

# X

## Het regionaal beleid: de maakbaarheid van het Noorden?

A. DE JONG

### 1. Inleiding

De vaststelling bij wet van een ontwikkelingsplan voor Zuidoost-Drenthe op 13 juli 1951 wordt gezien als de eerste officiële daad van het regionaal beleid.<sup>1</sup> Het aantal maal dat noordelijke bestuurders sindsdien ‘Den Haag’ hebben gewezen op de ruimte in het Noorden en de congestie in de Randstad, is bijna ontelbaar. Hoewel dit pleidooi nog steeds klinkt, kan niet worden ontkend dat de economische situatie in het Noorden is verbeterd. Gunstige ontwikkelingen in de Eemshaven en het besluit van Hewlett Packard (HP) om haar vijfde fabriek in Heerenveen te vestigen mogen met een beetje goede wil als de successen van het regionaal beleid worden beschouwd. De infrastructuur is sterk verbeterd en een bedrijf als HP kon rekenen op de Investeringspremieregeling en de (fiscaal aantrekkelijke) mogelijkheid van het vervroegd afschrijven van de investeringen.

De rijksoverheid lijkt dus een grote rol te kunnen spelen bij de economische ontwikkeling in de regio en mede te bepalen waar het bedrijfsleven zich in Nederland vestigt. Anno 1999 is er hernieuwde aandacht ontstaan voor deze sturende rol die een rijksoverheid kan vervullen en is de discussie over de maakbaarheid van de samenleving opnieuw opgelaaid. Het geloof in de maakbare samenleving had medio jaren ‘70 in Nederland zijn hoogtepunt bereikt, maar was daarna min of meer in diskrediet geraakt. Toen de term ‘maakbaarheid’ pas in 1978 voor het eerst in een wetenschappelijke publicatie genoemd werd, was men dan ook meteen ambivalent over de mogelijkheden om de samenleving door doelgerichte plan-

1 Met dank aan Geurt Collenteur en Richard Paping (sectie Economische en Sociale Geschiedenis, Rijksuniversiteit Groningen) voor hun steun en constructieve bijdragen. Dit artikel werd geschreven als vervolg op het door Collenteur en Paping gehouden college ‘Het einde van de maakbare wereld’ aan de RuG.

ning te beïnvloeden.<sup>2</sup> Er werd door sommige auteurs openlijk getwijfeld aan de kansen om het maatschappelijk leven te sturen, vooral omdat er geen consensus meer bestond over de richting waarin gepland moest worden. Bijna twintig jaar later proberen Duyvendak en De Haan in *Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* het concept maakbaarheid nieuw leven in te blazen. In hun bundel staat vooral het geloof in maakbaarheid centraal. Hilhorst wijst erop dat in de laatste twee decennia niet zozeer het geloof in maakbaarheid is afgenomen, maar dat er vooral een verandering is opgetreden in de bereidheid om bepaalde instrumenten in te zetten, waarmee in de samenleving kan worden ingegrepen.<sup>3</sup> Of de inzet van die instrumenten door de rijksoverheid tot nu toe, vruchten heeft afgeworpen (de feitelijke maakbaarheid), en of het geloof in maakbaarheid dus al dan niet terecht was, daarop wordt in het boek van Duyvendak en De Haan jammer genoeg nauwelijks ingegaan. Nu er tegenwoordig hernieuwde aandacht bestaat voor het concept maakbaarheid, is juist de vraag interessant of dit geloof gerechtvaardigd is.

Dit artikel tracht deze vraag te beantwoorden als het gaat om het regionaal beleid voor het Noorden (Groningen, Friesland en Drenthe) sinds de Tweede Wereldoorlog. Met andere woorden, is de rijksoverheid in staat gebleken om de economie van de noordelijke regio te maken? De feitelijke maakbaarheid staat dus hier centraal en niet de discussie over het geloof in maakbaarheid, al speelt de door Hilhorst gesignaleerde verandering in het politieke denken over maakbaarheid – met name de invloed op de geformuleerde doelen en de ingezette middelen – wel degelijk een rol. In dit artikel zal daarom ook aan dit effect aandacht worden besteed. Maakbaarheid definieer ik hier als het op grond van kennis en door de inzet van doelgerichte middelen, vormgeven aan een toekomstige, andere maatschappij volgens vooraf geformuleerde doelstellingen. Maakbaarheid spitst zich in dit artikel toe op de volgende vragen: welke doelen had de rijksoverheid met een op het Noorden gericht beleid en hoe zijn deze door de jaren heen veranderd? En: welke instrumenten (middelen) had de rijksoverheid tot haar beschikking om haar doelstellingen te bereiken. Deze vragen komen in twee chronologische paragrafen aan de orde aangezien rond 1980 een duidelijke breuk lag in de praktijk van het regionale beleid. Vervolgens zal in dit artikel antwoord worden gegeven op de vraag of er sprake is geweest van feitelijke maakbaarheid – met andere woorden of de geformuleerde doelstellingen zijn bereikt – en of in het gevoerde regionaal econo-

2 J.W. Duyvendak en I. de Haan, 'Van Vervlechting tot ontknoping?' in: J.W. Duyvendak en I. de Haan (red.), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam 1997) 172.

3 P. Hilhorst, 'Mèt vallen, zonder opstaan. Over de halfslachtige liberale afrekening met het maakbaarheidsideaal' in: J.W. Duyvendak en I. de Haan (red.), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam 1997) 155-156.

misch beleid een rechtvaardiging kan worden gevonden voor het geloof in maakbaarheid. In paragraaf 3 wordt daarom de economische ontwikkeling van de onderzochte drie provincies behandeld, in het bijzonder voor de gebieden waarvoor de rijksoverheid doelstellingen heeft geformuleerd. Hier wordt tevens een oordeel gegeven over de effectiviteit van het regionaal beleid, dat wil zeggen of dankzij de ingezette instrumenten de overheidsdoelen dichterbij gebracht of verwezenlijkt zijn.

## 2. Het regionaal beleid en maakbaarheid in praktijk

### *Het regionaal beleid van 1945 tot 1980: industrialisatie en spreiding van werkgelegenheid*

Nadat in het midden van de negentiende eeuw de noordelijke landbouw ‘het trekpaard van de Nederlandse economie’ was geweest, verkeerde het Noorden al aan het eind van dezelfde eeuw in de problemen.<sup>4</sup> De uitstoot van arbeidskrachten uit de landbouw als gevolg van de agrarische depressie van 1880 werd slechts voor een deel opgevangen door het ontstaan van nieuwe industrieën als aardappelmeel, strokarton (Groningen) en zuivel (Friesland).<sup>5</sup> Maar het ontstane ‘agrarisch-industrieel complex’ was niet groot genoeg om het verlies aan werkgelegenheid op te vangen.<sup>6</sup> Het gevolg was dat mensen uit het Noorden trokken, een beweging die nog eens werd versterkt door de forse economische groei met name in het westen van Nederland. De depressie in de jaren dertig maakte een eind aan deze ‘pull’ en tijdens de Tweede Wereldoorlog was er zelfs sprake van een trek naar het Noorden. Zo ontstond er volgens Tamsma ‘een stuwmeer’ van arbeidskrachten dat na de oorlog leegstroomde, omdat het Noorden toen nog steeds niet voldoende werkgelegenheid bood.<sup>7</sup> De uitstoot uit de landbouw werd vergroot door de mechanisering in deze sector.

Industrialisatie moest volgens de rijksoverheid het Noorden uitkomst bieden. Landelijk was er direct na de oorlog al sprake van een expansieve industriële structuurpolitiek.<sup>8</sup> Naarmate de industrialisatie verder op gang kwam, werd de behoefte aan een planmatige aanpak groter. Vandaar dat in 1949 de eerste van in totaal acht

4 P. Kooij, ‘Het Noorden en de Nederlandse economie: trekpaard of wingewest?’ in: K. van Berkel, H. Boels en W.R.H. Koops (red.), *Nederland en het Noorden* (Assen en Maastricht 1991) 164.

5 R. Tamsma, *Het Noorden des lands. Drieëenheid, drievuldigheid, driestemmigheid. Een geografische structuurschets* (Groningen 1984) 44.

6 Kooij, ‘Het Noorden en de Nederlandse economie’, 164.

7 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 43.

8 G.J. Wijers, *Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren* (Leiden en Antwerpen 1982), 23.

Industrialisatienota's verscheen. De nota die een jaar later werd uitgegeven, *Landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie*, was geheel gewijd aan regionaal-economische problemen. Daarin werd geconstateerd dat de toename van het arbeidsaanbod het grootst zou zijn buiten de westelijke provincies waar de bestaande industriële werkgelegenheid sterk was geconcentreerd. Net als in de eerste Industrialisatienota pleitte de rijksoverheid in deze nota voor spreiding van industrie.<sup>9</sup> Daarom werden in 1950 in het Noorden drie grote gebieden aangewezen (Oostelijk Friesland, Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe) die op overheidssteun konden rekenen. Hier heerste structurele werkloosheid die zelfs niet door emigratie op te lossen was. Binnen deze gebieden moest de industriële werkgelegenheid zich vooral concentreren in aanvankelijk 18, later 27 'industrialisatiekernen'. Subsidies werden ingezet om bedrijfsterreinen aan te leggen, verkeersvoorzieningen te verbeteren, woningen te bouwen en het technisch onderwijs te verbeteren. Van de totale begroting van 54 miljoen was maar liefst 91 procent voor het Noorden.<sup>10</sup> Los van deze subsidies trad in 1953 ook nog de regeling 'Bevordering Industrievestiging Kerngemeenten' (BIK) in werking. Bij vestiging of uitbreiding van een industrieel bedrijf in een ontwikkelingsgebied werd aan de onderneming een premie toegekend die onder meer was gebaseerd op de bouwkosten van de nieuwe bedrijfsruimten.

Beide middelen, de steun aan de achttien gebieden en de BIK, waren bedoeld om het noordelijke bedrijfsleven en dus de werkgelegenheid te versterken. Maar het probleem van de hoge werkloosheid kon ook, weliswaar slechts voor een deel, worden opgelost wanneer werklozen zouden verhuizen naar economisch sterkere regio's. Daarom werd in 1953 een verhuiskostenvergoeding in het leven geroepen voor werkloze arbeiders die bereid waren te emigreren uit regio's met structurele werkloosheid naar andere delen van Nederland. Migratie (naar het Westen) werd daarmee als een manier gezien om de structurele werkloosheid in het Noorden op te lossen. Maar niet voor lang, want in 1959 kwam de overheid terug op dit beleid. Twee factoren speelden daarbij een rol. De industrialisatie van Nederland verliep succesvol, maar van een echte spreiding van industriële werkgelegenheid was nog geen sprake. Daarbij kwam dat de migratie naar het Westen stroef verliep zodat de bedrijven daar in 1960 de eerste gastarbeiders moesten aannemen. Naarmate het Westen voller, duurder, meer vervuild raakte en de woningnood er toenam, groeide de weerstand in andere regio's om te verhuizen.<sup>11</sup>

De migratie mocht dan wat betreft de arbeidsmarkt in het Westen onvoldoende zijn, dat neemt niet weg dat er in het Noorden sprake bleef van een vertrekoverschot (van vooral jongeren). Volgens een rapport van de Bestuurscommissie Noor-

9 C.P.H. Bartels en J.J. van Duijn, *Regionaal-economisch beleid in Nederland: mens en ruimte* (Assen 1981), 75.

10 Idem, 78.

11 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 42.

den des Lands bedroeg dit overschot van 1950 tot 1960 gemiddeld 10.000 per jaar. In dit rapport, dat in 1960 verscheen, werd de rijksoverheid door de commissie gewezen op de kwalijke gevolgen van de leegloop. In sociaal en cultureel opzicht raakte het Noorden achterop bij de rest van Nederland. Zo werd het bestaan van sommige dorpen bedreigd, hadden sommige scholen te kampen gekregen met onvoldoende leerlingen en was het aantal krotwoningen sterk toegenomen.<sup>12</sup>

Met de uitbreiding van de verzorgingsstaat groeide de overtuiging dat iedere Nederlander recht had op werk in zijn omgeving.<sup>13</sup> De rijksoverheid had de taak om een einde te maken aan het wegtrekken van mensen uit het Noorden en om de verschraling van het woon- en leefklimaat te stoppen. Het tegenovergestelde van wat eerst werd gezien als een middel om de werkloosheid in het Noorden op te lossen, werd voor de rijksoverheid in 1960 een doel op zich: het verhuizen van mensen uit het Noorden moest worden tegengegaan. Maar migratie kon alleen worden tegengehouden als er werd voldaan aan een andere doelstelling van het regionaal beleid: de gelijkmatige spreiding van economische activiteit. Volgens de overheid betekende dit dat de industrie in het Noorden moest worden ontwikkeld. Ziehier de drie doelstellingen van het regionaal beleid die tot 1980 zouden gelden: spreiding van werkgelegenheid, industrialisatie en terugdringing van migratie uit het Noorden. De verbetering van de industriële infrastructuur werd begin jaren zestig als het belangrijkste instrument beschouwd. Om de ontwikkeling van de industrialisatiekernen nog eens extra te stimuleren was in 1959 bovendien een nieuwe onkostenvergoeding geïntroduceerd voor werklozen in het Noorden die verhuisden naar de kernen.

