

Komt er wel een I.S.P.

Kanttekeningen bij de gang van zaken rond het Integraal Structuurplan

Noorden des Lands

J. H. Zoon

Inleiding

In zijn regeringsverklaring gaf het kabinet-Biesheuvel te kennen voor het Noorden van het land een integraal structuurplan te willen opstellen. In de 'Nota Noorden des Lands 1972' staat waarom een integraal plan nodig werd geacht. 'Gezien het complexe karakter van de op te lossen vraagstukken in verband met de economische ontwikkeling van het Noorden kan niet worden volstaan met maatregelen die ieder op zich deelproblemen zouden moeten oplossen of knelpunten uit de weg ruimen, maar dient aan een meer fundamentele oplossing van de problematiek een integrale planning ten grondslag te liggen, die zoveel mogelijk kwantitatieve en kwalitatieve elementen in onderling verband moet omvatten'.¹ Even verder in de nota wordt gesproken over het verkrijgen van zicht op een 'optimale ontwikkeling van het Noorden'.²

Na de val van het kabinet-Biesheuvel werd de gedachte aan een Integraal Structuurplan (I.S.P.) door het kabinet-Den Uyl overgenomen. Het I.S.P. werd en wordt gepresenteerd als een experiment van 'Den Haag' en het Noorden gezamenlijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een gemeenschappelijke intentieverklaring van de Regering en de Colleges van Gedeputeerde Staten van de Noordelijke provincies om te komen tot de opstelling van een integraal plan met concrete beleidsmaatregelen³ en uit de gemengd Haags/Noordelijke samenstelling van stuurgroep, coördinatiecommissie en enkele werkgroepen. De voorbereiding van het I.S.P. zou in de periode 1973 t/m 1976 plaatsvinden en met de uitvoering zou in 1977 worden begonnen. Laatstgenoemd jaartal is voldoende reden om eens te zien hoe dat integrale plan er wel uit ziet.

Helaas wordt de geïnteresseerde een teleurstellende ervaring rijker, want hoewel er, zoals dat heet, 'in het kader van het I.S.P.' wel een doelstelling is geformuleerd en maatregelen worden voorgesteld en uitgevoerd, zodat het woord 'plan' niet misplaatst is, kan er van integrale planning tot nog toe niet worden gesproken. In het hierna volgende wordt in grove trekken geschetst hoe een brede conceptie in vrij korte tijd verengde tot een beleid dat nauwelijks verschilt van het regionaal-economisch beleid zoals dat de laatste tijd is gevoerd. Voorts wordt gepoogd de oorzaken van het mislukken van de integrale aanpak aan te geven, en tot slot wordt bezien

of er nog een mogelijkheid is om het adjectief 'integraal' met enig recht te gaan gebruiken.

Een bekentenis

De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat wij bij het I.S.P. betrokken zijn geweest. Met veel enthousiasme hebben wij destijds het lidmaatschap aanvaard van de Werkgroep Integrale Planning (W.I.P.) die zich met de methode van integrale planning en met de aanzet voor een integrale ontwikkelingsanalyse moest bezig houden. Wij menen namelijk dat de inhoud van het welvaartsbegrip door inkomen en werkgelegenheid niet afdoende wordt bepaald en dat de sociaal-culturele situatie in een gebied en andere leefbaarheidsfactoren, zoals milieu, ruimte, rust enz. evenzeer bij een op welvaartsbevordering gericht regionaal beleid moeten worden betrokken. Wij verwachtten dat in de W.I.P. zo'n ruim welvaartsbegrip aan de orde zou komen. Zonder overigens de illusie te koesteren dat een panklaar integraal structuurplan, waaraan een afwegingsproces ten grondslag ligt, uiteindelijk tot de mogelijkheden zou behoren, hoopten wij toch dat een aantal relaties in zodanige vorm zou kunnen worden aangegeven dat enkele alternatieve ontwikkelingen aan de bevolking in het Noorden zouden kunnen worden voorgelegd.

Met minder enthousiasme hebben wij ook deelgenomen aan de activiteiten van de Werkgroep Economische Ontwikkeling. Wij verwachtten namelijk niet dat er na ongeveer een kwart eeuw regionaal-economisch beleid, vanuit eng — want toegespitst op werkgelegenheid, werkloosheid en inkomen⁴ — economisch gezichtspunt veel nieuw licht op de noordelijke problematiek geworpen zou kunnen worden. De beleidsmaatregelen die onlangs mede

Dr. J. H. Zoon (1923) is adjunct-directeur van het E.T.I.-Friesland en lid van de Eerste Kamer.

