

# **Regionaal economisch beleid in de toekomst**

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5



# Inhoud

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>2 Motieven voor regionaal economisch beleid</b>	<b>15</b>
<b>3 Economische ontwikkeling van regio's</b>	<b>17</b>
3.1 Regionale ontwikkelingen in Europa	17
3.2 Nederlandse regio's	18
3.3 Verklaring van interregionale welvaartsverschillen	20
<b>4 Ervaringen met het beleid</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 Kompas voor het Noorden	24
4.3 Investeringspremieregeling (IPR)	27
4.4 Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)	28
4.5 Grote Steden Beleid	29
4.6 Convenant Samenwerking in de regio	30
4.7 Bedrijventerreinen	31
4.8 Het Europese beleid	31
4.9 REB in andere landen	33
4.10 Conclusies en lessen voor het beleid	36
<b>5 Beleidsopties</b>	<b>39</b>
5.1 Uitgangspunten voor de beleidsopties	39
5.2 Beleidsopties	40
<b>Literatuurlijst</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 1 Taakopdracht</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 3 Welvaartsverschillen (RPB)</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 4 Economische indicatoren (CPB)</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 5 Deelnemers expert meetings</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 6 Onderzoek SEO</b>	<b>55</b>



## Samenvatting en conclusies

In 2006 lopen zowel het 'Kompas voor het Noorden' als de huidige regionale Europese programma's af. Dit maakt een tijdige bezinning op de doelstellingen en vormgeving van het toekomstige regionale economische beleid wenselijk. Het kabinet heeft daarom besloten om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar het regionale economische beleid. Dit rapport is het resultaat van dat besluit.

Zowel provincies, gemeenten als het rijk voeren regionaal economisch beleid. Dit IBO concentreert zich op de rol van het rijk. Regionaal economisch beleid (hierna kortheidshalve REB genoemd) wordt in dit IBO gedefinieerd als beleid *van het Rijk* dat de welvaart in een of meerdere regio's beoogt te bevorderen, waarbij de vormgeving of inhoud van dit beleid per regio verschilt. REB heeft tot nu toe voornamelijk als doel om welvaartsverschillen tussen regio's te verkleinen door economische groei – ofwel welvaart in *enge zin* – in stimuleringsregio's te bevorderen. Meer recent is daar het doel aan toegevoegd om de economische potentie van alle regio's binnen Nederland te benutten.

De taakopdracht van dit IBO is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 *Wat zijn de effecten van het huidige regionale economische beleid op de verschillen in welvaart tussen regio's en op de welvaartsgroei van Nederland?*
- 2 *Bestaat er in de toekomst (nog) aanleiding om regionaal economisch beleid te voeren, en, zo ja, wat zijn in de toekomst de meest geschikte instrumenten voor dit beleid?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, heeft de werkgroep gebruik gemaakt van inzicht in regionale ontwikkelingen, resultaten van evaluaties en ervaringen met het beleid. De Stichting voor Economisch Onderzoek heeft in opdracht van de werkgroep een overzicht gemaakt van de resultaten van buitenlandse en Nederlandse beleidsevaluaties. Om meer te weten te komen van de praktijk zijn twee expertmeetings georganiseerd.

### Verschillen tussen regio's in vogelvlucht

De ruimtelijke spreiding van inkomens is in Nederland klein vanuit internationaal perspectief. Binnen Nederland ligt het beschikbare huishoudinkomen in het Noorden 8,5% onder het nationale gemiddelde (zie tabel 1). Ook in Overijssel en Limburg is sprake van een relatief laag beschikbaar inkomen. De dertig steden uit het Grote Steden Beleid (G30) hebben een achterstand van 9,3% ten opzichte van het landelijke gemiddelde in 2000 en het inkomen in de vier grootste steden ligt daar nog iets onder. Regionale inkomensverschillen hangen samen met verschillen in leeftijdsopbouw van de bevolking, verschillen in opleiding, arbeidsparticipatie en werkloosheid.

Welvaart is echter meer dan inkomen. Het Noorden scoort op een aantal andere welvaartsindicatoren bovengemiddeld. Door het lagere prijspeil in het Noorden, onder meer veroorzaakt door de lagere huizenprijzen, is de koopkracht van het beschikbare inkomen groter. Het aantal geweldsmisdrijven is lager. De G30 scoren op deze indicatoren slechter, maar kenmerken zich door een relatief kleine afstand tot voorzieningen. Het is lastig om een brede interregionale welvaartsvergelijking te maken

die aan al deze elementen recht doet, ook omdat preferenties van inwoners tussen regio's kunnen verschillen.

**Tabel 1 Verschillen tussen regio's**

Variabele	Procentuele afwijking Noorden t.o.v. NL	Procentuele afwijking G30 t.o.v. NL
Gemiddeld beschikbaar huishoudinkomen	-8,5	-9,3
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)	1,9 pp	1,0 pp
Huizenprijzen	-23,5	-15,9
WAO uitkeringen (aantal per 100 inwoners)	0	14
Geweldsmisdrijven (aantal per 1000 inwoners)	-20	60

Bron: RPB-notitie (zie bijlage 3)

### **Effectiviteit: beeld uit buitenlandse en Nederlandse evaluaties**

Hoewel er inmiddels de nodige evaluaties van Nederlands of buitenlands REB beschikbaar zijn, is het vanwege de gebruikte methode in veel gevallen onmogelijk om daaruit conclusies te trekken over de veranderingen in regio's die hebben plaatsgevonden of nog plaatsvinden *als gevolg van* dit beleid. Er is slechts een klein aantal studies waarin de beleidseffecten expliciet en op een wetenschappelijk verantwoorde wijze worden gemeten. Dit leidt er toe dat de evaluaties in de literatuur slechts op een beperkt aantal punten houvast bieden voor beleidskeuzen.

Het geëvalueerde beleid richt zich voornamelijk op het verkleinen van interregionale economische verschillen binnen landen en tracht effecten van het beleid in de stimuleringsregio's in beeld te brengen. Aan de effecten op de totale welvaart van het land wordt meestal geen aandacht besteed. Over de effectiviteit van REB op de economische groei of werkgelegenheid van heel Nederland zijn op basis van het beschikbare onderzoek, dat door SEO is geanalyseerd, geen conclusies mogelijk.

De effectiviteit van subsidies op welvaart en werkgelegenheid in de stimuleringsregio blijkt wisselend te zijn, variërend van sterk positief tot zelfs negatief. Uit verschillende evaluaties blijkt dat vaak 50 tot 75% van de gesubsidieerde banen, investeringen etc., niet additioneel is, dat wil zeggen dat deze ook zonder de subsidie zouden zijn gerealiseerd.

In de geanalyseerde literatuur wordt geen aandacht besteed aan de vraag in hoeverre beleid succesvoller is als het een bepaald "marktfalen" probeert op te lossen. De term marktfalen wordt vrijwel niet genoemd. Wel blijkt dat beleid succesvoller is als wordt aangesloten bij bestaande regionale specialisaties en competenties, zogenaamde comparatieve voordelen.

## Effectiviteit van de Nederlandse instrumenten

### *Kompas voor het Noorden*

Dit beleid voor Noord-Nederland is een uitvloeisel van het Langmanakkoord dat het Kabinet met de drie noordelijke provincies sloot in 1998. Het beleid richt zich daarbij op het verkleinen van welvaartsverschillen in *enge zin*. Het doel van dit programma is om een deel van de achterstand van de noordelijke provincies in termen van werkloosheid en arbeidsparticipatie, ten opzichte van de rest van Nederland – dit wordt het faseverschil genoemd – weg te werken. De maatregelen die in het Kompas worden genomen zijn met name gericht op het creëren van meer werkgelegenheid in Groningen, Friesland en Drenthe. De uitgaven van het rijk bedragen 1,873 mrd euro tussen 2000 en 2006, waarvan 537 mln euro van EZ afkomstig is. Daarnaast wordt er 580 mln euro aan Europese middelen uitgegeven aan dit programma.

Ecorys-NEI schat het netto werkgelegenheidseffect in 2002, halverwege het programma, op 4.510 fte, hetgeen neerkomt op 115.000 euro aan programmakosten per extra baan. Ter vergelijking, de programma-uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid bedragen per extra gecreëerde baan rond de 27.000 euro, waarbij het ten dele gaat om jaarlijks terugkerende kosten. Het resultaat van de evaluatie van het Kompas is met onzekerheid omgeven. Ecorys-NEI corrigeert op belangrijke onderdelen slechts gedeeltelijk voor resultaten die ook zonder het betreffende beleid zouden zijn bereikt. In het licht van de totale banengroei in het Noorden, 39.000 banen in de periode 2000-2002, is de geschatte bijdrage van het programma bescheiden. Omdat de economie in Nederland in dezelfde periode eveneens is gegroeid, is het faseverschil sinds 1995 slechts beperkt ingelopen. In deze bredere context is de effectiviteit van het beleid gering, het doel was immers het wegwerken van het faseverschil.

### *De Investeringspremie Regeling (IPR)*

De *centrale IPR* (14 mln euro in 2004) is een subsidieregeling voor bedrijven die zich vestigen in het Noorden of in enkele gemeenten in Overijssel en Limburg. Dit heeft als doel bedrijven te stimuleren zich daar te vestigen. Daarnaast is er de *decentrale IPR* die door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) wordt uitgevoerd. Deze is er ook voor uitbreidingsprojecten. Uit de voorlopige resultaten van de evaluatie blijkt dat de IPR (centraal plus decentraal) geen doorslaggevende rol speelt bij de locatiebeslissing: 90% van de bedrijven heeft géén andere locatie overwogen. Van de vestigingsprojecten speelde de IPR bij 31% een rol bij de omvang, het tijdstip of de locatie van de investering. Van de bedrijven die zich nieuw in de regio vestigden gaf 14% aan dat de IPR een reden heeft gespeeld bij de locatiekeuze.

In het licht van de doelstelling van de centrale IPR meent de werkgroep dat de effectiviteit van het instrument beperkt is. Daarnaast gaat verplaatsing van bedrijven binnen Nederland ten koste van de economische ontwikkeling elders. Ook vanuit bredere welvaartsoverwegingen is dit type beleid niet goed te beargumenteren. Spreiding van werkgelegenheid brengt immers niet alleen positieve externe effecten met zich mee zoals minder congestie, maar ook negatieve externe effecten zoals minder schaalvoordelen als gevolg van agglomeratie.

Voorstellen van de Europese commissie over het staatssteunregime na 2006 hebben gevolgen voor de IPR. Een dergelijke regeling zou in die voorstellen alleen nog maar in regio's ingezet mogen worden die onder de convergentiedoelstelling vallen, welke Nederland niet heeft.

### *De regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)*

De ROM's (7,3 mln euro in 2004) voeren het regionale beleid van het ministerie van Economische Zaken en de provincies uit en zijn intermediair tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Er zijn op dit moment vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen: in het Noorden (NOM), in Noord-Brabant (BOM), in Limburg (LIOF) en in Gelderland en Overijssel (NV Oost). De ROM's voeren taken uit op het gebied van regionale ontwikkeling, investeringsbevordering en participatie. De conceptevaluatie laat zien dat de ROM's een relevante functie vervullen. Met het oog op overlappende doelstellingen moet het opereren van de ROM's naast andere organisaties kritisch worden bekeken. De aansturing van de activiteiten van de ROM's op het gebied van 'ontwikkeling en innovatie' vanuit het rijk op dit terrein is te beperkt vanwege het ontbreken van een regionale focus in het innovatiebeleid van het rijk.

### *Convenant Samenwerking in de Regio*

In 1999 hebben EZ, V&W, VNG en de provincies *het Convenant Samenwerking in de Regio* afgesloten. In 2001 is VROM toegetreden. Het convenant bevat afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen, innovatie en marktwerking. Het convenant liep in 2003 af en is inmiddels geëvalueerd. De samenwerking op economisch gebied is toegenomen, maar deze samenwerking is teveel blijven hangen tussen de departementen, IPO en VNG. De samenwerking *in de regio* is onvoldoende tot stand gekomen. Er is nog niet besloten over eventuele voortzetting van het convenant. De werkgroep ziet echter geen aanleiding voor voortzetting van dit convenant.

### *De beleidsmix: overlap*

Als we naar het huidige beleid kijken valt op dat er nogal wat overlap bestaat. Er zijn verschillende nationale gebiedsgerichte instrumenten, zoals de economische pijler van het GSB, het Kompas, Europese programma's en daarnaast nog generieke instrumenten die op hetzelfde thema gericht zijn. Daar bovenop komt dan nog het beleid van de decentrale overheden zelf. Hier is efficiencywinst te behalen. De aansluiting tussen het gevoerde regionale economische beleid, het generieke beleid van het rijk en het beleid van decentrale overheden is voor verbetering vatbaar, bijvoorbeeld bij het innovatiebeleid en bedrijventerreinenbeleid.

Naast overlap tussen de instrumenten bestaat er overlap in instellingen die gedeeltelijk op dezelfde terreinen werkzaam zijn, zoals de ROM's, Syntens, regiokantoren van het ministerie van Economische Zaken en de Kamers van Koophandel. Door stroomlijning en bundeling kan ook hier efficiencywinst door lagere uitvoeringskosten en lagere administratieve lasten worden gehaald.

## **De Europese Structuurfondsen**

De Europese structuurfondsen (ca. 3,4 mrd euro tussen 2000 en 2006) gaan voor het grootste gedeelte naar het programma voor de arbeidsmarkt (Doelstelling 3), dat niet regiogebonden is. Het resterende deel gaat naar de grote steden, het Noorden, de herstructurering van de intensieve veehouderij en communautaire initiatieven in het kader van onder meer grensoverschrijdende samenwerking. Daarnaast ontvangt Nederland voor zowel Doelstelling 1 als Doelstelling 2 uitfaseringsteun.

De Europese middelen zijn bedoeld als aanvulling op het gevoerde beleid in de lidstaat. Over het financieren van beleid met structuurfondsenmiddelen kan worden opgemerkt dat het extra transactiekosten met zich meebrengt ten opzichte van het bekostigen van

hetzelfde beleid uit nationale middelen. Evaluaties geven in het algemeen aan dat het EU-structuurfondsenbeleid weinig effectief is in het verminderen van regionale welvaartsverschillen in Europa.

In de taakopdracht van het IBO is uitgegaan van de door het kabinet voorgestane “cohesiebenadering” waarin de rijke lidstaten, waaronder Nederland, na 2006 geen Europese Structuurfondsmiddelen meer ontvangen, behalve voor communautaire initiatieven. Volgens de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan in het derde Cohesierapport zou Nederland wèl in aanmerking komen voor structuurfondsenmiddelen na 2006. Nederland lijkt daarbij de vrijheid te krijgen om zelf gebieden te selecteren waar de middelen ingezet zullen worden. In dat geval levert het voorstel van de Europese Commissie geen substantiële belemmeringen op voor de wijze waarop REB in Nederland na 2006 wordt vormgegeven. De beleidsopties in dit IBO zijn derhalve “EU-proof”: zij zijn zowel van toepassing indien REB na 2006 een nationale aangelegenheid is, als wanneer het deels vanuit Europese fondsen zal worden bekostigd. Daarbij geldt dat de eventuele toekomstige Europese middelen alleen benut kunnen worden als er co-financiering van het rijk of van decentrale overheden beschikbaar komt.

## **Regionaal economisch beleid in andere landen**

In veel landen is de laatste jaren het regionale economische beleid aangepast. Een trend is dat landen steeds meer de regionaal economische ontwikkeling in alle regio's stimuleren in plaats van in een aantal specifieke regio's met een achterstand in economische ontwikkeling. Dit betekent een verschuiving van de doelstelling evenwichtige spreiding van de economische groei naar het stimuleren van de totale economische groei. Een tweede trend is decentralisatie van beleid. Deze decentralisatie betekent meestal niet dat de nationale overheden geen middelen specifiek voor REB meer beschikbaar stellen. In de meeste landen worden middelen beschikbaar gesteld op basis van regionale programma's. Decentralisatie gaat in veel gevallen vergezeld van toenemende verticale (rijk – regio) en horizontale (tussen departementen en binnen de regio) beleidscoördinatie.