In 1963 verscheen de achtste en laatste industrialisatienota, daarna werd het regionaal beleid in aparte nota's beschreven. Wat betreft de doelstelling van het regionaal beleid maakte deze wijziging niets uit; dat blijkt wel uit de titel van de nota: *Nota inzake het te voeren industrijspreidingsbeleid 1965 t/m 1968*. Nieuw was wel het middel van de Investeringspremieregeling die in 1967 werd geïntroduceerd en overigens (net als de BIK) niet alleen gold voor het Noorden maar voor alle gebieden in Nederland die onder het regionaal beleid vielen. Bij de bestaande regelingen werd de premie bepaald op basis van het oppervlak van de bedrijfsruimte. De IPR hield daarentegen in dat ondernemers in de industrie een premie ontvingen die was gebaseerd op een bepaald percentage (25 procent) van de investeringen in gebouwen, machines en grond. Twee jaar later werd de IPR uitgebreid. De regeling gold niet alleen voor nieuwe vestigingen, maar ook voor

12 *Problemen van het Noorden des Lands* Inleidingen gehouden door de Commissarissen der Koningin van Groningen, Friesland en Drenthe op 23 en 24 september 1957 voor een delegatie uit de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4. Deze Bestuurscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de provinciale besturen van de noordelijke drie provincies.

13 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 43.

bedrijfsuitbreidingen. Bovendien konden dienstverlenende bedrijven van de regeling gebruik maken. Nieuwe vestigingen die werk boden aan minstens 75 mensen, konden rekenen op een premie van 25 procent. Hiermee onderging het regionaal beleid een belangrijke wijziging. Tot dan toe was het uitsluitend gericht op de industrie als regionale werkgelegenheidstrekker, nu werd ook het belang van de dienstensector erkend.<sup>14</sup>

Tot dan toe had de rijksoverheid telkens 'positieve prikkels' gehanteerd om de werkloosheid in het Noorden op te lossen. De infrastructuur werd verbeterd, verhuiskosten van werknemers werden vergoed en ondernemers konden een premie op hun investeringen krijgen. In 1967 werd een nieuw instrument bedacht: afremming van de economisch sterke regio's. Voor het eerst werd het Westen gediscrimineerd. In alle regio's, behalve Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, mochten bedrijven een deel van hun investeringen in gebouwen vervroegd afschrijven. Het middel om via afremming een betere spreiding van economische activiteiten te bereiken zou ruim twintig jaar blijven gelden. Toen de afremmingsmaatregelen werden geïntroduceerd, waren ze des te noodzakelijker omdat de Nederlandse economie tussen 1968 en 1971 sterk groeide en het Westen steeds voller raakte. In 1972 werd de selectieve investeringsregeling (SIR) als afremmingsinstrument ingevoerd. Zo moest er in het SIR-gebied (met name het Westen) over investeringen in gebouwen een heffing worden betaald van 40 procent.<sup>15</sup>

Gezien de gunstige ontwikkelingen in de rest van Nederland werd in 1972 besloten om alleen het Noorden (en Zuid-Limburg) nog financieel te steunen.<sup>16</sup> Uit het voorgaande blijkt dat de rijksoverheid de werkloosheid in het Noorden op twee wijzen probeerde op te lossen: via het zojuist besproken afremmen van het Westen, en via het stimuleren van het Noorden. Wat dit laatste betreft, kunnen de ingezette middelen tot 1980 als volgt worden samengevat: investeringen in infrastructuur (het zogenaamde voorwaardenscheppend beleid), de investeringspremie-regelingen, loonkostensubsidies en een verplaatsingregeling voor industriële bedrijven die van de Randstad naar het Noorden verhuisden. Ook werd in 1971 het Industrialisatiebureau voor het Noorden des Lands opgericht, dat drie jaar later werd vervangen door de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM). Deze verstrekt leningen en participeert in het noordelijke bedrijfsleven. Tot slot, in 1972 werd aangekondigd dat er voor het Noorden en Zuid-Limburg Integrale Structuurplannen (ISP) moesten worden opgesteld waarin het beleid van verschillende minis-

14 Bartels en Van Duijn, *Regionaal-economisch beleid*, 87-88.

15 Bartels en Van Duijn, *Regionaal-economisch beleid*, 89. Wel moet worden vermeld dat de introductie van de SIR als gevolg van de economische crisis telkens werd uitgesteld. Toen de SIR in 1975 dan eindelijk werd ingesteld, bleek de regeling te zijn afgezwakt. De afremmingsmaatregelen waren vooral van kracht op het Rijnmond-gebied, Bartels en Van Duijn, *Regionaal-economisch beleid*, 90-91.

16 Het beleid voor de noordelijke provincies werd vastgelegd in de *Nota Noorden des Lands* uit 1972.

teries (economische en sociale zaken, volkshuisvesting) op elkaar kon worden afgestemd. Daarbij zouden regionale belanghebbenden, lagere overheden en bedrijfsleven meer invloed kunnen uitoefenen. Het duurde echter tot 1979 voordat het eerste ISP voor het Noorden werd ingevoerd.

Bij deze opsomming is nog één instrument onvermeld gebleven. Bovengenoemde stimuleringsmiddelen waren indirect van aard. Ze waren weliswaar gericht op het uitlokken van investeringen in het Noorden, maar de ondernemer was vrij in zijn beslissing. Nieuw was het middel dat begin jaren zeventig direct voor werkgelegenheid zorgde: de spreiding van rijksdiensten. Dit was zonder twijfel het meest ingrijpende instrument waarmee de rijksoverheid het Noorden trachtte te maken. Het was in het begin weliswaar vooral bedoeld als afremmingsmaatregel om de Randstad te ontlasten, maar na 1971 werd de spreiding van rijksdiensten ook gebruikt als stimuleringsinstrument.<sup>17</sup>

Uit de praktijk van het regionaal beleid tot 1980 valt af te leiden dat de rijksoverheid geloofde in de maakbaarheid (zoals gedefinieerd in de inleiding) van het Noorden. Zij streefde bewust doelen na en zette instrumenten in om deze te bereiken. Maar er moet worden opgemerkt dat de overheid zich nauwelijks afvroeg of de ingezette middelen wel de juiste waren. Volgens Folmer en Nijkamp is er door de rijksoverheid op dit gebied slechts weinig systematisch evaluatieonderzoek gedaan. Onvoldoende onderzoek bemoeilijkt niet alleen de rechtvaardiging van beleid, maar leidt volgens Folmer en Nijkamp ook tot allerlei speculaties over de doelmatigheid van overheidshandelen: 'Het is vrij algemeen bekend dat dergelijke speculaties een zekere natuurlijke neiging tot geloof in ondoelmatigheid van overheidsinterventie hebben, hetgeen in velerlei opzicht ongewenst is, zeker in het licht van allerlei stringente bezuinigingsmaatregelen.'<sup>18</sup> Overigens komen Folmer en Nijkamp in hun onderzoek naar de effecten van de Investeringspremieregeling (IPR) tussen 1973 en 1981 niet veel verder dan de IPR 'het voordeel van de twijfel te geven'.<sup>19</sup> Hun uitspraak is bovendien gebaseerd op een model waaraan enkele nadelen kleven. Het betreft een theoretisch schema dat berust op waarnemingen van de provincies waarvoor de IPR in de genoemde periode gold. Het model leidt

17 J. Oosterhaven en J. van Dijk, 'Het regionaal-economisch beleid: een nachtkaars voor Noord-Nederland?', *Beleid en Maatschappij* 19 (1992), 187.

18 H. Folmer en P. Nijkamp, 'Hoe effectief is het regionale beleid?', *Economisch Statistische Berichten: algemeen weekblad voor handel, nijverheid financiën en verkeer* 30 (1985) 1090.

19 Ibidem, 1091. Een veel uitgesprokener oordeel over de IPR wordt gegeven in een recente nota van het ministerie van Economische Zaken, al betreft het hier een andere periode dan die Folmer en Nijkamp hebben onderzocht. Uit een onderzoek onder ondernemers die zich tussen 1993 en 1997 in het Noorden hebben gevestigd, blijkt onder meer dat voor 75 procent de IPR doorslaggevend was bij hun locatiekeuze. Ministerie van Economische Zaken, *Nota ruimtelijk economisch beleid. Dynamiek in netwerken* (Den Haag 1999) 209.

dan ook tot niet meer dan ‘schattingsresultaten’. Folmer en Nijkamp concluderen dat de effecten van de IPR op investeringen in gebouwen en machines als niet duidelijk significant verschillend van nul moeten worden geschat.<sup>20</sup> Behalve dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen het effect dat de IPR heeft op vervangings-, uitbreidings- en nieuwe investeringen, is een belangrijk bezwaar van het door Folmer en Nijkamp ontwikkelde model dat het betrekking heeft op de industrie als geheel. Er kunnen echter grote verschillen bestaan wat de verschillende soorten bedrijven binnen de industrie verstaan onder een gunstig productiemilieu.<sup>21</sup> Het aanbod van laaggeschoold personeel in een IPR-gebied kan bijvoorbeeld voor de ene bedrijfstak van belang zijn, terwijl andersoortige industriële bedrijven juist behoefte hebben aan hoogopgeleide medewerkers. Voor ondernemers in de ene bedrijfstak kan de IPR dus de doorslag geven wanneer het productiemilieu gelijkwaardig is aan dat in de niet-premiabele gebieden, terwijl dit voor bedrijven in andere takken van de industrie niet hoeft te gelden. Het model van Folmer en Nijkamp levert dan een vertekend beeld op omdat dit geen rekening houdt met dit verschil in waardering. De IPR zal immers door sommige sectoren als heel positief gekwalificeerd kunnen worden en mag in die gevallen ook als een heel nuttig instrument in het regionaal beleid worden beschouwd.

Het zij echter nogmaals geconstateerd dat de rijksoverheid zelf nauwelijks onderzoek heeft verricht naar de effecten van ingezette middelen in het regionaal beleid. Volgens Hilhorst is alleen sprake van maakbaarheid als het mogelijk is om richtinggevende idealen door middel van staatsingrijpen en doelbewuste institutionele veranderingen dichterbij te brengen.<sup>22</sup> Daaruit concludeert hij dat het ‘maken’ van de samenleving gepaard gaat met een strijd over welke instituties moeten blijven bestaan en welke moeten worden vernieuwd, over welke afspraken moeten worden verlengd en welke moeten worden opgezegd.<sup>23</sup> De uitkomst van zo’n strijd kan mijns inziens het beste worden bepaald aan de hand van onderzoek. Dat is des te belangrijker gezien de grote mate van provinciale diversiteit, vinden Nijkamp,

20 Folmer en Nijkamp, ‘Hoe effectief is het regionale beleid?’, 1091.

21 Folmer en Nijkamp stellen dat het productiemilieu een belangrijke factor is bij het bepalen van het effect van de IPR-regeling. Voorafgaand aan de bespreking van hun model geven zij aan dat, wanneer het gaat om nieuwe investeringen, de IPR *in theorie* voor ondernemers de doorslag geven wanneer het productiemilieu gelijkwaardig is aan dat in de niet-premiabele gebieden. Wanneer een of meerdere aspecten die voor een goede bedrijfsvoering van belang zijn, in onvoldoende mate in een IPR-gebied aanwezig zijn, is het lange-termijneffect van de IPR op de investeringen gelijk aan nul of negatief. Wanneer de ondernemer toch bezwijkt voor de verleiding van de IPR, kan dit volgens de auteurs in een competitieve omgeving zelfs zeer nadelige gevolgen hebben. Ibidem, 1089.