Publikaties over verwante onderwerpen onder andere: Friesland tussen hoop en vrees (diss. 1969) en Regionaal-economisch beleid, in *Beleid en Maatschappij*, juli-augustus 1974.

Adres: Surinamestraat 14, Leeuwarden, tel. 05100-29994.

op basis van de studies en rapporten van deze werkgroep werden voorgesteld, hebben ons in die mening gesterkt.

Gezien het voorgaande is het duidelijk dat wij niet geheel onbevangen tegenover het I.S.P. staan. Onze oordeelsvorming baseren wij echter in overwegende mate op openbare en andere voor een ieder die wat moeite wil doen, toegankelijke stukken. De keuze van het materiaal en de interpretatie daarvan is echter door de betrokkenheid mede beïnvloed en kan daardoor anders uitvallen dan die van een buitenstaander. Niemand zal echter van ons vergen dat wij ons onnozeler voordoen dan wij zijn.

Organisatie en activiteiten van het I.S.P.

Over het doel van het I.S.P. is in de eerste alinea van dit artikel al een en ander gezegd. Voorzover er twijfel mocht bestaan over de vraag of wel een integrale benadering van de Noordelijke problematiek werd bedoeld — en de recente gang van zaken zou inderdaad twijfel kunnen oproepen — zij herinnerd aan de rede waarmee de toenmalige Minister van Economische Zaken de Stuurgroep installeerde. Daarin gebruikt hij het begrip 'integraal' in drieërlei betekenis, namelijk betrekking hebbend op (1), meer dan één en liefst alle sectoren, (2) de sectoren in hun totaliteit en in hun onderlinge samenhang en (3) de integrale beïnvloeding van de ontwikkeling in de regio's.⁵ Deze laatste betekenis zien we ook terug in de opdracht om de ontwikkeling van het Noorden te bezien in relatie tot die in ons land als geheel en in de verschillende andere landsdelen.

De opstelling van het I.S.P. is aan een *stuurgroep* opgedragen, waarin vanuit het Noorden voornamelijk bestuurders en vanuit Den Haag uitsluitend ambtenaren, meestal op het niveau van directeur-generaal, zitting hebben. De stuurgroep kan opdracht geven tot het verrichten van onderzoek. Zij wordt bijgestaan door een *coördinatiecommissie* die haar besluitvorming voorbereidt, voorstellen doet inzake taakomschrijvingen en samenstelling van werkgroepen en belast is met het formuleren van en toezicht op onderzoek en een *secretariaat* dat een aantal initiërende en uitvoerende functies vervult.

In haar eerste vergadering stelde de Stuurgroep drie *werkgroepen* in. Twee hadden tot taak een inventarisatie te verrichten van resp. studies en plannen die door en in het Noorden waren opgesteld en van de regionale aspecten van de departementale

doelstellingen en instrumenten, waarbij onder andere tevens moest worden bezien of deze tezamen een voldoende uitgangspunt vormden voor een integraal plan. De werkgroepen droegen er toe bij dat niet al het werk dat vroeger reeds was gedaan, werd herhaald. De derde werkgroep diende mede aan de hand van alternatieve modellen voor de bevolkings-spreiding over ons land te adviseren over de mogelijke rol van het Noorden daarin.

Na deze inventariserende en beleidsanalyserende fase werd besloten tot nader onderzoek. Daartoe werden drie facetwerkgroepen ingesteld, alsmede een Werkgroep Inspraak en een Werkgroep Integrale Planning. De opdrachten aan de drie facetwerkgroepen — de Werkgroep Economische Ontwikkeling, de Werkgroep Ruimtelijke Ontwikkeling en de Werkgroep Sociaal Culturele Ontwikkeling — hadden, zoals de namen al aanduiden, één element gemeen: er moest een schets komen van de te verwachten Noordelijke ontwikkeling van hun facet op middellange termijn. De Werkgroep Inspraak diende een inspraakprocedure te ontwikkelen. Haar komt de verdienste toe de stoot te hebben gegeven tot een gezamenlijke intentieverklaring van de Regering en de Colleges van Gedeputeerde Staten in het Noorden. Zij meende namelijk dat de bevolking voor inspraak over een vrijblijvend beleidsplan niet warm te krijgen zou zijn en dat zij diende te weten dat het I.S.P. een belangrijke zaak is, waar consequenties aan verbonden zijn.