## **Verklaring voor de bevindingen: agglomeratie en generiek beleid**

Economische groei is gebaat bij een optimale ruimtelijke allocatie van productiefactoren, waaronder arbeid. Agglomeratievoordelen en nadelen spelen daarbij een belangrijke rol. Clustering van activiteiten gaat gepaard met productiviteitsvoordelen en andere voordelen zoals nabijheid van voorzieningen. Aan de andere kant kan er ook een moment zijn dat agglomeratienadelen, zoals congestie, groter worden dan agglomeratievoordelen, waardoor deconcentratie efficiënt is. Zolang agglomeratie-effecten optreden is het bestaan van verschillen in productiviteit en werkgelegenheid tussen regio's tot op zekere hoogte onvermijdelijk.

Door institutionele belemmeringen blijven verschillen in economische groei en werkgelegenheid tussen regio's (langduriger) in stand. Zonder deze belemmeringen zouden de prijzen van grond en arbeid zich aanpassen aan schaarsteverhoudingen, waardoor ruimtelijke aanpassingen plaatsvinden via arbeidsmigratie binnen Nederland, pendel en verplaatsingen van bedrijvigheid. De economische prikkels voor arbeidsmigratie binnen Nederland en voor bedrijfsverplaatsing worden echter afgeremd door diverse vormen van generiek overheidsbeleid. Dit beleid is niet direct gericht op de ruimtelijke verdeling van economische activiteiten over landsdelen, maar heeft daarop

wel effect. Omdat het beleid de flexibiliteit van ruimtelijke aanpassingen vermindert, heeft dat laatste ook een negatief effect op de economische groei van heel Nederland.

Vormen van nationaal beleid die de ruimtelijke aanpassingen afremmen zijn:

- *Nationale i.p.v. regionale loonvorming*: gebieden met een relatief hoge werkloosheid zijn gebaat met een loonniveau dat past bij de onderliggende productiviteit;
- *Werkloosheids- en bijstandsuitkeringen*: Als de uitkeringen hoog zijn in verhouding tot de lonen, verkleint dit de kans dat een werkzoekende een baan accepteert, waardoor de werkloosheidsduur wordt verlengd. Dit geldt in versterkte mate bij het accepteren van een baan buiten de regio, omdat daar extra kosten voor worden gemaakt en verlies aan sociale banden optreedt;
- *Ruimtelijke druk in het Westen*: Het Westen is het dichtstbevolkte deel van Nederland, veel functies strijden om ruimte. Daardoor is het aanbod van grond voor woningbouw in vergelijking met meer perifere regio's niet ruim. Dat geeft een opwaartse druk op de grondprijs voor woningbouw. Omdat bouwgrond en bestaande woningen in het Westen duurder zijn dan bijvoorbeeld in het Noorden, ontmoedigt dat migratie naar het Westen;
- *Woonruimteverdeling*: Bestaande systemen voor woonruimteverdeling zijn doorgaans gebaseerd op de inschrijvingsduur. Daardoor is het vinden van een woning voor nieuwkomers uit andere landsdelen vaak moeilijk. Dit beperkt niet alleen migratie, maar ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt;
- *Overdrachtsbelasting*: De geografische arbeidsmobiliteit wordt afgeremd door de overdrachtsbelasting omdat deze het verhuizen door huiseigenaren ontmoedigt.

Ook in andere Europese landen belemmert het generieke beleid ruimtelijke aanpassingen. De lage arbeidsmobiliteit in Europa is een oorzaak van de geografische inslag van het beleid in de EU, dat is gebaseerd op '*banen naar de mensen brengen, als mensen niet naar de banen gaan*'. Interregionale verschillen in werkloosheid en arbeidsparticipatie kunnen het beste worden aangepakt met beleid dat gericht is op de factor arbeid, bijvoorbeeld via het verhogen van de arbeidsmobiliteit of het opleidingsniveau.

## Het toekomstige REB

De werkgroep is van mening dat terughoudendheid bij het voeren van REB in de toekomst geboden is om drie redenen: Op de eerste plaats zijn verschillen in economische prestaties tussen regio's vanwege agglomeratie-effecten onvermijdelijk. Het is daarom onwaarschijnlijk dat REB deze verschillen kan laten verdwijnen. Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen in Nederland tot de laagste van Europa behoren. Bovendien blijven verschillen in economische groei en werkgelegenheid tussen regio's door het gevoerde generieke beleid (langduriger) in stand. REB vloeit vanuit dit perspectief mede voort uit de ongunstige regionale neveneffecten van ander beleid. Dit houdt het risico in dat steeds nieuwe knelpunten worden geïdentificeerd, waarna nieuw beleid wordt gevoerd, dat weer tot nieuwe knelpunten leidt, etcetera. Ten slotte is een actief spreidingsbeleid dat de locatie van bedrijvigheid probeert te beïnvloeden, vanuit bredere welvaartsoverwegingen niet goed te beargumenteren. Concentratie van bedrijvigheid brengt niet alleen negatieve externe effecten maar ook positieve externe effecten op de totale welvaart met zich mee en er zijn geen aanwijzingen dat het huidige (generieke) beleid een te grote concentratie of deconcentratie van bedrijvigheid bevordert.

De werkgroep kan zich daarom voorstellen dat REB gericht op het verkleinen van interregionale verschillen in economische ontwikkeling wordt beëindigd en dat REB wordt

gericht op knelpunten in een regio, ongeacht de relatieve positie van die regio ten opzichte van andere regio's.

Voordat REB met dit doel wordt gevoerd, dient allereerst bekeken te worden of er een motief is voor overheidsingrijpen (marktfaalen). Het is vervolgens de vraag op welk bestuurlijk niveau de overheid in moet grijpen. Lokaal beleid verdient de voorkeur bij het oplossen van lokale knelpunten, want dit biedt de beste waarborg dat beslissingen de preferenties van burgers en bedrijven in een regio adequaat weerspiegelen. Indien er sprake is van landelijke knelpunten, verdient generiek beleid de voorkeur. Generiek beleid creëert een gelijk speelveld in termen van regels, zorgt voor rechtsgelijkheid en heeft schaalvoordelen. Kortom, centraal wat moet en decentraal wat kan. Dit is ook de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte.

Regionaal economisch beleid is een tussenvorm: het is immers beleid van het rijk waarvan de vormgeving of inhoud per regio verschilt. REB kan zinvol zijn voor het oplossen van knelpunten die regiospecifiek zijn en waarvan de oplossing van nationaal belang is: de baten van het beleid zijn (overwegend) regio-overstijgend. Een lokale overheid zou in dit geval onvoldoende rekening houden met het landelijke (of "macro") belang, terwijl generiek beleid niet zinvol is omdat het knelpunt regio-specifiek is.

Hiervan is sprake in twee situaties:

- Indien effecten van lokaal beleid *voor een aanzienlijk deel* neerslaan in naburige regio's kan samenwerking tussen naburige regio's, of tussen stad en provincie wenselijk zijn. Samenwerking ontstaat niet altijd vanzelf, want niet altijd is het goede bestuurlijke schaalniveau aanwezig om knelpunten op te lossen. Dit kan ook gelden voor samenwerking tussen een Nederlandse en een naburige buitenlandse regio. Bij het optreden van coördinatie- en informatieproblemen kan het rijk de samenwerking tussen overheidslagen proberen te bevorderen ("partnerschap");
- Daarnaast kunnen zich economische schokken voordoen, die een regio zwaar treffen in een kort tijdsbestek. Een voorbeeld is de sluiting van de mijnen in Limburg. Het gaat hier om snelle veranderingen in de economische structuur. De huidige dip in de conjunctuur is niet regiospecifiek, en de teruggang in de landbouw en industrie is een geleidelijk en landelijk proces.

Over de precieze aard van deze knelpunten kan van tevoren geen uitspraak worden gedaan. De werkgroep meent dat er op het terrein van infrastructuur, arbeidsmarkt, ondernemerschap en innovatie knelpunten (vormen van marktfaalen) kunnen optreden. Ook hier dient sprake te zijn van terughoudendheid: knelpunten moeten naar de mening van de werkgroep worden aangetoond voordat er REB gevoerd kan worden. Ook moet aannemelijk zijn dat overheidsinterventie tot betere resultaten leidt dan afzien van overheidsingrijpen.

Omdat knelpunten zich in alle regio's voor kunnen doen heeft het de voorkeur om een integrale afweging te maken over de verdeling van eventuele middelen voor REB over gemeenten en/of provincies in Nederland. Hierbij volstaat één gebiedsgericht budget, om overlap en uitvoeringskosten te reduceren. Deze integrale afweging betekent niet per sé dat alle projecten in één keer beoordeeld dienen te worden, omdat ruimte voor maatwerk en flexibiliteit wenselijk is.

Activiteiten van het rijk en de decentrale overheden moeten elkaar versterken. Om de effectiviteit van het beleid te vergroten is aansluiting op de comparatieve voordelen van de regio nodig. Bij de uitvoering is een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid van de regio gewenst, waarbij het rijk op hoofdlijnen stuurt.

De beleidsopties voor het toekomstige REB zijn samengevat in box 1.

---

### **Box 1 Beleidsopties**

*1 Maak één gebiedsgericht budget op basis van geïdentificeerde knelpunten die vanwege regio-overschrijdende effecten niet door lokale overheden kunnen worden opgelost. Wees daarbij terughoudend: beoordeel steeds of er sprake is van een concreet knelpunt en of het aannemelijk is dat overheidsinterventie tot betere resultaten leidt dan afzien van overheidsingrijpen (met behulp van een kosten-baten analyse).*

*2 Overweeg om geen herverdelingsbeleid meer te voeren via REB. Dit betekent dat geen apart beleid voor het Noorden meer wordt gevoerd, maar dat het Noorden op dezelfde manier als andere landsdelen wordt betrokken bij het voeren van REB.*

*3 Overweeg de centrale Investeringspremiereregeling (IPR) te beëindigen. De effectiviteit van het instrument is beperkt en er is vanuit doelmatigheidsoverwegingen geen aanleiding om de vestigingsplaats van bedrijven actief te beïnvloeden.*

*4 Voer na 2006, naast het gebiedsgerichte budget, geen aparte instrumenten meer die zijn gericht op de economische ontwikkeling van bepaalde gebieden (zoals de subsidie voor herstructurering van bedrijventerreinen, het Kompas voor het Noorden en de Investeringspremiereregeling IPR). Uit het gebiedsgerichte budget kan ook de economische pijler van het Grote Steden Beleid worden gefinancierd.*

*5 Stroomlijn de organisaties die in de regio aanwezig zijn om de regionale economie te stimuleren. Betrek bij die stroomlijning in elk geval Syntens en de ROM's, de regiokantoren van EZ en de beleidsafdelingen van de Kamer van Koophandel.*

*6 Onderzoek de maatschappelijke kosten en baten van beleidsaanpassingen die de ruimtelijke allocatie van productiefactoren verbeteren. Daarbij gaat het met name om de loonvorming, de huizenmarkt en de sociale zekerheid.*

*7 Verbeter de kwaliteit van toekomstige evaluaties van REB door de netto effecten van dit beleid expliciet in beeld te brengen. Laat daartoe een vaste groep van onafhankelijke wetenschappers de rijksoverheid adviseren over onderzoeken waarvan de rijksoverheid opdrachtgever is. Benut de resultaten van evaluaties bij het jaarlijks vaststellen van het budget voor REB.*

---

# 1 Inleiding

## *Taakopdracht en probleemstelling*

In 2006 lopen zowel het 'Kompas voor het Noorden' als de huidige regionale Europese programma's af. Dit maakt een tijdige bezinning op de doelstellingen en vormgeving van het toekomstige regionale economische beleid wenselijk. In de Ministerraad van 19 september 2003 is daarom besloten om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar het Regionaal economisch beleid (zie bijlage 1 voor de taakopdracht van dit IBO). Dit rapport is het resultaat van dat besluit.

## *Definitie*

Zowel provincies, gemeenten als het rijk voeren regionaal economisch beleid. Dit IBO concentreert zich op de rol van het rijk. Regionaal economisch beleid (hierna kortheidshalve REB genoemd) wordt in dit IBO gedefinieerd als beleid *van het rijk* dat de welvaart in een of meerdere regio's beoogt te bevorderen, waarbij de vormgeving of inhoud van dit beleid per regio verschilt.

Ter toelichting:

- Deze definitie sluit generiek landelijk beleid (dat hetzelfde is voor iedere regio) uit en ook het beleid van individuele provincies en gemeenten;
- De toevoeging "economisch" houdt in dat het gaat om beleid dat de welvaart in een of meerdere regio's beoogt te vergroten;
- Er wordt een flexibele definitie van het begrip regio gehanteerd. Een regio is een gebied met een interne sociaal-economische samenhang dat een onderdeel is van Nederland;
- Veel beleid heeft economische effecten die, bedoeld of onbedoeld, per regio kunnen verschillen. De toevoeging "beoogt" in de definitie van REB geeft aan dat het gaat om beleid dat bewust is gericht op de welvaartsbevordering van een of meer regio's.

Het huidige REB kent twee doelstellingen: ten eerste het verminderen van de regionale welvaarts- en werkgelegenheidsverschillen en ten tweede het benutten van de economische potentie van alle regio's binnen Nederland. Bij welvaart gaat het bij het huidige REB om het bevorderen van economische groei ofwel welvaart *in enge zin* - door het stimuleren van bedrijvigheid, arbeidsproductiviteit, arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. De twee doelstellingen liggen niet per definitie in elkaars verlengde. Het zwaartepunt bij de inzet van de huidige Europese en nationale middelen is het wegwerken van de achterstanden in het Noorden via het programma 'Kompas voor het Noorden'.

Het IBO-rapport gaat in op de rol van REB in het bereiken van beide doelstellingen. De taakopdracht is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 *Wat zijn de effecten van het huidige regionale economische beleid op de verschillen in welvaart tussen regio's en op de welvaarts-groei van Nederland?*
- 2 *Bestaat er in de toekomst (nog) aanleiding om regionaal economisch beleid te voeren, en, zo ja, wat zijn in de toekomst de meest geschikte instrumenten voor dit beleid?*

### *Afbakening*

De voornaamste onderdelen van het huidige REB zijn het Kompas voor het Noorden, de Europese structuurfondsen, de Investeringspremieregeling (IPR), de Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), de economische pijler van het Grote Steden Beleid (GSB) en het Convenant samenwerking in de regio. Omdat het GSB intussen is verlengd tot en met 2009, wordt er in het IBO minder aandacht aan besteed.

Veel beleid heeft, bedoeld of onbedoeld, invloed op de economische ontwikkeling van regio's. Voorbeelden zijn het ruimtelijke ordeningsbeleid, loonvorming, sociale zekerheid en inkomensbeleid, het plattelandsbeleid, het infrastructuur beleid en het innovatiebeleid. Het IBO houdt daarom rekening met de bredere context van REB.

