

De stagnatie van de jaren zeventig

Met de depressie van 1974/75 kwam een eind aan een tijdperk dat ons 25 jaar lang groei had gebracht zoals nog nimmer daarvoor in de westerse geïndustrialiseerde landen was voorgekomen. Over de verklaring van die groei had vrij veel eenstemmigheid bestaan: het neoklassieke groeimodel was het geaccepteerde paradigma waarmee de ogenschijnlijke stabiliteit van de economische groei verklaard kon worden. Op het, voor dit artikel relevante niveau van het regionaal-economisch beleid implieerde dit model een tendentie naar een interregionaal evenwicht. De mobiliteit van arbeid en kapitaal, ondersteund door stimuleringsbeleid, zou voor dit resultaat moeten zorgen.¹ Was er voor 1974 maar één belangrijke verklaring voor de economische groei; voor de stagnatie van nu worden verschillende verklaringen aangevoerd; De huidige economische problemen worden verschillend gepercipieerd. Dat verschil in perceptie is daarom zo belangrijk, omdat de verschillende diagnoses van de ziekte ook tot verschillende geneeswijzen leiden. Zonder ze hier nu uitgebreid te willen behandelen, kunnen we in ieder geval tien stagnatie-oorzaken noemen, die als zodanig recentelijk in discussie zijn geweest²:

- 1 exogene verstoringen en beleidsfouten;
- 2 overinvesteringen in de jaren zestig;
- 3 de stijging van de reële arbeidskosten;
- 4 de te grote omvang van de collectieve sector (het economisch draagvlak);
- 5 de te kleine omvang van de collectieve sector (socialisatie van de vraag);
- 6 vraagverzadiging;
- 7 een tekort aan technologische innovaties;
- 8 toegenomen onzekerheid in verband met milieueisen, inflatie, etc.;
- 9 uitputting van grondstoffen en energiedragers;
- 10 verschuiving van economische activiteiten naar derde-wereldlanden.

Uiteraard gaat het hier niet om elkaar uitsluitende percepties van de economische werkelijkheid. Ze vullen elkaar ten dele aan en zijn daarmee dan aspecten van een meer omvattend verklaringscomplex. Maar het maakt wel verschil uit of men economische groei ziet als een proces dat in principe een gelijkmatig karakter kan hebben, dan wel als een proces dat een fundamenteel ongelijkmatig karakter draagt en waarin de grondslag voor de eco-

nomische groei zich periodiek vernieuwt. Huldigt men de eerste opvatting, dan kan men, afhankelijk van de politieke kleur, wijzen op de eerste vijf hierboven genoemde stagnatie-oorzaken: het had best goed kunnen gaan; we hebben de zaak alleen uit de hand laten lopen en nu moet er gesneden worden.

Naar mijn opvatting zijn stagnatie-oorzaken 6 en 7 veel essentiëler voor een adequaat begrip van de huidige situatie. *Er is, voor nu, een eind gekomen aan het groeitijdperk omdat de basis-innovaties, die de naoorlogse groei gedragen hebben, uitgewerkt zijn.* Als er één omstandigheid een belemmering vormt voor de hervatting van economische groei, dan is het de afwezigheid van een nieuwe reeks van basisinnovaties, die de oude als groei-motoren kunnen vervangen.

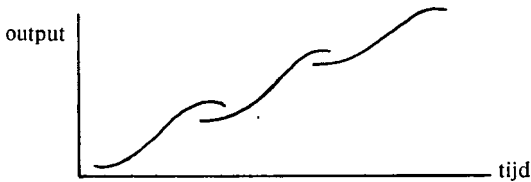
Basisinnovaties creëren nieuwe bedrijfstakken. De groei van deze bedrijfstakken verloopt als een S-vormige groeicurve, waarlangs verschillende fasen kunnen worden onderscheiden, introductie, snelle groei, rijpheid, verzadiging en verval. Naoorlogse groeisectoren als de chemische industrie en de electrotechnische industrie hebben thans hun verzadigingsfase bereikt. Dat wil zeggen, de basisinnovaties van de jaren dertig en veertig zijn door de finale gebruikers ervan geabsorbeerd. Een vernieuwing van ons pakket van goederen en diensten zal nodig zijn om nieuwe levenscycli in gang te zetten. De perceptie van de lange-termijn economische ontwikkeling als een aaneenschakeling van *basisinnovatie-levenscycli* (Figuur 1) verklaart het lange-

Dr. J. J. van Duijn (1943) is lector algemene economie aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Hij publiceerde onder meer *An interregional model of economic fluctuations* (Saxon House 1972), *De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland in de jaren zestig* (TESG, 1975), *Eb en vloed* (oratie Rotterdam 1977), *Dating postwar business cycles in the Netherlands* (*The Economist*, 1978) en *De lange golf in de economie* (Van Gorcum 1979).

Adres: Bastinglaan 23, Delft, tel. 015-13 23 82

golf karakter van het groeiproces zoals westerse geïndustrialiseerde landen dat vanaf de 19e eeuw hebben meegemaakt. Rond 1850 waren de spoorwegaanleg en de innovaties in de ijzer- en staalindustrie

Figuur 1: Economische groei als een aaneenschakeling van basisinnovatie-levenscycli



de groeimotoren; rond 1900 waren het de electriciteit, de automobiel en de ontwikkelingen in de chemische industrie. Voor het naoorlogse groeitijdperk kan men denken aan een reeks van basisinnovaties, die voor groei-industrieën zorgden: de transistor, televisie, kunstvezels, plastics, vindingen die alle rond de Tweede Wereldoorlog op de markt werden gebracht. Het concept van de basisinnovatie-levenscyclus speelt een voorname rol in een theorie van de lange golf of Kondratieff-cyclus, zoals ik die elders heb ontwikkeld.³ Acceptatie van de lange-golf visie heeft implicaties voor het macro-economisch beleid,⁴ maar ook voor het regionaal-economisch beleid.