De taakomschrijving van de voor dit artikel belangrijkste werkgroep, de Werkgroep Integrale Planning (W.I.P.), geven wij uitvoeriger weer.

- Het uitwerken van een relatieschema van de hoofdelementen voor het I.S.P. — in de vorm van een min of meer pragmatisch integraal model — teneinde meer inzicht te krijgen in de onderlinge samenhangen tussen de hoofdelementen.
 - Het aangeven van de te verwachten ontwikkelingen in zoveel mogelijk beleidssectoren aan de hand van beschikbare indicatoren voor desbetreffende beleidsterreinen. Dit dient te worden uitgevoerd ten behoeve van de opstelling en invulling van een samenhangend overzicht van hoofdelementen voor het I.S.P. Hiermee zou een eerste aanzet worden gegeven voor de opstelling van een ontwikkelingsanalyse voor het Noorden.
- De aanvankelijke opzet en procedure van het I.S.P.

laten zich nu in grove trekken als volgt samenvatten. De werkstukken van de facetgroepen en de W.I.P., in welke laatste ook de visies van de departementen zijn verwerkt, worden met gebruikmaking van de door de W.I.P. ontwikkelde methodiek samengevoegd tot een integrale ontwikkelingsschets. Deze schets wordt aan inspraak en toetsing onderworpen. Daarna wordt begonnen met de opstelling van het eigenlijke plan dat doelstellingen en instrumenten moet aangeven voor alternatieve ontwikkelingen.

Het zal duidelijk zijn dat hierbij veel zou afhangen van de mate waarin de W.I.P. erin zou slagen de verschillende samenhangen zichtbaar te maken. Ook al stond van tevoren vast dat een aantal ontwikkelingen slechts kwalitatief zou kunnen worden aangeduid en dat het niet mogelijk zou zijn 'gewichten' toe te kennen, toch mocht niet worden gezegd dat de opzet van het I.S.P.-experiment zodanig was dat het bij voorbaat tot mislukking gedoemd zou zijn.

Tijdsplanning en -overschrijding

Door de werkgroepen en de daarbinnen geformuleerde subwerkgroepen werd een indrukwekkende reeks rapporten geproduceerd. Hoe uiteenlopend de rapporten in vele opzichten ook waren, zij hadden bijna alle gemeen dat voor hun samenstelling veel meer tijd nodig bleek dan was voorzien. Reeds in het tweede voortgangsrapport van de Minister van Economische Zaken, dat betrekking heeft op de periode 1 juni tot 31 december 1974, wordt men daarop voorbereid. Opgemerkt wordt dat het experimentele karakter van het I.S.P. meebrengt dat het 'niet mogelijk (is) om de activiteiten voor het plan tevoren definitief te binden aan een strak werkplan en een onveranderlijk tijdschema'.⁶ De daad is bij het woord gevoegd door het voornemen om in het najaar van 1974 te kunnen beschikken over de rapporten der facetwerkgroepen te laten varen en genoegen te nemen met *interim*-rapportages die eerst op 31 december 1974 klaar moesten zijn, uitstel kregen tot 31 januari 1975, gereed kwamen in februari 1975 en gepubliceerd werden op 18 maart 1975.

Bij deze vertragingen bleef het niet. Ook in volgende voortgangsrapporten wordt van opgelopen achterstanden melding gemaakt. Alleen de Werkgroep Inspraak bleef bij. Haars ondanks overigens, want

zij bleef wachten op de intentieverklaring. Maar, aldus het voortgangsrapport, de 'vertraging over de gehele linie der werkzaamheden voorkwam . . . dat de inspraak achterop zou raken bij de besluitvorming'.⁷

Een geluk bij een ongeluk dus! Eerst in het vijfde voortgangsrapport, over de periode 1 mei 1976 tot 1 januari 1977, wordt medegedeeld dat de Werkgroepen Economische Ontwikkeling, Sociaal-Culturele Ontwikkeling en Integrale Planning hun studies hadden voltooid — de Werkgroep Ruimtelijke Ontwikkeling had met wat aanvullingen op haar interim-rapport haar werk al eerder afgesloten. De publicatie van de rapporten vond plaats in het najaar van 1976 en het voorjaar van 1977.