22 P. Hilhorst, ‘Mèt vallen, zonder opstaan’, 154. Hilhorst’s omschrijving sluit mijns inziens nauw aan bij mijn definitie van maakbaarheid, zoals geformuleerd in de inleiding.

23 Hilhorst, ‘Mèt vallen, zonder opstaan’, 154.

Bouman en Verhoef.<sup>24</sup> Volgens hen dient een regionaal beleid rekening te houden met de sterke en zwakke kanten van een regio en vooral gericht te zijn op de uitbouw van sterke punten. En juist door het gebrek aan onderzoek naar de vraag welke middelen het best hadden kunnen worden ingezet, was een structurele verandering van de noordelijke economie uitgebleven. Het is bijna gênant om te zien, stellen Nijkamp c.s., dat regionaal beleid vaak meer een zaak van politiek dan van economie is geweest. Politiek bepaalde uitgangspunten prevaleerden vaak boven nuchtere economische analyses en degelijke economische analyses moesten het vaak ontgelden ten gunste van strategische uitgangspunten. Helaas werden daarmee op lange termijn de economische onderbedeelde regio's niet gediend. Decenia lang bestond de tendens om regionale achterstanden in welstand, bijvoorbeeld gemeten via werkgelegenheid, te compenseren met 'social overhead'-voorzieningen, zoals sportcomplexen, recreatiegebieden en culturele centra. Deze voorzieningen waren op zich wel aangenaam voor een regio, maar droegen weinig bij aan de concurrentiepositie van die regio. Met andere woorden, in een tijdperk van sterke economische groei was het gemakkelijk achtergebleven regio's de mond te snoeren met financiële subsidies.<sup>25</sup> Daar staat natuurlijk tegenover dat van het ontbreken van dergelijke voorzieningen een negatief effect mag worden verwacht op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid. De investeringen in 'sociale overhead'-voorzieningen waren niet geheel nutteloos omdat deze de aantrekkelijkheid van een regio hebben bevorderd. Bovendien mist het betoog van Nijkamp c.s. een kwantitatieve onderbouwing van de stelling dat regionaal beleid vaak meer een zaak van politiek dan van economie is geweest. Om een helder beeld te krijgen, zou voor een bepaalde periode een vergelijking moeten worden gemaakt tussen de omvang van de uitgaven aan sociale overhead-voorzieningen en de investeringen die onder het regionaal beleid vielen.

Ondanks hun gechargeerde voorstelling van zaken – de rijksoverheid zette immers wel degelijk zeer specifieke middelen in om de economische positie van het Noorden te verbeteren – raken Nijkamp c.s. mijns inziens wel de kern van kritiek op het regionaal beleid: aangezien de rijksoverheid nauwelijks onderzocht of de ingezette instrumenten wel de juiste waren, moet geconcludeerd worden dat het maken van het Noorden voor de rijksoverheid een kwestie van blind geloof was. Het vertrouwen in dit blinde geloof nam snel af naarmate het politiek denken over maakbaarheid veranderde en had onvermijdelijk tot gevolg dat de overheid langzaam haar vertrouwen in dit blinde geloof verloor. De breuk in het regionaal be-

24 Nijkamp, Bouman, en Verhoef, 'De regionaal-economische ontwikkeling' 46-48.

25 Ibidem, 44-45. De auteurs vragen zich in dit verband af waarom 'de noordelijke provincies het lokatievoordeel van de aardgasbel zo gemakkelijk aan hun neus voorbij lieten gaan' en 'waarom het Noorden zich zo passief heeft opgesteld voor wat betreft de opbouw van een 'high technology'-infrastructuur voor in het bijzonder offshore activiteiten'.

leid die daardoor in de jaren tachtig ontstond, was van grote invloed op de geformuleerde doelen en de ingezette middelen van het regionaal beleid.<sup>26</sup>

*Het regionaal beleid na 1980: maximale bijdrage regio's aan nationale groei*

De verandering in het regionaal beleid was voor een deel het gevolg van de economische crisis die geheel Nederland trof. Tot 1980 was het beleid vooral gericht op industrialisatie en spreiding van economische activiteiten. Maar vanaf 1975 kwam er steeds meer kritiek op dit beleid vanwege de toenemende werkloosheid in alle regio's. De olieboycot van 1973 en de daaropvolgende internationale economische crisis maakten een eind aan een lange periode van economische groei. Bovendien werden de grote steden met steeds meer problemen geconfronteerd, zoals werkloosheid en verkrotting, terwijl bovendien bedrijvigheid en jonge gezinnen uit de binnensteden trokken. Het nut om de probleemgebieden te steunen kwam daardoor ter discussie te staan. Dit was immers gericht op het lokken van mensen en bedrijvigheid uit sterke regio's naar zwakkere. Wanneer het alle regio's economisch slechter ging, had dit beleid echter weinig zin.

De bedenkingen tegen het regionaal beleid werden in 1980 verwerkt in de *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*. De werkloosheid in de zwakke regio's kon op korte termijn niet worden opgelost door werkgelegenheidsspreiding alleen. Gezien de economische crisis moest volgens de nota ook een grotere mobiliteit van de beroepsbevolking worden geaccepteerd.<sup>27</sup> De doelstelling dat het regionaal beleid de migratie uit het Noorden moest stoppen, gold vanaf 1980 blijkbaar niet meer. Opmerkelijk is dat Groningen en Friesland van 1982 tot 1992 weer te kampen hadden met een negatief migratiesaldo (zie hierna). In het nieuwe regionaal beleid kwam dus in feite geheel Nederland centraal te staan. De nadruk kwam meer te liggen op het zo goed mogelijk benutten van de mogelijkheden in de regio's zelf. Die ontwikkeling had ook gevolgen voor het Noorden: waar de regio in het verleden haar hand ophield, moest zij zich nu op eigen kracht ontwikkelen.<sup>28</sup>

26 Overigens heeft de breuk in het regionaal beleid niet alleen effect gehad op de geformuleerde doelen en de ingezette middelen. In de meeste recente nota van het ministerie van Economische Zaken *Nota ruimtelijk economisch beleid. Dynamiek in netwerken* staat een kritische evaluatie van de middelen die zijn ingezet in de jaren negentig. Ook in dit opzicht kan er mijns inziens van een breuk met het oude regionaal beleid (waarin de rijks-overheid niet of nauwelijks het effect van de ingezette middelen onderzocht) worden gesproken, zij het dat deze in een veel later stadium, namelijk recentelijk, heeft plaatsgehad. Ministerie van Economische Zaken, *Nota ruimtelijk economisch beleid. Dynamiek in netwerken* (Den Haag 1999) 201-215.

27 Ministerie van Economische Zaken, *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* (Den Haag 1981), 191.

28 J. Oosterhaven, 'Van regionaal naar ruimtelijk-economisch beleid?', *Economisch Statistische berichten: algemeen weekblad voor handel, nijverheid financiën en verkeer* 80 (1995), 1098 en Van der Veen, 'Regionaal-economisch beleid in Nederland: ruimte voor keuzes' 19.

Nog weer anders gesteld: waar de rijksoverheid in het oude beleid (zelfs direct) ingreep om het Noorden te maken, werd nu meer initiatief verwacht van de regio zelf.

Deze ommekeer had effect op de instrumenten die werden ingezet. Het directe middel van de spreiding van rijksdiensten werd losgelaten. Omdat er meer initiatief werd verwacht uit de regio zelf, werden bovendien lagere overheden meer ingeschakeld bij het beleid. De nota uit 1980 wees op de Decentralisatienota waarin decentralisatie werd gedefinieerd als een vermindering van de bemoeienis van hogere ten opzichte van lagere lichamen en het overlaten of toekennen van bevoegdheden aan lagere overheden.<sup>29</sup> De rijksoverheid gaf voorbeelden van gebieden waarop lagere overheden (met name de provincie) mogelijkheden hadden om een eigen sociaal-economisch beleid op te zetten. Het ging hierbij met name om instrumenten die gericht waren op verbetering van de arbeidsmarkt (zoals de bevordering van deeltijdwerk en de verbetering van startmogelijkheden voor schoolverlaters) en van vestigingsvoorwaarden voor bedrijven. Wat dit laatste instrument betreft, zou volgens de nota een belangrijk deel van het overheidsgeld gedecentraliseerd worden.<sup>30</sup> Ook de *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990* sprak van ‘de eigen mogelijkheden van een regio’.<sup>31</sup> Bestuur en bedrijfsleven moesten samen werken aan de ontwikkeling van deze mogelijkheden. Het rijk kon deze functie niet op zich nemen, maar slechts ondersteunen. Van lagere overheden en bedrijfsleven werd verwacht dat zij bij nieuwe initiatieven duidelijk de verantwoordelijkheid en het risico zouden dragen. De rijksoverheid zette op haar beurt geld in om het zogenaamd ‘zelforganiserend vermogen’ van regio’s te bevorderen. Dit leidde tot de oprichting van innovatiecentra, ‘science parks’ en transferpunten die voor kennisoverdracht tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven moesten zorgen.<sup>32</sup> Het nieuwe regionaal beleid had meer aandacht voor de problematiek in de grote steden. Bovendien werd het geld dat was bedoeld om de provinciale en gemeentelijke infrastructuur te verbeteren – het zogenaamd ‘voorwaardenscheppend beleid’ – nu voor de ontwikkeling van geheel Nederland ingezet. De oorspronkelijke doelstelling van het regionaal beleid raakte daarmee enigszins uit beeld: het was nog slechts voor een deel gericht op het oplossen van de werkloosheid in het Noorden. Omdat dit cijfer nog steeds boven het landelijk gemiddelde lag, bleef het Noorden wel steun ontvangen via de IPR, de ISP en de NOM.

29 Ministerie van Economische Zaken, *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* (Den Haag 1981) 153.

30 Ministerie van Economische Zaken, *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985*, 151-154.

31 Ministerie van Economische Zaken, *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990* (Den Haag 1985) 12-15.

32 Oosterhaven en Van Dijk, ‘Het regionaal-economisch beleid’, 188.

De lijn die de rijksoverheid na 1980 met het regionaal beleid inzette, kreeg een krachtiger vervolg in de nota's *Regio's zonder grenzen* voor de periode 1991 tot 1994 en *Ruimte voor regio's* waarin het beleid tot 2000 staat beschreven. Het regionaal beleid heet sinds 1995 ruimtelijk-economisch beleid en is niet meer gericht op alle regio's. Het zijn voortaan de sterke regio's die de nationale economie moeten trekken.<sup>33</sup> De Randstad wordt beschouwd als het economisch hart van Nederland, maar gezien de groei van de werkgelegenheid sinds halverwege de jaren tachtig in Oost- en Zuid-Nederland, behoren deze regio's ook tot het zogenaamd 'economisch kerngebied'. Van dit gebied moet volgens de overheid de economische groei in Nederland worden verwacht. Om aan die verwachting te kunnen voldoen zullen de vestigingsmogelijkheden ('de ruimtelijke voorwaarden', vandaar de naam ruimtelijk-economisch beleid) voor bedrijven zo gunstig mogelijk moeten worden gemaakt.<sup>34</sup> Daartoe werd in 1991 een nieuw instrument geïntroduceerd, het zogenaamde 'bedrijfsomgevingbeleid' dat met name is gericht op de 'mainports' van Nederland, Schiphol en de Rotterdamse haven, op hoofdtransportassen, distributieknooppunten, grootstedelijke vestigingsmilieus in de Randstad en op een aantal stedelijke knooppunten. Daarmee is het een beleid dat projecten van bovenregionale (lees: nationale) betekenis financieel steunt.<sup>35</sup> Een belangrijk uitgangspunt bij het nieuwe – ruimtelijk – beleid is (internationale) marktwerking.<sup>36</sup> De individuele regio's concurreren met elkaar om economische activiteit binnen te halen. Omdat door het ontstaan van één Europese markt producenten de vrijheid hebben zich daar te vestigen in Europa waar dat het meest voordelig is, heeft het ruimtelijk-economisch beleid tot doel om het vestigingsklimaat in het economisch kerngebied zo gunstig mogelijk te maken.<sup>37</sup>

Het ruimtelijk-economisch beleid heeft nog steeds een tweede doelstelling. Want naast de steun aan het economisch kerngebied, blijft ook het Noorden, dat buiten dat gebied valt, steun ontvangen. Deze tweede doelstelling houdt volgens de rijksoverheid nauw verband met het Europees beleid dat gericht is op achtergestelde regio's. Er is dan ook overheidsgeld beschikbaar voor het co-financieren van Europese ontwikkelingsprogramma's. Door het ministerie van Economische Zaken

33 Van der Veen 'Regionaal-economisch beleid in Nederland: ruimte voor keuzes', 20.

34 Ministerie van Economische Zaken, *Regio's zonder grenzen: het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994* (Den Haag 1990) 48, en Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's: het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000* (Den Haag 1995) 3.