Decentralisatie en levenscyclus

Het na de Tweede Wereldoorlog in Nederland gevoerde regionale beleid kan in hoofdzaak als een decentralisatie- of spreidingsbeleid worden gekenschetst. In oktober 1950 bracht de Vaste commissie voor regionale vraagstukken, een commissie die op verzoek van de Hoofdcommissie voor de Industrialisatie was ingesteld door de Minister van Economische Zaken, een rapport uit getiteld 'Landelijke spreiding der industrialisatie door regionale concentratie'. De commissie sprak daarin als haar oordeel uit, 'dat een meer gedecentraliseerde industrialisatie, waarbij ruimte wordt gelaten voor een verantwoorde ontwikkeling van de bestaande grote centra, de voorkeur verdient'.

De aanwezigheid van structurele arbeidsoverschotten in de Noordelijke provincies en in delen van Brabant en Limburg was de aanleiding tot het voeren van een regionaal stimuleringsbeleid. Van meet

af aan echter bestond de opvatting dat het wegwerken van die structurele arbeidsoverschotten moest geschieden middels een betere regionale spreiding der economische bedrijvigheid. Spreekt men, zoals de toenmalige Rijksdienst voor het nationale plan in 1956 deed, van 'het Westen en overig Nederland', dan was en is decentralisatie in Nederland de relatieve overbrenging van economische activiteiten van het Westen naar de rest van het land.

Tot voor een aantal jaren leek het spreidingsbeleid succesvol te zijn geweest. Dat succes kon op verschillende manieren worden gemeten. Allereerst konden regionale werkloosheidspercentages worden gebruikt (Tabel 1). Opgemerkt kon worden dat de spreiding in provinciale werkloosheidspercentages die tijdens recessies altijd het grootst is, gedurende achtereenvolgende recessies verminderd was. In de tweede plaats lieten de provinciale inkomensdata een tendens in de richting van verminderende inkomensongelijkheid zien (Tabel 2). Tenslotte gold dat de industriële-werkgelegenheids-groei veel geringer was in de westelijke provincies dan daarbuiten. Terwijl vanaf het midden der jaren zestig de nationale industriële werkgelegenheid begon te dalen, groeide de werkgelegenheid nog door in de Noordelijke provincies en in het Zuiden, de gebieden waarop het merendeel der stimuleringsmaatregelen gericht was geweest.

Tabel 1: Provinciale werkloosheidspercentages gedurende recessiejaren en in 1977

	1952	1958	1967	1972	1975	1977
Groningen	8,5	6,3	4,4	4,4	6,5	8,2
Friesland	8,8	6,9	3,5	3,9	7,2	7,3
Drente	13,3	11,1	6,4	5,2	9,3	8,5
Overijssel	4,1	3,5	3,3	3,4	6,4	5,9
Gelderland	5,8	3,0	2,3	2,5	5,5	5,6
Utrecht	4,6	2,2	1,2	1,9	2,6	3,0
N.-Holland	4,3	2,3	1,1	2,4	3,4	3,9
Z.-Holland	4,0	1,9	1,1	2,4	3,2	4,4
Zeeland	4,3	4,8	2,3	3,9	4,3	4,8
N.-Brabant	6,5	3,3	3,1	3,5	7,1	7,3
Limburg	3,0	1,6	4,2	3,3	8,4	9,8
Nederland	4,8	3,0	2,3	2,9	5,0	5,6
standaard-deviatie	3,2	3,0	1,7	1,0	2,3	2,1

Bron bij Tabel 1: Ministerie van Economische Zaken. Werkloosheidspercentages zijn berekend als geregi-

streefde arbeidsreserve in procenten van de afhankelijke beroepsbevolking, mannen + vrouwen. Standaarddeviaties zijn berekend ten opzichte van het nationale percentage, hetgeen een gewogen gemiddelde is.

Tabel 2: Provinciale per capita inkomens (Nederland = 100)

	1950	1955	1960	1965	1969	1972	1974
Groningen	97	92	93	93	90	91	93
Friesland	90	79	84	83	85	89	89
Drente	79	76	80	84	86	89	91
Overijssel	94	89	91	90	88	90	91
Gelderland	88	87	90	92	92	95	94
Utrecht	102	103	105	107	106	106	105
N.-Holland	116	118	116	113	114	111	110
Z.-Holland	110	114	111	111	114	109	108
Zeeland	101	100	94	97	97	98	98
N.-Brabant	83	86	87	89	89	91	93
Limburg	88	89	89	89	86	90	92
standaarddeviatie	11,8	14,2	12,1	11,1	11,6	8,9	7,8

Bron: CBS Inkomensverdeling, Regionale gegevens. Standaarddeviaties zijn berekend ten opzichte van de nationale index, welke een gewogen gemiddelde is.

In de jaren zeventig lijkt deze gunstige ontwikkeling evenwel tot staan te zijn gebracht. In de periode 1973-1975 zijn de regionale verschillen in werkloosheidspercentage weer toegenomen. Ook al liggen de

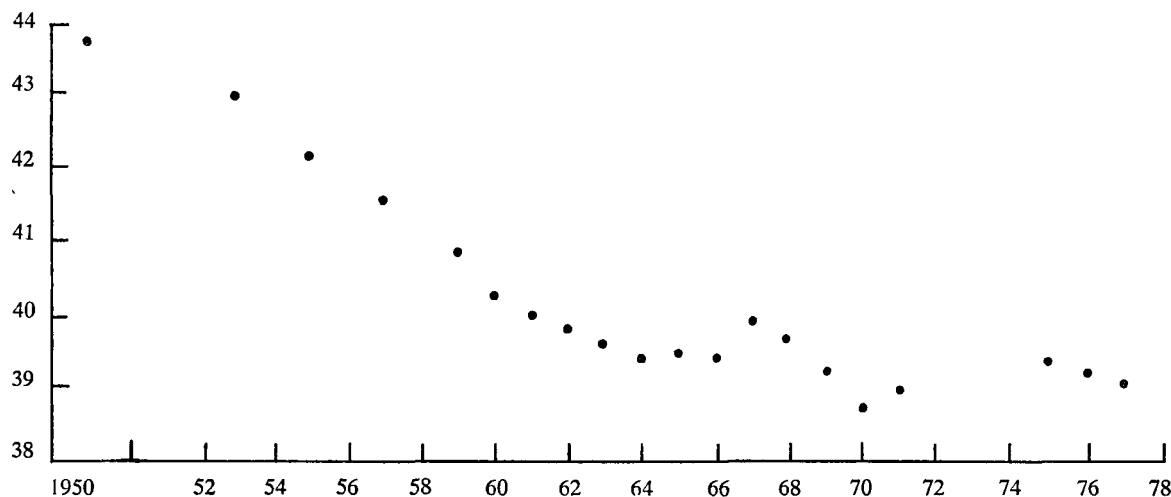
werkloosheidsvoeten in een aantal van de grote steden in het Westen boven het landelijk gemiddelde, procentueel is de werkloosheid toch weer het grootst in de traditionele probleemgebieden. De investeringspremieregeling, die in 1971 werd afgeschaft en alleen in het Noorden en Zuid-Limburg bleef voortbestaan, wordt in 1974 incidenteel, en in 1975 op ruime schaal weer heringevoerd. De gedachte dat regionaal stimuleringsbeleid een tijdelijke zaak zou zijn, is daarmee voorlopig wel weer van de baan.