Wanneer we het feit dat een milieu-onderzoek dat aanvankelijk 1 oktober 1976 gereed zou zijn, maar één jaar uitstel kreeg en dat een onderzoek naar de bestuurlijke aspecten nog niet is voltooid, buiten beschouwing laten, dan kunnen we zeggen dat de onderzoeksfase die eind januari 1974 was begonnen en aanvankelijk ultimo 1974 met een ontwikkelingsanalyse zou worden afgesloten, met ongeveer twee jaar vertraging werd beëindigd. Dit feit wordt nog eens onderstreept doordat het 440 bladzijden tellende eerste deel van het W.I.P.-rapport, zoals de voorzitter van de Stuurgroep in zijn voorwoord terecht opmerkt, 'veeleer te bestempelen (is) als een integrale ontwikkelingsanalyse dan als een integrale beleidsplanning'.⁸

Alle vertragingen ten spijt hield de Stuurgroep hardnekkig vast aan 1977 als het jaar waarin het I.S.P. in werking zou moeten treden. De terminologie waarmee haar vastbeslotenheid tot uitdrukking was gebracht, veranderde echter. Werd in het tweede voortgangsrapport nog gezegd dat het plan zodanig gereed moest zijn 'dat het in 1977 in werking kon treden',⁹ in het vierde voortgangsrapport is de Stuurgroep al tevreden als zij er in slaagt 'om zoveel mogelijk overeenkomstig het algemeen uitgangspunt begin 1977 de eerste in het kader van het I.S.P. ontwikkelde beleidsvoornemens ten uitvoering te leggen'.¹⁰ Deze verandering in terminologie laat zich niet alleen verklaren door de vertragingen die de ruimte voor een verdere afwerking der procedure drastisch hadden verkleind, maar ook en vooral doordat de gedachte aan een integraal plan in feite was prijsgegeven.

Een kritieke beslissing

Op 6 november 1975 besloot de Stuurgroep het bij herhaling naar de toekomst verschoven einde van de onderzoeksfase niet langer af te wachten en een begin te maken met de opstelling van het beleidsplan. Zij deed vervolgens iets wat, gezien het uitgangspunt van de integrale aanpak en de onvoldoende voortgang die met het onderzoek was gemaakt, niet mag. Zij stelde namelijk op basis van de studieresultaten vast dat de relatieve achterstand van het Noorden op sociaal-economisch terrein als het belangrijkste knelpunt op middellange termijn moest worden beschouwd. Zij wees dit vraagstuk aan als kernthema dat bij voorrang door een uit haar midden ingestelde Sociaal-Economische Beleidsgroep moest worden uitgewerkt.

In het midden latend of dit besluit vanuit andere gezichtspunten wellicht verstandig was — een onder Tweede Kamerleden gehouden enquête leerde in ieder geval dat de volksvertegenwoordiging van het I.S.P. vóór alles een oplossing der economische problemen verlangde¹¹ — voor de integrale benadering was het in feite funest. En wel in tweeërlei opzicht: niet alleen liet de Stuurgroep de integrale aanpak varen, maar bovendien 'bewees' zij met haar aanwijzing van het belangrijkste knelpunt, voor de besluitvorming de integrale benadering niet nodig te hebben. Haar verzekering dat zij er naar streefde zo goed mogelijk inhoud aan de integrale aanpak te geven doet aan deze conclusie niets af. De toezegging om in het kader van een meer omvattende benadering aandacht te geven aan meer facetten dan het sociaal-economische; de belofte 'waar mogelijk en nodig' beleidsalternatieven op te nemen en het besluit nog twee andere kernthema's aan te wijzen,¹² zijn onvoldoende garanties voor een integrale aanpak. Dit is zeker het geval, nu door het besluit om de sociaal-economische achterstand afzonderlijk te behandelen, het voor zo'n integrale aanpak kenmerkende zoeken naar samenhangen naar de achtergrond wordt geschoven.

