500	190
Gelderland	85	22	17	350	250
N.-Brabant	880	129	185	3 900	220
Limburg	1235	194	222	3 500	350 ¹
Totaal	4815	891	928	16 950	284

¹ Het relatief hoge investeringsbedrag in Groningen en Limburg vindt zijn oorzaak in het feit dat in deze provincies een relatief groot aantal «majeure» projecten (d.i. projecten met een investeringsomvang van meer dan f 16 mln. waarvoor het premie maximum is doorbroken) is gerealiseerd.

Bron: Min. van Economische Zaken.

Het grootste deel van de in de beschouwde periode toegekende IPR-premie heeft, zoals onderstaande grafiek toont, betrekking op de uitbreiding van industriële activiteiten.

Grafiek 1. Verdeling van de in de periode 1975–1980 in het kader van de IPR jaarlijks toegekende premiebedragen naar vestiging/uitbreiding van industriële bedrijven en vestiging/uitbreiding van stuwende dienstverlenende bedrijven



Het in relatie tot de industriële sector geringe aantal toekenningen ten behoeve van de dienstensector ligt besloten in de doelstelling van de regeling, aangezien – naast de industriële sector – alleen de qua omvang beperkte groep van de «stuwende dienstverlenende bedrijven» de doelgroep vormt.

De IPR dient gezien te worden als een onderdeel van het totale voorwaardenpakket dat bij de vestigingsplaatskeuze van een ondernemer meespeelt. De werking van de IPR is niet los te zien van andere regionale instrumenten. Hierbij kan bijv. gedacht worden aan het industrieterreinbeleid, aan goede verbindingen van de regio met andere delen van het land, aan het zeehavenbeleid.

Met deze inspanningen wordt getracht de vestigingsnadelen van een bepaalde regio op te heffen en zodoende de vestigingsplaatskeuze van een ondernemer ten gunste van de regio te doen uitvallen.

Op basis van de voorhanden informatie valt niet met concrete cijfers aan te geven hoeveel extra investeringen door de IPR uitgelokt worden en in welke mate de IPR een rol speelt bij de investeringsbeslissing. De noodzaak tot het uitvoeren van evaluatie is onderkend. Derhalve is teneinde te komen tot het daarvoor benodigde (cijfer)materiaal gestart met het opzetten van een geautomatiseerd informatiesysteem, dat naar verwachting eind 1983 gerealiseerd zal zijn.

De IPR kent gedifferentieerde premiepercentages, t.w. 35%, 25% en 15%. Door middel van deze gedifferentieerde percentages wordt getracht de diverse regio's naar rato van hun relatieve economische achterstand te stimuleren. Positief aspect daarvan is dat «maatwerk» kan worden geleverd.

Als nadelig effect van dit sturingselement kan genoemd worden dat de overzichtelijkheid van het instrument voor de potentiële investeerder daardoor niet wordt bevorderd. De ingewikkeldheid van het IPR-kaartje is daar het gevolg van. Bovendien ontstaat de zgn. grensproblematiek tussen regio's met en zonder IPR. Enige stroomlijning en vereenvoudiging lijkt dan ook geboden.

De IPR-regeling zelf bevat bovendien een beperkte discretionaire beleidsruimte, die tot onzekerheid voor potentiële investeerders kan leiden. Van die kant hoort men bovendien wel eens klachten over de lange afhandeldingsduur van premie-aanvragen.

Een bijkomend probleem vormt de (juridische) definiëring van de begrippen uitbreiding c.q. vestigingsprojecten. Immers, moet een in een IPR-kern gevestigd bedrijf dat produkt A fabriceert en nu in dezelfde kern via een aparte BV activiteit B ter hand gaat nemen als uitbreiding dan wel als vestiging worden aangemerkt?

Het moge overigens duidelijk zijn dat bij de vestigingsplaatskeuze niet alleen meespeelt de bij de vestiging te verkrijgen premie, doch evenzeer de in de komende jaren bij mogelijke bedrijfsuitbreiding te ontvangen premiebedragen.

Niet onvermeld mag blijven dat thans gewerkt wordt aan een zodanige aanpassing van de IPR dat daarin het tot voor kort bestaande marge-instrument ingebouwd kan worden. Indertijd werd ruimte voor dat aparte instrument gecreëerd, omdat de aan stringente regels gehouden toepassing van de IPR meermalen een slagvaardig regionaal optreden in de weg stond. Behalve bezuinigingsmotieven is het belangrijkste argument voor opheffing van het marge-instrument geweest het feit dat daaraan geen gepubliceerde regeling ten grondslag lag, hetgeen op gespannen voet stond met een beginsel als rechtszekerheid. Integratie van marge-instrument en IPR betekent een verruiming van de toepassingsmogelijkheden. Hierbij dient bij voorbeeld gedacht te worden aan het creëren van de mogelijkheid tot stimulering van bedrijfsherstructureringen (waarbij niet noodzakelijkerwijs een capaciteitsuitbreiding plaatsvindt) en van uitbreidingsprojecten die in bestaande ruimte kunnen worden gerealiseerd.

De achtergrond van deze verruiming zijn ervaringen uit de voorgaande periode waaruit bleek dat de bestaande mogelijkheden van het marge-in-

strument niet meer aansloten bij de feitelijke c.q. potentiële ontwikkelingen in de regio. Een belangrijk voordeel is ook dat de rechtszekerheid en overzichtelijkheid voor het bedrijfsleven worden vergroot. In afwachting van de aangepaste IPR-regeling zijn inmiddels de jaarlijks voor het margebeleid beschikbare gelden (f 25 mln.) bij de IPR-kredietruimte 1982 gevoegd³.

Wat de beheersbaarheid van het IPR-instrument betreft geldt dat deze – ook bij de hernieuwde regeling – niet volledig mogelijk zal zijn, tenzij besloten zou worden tot het vaststellen van een jaarlijks budget-plafond in de regeling zelf. De hoogte van de totale uitgaven is voor een groot deel afhankelijk van de activiteiten die het bedrijfsleven in de regio's ter hand neemt.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de behandeling van investeringsprojecten tot f 1,5 mln. zal worden gedecentraliseerd naar de betrokken provincies.

3.2.2. Bijzondere regionale toeslag (BRT–WIR)

Met de BRT wordt beoogd in enkele gebieden, die deel uit maken van het regionaal stimuleringsgebied en die zich kenmerken door een grote werkgelegenheidsproblematiek, via een generieke investeringsimpuls de economische bedrijvigheid in ruime zin te ondersteunen en te stimuleren. De BRT wordt «onvoorwaardelijk» toegekend aan alle investeringen in bedrijfsgebouwen (20% premie) en installaties in de open lucht (10% premie, mits geen vervangingsinvestering). Investerings ter vervanging of modernisering van de bestaande kapitaalgoederenvoorraad zijn niet uitgesloten. Met «onvoorwaardelijk» wordt bedoeld dat de investering niet getoetst wordt aan overwegingen van sectorbeleid, de wenselijke regionale structuur, al of niet stuwend karakter, enz. Hierop moet één uitzondering worden gemaakt: binnenkort wordt een wetsontwerp ingediend dat er toe strekt de agrarische sector van de BRT uit te sluiten. De toekenningscriteria zijn in de wet neergelegd. De uitvoering is in handen van de belastingdienst, ter zijde gestaan door de Dienst Investeringsrekening.

Naar schatting 80% van de BRT wordt verleend voor investeringen in gebouwen. Er zijn over de BRT nog volstrekt onvoldoende cijfers voorhanden om enigerlei tijdreeksanalyse op te baseren. Niettemin geeft de ontwikkeling van het investeringsvolume in bedrijfsgebouwen (begonnen werken, $\geq 20\ 000$, bron: CBS) de indruk dat de invoering van de BRT, na het inzakken van de investeringsactiviteit in de BRT-gebieden in 1978, een bijdrage heeft geleverd aan het herstel in 1979 en 1980.

Tabel B5. Investerings in WIR-relevante bedrijfsgebouwen in BRT-gebieden 1977 t/m 1980 (begonnen werken meer dan f 20 000) x f 1 mln.

BRT-gebied in	1977	1978	1979	1980
Groningen	17,3	18,9	46,6	36,1
Friesland	46,4	75,0	119,2	92,3
Drenthe	32,8	26,3	102,1	79,0
Overijssel	32,6	35,7	71,9	52,1
Gelderland	116,0	59,2	65,8	92,3
Limburg	165,2	123,9	175,5	110,0
Totaal BRT-gebieden				
agrarische geb.	67,6	76,2	209,9	102,6
geb. voor nijverheid	170,0	135,8	175,4	181,7
geb. voor handel	172,7	127,0	195,8	177,6
Totaal	410,3	339,0	581,1	461,9

Bron: CBS.

³ De huidige budgettaire problematiek noopte echter tot een vermindering van de begrotingsruimte van de IPR, waardoor de noodzakelijk geachte aanpassingen in beperkte mate uitvoerbaar zullen zijn.

Wanneer deze investeringsactiviteit wordt afgezet tegen de landelijke ontwikkeling ontstaat het volgende beeld:

Tabel B6. Aandeel investeringen in gebouwen in BRT-gebieden in totaal Nederland (1977–1980)

	1977	1978	1979	1980
Aandeelpercentage	9,0	6,5	9,8	8,1

Een problematisch aspect van de BRT is niet zozeer dat een brede investeringsstimulans geen nuttig fundament zou zijn voor een stimuleringsbeleid in de regio, maar dat de combinatie van een relatief hoge premie en een (in beginsel tijdelijke) aanwijzing van relatief kleine gebieden tot een vrij sterke discriminatie leidt. Het Kabinet Van Agt I heeft in de nota Regionaal Sociaal Economisch Beleid 81–85 de gedachte geopperd om de BRT om te vormen tot een lagere toeslag voor een groter gebied (gehele ISP/PNL-gebied en tenminste Twente). Het Kabinet Van Agt II heeft deze gedachte, waar extra middelen voor waren uitgetrokken, laten varen omdat de investeringsstimulans in de zwakste gebieden zou afnemen. Daarmede is de oorspronkelijke opzet gehandhaafd en blijft het gesignaleerde probleem bestaan.

Een ander vraagpunt betreft het globale karakter van de toeslag, met name het ontbreken van een sectoriële verbijzondering. De BRT heeft – als onderdeel van de WIR – een fiscale achtergrond. De fiscaliteit kent geen onderscheid naar sectoren; slechts in het geval van de agrarische sector is ervaring opgedaan (via Wet SIR), zodat nu een wetsvoorstel voor uitsluiting van de agrarische sector aan het Parlement kan worden voorgelegd.

Een andere sector waarvoor het nut van BRT betwijfeld wordt is de zogenaamde verzorgende dienstverlening.

Een laatste vraag is of een differentiatie in de premies voor gebouwen zinvol kan zijn, bij voorbeeld door het hoge tarief (nu 20%) te reserveren voor bouwactiviteiten (nieuwbouw en verbouw) en een lager tarief toe te kennen voor de aanschaf van bestaande gebouwen. Uiteraard moet wel voorkomen worden dat door een dergelijke differentiatie leegstand van bedrijfsgebouwen bevorderd zou worden.

3.2.3. EFRO

Bij de opstelling van de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid werd ermee rekening gehouden dat in de periode tot en met 1985 jaarlijks 31,8 mln. gulden uit het EFRO wordt ontvangen als aanvulling op de nationale middelen ten behoeve van het uitvoeren van het voorwaarden-scheppend beleid in de ISP- en PNL-gebieden. Voorzichtigheidshalve werd toen rekening gehouden met een in de komende jaren geleidelijk teruglopen van het Nederlandse quotum uit dit fonds.