Terwijl de industriële-werkgelegenheidsgroei in de jaren vijftig en zestig althans ten dele toegeschreven leek te kunnen worden aan het regionaal beleid,⁵ was dit succes van de regionale politiek geen blijvende zaak. Gezien de recente ontwikkelingen zou men zelfs het standpunt kunnen verdedigen dat de groei van de perifere regio's eenvoudig een afgeleide is van de nationale groei, waarbij de nationale groei-impuls duidelijk uit de gevestigde, en vooral in het Westen gelegen, productiecentra afkomstig zijn. Zo bezien hebben de perifere regio's eenvoudig geprofiteerd van de naoorlogse expansiefase. Wanneer de industrie expandeert vindt decentralisatie toch wel plaats, of ze nu gesubsidieerd wordt of niet. Maar zodra de groei-bedrijfstakingen 'uitgewerkt' zijn, zoals nu het geval is, is het met de spreiding ook gedaan.

In feite is de relatieve decentralisatie al sinds halver-

Figuur 2: Procentueel aandeel van de drie westelijke provincies in de industriële werkgelegenheid, 1949-1977

Bron: CBS, Algemene Industriestatistiek.



wege de jaren zestig sterk teruggelopen. Figuur 2 geeft het verloop in de tijd van het procentuele aandeel van de drie westelijke provincies in de industriële werkgelegenheid, zoals vermeld in de Algemene Industriestatistiek. Van 1949 tot 1965 (het jaar waarin de industriële werkgelegenheid in Nederland haar maximum bereikte) daalde dat aandeel met 4,3 percentagepunten (van 43,8 pct. naar 39,5 pct.); van 1965 tot 1977 daalde het slechts met een 0,5 percentagepunt (van 39,5 pct. naar 39,0 pct.).

Opvallend is ook dat tijdens de recessies van 1967 en 1971 het aandeel van het Westen weer steeg ten opzichte van de beide voorgaande jaren. En hoewel data over de jaren 1972 t/m 1974 ontbreken, kunnen we wel vaststellen dat het aandeel van het Westen in de industriële werkgelegenheid weer groter was in 1975 dan in 1971.

De opvatting dat decentralisatie van productie het resultaat is van een endogeen proces, dat verband houdt met het verloop van de levenscyclus van bedrijfstakken, is terug te vinden in een internationale-handelstheorie, ontwikkeld door Vernon.⁶

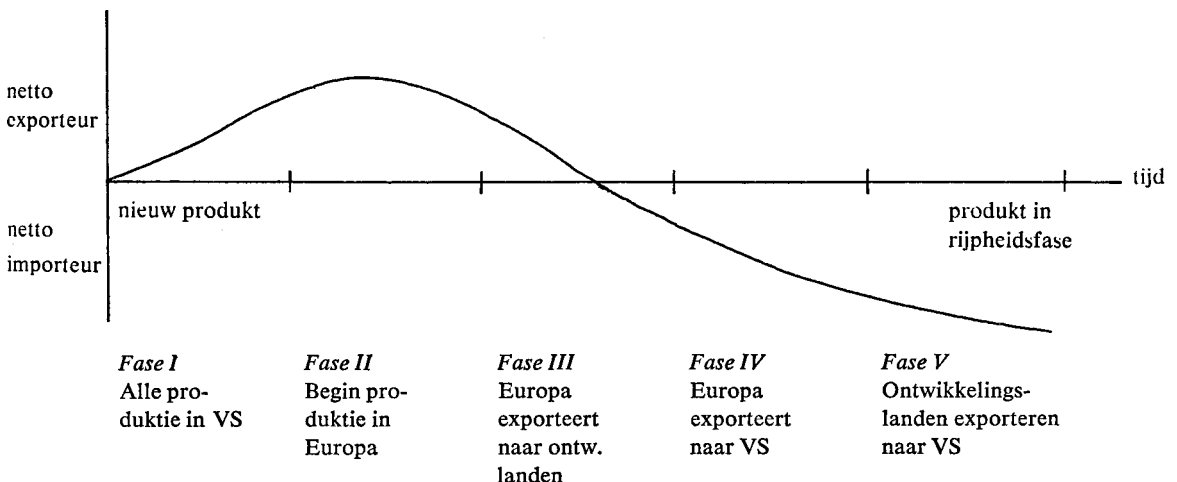
Vernon hanteerde het concept van de 'product life cycle' ter verklaring van de zgn. Leontief-paradox, d.w.z. de contradictie die bestond tussen Leontiefs empirische bevindingen t.a.v. het arbeidsintensieve karakter van de Amerikaanse exportindustrieën en de theorie van Heckscher en Ohlin, volgens welke

de exportindustrieën van een land als de VS eerder een arbeidsextensief karakter zouden moeten hebben. Vernon meende dat de productie van innovaties niet noodzakelijkerwijs op een minimale-kostenlocatie zou plaatsvinden, maar eerder op een 'location in which communication between the market and the executives directly concerned with the new product is swift and easy, and in which a wide variety of potential types of input that might be needed by the production unit are easily come by'.⁷ Internationaal gezien zouden Amerikaanse agglomeraties voor de hand liggende vestigingsplaatsen voor de productie van een innovatie zijn. Uitgaande van zo'n eerste locatie zou de ontwikkeling van de internationale handel in het nieuwe produkt gedurende verschillende levenscyclusfasen ervan voorgesteld kunnen worden als in Figuur 3.