In ieder geval is in het voortgangsrapport¹³ van de Sociaal-Economische Beleidsgroep — dat best geschreven had kunnen zijn zonder kennis van de studies van de W.I.P. en de Werkgroep Economische Ontwikkeling — van een integrale aanpak weinig of niets te bespeuren. Toegegeven, er wordt wel eens wat gezegd over de invloed van economische ontwikkelingen op andere terreinen, maar van een min

of meer fundamentele benadering, uitmondend in alternatieven, is geen sprake. Typerend is dat de constatering dat bij het streven naar vermindering van de inkomensachterstand ook onzichtbaar inkomen als ruimte, frisse lucht, rust enz. dient te worden betrokken, een Drents Statenlid deed opmerken dat een onzichtbaar inkomen prettig kan zijn als men er zelf voor kan kiezen, maar meteen anders (lager) wordt gewaardeerd als men gedwongen wordt een dergelijk onzichtbaar inkomen te genieten.¹⁴ Deze opmerking zou overbodig zijn geweest, indien de Beleidsgroep inkomen en onzichtbaar inkomen als alternatieven had weten te presenteren. Het voorgestelde sociaal-economische beleid kent echter geen keuze; het richt zich op één hoofddoelstelling: 'versterking van de sociaal-economische structuur en een daarmee samenhangend hoger niveau van werkgelegenheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin'.¹⁵ Het I.S.P. heeft het vertrouwde spoor teruggevonden dat door een kwart eeuw regionaal-economisch beleid is uitgezet.

Oorzaken

De hierboven beschreven gang van zaken kan aan een aantal, vaak onderling samenhangende, oorzaken worden toegeschreven. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn zij hieronder in drie groepen verdeeld, en wel:

(1) oorzaken waarvan het accent ligt bij de voorbereiding en de opzet van de integrale planning; (2) oorzaken die vooral tot de tijdsoverschrijding hebben bijgedragen en (3) oorzaken die in het bijzonder tot het besluit de economische problematiek met voorrang te behandelen, hebben geleid.

Ad 1 — Integrale planning die zich immers ten doel stelt tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sector- en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn,¹⁶ is geen eenvoudige zaak. Sommigen houden haar zelfs voor onmogelijk.¹⁷ In ieder geval konden degenen die bij het I.S.P. betrokken waren, weten dat hun een zeer zware taak wachtte, want Minister Langman had er in de rede waarmee hij de Stuurgroep installeerde, op gewezen dat de integrale planning nog niet binnen het bereik van de thans ter beschikking staande wetenschappelijke technieken ligt. Of degenen die de eerste aanzet tot het I.S.P. moesten geven, uit deze waarschuwende woorden de con-

clusie hebben getrokken dat de voorbereiding er niet zo op aankwam omdat de problemen toch onoplosbaar waren, dan wel de moeilijkheden hebben onderschat, laat zich slechts raden. Wij hebben echter wel de stellige indruk dat het project niet goed is voorbereid. Het kan haast niet anders of men heeft zich onvoldoende gerealiseerd waaraan werd begonnen en zich onvoldoende georiënteerd of laten informeren omtrent datgene wat kon en niet kon. Hoe anders is het te verklaren dat voor de zware taak van de W.I.P.¹⁸ in eerste aanleg zo weinig tijd werd uitgetrokken en dat de W.I.P. kwam met een methodiek waarmee de departementen voor hun ontwikkelingsschetsen niet uit de voeten konden?

Voorts vragen wij ons af, of er wel 'harde' afspraken zijn gemaakt, waarop de I.S.P.-ers van het eerste uur zich konden beroepen wanneer medewerking van de departementen of van het Noorden nodig was in de vorm van mankracht of anderszins. Onze indruk is dat dit niet of in onvoldoende mate is gebeurd. Zo moesten de I.S.P.-activiteiten veelal naast het normale werk worden verricht, doordat er te weinig mankracht beschikbaar was. Voorts leek de medewerking der departementen meer op welwillendheid dan op afspraken te berusten. Opvallend was bijv. dat met het verstrijken van de tijd het aantal personen dat de W.I.P.-vergaderingen bijwoonde, duidelijk verminderde en dat bovendien de stoelen in toenemende mate door vervangers werden bezet. Tenslotte duidde het feit dat de drie facetwerkgroepen, een verzoek om uniformiteit ten spijt, bij hun ontwikkelingsschetsen verschillende methoden bleven volgen — hetgeen niet bevorderlijk was voor de integrale aanpak — erop dat hardere afspraken niet overbodig zouden zijn geweest.