De middelen die ten behoeve van Nederlandse infrastructuurprojecten uit het EFRO ter beschikking worden gesteld mogen ten hoogste 30% uitmaken van de kosten van zo'n project. Als zodanig vormen deze middelen dan ook een aanvulling op andere instrumenten die binnen hetzelfde beleidsterrein werkzaam zijn. Het gebruik van de EFRO-middelen is zeer sterk afhankelijk van de mate waarin uit andere nationale middelen voor de voltooiing van projecten wordt bijgedragen. Het minder beschikbaar stellen uit andere middelen zal dus realisatie van de doelstellingen van de uitgaven van dit fonds negatief beïnvloeden. Hiervan zal ook de beheersbaarheid van de EFRO-middelen afhangen.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland zinvol gebruik gemaakt heeft van de EFRO-middelen ter aanvulling op het eigen regionaal-economisch beleid. Overigens zij nog opgemerkt dat de EFRO-middelen thans in EG-kader heroverwogen worden.

3.2.4. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

De stimulerende functie van de ROM's, als «vooruitgeschoven posten» van het regionaal sociaal-economisch beleid, is vanuit het gezichtspunt van de regionaal economische structuur, bij de huidige stand van de sociaal economische ontwikkeling van bijzonder belang. De ROM's hebben een intensief contact met het bedrijfsleven en zijn daardoor goed in staat om vroegtijdig nieuwe ontwikkelingen in de regio te signaleren. Vanwege de plaats die zij innemen op het vlak van de informatieverschaffing, begeleiding en advisering vervullen ze een bijzondere rol als intermediair tussen bedrijven en het regionaal instrumentarium van het Rijk. Daarnaast kunnen de ROM's met het eigen instrumentarium – het deelnemen in of het verstrekken van kredieten aan bedrijven – een beslissende rol vervullen bij de totstandkoming van bedrijven en projecten of hieraan een steviger basis geven; kenmerkend voor de ROM's is namelijk dat zij risicodragend kapitaal (waaraan bij veel bedrijven gebrek is) ter beschikking stellen, wetende dat in de aanloopfase niet of nauwelijks op revenuen mag worden gerekend. Op deze wijze kan een basis worden gelegd voor gezonde, self-supporting ondernemingen.

Momenteel spelen zich met betrekking tot de ROM's twee processen af. Enerzijds vindt er bij de ROM's een bezinning plaats over het tot nog toe gevoerde participatiebeleid. Het is een feit dat de resultaten van de bedrijven waarin de ROM's op enigerlei wijze participeren, en daarmee de resultaten van de ROM's zelf, door de bank genomen achterblijven bij de bij aanvang opgestelde prognoses. Hiermee gaat gepaard dat de bemoeienis van een ROM bij een bedrijf vaak langduriger is dan is beoogd. Er is tot nu toe slechts een klein aantal deelnemingen met succes afgerond. Ook van faillissementen zijn sommige ROM-dochters niet verschoond gebleven. Hoewel de economische recessie hieraan ongetwijfeld mede-schuldig is, bestaat niettemin de gedachte dat in het vervolg een «voorzichtiger» beleid zal moeten worden gevoerd. In concreto betekent dit onder andere dat het aandeel van de categorie «probleembedrijven» zal moeten worden gereduceerd. Nieuwe, innovatieve en beloftevolle projecten die bijdragen tot de versterking van de sociaal-economische structuur van de regio zullen echter meer aandacht moeten krijgen.

Anderzijds is voor deze beleidsperiode thans f 15 mln. op jaarbasis extra uitgetrokken voor de ROM's: in Noord-Brabant zal nog dit jaar een ROM (de BOHM) worden opgericht, de GOM (Gelderland) zal in het vervolg ook participaties onder Staatsgarantie kunnen verstrekken, de OOM (Overijssel) is een plafondverhoging toegezegd, terwijl de voorwaarde dat participaties beperkt moeten blijven tot innovatieve projecten is vervallen. Ook voor het LIOF (Limburg) en de NOM (Groningen, Friesland en Drenthe) liggen enige bijstellingen in het verschiet.

Het is denkbaar dat beide ontwikkelingen – de wens tot voorzichtigheid en de nieuwe mogelijkheden – met elkaar zullen botsen: de gezonde bedrijven die behoefte hebben aan participatie door een ROM liggen immers vooralsnog niet voor het opscheppen.

De medeverantwoordelijkheid van de provincies via het beschikbaar stellen van plafonds voor OOM, GOM en BOHM is hierbij een positief aspect. Immers, gelet op de ook schaarse middelen van de provincies zal het besluitvormingsproces selectiever kunnen worden. Daarnaast zijn aanzetten gegeven om te komen tot belangrijke afspraken, zoals over de maximale omvang van de participaties, de verdeling van participaties over deelnemingen en kredieten, de aard van de bedrijven e.d. Hiermee zal de ervaring die in de afgelopen jaren bij met name LIOF en de NOM is opgedaan ook aan de overige ROM's en daarmee aan het totale regionaal sociaal-economisch beleid ten goede komen.

Is een evaluatie van het participatiebeleid van de ROM's niet mogelijk vooral omdat de meeste participaties nog niet zijn afgerond – wat in principe wel de doelstelling is –, voor de overige activiteiten is hiervoor de slechte traceerbaarheid van de resultaten de oorzaak.

Gebleken is echter dat met name de voorlichtings- en begeleidingsactiviteiten, vooral inzake premie- of steunaanvragen bij de Centrale Overheid, nuttig zijn om de contacten tussen het regionale bedrijfsleven en de centrale overheid soepeler te laten verlopen.

Wel worden door verschillende partijen vraagtekens geplaatst bij het bij tijd en wijle ongecoördineerde internationale acquisitiebeleid van de ROM's.

In de tabel B7 zijn enige gegevens met betrekking tot de ROM's samengevoegd.

Tabel B7. Enkele gegevens m.b.t. de regionale ontwikkelingsmaatschappijen

	Opgericht in	Aandeelhouder	Personeelssterkte		Apparaatskosten		Garantieplafond (mln. gld.)		Deelnemingen kredieten (mln. gld.)		Inmiddels door het rijk afgedekte risico's i.v.m. het garanderen van leveringen (mln. gld.)
			1977	1980	1980	aandeel	1977	1980	1977	1980	
NOM	1974	rijk	19	36	6,9	100%	300	400	114	285	65 ¹
LIOF	1975	rijk/ prov./ overigen	24	28	5,0	75%	25	75	5	22,8	1,5 ²
OOM	1977	provincie	7	12	1,9 ³	50%	—	10 ⁴	—	0,1	—
GOM	1978	provincie/ overigen	—	6	0,7	50%	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

¹ Op basis van financierings- en garantieovereenkomst.

² Voorschot op rentebetalingen.

³ Incl. 100% voor de post acquisitie.

⁴ Alleen voor projecten met een innovatief karakter; op 50-50 basis gegarandeerd door rijk en overheid en de provincie Overijssel.

Ten slotte zij er nog op gewezen dat er de laatste tijd landelijke instrumenten in het leven geroepen zijn welke zich ook uitstrekken tot die terreinen waarop de ROM's zich begeven. Men denke in dit verband aan de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) en de Particuliere Participatie Maatschappijen (PPM's). Ten einde overlappings te voorkomen wordt thans gewerkt aan afspraken met betrekking tot taakverdelingen.

3.2.5. Voorwaardenscheppend beleid: infrastructuur en bedrijfsterreinen

In de tweede helft van de vijftiger jaren begon voor Nederland een periode van ongekende economische groei. Tal van wegen, vaarwegen en bedrijfsterreinen werden in deze jaren aangelegd in het kader van een regionaal industrialisatiebeleid.

De in het kader van het regionaal industrialisatiebeleid passende werken droegen bij tot verbetering van de regionale economische ontwikkelingsvoorwaarden en met name tot de verbetering van het vestigingsklimaat voor economische activiteiten. Het waren zowel projecten van Rijk, provincies als gemeenten die werden uitgevoerd. Bij rijksprojecten ging het vooral om de doorgaande wegen. De investeringsprogramma's, die voor bijdragen uit de middelen voor verbetering van de infrastructuur in aanmerking kwamen, werden te zamen met de lagere overheden opgesteld. In de periode 1959–1977 werd ruim anderhalf miljard gulden via de begroting van EZ aan infrastructuur en bedrijventerreinen besteed.

Vanaf de tweede helft van de zeventiger jaren is het voorwaardenscheppend beleid steeds selectiever geworden. Na de uitvoering van de groot-schalige projecten was in de behoefte aan economische infrastructuur in belangrijke mate voldaan. Er werden nieuwe prioriteiten gesteld. Er was een tijdstip aangebroken waarop bezien moest worden hoe ontbrekende schakels in het infrastructurele voorzieningenniveau konden worden verwezenlijkt en hoe verbetering van de bestaande situatie kon worden bereikt. Het gaat er in het huidige voorwaardenscheppend beleid niet alleen om dat grotendeels aangelegde netwerken worden afgemaakt en dat wordt zorggedragen voor hun verbetering en aanpassing aan de veranderde economische en technologische omstandigheden, maar ook dat er op de juiste plaatsen steeds voldoende en geschikte bedrijfsterreinen⁴ aanwezig zijn.

Een en ander kan worden gevat onder de term «up-grading» van de kwaliteit van de infrastructurele voorzieningen. Een ander element van het voorwaardenscheppend beleid wordt gevormd door de mogelijkheid om bedrijven te verplaatsen, wanneer het niet-verplaatsen van het bedrijf een belemmering vormt voor de economische ontwikkeling. De verplaatsings-regeling als apart begrotingsartikel is hiermee komen te vervallen. Door de provincies en gemeenten is er in rapportages aan het Rijk op gewezen dat er nog tal van kleinere infrastructurele knelpunten zijn in de regionale economische ontwikkeling. Deze knelpunten zijn in het hele land te vinden.

Ten aanzien van evaluatie van het infrastructuurbeleid is het niet voldoende om te volstaan met gebruikscijfers van infrastructuur, omdat deze in vele gevallen multifunctioneel is (geworden), zodat er tussen gebruik en gebruiksententie geen direct verband meer bestaat.

Tevens is het ondoenlijk om het toekomstig gebruik van infrastructuur te schatten, zeker wanneer het op lange termijn moet geschieden. Aan de hand van de volgende criteria zou een min of meer bevredigende beoordeling van het gevoerde beleid kunnen plaatsvinden.

a. *Reduceren van achterstandssituaties*

Hoewel op korte termijn niet hier en nu met cijfers is te staven, kan worden geïllustreerd – aan de hand van de gerealiseerde wegen- en vaarwegennetten, bedrijventerreinen en havenfaciliteiten – dat de grote achterstanden op deze terreinen van de meer perifere provincies voor een groot deel zijn weggewerkt.

b. *Gebruik van en afnemende behoefte aan infrastructuur*

In tegenstelling tot de eerste periode (tot ca. 1977) van het infrastructuurbeleid waarin sprake was van omvangrijke investeringsprogramma's, is er in de tweede fase meer sprake van kleinere – de netwerken afmakende en verbeterende – projecten. Een en ander kan er op wijzen dat de behoefte aan omvangrijke programma's voor economische infrastructuur grotendeels is bevredigd. Door middel van goede ontsluitingsfaciliteiten kunnen economische activiteiten worden vastgehouden en kunnen deze – gezien de tendens tot schaalvergroting en gekoppeld aan een verlaging van de transportkosten – een groter gebied gaan bestrijken. Goede ontsluiting is een duidelijke voorwaarde voor een goed vestigingsklimaat gebleken.

c. *Verbijzondering van de vraag naar infrastructuur*

Er is een verandering te zien in de behoefte aan voorwaardenscheppende infrastructuur. Meer recent is er een vraag ontstaan naar oplossingen voor knelpunten waarvan de aard in verplichte periodieke rapportages door de provincies wordt beschreven en aangetoond. De toetsing van de doelmatigheid van projecten voor de regionaal sociaal-economische ontwikkeling vindt derhalve plaats door de provinciale overheid, die dit in haar plannen aantoot. Ook de beoordeling van projecten die worden voorgedragen voor een bijdrage uit het z.g. «centrale» deel van het voorwaardenscheppend beleid, gebeurt door de betrokken provincie. Het Rijk moet echter op basis van het belang van deze grotere werken en gedwongen door de beperktheid van middelen, een selectie maken en prioriteiten aangeven.