### *Structuur en werkwijze*

De werkgroep van het IBO (zie bijlage 2 voor de samenstelling van de werkgroep) baseert de beleidsopties in dit rapport op verschillende bouwstenen. De eerste bouwsteen bestaat uit een beschrijving van de motieven voor het voeren van REB (hoofdstuk 2). De tweede bouwsteen bestaat uit inzicht in de economische ontwikkeling en welvaart van regio's binnen Nederland (hoofdstuk 3). Het Ruimtelijk Planbureau en het Centraal Planbureau hebben daarvoor kengetallen aangeleverd (zie daarvoor bijlage 3 en 4 en de website [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)<sup>1</sup> voor kaarten met gegevens over de ruimtelijke spreiding van inkomen en andere welvaartsindicatoren). De derde bouwsteen bestaat uit de ervaringen met het beleid tot nu toe, uitmondend in een beschrijving van de sterke en zwakke punten van dit beleid (zie hoofdstuk 4). Om meer te weten te komen over de beleidspraktijk zijn twee expertmeetings georganiseerd (zie bijlage 5). Daarnaast heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek in opdracht van de werkgroep een overzicht gemaakt van de resultaten van buitenlandse en Nederlandse beleidsevaluaties vanaf 1970<sup>2</sup> (zie bijlage 6). De beleidsopties worden beschreven in hoofdstuk 5.

---

<sup>1</sup> Zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl) bij service / publicaties / IBO's, regiokaarten.

<sup>2</sup> Bijvoet, drs. C.C. en Prof.dr. C.C. Koopmans, (2004), De effectiviteit van regionaal beleid in wetenschappelijk onderzoek vanaf 1970, SEO-rapport 751.

## 2 Motieven voor regionaal economisch beleid

### *Motieven voor overheidsbeleid*

De twee motieven voor overheidsingrijpen zijn marktfalen en herverdeling. Deze vormen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor overheidsingrijpen. Overheidsingrijpen komt de welvaart (in brede zin) immers niet altijd ten goede. Ook de overheid kan “falen”. Bij overheidsfalen kan de overheid het beleid aanpassen, of besluiten af te zien van overheidsingrijpen omdat het middel erger is dan de kwaal.

### *Welke overheid?*

Nadat is vastgesteld dat er een motief is voor overheidsingrijpen, dient vastgesteld te worden of dit het beste via lokaal-, generiek- of regionaal beleid kan. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

#### *1 Lokale oplossingen voor lokale knelpunten*

Knelpunten die zich (overwegend) in een regio voordoen kunnen het beste door de lokale overheid worden opgelost. Hierdoor worden taken en verantwoordelijkheden op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau neergelegd, waar de effecten van het beleid neerslaan, waar de maatregelen getroffen moeten worden en waar bovendien de slagvaardigheid het grootst is. Dit wordt subsidiariteit genoemd. Subsidiariteit biedt de beste waarborg dat beslissingen de preferenties van burgers en bedrijven in een regio adequaat weerspiegelen. Een noodzakelijke voorwaarde voor doelmatig en doeltreffend lokaal beleid is dat het lokale niveau voldoende bevoegdheden en prikkels heeft om economische groei en welvaart in de eigen regio te bevorderen.

#### *2 Generieke oplossingen voor landelijke knelpunten*

Indien er sprake is van landelijke knelpunten, verdient generiek beleid de voorkeur. Generiek beleid creëert een gelijk speelveld in termen van regels en zorgt voor rechtsgelijkheid: de markt kan zorgen voor een doelmatige allocatie van middelen gegeven de gelijke beleidscondities. Bovendien kunnen met generiek beleid schaalvoordelen worden gerealiseerd: het is niet doelmatig om een probleem dat in iedere regio speelt, door verschillende overheden apart op te laten lossen.

Generiek beleid zal in de meeste gevallen verschillend per regio uitwerken. Een voorbeeld is inkomensbeleid, dat gezien de aard van dit beleid vooral neerslaat in regio's met relatief veel mensen met een laag inkomen. In sommige gevallen kan generiek beleid *onbedoeld* tot interregionale verschillen in welvaart leiden. Diverse vormen van generiek beleid verstoren prikkels voor een marktconforme allocatie van mensen of bedrijven over regio's. Hierdoor kunnen verschillen in productiviteit, arbeidsparticipatie, uitkeringsafhankelijkheid en werkloosheid tussen regio's blijven voortduren (zie verder hoofdstuk 3).

#### *3 REB voor het oplossen van regiospecifieke knelpunten met een nationaal belang*

Regionaal economisch beleid is een tussenvorm tussen lokaal en generiek beleid: het is beleid *van het rijk* waarvan de vormgeving of inhoud *per regio verschilt*.

Dit beleid kan zinvol zijn voor het oplossen van knelpunten die regiospecifiek zijn én waarvan de oplossing van nationaal belang is: de baten van het beleid zijn (overwegend) regio-overstijgend. Dergelijke knelpunten zijn niet doelmatig op te lossen via lokaal beleid (de lokale overheid houdt immers onvoldoende rekening met regio-overschrijdende externe effecten) of via generiek beleid (het knelpunt is immers regiospecifiek).

Er is een motief voor het voeren van REB als er sprake is van een coördinatie- of informatieprobleem. Indien effecten van lokaal beleid *voor een aanzienlijk deel* neerslaan in naburige regio's kan samenwerking tussen naburige regio's, of tussen stad en provincie, wenselijk zijn. Deze samenwerking ontstaat niet altijd vanzelf, want niet altijd is het goede bestuurlijke schaalniveau aanwezig om knelpunten op te lossen. Dit kan ook gelden voor samenwerking tussen een Nederlandse en een naburige buitenlandse regio. Het gaat vaak om complexe projecten die niet door één overheidslaag alleen kunnen worden uitgevoerd. In dit geval kan het rijk de samenwerking tussen overheidslagen proberen te bevorderen: "partnerschap". In de meeste gevallen hebben regio's een informatievoorsprong op het rijk bij het voeren van beleid in hun eigen regio. In sommige gevallen kan het rijk een informatievoorsprong hebben op lokale overheden.

Daarnaast kunnen zich economische schokken voordoen, die een regio zwaar treffen in een kort tijdsbestek. Voorbeelden zijn de crisis in de textielindustrie in Twente of de sluiting van de mijnen in Limburg. Het gaat hier om snelle veranderingen in de economische structuur. De huidige dip in de conjunctuur is niet regiospecifiek, en de teruggang in de landbouw en industrie is een geleidelijk en landelijk proces.

## 3 Economische ontwikkeling van regio's

### 3.1 Regionale ontwikkelingen in Europa

#### *Verschillen in BBP per hoofd tussen regio's*

De verschillen in BBP per hoofd *tussen* landen nemen af, maar tegelijkertijd neemt het verschil in BBP per hoofd *tussen regio's binnen* verschillende Europese landen toe als gevolg van toenemende concentratie van bedrijvigheid. Over het geheel genomen bleven de verschillen in BBP tussen EU-regio's vrijwel onveranderd tussen 1995 en 2000 (zie tabel 2). Puga (2001) geeft aan dat convergentie tussen landen en divergentie binnen landen in het BBP per hoofd ook over een langere periode van vijftien jaar is opgetreden. In Nederland is de spreiding van het BBP per hoofd over regio's relatief beperkt, maar wel enigszins toegenomen.

Het algemene beeld is dat in de landen met de hoogste nationale groei de regionale verschillen in het BBP per hoofd toenemen, terwijl in landen met een lagere groei de regionale inkomensverschillen gelijk blijven of afnemen. De toename van de interregionale verschillen kunnen vooral worden toegerekend aan de sterke groei van regio's die relatief al welvarend waren, zoals Londen, Stockholm, Helsinki, Lissabon. In Nederland geldt dit voor de Amsterdamse regio (zie Martin, 2003).

**Tabel 2 Spreiding van BBP\* per inwoner: standaarddeviatie van index EU-15=100**

	1995	2000
België	40,8	39,4
Duitsland**	20,1	22,1
Ierland	13,7	18,8
Griekenland	10,4	9,6
Frankrijk	28,2	28,3
UK	31,5	34,2
Nederland	13,5	15,5
EU-15 (per regio)	28,3	28,5
EU-15 (per land)	14,5	12,9

Bron: Europese Commissie (2003).

\* BBP in koopkrachtstandaarden, cijfers in ESA95 voor NUTS2 regio's (In Nederland provincies).

\*\* Zonder nieuwe Bundesländer.

#### *Ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid*

De ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid neemt toe. De concentratiegraad is in Europa lager dan in de VS, maar neemt wel toe onder invloed van de Europese integratie (Martin, 2003). Ook Louter (2003a) komt tot deze conclusie. Van de 13 onderzochte EU-landen neemt de concentratie van de werkgelegenheid gemeten op Nuts-III niveau - in NL zijn dit de coropgebieden - toe in alle landen behalve Duitsland, België en Oostenrijk. In Nederland wordt de ruimtelijke concentratie veroorzaakt door de sterke groei van de zakelijke dienstverlening in de jaren negentig (Louter, 2000a). Van alle sectoren is deze sector de ruimtelijk meest geconcentreerde bedrijfstak.

### *Inkomens- en werkloosheidsverschillen tussen regio's*

Ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid gaat vooral in Europese landen gepaard met toenemende verschillen in het BBP per hoofd en in werkloosheid tussen regio's. In de Verenigde Staten is de bedrijvigheid sterker ruimtelijk geconcentreerd dan in de EU, terwijl verschillen in het BBP per hoofd tussen regio's in de VS kleiner zijn. Dit hangt samen met de hoge geografische arbeidsmobiliteit in de VS. De geografische arbeidsmobiliteit is in Europa zowel tussen landen als binnen landen laag. De interregionale verschillen in werkloosheid in Europa zijn toegenomen, er is dus sprake van polarisatie (Overman en Puga, 2002).

Volgens Duranton en Monastiriotis (2002) worden de sterk toegenomen interregionale verschillen in inkomen in Engeland volledig verklaard uit het toenemende regionale verschil in opleidingsniveau (Londen trekt de hoger opgeleiden aan) en de toenemende loonverschillen gerelateerd aan het opleidingsniveau. Ook in Nederland nemen de loonverschillen in relatie tot het opleidingsniveau toe (Leuven en Oosterbeek, 2000).

## **3.2 Nederlandse regio's**

De ruimtelijke spreiding van inkomens is in Nederland klein vanuit internationaal perspectief. Binnen Nederland ligt het beschikbare huishoudinkomen in het Noorden 8,5% onder het nationale gemiddelde (zie tabel 3). Tabel 4 geeft aan dat de inkomensachterstand in de provincies Groningen en Friesland het grootst is. Ter vergelijking, de dertig steden waar grote steden beleid voor wordt gevoerd (G30) hebben een inkomensachterstand van 9,3% ten opzichte van het landelijke gemiddelde in 2000. De vier grootste steden hebben een achterstand van 12,7%. Ook in een aantal andere provincies, namelijk Overijssel en Limburg, is sprake van een laag beschikbaar inkomen.

Regionale inkomensverschillen hangen samen met verschillen in leeftijdsopbouw van de bevolking, in opleiding, arbeidsparticipatie en werkloosheid (zie verder bijlage 3 en 4 en de website [www.minfin.nl / service / publicaties / IBO's](http://www.minfin.nl/service/publicaties/IBO's), regiokaarten):

- Het Noorden (exclusief Leeuwarden en Groningen), Zuid-Limburg en Zeeland zijn het meest vergrijsd. In Noord-Brabant en het Groene Hart neemt de vergrijzing het snelst toe;
- Het aandeel hoger opgeleiden is het hoogst in Utrecht, Noord-holland en Zuid Holland en in de stad Groningen. In het Noorden, maar ook in Overijssel, Flevoland, Zeeland en Limburg ligt het aandeel van hoger opgeleiden in de beroepsbevolking onder het gemiddelde voor Nederland;
- De netto arbeidsparticipatie is in het Noorden relatief laag. Overigens was de netto arbeidsparticipatie in het Noorden in 2000 hoger dan het gemiddelde niveau van heel Nederland in 1995. Ook in Overijssel en Limburg is de netto arbeidsparticipatie relatief laag. In het algemeen geldt dat het gemiddelde inkomen lager is in provincies met een relatief lage arbeidsparticipatie. In de G30 is de arbeidsparticipatie juist bovengemiddeld;
- De werkloosheid is in het Noorden hoger dan in de rest van het land. Dit komt met name door de relatief hoge gemiddelde werkloosheid in de provincie Groningen. Rotterdam, enkele Brabantse steden en Zuid-Limburg tonen vergelijkbare werkloosheidspercentages. De werkloosheid is sinds 2002 in het Noorden minder snel toegenomen dan in andere landsdelen.

**Tabel 3 Welvaartsindicatoren per regio**

Variabele	Jaar	NL	Afwijking G4 t.o.v. NL	Afwijking Noorden t.o.v. NL	Afwijking G30 t.o.v. NL
Gemiddeld beschikbaar huishoudinkomen (in 1000 euro)	2000	25,9	-12,7%	-8,5%	-9,3%
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)	2003	4,5	1,0pp	1,9 pp	1,0 pp
Huizenprijzen (in 1000 euro)	2002	132	-17,4%	-23,5%	-15,9%
WAO uitkeringen (aantal per 100 inwoners)	2002	7	14%	0	14%
Geweldsmisdrijven (aantal per 1000 inwoners)	1998	5	100%	-20,0%	60,0%

Bron: RPB-notitie (zie bijlage 3).

Welvaart is meer dan inkomen. Het omvat zowel materiële als niet materiële zaken en zowel goederen die door de markt worden geproduceerd als goederen waarvoor dat niet geldt, zoals natuur. Het Noorden scoort op een aantal andere welvaartsindicatoren bovengemiddeld: het aantal geweldsmisdrijven is lager en de tevredenheid met de woonomgeving groter. Door het lagere prijspeil in het Noorden, onder meer vanwege de lagere huizenprijzen, is de koopkracht van het beschikbare inkomen groter. De G30 en vooral de G4 scoren op deze indicatoren slechter, maar kenmerken zich door een relatief kleine afstand tot voorzieningen, zoals scholen, ziekenhuizen, culturele voorzieningen. In het Noorden, Oosten en Zuiden is men meer tevreden met de woonomgeving dan in het Westen. Het is lastig om een brede interregionale welvaartsvergelijking te maken die aan al deze elementen recht doet, ook omdat preferenties van inwoners tussen regio's kunnen verschillen.

**Tabel 4 Economische prestaties per provincie**

	Inkomens van inkomensontvan- gers NL=100, 2000	Aandeel hoogopge- leiden in de beroepsbevolking in %, 2002	Netto participatie in %, 2002	Werkloze beroepsbevolking in %, 2002
Groningen	90	29	60	6,7
Friesland	93	23	62	4,7
Drenthe	97	19	64	5,1
Overijssel	95	23	64	3,9
Flevoland	—	23	67	4,9
Gelderland	100	28	66	3,5
Utrecht	107	40	67	4,0
Noord Holland	102	35	68	4,0
Zuid Holland	102	30	66	4,1
Zeeland	98	22	65	3,0
Noord Brabant	101	27	67	3,3
Limburg	97	25	64	4,7
Nederland	100	29	66	4,1

Bron: CPB-overzicht (zie bijlage 4), op basis van verschillende CBS-statistieken.

\*) Exclusief bedrijfstak gas en aardolie

### 3.3 Verklaring van interregionale welvaartsverschillen

#### *Agglomeratievoordelen*

Agglomeratievoordelen zijn schaalvoordelen die optreden op het moment dat er een concentratie van bedrijven ontstaat. De drie belangrijkste bronnen van deze schaalvoordelen zijn de inkoop- en afzetmarkt, de arbeidsmarkt (meer massa en variatie) en kennis spillovers. Dit laatste houdt in dat bedrijven profiteren van de kennis die in andere bedrijven wordt opgedaan. De vraag naar arbeid wordt door toenemende ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid eveneens ruimtelijk geconcentreerd (Puga, 2001). Daarnaast kunnen negatieve sectorale economische schokken gevolgen hebben voor de arbeidsvraag in een bepaalde regio (het lock-in effect). Indien het aanbod van arbeid de vraag niet volgt kunnen aanzienlijke interregionale verschillen in inkomen en werkloosheid optreden.