De aanpak¹⁹ van de Werkgroep Integrale Planning was ambitieus. De invulling van de sectorale ontwikkelingsschetsen vergde van de departementen een benaderingswijze en een mate van kwantificering die sterk afweek van hetgeen zij gewend waren. Besloten werd de departementale sectorverkenningen meer te laten aansluiten op de bij de departementen gebruikelijke benaderingswijze. Deze leende zich echter minder voor een integrale aanpak. Dit blijkt uit het rapport dat door de W.I.P. werd uitgebracht. De hoofdstukken waarin de nationale, de landsdelige en de Noordelijke ontwikkelingen worden geschetst, geven de samenhang tussen de verschillende sectoren niet of onvoldoende weer. De

sectoren worden als het ware na elkaar beschreven en van een integrale benadering in de hierboven gedefinieerde zin mag niet worden gesproken.

Ad 2 — De onder 1 genoemde oorzaken hadden uiteraard ook invloed op de tijd die met het I.S.P. was gemoeid. De verandering van de methodiek kostte tijd en het gebrek aan mankracht eveneens. Beide factoren leidden ertoe dat de werkgroepsleden soms maandenlang niets van het I.S.P. vernamen. De tijdsoverschrijdingen gaven op hun beurt eveneens aanleiding tot problemen. Zo gingen twee leden van de W.I.P. op wier schouders het grootste deel van de rapportering rustte tijdens de rit — die toen volgens het eerste schema al beëindigd had moeten zijn — over naar een ander departement. Het nochtans voltooiën van het rapport deed een zwaar beroep op hun werkkracht, maar mag tevens worden gezien als een bewijs dat die werkkracht, althans bij hen, in ruime mate aanwezig was.

De periode van onderzoek werd niet onaanzienlijk verlengd doordat nieuwe onderzoekingen werden opgezet. Zo werd bijv. besloten tot een distributieplanologisch onderzoek, een onderzoek naar het milieu en een onderzoek naar de bestuurskundige aspecten van het I.S.P. Voorts werden enkele onderzoekingen uitgebreid. Met name de inwilliging van het verzoek van de Stuurgroep om de ontwikkelingsschetsen van het Noorden naar deelregio's te verbijzonderen, was tijdrovend.

In het algemeen kan de vraag worden gesteld, of het werken in werkgroepen naar zijn aard niet vertragend werkt. Leden die gereed zijn met hun deeltaak, moeten vaak wachten op degenen die nog niet zover zijn. Bovendien is het niet ongebruikelijk dat leden en werkgroepen menen zich niet behoeven te haasten omdat andere leden, resp. werkgroepen ook nog niet gereed zijn. Indien dit wederzijds gebeurt kunnen de resultaten lang op zich laten wachten, vooral wanneer, zoals bij het I.S.P. het geval is, tijdige oplevering niet kan worden afgedwongen.

Een belangrijke vertraging deed zich voor als gevolg van de economische situatie die de Regering deed besluiten de stijging van het aandeel der collectieve uitgaven tot 1 % van het nationale inkomen per jaar te beperken en die later aanleiding gaf tot het voorstellen van aanvullende maatregelen, gericht op bevordering van de werkgelegenheid. Vooral de departementale sectorverkenningen kwamen daardoor met vertraging gereed, hetgeen doorwerkte in de ac-

tiviteiten van de W.I.P.

Ad 3 — Het I.S.P. is een kind van zijn tijd. De gedachte aan een integrale benadering kwam op in het prille begin der jaren zeventig toen o.a. twijfel rees aan de economische groei in de traditionele betekenissen en de in de jaren zestig sterk gestegen materiële welvaart het gemakkelijker leek te maken om van die twijfel ook door daden blijf te geven. Een integrale benadering van de problematiek van het Noorden, waar men de ruimte en de frisse lucht ook meer was gaan waarderen en waar men zich had bevrijd van het bevolkingsgroeijsyndroom van vorige decennia, paste daar wel in.²⁰