35 Van der Veen, 'Regionaal-economisch beleid in Nederland: ruimte voor keuzes' 19.

36 Al in 1986 hebben Nijkamp, Bouman en Verhoef geconstateerd dat deze verandering in het beleid is ingegeven door EG-studies waarin wordt gepleit voor een zogenaamde 'ontwikkelingspotentieelstrategie' in het regionaal beleid. De regio met de grootste efficiency zal de concurrentiestrijd winnen en dus de meeste welvaart zal binnenhalen.

37 Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's* 11.

wordt dit geld vooral in het ISP gestopt.<sup>38</sup> Daarnaast worden de IPR en de NOM ingezet om de werkgelegenheid in het Noorden te stimuleren.

Het regionaal beleid na 1980 verschilt dus zowel wat doelstellingen als wat ingezette middelen betreft van dat van de jaren daarvoor. Ik beschouw de economische crisis van begin jaren zeventig niet meer dan een aanleiding voor deze verandering. De werkelijke verklaring waarom het beleid na 1980 op lange termijn blijvend zou veranderen, houdt verband met de afname van het maakbaarheidsdenken die over het algemeen wordt geconstateerd in de jaren tachtig. Meestal wordt deze afname verklaard door factoren als de Europese eenwording, internationalisering van de economie en individualisering.<sup>39</sup> Ook in de nota's over het regionaal beleid vanaf begin jaren negentig wordt benadrukt dat de regio's te maken hebben met internationale concurrentie; zij begeven zich op een markt en de regio met de grootste efficiency wint de strijd. Directe steun in de vorm van bijvoorbeeld spreiding van rijksdiensten wordt niet meer gegeven omdat dit de efficiency van de regio niet ten goede komt.

Dit kan worden toegelicht aan de hand van de theorie over de keuze die de rijksoverheid in het regionaal beleid moet maken tussen efficiency en rechtvaardigheid.<sup>40</sup> De uitkomst van het marktmechanisme kan niet alleen beoordeeld worden op efficiency, maar ook in termen van een gewenste inkomensverdeling. Wat betreft de verdeling van welvaart over regio's is het probleem dat er een belangen tegenstelling bestaat tussen het nationale en het regionale niveau. Met regionaal beleid kunnen twee doelen worden nagestreefd:

- het verminderen van welvaartsverschillen tussen regio's (het rechtvaardigheidsstreven);
- de bijdrage van regionale groei aan de nationale economische groei (het efficiencystreven).<sup>41</sup>

Nadat tot 1980 de nadruk was gelegd op het rechtvaardigheidsstreven, is de doelstelling van het regionaal beleid vanaf de jaren tachtig tweeledig geworden. Niet alleen streeft de rijksoverheid nu naar een rechtvaardige verdeling van de welvaart, maar ook naar vergroting van de bijdrage van alle regio's aan de nationale economische groei.

Dat de rijksoverheid vanaf de jaren tachtig meer initiatief verwachtte van de regio zelf en tevens voor decentralisatie van verantwoordelijkheid pleitte, betekende dat zij het blinde maakbaarheidsgeloof had afgezworen. Door het nieuwe beleid konden specifieke wensen en onderzoeksgegevens vanuit de regio beter kenbaar worden gemaakt. Het is paradoxaal dat waar de rijksoverheid in het nieu-

38 Idem, 59.

39 Hilhorst, 'Mèt vallen, zonder opstaan', 155.

40 Van der Veen, 'Regionaal-economisch beleid in Nederland: ruimte voor keuzes', 17-18.

41 Van der Veen, 'Regionaal-economisch beleid in Nederland: ruimte voor keuzes', 18.

we beleid minder sterk geloofde in het nut van direct ingrijpen in het Noorden, deze verandering toch positieve gevolgen had. In het nieuwe beleid begon het besef door te dringen dat een regio er niet bij gebaat is wanneer haar zwakke punten worden gecompenseerd door niet-productieve voorzieningen, maar dat de nadruk juist moet liggen op uitbouw van sterke punten. Dat kan alleen als de informatievoorziening toegespitst is op specifieke achterstandsregio's en lagere overheden meer bij het beleid betrokken worden.<sup>42</sup>

Nijkamp c.s. vroegen zich al in 1986 af hoe 'vanuit Den Haag' een efficiënt en slagvaardig regionaal beleid kan worden uitgevoerd. Zij pleitten voor gedecentraliseerd regionaal beleid waarbij de rijksoverheid alleen nog zorgt voor de coördinatie.<sup>43</sup> Uit de beschrijving van het regionaal beleid blijkt dat hun aanbevelingen na 1980 min of meer in praktijk zijn gebracht. Het nieuwe beleid richt zich meer op de sterke kanten van het Noorden. De steun aan zwakke bedrijven is stopgezet. Het nieuwe beleid dwingt het bedrijfsleven om niet in eerste plaats naar Den Haag te kijken en naar het overplaatsen van activiteiten, maar naar eigen initiatieven. Noordelijke bestuurders worden op hun beurt door het nieuwe beleid gedwongen om het bedrijfsleven in te schakelen bij de regionale ontwikkeling.<sup>44</sup>

De verandering in het regionaal beleid heeft dus positieve gevolgen gehad voor het Noorden. Maar dat de rijksoverheid minder geloofde in het direct ingrijpen in het Noorden te maken betekende ook dat zij één instrument in het bijzonder niet meer inzette: de spreiding van rijksdiensten. Het ongeloof in dit instrument werd in 1996 nog eens gedemonstreerd door minister M. de Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Zij reageerde op een voorstel van PvdA-fractievoorzitter J. Wallage om de mogelijkheid van spreiding van economische activiteiten weer eens te onderzoeken. Wallage was volgens haar 'een planoloog van veertig jaar geleden die geen rekening houdt met de beperkte mogelijkheden om bedrijven of instellingen te verplaatsen.' De Boer stelde dat de overheid de verplaatsing van bedrijvigheid anno 1996 niet meer in haar macht had.<sup>45</sup>

Hilhorst is niet overtuigd van deze machteloosheid. Hij ziet factoren als de Europese eenwording, internationalisering van de economie en individualisering als onjuiste argumenten die de onmaakbaarheid van de samenleving niet bewijzen. Hilhorst geeft als bewijs voor zijn stelling een voorbeeld. De rijksoverheid kan met behulp van een energieheffing het energieverbruik proberen terug te dringen. Om het bedrijfsleven niet te belasten en dus om kwalijke gevolgen voor de werk-

42 Nijkamp, Bouman, en Verhoef, 'De regionaal-economische ontwikkeling' 54-55.

43 Idem, 56.

44 Interview met J. Oosterhaven door A. de Jong voor *ZakenVisie* 7 (november/december) op 30 oktober 1997. Illustratief volgens hem is een succesvol ISP-programma voor ISO-certificering en de extra steun voor startende ondernemers.

45 'Wallage wil nieuwe spreiding van bedrijven uit de Randstad. Regionaal beleid revisited?' *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 6 (1996) 30.

gelegenheid te voorkomen, kiest de overheid er echter voor om alleen kleinverbruikers te belasten. De onmogelijkheid om een effectief milieubeleid te voeren komt in dit geval volgens Hilhorst voort uit de politiek bepaalde randvoorwaarden, en niet uit de effectiviteit van het gekozen instrument. Want uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat de invoering van een energieheffing de groei van het energieverbruik afremt. De maatregel is dus effectief in de zin dat het een bijdrage levert aan het gestelde doel. Als de prijs te hoog is (belasting bedrijfsleven, verlies aan arbeidsplaatsen), bewijst dat niet dat de samenleving niet maakbaar is, maar dat de regering niet bereid is om die prijs te betalen.<sup>46</sup>

Er is een parallel te trekken tussen deze bewering en de verandering in het regionaal beleid. Een van de doelstellingen van het regionaal beleid is nog steeds terugdringing van de regionale werkloosheid en het middel van spreiding van rijksdiensten kan op zich een zeer positieve bijdrage leveren aan het gestelde doel. Doorredenerend op de bevindingen van Hilhorst: wanneer de rijksoverheid zo'n middel niet aanwendt, wil dat niet meteen zeggen dat het Noorden niet maakbaar is, maar dat de rijksoverheid niet bereid is het instrument in te zetten. Dat is vreemd aangezien de regionale werkloosheid in het Noorden nog steeds boven het landelijk gemiddelde ligt. Kennelijk geniet de ontwikkeling van zwakke regio's geen hoge prioriteit bij de rijksoverheid.

Het verminderd maakbaarheidsgehoof heeft niet alleen tot gevolg dat de overheid de spreiding van rijksdiensten niet meer ziet zitten, maar eveneens dat zij weigert de kosten van congestie door te berekenen. Op dit instrument werd gewezen in een studie van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG). In 1996 verscheen het rapport *Ruimte te over, ruimte tekort* waarin is berekend hoe groot de kosten en baten zouden zijn als de werkgelegenheid in het Noorden extra zou groeien met 250.000 arbeidsplaatsen en die in de Randstad evenredig zou afnemen.<sup>47</sup> Voor Noord-Nederland zou dit een extra stijging van de werkgelegenheid betekenen van 44 procent, voor de Randstad een afname van 9 procent. Het zogenaamde 'kwart miljoen-scenario' betekent niet dat bestaande bedrijvigheid wordt verplaatst vanuit de Randstad naar het Noorden, maar dat nieuwe vestigingen en uitbreidingen van bestaande bedrijven naar het Noorden verschuiven. Hierdoor komt er in de Randstad ruimte vrij voor internationaal georiënteerde bedrijven die gevestigd moeten zijn in de buurt van de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven.

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat de hogere werkloosheid in het Noorden zal verdwijnen. De extra groei van werkgelegenheid voor het Noorden is mogelijk omdat veel bedrijven in de Randstad niet aan een locatie zijn gebonden. Het rapport hanteert hierbij een uitgangspunt dat ook in overheidsnota's over re-

46 Hilhorst, 'Mèt vallen, zonder opstaan', 156.

47 Sijtsma, F.J., e.a., *Ruimte te over, ruimte tekort. Een verkennend onderzoek naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte* (Groningen 1996) viii.

gionaal beleid werd gebruikt, namelijk de mondialisering van de economie.<sup>48</sup> Daardoor worden bedrijven steeds vrijer in de keuze van hun vestigingsplaats. In plaats van de uitkomst van de concurrentiestrijd tussen regio's te laten bepalen door marktwerking waar de rijksoverheid zich nauwelijks mee bemoeit, pleit het rapport van de RuG er voor dat de rijksoverheid met behulp van het prijsmechanisme de spreiding van bedrijvigheid stimuleert. Dit betekent dat de prijzen van woningen en bedrijfsterreinen in het Westen moet worden verhoogd. Het rapport stelt volgens Oosterhaven, een van de samenstellers van het rapport, dat de baten van de ruimtelijke concentratie wel terecht komen bij degenen die in de congestiegebieden wonen, maar dat de kosten ervan niet door hen worden gedragen. Door spreiding van activiteiten kunnen de belangrijkste kosten van concentratie worden vermeden. Volgens het rapport bepalen bedrijven weliswaar zelf waar zij zich vestigen, maar doen zij dat op basis van verkeerde (in congestiegebieden te lage) prijzen.