⁴ Op het begrotingsartikel Aanleg Industrieterreinen kunnen met ingang van 1981 geen verplichtingen meer worden aangegaan. De middelen zijn aangewend ter financiering van het Voorwaardenscheppend Beleid.

3.2.6. *De Selectieve Investeringsregeling (SIR)*

De Wet SIR kent twee instrumenten, t.w. het melding- en vergunning-instrument en het heffingsinstrument.

Vanuit de optiek van de Rijksbegroting is wat het melding- en vergunning-instrument betreft slechts sprake van apparaatskosten, wat het heffingsinstrument betreft is er sprake van opbrengsten ten gunste van de algemene middelen, waarbij een koppeling is gelegd met de omvang van de in het kader van het regionaal sociaal-economisch beleid vast te stellen regionale impuls aan het niet-Westen.

De heffing is van kracht geweest in de periode 26 juni 1978 t/m 15 september 1981. Het melding- en vergunningsinstrument is sedert 1 oktober 1975 van kracht.

De mate waarin het SIR-instrumentarium heeft bijgedragen aan de spreiding van investeringen naar landsdelen buiten het Westen moet beperkt worden geacht.

De indruk bestaat dat de toepassing van het melding- en vergunning-instrument niet heeft geleid tot verplaatsing van geplande investeringen in het SIR-gebied naar het niet-SIR-gebied. Tevens zijn feitelijke gegevens omtrent de preventieve werking van de SIR niet bekend. Hoewel gericht onderzoek terzake, zo dit al mogelijk is, niet is verricht bestaat de indruk dat de SIR-heffing gedurende haar werkingsperiode in beperkte mate heeft bijgedragen aan de spreiding van investeringen. Enige invloed zal slechts aanwijsbaar zijn in de randgebieden van het SIR-gebied.

Bij een beoordeling van de wettoepassing in het licht van de bijdrage aan het afremmen van investeringen in het Westen, is de conclusie gerechtvaardigd dat de betekenis van de SIR ter vermindering van de totale investeringsdruk op het Westen als geheel eveneens beperkt moet worden geacht.

Tegelijkertijd kan gesteld worden dat het melding- en vergunningenstelsel ter regulering van de investeringsdruk binnen het Westen van betekenis blijft. Reeds in de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1981-1985 wordt hierop in termen van toenemend inrichtingskarakter van de Wet gewezen, met name in het licht van de, voor het Westen kenmerkende congestieproblematiek en de daarmee samenhangende hervestigingsproblematiek in de stedelijke gebieden. De huidige congestieproblematiek, die in de verschillende regio's binnen het Westen op zeer gedifferentieerde wijze aan het licht treedt, is nog steeds aangrijpingspunt voor de wettoepassing in het kader van het inrichtingsbeleid. De hervestigingsproblematiek voor bedrijven in bepaalde regio's en de toepassing van het meldingen- en vergunningeninstrument in dit kader, illustreert dat de Wet SIR niet alleen als aanvullend instrument van ruimtelijke ordening, zoals bij voorbereiding van de Wet was beoogd, moet worden gezien maar ook als instrument van regionaal ontwikkelingsbeleid.

In dit verband zij gewezen op het ingebouwde afwegingsmechanisme dat leidt tot een integrale beoordeling van effecten op de ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt en economische structuur in de betreffende regio. Weliswaar heeft de ontwikkeling van de feitelijke problematiek van het Westen, in samenhang met algemene economische ontwikkelingen, ertoe geleid dat de oorspronkelijke beoogde doelstellingen als afremming en spreiding steeds meer op de achtergrond raakten. Dezelfde problematiek leidde echter reeds vóór inwerkingtreding van de Wet tot accentverschuivingen in de wettoepassing die als waardevol moeten worden aangemerkt.

4. ISP/PNL

4.1. ISP⁵

Bereidheid tot samenwerking vormt de grondslag voor de gezamenlijke beleidsvorming door provinciale en rijksoverheid in ISP-verband. Een en ander stelt weer eisen aan het afwegen van belangen en het zoeken van compromissen.

Het is duidelijk dat beleidscoördinatie, gericht op een meer geïntegreerd beleid, van invloed is op de duur en de lengte van het besluitvormingsproces.

Het is in dit spanningsveld dat het ISP heeft gefunctioneerd en moet worden beoordeeld. Het ligt voor de hand dat een beoordeling anders zal uitvallen al naar gelang men de nadruk legt op een brede afweging dan wel op een snelle effectuering van eenmaal ingediende voorstellen.

Ten aanzien van de particuliere sector verkeren rijks- en provinciale overheden beiden in een afhankelijke positie. Een zakelijke beoordeling van projectvoorstellen uit deze sector behoort vooraf te gaan aan een bestuurlijk oordeel. Daartoe is de NOM NV gevraagd een coördinerende rol te vervullen. Deze heeft zich zeer intensief van deze taak gekweten en talloze adviezen uitgebracht.

Voorts kan worden opgemerkt dat naast verschillen tussen rijk en provincies ook onderlinge verscheidenheid in belangen en visie op de uiteenlopende beleidsterreinen doorwerkt in de oordeelsvorming van de verschillende provincies over het functioneren van het ISP. De provinciale verschillen in waardering voor beleidsrubrieken kleuren tevens het oordeel over het belang van het al dan niet goed functioneren van de coördinatie van deze beleidsterreinen.

Als gevolg van de verscheidenheid in belangen en betrokkenheid van departementen en provincies wordt wellicht meer dan uit het oogpunt van kwaliteitsbeoordeling van beleidsvoorstellen wenselijk is, in de praktijk het beginsel van non-interventie gehanteerd.

Deze tendens wordt versterkt door het uitgangspunt dat het ISP ook in de uitvoering wordt beschouwd als extra beleid, dat als aanvullend op het eigen beleid wordt ervaren waarvoor men zich wel primair verantwoordelijk acht en voelt aangesproken. Daardoor bestaat de neiging om de hoogste prioriteiten te realiseren in het kader van het eigen reguliere beleid van Rijk en provincie.

De beleidsimpulsen, die vorm krijgen in de beleidsrubrieken, vragen primair om een sectorale en sociaal-economische afweging. Bij de uitvoering blijkt dat de provincies zelf aan het principe van de verdelende rechtvaardigheid ten opzichte van de andere lagere publiekrechtelijke lichamen (LPL's) een hoge waarde toekennen. De indruk bestaat dat hiermede niet altijd een doelmatige prioriteitenafweging wordt bereikt en de vereiste kwaliteitsbeoordeling van ingediende projecten niet volledig tot zijn recht komt.

Het vaststellen van een 3-jarig financieringsschema voor het beleidsprogramma en de beleidsrubrieken daarbinnen, beoogde bij te dragen tot een versterking van de planning in het provinciaal beleid. Hieraan is over het algemeen minder inhoud gegeven dan verwacht. Dit hangt – afgezien van de begrenzing in de vorm van wettelijke regelingen – mede samen met het feit dat op sommige terreinen het proces op provinciaal niveau nog moest worden aangezwengeld. Hier moest als het ware nog een aanloop genomen worden, die tijd kost, zeker waar het om plannen gaat, die de nodige (planologische) voorbereidingsprocedures moeten doorlopen.

Een meerjarenplanning is, behalve in de rubrieken ruilverkavelingen en landschapsonderhoud, wezenlijk vooral in de rubriek welzijn ontwikkeld, zij het ook in beperkte zin omdat een financieringstermijn van drie jaren onvoldoende is voor een echt structurele invulling van het beleid.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat waar een expliciet provinciaal beleidskader voorhanden is, (financiële) meerjarenplanning en

⁵ Voor een meer integrale evaluatie van het ISP zij verwezen naar het nog te verschijnen Derde Voortgangsverslag.

expliciete beleidstoetsing eerder tot hun recht kunnen komen. Het vergemakkelijkt het overleg met de rijksoverheid en bespaart aldus op verticale coördinatie tussen de betrokken overheden.

Beleidsinhoudelijk kan nog het volgende worden opgemerkt. In het algemeen is het beleid voor de langere termijn gericht op een zodanige ontwikkeling van de fysieke – natuurlijke en technische – alsmede sociale uitrusting van de regio, dat de regionale samenleving op de langere termijn voldoende en op eigen wijze kan deelhebben aan de nationale ontwikkelingen. Hiertoe zullen de sterke structuur-elementen zoveel mogelijk worden behouden en waar mogelijk verder ontwikkeld, terwijl de zwakke plekken in de structuur zoveel mogelijk zullen worden verstevigd.

De praktijk wijst uit dat de blik sterker gericht blijft op de zwakke plekken in de structuur dan op de geleidelijke ontwikkeling van de sterkere elementen in de structuur. Hierdoor kan een zekere vertekening in het perspectief optreden, waardoor het korte-termijn beleid, waarvan de effecten bij voorbeeld via een taakstelling gemakkelijker meetbaar zijn, overschaduwend werkt.

Een ander element tenslotte betreft de optimale mix van grote en kleine investeringsprojecten in het structuurbeleid. Beide kunnen als structuurversterkend worden aangemerkt, maar de effecten en de risico's die daaraan verbonden zijn, lopen uiteen en zijn moeilijk vergelijkbaar. Duidelijk is, dat hoe moeilijk indirecte effecten ook meetbaar zijn, zij in het afwegingsproces bij de besluitvorming zo goed mogelijk expliciet betrokken moeten worden.

In een periode van afnemende budgettaire mogelijkheden van de overheid is het van belang te bezien in hoeverre een accentverschuiving tussen grotere en kleinere structuurversterkende investeringsprojecten wenselijk is. In het geval van grote investeringsprojecten zal men vooral naar de tijdshorizon en de aanvaardbaarheid van temporisering moeten kijken. De kleinere investeringsprojecten zullen vooral op hun doorwerkings-effect of aanjaagfunctie moeten worden bezien.

4.2. PNL⁶

In het definitieve standpunt dat de Regering en het Provinciaal Bestuur van Limburg ten aanzien van het PNL-beleid voor het Herstructureringsgebied Zuid-Limburg hebben ingenomen, zijn twee beleidsperiodes onderscheiden, 1978 t/m 1981 en 1982 t/m 1985.

De eerste beleidsperiode is thans verstreken en de evaluatie zal zich dan ook richten op het bereikte in deze periode.

Zoals hier verder als bekend zal worden verondersteld, beweegt het PNL-beleid zich langs drie hoofdlijnen, t.w. het sociaal-economisch, het ruimtelijke ordenings- en het sociaal-culturele beleidsterrein. Voor elk van deze beleidsterreinen zijn doelstellingen geformuleerd waaraan op geïntegreerde wijze uitvoering is en wordt gegeven. Gelet op de nadruk op de economische invalshoek bij deze heroverwegingsoperatie ligt in deze evaluatie het accent op dat aspect.

Alvorens hiertoe over te gaan zij allereerst gewezen op het feit dat met de uitvoering van de Perspectievennota Zuid-Limburg door Rijk en Provincie zoals dat in de afgelopen 4 jaar is gebeurd, daadwerkelijk inhoud is gegeven aan complementair bestuur. Zonder te willen verhelen dat dit complementair bestuur bij tijd en wijle ook zijn problemen heeft gekend, kenmerkt de gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid voor de PNL zich door een aantal aspecten die als belangrijke verworvenheden kunnen worden beschouwd. Een van deze aspecten betreft het functioneren van de begeleidingscommissie PNL waardoor direct en frequent contacten tussen provinciale en rijksvertegenwoordigers plaatsvinden. Naast de specifieke taak op het gebied van de PNL-beleidsadvisering functioneert de Begeleidingscommissie ook als forum waarin vroegtijdig allerhande knelpunten kunnen worden onderkend en tijdig tot een oplossing worden gebracht. De meest in het oog springende verworvenheid betreft de geïnstitutionaliseerde

⁶ Voor een meer integrale evaluatie zij verwezen naar «1981 in perspectief». Begeleidingscommissie Perspectievennota Zuid-Limburg, Den Haag/Maastricht, april 1982.

mogelijkheid voor Rijk en provincie om elkaar op bestuurlijk niveau te ontmoeten en gezamenlijk de hoofdlijnen van het PNL-beleid vast te stellen. Al bij meer dan één gelegenheid is tijdens zo'n overleg tussen regering en provinciaal bestuur besloten tot het treffen van belangrijke aanvullende maatregelen met betrekking tot de PNL. Veelal betrof het hier structurele maatregelen die pas na langere tijd hun invloed zullen doen gelden.