Er zijn twee typen agglomeratievoordelen:

- Lokalisatievoordelen: dit zijn voordelen van grote dichtheid van bedrijven in een *specifieke* sector;
- Urbanisatievoordelen: het bredere begrip urbanisatievoordelen doelt op de synergie door nabijheidseffecten van *veelsoortige* activiteiten in stedelijke gebieden.

Deze schaalvoordelen hebben een zichzelf versterkend effect. Immers, bij elk nieuw bedrijf of uitbreiding van een bestaand bedrijf nemen de schaalvoordelen toe, wat weer nieuwe bedrijvigheid uitlokt. Toeval speelt bij dit proces een rol: op het moment dat een aantal bedrijven zich toevallig ergens vestigt ontstaan er schaalvoordelen die kunnen leiden tot verdere groei. Dit hoeft niet altijd plaats te vinden in de locatie met de meest gunstige productieomstandigheden. Ook kan de sterke groei van één bedrijf een grote invloed hebben, denk aan Philips in de regio Eindhoven.

Vermindering van transportkosten en economische integratie versterken de mogelijkheden tot concentratie van de bedrijvigheid. Hierdoor kunnen agglomeratievoordelen beter worden benut (Martin, 2003, Puga, 2001, Overman en Puga, 2002). Het proces van concentratie zal doorgaan totdat de schaalnadelen, zoals congestie, de overhand krijgen boven schaalvoordelen. Dan gaat deconcentratie optreden. Deconcentratie betekent echter lang niet altijd dat interregionale verschillen weer afnemen. Myrdal (1957) gaf al aan dat deconcentratie in de eerste plaats binnen een regio plaats vindt. Bedrijven of werknemers verhuizen naar de suburbane gebieden. Louter (2003b) laat zien dat de Nederlandse situatie dit patroon vertoont. Er is op regionale schaal deconcentratie in de vorm van suburbanisatie opgetreden, terwijl het aandeel van de landsdelen in de nationale bedrijvigheid en bevolking opmerkelijk stabiel is. Van 1973 tot 1993 vond op het landsdeelniveau een lichte deconcentratie plaats, maar sindsdien treedt weer concentratie op. De verwachting is dat deze concentratie zich voortzet vanwege de doorgaande verdiensteljing van de economie (van der Beek en Louter, 2003).

#### *Transitiekosten: het Lock-in effect*

Steden en regio's houden niet in alle gevallen hun voordeel. Als een regio veel werkgelegenheid in krimpende sectoren heeft, kan dit juist tot verval leiden. Het Roergebied is hier een bekend voorbeeld van. In Nederland heeft dit in het verleden gespeeld in Twente (textiel) en Limburg (mijnen). Een regio zit dan bij structurele verandering van de economische structuur gevangen in de bestaande sectorstructuur. De transitiekosten zijn in dat geval hoog. Dit wordt het lock-in effect genoemd.

### *Generiek beleid dat migratie of pendel belemmert*

Economische groei is gebaat bij een optimale ruimtelijke allocatie van productiefactoren, waaronder arbeid. Het Westen van Nederland heeft zodanige agglomeratievoordelen, dat veel economische activiteiten daar beter gedijen dan in het Noorden. Dat leidt in het Westen tot een sterkere groei. Het leidt ook tot schaarste van productiefactoren als grond en arbeid. Hierdoor zouden de prijzen van grond en arbeid in het Westen stijgen en in het Noorden dalen, waardoor enerzijds economische bedrijvigheid in het Noorden aantrekkelijker worden en anderzijds migratie en pendelen naar het Westen worden gestimuleerd<sup>3</sup>. Er zou dan een nieuw evenwicht ontstaan, met hogere prijzen voor grond en arbeid in het Westen dan in het Noorden.

Deze economische prikkels voor migratie, pendel of bedrijfsverplaatsingen binnen Nederland worden afgeremd door diverse vormen van overheidsbeleid. Dit is een situatie die zich in veel Europese landen in meer of mindere mate voordoet (zie Puga, 2001, Overman en Puga, 2002). Dit beleid wordt vanuit bepaalde motieven gevoerd, maar het heeft onmiskenbaar ongunstige ruimtelijke neveneffecten, niet alleen in de vorm van werkloosheid in het Noorden en vacatures in het Westen, maar ook op de groei van de Nederlandse economie. Er lijkt dus eerder sprake te zijn van overheidsfalen dan van marktfalen. Vormen van nationaal beleid die de 'ruimtelijke marktwerking' beperken zijn:

- *Nationale i.p.v. regionale loonvorming.*  
In CAO's worden loonniveaus voor geheel Nederland bepaald. Hierdoor is aanpassing van lonen aan regionale verschillen moeilijk. Er ontstaat een loonniveau dat de nationale schaarste weerspiegelt. In het Noorden is het CAO-loon te hoog, hetgeen leidt tot werkloosheid. Ook het minimumloon beperkt de mogelijkheden voor neerwaartse aanpassing van de lonen in het Noorden.
- *Werkloosheids- en bijstandsuitkeringen.*  
In de arbeidsmarkttheorie speelt de verhouding tussen uitkeringen en netto lonen ("replacement rate") een belangrijke rol bij het verklaren van werkloosheid. Als de uitkeringen (inclusief extra inkomen bij gebruik van inkomensafhankelijke regelingen) hoog zijn in verhouding tot de lonen, verkleint dit de kans dat een werkzoekende een baan accepteert, waardoor de werkloosheidsduur wordt verlengd. Dit geldt in versterkte mate voor werklozen in het Noorden. Als zij overwegen om een baan in het Westen te accepteren en tevens te migreren, levert dat weinig extra geld op. Daar staan hogere woonlasten in het Westen en verlies van sociale banden in het Noorden tegenover.
- *Ruimtelijke druk in het Westen.*  
De overheid streeft er naar dat onder meer natuurgebieden, waardevolle landschappen en gebieden die nodig zijn voor waterberging, zoals het Groene Hart, Waterland en de duinen, niet of niet sterk worden bebouwd. Het Westen is het dichtstbevolkte deel van Nederland, veel functies strijden om ruimte. Daardoor is het aanbod van grond voor woningbouw in vergelijking met meer perifere regio's niet ruim. Dat geeft een opwaartse druk op de grondprijs voor woningbouw<sup>4</sup>. Omdat bouwgrond en bestaande woningen in het Westen duurder zijn dan bijvoorbeeld in het Noorden, ontmoedigt dat migratie naar het Westen;

---

<sup>3</sup> Mits de hogere opbrengsten van arbeid de hogere woningprijzen (door hogere grondprijzen) overtreffen.

<sup>4</sup> Een tentatieve berekening geeft aan dat, in vergelijking met Toronto, de woningprijzen in Amsterdam als gevolg van ruimtelijke beperkingen ongeveer 73.000,- euro hoger zouden kunnen liggen. Zie Bijvoet et.al. (2004).

- *Woonruimteverdeling.*  
Bestaande systemen voor woonruimteverdeling zijn doorgaans gebaseerd op de inschrijvingsduur. Daardoor is het vinden van een woning voor nieuwkomers uit andere landsdelen vaak moeilijk. Dit beperkt niet alleen migratie, maar ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt.
- *Overdrachtsbelasting.*  
De geografische arbeidsmobiliteit wordt afgeremd door de overdrachtsbelasting, omdat deze belasting het verhuizen door huiseigenaren ontmoedigt.

*Generiek beleid dat regionaal verschillend uitwerkt*

Naast beleid dat migratie en pendel belemmert, kan er sprake zijn van beleid dat onbedoeld regionaal verschillend uitwerkt en daarmee de ruimtelijke allocatie van productiefactoren beïnvloedt. Dit kan optreden als door bijvoorbeeld overinvestering in infrastructuur in een bepaalde regio, de locatiekeuze van bedrijven wordt beïnvloed. Sijsma e.a. (1996) geven aan dat het overheidsbeleid voordelig uitpakt voor het Westen, waardoor bedrijven en mensen in het Westen in feite gesubsidieerd worden en er uit maatschappelijk oogpunt te veel concentratie is. In de studie is echter vooral gekeken naar de nadelen van concentratie en niet naar de voordelen ervan (zie Lambooy, 1996). Investeren in voorzieningen in relatief dichtbevolkte gebieden levert schaalvoordelen op. De intensiteit van het gebruik van voorzieningen als infrastructuur ligt in het Westen aanmerkelijk hoger dan in het Noorden. RPB e.a (2004) geven aan dat een strategie die zich richt op versterking van het hoofdwegennet in de meest verstedelijkte gebieden van het land gunstige perspectieven biedt voor een maatschappelijke rendabel investeringsbeleid. Uit Bijvoet et al. (2004) blijkt dat het ruimtelijke beleid de huizenprijzen in de Randstad doet stijgen. Ten slotte laat Henderson (1999) in empirisch onderzoek zien dat Nederland niet te veel maar juist te weinig geconcentreerd is, hetgeen een negatieve invloed heeft op de economische groei. Nederland profiteert volgens Henderson te weinig van agglomeratievoordelen. Kortom, worden zowel de agglomeratievoordelen als de agglomeratienadelen meegenomen dan zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat beleid onbedoeld ongunstig of juist gunstig uitwerkt voor een van de landsdelen.

## 4 Ervaringen met het beleid

### 4.1 Inleiding

Het regionale economische beleid heeft twee doelen, namelijk het verminderen van economische achterstanden en het benutten van de groeipotentie van alle regio's. De instrumenten zijn vooral gericht op het eerste doel. Het gaat om het Kompas voor het Noorden, de IPR en de Europese Structuurfondsen. Het Grote Stedenbeleid, in elk geval de economische pijler daarvan, is in de praktijk op beide doelen gericht. Daarbij geldt dat het GSB intussen is verlengd tot en met 2009, wat aanleiding is hier in het IBO minder aandacht aan te besteden. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen waren van oorsprong op gebieden met economische achterstanden gericht, inmiddels gaat dat alleen nog voor de ROM in het Noorden op. Ten slotte is er nog het niet-financiële instrument 'Convenant Samenwerking in de Regio'.

In tabel 5 wordt aangegeven wat het budget voor het regionale economische beleid is over de periode 2000-2006. Bij het Kompas voor het Noorden gaat het alleen om de middelen van het ministerie van Economische Zaken. De andere departementen die meefinancieren (zie tabel 6) hebben geen aparte begrotingsposten voor het Kompas.

**Tabel 5 Uitgaven regionaal economisch beleid (in mln Euro)**

	2000-2006	per jaar
Kompas voor het Noorden	423,7	60,5
IPR	115,1	16,4
EFRO co-financiering	77,1	11,0
ROM	46,8	6,7
Stadseconomie (GSB)	232,1	33,2
Totaal	894,8	127,8

Bron: begroting EZ 2002, 2003, 2004

Dit hoofdstuk besteedt eveneens aandacht aan het bedrijventerreinenbeleid, omdat dit sterk samenhangt met de bovengenoemde instrumenten.

Het nationale beleid is in grote mate inhoudelijk en geografisch gekoppeld aan het Europese regionale beleid. De middelen voor het nationale beleid zijn ten dele ook tegelijk de verplichte co-financiering voor dit Europese beleid. Het Europese regionale beleid wordt met ingang van 2007 gewijzigd. In dit hoofdstuk wordt vermeld wat dit kan betekenen voor het nationale beleid.

## 4.2 Kompas voor het Noorden

Dit beleid voor Noord-Nederland is een uitvloeisel van het Langmanakkoord dat het Kabinet met de drie noordelijke provincies sloot in 1998<sup>5</sup>. Er werd overeenstemming bereikt over de noodzaak van een regionaal-toegespitste aanpak om het faseverschil, zoals dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in een afwijkend niveau van werkloosheid en arbeidsparticipatie, tussen het Noorden en de rest van Nederland weg te werken. Deze aanpak diende te passen binnen het beleid gericht op ruimtelijk-economische structuurversterking in heel Nederland. De aanleiding voor het Langmanakkoord was de ontwikkelingsachterstand van Noord-Nederland.

Eén van de afspraken was het uitvoeren van een economisch ontwikkelingsprogramma. Dit is het Kompas voor het Noorden. Het Kompasbeleid is een voortzetting van beleid dat sinds de jaren '70 loopt (ISP). Andere afspraken liggen onder meer op het gebied van investeringen in infrastructuur. Het Kompasprogramma wordt bekostigd door het rijk, met Europese middelen, door regionale overheden en private partijen (zie tabel 6). Naast het Kompas voor het Noorden heeft EZ ook de Investeringspremiereregeling (IPR, zie paragraaf 4.3) die voor het overgrote deel op het Noorden gericht is.

**Tabel 6 Overheidsuitgaven aan het Kompas voor het Noorden (in mln Euro)**

	2000-2006
EZ	537
SZW	330
LNV	73
VROM	181
V&W	641
VWS	1
FES	110
<i>Totaal rijk</i>	<i>1873</i>
D2: structureel zwakke regio's	315
D3: reïntegratie en scholing	178
Overig Europa	87
<i>Totaal Europese middelen</i>	<i>580</i>
<i>Lokale overheden</i>	<i>854</i>
<i>O&amp;O fondsen</i>	<i>41</i>
<i>Totaal</i>	<i>3348</i>

Bron: SNN. Cijfers exclusief prijscorrecties. EZ-uitgaven inclusief de centrale IPR.

Op basis van de cijfers van 1996 berekende de Commissie Langman dat 43.000 additionele banen moesten worden ontwikkeld om in 2010 het faseverschil te hebben weggewerkt. Het doel van het Kompas is om het faseverschil tussen het Noorden en de rest van Nederland te verkleinen tussen 2000 en 2006. Dit is vervolgens vertaald in één centrale indicator: aantal extra arbeidsplaatsen. De doelstelling van het programma is het realiseren van 13.300 tot 22.700 structurele arbeidsplaatsen in de periode 2000-2006. In aanvulling op de centrale indicator is de doelstelling van het kabinet geoperationaliseerd in een breder kader met negen hoofdindicatoren voor het Kompas. Dit zijn achtereenvolgens: werkloosheid, werkgelegenheid, netto participatiegraad,

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 017, nr.19.

sectorstructuur, het stuwende karakter van de economie, verhoudingsgewijze toename van de economische activiteiten in de kernzones, verhoudingsgewijze toename van de economische activiteiten in het Noorden als geheel, diversificatie van de economie en de innovativiteit van het bedrijfsleven.

Het Kompas kent een programmatische aanpak, echter alleen EZ draagt de financiële middelen over aan de uitvoeringsorganisatie SNN die vervolgens een beleidsafweging maakt op noordelijke schaal. Er zijn drie deelprogramma's: Markt (Versterking van de marktsector en concentratie van wonen en werken in economische kerngebieden), Stad (Vitale stedelijke centra en verbreding), en Land (versterking en vernieuwing van landbouw, tuinbouw en visserij).

Het programma kent een groot aantal maatregelen: 48 maatregelen Kompas-breed en 26 voor het EZ-deel. De decentrale IPR is er een van. Typen uitgaven die met de middelen worden gedaan zijn bijvoorbeeld subsidies van investeringen in duurzame bedrijfsuitrustingen en bedrijfsgebouwen, loonkostensubsidies voor nieuwe arbeidsplaatsen, subsidies voor activiteiten op het gebied van innovatie, export en marketing, of voor het inhuren van externe deskundigheid voor het professionaliseren van het human resource managementbeleid. Daarnaast zijn er projectsubsidies voor projecten met een breder doel dan de individuele organisatie, gericht op de publieke sector of de marktsector.

#### *De economische ontwikkeling van het Noorden*

De werkgelegenheid groeit sinds 1995 in het Noorden gemiddeld even hard als in de rest van Nederland (zie tabel 7). De totale werkgelegenheidsgroei in het Noorden bedroeg in de periode 2000-2002, de periode waar de Mid Term Review van het Kompas betrekking op heeft, 39.000 duizend arbeidsplaatsen. Van 1995 tot 2000 ging het om 80.000 arbeidsplaatsen. Het merendeel van deze arbeidsplaatsen is in de dienstensector gerealiseerd.