Terwijl Vernons theorie nationale grenzen als ruimtelijke demarcatiepunten hanteert, kan men zich voorstellen dat de produktielocatie van een innovatie ook binnen de grenzen van een land veranderingen vertoont die samenhangen met het verloop van de levenscyclus.

In een nationale context kan het daarbij om een 'echte' innovatie gaan, maar evengoed (en voor ons land waarschijnlijker) om de adaptatie van een elders ontwikkelde innovatie. Enigszins gestyleerd zou dan het volgende fasenverloop gesuggereerd kunnen worden⁸:

Figuur 3: Een schematische voorstelling van de handelspositie van de Verenigde Staten in de levenscyclus.
Bron: L. T. Wells, International trade: the product life cycle approach, in L. T. Wells, red., *The product life cycle and international trade*, Division of Research, Harvard Business School, 1972, p. 3-33).



1 In de *introductiefase* van een innovatie zal de productie geconcentreerd zijn in die centra waar een effectieve communicatie kan bestaan tussen producenten en potentiële gebruikers van de innovatie. In veel gevallen zullen grote agglomeraties als die centra kunnen dienen.

2 In de *snelle-groEIFase*, gekenmerkt door schaalvergroting van de productie en toetreding van nieuwe ondernemingen, worden nieuwe productiecentra toegevoegd. Enige decentralisatie zal plaatsvinden bij het ontstaan van schaarste aan arbeid en grond in de oorspronkelijke centra.

3 Gedurende de *rijpheidsfase* begint het aantal ondernemingen af te nemen. Decentralisatie van de productie zet zich echter voort. Arbeidsintensieve productieprocessen kunnen zelfs geheel verdwijnen naar lage-lonenlanden.

4 Gedurende de *verzagingsfase* zal de migratie van productiebedrijven naar lage-lonenlanden zich voortzetten. In deze fase is de beschikbaarheid van arbeid allang niet meer de bottleneck-factor; dat is het nationale arbeidskostenniveau geworden. Aangezien het echter de routinematige productieactiviteiten zijn geweest die naar de perifere regio's verhuisden, zullen deze regio's ook de eerste slachtoffers zijn van verdere decentralisatie tot buiten de landsgrenzen. Landelijk gezien echter kan het verlies aan arbeidsplaatsen in de perifere regio's per saldo uitwerken als een recentralisatiebeweging.

Denkend in termen van één enkele onderneming met meerdere, ruimtelijk verspreide, vestigingen, is het aannemelijk te veronderstellen dat gedurende de gehele levenscyclus een aantal managementfuncties (general management, financiering, speuren ontwikkelingswerk) in de hoofdvestiging van de onderneming zijn gebleven. De perifere regio's hebben slechts de 'branch plants' ontvangen. Deze nevenvestigingen zijn ook de eerste die de poorten weer gaan sluiten wanneer de verzagingsfase in treedt.

Het hierboven geschetste ruimtelijke verloop van productie-activiteiten gedurende de levenscyclus suggereert een agglomeratie-periferie dichotomie, die zich voor Nederland al gauw gaat vertalen in een scheiding tussen de Randstad en de rest van Nederland. Uiteraard is zo'n dichotomie een simplificatie van de werkelijkheid. Allereerst is het zo dat de westelijke agglomeraties evengoed als andere landsdelen getroffen worden door werkloosheid die

samenhangt met het verplaatsen van productie-activiteiten naar lage-lonenlanden. Het gaat dan om sectoren, die voor hun Nederlandse vestigingsplaats aan het Westen gebonden zijn (zoals de scheepsbouw). In de tweede plaats treffen we ook buiten de Randstad hoofdvestigingen van ondernemingen aan, van waaruit een aanzienlijke mate van decentralisatie — ook naar het Westen — heeft plaatsgevonden. Het is altijd aardig te moeten vaststellen dat twee van de belangrijkste naoorlogse scheppers van werkgelegenheid in de stimuleringsgebieden, concerns zijn geweest met hoofdvestigingen in resp. Eindhoven en Arnhem. Toch kunnen juist de gerealiseerde en verwachte ontwikkelingen bij een multinational als Philips een illustratie geven van zowel de internationale als de interregionale implicaties van Vernons levenscyclustheorie tijdens rijpheids- en verzagingsfase:

a Tussen 1969 en 1977 daalde het aantal Nederlandse Philips-arbeidsplaatsen van 93.000 tot 84.000. In Philips-vestigingen buiten Nederland steeg het aantal arbeidsplaatsen over dezelfde periode echter met 35.000 (van 264.000 tot 299.000).

b In de hoofdvestiging in Eindhoven had Philips in 1950 26.000 werknemers in dienst, van wie 16.000 fabrieksarbeiders, 4.000 hoog gekwalificeerde vaklieden en 6.000 beambten. In 1977 waren er in Eindhoven 36.000 werknemers, van wie 8.000 fabrieksarbeiders, 8.000 vaklieden en 20.000 beambten.

c 'Philips brengt het produktiewerk, vooral het eenvoudiger, steeds meer naar de afzetmarkt en de concurrentie toe. In het eerste geval komt dat vaak overeen met de lage-loonlanden, met name de ontwikkelingslanden'.⁹

Ook bij Akzo is het aantal arbeidsplaatsen in de perifere regio's in de jaren zeventig gedaald. In Emmen, eens het voorbeeld van een geslaagd regionaal industrialisatiebeleid, daalde in de jaren 1975 t/m 1977 alleen al het aantal arbeidsplaatsen bij Enka Glanzstoff met 1000. Bij Akzo Zoutchemie ziet men een recentralisatiebeweging. In 1975 werd afgezien van de bouw van een vinylchloride-fabriek bij Delfzijl. Dit besluit hing samen met het opschorten door DSM van de inmiddels op de lange baan geschoven plannen om in het Noorden een tweede Nederlands productiecentrum te stichten. De vinylchlorideproductie van Akzo in Rotterdam gaat nu uitgebreid worden van 350.000 ton tot

500.000 ton. Tegelijkertijd wordt overwogen de kwakelectrolyse fabriek van Akzo Zoutchemie in Delfzijl die chloor produceert, te sluiten. Met het niet doorgaan van de plannen voor de vinylchloridefabriek in Delfzijl ligt het ook in de rede om de produktie van chloor, die als input bij de vinylchlorideproduktie wordt gebruikt, in Rotterdam te concentreren.

De Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1977—1980

In februari 1977 kwam de *Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980* uit. Kon in een vergelijkbare nota 9 jaar eerder¹⁰ nog met 30 bladzijden tekst volstaan worden, deze telde er niet minder dan 127! Met de omvang van de problemen is ook de omvang van de nota's over het regionaal beleid toegenomen.

De *Nota 1977-1980* kwam uit na een periode, waarin het regionaal beleid nogal wat veranderingen had ondergaan. In 1971 kon, na jaren van krachtige economische groei, besloten worden het stimuleringsbeleid te concentreren op het Noorden en Zuid-Limburg; daarbuiten was het niet langer nodig te stimuleren. In 1972 kwam de eerste aankondiging van de SIR. Wat echter de gevolgen waren van de omslag die na 1973 intrad, weten we: eerst een tijdelijke uitbreiding van de Investeringspremieregeling in 1974, later een definitieve. Verder, een SIR waarvan de invoering eerst tot 1 oktober 1975 werd uitgesteld en die later nog eens ontkracht werd door opschorting van de SIR-heffing.

Wie nu mocht denken dat de depressie van 1974/75 en de gevolgen daarvan voor de regio's aanleiding zouden geven tot een fundamentele herbezinning op het na de oorlog gevoerde beleid, vergist zich toch. Regering en Kamer hebben op de economische ontwikkeling gereageerd met maatregelen die uitsluitend met een veelvuldig gebruik van de toevoeging 'meer' omschreven kunnen worden: meer bladzijden in de nota, meer financiële middelen, meer toepassingsgebieden, meer instrumenten. Nog nimmer is het regionaal beleid zo intensief en omvangrijk geweest als in deze jaren. Zonder dat we uitputtend zijn, kunnen we in ieder geval de volgende vijftien instrumenten van regionaal-economische politiek opsommen:

- 1 Investeringspremieregeling (IPR)
- 2 Infrastructuurverbetering

- 3 Bijdragen in de aanlegkosten van nieuwe industrieterreinen
- 4 Spreiding van rijksdiensten
- 5 WIR (ruimtelijke ordeningstoeslag en bijzondere regionale toeslag)
- 6 SIR
- 7 Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (NOM, OOM, GOM, BOM, LIOF)
- 8 Programma's in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des lands en de Perspectievennota voor Zuid-Limburg
- 9 Verplaatsingsregeling bedrijven
- 10 Bijdrageregeling verplaatsingskosten
- 11 Modernisering oude winkelconcentraties
- 12 Steun aan individuele bedrijven
- 13 Margebeleid
- 14 Steun in het kader van het Europese regionale beleid

15 Extra werkgelegenheidsprogramma's.

Toen een jaar na verschijnen, in februari 1978, de *Nota* in de Tweede Kamer behandeld werd, deden de kamerleden er nog een schepje bovenop. Het kamerlid Beumer (CDA) meende dat het regionaal beleid 'zwaarder moest worden aangezet'. Het regende moties, die alle om een of andere vorm van verruiming van steun aan de zwakke regio's vroegen en die met grote eenstemmigheid op één na alle werden aangenomen. De regering werd in haar vrijgevigheid nog overtroffen door de Kamer.

Maar is 'meer' van alles nu ook 'beter'? Vrijwel zeker niet! Allereerst gaat de verruiming van het regionaal beleid ten koste van de selectiviteit. Hoe meer gebieden of kernen bij het stimuleringsbeleid betrokken worden, des te meer verwatert het. In laatste instantie verwordt wat men als regionaal stimuleringsbeleid presenteert tot een nationaal werkgelegenheidsprogramma waar niets 'regionaals' meer aan is. In de jaren vijftig en zestig is door regionaal-economen herhaaldelijk aangedrongen op een beperking van het aantal stimuleringskernen. Die roep scheen gehoor te vinden, maar nu is het weer helemaal mis.

In de tweede plaats is de druk om tot directe werkloosheidsbestrijding te komen zo groot dat het niet meer uitmaakt welke arbeidsplaatsen gecreëerd of behouden worden. Maar door dit gebrek aan selectiviteit is nu juist een deel van de huidige problemen ontstaan. Veel van de in het verleden met veel steun geschapen arbeidsplaatsen blijken nu weinig duur-

zame arbeidsplaatsen te zijn.

In de derde plaats moet toch ten aanzien van de Investeringspremieregeling ernstig getwijfeld worden aan de doelmatigheid van een verdere verzwaring van dit instrument. Ook de regering zelf schijnt die twijfel te delen. Ze laat zien (*Nota*, p. 32) 'dat ondanks de stijging van de stimuleringspremie van de tweede of de derde vijfjaarsperiode [1965/69 op 1970/74, v. D.], de in de stimuleringsgebieden geïnduceerde investeringen in verhouding tot de totale investeringen maar weinig zijn gestegen'. Ze schrijft dit vervolgens toe aan 'de geringere economische groei in de laatste periode, waardoor het overloopeffect in betekenis afnam'. Dat is merkwaardig, want bij een geringere economische groei zou men een geringere groei van het investeringsvolume in Noord en Zuid verwachten, maar toch niet een vermindering van het aandeel der investeringen in Noord en Zuid, dat aan de IPR kan worden toegeschreven. Desondanks wordt in de Memorie van Toelichting bij de begroting van EZ voor 1979 het voor de IPR gereserveerde bedrag verhoogd, terwijl andere posten als gevolg van Bestek '81 een veer moeten laten.