Evenzo paste het besluit van de Stuurgroep om voorrang te geven aan de economische problematiek in de aanzienlijk ongunstiger geworden economische situatie van het midden der jaren zeventig. Het is alleszins denkbaar dat de Stuurgroep des te gemakkelijker tot dat besluit kon komen omdat de lange duur van het integratieproces het begin van het plan — waarvoor zij immers bij herhaling 1977 had genoemd — in gevaar zou kunnen brengen. Zij mocht er voorts op rekenen dat het Noorden het besluit wel gunstig zou ontvangen. Daar immers klonk, naarmate de werkloosheidscijfers stegen en zich meer van het landelijk gemiddelde verwijderden, met toenemende sterkte de roep om maatregelen op economisch gebied. Kortom, het I.S.P. bleef een kind van zijn tijd, ook toen die tijd voor een integrale benadering minder gunstig bleek te worden!

Alsnog integraal?

Uit het feit dat de titel van dit artikel met een vraagteken afsluit mag, althans in dit geval, worden afgeleid dat alle hoop op een integrale aanpak nog niet wordt opgegeven. De mogelijkheid dat de Sociaal-Economische Beleidsgroep in haar vervolgrapport nog met iets integraals komt — ook al heeft zij haar verleden wat dat betreft bepaald niet mee — mag niet a priori worden uitgesloten. Bovendien is er ook nog een Sociaal-Culturele Beleidsgroep.

Tenslotte is, van het moment af dat kernthema's naar voren werden geschoven, gesproken over het leggen van dwarsverbindingen tussen de beleidsgroepen. Het is echter niet duidelijk hoe men daarbij te werk zal gaan.

De vraag is of het niet beter is om in plaats van af te wachten wat er uit de beleidsgroepen komt, de pogingen om tot een integrale benadering te komen

weer nieuw leven in te blazen. Immers, ook al zijn de prioriteiten onder invloed van de economische situatie wat verlegd, het blijft van belang het inzicht in de samenhang tussen de economische situatie en de kwalitatieve aspecten van het bestaan te verruimen. De mogelijkheden voor een integrale planning zijn nu gunstiger dan in het najaar van 1975. Het materiaal van de werkgroepen en van de departementen, waarop toen werd gewacht, is er nu. Bovendien is er ervaring opgedaan.

Belangrijk is dat er, nu in het kader van het I.S.P. beleidsmaatregelen worden voorgesteld en genomen, geen vrees voor ongeduld en politieke druk behoeft te bestaan, want er wordt immers wat gedaan. Er is ook weinig reden te vrezen dat de beleidsmaatregelen op korte termijn de integrale aanpak zullen doorkruisen. Vijfentwintig jaar regionaal economisch beleid hebben de economische situatie van het Noorden ten opzichte van die in ons land als geheel niet fundamenteel gewijzigd; het is — zeker gezien de economische perspectieven — niet aan te nemen dat de bepaald niet revolutionaire extra beleidsmaatregelen dat in enkele jaren wel zullen doen. Bovendien zal hun effect zo nodig wel in te schatten zijn.

Kortom, het klimaat lijkt gunstig om het experiment met de integrale aanpak in alle rust voort te zetten. Daarbij kunnen verschillende wegen worden ingeslagen. Zo kan worden nagegaan of de door de W.I.P. ontwikkelde methodiek, nu de departementen inmiddels zijn gevorderd met doelstellingenmeer succes kan worden toegepast. Er kan ook worden besloten voorlopig de eisen niet te hoog te stellen en te beginnen met een globale aanpak op kleine schaal. Zo zou bijv. een niet te uitgebreid pakket maatregelen gericht op verruiming van de regionale werkgelegenheid en verhoging van het regionale inkomen door een gevarieerde werkgroep, bestaande uit niet al te zeer aan hun discipline gekluisterde lieden, met kennis van en gevoel voor hetgeen er in de samenleving aan de gang is, van kanttekeningen of randvoorwaarden kunnen worden voorzien. Op basis daarvan zou een aantal alternatieve modellen kunnen worden opgesteld die in een kleine proefregio aan inspraak kunnen worden onderworpen en daarna bijgesteld. Misschien kan men het ene doen en het andere niet laten.