**Tabel 7 Economische ontwikkeling in Noord-Nederland en heel Nederland**

Indicator	Regio	1995	2000	2002
Werkloosheidspercentage	Noorden	9,8	5,0	5,5
	Nederland	8,1	3,7	4,1
Netto participatiegraad	Noorden	53,5	60,5	62,2
	Nederland	57,8	64,5	65,7
Werkgelegenheid*	Noorden	520	600	639
	Nederland	5.677	6.694	7.058

Bron: CBS.

\* Banen in duizendtallen, exclusief zelfstandigen, per 31-12. Voor 2000 31-12-1999.

Het doel van het Langmanakkoord was het wegwerken van het faseverschil. Sinds 1996 is in het Noorden de arbeidsparticipatie gestegen terwijl de werkloosheid daalde. De participatiegraad in het Noorden lag in 2000 al boven het niveau van Nederland in 1995. Omdat de Nederlandse werkgelegenheid even hard groeide is het faseverschil echter maar gedeeltelijk ingelopen. De participatie lag in het Noorden in 1995 4,3 procentpunt onder het landelijk gemiddelde, in 2002 was dat nog 3,5 procentpunt<sup>6</sup>. Als op basis van de cijfers van 2002 de netto participatie van het Noorden op hetzelfde niveau van Nederland als geheel zou moeten liggen zouden nog 39.000 additionele banen nodig zijn.

<sup>6</sup> Dit zou betekenen dat als het faseverschil in dit tempo terug blijft lopen het in 2030 weggewerkt zou zijn.

Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen in Nederland tot de laagste van Europa behoren. Op het gebied van werkgelegenheid en participatie horen de noordelijke provincies alledrie bij de beste 25% van de regio's in de EU (Europese Commissie, 2003). Wel zijn in het Noorden twee maal zoveel mensen werkzaam in gesubsidieerde banen als gemiddeld in Nederland.

#### *Effectiviteit*

REB wordt niet alleen geëvalueerd aan het einde van een periode, maar ook tussendoor. Een voorbeeld hiervan is een "mid-term-review" van het Kompas voor het Noorden dat in 2003 is uitgevoerd door Ecorys-NEI. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar "EZ/Kompas": de maatregelen binnen Kompas die deels worden gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken. Ecorys-NEI schat het in 2002 (halverwege het programma) bereikte c.q. te verwachten werkgelegenheidseffect op 4.510 fte. Daarmee wordt de doelstelling van 9.500 – 17.700 extra banen in 2006 nog niet gehaald, maar ligt het programma volgens Ecorys-NEI goed op koers.

Op basis van het geschatte werkgelegenheidseffect door Ecorys/Nei kunnen de programma- en uitvoeringskosten per extra baan worden berekend. De overheidsuitgaven aan het EZ-Kompas bedragen over deze periode 2000 tot en met eind 2002 516 mln euro (Europese dan wel nationale of lokale overheidsuitgaven), hetgeen volgens Ecorys 4.500 extra voltijd banen zal opleveren. Dit komt neer op 115.000 euro aan directe programma- en uitvoeringskosten per berekende extra voltijd baan. Over de gehele Kompas periode zijn de publieke uitgaven per extra voltijd baan volgens een inschatting van de MTR 96.000 euro. Daarbij is nog geen rekening gehouden met indirecte kosten van belastingheffing op de economische ontwikkeling en met mogelijke indirecte effecten op andere regio's dan het Noorden. Ter vergelijking, de programma-uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid bedragen per extra gecreëerde baan rond de 27.000 euro, met een ruime marge daaromheen (De Beer, 2001). Hierbij gaat het ten dele om jaarlijks terugkerende kosten.

Ecorys-NEI duidt het berekende effect in de samenvatting van de studie aan als "netto gecreëerde werkgelegenheid". Dit zou betekenen dat het om ontwikkelingen gaat die zonder Kompas niet in gang zouden zijn gezet. Ten aanzien van de additionaliteit onderscheidt de studie drie soorten effecten:

- 1 Deadweight: de mate waarin de effecten zich ook zonder Kompas hadden voorgedaan;
- 2 Displacement: de mate waarin projecteffecten ten koste gaan van andere geografische gebieden binnen Noord-Nederland of daarbuiten;
- 3 Substitutie, de mate waarin projecteffecten ten koste gaan van andere bedrijven en sectoren binnen Noord-Nederland.

De studie heeft als ambitie om voor deze effecten te corrigeren, maar doet dit op belangrijke onderdelen slechts zeer gedeeltelijk (Bijvoet en Koopmans, 2003). Het geschatte werkgelegenheidseffect is daarom met onzekerheid omgeven.

Ecorys concludeert verder dat het Kompas een positieve bijdrage levert aan een structurele versterking van de economische structuur in Noord-Nederland. Ecorys-NEI concludeert over de verschillende onderdelen van het Kompas: gemiddeld genomen worden de bedrijfsgerichte maatregelen als relatief effectief beoordeeld, terwijl investeringen in bedrijfslocaties de komende jaren minder noodzakelijk worden geacht. Zwakke punten blijven zich voordoen op het gebied van marktrelaties, innovatie, arbeidsmarkt en fysieke en kennisinfrastructuur. Over de negen indicatoren concludeert de MTR derhalve: 7 indicatoren geven een redelijk positief beeld, maar ten aanzien van innovativiteit en de stuwendheid van de economie loopt Noord-Nederland niet in op de rest van Nederland. Aan de hand van de bevindingen van de MTR is het Kompasprogramma in 2004 aangepast.

De programmatische aanpak van het Kompas werkt goed, zo constateert Ecorys. Uit de MTR blijkt dat ESF-middelen te weinig benut worden in het Noorden. Mede daarom doet Ecorys de aanbeveling dat ook de gelden voor het arbeidsmarktbeleid programmatisch beschikbaar komen. Ook Overman en Puga (2002) doen de aanbeveling om ESF middelen in Europa te regionaliseren en te richten op de regio's met de hoogste werkloosheid. Er is begin 2004 een pilot project van de drie noordelijke provincies en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart met als doel dat meer ESF aanvragen uit het Noorden komen. Het gaat onder andere om projecten waarin opleidingen of stages en leerwerkplekken worden aangeboden. Als de pilot werkt wordt bekeken of dit project ook in andere provincies kan worden uitgevoerd<sup>7</sup>. Over de uitvoering van het programma wordt verder opgemerkt dat het grote aantal maatregelen binnen het Kompas de administratieve lasten vergroot en gepaard gaat met overlap en een lange doorlooptijd. Er moet actief geworven worden om voldoende subsidiabele projecten van de grond te krijgen.

Samenvattend dragen de maatregelen die in het Kompas worden genomen volgens de evaluatie bij aan de groei van de werkgelegenheid en de versterking van de economische structuur. Het geschatte werkgelegenheidseffect van het Kompas is met onzekerheid omgeven. In het licht van de totale groei in het Noorden (39.000 banen in de periode 2000-2002) is de geschatte bijdrage bescheiden. Omdat de economie in Nederland in dezelfde periode eveneens is gegroeid, is het faseverschil slechts beperkt teruggelopen. In deze bredere context is de effectiviteit van het beleid gering, het doel was immers het faseverschil weg te werken.

### **4.3 Investeringspremieregeling (IPR)**

De Investeringspremieregeling (IPR) is een subsidieregeling voor bedrijven die zich in een bepaalde regio vestigen of in die regio strategische uitbreidingen doen. Het gaat om een financiële bijdrage voor de investeringen van maximaal 20% van die investering. De IPR geldt voor een groot deel van het Noorden en voor enkele gemeenten in Overijssel en Limburg. De IPR wordt ook wel de centrale IPR genoemd, omdat EZ deze uitvoert. Het budget voor 2004 bedraagt € 14 miljoen. Naast de centrale IPR heeft het Noorden een decentrale IPR die door SNN wordt uitgevoerd. De centrale IPR is voor projecten boven de € 4,5 miljoen, de decentrale IPR voor projecten daaronder. De decentrale IPR is behalve voor vestiging ook voor uitbreidingsprojecten.

De IPR valt formeel onder het staatssteunregime en niet onder de structuurfondsen. De EU wil echter dat de IPR en de gebieden waar structuurfondsen worden ingezet, zoveel mogelijk dezelfde zijn. Nederland mag in een gebied waar maximaal 15% van de bevolking woont IPR-subsidie geven. Hiervoor is de zogenaamde steunkaart gemaakt. De Europese Commissie is bezig met het opstellen van een nieuw staatssteunregime. In het 3<sup>e</sup> cohesierapport wordt hier al enige informatie over gegeven. Het ziet er naar uit dat de IPR in dat nieuwe regime in Nederland niet meer mogelijk is. De reden hiervoor is dat het staatssteunregime waaronder de IPR valt, alleen nog in regio's van toepassing zal zijn die in aanmerking komen voor steun uit de Convergentiedoelstelling. Deze regio's heeft Nederland niet. In plaats daarvan denkt de Commissie aan een thematisch staatssteuninstrument gericht op de doelen van de Lissabonstrategie (met name innovatiegericht).

---

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 813 en 29 200 XIII, nr. 7.

### *Effectiviteit*

Evaluaties uit 1995 (Moret, Ernst en Young) en 1998 (NIB-Consult) geven geen inzicht in de netto effectiviteit van de IPR<sup>8</sup>. De IPR wordt op dit moment opnieuw geëvalueerd door Buck Consultantants (2004).

Uit de conceptevaluatie blijkt dat de IPR (centraal plus decentraal) geen doorslaggevende rol speelt bij de locatiebeslissing: 90% van de bedrijven heeft géén andere locatie overwogen. Van de vestigingsprojecten speelde de IPR bij 31% een rol bij de omvang, het tijdstip of de locatie van de investering. Van de bedrijven die zich nieuw in de regio vestigden gaf 14% aan dat de IPR een reden heeft gespeeld bij de locatiekeuze.

In het licht van de doelstelling van de centrale IPR is de effectiviteit van het instrument volgens de werkgroep beperkt. Daarnaast gaat verplaatsing van bedrijven binnen Nederland ten koste van de economische ontwikkeling elders. Als er sprake is van vestiging vanwege de IPR die anders in een ander land zou plaatsvinden is er wel een positief effect op de economische groei van heel Nederland. De ervaringen van regelingen als de IPR in het buitenland zijn zeer wisselend, zodat daaruit geen eenduidige conclusie kan worden getrokken. In veel gevallen is de effectiviteit echter beperkt (zie Bijvoet en Koopmans, 2004 en Midelfart en Overman, 2002).

De IPR is een instrument dat de locatiekeuze van bedrijven beoogt te beïnvloeden. Omdat het tegen de economische krachten in gaat zal het een rem op de totale Nederlandse groei geven: indien de subsidie de plaats van vestiging daadwerkelijk beïnvloedt, betekent dit namelijk dat bedrijven worden overgehaald om zich op een voor hen minder gunstige plek te vestigen die zij zonder de subsidie niet hadden gekozen. Ook vanuit bredere welvaartsoverwegingen is dit type beleid niet goed te beargumenteren. Concentratie van bedrijvigheid in de Randstad brengt niet alleen negatieve externe effecten (zoals congestie) met zich mee maar ook positieve externe effecten (agglomeratie, nabijheid van voorzieningen) op de totale welvaart, zodat er geen motief is om met REB de vestigingsplaats van bedrijven te beïnvloeden.

## **4.4 Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)**

De ROM's voeren het regionale beleid van het ministerie van Economische Zaken en de provincies uit en zijn intermediair tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Er zijn op dit moment vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen: in het Noorden (NOM), in Noord-Brabant (BOM), in Limburg (LIOF) en in Gelderland en Overijssel (NV Oost). Hun doel is het stimuleren van de economische ontwikkeling van de betreffende regio's. De ROM's hebben hiervoor vier taken:

- (1) investeringsbevordering (met name acquisitie);
- (2) participatie in bedrijven;
- (3) 'ontwikkeling': o.a. clusterbeleid, starters, innovatie;
- (4) ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen.

Het achterliggende doel is daarbij verschoven van het wegwerken van economische achterstanden tot het versterken van de economie van regio's in het algemeen. Alleen voor de NOM is op dit moment het wegwerken van de economische achterstand nog een

---

<sup>8</sup> Zie Bijvoet en Koopmans (2004).

aanvullende reden. Dit maakt voor de activiteiten niets uit, maar komt tot uiting in het hoge aandeel dat het rijk heeft in het aandelenkapitaal van de NOM (namelijk 99%).

De ROM's zijn NV-s met het rijk als grootaandeelhouder en belangrijke subsidiegever. De andere aandeelhouders en subsidiegevers zijn de provincies. Het aandelenkapitaal is specifiek bestemd voor het participatiebedrijf. De overige taken worden gefinancierd uit subsidies van het rijk en de regionale overheden voor de apparaatskosten. Het aandeel van het rijk in de apparaatskosten is c.a. 35%. In 2004 gaat dit om € 7,3 mln. Het rijk en de provincies zijn op drie manieren verbonden aan de ROM's: als aandeelhouder, als subsidiënt en als opdrachtgever.

De ROM's maken deel uit van het beleid van EZ om de rol van het economische beleid van provincies en gemeenten te versterken. Dit is primair de taak van de provincies en de gemeenten zelf. De provinciale agenda is in beginsel leidend bij de activiteiten van de ROM's<sup>9</sup>. De activiteiten van de ROM's sluiten aan op het regiospecifieke en generieke economische beleid van het rijk. Zo zijn de ROM's belangrijke partner voor het CBIN bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven. De ROM's vervullen derhalve een schakelfunctie tussen het nationale en decentrale beleid. Vanaf 2003 zet EZ een grotere stempel op de activiteiten van de ROM's. De ROM's worden sterker betrokken bij het uitvoeren van EZ beleid in de regio.

#### *Effectiviteit*

De ROM's worden op dit moment door Ecorys geëvalueerd. De conceptevaluatie laat zien dat de ROM's een relevante functie vervullen. De ROM's spelen een belangrijke rol bij de samenwerking tussen rijk en regio, waarbij de aanpak goed aansluit bij de gedachte 'decentraal wat kan' en bij een gebiedsgerichte aanpak.

Het feit dat niet in elke regio een ROM aanwezig is vermindert volgens deze evaluatie de relevantie van deze organisaties voor het EZ beleid. De aansturing van de activiteiten van de ROM's op het gebied van 'ontwikkeling en innovatie' vanuit het rijk op dit terrein is te beperkt vanwege het ontbreken van een regionale focus in het innovatiebeleid van het rijk. Met het oog op het bestaan van overlappende doelstellingen moet het opereren van de ROM's naast andere organisaties kritisch worden bekeken. Daarbij kan worden gedacht aan Syntens, SenterNovem, Technopartner, de regiokantoren van het ministerie van Economische Zaken en de beleidsafdelingen van de Kamers van Koophandel.

## **4.5 Grote Steden Beleid**

Het Grote Steden Beleid is begonnen in 1995, met als doel om de sociaal-economische ontwikkeling in de steden te versterken. In 1999 zijn met dertig steden convenanten afgesloten voor de periode 2000-2004. De huidige GSB periode loopt eind 2004 af. De voorbereidingen voor de nieuwe periode (GSB III, 2005-2009) zijn in volle gang. In april heeft het Kabinet de nota 'Samenwerken aan de Krachtige stad' die het beleid voor de nieuwe periode uiteenzet naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>10</sup>.