Het rapport van Sijsma c.s. heeft gemengde reacties uitgelokt.<sup>49</sup> Zo is het volgens Boeckhout en Verkennis goed om de potenties van het Noorden te benutten voordat 'de situatie elders het kookpunt heeft bereikt'.<sup>50</sup> Het kwart miljoen-scenario is volgens de twee echter te hoog gegrepen. Sijsma c.s. gaan namelijk uit van een zeer forse groei van de werkgelegenheid: de helft meer dan in 1996 in Noord-Nederland aanwezig was. Een dergelijke groei wijkt sterk af van de ontwikkeling die zich in de 20 jaar daarvoor heeft voorgedaan. Het rapport gaat uit van een toename van 115.000 arbeidsplaatsen na een eerste beleidsimpuls tot uiteindelijk 250.000 extra banen in het Noorden. Ook Van Ierland acht dit een te hoge inschatting omdat de groei een regionale werkgelegenheidsmultiplier betekent van meer dan 2,1 terwijl in het algemeen een regionale multiplier van 1,3 tot 1,4 als realistisch wordt beschouwd.<sup>51</sup> Een ander punt van kritiek op het rapport van Sijsma c.s. is dat niet bewezen wordt dat de activiteiten die in het Noorden extra zouden moeten groeien ten koste van de Randstad, werkelijk locatie-vrij zijn. Aan het bestaan van agglomeratie-effecten wordt gemakkelijk voorbijgegaan, zowel wat betreft bedrijvigheid als bevolking. Bovendien vragen Boeckhout en Verkennis zich af of het Noorden wel het beste vestigingsalternatief is. Hoewel de groeiverschillen met het Noorden kleiner zijn geworden, zijn met name 'halfwegzones' als Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant, beter in staat gebleken om bedrijvigheid aan te trekken dan het Noorden. Deze zones zullen zich niet zo snel neerleg-

48 Sijsma, e.a., *Ruimte te over, ruimte tekort* 5.

49 Een deel van de kritiek op de studie *Ruimte te over, ruimte tekort* werd verwoord tijdens een symposium en forumdiscussie dat naar aanleiding van het verschijnen van het rapport werd georganiseerd door Stichting Ruimtelijke Economie Groningen. Een verslag hiervan is te vinden in: J.P. Elhorst, *Ruimte te over, ruimte tekort. Woord en weerwoord* (Groningen 1996).

50 J.P. Elhorst (red.), *Ruimte te over, ruimte tekort. Woord en weerwoord*, 48.

51 Elhorst e.d., *Ruimte te over, ruimte tekort. Woord en weerwoord*, 39.

gen bij de ontwikkeling van het kwart miljoen scenario. Hoe de groei van de werkgelegenheid dan ook moet worden gerealiseerd wordt in het rapport niet onderzocht, zo stellen Boeckhout en Verkennis. Zij verwachten niet dat dit mogelijk zal zijn zonder dat er feitelijk bedrijven worden verplaatst. Voor sommige activiteiten die zich in het Noorden moeten ontwikkelen wordt immers tot 2015 geen of slechts beperkte werkgelegenheidsgroei verwacht.<sup>52</sup>

De kritiek op *Ruimte te over, ruimte tekort* spitst zich ook toe op de inschatting van de kosten die gepaard zullen gaan met de ontwikkeling van het kwart miljoen-scenario. Om een blijvende vestiging van 250.000 arbeidsplaatsen in het Noorden tot stand te brengen en te houden op een lokatie waar zij volgens de marktwerking niet tot stand zouden komen, vereist een omvangrijke stroom jaarlijkse stimuleringspremies. Deze kosten ontbreken in de analyse van Sijtsma c.s.<sup>53</sup> Bovendien wordt er volgens de critici geen aandacht besteed aan de kosten die samenhangen met het extra oplopen van de werkloosheid van specifieke groepen op de arbeidsmarkt in de Randstad wanneer bepaalde soorten werkgelegenheid worden overgeheveld naar Noord-Nederland. Sijtsma c.s. gaan er kennelijk van uit dat arbeidskrachten op de ene plaats volledig uitwisselbaar zijn tegen die op een andere plaats.<sup>54</sup>

Het instrument om de kosten van congestie door te berekenen wordt door de rijksoverheid niet gehanteerd. Het rapport van Sijtsma c.s. heeft in Den Haag geen directe reacties opgeleverd.<sup>55</sup> De Boer stelt wel dat de ervaringen met het overhevelen van bedrijvigheid uit de Randstad naar het noorden niet zo positief zijn geweest. Footloose betekent volgens haar niet dat er geen psychologische binding aan een regio bestaat.<sup>56</sup> De Boers uitspraak bewijst echter niet dat het Noorden niet maakbaar is, maar slechts dat de rijksoverheid niet bereid is het door Sijtsma c.s. geopperde instrument in te zetten. De rijksoverheid zou, als zij het oplossen van de werkloosheid in het Noorden serieus neemt, toch op z'n minst het gebruik van dit middel serieus moeten onderzoeken. Het toont aan dat het verminderde geloof van de rijksoverheid in het maken van het Noorden niet alleen positieve gevolgen heeft. Met zowel het afzien van spreiding van rijksdiensten als van doorberekening van de kosten van congestie, laat de overheid een kans liggen. Deze conclusie

52 Elhorst e.d., *Ruimte te over, ruimte tekort. Woord en weerwoord*, 44.

53 Ibidem, 38.

54 Ibidem, 45. In *Ruimte te over, ruimte tekort. Woord en weerwoord* is tevens een weerwoord van de auteurs van het RuG-onderzoek *Ruimte te over, ruimte tekort* te vinden.

55 Als indirecte reactie mag wel worden gezien de instelling van de Commissie ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland, beter bekend als de 'commissie Langman' door minister De Boer. Deze commissie werd gevraagd om te onderzoeken hoe de eigen kwaliteiten en de bijdrage van Noord-Nederland aan de doelstellingen van de nationale economie konden worden vergroot. De commissie deed in september 1997 concrete aanbevelingen voor een pakket van maatregelen ter grootte van f 10,3 miljard voor een periode van 11 jaar (2000 t/m 2010).

56 Ibidem, 24.

geldt des te meer omdat, zo blijkt in de volgende paragraaf, de regionale werkloosheid in het Noorden nog steeds boven het landelijk gemiddelde ligt.

### 3. De effectiviteit van het regionaal beleid: de feitelijke maakbaarheid

#### *De ontwikkeling van de industriële werkgelegenheid*

De rijksoverheid had met het regionaal beleid drie doelstellingen: (1) het wegwerken van de regionale werkloosheid (deze doelstelling gold zowel voor als na 1980), (2) de spreiding van industrie en (3) het tegengaan van migratie uit het Noorden. De laatste twee afgeleide doelstellingen golden vooral in het regionaal beleid van voor 1980. In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling op deze gebieden. Allereerst laat tabel 1 de ontwikkeling van de industriële werkgelegenheid zien.

Tamsma geeft twee verklaringen voor de groei van de industrie in het Noorden tussen 1950 en 1970: de sterke groei van de Nederlandse economie en het regionaal beleid.<sup>57</sup> De hoogconjunctuur die na 1957 inzette, zorgde voor een krappe arbeidsmarkt, behalve in het Noorden. Het potentieel aan arbeidskrachten in de noordelijke regio en het regionaal beleid zorgden ervoor dat de ondernemers in de rest van Nederland het Noorden ontdekten.<sup>58</sup> De uitwerking van het regionaal beleid (dat vooral de ontwikkeling van industriële werkgelegenheid wilde stimuleren) kwam tot uiting in een boven het nationaal gemiddelde uitgaande stijging van het aantal mensen werkzaam in de nijverheid.

Er moeten echter kanttekeningen worden geplaatst bij dit resultaat. Bij de nieuwe vestigingen ging het vaak om lage lonen-industrieën. Door het schaarser worden van arbeid, ontvingen ongeschoolden buiten het Noorden in de jaren vijftig een relatief hoog loon. Ongeschoold werk verplaatste zich daardoor naar het Noorden waar ongeschoolden nog tegen een normaal loon (volgens een CAO) betaald konden worden. Een kenmerk van 'laaglonige' industrieën is echter dat zij vaak arbeidsintensief zijn waardoor de totale loonsom per bedrijf hoog is.<sup>59</sup> Toen arbeid in Nederland in de jaren zestig schaarser werd, stegen de lonen, eerst in het Westen, maar later ook in het Noorden.<sup>60</sup> Uitgaande van de werkelijk plaatsbare beroepsbe-

57 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 48-53.

58 Idem, 48-49 en J.J. van der Werf, *Industrie en regio. Een economisch historische studie naar de rol van de industrie in de provincie Groningen 1840-1980* (Groningen 1989) 126. Van der Werf noemt behalve het gebrek aan laaggeschoolde arbeidskrachten ook nog het gebrek aan ruimte als oorzaak voor de spreidingstendens van de industrie.

59 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 54.

60 J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995* (Utrecht 1997), 40-41. De sterkste nivellering van de regionale verschillen in de lonen vond volgens Van Zanden al tussen 1938 en 1950 plaats.

Tabel 1. *Personeelssterkte in de industrie (exclusief openbare nutsbedrijven en bouwbedrijven) in de drie noordelijke provincies (absoluut x 1000) en in het Noorden als totaal in % van Nederlandse beroepsbevolking in de industrie. Ter vergelijking eveneens het bevolkingsaandeel van het Noorden*

	Groningen	Friesland	Drenthe	Omvang industrie Noorden als % Nederland	Bevolkings- aandeel Noorden in % Nederland
	absoluut	absoluut	absoluut	%	%
1950	33,2	19,9	14,4	7,0	12,0
1960	37,8	27,8	21,5	7,8	11,1
1965	44,2	33,9	28,0	8,9	10,9
1970	43,1	36,0	30,4	9,7	10,8
1976	36,2	32,3	24,3	9,9	11,0
1980	33,4	32,4	22,9	9,9	11,0
1985	31,3	34,9	27,0	10,6	10,9
1990	36,8	37,2	31,0	10,2	10,7
1995	35,1	37,2	30,8	11,0	10,5

Opmerkingen:

- cijfers zijn tot 1985 afkomstig uit verschillende edities van het *Statisch Zakboek voor het Noorden*
- voor de jaren 1950, 1959 en 1960 geldt de personeelssterkte inclusief de openbare nutsbedrijven
- cijfers vanaf 1985 zijn afkomstig uit het *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*. Hierbij worden alle personen werkzaam in de industrie gegeven (ook degenen die minder dan 15 uur werkzaam zijn in de industrie). Dit in tegenstelling tot de cijfers daarvoor, die betrekking hebben op ondernemingen met 10 medewerkers of meer.

volking was er in 1970 niet alleen geen sprake meer van een ruime arbeidsmarkt in het Noorden, maar had de regio door de loonstijgingen ook zijn aantrekkelijkheid verloren.<sup>61</sup>

Aan het eind van de jaren zestig werd het tekort aan arbeidskrachten echter een minder belangrijk probleem.<sup>62</sup> De industriële sector onderging toen een herstructurering die vooral door internationale concurrentie werd veroorzaakt. De verandering in de sector kenmerkte zich onder andere door kapitaalintensievere vormen van productieprocessen (en een afname van de werkgelegenheid) en concentratie

61 Idem, 59.

62 Van der Werf, *Industrie en regio*, 127.

Tabel 2. *Personeelssterkte in de industrie in de industrialisatiekernen als % van gehele provinciale personeelssterkte in de industrie*

	Groningen %	Friesland %	Drenthe %
1959	67,1	56,9	69,3
1964	67,9	61,8	76,2
1970	72,6	62,7	82,5
1976	81,6	67,1	94,2
1980	80,2	67,2	92,1

Opmerkingen:

- personeelssterkte in de industrie in de industrialisatiekernen is hier per provincie gedeeld door de totale personeelssterkte in de industrie in die provincie. De industrialisatiekernen zijn: Delfzijl, Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Stadskanaal, Veendam, Ter Apel, Winschoten, Bergum, Dokkum, Drachten, Harlingen, Heerenveen, Kootsterille, Leeuwarden, Lemmer, Oosterwolde, Sneek, Wolvega, Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Klazienaveen (gemeente Emmen), Meppel, Nieuw-Buinen (gemeente Borger) en Roden.
- bron: verschillende edities van het *Statisch Zakboek voor het Noorden* en het *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*. Na 1980 worden de industrialisatiekernen niet meer expliciet genoemd. Wel worden er ‘kernen’ aangeduid waar verschillende IPR-premies (30, 25 en 15 procent) van toepassing zijn.

van ondernemingen in met name de as Randstad – Ruhrgebied. Van der Werf constateert dat daardoor de decentralisatie van industriële activiteiten na 1967 stokte. Het waren volgens hem vooral ‘marktstrategische overwegingen’ die hierbij de doorslag gaven. De concentratiebeweging voltrok zich internationaal en was ingegeven door wensen als ‘vergroting van het marktaandeel’ of ‘uitbreiding van het assortiment’.