Maar het meest verontrustende bij al deze uitbreidingen, verzwaringen en intensivering is wel dat het volstrekt onduidelijk is vanuit welke visie ze geschieden. Hoe percipiëren regering en kamerleden de naoorlogse macro- en regionaal-economische ontwikkeling eigenlijk en hoe stellen ze zich voor dat het van hier verder zal gaan? De uitgangspunten voor het beleid zijn bekend. Ze zijn dat trouwens al jaren, en worden in de *Nota* nog eens op pag. 42 herhaald: vermindering van de regionale werkloosheidsverschillen en versterking van de economische structuur van de zwakke regio's. Vanuit die uitgangspunten wordt al vanaf 1950 regionaal-economische politiek bedreven. Maar ondanks alle middelen die vanaf die datum zijn aangewend en ondanks de economische ontwikkelingen in de jaren zeventig is de beleidsreactie: meer van het zelfde. We gaan er nog maar eens flink tegenaan.

Innovatie-georiënteerd regionaal beleid

Gezien de machteloosheid van het huidige regionale beleid¹¹ en het sombere perspectief dat ondanks alle instrumenten uit de *Nota 1977-80* te voorschijn komt, is het begrijpelijk dat naar andere antwoorden op het probleem van de regionale onevenwiche-

tigheden is gezocht. Een van die antwoorden komt uit de socialistische hoek. Het Limburgse Tweede-Kamerlid voor de PvdA, Wöltgens, gaat er van uit dat regionaal beleid een zaak is van de centrale overheid: deze kan instrumenten benutten die voortvloeien uit haar eigen taken. De overheid kan haar eigen werkgelegenheid spreiden en desnoods zelf ondernemersactiviteiten ontplooiën, door oprichting van een participatie in nieuwe ondernemingen in de regio.¹² Wöltgens moet echter zelf ook al vaststellen dat de spreiding van rijksdiensten in ons land tot dusver niet zo'n geweldig succes is geweest. Eerdere taakstellingen tav. te spreiden arbeidsplaatsen zijn bij lange na niet gehaald. Het verzet van de PTT-ambtenaren tegen verhuizing naar Groningen heeft er al toe geleid dat de toekomstige spreiding voornamelijk gezocht zal gaan worden in de vestiging buiten het Westen van nieuw op te richten overheidsdiensten. Terwijl juist nu een actief eigen decentralisatiebeleid van de centrale overheid verwacht zou mogen worden, is het aantal te spreiden arbeidsplaatsen teruggeschoefd. Bij overheids-spreiding alleen zal het zeker niet kunnen blijven. Onder 2 heb ik proberen aan te geven hoe de regionaal-economische ontwikkeling in de na-oorlogse jaren geïnterpreteerd zou kunnen worden vanuit de gedachte van de *innovatie-levenscyclus*. Macroeconomisch ontbreekt het ons nu aan basisinnovaties, aan motoren die de economie weer op gang kunnen helpen. De verwachting — althans mijn verwachting! — is dat we rond 1985 een 'technisch' herstel tegemoet kunnen zien, als de huidige overcapaciteit in basisindustrieën als de staal en de basischemie weggewerkt zal zijn. Een belangrijk gevolg van dit technische herstel zal zijn dat het de toekomstverwachtingen gunstig zal gaan beïnvloeden. Want weliswaar worden innovaties uit de nood geboren, vertrouwen in de afzetmogelijkheden van een nieuw produkt of productieproces is onontbeerlijk.

Laten we de zaken op hun beloop, dan zouden vanaf de tweede helft van de jaren tachtig de innovaties verwacht kunnen worden, waar we nu zo reikhalzend naar uitzien. Tot die tijd zullen de zwakke regio's (en daartoe behoren sommige stedelijke gebieden) een moeilijke periode doormaken en zullen er voor het regionaal beleid weinig successen te behalen zijn. Ook na 1985 is het dan echter waarschijnlijk dat de perifere regio's voornamelijk zul-

len gaan profiteren van groei die elders is ontstaan. De geschiedenis zal zich weer kunnen gaan herhalen. Het hoeft echter niet zo te gaan. Elders,¹³ heb ik gesteld dat er alle reden is om *nu* een op de verkorting van de huidige depressiefase gericht beleid te gaan voeren. Is mijn interpretatie van de economische ontwikkeling op langere termijn juist, dan zou dat een op de tot stand bringing van innovaties gericht beleid moeten zijn. Zo'n beleid is niet alleen nationaal, maar heeft — gezien het onder 2 gestelde — een duidelijke regionale dimensie.

Innovaties komen niet zo maar tot stand. Prakke¹⁴ ziet innovaties als een driestromenland, beheerst door (1) technische informatie; (2) behoefte informatie; (3) investeringsgelden. Ik zou daar een micro-economische en een macro-economische voorwaarde aan toe willen voegen: (4) een flexibele organisatiestructuur van de onderneming; (5) vertrouwen in de economische ontwikkeling. Ruimtelijk gezien wordt aan de eerste drie voorwaarden in het algemeen gesproken beter voldaan door hoofdvestigingen van ondernemingen in stedelijke agglomeraties dan in niet-urbane gebieden. In de agglomeraties zal het innovatieklimaat gunstiger zijn dan in de perifere regio's. Dit klimaat moet ook gunstig blijven en de bezorgdheid van sommige regionaal-economen (Klaassen, Lambooy) om het verval van de grote steden in het Westen van het land is dan ook alleszins verklaarbaar.

Om echter de gebieden buiten de traditionele groei-centra niet in een voortdurende afhankelijkheidspositie te laten verkeren zal het noodzakelijk zijn om ook daar de voorwaarden te creëren voor eigen, 'inheemse' groei. Immers, die centra zullen zich het best van de huidige depressie herstellen, die het best het verlies van oude afzetmarkten weten te compenseren door de opbouw van een nieuw marktpotentieel. Het gaat daarbij niet alleen om de exploitatie van eigen innovaties, maar — voor de huidige perifere gebieden zeker zo belangrijk — om het aanpassingsvermogen van een regio, om elders ontwikkelde innovaties succesvol te imiteren.