Om de doelstelling van het wegwerken van de regionale werkloosheidscomponent te operationaliseren zijn twee taakstellende periodes onderscheiden, analoog aan eerder genoemde periodes, waarbij voor de eerste periode concrete afspraken zijn gemaakt die erop gericht de werkloosheid niet te doen oplopen. Deze afspraken hadden betrekking op de creatie van 11 000 à 16 000 arbeidsplaatsen in diverse sectoren op grond van de berekening dat als gevolg van de toename van de beroepsbevolking en de vermindering van de werkgelegenheid bij ongewijzigd beleid een werkgelegenheidstekort van deze omvang zou ontstaan.

Tabel B8. Realisatie van de taakstelling in de jaren 1978 t/m 1981

	Realisatie		Raming	
	1980	1981	1978 t/m 1981	1978 t/m 1981
I. Industrie				
a. behoud arbeidsplaatsen	435	745	2 250	2 000 à 3 000
b. uitbreiding IPR	625	450	3 245	5 000 à 8 000
c. vestiging IPR	225	110	825	1 000
II. Diensten	150	140	425	1 000
III Overheid	653	1320	3 530	2 000 à 3 000
Totaal	2088	2765	10 275	11 000 à 16 000
Totaal excl. a	1653	2020	8 025	9 000 à 13 000

Op basis van gegevens in tabel B8 kan een redelijk nauwkeurig beeld worden gegeven van de realisatie van de taakstellingen in de gehele eerste beleidsperiode. In totaal werd een effect bereikt van 10 275 plaatsen waarvan 3530 direct door de overheid en 6745 in de particuliere sector met behulp van de overheid. De 3530 plaatsen bij de overheid kunnen worden onderscheiden naar beperking van het arbeidsaanbod met 1055 plaatsen en de creatie van 2475 nieuwe arbeidsplaatsen.

Toetsing van de taakstelling aan de raming leidt tot de volgende conclusie. De taakstelling van de overheid is ruimschoots gerealiseerd. Anders ligt het voor de particuliere sector, zowel in aantallen plaatsen als in de aard van hetgeen werd nagestreefd. Wat het laatste betreft, voor de particuliere sector is er sprake van een taakstellende 'raming', waarbij anders dan in de overheidssector het gehanteerde instrumentarium een voorwaardenschepend karakter heeft. Geconstateerd moet worden dat in de politieke praktijk bij achterblijven bij die raming compensatie verlangd wordt vanuit de overheidssector, hetgeen op zich niet wenselijk is. De uiteindelijke realisatie van de investeringen en van arbeidsplaatsen blijft volledig een zaak van het particuliere bedrijfsleven dat daartoe vooral zal overgaan bij gunstige afzet- en rendementsverwachtingen. Het feit dat de economische vooruitzichten in de loop van de eerste beleidsperiode in sterke mate zijn verslechterd vormt derhalve een belangrijke bepalende factor voor het achterblijven van de particuliere sector bij de taakstellende raming. Dit is het sterkst gebeurd in de dienstensector. Nog niet de helft van het aantal geraamde plaatsen is ook daadwerkelijk gerealiseerd. Voor de industrie is dit beeld iets gunstiger. In de sfeer van de uitbreiding is ongeveer de helft gerealiseerd, voor de nieuwe vestigingen lag het gerealiseerde aandeel op ruim 4/5.

Het aantal arbeidsplaatsen dat is behouden dankzij bedrijfssteunverlening stemt overeen met de raming. Wordt nu over de gehele 4-jaarperiode het

totaal van het aantal arbeidsplaatsen gezien dat in de particuliere sector is gecreëerd met behulp van overheidssubsidie, dan bedraagt de realisatie 6745 plaatsen. De corresponderende taakstellende raming bedroeg 9000 à 13000 plaatsen. In de particuliere en overheidssector tezamen bedroeg de realisatie 10.275 plaatsen op een taakstellende raming van 11 000 à 16 000 plaatsen.

Wat betreft de achterliggende oorzaken van het niet voldoen aan de taakstelling wordt gewezen op:

- arbeidsaanbod was aanzienlijk groter dan geprognostiseerd (aanbod vrouwen, teruggang pendel);
- nationale ontwikkeling verliep veel ongunstiger dan in 1978 werd voorzien.

Niettemin daalde de regionale werkloosheidscomponent in het PNL-gebied van 4,5 procent in 1977 tot 3,8 procent in 1981. Hiermee kan gesproken worden van een relatief gunstig beeld dat niet los kan worden gezien van het gevoerde specifieke beleid.

5. EVALUATIE REGIONAAL BELEID ANDERE DEPARTEMENTEN

5.1. Spreiding rijksdiensten

Door de werkgroep spreidingsbeleid rijksdiensten c.a. wordt momenteel een brede evaluatie van de spreiding voorbereid. Daarin komen naast het kostenaspect o.a. ook de regionaal-economische, sociaal-psychologische en organisatorische aspecten aan de orde. Vooruitlopende hierop kan het volgende worden opgemerkt.

Bij de spreiding van rijksdiensten zijn twee verschillende fasen te onderscheiden:

1. In de eerste fase was het beleid gericht op het verplaatsen van rijksdiensten. De eerste fase zou oorspronkelijk tot 1980 lopen, maar voor een aantal diensten (Centrale Directie PTT en Topografische Dienst) is er sprake van een uitloop in de tijd.

Voor de reeds gespreide diensten zijn de kosten van verplaatsing van de arbeidsplaats (gedeclareerde kosten aangevuld met informatie van de diensten zelf) beperkt vergeleken met de kosten die bij voorbeeld met de creatie van arbeidsplaatsen via de IPR zijn gemoeid. Voor de nog te spreiden diensten liggen de kosten, volgens opgave van de betrokken diensten, aanzienlijk hoger. In het Heroverwegingsrapport Spreiding Rijksdiensten uit de 1e ronde van de heroverweging (deelrapport 24) worden hiervoor alternatieven uitgewerkt, die tot kostenbesparing kunnen leiden.

2. In de tweede fase, die in 1980 is gestart, ligt de nadruk sterk op de vestiging van nieuwe diensten en de uitbreiding van reeds gespreide diensten in de aangewezen spreidingsgebieden. Daarbij gaat het om diensten waarvan het kabinet de oprichting respectievelijk uitbreiding noodzakelijk heeft geacht (bij voorbeeld Open Universiteit, NATO-opslagplaatsen). De kosten die hiermee zijn gemoeid, zouden ook worden gemaakt, indien de vestiging niet in de spreidingsgebieden zou plaatsvinden, maar elders in het land. Specifieke spreidingskosten zijn er niet of nauwelijks. Neveneffecten, bij voorbeeld in de sociaal-psychologische sfeer, evenmin, omdat er geen bezette arbeidsplaatsen worden verplaatst.

De effectiviteit, gemeten aan de verhouding (additionele) kosten/opbrengsten (in arbeidsplaatsen in de spreidingsgebieden) is derhalve hoog. Kostenbesparingen, anders dan door het niet meer oprichten van nieuwe diensten, zijn nauwelijks mogelijk. De oprichting van nieuwe diensten als zodanig wordt echter primair gemotiveerd vanuit de doelstellingen van het vakdepartement waaronder zij ressorteren en niet vanuit de doelstellingen van regionaal beleid.

5.2. Regionaal discriminerend arbeidsmarktbeleid

a. Bijdrageregeling verplaatsingskosten

Het collectieve deel van deze regeling beoogt gerichte bedrijfsverplaatsingen naar structureel zwakke gebieden en een aantal groeikernen/groeisteden te ondersteunen door het verstrekken van een tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten van meeverhuizende werknemers. Dit instrument past binnen de hoofddoelstelling van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De hoofddoelstelling is het bevorderen van een zo doelmatig en rechtvaardig mogelijke afstemming van vraag en aanbod op de arbeids(deel)markt(en) zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht.

Het aantal toepassingen, dat jaarlijks globaal tussen de 600 en 900 personen ligt, heeft voornamelijk betrekking op bedrijfsverplaatsingen naar groeikernen en groeisteden. Het geringe aantal toepassingen op bedrijfsverplaatsingen naar structureel zwakke gebieden houdt verband met het feit dat het aantal bedrijfsverplaatsingen naar deze gebieden in de laatste jaren relatief gering is in verhouding tot de bedrijfsverplaatsingen naar groeikernen/groeisteden.

Het is niet bekend of en in hoeverre deze verplaatsingskostensubsidie mede van invloed is geweest op de ondernemersbeslissing tot bedrijfsverplaatsing. Verondersteld wordt dat dankzij deze subsidie meer werknemers bereid waren om met het bedrijf mee te verhuizen dan zonder deze subsidie en dat daarmee de ondernemersbeslissing mede in positieve zin is beïnvloed.

De doelstelling van het instrument behoeft in het licht van de actuele ontwikkelingen (achterblijven van de werkgelegenheid in groeikernen/-steden bij de beroepsbevolking en toenemende regionale welvaarts- en werkloosheidsverschillen) geen bijstelling. Momenteel wordt bezien in hoeverre de effectiviteit van de onderhavige regeling kan worden vergroot. In de Meerjarenramingen '82 t/m '86 is voor de Bijdrageregeling Verplaatsingskosten f 3,5 miljoen per jaar gereserveerd.

b. Tijdelijke arbeidsplaatsen voor werklozen > 23 jaar in het kader van het taakstellend beleid

Met ingang van 1982 is het bedrag dat voor werkgelegenheidsverruimende maatregelen voor werklozen van 23 jaar en ouder beschikbaar kwam, i.c. 160 miljoen, in relatief sterke mate toegedeeld aan de coropgebieden met een positieve regionale werkloosheidscomponent, in relatief minder sterke mate aan de vier grote steden.

In voorgaande jaren hebben alleen het ISP- en PNL-gebied een extra accent gekregen in de toedeling van tijdelijke arbeidsplaatsen (zie ook het gestelde onder c).

Alhoewel over de effectiviteit van de in 1982 gekozen beleidslijn uiteraard nog geen uitspraken kunnen worden gedaan, kunnen wel de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- Genoemd beleid past binnen de hoofddoelstelling van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het gaat daarbij met name om het rechtvaardigheidsaspect.
- Het beleid stemt overeen met het regeringsbeleid gericht op zwakkere gebieden, inclusief de grote steden.
- Het doel van de werkgelegenheidsverruimende maatregel is het met overheidsmiddelen creëren van zinvolle, tijdelijke werkgelegenheid, teneinde moeilijk plaatsbare werklozen niet te langdurig buiten het arbeidsproces te laten en hun een betere uitgangspositie te verschaffen om een blijvende plaats in het arbeidsproces te veroveren. (Het doel van deze maatregel is dus niet direct gericht op permanente arbeidsinpassing.)

Uit het evaluatie-onderzoek⁷ is gebleken dat 25 à 30% van de mensen, die met een werkgelegenheidsverruimende maatregel (WVM, TAP) waren geplaatst, erin slaagt tijdens of direct na beëindiging van de toepassing niet wederom ingeschreven te geraken.

⁷ Evaluatie van Maatregelen 1980, Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening.

Niet bekend is in hoeverre de (neven)doelstelling om personen vanuit een (tijdelijke) werkende situatie ten aanzien van sollicitaties naar een vaste werkring meer kans van slagen te geven, wordt bereikt.

Het werkgelegenheidsverruimende beleid wordt bij de huidige omvang van de werkloosheid met name in gebieden met hoge werkloosheidsconcentraties, waar een structureel tekort is aan arbeidsplaatsen, als zinvol ervaren doordat langdurig werklozen de kans krijgen enige tijd arbeid te verrichten. Dit heeft naar verwachting o.a. een positief psychologisch effect en kan remotiverend werken.