Nu mag worden aangenomen dat niemand op directe resultaten zit te wachten, doet zich de gele-

genheid voor om het I.S.P.-experiment, althans wat het integrale aspect betreft, tot een bevredigend einde te brengen. Een volmaakte, wetenschappelijk verantwoorde synthese mag niet worden verlangd, want die is, in ieder geval nu nog, onmogelijk. Wel mag een antwoord worden verlangd op de vraag of en in hoeverre bij het regionaal beleid een integrale benadering mogelijk is en aanbeveling verdient. Wanneer dat antwoord ontkennend is, dient dat ook ruimtelijk te worden erkend.

Slotopmerking

Wij hebben ons beperkt tot de integrale aspecten van het I.S.P. Ons oordeel daarover was niet gunstig. Hiermede wil niet gezegd zijn dat er aan het I.S.P. geen positieve kanten zitten. De Noordelijke E.T.I.'s beschikken nu over statistisch materiaal dat zij dank zij de financiële middelen die voor I.S.P.-onderzoek waren uitgetrokken, hebben verkregen. Er wordt ook wel op gewezen dat dank zij het I.S.P. een aantal personen en instellingen met elkaar in contact zijn gekomen of meer zijn gaan samenwerken. Dat is allemaal waar, maar deze resultaten hadden wel langs een goedkopere weg kunnen worden bereikt en een evaluatie van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands kan niet gebaseerd zijn op zijn nevenprodukten.

Noten

¹ *Nota Noorden des Lands 1972*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, stuk 12010, nr. 2, blz. 2.

² *Nota Noorden des Lands 1972*, blz. 3. Tot het Noorden worden in I.S.P.-verband behalve Groningen, Friesland en Drenthe, ook Noordoost- en Noordwest-Overijssel gerekend.

³ 12010, nr. 33.

⁴ 12010, nr. 29: voortgangsrapport nr. 1 inzake de werkzaamheden ten behoeve van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands, blz. 3.

⁵ *Nederlandse Staatscourant* van 3 mei 1973.

⁶ 12010, nr. 32, blz. 9.

⁷ 12010, nr. 34, blz. 7.

⁸ *Het Noorden in nationaal perspectief*, deel 1 van het rapport van de werkgroep integrale planning, I.S.P., nr. 11a, maart 1977, blz. II.

⁹ 12010, nr. 32, blz. 9.

¹⁰ 12010, nr. 35, blz. 3.

¹¹ *Leeuwarder Courant* van 18 september 1976.

¹² 12010, nr. 35, blz. 3.

¹³ *Het sociaal-economisch beleid voor het Noorden des Lands*; voortgangsrapport met hoofdlijnen voor een

beleidskoers. 's-Gravenhage 1976.

¹⁴ *Leeuwarder Courant* van 6 april 1977.

¹⁵ *Het sociaal-economisch beleid voor het Noorden des Lands*, blz. 2. Het ontbreken van alternatieven gaf moeilijkheden met de inspraak. De Begeleidingscommissie Inspraak voelde er niet voor om dit rapport aan inspraak te onderwerpen. Men vond elkaar in een meer gerichte inspraak die met de naam toetsing werd aangeduid. Andere belangstellenden mochten echter van deelname niet worden uitgesloten. De belangstelling voor de in het rapport behandelde materie was echter boven verwachting groot. Deze belangstelling lijkt vooral te zijn gewekt door een uitgebreide advertentie-campagne.

¹⁶ Definitie van de Commissie Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, vermeld in *Beleidsanalyse '76-4*

¹⁷ Zo bijv. J. v. d. Doel en G. H. Scholten in *Wordt planning een plaag?* Tien deskundigen over beleidsplanning; redactie Ton Planken, 1976.

¹⁸ Zie hiervoor onder 'Organisatie en activiteiten'.

¹⁹ Voor een uitvoerige omschrijving daarvan zij verwezen naar bijlage 3 van het W.I.P.-rapport: *Het Noorden in nationaal perspectief*.

²⁰ Zo produceerde het E.T.I.-Friesland een nota waarin een poging werd gedaan de globale samenhang tussen de bevolkingsontwikkeling, de economische situatie en de leefbaarheid aan te geven. *Nota betreffende de mogelijke werkgelegenheidsstructuur van Friesland in 1980 onder drie alternatieven, alsmede suggesties ten aanzien van het te voeren regionaal-economisch beleid*, Leeuwarden 1971.