Dat groeicentra ook buiten het zo bevoordeeld lijkende Westen mogelijk zijn, is in het verleden overtuigend aangetoond. Eindhoven en Arnhem zijn al eerder genoemd; een bedrijfstak als de textiel die nu, voor wat West-Europa betreft in de neergaande fase van haar levenscyclus is, was eens de groeimotor voor Twente. Zou Philips niet in Eindhoven,

maar in Rotterdam ontstaan zijn, dan zou niemand zich in Eindhoven de hoofdvesting van een multinational indenken. De stad zou misschien net als Helmond een stimuleringskern zijn. Maar nu Philips wel in Eindhoven is gevestigd toont de aanwezigheid van het bedrijf aan dat ook de op het eerste gezicht minder bedeelde locaties groei-industrieën kunnen herbergen.

Waar de aanwezigheid van Philips in Eindhoven nog op historische toevalligheden berust, kan men natuurlijk ook systematisch te werk gaan in het creëren van een innovatie-gunstig klimaat in de nu als zwak aangeschreven gebieden. Hoe zou zo'n innovatie-georiënteerd regionaal-economisch beleid er uit kunnen zien?

Allereerst zou het aantal centra, waar het beleid zich op richt, zeer beperkt moeten zijn. Verwating is de dood voor ieder regionaal beleid. Bovendien, het aantal ruimtelijk mobiele activiteiten dat een trekpaardfunctie zou kunnen vervullen, is beperkt. De selectie van gebieden zou dienen te geschieden op basis van aanwezige *sterkten* en niet, zoals tot nu toe altijd het geval is geweest, op basis van de zwakke punten van een regio. Het pompen van veel geld in gebieden met een hoog werkloosheidspercentage heeft wel een functie, maar draagt als regel weinig bij tot het versterken van het eigen groeipotentieel van die gebieden. Tot de sterkten van een regio kunnen behoren:

- a de aanwezigheid van een wetenschappelijke infrastructuur (universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten);
- b de aanwezigheid van regionale ontwikkelingsmaatschappijen (mits die over voldoende eigen financiële middelen beschikken om te kunnen participeren in nieuwe, kansrijke ondernemingen);
- c de aanwezigheid van een gekwalificeerde beroepsbevolking; maar vooral:
- d de aanwezigheid van clusters van bedrijven en bedrijffjes, die zich bezighouden met wat ik maar gemakshalve speerpuntactiviteiten noem.¹⁵

Aan de eerste twee voorwaarden zou voldaan worden door centra als Groningen, Twente, Nijmegen, Tilburg en Zuid-Limburg. Aan deze buiten het Westen gelegen centra zou bijv. gedacht kunnen worden als het gaat om een innovatie-georiënteerd beleid dat zich op een *beperkt* aantal gebieden richt. Wat de vierde voorwaarde betreft: over de aanwezigheid van 'high-technology firms' buiten het

Westen is weinig bekend,¹⁶ maar het aansluiten op een dergelijk groeipotentieel lijkt mij van essentieel belang wil een regionaal-economisch beleid in de komende decennia 'self-sustained growth' in de perifere regio's tot stand brengen.

De overheid kan middelen aanwenden om dit groeipotentieel tot ontwikkeling te brengen. Te denken valt aan:

- i een activering van de universiteiten in genoemde centra om daar de diffusie van technologische, marketing- en managementkennis tot stand te brengen;
- ii het betrekken van instellingen als TNO bij de 'technology transfer' ten behoeve van deze gebieden;
- iii het benutten van het instrument van de overheidsvraag;
- iv het laten fungeren van de overheid als verschaffer van 'venture capital'.

In het kort samengevat zou men kunnen zeggen dat mijn pleidooi er een is voor een geregionaliseerd innovatiebeleid, waarbij de ruimtelijke selectie van innovatie- en aanpassingsbroedplaatsen geschiedt op basis van regionale sterkten. In andere termen gesteld: het is een pleidooi voor een regionaal beleid dat er op gericht is de ontwikkeling van het *eigen groeipotentieel van een regio* te stimuleren.

Men kan de hier genoemde instrumenten aanvullen met andere, die in het kader van innovatiebeleid aangedragen worden. Waar het mij hier om gaat is te betogen, dat innovatiebeleid een ruimtelijke dimensie heeft; dat innovatie-impulsen niet overal toegediend dienen te worden, doch dat beleidsmakers in ieder geval 'in de regio' een beperkt aantal zwaartepunten moeten selecteren teneinde de perifere regio's als zodanig in de toekomst groeikansen te geven. Met enige nadruk moet er hier nog op worden gewezen dat een innovatie-georiënteerd regionaal beleid een zaak van lange adem is. Uit de aan het begin van deze paragraaf geschetste ontwikkeling volgt dat ook wel een beetje. Door innovatiebeleid kan de heroriëntering van onze economie versneld worden, maar directe resultaten mag men niet verwachten. Het bekende dilemma dient zich hier weer aan: moet men kiezen voor directe stimulantia, gericht op werkloosheidsbestrijding daar waar die het hoogst is, zonder dat evenwel het eigen groeivermogen van betreffende regio's vergroot wordt, of voor maatregelen die eerst op langere ter-

mijn succes hebben, maar dan ook echt succesvol kunnen zijn? Ik denk dat we voor het laatste moeten kiezen.

Het is niet zo dat in de *Nota 1977-80* en in de door Tweede-Kamerleden ingediende moties bij de behandeling van deze nota geen enkel aanknopingspunt is te vinden voor wat tot een innovatie-georiënteerd regionaal beleid zou kunnen worden. De *Nota* zegt toe dat de ontwikkeling van speerpuntactiviteiten in de regio zal worden nagestreefd (zonder evenwel instrumenten te noemen). Er is althans oog voor de rol die de regionale ontwikkelingsmaatschappijen zouden kunnen spelen in het bij elkaar brengen van het regionale bedrijfsleven en instellingen als TNO. En als concrete maatregel worden, in het kader van de investeringspremieresregeling nu ook de investeringen in researchafdelingen en laboratoria premiabel gemaakt. Kamerleden hebben moties ingediend (en aangenomen) waarin een aantal van de boven genoemde maatregelen voorgesteld worden. Hiertegenover staan echter een aantal negatieve beleidsontwikkelingen, waarbij de positieve aanzetten in het niet vallen: (a) het veel te grote aantal stimuleringskernen; (b) de veel te grote bedragen die voor ongerichte investeringsstimulering worden uitgetrokken. Zolang de overheidsmiddelen zo dun uitgesmeerd blijven worden over zoveel bestemmingen, mag men van een regionaal beleid niet al te veel goeds verwachten.