De effectiviteit van het WVM-beleid in de zin van vergroting van de kans op een vaste werkring wordt geringer naar mate de vraag- en aanbodverhouding verslechtert en het verdringingsmechanisme sterker gaat werken.

Een niet-financieel alternatief voor de hoofddoelstelling van het onderhavige WVM-beleid zou kunnen zijn de invoering van een wettelijk (eventueel regionaal gedifferentieerd) quoteringsysteem voor overheid (en bedrijfsleven), gericht op groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie⁸. Na de voorziene invoering van de Wet Arbeidsvoorziening Gehandicapte Werknemers met een (voorgesteld) quotum van 5%, lijkt een verdere quoteringsysteem voor andere doelcategorieën overigens niet zo realistisch.

c. ISP/PNL-beleid (sinds 1978)

De extra beleidsinspanningen van de overheid vinden plaats tegen de achtergrond van «harde» gekwantificeerde doelstellingen en taakstellingen zoals overeengekomen tussen kabinet en provincies. De vigerende doelstelling is erop gericht de regionale werkloosheidscomponent in deze gebieden in de periode t/m 1985 weg te werken. De overheid neemt van de betreffende taakstelling in arbeidsplaatsen een niet onbelangrijk deel voor haar rekening.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hierin een aanzienlijk aandeel.

De belangrijkste SOZAWE-maatregelen betroffen:

1. extra tijdelijke arbeidsplaatsen;
2. VRUT/RAMA⁹
3. VUT-regeling ex-mijnwerkers.

Ad 1

Dit beleid heeft jaarlijks in beide gebieden samen enkele duizenden (tijdelijke) arbeidsplaatsen opgeleverd en een belangrijke bijdrage geleverd aan het invullen van de jaarlijkse taakstelling van de overheid. Zolang meer structureel werkende maatregelen onvoldoende soelaas bieden om de overeengekomen werkgelegenheidstaakstellingen te halen, kunnen tijdelijke arbeidsplaatsen een nuttige functie vervullen in het ISP/PNL-beleid.

Ad 2

Het uiteindelijke doel van de Vrut/rama-gelden is te bevorderen dat de regionale sociale partners tot een regionale verbijzondering komen van afspraken in CAO-kader, en daarmee eveneens kosten op zich nemen van maatregelen gericht op het aanpakken van regionale problemen. De betreffende gelden in ISP-kader (1979, 1980, 1981) en PNL-kader (1981) hebben grotendeels een andere bestemming gevonden dan overeenkomt met deze doelstelling. (Met name in de sfeer van tijdelijke arbeidsplaatsen voor oudere ex-E werkers uit de landbouw en oriëntatieplaatsen voor jongeren bij bedrijven.)

De belangrijkste redenen zijn:

- het feit dat het hier gaat om een nieuwe ontwikkeling in het beleid;
- communicatie en afstemmingsproblemen tussen sociale partners in de regio; het is voor CAO-partners een nog steeds moeilijk te aanvaarden invalshoek.

⁸ Zie verder o.a. het samenvattend eindrapport Heroverweging Rijksbegroting, juni 1981, blz. 223 e.v. (T.K., zitting 1980-1981, 16 625 nrs, 2-3).

⁹ VRUT = vervroegde regionale uittreding.
RAMA = regionale arbeidsmarktafspraken.

Op dit moment wordt grondig en constructief overleg gepleegd tussen regionale sociale partners en provinciale en rijksoverheid om een zinvolle aanwending voor de middelen van 1982 te vinden welke aangrijpt op specifieke regionale problemen en om deze aan te wenden voor een regionale accentuering van afspraken in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Ad 3

De VUT-regeling ex-mijnwerkers die tot ultimo '82 loopt en mogelijk daarna verlengd wordt, heeft ertoe geleid dat sinds de inwerkingtreding in juli 1979 725 mensen de door VUT vrijgekomen arbeidsplaatsen konden innemen. Liefst 80% van de vrijgekomen arbeidsplaatsen is daarmee opnieuw opgevuld. De maatregel heeft tot nu toe niet alleen een belangrijke sociale functie vervuld met betrekking tot een bijzondere arbeidsmarktcategory, doch ook een kwantitatief belangrijke doorwerking op de arbeidsmarkt teweeggebracht.

6. BELEID IN HET BUITENLAND

Alle Europese landen hebben te kampen met problemen in gebieden die in een economische en sociale achterstandssituatie verkeren. Ten opzichte van de rest van het land is daar de werkloosheid hoog, de produktie en het inkomen laag en is veelal sprake van een aanzienlijke migratie. Teneinde deze regionale problemen aan te pakken zijn in al deze landen vormen van regionaal beleid geïntroduceerd, die tot doel hebben de situatie in die probleemgebieden te verbeteren, i.c. om te buigen naar het nationale gemiddelde. Daarnaast gaat men er in het algemeen van uit dat verbetering van de situatie in de regionale achterstandsgebieden ook zal bijdragen tot verhoging van de nationale welvaart. Met name ook in EG-verband wordt gestreefd naar een verdergaande coördinatie van het regionaal beleid tussen de lidstaten, dit houdt dan o.m. ook in een streven naar afstemming van de regionale beleidsdoelstellingen. Deze exercitie zal weinig problemen met zich meebrengen, omdat, zoals eerder gesteld, de doelstellingen nauwelijks uiteenlopen.

Anders is het gesteld ten aanzien van de maatregelen die in het kader van het regionaal beleid in de lidstaten worden toegepast. Hoewel deze in intensiteit en qua geografische reikwijdte tussen de EG-landen sterk verschillen, zijn zij in het algemeen in een viertal groepen te onderscheiden:

- *aanpassing/uitbreiding infrastructuur*, teneinde het economische klimaat te verbeteren (vergelijk voorwaardenscheppend beleid);
- *aanmoediging van vestiging van overheidsbedrijven en/of -diensten* in bepaalde regio's (vergelijk spreidingsbeleid);
- *het ontmoedigen c.q. controleren van investeringen in de niet-probleemgebieden* (vergelijk SIR);
- *het stimuleringsbeleid* - hetzij budgettair of fiscaal - gericht op het bevorderen van investeringen in de probleemgebieden.

Deze vormen van regionale maatregelen worden in meer of mindere mate in *alle* Europese landen toegepast, waarbij met name het accent op de laatstgenoemde groep maatregelen ligt. Hierover is ook het meest bekend en internationaal vergelijkingsmateriaal voorhanden. Bovendien houdt de Europese Commissie uit hoofde van art. 92 van het EG-Verdrag toezicht op de nationale steunmaatregelen met regionale strekking. In dat kader vindt op EG-niveau ook coördinatie plaats, waartoe een aantal beginselen is vastgelegd in de zogenaamde steuncode. Deze beginselen houden onder meer in afspraken met betrekking tot een maximum steunplafond voor bepaalde lidstaten. Voor Nederland, Duitsland, België en delen van Frankrijk werd dit plafond vastgesteld op 20% netto steunequivalent.

In bijlage II staat een groot aantal gegevens opgenomen die een internationale vergelijking van de stimuleringsystemen mogelijk maakt op het

gebied van de geografische reikwijdte, de intensiteit van de steun en de budgettaire consequenties.

Het ligt het meest voor de hand de Nederlandse situatie te vergelijken met andere centraal in de EG gelegen landen i.c. België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk. Ten aanzien van de aard van het door deze landen gehanteerde instrumentarium valt in vergelijking met Nederland op, dat ze allen als extra instrument één of andere vorm van speciale leningsfaciliteiten kennen, hetzij in de vorm van zachte leningen, hetzij via de toekenning van interest-subsidies (zie Bijlage II, tabel 5). Voor wat betreft de *geografische toepassing* van de instrumenten neemt Nederland een bescheiden plaats in, nl. aan 31% van ons grondgebied wordt regionale steun verleend. Dit is het laagst van alle genoemde landen. (Vergelijk met Duitsland/Frankrijk ca. 50%). Hetzelfde geldt ook voor het aantal inwoners dat onder het regionaal steunregiem valt. Ten aanzien van de *intensiteit/hogte* van de verleende steun aan investeringen in probleemzones en -regio's kan worden opgemerkt, dat van de genoemde landen Nederland het hoogste bruto-steunpercentage kent (35%). Echter teruggerekend naar netto-premies en rekening houdend met het door de EG ingestelde maximum steunplafond van 20%, lopen de effectieve waarden van de premies minder ver uiteen. Vergelijken we de budgettaire uitgaven per hoofd van de directe investeringssteun, dan blijkt dat Nederland in deze groep landen gemiddeld in de periode 1975–1979 een midden-positie inneemt, vergelijk.

Tabel B9. Directe investeringssteun per hoofd, gemiddeld over periode 1975–1979 (in prijzen van 1976)

België	4,6 £
Nederland	3,1 £
Duitsland/Frankrijk	2,4 £
Denemarken	0,6 £

C. BELEIDSVARIANTEN

1. INLEIDING

In het onderdeel «Evaluatie van het beleid» is bij de behandeling van meerdere instrumenten van het regionaal sociaal-economisch beleid geconstateerd dat over de effectiviteit van het instrumentarium uitermate moeilijk uitspraken te doen zijn. Niettemin zijn er op een aantal gebieden kritische opmerkingen ten aanzien van het instrumentarium geplaatst. Min of meer daarop voortbordurend heeft de werkgroep de diverse instrumenten gezien op mogelijke besparingsmogelijkheden. Echter, voordat zoiets goed mogelijk is, dient helderheid te bestaan met betrekking tot de uitgangspunten die het regionaal sociaal-economisch beleid hanteert c.q. zou behoren te hanteren.

Een en ander heeft geleid tot de volgende opzet van dit onderdeel. Allereerst wordt ingegaan op de volgens de werkgroep centrale taak voor het regionaal sociaal-economisch beleid. Vervolgens wordt per instrument en gegeven de in de richtlijnen vervatte opdracht om te komen met besparingsmogelijkheden gezien of en zo ja, welke concrete bezuinigingsmaatregelen denkbaar zijn. In de daarop volgende paragraaf worden die afzonderlijke voorstellen gebundeld tot een viertal beleidsvarianten. Tenslotte volgt nog een overzicht van verdere aanbevelingen. Wellicht ten overvloede zij er met nadruk op gewezen dat de in dit onderdeel voorkomende cijfers zeer tentatief zijn. Bovendien is sprake van bruto-besparingen.

2. UITGANGSPUNTEN VOOR EEN REGIONAAL SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

Over de huidige algemene sociaal-economische situatie in Nederland behoeft op deze plaats geen uitvoerige beschouwing gegeven te worden. Volstaan wordt met de constatering dat de economische groei stagneert en dat de verwachtingen dienaangaande voor de komende jaren bepaald somber te noemen zijn. Allereerst wordt aangedrongen op een beleid dat investeringen bevordert. Voornaamste punt van zorg is niet meer de verdeling van groei, maar de creatie van groei. Naar haar aard is het regionaal sociaal-economisch beleid erop gericht de economische structuur te versterken door investeringen, zowel in de particuliere als in de collectieve sector te stimuleren.

In zoverre kan en behoort het regionaal sociaal-economisch beleid dan ook zoveel mogelijk aan te sluiten bij het algemene beleid terzake. Tegen die achtergrond is de werkgroep van mening dat de verdere ontwikkeling van het regionaal sociaal-economisch beleid zich zal moeten voltrekken langs de lijnen van een zogenaamd investerings- en effectiviteitsscenario, waarbij de gevolgen voor de arbeidsmarkt niet veronachtzaamd mogen worden.

Kenmerken van een investerings- en effectiviteitsscenario zijn volgens de werkgroep onder meer:

- nadruk op investeringsbevorderende instrumenten, zowel voorwaardenscheppende als direct werkende;
- aandacht vooral richten op de reële groeikansen in de regio's;
- nadruk op eenvoud en doorzichtigheid van het instrumentarium ten behoeve van degenen die daar gebruik van kunnen maken;
- verschuiving van specifieke naar meer generieke instrumenten;
- zo goed mogelijke aansluiting op het landelijk sociaal-economische beleid;
- bestuurlijke eenvoud en daarmee terugdringing van ambtelijke bemoeienis.