Het GSB heeft een meerjarig programmatisch karakter. Op basis van het beleidskader van het kabinet stellen de steden meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) op. Op

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 570 nr. 17.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 062, nr. 116.

basis van deze MOP's worden convenanten tussen de steden en het kabinet gesloten en stelt het kabinet de middelen voor de periode beschikbaar. Het GSB III heeft drie domeinen: fysiek, economie en sociaal, integratie & veiligheid (SIV). Elk van de domeinen heeft een eigen Brede Doeluitkering (BDU). Voor de periode 2005-2009 is voor de domeinen Fysiek, Economie en SIV respectievelijk beschikbaar: €1,1 mld, € 162 mln en €2,6 mld. De middelen komen uit diverse begrotingsartikelen. Voor het domein economie zijn in 1998 de middelen tot 2010 beschikbaar gesteld uit het FES.

#### *Het domein economie*

Onder de doelstelling vergroten van de economische kracht vallen vier subdoelstellingen: (1) verminderen verouderde bedrijventerreinen en verbeteren aanbod nieuwe terreinen, (2) verminderen criminaliteit tegen bedrijven en ondernemers, (3) vergroten aantal breedbandaansluitingen en (4) verbeteren dienstverlening aan ondernemers. Daarnaast is er een open doelstelling. Hierin vallen thema's die minder goed in een standaard indicator gevangen kunnen worden: administratieve lasten, bereikbaarheid, mismatch arbeidsmarkt en innovatief vermogen bedrijfsleven. Daarnaast kunnen steden zelf thema's inbrengen.

Het domein economie heeft een menukaartbenadering, dat wil zeggen dat steden niet op alle thema's plannen hoeven in te dienen. In tegendeel, steden wordt gestimuleerd om een aantal thema's uit te kiezen. EZ heeft per stad een stadsbeeld gemaakt wat voor EZ de belangrijkste onderwerpen zijn, vanuit de *nationale* invalshoek. Dit is voor EZ het startpunt voor de onderhandelingen voor de inhoudelijke invulling van de programma's (de middelen zijn vooraf verdeeld).

Er is in dit IBO niet gekeken naar de effectiviteit van het GSB. Wel kan iets gezegd worden over de overlap met andere instrumenten. In het GSB domein economie komen verschillende onderwerpen aan bod die ook gedekt worden door generiek beleid. Dit leidt tot een overlappend instrumentarium, zoals bij bedrijventerreinen. Verder overlapt het GSB ook met andere regionale programma's zoals het Kompas en de structuurfondsen.

## **4.6 Convenant Samenwerking in de regio**

In 1999 hebben EZ, V&W, VNG en de provincies het Convenant Samenwerking in de Regio gesloten. In 2001 is VROM toegetreden. Doel van het convenant is het creëren van een gunstiger economisch klimaat in de regio. Het convenant bevat bestuurlijke afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen, innovatie en marktwerking. Alle betrokken partijen hebben afspraken ingebracht. Het gaat in totaal om ruim 70 afspraken. De aard hiervan loopt uiteen, variërend van concreet en meetbaar tot zeer algemeen gesteld. Een deel van de afspraken is in het kader van het convenant gemaakt, terwijl ander deel al eerder is gemaakt en in het convenant wordt bevestigd.

#### *Evaluatie*

Het convenant liep in 2003 af en is inmiddels geëvalueerd door NovioConsult (2003). Het convenant heeft gedeeltelijk aan de doelstellingen voldaan. De samenwerking op regionaal-economisch gebied is toegenomen, maar deze samenwerking is teveel blijven hangen tussen de departementen, IPO en VNG. De samenwerking *in* de regio is onvoldoende tot stand gekomen. Verder heeft het convenant agenderend gewerkt en heeft het de EZ-poot binnen de provincies en het IPO en de VNG versterkt. Het grote aantal afspraken, de beperkte bekendheid, onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid en de beperkte concreetheit heeft de effectiviteit negatief beïnvloed.

De betrokken partijen menen dat samenwerking op economisch terrein nodig blijft, los van de vraag op welke wijze dit vorm moet worden gegeven. Met name het IPO en de VNG hechten aan voortzetting van het convenant. De IBO werkgroep ziet geen aanleiding voor voortzetting van dit convenant.

## 4.7 Bedrijventerreinen

Van 2000-2003 was het subsidie instrument TIPP (Tender Investeringsprogramma's Provincies) van kracht. Provincies konden programma's indienen voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen of het herstructureren van bestaande terreinen. Er zijn vier tenders geweest waarbij de kwaliteit van de programma's leidend was voor de toedeling van de middelen.

In mei 2004 is het Actieplan Bedrijventerreinen aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>11</sup>. In het kader van het Actieplan wordt een nieuwe regeling ontwikkeld, de Topper, welke in werking zal treden per 1/1/2005. Met de Topper wordt gekozen voor een rechtstreekse subsidierelatie met de projecttrekker, dit is in meeste gevallen de gemeente. De nieuwe regeling is alleen bedoeld voor grote (boven-)regionale herstructureringsprojecten met een minimum omvang van 150 ha, die van betekenis zijn voor de nationale economie. Om een indicatie af te geven over welke projecten het gaat is in samenspraak met de provincies en de VNG een lijst met de zogenaamde 50 Topprojecten opgesteld.

De Topper is voor terreinen bestemd die ten dele liggen in gebieden waar ook regionaal economisch beleid wordt gevoerd, namelijk door het GSB, het Kompas en de structuurfondsen. Uit elk van deze programma's wordt eveneens herstructurering van bedrijventerreinen gefinancierd. Het kan betekenen dat er in sommige gebieden meerdere subsidiemogelijkheden zijn, nog los van provinciale subsidieregelingen. Verder hebben ook de ROM's een taak op het gebied van bedrijventerreinen. Deze wordt per ROM anders ingevuld. Alleen het LIOF is financieel betrokken bij bedrijventerreinen, bij de NV Oost en de BOM gaat het vooral om organisatorische betrokkenheid. De NOM houdt zich niet met bedrijventerreinen bezig.

Uit het bovenstaande blijkt dat er overlap kan ontstaan tussen generiek beleid en regionaal economisch beleid. Een complicatie daarbij is dat er meerdere overlappende regionale instrumenten zijn, die echter samen niet landsdekkend zijn. Wil het rijk herstructurering van bedrijventerreinen buiten die gebieden stimuleren, dan blijft een apart instrument noodzakelijk. Ook wil het rijk soms meer sturingsinstrumenten hebben dan het gebiedsgerichte beleid, afhankelijk van de vormgeving ervan, mogelijk maakt. Hieruit blijkt dat er spanning kan zitten tussen generieke en regiospecifieke instrumenten.

## 4.8 Het Europese beleid

### *Het huidige beleid*

Het huidige Europese structuurfondsenbeleid loopt van 2000 tot 2006. Nederland ontvangt in deze periode circa € 3,4 miljard euro (zie tabel 8). De structuurfondsenmiddelen zijn bestemd voor drie doelstellingen (D1, D2, D3) en voor zogenaamde communautaire initiatieven.

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 46.

**Tabel 8 Structuurfondsen 2000-2006 voor Nederland**

Doelstellingen	In mln Euro (prijzen 1999)
1	126
2	823
3	1750
INTERREG	349
EQUAL	196
LEADER+	83
URBAN	30
FIOV	32
Totaal	3389

Bron: Ministerie van Economische Zaken<sup>12</sup>.

Toelichting:

- Doelstelling 1: achterstandsregio's. Dit zijn regio's met een BBP per hoofd van minder dan 75% van het EU gemiddelde. Flevoland is aangewezen als doelstelling 1 regio (uitfasering voor de periode 2000-2006);
- Doelstelling 2: structureel zwakke regio's. Nederland mag 15% van de bevolking onder doelstelling 2 brengen. Dit is verdeeld over het Noorden (7%), reconstructie (3,75%) en steden (4,25%);
- Doelstelling 3: reïntegratie en scholing, niet regio-gebonden
- De Communautaire Initiatieven (CI): Interreg (grensoverschrijdende samenwerking, waterprojecten en samenwerking met kandidaat-lidstaten), Leader+ (innovatieve plattelandontwikkeling), en Urban2 (innovatieve duurzame stadsontwikkeling in Amsterdam, Rotterdam, Heerlen).

Voor de huidige periode heeft Nederland doelstelling-2 programma's gericht op het Noorden, de grote steden en de herstructurering van de intensieve veehouderij (reconstructie zandgebieden). Daarnaast ontvangt Nederland zowel voor Doelstelling 1 als Doelstelling 2 uitfaseringssteun. Per regio is een programma opgesteld. Dit zijn de zogenaamde Enkelvoudige Programmeringsdocumenten (EPD's). Er zijn EPD's voor Noord, Oost, Zuid en Flevoland. Voor de steden is een apart programma. Dat geldt ook voor de reconstructie van de zandgebieden, die is gericht op een breed welvaartsbegrip. Dit programma is een voorbeeld van hoe rijk, provincies en gemeenten samenwerken. In deze kabinetsperiode is gekozen voor een intensivering.

Nederland ontvangt ook Europese middelen voor arbeidsmarktbeleid (huidige doelstelling 3, gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds ESF). Anders dan andere onderdelen van het structuurbeleid is het Europese arbeidsmarktbeleid gericht op lidstaten. Er is een nationaal doelstelling 3 programma voor reïntegratie van werklozen en scholing van werkenden. De steun is thematisch ingericht, maar de zones van doelstelling 2 spelen wel een rol bij de besteding van middelen. Nederland zal erop toezien dat doelstelling 2 gebieden tenminste 20 % van de ESF middelen toegewezen krijgen.

De Europese middelen zijn bedoeld als aanvulling op het gevoerde beleid in de lidstaat. De lidstaten zijn daarom verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Europese middelen beslaan 15% tot 50% van projectkosten en worden aangevuld met nationale middelen. Over het financieren van dit beleid met structuurfondsenmiddelen kan worden opgemerkt dat het extra transactiekosten met zich meebrengt ten opzichte van het

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 813, nr. 5.

bekostigen van hetzelfde beleid uit nationale middelen. Evaluaties geven in het algemeen aan dat het EU-structuurfondsenbeleid weinig effectief is in het verminderen van interregionale welvaartsverschillen (zie Bijvoet en Koopmans, 2004).

#### *Het toekomstige beleid*

Op dit moment wordt door de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten gewerkt aan het structuurfondsenbeleid voor na 2006<sup>13</sup>. De grote uitdaging in het structuurbeleid is de toetreding van de nieuwe lidstaten. Het voorstel is te komen tot drie hoofddoelstellingen: convergentie (C1), regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid (C2) en coöperatie (C3). De Commissie legt een link tussen de Lissabonagenda en het structuurbeleid, waarbij veel aandacht is voor de thema's innovatie en ondernemerschap. Het plattelandsbeleid wordt in de voorstellen van de commissie van het structuurbeleid overgeheveld naar de categorie 'beheer natuurlijke hulpbronnen', waaronder ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid valt.

In de taakopdracht van het IBO wordt uitgegaan van de situatie waarin de door Nederland voorgestane "cohesiebijeenadering" is gerealiseerd en de rijke lidstaten – waaronder Nederland – na 2006 geen Europese Structuurfondsmiddelen meer ontvangen. Volgens de voorstellen van het Derde Cohesierapport van de EU zou Nederland wèl in aanmerking komen voor Europese structuurfondsenmiddelen, namelijk voor de 'regionale concurrentiekracht en werkgelegenheidsdoelstelling' (C2) en de territoriale samenwerkingsdoelstelling (C3). Hiervoor dient Nederland een strategiedocument op te stellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze de structuurfondsen worden ingezet.

Nederland lijkt daarbij de vrijheid te krijgen de gebieden te selecteren waar de middelen ingezet zullen worden. In dat geval levert het voorstel van de Europese Commissie geen substantiële belemmeringen op voor de wijze waarop REB in Nederland na 2006 wordt vormgegeven. De beleidsopties verderop in dit IBO zijn derhalve "EU-proof": zij zijn zowel van toepassing indien REB na 2006 een nationale aangelegenheid is, als wanneer het deels vanuit Europese fondsen zal worden bekostigd. Daarbij geldt wel dat de eventuele toekomstige Europese middelen alleen benut kunnen worden als er co-financiering beschikbaar is. Deze kan gegeven worden door het rijk én/of door decentrale overheden.

Een aan het structuurbeleid gelieerd thema is het staatssteunregime. De eerste voorstellen van de commissie op dit terrein hebben gevolgen voor Nederland. Regelingen als de IPR zouden in die voorstellen alleen nog maar in regio's ingezet mogen worden die onder de convergentiedoelstelling vallen (C1). Nederland heeft die regio's niet. In C2 gebieden, waarvoor Nederland wel in aanmerking komt, denkt de Commissie aan een thematisch staatssteuninstrument in plaats van een geografisch instrument. Deze thema's zouden moeten aansluiten bij de Lissabondoelstellingen.

## **4.9 REB in andere landen**

### *Recente beleidsontwikkelingen*

In veel landen is de laatste jaren het REB aangepast (Yuill, 2003a en b). De dominante trend is dat landen steeds meer de economische ontwikkeling in alle regio's stimuleren in plaats van in een aantal specifieke regio's. Dit hangt samen met de nadruk die gelegd wordt op het stimuleren van het endogene groeivermogen van regio's, zodat alle regio's

---

<sup>13</sup> European Commission, 2003, A new partnership for cohesion; convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion.

maximaal bijdragen aan de nationale groei. Dit betekent een verschuiving van de doelstelling evenwichtige spreiding van de economische groei naar het stimuleren van de totale economische groei.

Er is daarbij veelal sprake van een mengvorm van decentraal en regionaal beleid. Een tweede trend is namelijk de decentralisatie van beleid. In federaal georganiseerde landen was een decentrale aanpak reeds gebruikelijk, maar in veel andere landen is dit de laatste jaren ook ingezet. Voorbeelden zijn Noorwegen, België, Italië, Engeland en Finland. De verantwoordelijkheden worden hiermee meer bij de lokale overheden gelegd, op basis van lokale initiatieven, programma's en ontwikkelingsstrategieën. Deze decentralisatie betekent niet dat de nationale overheden geen middelen specifiek voor regionaal beleid meer beschikbaar stellen. In de meeste landen worden middelen beschikbaar gesteld op basis van regionale programma's.

In de meeste landen gaat decentralisatie vergezeld van toenemende verticale (rijk – regio) en horizontale beleidscoördinatie (tussen departementen en binnen regio). Deze coördinatie wordt noodzakelijk geacht omdat er steeds meer wisselwerking optreedt tussen beleid van nationale overheden en het beleid van lokale overheden. Voorbeelden zijn Engeland, Finland, Zweden en Italië. Coördinatie heeft verschillende uitingsvormen. In Zweden en Finland gaat het op basis van regionale programma's, waarbij met name Finland de nationale prioriteiten als uitgangspunt hanteert. In Engeland worden contracten afgesloten met concrete outputdoelstellingen. In België en Noorwegen is de decentralisatie het meest vergaand, met weinig of geen bemoeienis van de nationale overheid met het beleid van regionale overheden. In Denemarken is het tegenovergestelde aan de hand. In de jaren negentig was de nationale overheid niet betrokken bij het regionale beleid, maar dit is in 2000 teruggedraaid.

Ook de OESO (2003a) concludeert dat het versterken van de regionale concurrentiekracht steeds nadrukkelijker op de beleidsagenda komt te staan van nationale en regionale overheden. Drie ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen, zijn:

- Regio's zijn zelf meer betrokken geraakt bij hun economische ontwikkeling. Ze hebben meer bevoegdheden gekregen en hun activiteiten uitgebreid van de meer traditionele taken op gebied van ruimtelijke ordening naar regionale innovatiestrategieën en uiteenlopende vormen van industrie- en ondernemerschapsbeleid. Dit heeft geleid tot vernieuwing van relaties tussen nationale en regionale overheden op basis van co-operatie in plaats van een hiërarchische relatie;
- Het afnemen van de mogelijkheden van nationale overheden om staatssteun te geven aan bedrijven;
- De uitbreiding van het Europese regionale beleid, met grotere betrokkenheid van regionale overheden en nadruk op regionale programmering.