Legt Van der Werf de nadruk op marktstrategische overwegingen als oorzaak voor de kapitaalintensivering, Tamsma ziet daarentegen de loonontwikkeling als de belangrijke verklarende factor voor de afname in industriële werkgelegenheid in de loop van de jaren zeventig. De lonen in de industriële sector bleven tussen 1972 tot 1976 stijgen. Het was voor werkgevers daardoor aantrekkelijk, dan wel noodzakelijk om het personeelsbestand zo klein mogelijk te houden, dan wel te maken.<sup>63</sup>

Afgezien van de concentratie van industriële werkgelegenheid in de Randstad na 1967, was de terugval in industriële werkgelegenheid een landelijk fenomeen. Opvallend is dat het aandeel van de noordelijke industriële werkgelegenheid in de

63 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 64.

totale landelijke werkgelegenheid in die sector, ook na 1974 bleef stijgen. Uit tabel 1 blijkt dat wanneer het percentage mensen dat in het Noorden in de industrie werkt, wordt vergeleken met het bevolkingsaandeel, er niet meer kan worden gesproken van industriële onderontwikkeling of achterstand.<sup>64</sup> Het regionaal beleid lijkt wat de spreiding van industriële werkgelegenheid betreft, dan ook succesvol te zijn geweest.

Het beleid was vooral gericht op de ontwikkeling van industrie in de zogenaamde industrialisatiekernen. Daarom is het interessant te berekenen welk aandeel van de industriële werkgelegenheid in de drie provincies, terecht kwam in deze kernen. Hieruit kan blijken in welke mate de rijksoverheid de bedrijvigheid wist te sturen. Mijn conclusie is dat zij hierin zeer succesvol was. Met name de scores van de provincies Groningen en Drenthe zijn hoog.

De ontwikkeling van de industrie in de kernen wil ik tot slot nog illustreren aan de hand van een onderzoek uit 1986.<sup>65</sup> Voor vier periodes werd onderzocht hoe de werkgelegenheid in de industrie zich in de Friese kernen ontwikkelde in vergelijking met die in geheel Nederland. Daarbij zijn alle plaatsen opgenomen die ooit als kern in het regionaal beleid zijn opgenomen. Het gaat hierbij dus om meer kernen dan zijn vermeld dan in tabel 2.

Het onderzoek concludeert dat de groei van de industriële werkgelegenheid in de plaatsen die in 1952 als te stimuleren kern werden aangewezen en in 1959 weer werden afgevoerd, gedurende periode 1950-1959 sterker was dan in de plaatsen die geen of nog geen kernstatus hadden gekregen. In de periode 1959-1964 nam de personeelsbezetting in de industrie sterker toe dan in de negen jaren daarvoor. Dat gold echter niet voor de plaatsen die hun kernstatus hadden verloren. Het gold ook niet voor de plaatsen die door de jaren heen kern bleven, maar dat kwam volgens het onderzoek door de dominerende positie van Philips als werkgever in Drachten. Wanneer Drachten buiten beschouwing blijft, is de groei in de groep plaatsen die door de jaren heen kern bleven, wel versterkt. In de jaren 1964-1970 is er in de plaatsen die geen kern meer zijn en in de rest van de provincie nauwelijks nog sprake van groei; in de kernen vindt nog wel groei plaats. In de periode daarna is de daling van de industriële werkgelegenheid in de rest van de provincie en in de plaatsen die geen kern meer zijn sterker dan in de kernen. De cijfers laten volgens het onderzoek 'de indruk achter' dat het regionaal beleid positieve invloed moet hebben gehad op de ontwikkeling van de personeelsbezetting in de

64 Idem, 61.

65 J.H. Zoon, 'Onverklaarde resten. Het effect van het regionaal beleid in Friesland' in: J.H. Zoon (red.), *De periferie centraal. Opstellen ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland en zijn integratie in het provinciale apparaat* (Drachten en Leeuwarden 1986) 62-64.

Tabel 3. *Procentuele groei van de werkgelegenheid in de industrie (bedrijven met tien man personeel of meer) in de Friese kernen, de rest van de provincie Friesland, Friesland totaal en Nederland*

	1950 / 1959	1959 / 1964	1964 / 1970	1970 / 1984
kernen van 1952 – 1959	44	33	1	-29
kernen van 1952 – 1984	130	48	20	-18
(idem exclusief Drachten)	(33)	(79)	(31)	(-8)
kernen van 1959 – 1984	32	34	5	-21
rest provincie	10	15	-1	-29
Friesland totaal	34	30	6	-23
(idem exclusief Drachten)	(23)	(30)	(5)	(-22)
Nederland	11	11	-10	-27

Opmerkingen:

– de percentages voor de plaatsen die onafgebroken kern zijn geweest, zijn berekend inclusief en exclusief Drachten, aangezien de Philips-vestiging aldaar in 1950 plaatsvond, dus voordat er sprake was van regionaal beleid. Die vestiging bepaalde sterk het beeld in de eerste twee perioden.

Bron: Zoon, J.H. (red.), *De periferie centraal. Opstellen ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Economisch-Technologisch Instituut voor Friesland en zijn integratie in het provinciale apparaat* (Drachten en Leeuwarden 1986)

industrie. Er heeft zich een door de rijksoverheid gewenste concentratie van werkgelegenheid in de kernen voorgedaan.<sup>66</sup>

*De ontwikkeling van het migratiesaldo*

Hoewel de rijksoverheid eerst via migratie de werkloosheid nog probeerde op te lossen, werd dit vanaf 1958 toch als ongewenst beschouwd. Het regionaal beleid probeerde daarna de migratie tegen te gaan. Uit tabel 4 blijkt dat het migratiesaldo zich sinds 1960 positief heeft ontwikkeld. Wat betreft migratiepremies stellen Bartels en Van Duijn dat deze geen doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de keuze van een woonlocatie. Het aantal mensen dat van migratieregelingen gebruik heeft gemaakt was beperkt.<sup>67</sup> Dit instrument was wellicht niet succesvol, maar de verbeterde (industriële) werkgelegenheid zal de migratie uit het Noorden ongetwijfeld hebben afgeremd.

Of dit nu het gevolg was van het regionaal beleid staat niet vast, maar uit tabel 4 blijkt zoals gezegd dat de migratie uit het Noorden met succes werd teruggedrongen. Er is een opvallende overeenkomst te constateren tussen de doelstellingen

66 Zoon, 'Onverklaarde resten', 63-64.

67 Bartels en Van Duijn, *Regionaal-economisch beleid*, 187-188.

Tabel 4. *Migratiesaldo van Groningen, Friesland en Drenthe in absolute aantallen sinds 1952 (inclusief buitenlandse migratie)*

	Groningen	Friesland	Drenthe
1952	-4.495	-5.903	-1.389
1960	-1.748	-4.503	-1.238
1965	-148	-1.014	1.487
1970	196	-752	1.696
1975	1.751	4.211	3.183
1980	1.345	2.087	1.114
1985	-2.202	-1.944	1.018
1990	-539	-981	1.117
1995	-865	751	1.559

Bron: verschillende edities van het *Statisch Zakboek voor het Noorden* en het *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*.

van het beleid en het migratiepatroon. In de jaren vijftig had het Noorden te kampen met een vertrekoverschot, terwijl de rijksoverheid het vertrek door middel van verhuispremies stimuleerde. In de jaren zestig was het beleid daarentegen meer gericht op een gelijkmatige spreiding van de bevolking over Nederland. Hoewel niet vaststaat dat dit een direct gevolg was van het beleid, sloeg het vertrekoverschot voor het Noorden in de jaren zeventig om in een vestigingsoverschot.<sup>68</sup> Vanaf begin jaren zeventig stegen echter de werkloosheidspercentages in de noordelijke provincies. Van Dijk heeft onderzocht of de migratie naar het Noorden tot gevolg had dat werklozen op de arbeidsmarkt werden verdrongen door migranten. Het bleek dat in 1979 slechts maximaal 30 procent van de migranten de autochtone werklozen op de arbeidsmarkt had verdrongen. Van Dijk concludeerde dat van een negatieve directe invloed van immigratie op de arbeidsmarktpositie van autochtone werklozen slechts in geringe mate sprake was.<sup>69</sup>

Omgekeerd kan echter wel worden gesteld dat de stijgende werkloosheid een duidelijk effect had op het migratiesaldo van de drie provincies. Opvallend daarbij is dat, nadat de overheid na 1980 weer 'een grotere mobiliteit van de beroepsbevolking aanvaarde' (zie hiervoor), het migratiesaldo van Groningen en Friesland weer negatief werd. De afnemende conjunctuur na 1975 en de snel oplopende werkloosheid na 1980 heeft het positieve saldo dat was ontstaan in de jaren zeventig snel doen dalen, constateert de editie 1994 van de *Regionaal Economische*

68 J. van Dijk, *Migratie en arbeidsmarkt* (Assen en Maastricht 1986) 207.

69 Idem, 211.

*Verkenningen* (REV).<sup>70</sup> Drenthe heeft zich na 1982 weten te stabiliseren op een positief saldo, maar het saldo van Groningen en Friesland is steeds verder afgenomen tot een dieptepunt in 1987. Met het herstel van de economie en de licht afnemende werkloosheid daarna is het migratiesaldo weer gestegen.

Niet alleen de arbeidsmarkt bepaalt echter het migratiepatroon. Het stabiele vestigingsoverschot van Drenthe sinds begin jaren tachtig wordt dan ook verklaard door de instroom van ouderen voor wie de woonsituatie wèl, maar de regionale arbeidsmarkt niet of minder relevant is. De potentiële beroepsbevolking nam echter wel toe in Drenthe. Terwijl in de periode 1989 – 1995 de omvang van de bevolking tussen 15 en 64 jaar in Drenthe vanaf 1990 telkens licht stijgt als gevolg van migratie, neemt deze in Groningen en Friesland door migratie telkens af, zij het dat deze afname door de jaren heen steeds kleiner wordt. Het door de REV berekende effect van migratie op de grootte van de beroepsbevolking is tussen 1989 en 1995 in Drenthe dan ook weliswaar telkens klein, maar nog altijd vele malen groter dan in Groningen en Friesland.<sup>71</sup>

#### *De ontwikkeling van de werkloosheid*

In de drie hiervoor genoemde periodes (1945 tot 1960, de jaren zestig en zeventig en de periode na 1980) blijkt een verband te bestaan tussen het migratiesaldo van het Noorden en het hoofddoel van het regionaal beleid: de terugdringing van werkloosheid. Het was mede de werkloosheid – en dus ook de mate waarin de rijksoverheid met het regionaal beleid succes had deze terug te dringen – die het migratiepatroon bepaalde. Andersom was het migratiecijfer ook van invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Bij het bepalen hoe succesvol de overheid is geweest in de terugdringing van de werkloosheid moet dan ook worden opgemerkt dat de overheid bij een neergaande conjunctuur en een afnemende werkgelegenheid in het Noorden min of meer werd geholpen door de migratie. Deze had in een dergelijke situatie een corrigerende invloed op de noordelijke arbeidsmarkt.<sup>72</sup> Tabellen 5 en 6 geven een overzicht van de ontwikkeling van de werkloosheid in het Noorden.

Volgens de *Regionaal Economische Verkenningen* (REV) bestaat er een overeenkomst tussen de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het Noorden en de investeringsintensiteit in de drie provincies.<sup>73</sup> De investeringen per arbeidsjaar waren vanaf 1960 in alle drie provincies steeds hoger dan het landelijk gemiddelde. De

70 *Regionaal Economische Verkenningen 1994 Groningen Friesland en Drenthe* (Groningen 1994) 18-19.

71 *Regionaal Economische Verkenningen 1992 Groningen Friesland en Drenthe* (Groningen 1992) 23, *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 26 en *Regionaal Economische Verkenningen 1995 Groningen Friesland en Drenthe* (Groningen 1995) 24.

72 *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 18.

73 *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 16-18.