Op deze plaats past nog een opmerking over de wijze waarop en de mate waarin bij hantering van een dergelijk scenario het werkgelegenheidsaspect een rol speelt. Daartoe dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de korte en de lange termijn. De werkgroep is van mening dat een beleid dat zich vooral richt op bevordering van de investeringen de grootste bijdrage kan leveren aan het terugdringen van de werkloosheid op lange termijn. Daarbij zij evenwel aangetekend dat de werkgroep verwacht dat op die wijze het werkgelegenheidsprobleem niet in zijn volle omvang kan worden opgelost. Echter, de wijze waarop daarop ingespeeld moet worden valt buiten het bestek van deze heroverwegingsoperatie.

Het voeren van een werkgelegenheidsbeleid op korte termijn is sterk in discussie en valt eveneens buiten het bestek van deze operatie. Welke de politieke keuze met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid ook is, deze keuze zal complementaire effecten voor het arbeidsvoorzieningsbeleid oproepen (bij voorbeeld scholingsbeleid, tijdelijke arbeidsplaatsen). In hoeverre daarop ingespeeld kan worden zal afhankelijk zijn van de financiële ruimte die men politiek bereid is daarvoor te scheppen.

Gezien de beperkte budgettaire middelen die beschikbaar zijn voor het regionaal sociaal-economisch beleid is een zorgvuldige afweging tussen het lange-termijn investeringsbeleid en het beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt noodzakelijk.

De mate van inzet van middelen voor dit arbeidsmarktbeleid is afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt en het vigerende kabinetsbeleid. Onder verwijzing naar het bovengenoemd belang op langere termijn van bevordering van investeringen, kan de financiële ruimte – nodig voor het te voeren arbeidsmarktbeleid – niet worden gevonden binnen de financiële ruimte voorzien voor bevordering van kapitaalsinvesteringen.

Tenslotte wil de werkgroep nog een opmerking van meer algemene aard maken met betrekking tot de verhouding van het regionaal sociaal-economisch beleid tot ander overheidsbeleid. In de huidige constellatie kan gesproken worden van een regionaal sociaal-economisch beleid dat tot op grote hoogte los staat van ander economisch georiënteerd overheidsbeleid. De werkgroep meent dat naarmate men erin slaagt in het zogenaamde ander beleid meer expliciet het regionaal aspect in te bouwen, de druk op het specifieke regionaal sociaal-economisch beleid kan verminderen. De werkgroep denkt dat het de effectiviteit van het regionaal sociaal-economisch beleid ten goede zou komen als gestreefd wordt naar het expliciet meenemen van het regionale aspect in het beleid van andere departementen (inclusief de rest van EZ).

3. BESPARIINGSMOGELIJKHEDEN EN ANDERE AANBEVELINGEN PER INSTRUMENT

3.1. IPR

Bij de evaluatie van de IPR zijn met name de volgende drie problematische aspecten gesignaleerd:

- gedifferentieerde premiepercentages (35, 25 en 15);
- de ingewikkeldheid van de IPR-landkaart doordat er zoveel relatief kleine IPR-kernen zijn hetgeen een belangrijke grensproblematiek met zich brengt tussen regio's met en zonder IPR;
- de mate van discretionaire beleidsruimte binnen de regeling zelf.

Met betrekking tot de problematiek van de gedifferentieerde premies-percentages bestaan drie mogelijkheden:

- a. Het hanteren van één percentage voor alle IPR-kernen; dit percentage zou dan op 20% gesteld kunnen worden.

Belangrijk voordeel van dit voorstel is dat de eenvoud en doorzichtigheid van de regeling toenemen. Met dit voorstel zou naar schatting 45 miljoen bespaard kunnen worden; indien het percentage op 10% zou komen, zou de besparing oplopen tot ongeveer 170 miljoen.

b. Een andere mogelijkheid zou zijn om het percentage voor vestigingen te stellen op 20% en dat voor uitbreidingen op 10%. Besparing: naar schatting 130 miljoen.

c. Alleen IPR voor vestigingen; in dit geval vervalt de IPR voor uitbreidingen; hoewel hard bewijs dienaangaande ontbreekt, is de redenering dat bij een eenmaal gekozen vestigingsplaats er geen extra stimulans nodig is om ook op die plaats uit te breiden. Financiële opbrengst van deze modaliteit: 200 miljoen.

Met betrekking tot de problematiek van de ingewikkelde IPR-landkaart heeft de werkgroep gelet op de ter beschikking staande tijd geen uitgewerkt voorstel kunnen ontwikkelen. Wel onderschrijft zij het belang van een zekere stroomlijning terzake. Daarbij verdient een integratie van de IPR en de BRT aanbeveling. In dit verband beveelt de werkgroep aan dat op korte termijn begonnen wordt met een studie naar de modaliteiten van integratie van beide regionaal gerichte investeringsstimuleringsinstrumenten. In dat kader kan dan tevens de problematiek rond de discretionaire beleidsruimte binnen de regeling zelf nader aan de orde komen.

3.2. BRT

Binnen de huidige BRT wordt geen onderscheid gemaakt tussen premiëring van nieuwe gebouwen en reeds bestaande gebouwen. Gelet op het verschil in economisch effect van een investering waarbij al dan niet de bouw van een fabriekshal, kantoor e.d. betrokken is, zou overwogen kunnen worden om de premie voor bestaande gebouwen te halveren van 20 naar 10% dan wel geheel af te schaffen. Bij halvering van de premie voor bestaande gebouwen is de financiële opbrengst 20 à 30 miljoen.

3.3. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)

Voor de ROM's is een belangrijke taak weggelegd met betrekking tot de ontwikkeling van economisch kansrijke projecten in de regio's waarin ze werkzaam zijn.

In het algemeen ziet de werkgroep op deze begrotingspost thans geen ruimte voor besparingen en acht ze het niet ondenkbaar dat op den duur meer middelen ingezet moeten worden, althans wanneer in de praktijk zal blijken dat de ROM's tot de beoogde resultaten komen. Wel hecht de werkgroep eraan op te merken dat het uit een oogpunt van effectiviteit aanbeveling verdient de financiële betrokkenheid van de regionale besturen te vergroten, opdat op deze wijze het afwegingsproces verbeterd wordt.

3.4. Voorwaardenscheppend beleid

Het voorwaardenscheppend beleid in de huidige vorm is van vrij recente datum. Aangezien er nog maar weinig bekend is over de uitwerking van dit beleid, ziet de werkgroep geen aanleiding om ter zake met het aangeven van besparingsmogelijkheden te komen. Wel zou, als er absolute noodzaak zou zijn op deze post te bezuinigen, de huidige provinciale verdeling van de beschikbare middelen nader kunnen worden beschouwd. Wellicht ware dan wat meer accent te leggen op het westen van het land.

3.5. EFRO

Deze middelen worden van de EG ontvangen zodat in dit kader geen aanleiding bestaat met besparingsmogelijkheden te komen. Wel wordt aanbevolen om de verhouding tussen infrastructuur- en bedrijfsprojecten nog eens kritisch te bezien met de vraag of deze verhouding ten gunste van bedrijfsprojecten zou kunnen worden gewijzigd.

3.6. ISP/PNL

In het algemeen zijn de beschikbare EZ-middelen gericht op projecten of maatregelen die van belang zijn voor de versterking van de economische structuur. Zowel ISP- als PNL-programma zijn gericht op bevordering van overheidsinvesteringen. Zoals bekend worden deze middelen met name gebruikt om andere departementen «over de streep te trekken» om in sterkere mate beleid te voeren ten gunste van de twee stimuleringsgebieden. Op dit terrein ziet de werkgroep twee besparingsmogelijkheden:

a. het meer inzetten van EZ-middelen alleen voor die projecten die een voorwaardenscheppend karakter hebben voor de particuliere sector. Beleidsrubrieken als «voorzieningen stedelijk leefmilieu en platteland», «welzijnsvoorzieningen» e.d. zouden vanuit EZ niet meer gestimuleerd behoeven te worden. Ruwe schatting van de hiermee gemoeide besparingen: 10 miljoen op jaarbasis;

b. veel ingrijpender is het om af te zien van een financiële prikkel om andere departementen hun beleid te doen richten op de stimuleringsgebieden en deze te vervangen door een bestuurlijke prikkel, dat wil zeggen door een systeem waarbij de integratie van het regionaal aspect in het gehele, relevante overheidsbeleid is gewaarborgd. Indien dit volledig tot stand zou komen kunnen hiermee de specifieke EZ-middelen ten behoeve van het ISP en PNL ad 110 miljoen vervallen.

3.7. Beleid andere departementen

Binnen het investerings- en effectiviteitsscenario past een structureel gericht arbeidsmarktbeleid (scholing e.d.). De werkgroep acht het noodzakelijk dat binnen het regionaal discriminerende arbeidsmarktbeleid het accent van het tijdelijk beleid meer verschoven wordt naar het zgn. voorwaardenscheppende arbeidsmarktbeleid.

Terzake van het nieuwe spreidingsbeleid merkt de werkgroep op dat heroverweging vanuit financiële overwegingen niet opportuun is, aangezien met het nieuwe spreidingsbeleid geen extra middelen gemoeid zijn¹.

4. EEN VIERTAL BELEIDSARIANTEN

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende vier beleidsvarianten worden ontwikkeld:

a. *vereenvoudigingsvariant (-5%)*

– bij de IPR wordt één premiepercentage, t.w. 20% gehanteerd, dat geldt voor zowel vestigingen als uitbreidingen.

Budgettaire levert deze variant 45 miljoen op. De maatregel kan relatief eenvoudig en snel tot stand komen. Bij een beslissing thans zou het nieuwe percentage reeds vanaf 1 januari 1983 kunnen gelden.

b. *bestuurlijke variant (-12%)*

– opheffing van ISP/PNL-middelen op EZ-begroting en creëren van bestuurlijke prikkel om in beleid van andere departementen het regionale aspect te incorporeren. Budgettaire opbrengst: 110 miljoen. Deze maatregel zou reeds met ingang van 1 januari 1983 kunnen worden geëffectueerd. Over de effecten op de werkgelegenheidsontwikkeling kan geen betrouwbare schatting worden gegeven, aangezien niet op voorhand aan te geven is welke activiteiten van andere departementen zullen verminderen als in het desbetreffende beleid meer nadruk komt te liggen op het regionale aspect.

c. *economische variant (-18%)*

– IPR-premie percentage voor vestigingen op 20% en voor uitbreidingen op 10%. Budgettaire opbrengst: 130 miljoen;

¹ Voor de heroverweging van het spreidingsbeleid zij ook verwezen naar het desbetreffende rapport uit de eerste ronde heroverwegingen. (TK, zitting 1980–1981, 16 625, nr. 29)

- halveren van BRT-percentage voorzover betrekking hebbend op bestaande gebouwen. Budgettaire opbrengst: 25 miljoen;
- EZ-middelen meer specifiek richten op projecten in ISP/PNL-kader, die voorwaardenscheppend zijn voor de particuliere sector. Opbrengst 10 miljoen.

De eerste maatregel kan snel en eenvoudig ingevoerd worden; wijziging van het BRT-percentage vergt wetswijziging, zodat hiermee meer tijd gemoeid is (vroegste ingangsdatum: 1 januari 1984). De derde maatregel kan reeds met ingang van 1 januari 1983 worden geëffectueerd. De totale besparingen in deze variant bedragen uiteindelijk (in 1986) 165 miljoen.

d. *-20%-variant*

– Aan een besparing van rond de 20% kan op twee wijzen inhoud worden gegeven, t.w.:

1. Het stellen van de voorwaarde dat bij een integratie van IPR en BRT rond de 200 miljoen moet worden bespaard.

2. Afschaffen van IPR voor uitbreidingsinvesteringen; opbrengst: circa 200 miljoen.

Maatregel 1 kan op zijn vroegst – uiteraard afhankelijk van een studie naar de modaliteiten – pas in 1984 van kracht worden. Maatregel 2 zou technisch gezien reeds met ingang van 1 januari 1983 kunnen gelden.