De OESO (2003b) geeft aan dat de bovenstaande trends het belang van goede samenwerking tussen nationale en decentrale overheden vergroten. Eén van de elementen is de financiële relatie tussen de verschillende overheidslagen. Een opvallende constatering is dat de decentralisatietendens in de meeste landen niet gepaard gaat met meer financiële of fiscale autonomie van de decentrale overheid. In plaats daarvan nemen de intergouvernementele financiële overdrachten toe.

Verschillende landen hebben geconditioneerde overdrachten vormgegeven op basis van vrijwillige contracten tussen centrale en decentrale overheden. Elementen hiervan zijn onderhandeling, coördinatie, concurrentie tussen decentrale overheden (bijvoorbeeld door tendering) en controle & evaluatie. Deze vorm is minder top-down, stimuleert

decentrale overheden tot maken van plannen, stemt behoeften en mogelijkheden centrale en decentrale overheid op elkaar af en leidt tot meer draagvlak<sup>14</sup>. Indien goed uitgevoerd leidt dit tot meer flexibiliteit, meer focus en meer efficiency. Mogelijke valkuilen van deze vorm zijn ongelijkheid tussen regio's en uitlokking van rent-seeking gedrag van decentrale overheden.

#### *Effectiviteit van REB in andere landen*<sup>15</sup>

Hoewel er inmiddels de nodige evaluaties van REB beschikbaar zijn, is het vanwege de methode van veel evaluatiestudies meestal onmogelijk om daaruit conclusies te trekken over de veranderingen in regio's die hebben plaatsgevonden of nog plaatsvinden *a/s gevolg van* dit beleid. Benaderingen waarbij alle gesubsidieerde investeringen, banen etc. als effect worden beschouwd, zogenaamde "bruto effecten", doen geen recht aan het feit dat veel investeringen etc. ook zonder subsidie tot stand zouden zijn gekomen. Er is slechts een klein aantal studies waarin de beleidseffecten expliciet en op een wetenschappelijk verantwoorde wijze worden gemeten. Dit leidt er toe dat de evaluaties in de literatuur slechts op een beperkt aantal punten houvast bieden voor beleidskeuzen.

Het geëvalueerde beleid richt zich voornamelijk op het verkleinen van interregionale economische verschillen binnen landen. De onderzochte effecten betreffen meestal de welvaart of werkgelegenheid in de stimuleringsregio, of verschillen daarin tussen regio's. Aan de effecten op de totale welvaart van het land wordt meestal geen aandacht besteed. Over de effectiviteit van REB op de economische groei of werkgelegenheid van de gehele economie zijn op basis van het beschikbare onderzoek dat door SEO is samengevat en geanalyseerd, dan ook geen conclusies mogelijk.

De effectiviteit van subsidies op welvaart en werkgelegenheid in de stimuleringsregio blijkt wisselend te zijn, variërend van sterk positief tot zelfs negatief. Uit verschillende evaluaties blijkt dat vaak 50 tot 75% van de gesubsidieerde banen, investeringen etc. niet additioneel is, dat wil zeggen dat deze ook zonder de subsidie zouden zijn gerealiseerd. Directe regulering (vergunningstelsels) lijkt het meest effectieve beleidsinstrument, met de Britse IDC als voorbeeld.

In de geanalyseerde literatuur wordt geen aandacht besteed aan de vraag in hoeverre beleid succesvoller is als het een bepaald "marktfalen" probeert op te lossen. De term marktfalen wordt vrijwel niet genoemd. Wel blijkt dat beleid succesvoller is als wordt aangesloten bij bestaande regionale specialisaties en competenties, zogenaamde comparatieve voordelen.

Het onderzoek geeft hier en daar ook indicaties over de kosteneffectiviteit van subsidiebeleid, in termen van het gemiddelde subsidiebedrag per in een regio gecreëerde baan. Dit bedrag varieert van 2.000 tot 25.000 euro. Het is vaak niet duidelijk of het om verplaatste banen of om extra groei gaat.

---

<sup>14</sup> De economische pijler van de nieuwe convenantsperiode het Grote Steden Beleid bevat elementen van deze aanpak.

<sup>15</sup> Bijvoet en Koopmans (2004).

#### 4.10 Conclusies en lessen voor het beleid

Door de economische krachten zijn verschillen in welvaart tussen regio's tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen in Nederland tot de laagste van Europa behoren. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat interregionale verschillen in werkgelegenheid en productiviteit in stand blijven door het optreden van agglomeratie-effecten in combinatie met generiek beleid dat de ruimtelijke marktwerking belemmert.

De lage arbeidsmobiliteit in Europa is volgens Martin (2003) juist een oorzaak van de geografische inslag van het beleid in de EU, dat is gebaseerd op '*banen naar de mensen brengen, als mensen niet naar de banen gaan*'. Dit wordt bevestigd door verschillende studies die uitwijzen dat beleid gericht is op de factor arbeid effectiever is. Overman en Puga (2002) geven aan regionale verschillen in werkloosheid en participatie het beste aangepakt kunnen worden met beleid dat gericht is op opleiding, het verhogen van de arbeidsmobiliteit en het stimuleren van regionale loonvorming. Ook Brakman e.a. (2004) komen tot de conclusie dat beleid gericht op de arbeidsmarkt effectiever is om convergentie te bewerkstelligen.

Vanuit dit perspectief kan REB worden gezien als een poging om de ongunstige regionale gevolgen van ander beleid te beperken. Deze stapeling van beleid houdt het risico in dat steeds nieuwe knelpunten worden geïdentificeerd, waarna weer nieuw beleid wordt gevoerd. Omdat dit beleid de oorzaak van interregionale welvaartsverschillen niet wegneemt, is het onwaarschijnlijk dat dit type beleid welvaartsverschillen tussen regio's kan opheffen. Dit blijkt ook in de praktijk. Ondanks dat de economie zich in het Noorden goed ontwikkelt, neemt het zogenaamde faseverschil nauwelijks af omdat ook de werkgelegenheid in andere regio's verder is toegenomen.

Bovendien heeft de overheid vanuit doelmatigheidsoverwegingen geen aanleiding om de plaats van vestiging van bedrijvigheid actief bij te sturen met instrumenten zoals het Kompas en de IPR. Dit beleid zal een rem op de totale Nederlandse groei geven omdat het tegen de economische krachten in gaat. Funck en Pizatti (2003) geven in een rapport van de Wereldbank aan dat er brede overeenstemming is over het feit dat er een afruil is tussen groei en convergentie in Europa. Ook vanuit bredere welvaartsoverwegingen is dit type beleid niet goed te beargumenteren, omdat concentratie van bedrijvigheid in het Westen niet alleen negatieve externe effecten zoals congestie op de totale welvaart met zich meebrengt, maar ook positieve externe effecten zoals agglomeratievoordelen en nabijheid van voorzieningen. In plaats daarvan biedt een meer marktconforme ruimtelijke allocatie van mensen en bedrijven mogelijkheden om zowel groei als convergentie te verbeteren.

Als we naar het huidige beleid kijken valt op dat er nogal wat overlap bestaat. Er zijn verschillende nationale gebiedsgerichte instrumenten, zoals de economische pijler van het GSB en het Kompas (die onderling ook overlappen), Europese programma's en daarnaast nog generieke instrumenten die op hetzelfde thema gericht zijn met een vergelijkbaar doel. Daar bovenop komt dan nog het beleid van de decentrale overheden zelf. Een beleidsterrein als bedrijventerreinen is hier een goed voorbeeld van. Hier is efficiencywinst te behalen door stroomlijning en bundeling, in termen van lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten. Naast de instrumenten bestaat er overlap in instellingen die gedeeltelijk op dezelfde terreinen werkzaam zijn, zoals de ROM's, Syntens, regiokantoren van het ministerie van EZ en de Kamer van Koophandel. Door stroomlijning kan ook hier efficiencywinst worden gehaald. De aansluiting tussen het gevoerde regionale economische beleid, het generieke beleid van het rijk en het beleid van decentrale overheden is voor verbetering vatbaar, bijvoorbeeld bij het innovatiebeleid en het bedrijventerreinenbeleid.

Evaluaties van het Nederlandse regionale economische beleid geven nog onvoldoende inzicht in de netto effectiviteit van het beleid. Buitenlandse evaluaties geven in het algemeen een wisselend beeld over de effectiviteit van het beleid gericht op het verkleinen van welvaartsverschillen en geven nog geen inzicht in het effect van REB op de totale economische groei.

Als we naar andere Europese landen kijken zien we dat daar een verschuiving zichtbaar is van beleid gericht op achterstandsregio's naar beleid gericht op het bevorderen van de totale economische groei, gericht op het oplossen van knelpunten in allerlei regio's en niet bij voorbaat gericht op achterstandsregio's. Tegelijkertijd vindt er in het Nederlandse beleid net als in een aantal andere landen een accentverschuiving plaats richting meer ruimte voor lokaal beleid.



## 5 Beleidsopties

### 5.1 Uitgangspunten voor de beleidsopties

Op basis van de huidige situatie, de lessen van het verleden, de resultaten van evaluaties en ervaringen uit het buitenland meent de werkgroep dat een koerswijziging voor het REB wenselijk is. De werkgroep heeft zich daarbij laten leiden door vier uitgangspunten:

#### 1 Centraal wat moet, decentraal wat kan

Het algemene uitgangspunt is dat het beleid het beste gevoerd kan worden op het niveau waarop de knelpunten en effecten zich voor doen. Dit betekent dat, waar knelpunten zich op regionaal niveau voordoen, de decentrale overheden zoveel mogelijk verantwoordelijkheid gegeven moet worden. Regio's zijn in toenemende mate betrokken geraakt bij hun economische ontwikkeling en zijn in staat keuzen te maken om de welvaart in hun regio te bevorderen. Een grote eigen verantwoordelijkheid van de regio's is daarom wenselijk. Bij deze eigen verantwoordelijkheid hoort keuzevrijheid en bestedingsvrijheid. De nationale overheid is aan zet voor het oplossen van knelpunten van nationaal belang.

#### 2 Stoppen met stapelen

Stapeling van regelingen leidt ertoe dat voor één type project of één ondernemer verschillende maatregelen dan wel subsidies gelden. Dit is niet efficiënt. Door regionaal beleid te voeren bestaat het risico dat er nog een extra stapeling van regelingen komt. In de praktijk is dit nu het geval omdat er regiospecifieke regelingen, zoals het Kompas en de structuurfondsen, bestaan naast generieke regelingen. Het uitgangspunt is dat middelen zoveel mogelijk gestroomlijnd worden en er geen stapeling plaatsvindt van regiospecifieke middelen en thematische regelingen.

Om stapeling van beleid te voorkomen, dient ook bekeken te worden in hoeverre aanpassingen in het *generieke* beleid kunnen bijdragen aan het verminderen van welvaartsverschillen en het bevorderen van de totale groei. Aanpassingen van andere dan specifiek regionaal economische beleidsinstrumenten lijken mogelijkheden te bieden om zowel de beschikbare arbeid als agglomeratievoordelen beter te benutten.

Wat geldt voor stroomlijning van instrumenten geldt ook voor organisaties. Er zijn verschillende organisaties in de regio die op dezelfde terreinen actief zijn.

#### 3 Partnerschap

Er is een motief voor het voeren van REB indien concrete *regiospecifieke knelpunten* optreden waarvan de oplossing *van nationaal belang* is. Deze regiospecifieke knelpunten kunnen niet (alleen) door lokale overheden opgelost worden, vanwege regio-overschrijdende effecten. Dergelijke knelpunten kunnen alleen maar effectief worden opgelost als het rijk en de regio effectief samenwerken: "partnerschap". De regionale partijen, waarbij de private partijen een belangrijke rol moeten spelen, zijn het beste in

staat de regionale knelpunten en kansen te identificeren. Voor het rijk gaat het om een goede koppeling tussen REB en het generieke beleid van de verschillende departementen, alsmede de koppeling met het Europese beleid.

#### **4 Beter evalueren**

Er zijn inmiddels de nodige evaluaties van REB beschikbaar. Door de gebruikte methode is het in veel gevallen niet mogelijk om daaruit conclusies te trekken over de veranderingen in regio's die hebben plaatsgevonden of nog plaatsvinden *als gevolg van* REB. De beschikbare evaluaties over het effect van REB op de ontwikkeling van de betreffende stimuleringsregio geven een wisselend beeld, terwijl over de effectiviteit van REB op de economische groei of werkgelegenheid van heel Nederland op basis van het beschikbare onderzoek geen conclusies mogelijk zijn.

Het is wenselijk de kwaliteit van toekomstige evaluaties te verbeteren. Daarbij moeten regelmatig evaluaties worden uitgevoerd die een goede inschatting van de *netto* effecten van het beleid opleveren, bijvoorbeeld door middel van econometrisch onderzoek. Deze evaluaties gaan expliciet in op de vraag wat er al dan niet is veranderd als gevolg van het ingezette beleid. Daarbij dienen naast de effecten van het beleid in de "stimuleringsregio", ook indirecte effecten van het beleid op de welvaart in andere regio's in kaart te worden gebracht. Hierdoor krijgt het rijk, op hoofdlijnen, inzicht in de effecten van het beleid op de welvaart in de betreffende regio en in andere regio's en kan een betere besluitvorming plaatsvinden over de toekomstige hoeveelheid en aanwending van middelen voor REB.

## **5.2 Beleidsopties**

### ***Optie 1 Eén gebiedsgericht budget***

Er is een motief voor het voeren van regionaal economisch beleid bij het optreden van concrete regio-specifieke knelpunten die vanwege regio-overschrijdende effecten niet door lokale overheden kunnen worden opgelost. Hiervan kan sprake zijn bij a) coördinatie- en informatieproblemen bij het voeren van lokaal beleid met aanzienlijke effecten voor naburige regio's en b) economische schokken die een regio zwaar treffen in een kort tijdsbestek.

De werkgroep is van mening dat terughoudendheid bij het voeren van REB in de toekomst geboden is. Voordat REB wordt gevoerd, dient allereerst bekeken te worden of er überhaupt een motief is voor overheidsingrijpen (marktfalen) en of het aannemelijk is dat overheidsinterventie tot betere resultaten leidt dan afzien van overheidsingrijpen. Het is vervolgens de vraag op welk bestuurlijk niveau de overheid in moet grijpen. Indien lokaal of generiek beleid volstaat, verdient dit de voorkeur.

Over de precieze aard van knelpunten die een motief vormen voor REB kan van tevoren geen uitspraak worden gedaan. Knelpunten kunnen optreden op het gebied van infrastructuur, innovatie, arbeidsmarkt en scholing, of ondernemerschap. Tot nu toe ligt het accent volgens de werkgroep teveel op infrastructuur en bedrijventerreinen. De knelpunten moeten naar de mening van de werkgroep worden aangetoond voordat er REB gevoerd kan worden.

Omdat knelpunten zich in alle regio's voor kunnen doen heeft het de voorkeur om een integrale afweging te maken over de verdeling van eventuele middelen voor REB over regio's in Nederland. Voor het voeren van REB volstaat daarom één gebiedsgericht budget waarvan de omvang en verdeling over regio's wordt bepaald op basis van de

geïdentificeerde knelpunten en de te verwachten effecten van het beleid. Deze integrale afweging betekent niet dat alle projecten in één keer beoordeeld dienen te worden, omdat ruimte voor maatwerk en flexibiliteit wenselijk is. Aansluiting op de comparatieve voordelen en initiatieven van een regio en samenhang met het gevoerde generieke beleid, is bovendien gewenst.