Tabel 5. Jaargemiddelden van de totale werkloosheid (absoluut x 1000 en in percentages van de totale beroepsbevolking)

	Groningen		Friesland		Drenthe		Nederland	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
1960	3,0		2,6		1,9		30,1	
1965	2,2		1,7		1,5		26,6	
1970	2,8	2,1	2,6	2,0	2,3	2,4	46,4	1,2
1975	8,5	6,0	8,5	6,3	8,0	7,5	195,2	5,0
1980	13,6	9,1	10,5	7,1	8,3	7,1	247,9	5,9
1981	19,4	13,0	17,5	11,6	13,0	10,8	385,2	9,1
1982	30,2	20,1	27,6	17,8	20,6	16,5	654,6	14,3
1983	38,6	24,3	33,9	20,1	25,5	18,6	800,6	17,1
1984	39,1	24,6	35,2	20,9	24,5	17,9	822,4	17,6
1985	37,6	22,2	32,4	18,4	22,0	16,7	761,0	15,9
1986	36,2	21,0	30,7	17,5	19,3	14,4	710,7	14,7

## Opmerkingen:

- voor de jaren 1960 en 1965 geeft het CBS geen percentages van de totale beroepsbevolking omdat de omvang van de vrouwelijke beroepsbevolking niet bekend is.
- cijfers tot 1981 zijn afkomstig uit *Het Statistisch Zakboek voor het Noorden des Lands*, uitgave 1983. Cijfers voor jaren 1982 t/m 1986 zijn afkomstig uit *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*, uitgaven uit 1985, 1986 en 1988.

REV verklaart dit door de opbouw van de (kapitaalintensieve) chemische industrie in het Noorden en de investeringen van het regionaal beleid. Belangrijk is echter dat de investeringsintensiteit in Groningen en Friesland na 1977 langzaam daalde, terwijl deze in Drenthe pas na 1986 afnam.<sup>74</sup> Na een terugval begin jaren tachtig, bleven de investeringen in de noordelijke industrie vanaf 1986 op een constant niveau, hetgeen bijdroeg aan de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid.<sup>75</sup> In tabel 6 blijkt dit uit de daling van de werkloosheidspercentages in de drie provincies tussen 1988 en 1993 (voor Drenthe geldt eigenlijk: tussen 1988 en 1992). Vanaf 1993 is dit percentage in Groningen echter weer gestegen, terwijl Friesland wat de werkloosheid betreft de achterstand ten opzichte van het landelijk gemiddelde nog steeds niet heeft weten goed te maken. De REV wijst dan ook op een belangrijk verschil tussen de drie provincies: waar de hoge investeringsintensiteit in Groningen en Friesland niet heeft geleid tot een structurele verbetering

74 De relatief hoge investeringsintensiteit in Drenthe wordt volgens de REV vooral veroorzaakt door de investeringen van de Nederlandse Aardolie Maatschappij in een gasbehandelingsfabriek, *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 17.

75 *Regionaal Economische Verkenningen 1995 Groningen Friesland en Drenthe* (Groningen 1995) 7-8.

Tabel 6. *Geregistreerde werkloosheid (absoluut x 1000 en in percentages van de beroepsbevolking)*

	Groningen		Friesland		Drenthe		Nederland	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
1987	25	12,0	20	9,4	12	7,8	456	7,9
1988	26	12,6	20	9,5	14	8,4	453	7,7
1989	25	12,5	19	8,8	11	6,8	407	6,9
1990	23	10,9	17	8,0	10	6,1	358	5,9
1991	19	8,9	17	7,4	9	5,4	334	5,4
1992	19	8,5	16	6,9	11	6,2	336	5,3
1993	22	10,3	21	9,5	12	6,9	415	6,5
1994	25	11,4	23	10,1	14	8,0	486	7,5
1995	26	11,8	22	9,2	14	7,2	464	7,0
1996	27	12,0	22	9,1	12	6,4	440	6,0

## Opmerking:

-de cijfers voor de periode 1987 t/m 1996 zijn afkomstig uit het *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*, uitgave 1997. Hierin wordt niet meer gesproken van jaargemiddelden van totale werkloosheid, maar van de geregistreerde werkloosheid die als volgt wordt gedefinieerd: personen die ingeschreven staan bij een arbeidsbureau, geen betaald werk hebben voor 12 uur per week of meer en beschikbaar zijn voor een werkkring van 12 uur of meer per week. Of men zelf actief zoekt is geen criterium. De beroepsbevolking bestaat uit de werkzame beroepsbevolking (personen die tenminste 12 uur per week werken) plus de werkloze beroepsbevolking van 15-64 jaar. Aangezien iedereen die 12 uur of meer per week werkt vanaf 1987 niet meer als werkloos wordt beschouwd, nemen de percentages in vergelijking met die in tabel 3 drastisch (d.w.z. bijna met de helft) af.

van de werkgelegenheid, lijkt dit in Drenthe wel het geval te zijn.<sup>76</sup> Zoals ook uit tabellen 3 en 4 bleek: waar de werkloosheid in Groningen en Friesland vanaf de jaren tachtig duidelijk hoger bleef dan in Nederland als geheel, is het werkloosheidspercentage in Drenthe na 1983 meer op het landelijk niveau (of zelfs daaronder) komen te liggen.

Bij de positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid in Drenthe speelt een aantal factoren een rol. Zo kan er worden opgemerkt dat veel mensen vanuit Noord-Drenthe in de provincie Groningen werkzaam zijn.<sup>77</sup> Deze factor is van positieve invloed geweest (en is dat nog steeds) op het werkloosheidspercentage van de provincie Drenthe. De structurele verbetering van de werkgelegenheid in Drenthe lijkt echter vooral te kunnen worden verklaard door de gestage ontwikkeling van

<sup>76</sup> *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 17.

<sup>77</sup> Economisch-Technologisch Instituut Groningen *Jaarverslag 1987* (Groningen z.j.) 51.

de industrie, zoals blijkt uit tabel 1. Wel heeft de provincie halverwege de jaren zeventig de terugval in industriële werkgelegenheid gekend die ook de andere twee provincies meemaakten. Wanneer de cijfers van Drenthe worden vergeleken met die van Groningen, dan blijkt niettemin dat de eerstgenoemde provincie uit een 'dieper dal' is gekomen dan Groningen. In 1950 en 1960 bedroeg het aantal mensen (x 1000) werkzaam in de industrie in Drenthe 14,5 respectievelijk 18,9. In Groningen was dit cijfer in 1950 33,2 en in 1960 37,8. Uit tabel 1 blijkt dat het aantal mensen werkzaam in de industrie in 1995 in beide provincies veel meer in elkaars buurt ligt en dat Drenthe vooral na 1980 een inhaalslag heeft gemaakt.

Uit tabel 2 is gebleken dat de industriële ontwikkeling zich met name in Drenthe zeer sterk concentreerde in de industriekernen. Het zijn vooral Emmen en Hoogeveen geweest die een forse groei van de industriële werkgelegenheid hebben gekend. Gezamenlijk namen zij meer dan de helft van de industriële werkgelegenheid in de industrialisatiekernen voor hun rekening.<sup>78</sup> Volgens *De geschiedenis van Emmen en Zuidoost-Drenthe* speelde in de ontwikkeling van de industrie in Emmen een belangrijke rol de aanwezigheid van een groot arbeidsreservoir, ook van vrouwen, die gewend waren aan ongeschoolde arbeid en lage lonen. Daarnaast waren echter ook de premiereregelingen die de rijksoverheid in het leven had geroepen van belang. Het gevolg van deze regelingen was echter wel dat deze bijdroegen tot het ontstaan van een arbeidsintensieve en technisch weinig geavanceerde regionale economische structuur. In 1971 kwam er een einde aan de groei van het aantal arbeidsplaatsen in de industrie. Het verlies in de jaren tot 1980 kwam echter voornamelijk voor rekening van grote bedrijven; binnen de kleinere industriële bedrijven deed zich zelfs groei voor.<sup>79</sup> Per saldo liep de bijdrage van de industrie en de bouwnijverheid aan de totale werkgelegenheid van 1971 tot 1980 terug met 8,7 procent.

Hoewel het aandeel van de dienstensector in de totale werkgelegenheid van Emmen tijdens deze periode met ruim 16 procent toenam, was dit onvoldoende om het verlies aan arbeidsplaatsen in de industrie en de toename van de beroepsbevolking op te vangen.<sup>80</sup> Met een beperkte dienstensector en een grote industriële sector bleek Emmen extra gevoelig te zijn voor de economische teruggang in de jaren zeventig. Vanaf 1983 steeg de werkgelegenheid echter weer zowel in de industrie als in de dienstensector. Het aandeel van de industrie in de totale werkgelegenheid in Emmen bedroeg in 1971 ruim 45 procent en nam tot 1980 af tot ruim 32 procent. Daarna steeg de bijdrage van industrie weer tot 35 procent in 1985.

78 Deze constatering is gebaseerd op berekeningen die zijn gedaan voor de jaren 1959 – 1982 met behulp van gegevens uit verschillende edities van het *Statistisch Zakboek voor het Noorden* en het *Statistisch Jaarboek voor het Noorden*.

79 Gerding, M.A.W. e.a. (red.), *De geschiedenis van Emmen en Zuidoost-Drenthe* (Mepel en Amsterdam 1989) 444-445.

80 Ibidem, 446.

Het aandeel van de dienstensector in het totale aantal arbeidsplaatsen groeide van 1971 tot 1985 van bijna 33 naar bijna 51 procent.<sup>81</sup>

Ook in geheel Drenthe nam de industriële werkgelegenheid na 1970 af en steeg de werkloosheid. Maar net als in Emmen steeg na deze terugval het aantal mensen werkzaam in de industrie in Drenthe weer vanaf begin jaren tachtig, zoals blijkt uit de tabellen 1 en 2. Na 1990 nam de industriële werkgelegenheid in Drenthe af.<sup>82</sup> Het werkloosheidspercentage steeg weliswaar in enkele jaren na 1990, maar bleef telkens op het landelijk gemiddelde. De gunstige ontwikkelingen in de dienstensector in Drenthe wisten kennelijk de afname van industriële werkgelegenheid op te vangen. Zo was de dienstensector in Drenthe over de periode 1986 tot 1990 'een gunstige uitschieter' in het Noorden. Met name de handel en de transportsector groeiden in die periode duidelijk sneller dan in Groningen en Friesland en zelfs sneller dan het landelijk gemiddelde. Ook daarna was de groei in de handel en de transport nog steeds hoger dan het landelijk gemiddelde, maar nam daarnaast de zakelijke dienstverlening, in vergelijking met de andere twee noordelijke provincie en Nederland, zeer fors toe.<sup>83</sup>

Net als in Drenthe heeft de industrie zich in Friesland door de jaren heen gestaag ontwikkeld. Het aantal werkzame personen in de industrie was nog nooit zo groot als in de jaren negentig. Hoewel dit niet direct blijkt uit tabel 1, daalde ook in Friesland de industriële werkgelegenheid na 1990.<sup>84</sup> Ook hier ontwikkelde de dienstensector zich evenwel gunstig. Zo groeide tussen 1986 en 1990 de handel en de transportsector sneller dan het landelijk gemiddelde, zij het minder sterk dan in Drenthe.<sup>85</sup> Zoals eerder opgemerkt, heeft Friesland wat de geregistreerde werkloosheid echter een achterstand gehouden ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De groei van de dienstensector was dus niet sterk genoeg om daar verandering in te brengen.

De ontwikkeling van de economische structuur van Groningen wijkt af van die van de andere twee noordelijke provincies. De werkgelegenheid in de industrie nam na 1966 (!) langzaam maar zeker af. Daar stond tegenover dat de dienstensector in Groningen zich vanaf begin jaren zeventig gunstig ontwikkelde. Het aandeel van deze sector in de totale werkgelegenheid kwam hier in de jaren tachtig op het landelijk gemiddelde te liggen.<sup>86</sup> Gezien het hardnekkige hoge werkloosheidspercentage bleek de dienstensector echter ook in deze provincie niet in staat om het

81 Ibidem, 444- 451. Overigens was dit aandeel (51 procent) in 1985 vrij laag in vergelijking met het landelijk gemiddelde, zie hiervoor tabel 5.

82 *Regionaal Economische Verkenningen 1995*, 12-13.

83 *Regionaal Economische Verkenningen 1992 Groningen Friesland en Drenthe* (Groningen 1992) 10, *Regionaal Economische Verkenningen 1994*, 12-13.