Samenvattend overzicht varianten

Variant	1982	1983	1984	1985	1986
a	—	45	45	45	45
b	—	110	110	110	110
c	—	140	165	165	165
d.1	—	—	200	200	200
d.2	—	200	200	200	200

Vrijwel alle voorstellen tot besparingen vallen in de economische categorie «overdrachten aan bedrijven».

Met betrekking tot de directe werkgelegenheidseffecten van de diverse varianten kan geen betrouwbare schatting worden gegeven. Wel staat vast dat de diverse varianten een negatief effect zullen hebben op de werkgelegenheid.

Verhouding van de voorstellen tot het regeerakkoord

Bij geen van de voorstellen kan gesproken worden van strijd met de letter van het regeerakkoord. Echter, het regeerakkoord noemt als één van de belangrijkste middelen tot herstel van de economie de stimulering van de investeringen. De beleidsvarianten hebben echter met name betrekking op de direct op de investeerder gerichte instrumenten, zodat wel gesproken kan worden van strijd met de geest van het regeerakkoord. Deze strijdigheid wordt sterker naarmate de voorstellen een grotere omvang hebben.

5. SAMENVATTEND OVERZICHT VAN OVERIGE AANBEVELINGEN

1. Diepgaand onderzoek naar de vestigingsfactoren in de diverse regio's, zowel vanuit bedrijfseconomisch als maatschappelijk-economisch gezichtspunt.

2. Versterking van de integratie van het regionale aspect in het beleid van andere departementen (inclusief rest van EZ).

3. Beginnen met een studie naar de modaliteiten van een integratie van IPR en BRT.

4. Vergroten van financiële betrokkenheid van provinciale besturen bij de ROM's.

5. Het kritisch bezien van de besteding van de EFRO-middelen op het punt van de verhouding tussen infrastructurele en bedrijfsprojecten.

6. Het niet meer hanteren van het wegwerken van de regionale werkloosheids-component als doelstelling, met name in het kader van ISP en PNL.

7. Het regionaal sociaal-economisch beleid moet in eerste instantie gericht zijn op het streven naar structurele oplossingen en het bevorderen van groei. Over de mate waarin tijdelijke maatregelen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid en/of het creëren van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector in een dergelijke filosofie passen kan verschillend gedacht worden, met name in een periode van beperkte financiële ruimte. Enerzijds is er de opvatting dat dergelijke maatregelen niet goed stroken met de eerder bedoelde structurele aanpak. Anderzijds is er de mening dat tijdelijke arbeidsplaatsen gericht op de motivatie en handhaving van beroepsvaardigheid van langdurig werklozen en het onder bepaalde voorwaarden scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector een structurele bijdrage kunnen leveren aan de economische positie en groei van de desbetreffende regio's.

Committeringen (x mln.) (excl. BRT)	1980	Betalingen (x mln.)*	1975	Betalingen (x mln.) (na verevening)	1970
ROM apparaatskosten	12,5	ETI's	1,1	Subsidies ETI's	f 0,7
ROM garanties	25,1	IPR	98,1	Bevordering industrialisatie ontwikkelingskernen	3,0
Industrieterreinen	10,0	Bevordering regionale industria- lisatie	0,8	Stimulering industrie- en dienstenspreiding	56,0
Infrastructuur	13,8	Stichting Economische Ontwik- keling Zuid-Limburg	0,1	Bevordering regionale industrialisatie	0,7
EFRO	40,7	NOM	0,03	Verbetering industriële structuur	8,6
SIB < 500 werknemers	77,5	Verbetering Ind. Structuur	6,2	Verbetering infrastructuur	7,1
SIB ≥ 500 werknemers	32,8	Spreiding Rijksdiensten	—		
Milieu invest. bedrijven	13,2	Infrastructuur	66,0		
IPR	302,4	Garanties Rijk	—		
Marge	24,0	SIR	—		
Verplaatsing bedrijven	10,0	ISP	0,2		
ISP**	9,4				
PNL**	9,0				

* M.i.v. 1976 is de Comptabiliteitswet in werking getreden, waardoor een andere wijze van vastleggen van betalingen wordt toegepast.

** De gecommiteerde bedragen zijn exclusief de bedragen die via andere departementen zijn gecommiteerd. Aan EZ-middelen waren er voor het ISP en PNL programma resp. f 50 en f 35 mln. beschikbaar.

Tabel 1. Regional Policy in the Six Countries: Major Instrument Type, Intensity and Scale of Policy (1979)

Country	Major Instruments			Intensity and Scale of Policy			Expenditure % of Gross Investment 1975 (7)
	Capital Investment Subsidies (1)	Labour Subsidies (2)	Output Subsidies (3)	Disincentives (4)	Maximum Effective Subsidy % (5)	Spatial Coverage (6) % Population Area	
Belgium	Capital Grant (1966) (D) Interest Subsidy (1959) (D)	Labour Grant (1975) (minor) (A)			11.2	Development Zones 39.5	33 2.8
Denmark	Company Soft Loan (1972) (D) Investment Grant (1969) (D) Municipality Loan (1962) (D)				14.2	Special Develop- ment Regions 17 33	1.6
Germany	Investment Allowance (1969) (A) Investment Grant (1969) (D) ERP Regional Loan (1969) (A) Special Depreciation Allowance (1953) (A)				18.6	Zonal Border Area 13 ? GA Areas Total 36 60	2.5 (3.5)
Ireland	IDA Capital Grants (1969) (D)		Export Sale Relief (1966) (A)		34.5	Designated Areas 27 50	26.1 (50.5)
Netherlands	Investment Premium (1967) (A/D) WIR Regional Allow- ance (1978) (A)	Lelystad Premium (minor) (1968) (A)		Selective In- vestment Re- gulation (1975) (D)	16.0	Northern Develop- ment Area/South Limburg, which includes WIR Regio- nal Allowance Area, 17 26	1.8
United Kingdom	Regional Development Grant (1972) (A) Selective Financial Assistance (1972) (D)	Regional Employ- ment Premium (1967) to (1977) (A) Office and Service Industries Scheme (1973) (D)		Industrial Development Certificate (1947) (D) Office Deve- lopment Permit (1965) (D)	20.9	IPR Areas Total 28 31 Special Develop- ment Areas 12.4 Development Areas 10.1 Intermediate Areas 18.3	10.2
						Assisted Areas and Northern Ireland 46.3 60+	

Bron: European Regional Incentives, Third Survey Ed. D. Yuill and Kevin
Allen, Glasgow 1982.

Tabel 2. Main Regional Incentives: Spatial Coverage

Country	Designated problem regions	COVERAGE AS PERCENT	
		National population	Land mass
Belgium	Development Zones	39.5	33
Denmark	General Development Regions ¹ of which, Special Development Regions	27	52
France	PDR Award Zones ²	38.2	52.9
Germany	GA Areas ³ of which, Zonal Border Area	30 (38)	50 (60)
Ireland	Designated Areas ⁴	28	50
Italy	Mezzogiorno ⁵ of which, priority locations	34.2	41
Luxembourg	NONE	—	—
Netherlands	IPR Areas ⁶ of which, Northern Development Area/South Limburg of which, WIR Regional Allowance Area ⁷	27.4	31.1
		17	26
		8	9
United Kingdom	Assisted Areas plus Northern Ireland ⁸ of which, Special Development Areas	45.4	67.1
	Development Areas	12.2	4.7
	Intermediate Areas	8.8	23.7
	Northern Ireland	21.7	32.9
	Region A ⁹	2.8	5.8
Greece	Region B	35	3
	Region C	19	28
		46	69

¹ Proposals currently being considered by the Minister of Industry suggest that the population coverage of the General Development Regions should fall by 28,400 (0.6 percentage points) and the Special Development Regions by 47,000 (0.9 percentage points). The Minister of Industry will make his decision before the end of the year (subject to European Commission approval) and the new areas will come into force as from 1 January 1982.

² The PDR Award Zones were extended slightly in the course of 1979. These extensions have not been taken account of in the coverage percentages which relate to the end of 1978. In addition to the PDR, it should be noted that the PLAT is available throughout France outside the Paris Basin (holding some 70% of the national population and covering 85% of the surface area).

³ A major redesignation of the GA Areas was announced in July 1981 which, from January 1983 (1 January 1984 for the investment allowance) will cut the coverage of these areas to 29.77 percent of the national population and about half the national surface area. Currently, under the transition provisions, some 38 percent of the national population are eligible for GA Areas incentives.

⁴ The Irish incentives are available throughout the Republic but with rates differentiated in favour of the Designated Areas.

⁵ The NFSL is available nationally, but with rates favouring in Mezzogiorno and, less so, the insufficiently-developed Centre-North. The ILOR 10 year exemption is also available in the insufficiently-developed Centre-North. The insufficiently-developed Centre-North holds around one quarter of the national population and covers over two-fifths of the land mass.

⁶ Areas where the standard IPR award is 25% hold 23.8 percent of the national population and cover 29.6 percent of the land mass while areas where the standard IPR award is 15% hold just 3.6 percent of the population and cover just 1.5 percent of the land mass.

⁷ These figures do not take account of the designation of Maastricht and Valkenburg in South Limburg from 15 May 1981.

⁸ The UK figures relate to August 1980 and are as a percentage of the working population. As a result of changes announced in July 1979 the British Assisted Areas will be cut back such that by August 1982 they will hold just 26% of the British working population.

⁹ The investment grant and interest rate subsidy are not available in Region A. More generally, rates of award favour Region C over Region B and Region B over Region A.

Tabel 3. Main Regional Capital Grants: Maximum Nominal Rates of Award

Country	Incentive	Maximum rate (%)	Comment
Belgium	CG	24.3	This is the nominal subsidy attached to an interest subsidy of 7 percentage points on 75% of eligible investment over 5 years. A subsidy of 8 percentage points is theoretically possible for progress contracts (giving a maximum rate of 27.8%) but few such contracts have ever been made
Denmark	IG	25	The maximum award for plant has in practice been 20% the absolute maximum award has, as yet, been DKr 10 million
France	PDR	25	— Award Zone 1 maximum. In Award Zone 2 the maximum is 17%, while in Award Zone 3 it is 12%. Within these maxima actual awards are on a cost/job basis
Germany	FSAI grant	25	— maximum grant rate
	IA	10	— fixed rate in Zonal Border Area. Elsewhere in the GA Areas the fixed rate is 8.75%
	IG	25	— maximum preferential rate (including the investment allowance) in certain Growth Points in the Zonal Border Area. Elsewhere in the GA Areas the maximum is 20%. These maxima relate solely to setting up projects. For that part of GA area investment which also qualifies for the R&D IA the maximum preferential rate may be exceeded by 10 percentage points. For that part of any investment associated with high-grade jobs the maximum preferential rate has been doubled (to a maximum 50%)
Ireland	IDA(N)	60	— DA maximum. In NDA's the maximum is 45%
	IDA(RM)	35	— DA maximum. In NDA's the maximum is 25%
Italy	CG	56	— for projects up to L 2 mrd. if in priority sectors and priority locations. Awards decline by size, with a minimum award of over 20% (over 28% if in priority sectors and priority locations) for the largest project
Luxembourg	CG	15	— award maximum (in combination with interest subsidy)
Netherlands	IPR	25 (35)	— fixed rate for projects up to f 16 mln. (discretionary maximum for investment beyond f 16 m.). In certain areas the maximum is 15%. The 35% maximum is temporary measure (but with no specified end-date) and applies in the Eastern part of the Northern Development Area and in the Eastern Mining Region of South Limburg
	WIR(RA)	20	— fixed rate on buildings only. For open air installations the rate is 10%. Where EC ceiling breached, the investment premium is cut back
United Kingdom Great Britain	RDG	22	— SDA fixed rate (15% DA)
	SFA(G)	19.3 ¹	— as a % of eligible project costs, subject to a cost per job limit

Country	Incentive	Maximum rate (%)	Comment
Northern Ireland	CG	30	– fixed item-related rate
	SA grant	50	– fixed rate in Outer Industrial Development Zone (45% in Intermediate Zone, 40% in Inner Zone). The grant is discretionary and is part of an SA package
Greece	IG	50	– maximum for high support activities in Region C. In addition a further 10% is available for setting up in a designated industrial zone or in a special regional development programme area

¹ This figure is an estimate. The upper limit of SFA and RDG in combination is in fact the European Commission's coordination ceiling (of 30% net grant equivalent after tax). Using the Commission's methodology the RDG has an nge of 19.8%, leaving a maximum SFA nge of 10.2%. Using the Commission's adjustments for tad and payment delays – and assuming 30% working capital – this is equivalent to 19.3 percent of eligible expenditure.