Het te kort schieten van het traditionele regionale beleid is uiteraard niet alleen een Nederlands probleem. Ook in andere landen hebben de tegenvallende resultaten na 1974/75 geleid tot een bezinning op de mogelijkheden die een innovatie-georiënteerd regionaal beleid zou kunnen bieden. Ik noem hier het werk van het Centre for Urban and Regional Development Studies van de University of Newcastle upon Tyne olv. Prof. John Goddard¹⁷ en dat van Ewers & Wettmann van het International Institute of Management in West-Berlijn.¹⁸

De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen — en ook genoemde onderzoekers lopen daar tegen aan — dat toch maar vrij weinig bekend is van de oorzaken van de interregionale verschillen in industriële innovatie. Vandaar ook dat tegelijk met het denken over een nieuwe grondslag voor het regionaal-economisch beleid onderzoeksprogramma's ontwikkeld worden, die inzicht moeten geven in de factoren die het regionale innovatie- en aanpassingspoten-

tiel bepalen.

Gezien de bovengenoemde beperktheid van onze kennis aangaande de mechanismen die regionale innovativiteit bepalen lijkt het wat voorbarig om al een uitspraak te doen over de instrumenten van een innovatie-georiënteerd regionaal beleid. Hoe kan men immers instrumenten suggereren als niet precies bekend is hoe deze instrumenten het innovatieproces beïnvloeden? Mijn antwoord is dat het hierboven voorgestelde beleid eerder voorlopig dan voorbarig is te noemen. Het huidige regionale beleid blijft zo duidelijk in gebreke dat we ons naar mijn mening niet kunnen veroorloven om nog veel langer op de oude voet door te gaan. Wel kunnen we gebruik maken van bestaande theoretische inzichten om een ander beleid te suggereren. De voorgestelde regionalisering van het innovatiebeleid draagt daarbij een voorlopig karakter. Met de verfijning van onze kennis kan de verfijning van het instrumentarium volgen.

Noten

¹ Vgl. Stuart Holland, *Capital versus the regions*, Macmillan, 1976, p. 61: 'Keynesian-neoclassical models are mainly concerned with explaining mechanisms which automatically work towards equilibrium, and therefore emphasize conditions under which government intervention either is unnecessary or can promote an equilibrium trend through minor policy adjustments'.

² Zie ook J. J. van Duijn, *De lange golf in de economie*, Van Gorcum, 1978.

³ J. J. van Duijn, *De lange golf*, en J. J. van Duijn, *Eb en vloed: de lange golf in het economische leven*, oratie IIB/EUR, 1977.

⁴ Zie met name ook J. J. van Duijn, Actualiteit en beleidsimplicaties van de Kondratieff-cyclus, *Economisch-Statistische Berichten*, 63, 25 januari 1979, p. 76-82.

⁵ N. D. Vanhove, *De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland*, dissertatie NEH, 1961 en J. J. van Duijn, De doelmatigheid van het regionaal-economisch beleid in Nederland in de jaren zestig, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 66, 1975, pp. 258-71.

⁶ R. Vernon, International investment and international trade in the product cycle, *Quarterly Journal of Economics*, 80, 1966, pp. 190-207, en L. T. Wells, International trade: the product life cycle approach, in L. T. Wells, red., *The product life cycle and international trade*, Division of Research, Harvard Business School, 1972, pp. 3-33.

⁷ R. Vernon, International investment, p. 195.

⁸ Zie ter vergelijking ook C. Verhage, Regionale specialisatie en comparatieve kostenvoordelen: hypothesen getoetst, in P. Nijkamp, & C. Verhage, red., *Regionaal Beleid*, Stenfert Kroese, 1978, pp. 53-67.

⁹ M. Paumen, In 1991 mogelijk 40.000 banen weg bij Philips, *NRC-Handelsblad*, 11 november 1978.

¹⁰ *Nota inzake de sociaal-economische aspecten van het in de jaren 1969 t/m 1972 te voeren regionale beleid*, Tweede Kamer, zitting 1968-1969, nr. 9805.

¹¹ Vgl. de opmerking van Dirker: 'Het regionaal beleid is thans gedwongen tot een volstrekt defensief gedrag: behoud van zoveel mogelijk arbeidsplaatsen die op de tocht zijn komen te staan', en 'Bij dergelijke breekpunten in de sectorale en nationaal-economische ontwikkeling staat het regionale beleid vrijwel machteloos', F.W. Dirker, Mogelijkheden en onmogelijkheden van het regionaal beleid, in P. Nijkamp & C. Verhage, red., *Regionaal beleid*, Stenfert Kroese, 1978, pp. 17-21.

¹² Th. Wöltgens, Het regionale beleid, *Socialisme en Democratie*, 35, 1978, pp. 79-85. Het pleidooi voor een meer directe rol van de overheid in het regionaal beleid is ook terug te vinden in S. Holland, *Capital versus the regions*. Ook de SER meent dat een nieuw regionaal sociaal-economisch beleid nodig is (Advies inzake de hoofdlijnen van het regionale sociaal-economische beleid, december 1978), maar terwijl Wöltgens pleit voor meer centralisatie, is het betoeg van de SER juist gericht op een verdere decentralisatie.

¹³ J. J. van Duijn, *De lange golf*.

¹⁴ F. Prakke, Economische stagnatie en industriële innovatie, *TNO Project*, 6, 1978, pp. 144-8.

¹⁵ In de literatuur worden verschillende innovatie-bevorderende factoren genoemd. Voor een overzicht, geschreven vanuit een regionale invalshoek, zie A. T. Thwaites, Technological change, mobile plants and regional development, *Centre for Urban and Regional Development Studies*, University of Newcastle upon Tyne, 1977.

¹⁶ Bij TNO-Apeldoorn wordt hier momenteel onderzoek naar gedaan.

¹⁷ Zie A. T. Thwaites, Technological change.

¹⁸ H.-J. Ewers & R. W. Wettmann, Innovationsorientierte Regional-politik — Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik — und Forschungsprogramm, *Information zur Raumentwicklung*, 7, 1978, pp. 467-83.