84 *Regionaal Economische Verkenningen 1995*, 12-13.

85 *Regionaal Economische Verkenningen 1992*, 10.

86 J. Buursink, *De dienstensector in Nederland. Een geografisch portret* (Assen en Maastricht 1985) 76-77.

verlies aan arbeidsplaatsen in de industrie op te vangen, laat staan om de achterstand met de rest van Nederland in te halen.

Uit het voorgaande mag blijken dat de dienstensector zich goed heeft ontwikkeld in het Noorden; in Groningen al vanaf de jaren zeventig, in Friesland en Drenthe vanaf de tweede helft van de jaren tachtig. De ontwikkeling van de dienstensector heeft op langere termijn een gunstig effect op de economische structuur van het Noorden, stelde de REV in 1995. Maar het relatieve belang van de landbouw, industrie en bouwnijverheid was ook in dat jaar nog steeds groter dan landelijk, terwijl de REV voor deze sectoren, met name voor landbouw en industrie, op lange termijn eerder een afname dan een toename van het aantal banen verwachtte.<sup>87</sup>

#### *De ontwikkeling van de dienstensector*

Eerder is gesteld dat er volgens Nijkamp c.s. geen structurele verandering van de noordelijke economie had plaatsgevonden. Wanneer er naar de omvang van de dienstensector wordt gekeken, lijkt dit inderdaad het geval te zijn. In de jaren zestig bleef de ontwikkeling van de dienstensector achter bij het landelijk gemiddelde.<sup>88</sup> Tabel 5 toont aan dat wat betreft het percentage mensen werkzaam in de dienstensector, het Noorden (met name Friesland en Drenthe) ook in 1995 de achterstand met Nederland (nog) niet had ingelopen. Zowel de verhouding onderling als die van het Noorden ten opzichte van Nederland, is min of meer gelijk gebleven.

Geconcludeerd kan worden dat waar het regionaal beleid wel succesvol bleek te zijn in het trekken van industriële werkgelegenheid naar de drie noordelijke provincies, de ontwikkeling van de dienstensector in het Noorden achterbleef bij de rest van Nederland. Achteraf kan worden gesteld dat de rijksoverheid zich te veel op industrialisatie van het Noorden heeft gericht, of anders gezegd: het verkeerde heeft gemaakt. In feite had zij al in de jaren zestig kunnen weten dat de dienstensector als de belangrijkste toekomstige bron van werkgelegenheid mocht worden beschouwd.<sup>89</sup> In die tijd werd al duidelijk dat als gevolg van voortgaande mechanisering en automatisering, en de opkomst van nieuwe industrielanden, het arbeidsvolume in de industriële bedrijven zou teruglopen. Tegen het einde van de jaren zestig bood de dienstensector in Nederland al aan meer mensen werk dan de landbouw en de industrie samen.<sup>90</sup>

De rijksoverheid had kunnen weten hebben dat juist de ontwikkeling van de dienstensector voor het Noorden geschikt zou zijn, omdat veel dienstverlenende bedrijven *footloose* kunnen opereren en dus niet aan een bepaalde vestigingsplaats

87 *Regionaal Economische Verkenningen 1995*, 13-14.

88 Tamsma, *Het Noorden des lands*, 52, figuur 19.

89 Buursink, *De dienstensector in Nederland*, 35.

90 Idem, 36.

Tabel 5. *Omvang dienstensector in Groningen, Friesland, Drenthe en Nederland.*

	Groningen (in %)	Friesland (in %)	Drenthe (in %)	Nederland (in %)
1975	54	52	50	58
1980	59	57	55	62
1985	68	65	63	68
1990	68	62	64	67
1995	67	64	63	70

Opmerkingen:

- ‘Diensten’ is voor de jaren 1975 t/m 1990 gebaseerd op de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van 1973. Voor 1995 geldt de SBI van 1993.
- bron 1975, 1980 en 1985: *Statistiek Werkzame Personen*, tabellen ‘Werkzame personen per bedrijfstak en provincie, waarin men werkzaam is’ (1975), ‘Werknemers per bedrijfstak en provincie waarin men werkzaam is’ (1980) en ‘Banen van werknemers per bedrijfstak, – klasse, geslacht van de werknemer en de provincie’ (1985). Bron 1990 en 1995: *Regionale gegevens over arbeid, onderwijs en sociale zekerheid*, uitgaven uit 1993 en 1995, tabel ‘Werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar naar positie werkkring, geslacht en economische activiteit (jaargemiddelde)’ voor Groningen, Friesland, Drenthe en Nederland. Hierin zijn zowel het aantal werknemers als het aantal zelfstandigen verwerkt. Voor de jaren 1975, 1980 en 1985 zijn de zelfstandigen niet meegerekend.

zijn gebonden. Dit werd door haar ook wel enigszins onderkend, gezien het feit dat zij het instrument van de spreiding van rijksdiensten inzette. De rijksoverheid erkende bovendien het belang van de dienstensector voor de werkgelegenheid door ook aan bedrijven in de dienstensector premieregelingen toe te kennen. In 1985 werd echter een belangrijk bezwaar tegen de IPR geuit: de premie werd gebaseerd op de investeringskosten. Voor de industrie betekent dit een belangrijke kostenpost, maar voor dienstverlenende bedrijven zijn de loon- en opleidingskosten belangrijker. Wanneer de IPR op deze kosten was gericht, zou zij meer effect kunnen sorteren.<sup>91</sup>

De inzet van bovengenoemde instrumenten kon niet voorkomen dat er in het Noorden toch vooral werd geïnvesteerd in de industrie. Natuurlijk hebben industriële investeringen, zoals de REV stelt, ‘een stuwend karakter met uitstralingseffecten naar andere economische sectoren’.<sup>92</sup> De uitwerking op de dienstensector was in het Noorden niettemin te beperkt om de achterstand in werkgelegenheid in

91 Federatie van Noordelijke Economische Instituten (F.N.E.I.), *Bewijst de tertiaire sector het Noorden een dienst? Onderzoek naar verleden en toekomst van de commerciële diensten in het Noorden* (Assen 1985) 68.

92 *Regionaal Economische Verkenningen 1995*, 8.

te halen. Dat er in het regionaal beleid niet eerder de nadruk is komen te liggen op de ontwikkeling van de arbeidsintensieve dienstensector is voor het Noorden, achteraf gezien, dan ook een gemiste kans.

#### 4. Conclusie

Met de opzet van een regionaal beleid geloofde de rijksoverheid in de maakbaarheid (zoals gedefinieerd in de inleiding) van het Noorden. Zij koos er bewust voor om via (het afgeleide doel) industrialisatie de structurele werkloosheid in het Noorden (het hoofddoel) met behulp van gerichte instrumenten op te lossen. Toen het Nederland begin jaren zeventig economisch slechter ging, kwam het beleid echter ter discussie te staan. Omdat alle regio's de kwalijke gevolgen van de economische neergang ondervonden, leek een beleid dat alleen was gericht op het Noorden geen zin meer te hebben. Het heeft in feite tien jaar geduurd voordat de rijksoverheid een antwoord had op de nieuwe situatie waarin het regionaal beleid gemaakt moest worden. Het hoofddoel is in het nieuwe regionaal beleid gelijk gebleven: de regionale werkloosheid moet worden opgelost. Voor een deel zijn de ingezette instrumenten, zoals de IPR en de investeringen in infrastructuur, eveneens ongewijzigd gebleven. Maar tegelijkertijd wordt er meer initiatief vanuit de regio zelf verwacht. De laatste twee nota's, *Regio's zonder grenzen* en *Ruimte voor regio's*, zijn wat dit betreft nog het meest duidelijk: de rijksoverheid richt zich in haar beleid vooral op de economisch sterke regio's. De lagere overheden in het Noorden moeten, weliswaar met behulp van geld dat beschikbaar is gesteld door de rijksoverheid, zelf aangeven hoe de regio het beste kan worden versterkt. Niet alleen de rijksoverheid, maar ook de lagere overheden zijn nu verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstelling om de werkloosheid in het Noorden op te lossen.

Kan nu in het gevoerde regionale economische beleid een rechtvaardiging worden gevonden voor het geloof in maakbaarheid? Anders gezegd: is het Noorden, gezien de economische ontwikkeling van de regio, maakbaar gebleken? Maakbaarheid heb ik aan het begin van dit artikel gedefinieerd als het op grond van kennis en middelen vorm geven aan een toekomstige, andere maatschappij volgens vooraf geformuleerde doelstellingen. Het regionaal beleid bleek echter te berusten op een vorm van blind maakbaarheidsgeloof dat niet zozeer op kennis was gebaseerd, aangezien de vraag of de ingezette middelen wel de juiste waren, niet werd gesteld. Met andere woorden, de rijksoverheid onderzocht niet of haar geloof in de maakbaarheid van het Noorden gerechtvaardigd was. Deze onoplettendheid kwam volgens Nijkamp c.s. de rijksoverheid en het Noorden duur te staan want er vond geen blijvende verandering van de noordelijke economische structuur plaats. In plaats daarvan werden de monden in het Noorden gesnoerd met financiële subsidies. Die conclusie lijkt mij gechargeerd want, ondanks dat de

overheid zich niet afvroeg of de juiste middelen werden ingezet, heeft zij wel degelijk richting weten te geven aan de economie van het Noorden. De industriële onderontwikkeling of achterstand werd weggewerkt en de rijksoverheid wist de werkgelegenheid te sturen in de richting van de daarvoor bestemde industrialisatiekernen. Ook werd een andere afgeleide doelstelling langzaam maar zeker bereikt: de migratie uit het Noorden werd teruggedrongen.

Van belang is echter om op te merken dat de rijksoverheid gedurende de eerste twee decennia van het regionaal beleid waarin deze doelstellingen werden bewerkstelligd, het tij economisch mee had. Door de sterke groei van de economie raakte het Westen alsmaar voller en de arbeidsmarkt daar alsmaar krappere. Het Noorden werd zo een aantrekkelijk investeringsgebied waar tot 1970 geen tekort heerste aan arbeidskrachten en waar lonen nog op CAO-niveau konden worden betaald. Feit blijft echter dat toen Nederland begin jaren zeventig in een economische crisis raakte, de werkloosheid in het Noorden sterk toenam en ver boven het landelijk gemiddelde kwam te liggen. Een nauwkeuriger oordeel is dat er in Groningen en Friesland geen structurele verbetering van de werkgelegenheid heeft plaatsgevonden, ondanks dat de investeringsintensiteit in het Noorden hoger lag dan het landelijk gemiddelde. Met name de ontwikkeling van de dienstensector bleef door de jaren heen voortdurend achter. Het valt de overheid te verwijten dat zij in een regio die sterk te kampen had en heeft met werkloosheid, de ontwikkeling van de dienstensector niet eerder heeft gestimuleerd. Al in de jaren zestig was duidelijk dat werkgelegenheid in de industrie af zou nemen en voor de toekomst de dienstensector als de grootste bron van werkgelegenheid mocht worden beschouwd. De rijksoverheid heeft blijkbaar met de sterke ontwikkeling van de industrie in het Noorden, achteraf gezien, dus het verkeerde gemaakt.

De decentralisatie van verantwoordelijkheid na 1980 betekent dat de rijksoverheid minder direct wenst in te grijpen in het Noorden. Een positief gevolg is dat het Noorden nu in staat wordt gesteld zelf te bepalen waaraan middelen het beste worden besteed. De houding van de rijksoverheid betekent echter eveneens dat zij weigert de instrumenten in te zetten waarmee de doelstelling van het beleid – het oplossen van de regionale werkloosheid – kan worden bereikt. De spreiding van rijksdiensten zorgt voor directe werkgelegenheid en het doorberekenen van de kosten van congestie levert het Noorden arbeidsplaatsen op. In plaats van dat deze instrumenten worden gehanteerd moeten regio's vooral op eigen kracht de regionale werkloosheid zien op te lossen. De lagere overheden mogen dan tegenwoordig mede-verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de doelstelling van het regionaal beleid, dat neemt niet weg dat de rijksoverheid zo kansen onbenut laat. Van de feitelijke maakbaarheid van het Noorden wordt niet volledig geprofiteerd zolang de rijksoverheid niet bereid is om instrumenten te hanteren die alleen door haar ingezet kunnen worden.