Table 5. Main Regional Capital Grants: Maximum Effective Values

Country	Incentive	Maximum Nominal Value	After tax	After delays	After items	
Belgium	GC standard progress contracts	24.3	19.3	16.0	11.2 ¹	
		27.8	22.3	18.4	12.9	
Denmark	IG buildings	25.0	21.4	21.4	12.0	
France	PDR	20.0	17.1	17.1	32.0 13.5 ²	
		25.0	21.7	20.8	14.6	
Germany	FSAI grant	25.0	18.7	18.3	12.8	
		10.0	10.0	9.2	6.1	
Ireland	IG	25.0	17.2	17.2	12.0 13.3 ³	
		60.0	57.5	56.3	39.4 ⁴	
Italy	CG	taxed 10% XSR	60.0	58.7	41.1	
		taxed 45%	48.6	47.6	33.3	
		IDA(RM) taxed 10% XSR	35.0	33.5	32.8	23.0 ⁴
		taxed 45%	35.0	34.3	24.0	
		untaxed tax conc's	50.0	47.1	31.3	
		taxed	36.8	34.7	23.1	
Luxembourg	CG	15.0	12.0	11.9	8.3	
Netherlands	IPR	35.0 ⁶	27.5	26.8	18.8	
		25.0	19.7	19.2	13.4 14.9 ⁷	
United Kingdom: Great Britain	WIR(RA)	20.0	20.0	19.0	1.3	
		RDG	22.0	22.0	20.1	12.7
Northern Ireland	SFA(G)	19.3	10.6	8.2	8.2 20.9 ⁸	
		CG	30.0	30.0	27.9	17.6
Greece	SA grant	50.0	50.0	48.2	30.4 ⁹	
		IG	50.0	42.8	40.9	27.2 ¹⁰
		60.0	51.4	49.1	32.6	

¹ It must once more be stressed that, as yet, few progress contracts have been made in Belgium.

² Assuming 50% buildings/land and 50% plant — the EC key is 5 (land); 45 (buildings); 50 (plant).

³ When an IA is awarded the maximum IG is 15% (giving an IG effective value of 7.2%). It must be stressed that, for the part of GA area investment which also qualifies for the R + D IA the maximum preferential rate may be exceeded by 10 percentage points. Moreover, for that part of any investment associated with high-grade jobs the maximum preferential rate has been doubled (giving a combined IA/IG effective value maximum of 25,3% of such investment).

⁴ The current standard rate of tax for manufacturing is 10 percent while for activities not defined as manufacturing the current standard rate is 45 percent. Since 1 January 1981 Export Sales Relief has ceased to be available to those not already qualifying for it.

⁵ As previously noted, the Italian CG is rarely taxed in practice. Even if it were taxed, receipt of the ILOR and IRPEG tax concessions would reduce the impact of this significantly as the table shows.

⁶ The 35% IPR is a temporary measure (but with no specified end-date).

⁷ Where the European Commission's 20 percent net grant equivalent ceiling is broken (as would normally be the case when the 35% IPR is awarded) the IPR is reduced to meet the ceiling. On our methodology the Commission's ceiling gives a maximum effective value in the Netherlands of 14.9%.

⁸ This is equivalent to the European Commission's coordination methodology net grant equivalent ceiling of 30 percent (see note to Table 16).

⁹ This value is somewhat artificial since the SA grant is part of a whole package of aids with a upper limit set by the European Commission and ceiling for the worst-off regions of the Community (of 75 percent net grant equivalent or 13,000 EUA per job created by initial investment).

¹⁰ The maximum nominal value of the basic grant is 50 percent. Up to an extra 10 percent is available for setting up inside an ETBA industrial zone or a special regional development programme area.

Tabel 6. Regional Incentive Packages: Maximum Effective Values

Country	Incentive Combination	Maximum effective value (%)		Comments
		1980	1981	
Belgium	CG(+ IS)	11.2	11.2	No significant change. Assumes only a CG is awarded. The IS is a less valuable alternative to the CG (maximum value 5.5%)
Denmark	IG + CSL	14.4	14.5	No significant change. Assumes «typical» project (EC key)
France	PDR	14.4 +	14.6 +	No significant change. The LBTC must be added to this. The PLAT may be available as an alternative to the PDR
	FSAI	16.8	16.5	No significant change. Not cumulable with the PRD. Value depends on performance of the enterprise
Germany	IA + IG + SDA	19.5	19.2	The SDA has an effective value of 7.9% but is available only in the Zonal Border Area. Outside this area, the IA + IG combination has a maximum effective value of 10.1%. Note, however, that the maximum preferential rate ceiling may be exceeded by 10 percentage points for that part of GA area investment which also qualifies for the R + D IA and that the maximum preferential rate has been doubled for that part of any investment associated with high-grade jobs
Ireland	IDA(N)	41.2 +	39.4	Export Sales Relief is no longer available to those not already qualifying for it as at 1 January 1981. Instead a new 10 percent rate of corporation tax has been introduced for manufacturing
Italy	CG + NFSL	47.3 +	45.9 +	No significant change. In addition, account must be taken of the SSC and the various tax concessions
Luxembourg	CG(+ IS)	8.1 +	8.3 +	No significant change. The IS is a (less attractive) alternative to the CG. Account must be taken, too, of the tax concession
Netherlands	IPR + WIR (RA)	15.0	14.9	No significant change. The combination rules of the IPR/WIR(RA) result in an award close to the European Commission aid ceilings (depending on the investment profile of the project). When the ceiling is broken the IPR is reduced accordingly giving an effective value under our methodology of around 15 percent
United Kingdom (a) Great Britain	RDG + SFA (G)	20.9	20.9	No significant change. The maximum value of the package is determined by the European Commission aid ceilings

Country	Incentive Combina- tion	Maximum effective value (%)		Comments
		1980	1981	
(b) Northern Ireland	SA grant	30.5 +	30.4 +	In addition employment grants, interest relief grants or soft loans and other selective assistance aids are available taking the Northern Ireland package, at a maximum, to the level set by the European Commission aid ceilings (subject to domestic cost-per-job and public sector contribution limits)
Greece	IG + IRS + IDA	n.v.	36.4	The IDA had a maximum effective value of 6.2%. However, receipt of the IDA reduces the maximum effective value of the IG from 32.7% to 29.1%

«+» indicates that not all major incentives
have been taken account of in the
maximum effective value figures (for
details, see «Comments» column).

Table 7. Main Regional Capital Grants: Average Rates of Award

Country	Incentive	Average awards (as a % of eligible expenditure)						A or D ¹
		1975	1976	1977	1978	1979	1980	
Belgium	CG(+ IS) ²	9.9	8.5	16.7	15.5	16.4	15.7	D
Denmark	IG(+ CSL + MSL) ³	11.0	12.0	10.7	13.0	11.3	11.3	D
France	PDR	11.0	11.1	12.4	8.8	10.7	10.3	A ⁴
	FSAI grant	15.4	15.5					D
Germany	IA	7.5	7.5	7.5	9.2 ⁵	9.2 ⁵	9.2 ⁵	A
	IG	5.6	7.2	7.9	6.9			D
Ireland	IDA(N)	23.8	35.0	19.1 ⁶	37.2	39.0	30.0	D
	IDA(RM)	18.3	27.5	23.1	24.7	22.5	23.6	D
Italy	CG ⁷	—	—	41.9	34.9	37.5	38.4	A
Luxembourg	CG	6.0	8.1	10.2	9.1	11.6	13.1	D
Netherlands	IPR ⁸	n.a.	21.9	18.0	16.8	17.4	18.5	A ⁹
	WIR(RA)	no information available						
United Kingdom								
Great Britain ¹⁰	EDG	20.7	20.6	20.8	20.8	20.8	20.9	A
	SFA(G) ¹¹	n.a.	8.3	10.1	7.9	8.5	9.0	D
Northern Ireland ¹⁰	CG	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	A
	SA(G)	no information available						

¹ This column indicates whether the scheme is basically automatic (i.e. fixed rate) or discretionary as regards the setting of award levels (see table 4).

² Information on the CG alone is not available. Expenditure data on interest subsidies and capital grants approved has been summed and set as a percentage of associated aided investment.

³ Associated investment data in Denmark covers all Danish regional incentives. CSL, IG and MSL expenditure data has been summed together and set as a percentage of this, after having first adjusted the CSL and MSL information on to net grant equivalent terms. The adjustment almost certainly understates the true average subsidy value of Danish awards both because a low market interest rate (equal to the 10.75% discount rate) is assumed and because global sub loans are excluded from the calculation. In gross terms Danish regional incentives have averaged well over 40 percent of eligible project costs over the last six years.

⁴ Although shown as A/D in table 4 the PDR is for most projects automatic in terms of rates of award.

⁵ Since 1 January 1978 the IA rate has been 10% in the Zonal Border Area and 8.75% elsewhere in the GA Areas. The distribution of IA-aided investment between the Zonal Border Area and the rest of the GA Areas suggests an average of 9.2%.

⁶ This is an unusually low figure because of two very capital-intensive projects aided during 1977.

⁷ Current scheme only. Under current and predecessor schemes together the averages are:

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
%	22.6	26.6	22.1	29.3	26.4	35.0

⁸ Mid-year data, beginning 1 July 1976—30 June 1977.

⁹ The IPR is automatic in respect of the first F1 16 million of eligible investment and is then wholly discretionary in respect of investment going beyond the F1 16 million limit.

¹⁰ Fiscal year data.

¹¹ Associated investment data under the SFA scheme relates to all Selective Financial Assistance. SFA expenditure has been put on to a net grant equivalent basis (see table 29) and then set against this associated investment data.

Tabel 8. Main Regional Capital Grants: Average Rates of Award (as a percentage of the 1975 average)

Country	Incentive	Average as a % of the 1975 average ¹					
		1975	1976	1977	1979	1979	1980
(a) Discretionary schemes							
Belgium	CG(+ IS)	100	85.9	168.7	156.6	165.7	158.6
Denmark	IG(+ CSL + MSL)	100	109.1	97.3	118.2	102.7	102.7
France	FSAI grant	—	—	—	—	100	100.6
Germany	IG	100	128.6	141.1	123.2		
Ireland	IDA(N)	100	147.1	80.3	156.3	163.9	126.1
	IDA(RM)	100	150.3	126.2	135.0	123.0	129.0
Luxembourg	CG	100	135.0	170.0	151.7	193.3	218.3
Great Britain	SFA(G)	n.a.	100	121.7	95.2	102.4	108.4
	Average ²	100	122.3	129.3	133.7	141.8	140.5
(b) Fixed-rate (Automatic) schemes							
France	PDR	100	100.9	112.7	80.0	97.3	93.6
Germany	IA	100	100	100	122.7	122.7	122.7
Italy	CG ³	—	—	100	83.3	89.5	91.6
	(CG)	100	117.7	97.8	129.6	116.8	154.9) ⁴
Netherlands	IPR	n.a.	100	82.2	76.7	79.5	84.5
Great Britain	RDG	100	99.5	100.5	100.5	100.5	101.0
Northern Ireland	CG	100	100	100	100	100	100
	Average ⁵	100	100.1	99.2	93.9	98.3	98.9
		(100	103.0	98.9	101.6	102.8	109.5) ⁶

¹ See notes to table 27.

² Not including the FSAT grant.

³ Current scheme only.

⁴ Current and predecessor schemes.

⁵ Including current scheme only for Italy.

⁶ Average including both current and predecessor CG schemes for Italy.