### ***Optie 2 Geen apart REB voor het Noorden***

Het is onwaarschijnlijk dat REB economische verschillen tussen regio's kan opheffen. Door de economische krachten (agglomeratie-effecten) zijn verschillen in economische prestaties tussen regio's tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen in Nederland tot de laagste van Europa behoren. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat het huidige beleid een te grote concentratie of juist deconcentratie van bedrijvigheid bevordert. Actief spreidingsbeleid is vanuit bredere welvaartsoverwegingen niet goed te beargumenteren. In plaats daarvan biedt een meer marktconforme ruimtelijke allocatie van bedrijvigheid en arbeid mogelijkheden om zowel groei als convergentie te verbeteren.

Gezien de geringe effectiviteit kan de werkgroep zich voorstellen dat het voeren van herverdelingsbeleid via REB wordt beëindigd. In dat geval kan REB in de toekomst worden gericht op het oplossen van *concrete* regiospecifieke knelpunten waarvan de oplossing van regio-overschrijdend belang is, ongeacht de relatieve positie van die regio ten opzichte van andere regio's. Het Noorden wordt daarbij op voorhand niet anders behandeld dan andere regio's.

### ***Optie 3 Overweeg de centrale IPR te beëindigen***

De centrale Investeringspremiereregeling IPR beoogt bedrijven te stimuleren om in het Noorden en een aantal gemeenten in Overijssel en Limburg te investeren. Uit de conceptevaluatie blijkt dat de regeling slechts in beperkte mate effectief is. Bovendien wordt met de regeling verplaatsingsgedrag binnen Nederland gestimuleerd. Dit betekent dat vestiging in de ene regio ten koste gaat van de andere regio. Ook vanuit bredere welvaartsoverwegingen is dit type beleid niet goed te beargumenteren.

De werkgroep geeft het kabinet daarom in overweging de IPR te beëindigen. Dit sluit aan bij de algemene lijn om staatssteun terug te dringen en is in lijn met de voorlopige plannen van de Europese Commissie voor het staatssteunkader na 2006. Een dergelijke regeling zou in die voorstellen alleen nog maar in regio's ingezet mogen worden die onder de convergentiedoelstelling vallen. Nederland heeft die regio's niet.

### ***Optie 4 Geen aparte instrumenten naast het gebiedsgerichte budget***

De huidige uitvoering van het beleid verloopt via verschillende instrumenten, programma's en instanties. Dit werpt belemmeringen op voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid. In het toekomstige beleid dient overlap zoveel mogelijk te worden beperkt.

Beleidsopties 1, 2 en 3 impliceren dat aparte instrumenten, die zijn gericht op de economische ontwikkeling van bepaalde gebieden, na 2006 kunnen worden opgenomen in het genoemde gebiedsgerichte budget. Dit maakt het REB eenvoudiger en zal de uitvoeringskosten van rijk en regio's kunnen verminderen. Het gaat om de volgende instrumenten: de subsidie TOPPER voor de herstructurering van bedrijventerreinen, het Kompas voor het Noorden en de IPR. Daarnaast dient te worden overwogen om de economische pijler van het GSB te financieren vanuit dit budget.

### ***Optie 5 Stroomlijnen en bundelen***

Bij het voorbereiden en uitvoeren van regionaal economisch beleid kunnen coördinatieproblemen ontstaan. De coördinatie van REB lijkt eerder te worden gehinderd door teveel dan door te weinig partijen die zich bezighouden met de uitvoering van het overheidsbeleid. ROM's, Regiokantoren van EZ, Syntens, CBIN, KvK, SNN, provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden daartussen zijn vanuit verschillende invalshoeken bezig met het maken en/of uitvoeren van REB.

De organisaties die in de regio aanwezig zijn om de regionale economie te stimuleren dienen te worden gestroomlijnd en waar mogelijk gebundeld. Daarbij dienen in elk geval de ROM's, Syntens, beleidsafdelingen van de Kamers van Koophandel en de regiokantoren van het ministerie van Economische Zaken te worden betrokken. Dit zou mogelijkheden bieden de taken van de ROM's ook in andere landsdelen uit te voeren. De werkgroep meent dat bij de ROM's een gezamenlijke aansturing door rijk en provincies gewenst is.

### ***Optie 6 Onderzoek naar generieke beleidsaanpassingen***

Economische prikkels voor migratie binnen Nederland of pendel worden afgeremd door diverse vormen van overheidsbeleid. De belangrijkste vormen van nationaal beleid die een 'ruimtelijke marktwerking' van de productiefactor arbeid beïnvloeden zijn: nationale in plaats van regionale loonvorming, nationale minimumlonen, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, beperkingen in het aanbod van ruimte en grond voor woningbouw in gebieden met een grote druk op de ruimte (met een opwaartse druk op de grondprijzen tot gevolg) en systemen van woonruimteverdeling die nieuwkomers benadelen. Deze vormen van overheidsbeleid dragen bij aan de instandhouding van hogere werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid in 'perifere' regio's zoals het Noorden.

De maatschappelijke kosten en baten van beleidsaanpassingen die de ruimtelijke allocatie van productiefactoren verbeteren dienen onderzocht te worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beleidsaanpassingen op het gebied van:

- Landelijke CAO's en arbeidsvoorwaarden van de rijksoverheid;
- Overdrachtsbelasting;
- Criteria bij de toewijzing van huurwoningen;
- Het aanbod van ruimte en grond voor woningbouw;
- Sociale zekerheid en Wettelijk Minimum Loon.

### ***Optie 7 Beter evalueren***

De kwaliteit van toekomstige evaluaties van REB kan verbeteren door deze expliciet te richten op netto effecten van dit beleid. In de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën wordt dit weliswaar vereist, maar in de praktijk blijkt dit nog niet altijd (goed) te gebeuren. Daarom dient een groep van onafhankelijke wetenschappers de rijksoverheid te adviseren over de vraagstelling en aanpak van evaluaties waarvan de rijksoverheid opdrachtgever is. Deze groep van wetenschappers maakt haar adviezen jaarlijks openbaar, bijvoorbeeld door ze op te nemen in de begroting.

## Literatuurlijst

- Beek, H. van der en P. Louter, 2003, Trendbreuk in spreiding van de economie. *In: Rooilijn 36(6)*.
- Beer, P.T. de, 2001, Kosten en baten van het arbeidsmarktbeleid, *Openbare Uitgaven*, 32 (2000), nr. 6, pp. 286-300.
- Bijvoet, C. et.al., 2004, *Woningbouw in de Noordvleugel*, SEO rapport 703.
- Bijvoet, C.C. en C.C. Koopmans, 2004, *De effectiviteit van regionaal beleid in wetenschappelijk onderzoek vanaf 1970*, SEO rapport nr. 751 ([www.minfin.nl/libo](http://www.minfin.nl/libo)) .
- Brakman, S., H. Garretsen, J. Gorter, A. van der Horst en M. Schramm, 2004, *New Economic Geography, Empirics and Regional Policy*; an exploratory expedition of their common grounds (nog te verschijnen).
- Buck Consultants International, 2004, *Evaluatie IPR 1998-2002*, conceptrapportage 22 juni 2004.
- Durantón, G. en V. Monastiriotis, 2002, Mind the Gaps: The Evolution of Regional Earnings Inequalities in the UK 1982-1997.' *Journal of Regional Science* 42, no. 2 (2002), pp. 219-256
- Ecorys, 2003, *Mid Term Review Kompas voor het Noorden*.
- Ecorys, 2004, *Evaluatie Regionale ontwikkelingsmaatschappijen 2000-2004*, concept eindrapport 18 mei 2004
- Europese Commissie (2003), *Mededeling van de commissie, tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie*.
- Henderson, V., 1999, *The effects of Urban Concentration on Economic Growth*.
- Lambooy, 1996, Afsluiting dagvoorzitter, in Elhorst, J.P. (red.), 1996, *Ruimte te over, Ruimte tekort; woord en weerwoord*.
- Leuven, E., en H. Oosterbeek (2000), Rendement van onderwijs stijgt, *Economische Statistische Berichten*, 4262 , 523-524
- Louter, P., 2003a, *De economische hittekaart van Nederland; waar de economie van Nederland groeit*, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Louter, P., 2003b, *De Economische hittekaart van Noordwest Europa; Nederlandse regio's in Europees Perspectief*, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Martin, P., 2003, Public Policies and Economic Geographfy. In: Funck, B. en L. Pizatti (red.), 2003, *European Integration, regional policy and growth*, Worldbank, Washington DC

Midelfart-Kvarnik, K.H. en H.G. Overman, 2002, *Delocation and European Integration: is structural spending justified?*

Moret, Ernst & Young (1995), *De effectiviteit van de IPR*, Utrecht.

Myrdal, G., 1957, *Economic Theory and Under-Developed Region*, London: Duckworth.

NIBConsult, 1998, *Evaluatie besluit subsidies regionale investeringsprojecten*, Den Haag.

NovioConsult, 2003, *Meerwaarde Convenant Samenwerking in de Regio*.

OECD, 2003a, *Regional competitiveness policies (interim synthesis report)*.

OECD, 2003b , *Multilevel governance and financial transfers*.

Overman, H.G. en D. Puga, 2002, Regional unemployment clusters, nearness matters within and across Europe's borders, in: *Economic Policy*, april 2002.

Puga, D., 2001, European regional policies in light of recent location theories, *CEPR Discussion Paper 2767*.

Ruimtelijk Planbureau, Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau, 2004, *Ex ante toets Nota Ruimte*.

Sijtsma, F.J., T.M. Stelder, J.P. Elhorst, J. Oosterhaven en D. Strijker, 1996, *Ruimte te over, Ruimte tekort*.

Yuill, D., 2003a, *A comparative Overview of Recent Regional Policy Developments in the Member States and Norway*.

Yuill, D., 2003b, *Regional policy in the Regions: An international Comparison*.

# Bijlage 1 Taakopdracht

## *Aanleiding*

Het regionale economisch beleid kent twee doelstellingen. Ten eerste het verminderen van de regionale welvaarts- en werkgelegenheidsverschillen en ten tweede het benutten van de economische potentie van alle regio's binnen Nederland. Het zwaartepunt wat betreft de inzet van de huidige middelen – zowel Europees (EFRO structuurfonds) als nationaal (co-financiering) – is het wegwerken van de achterstanden in het Noorden via het programma 'Kompas voor het Noorden'. Uit de tussentijdse evaluatie van dit programma komt het beeld naar voren dat achterstanden ingelopen, maar niet verdwenen zijn. Daarnaast worden thans regionale Europese programma's in Flevoland, het Zuiden, het Oosten en de grensgebieden ondersteund. In 2006 lopen zowel het 'Kompas voor het Noorden' als de regionale Europese programma's af. Dit geeft aanleiding tot een tijdige bezinning op de doelstellingen en vormgeving van het regionale economische beleid.

Gezien het feit dat de regionale welvaartsverschillen in Nederland het kleinste van Europa zijn is het de vraag of de nationale financiële inspanningen om regionale welvaartsverschillen te verkleinen nog langer actueel zijn. Tegelijkertijd is het de vraag of, en zo ja op welke wijze het regionaal-economische beleid effectiever kan bijdragen aan de nationale macro-economische groei-doelstellingen en of en hoe de nationale middelen die nu worden ingezet voor het wegwerken van achterstanden daarvoor kunnen worden ingezet. Deze overwegingen waren voor het ministerie van Economische Zaken aanleiding om het discussiedocument "Gebiedsgerichte Economische Perspectieven" eind 2002 uit te brengen.

## *Probleemstelling*

In welke mate heeft het regionale economisch beleid naast de verkleining van regionale welvaarts – en werkgelegenheidsverschillen, bijgedragen aan de totale economische groei in Nederland? Wat zijn de motieven om – naast nationaal economisch beleid – regionaal economisch beleid te voeren en tot welke vormen van regionaal beleid geven deze motieven aanleiding? Welke vormen van regionaal beleid leveren een (kosten) effectieve bijdrage aan het economische groeivermogen op lange termijn?

Het nationale regionale beleid wordt momenteel voor een belangrijk deel gefinancierd uit de structuurfondsen en de daaraan gebonden nationale co-financiering. In de analyse van de effectiviteit van het beleid zal hieraan aandacht worden besteed. Voor de toekomstvisie op het Europese Structuurfondsenbeleid wordt uitgegaan van de Nederlandse inzet zoals vastgelegd in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het IBO "De financiering van het structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de Europese Unie". Bij de beantwoording van de probleemstelling wordt uitgegaan van de situatie waarin de door Nederland voorgestane "cohesiebenadering" is gerealiseerd en de rijke lidstaten – waaronder Nederland – na 2006 geen Europese Structuurfondsmiddelen meer ontvangen. Regionaal economische structuurversterking is dan dus een nationale aangelegenheid.

### *Onderzoeksvragen*

- In welke mate zijn de doelstellingen van het regionaal economisch beleid voor het Noorden en de regionale Europese programma's bereikt?
- Zijn doelstellingen gericht op het terugdringen van welvaartsverschillen tussen regio's binnen Nederland nog actueel? Zo ja, onder welke voorwaarden. Zo nee, zijn er – naast welvaartsverschillen tussen regio's - nog andere motieven voor het voeren van regionaal beleid en dragen deze op een effectieve wijze bij aan de economische groeipotenties?
- Wat zijn de gevolgen van verschuivingen in de motieven voor het regionaal economisch beleid voor de sturingsrol van de rijksoverheid, ook in relatie tot de decentrale overheden?
- Op welke wijze kan de samenhang en de effectiviteit van het instrumentarium (middelen/organisatie) versterkt worden? Is een herziening van het instrumentarium noodzakelijk en mogelijk? Is een thematische of geografische prioriteitstelling een optie? Welke bijdrage aan het economische groeivermogen kan een benadering leveren die gericht is op het benutten van de regionale kansen en potenties?
- Hoe wordt vanuit bovenstaande vragen in relevante Europese landen invulling gegeven aan het regionale beleid?
- Welke beleidsvarianten voor het nationaal te voeren regionaal beleid kunnen op grond hiervan geformuleerd worden?

### *Onderzoeksaanpak*

Het onderzoek zal met name bestaan uit dossierstudie. Belangrijke input zijn evaluaties van de huidige instrumenten en nationale, Europese en OESO studies over de effectiviteit van het regionale beleid en de structuurfondsen. Daarnaast zullen interviews met (onafhankelijke) experts op het gebied van het regionaal economisch beleid plaats vinden.

### *Deelnemende departementen*

EZ, Financiën, BZK, LNV, VenW, SZW en VROM. Daarnaast nemen het CPB, RPB en andere externe deskundigen deel.

## Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

### Voorzitter

ir. J. van der Vlist                      Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

### Leden

drs. D. Dicou	Ministerie van Algemene Zaken
drs. G.J. Lautenbach	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. E. van der Eijk	Ministerie van Economische Zaken
dr. B. Leeftink	Ministerie van Financiën
drs. B.A. Piersma MPA	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
drs. C. van Trier	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. G. Jacobs	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
drs. H.E. ten Velden	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. C.J.J. Eijgenraam	Centraal Planbureau
drs. J.F. Schuur	Ruimtelijk Planbureau
Prof. dr. J.G. Lambooy	Universiteit Utrecht
Prof. dr. C.C. Koopmans	Stichting voor Economisch onderzoek

### Secretariaat

drs. H. van der Beek	Ministerie van Economische Zaken
drs. C. den Broeder	Ministerie van Financiën

De werkgroep is dhr. A. de Vries van het Ruimtelijk Planbureau en dhr. J. Haagsma van het Centraal Planbureau erkentelijk voor de werkzaamheden bij het verzamelen van kengetallen.



## Bijlage 3 Welvaartsverschillen (RPB)

**Tabel 9 Welvaartsverschillen**

Variabele	Jaar	Noord	Oost	West	Zuid	G30	G4	NL	Afwijking noorden t.a.v. NL	Afwijking G30 t.a.v. NL	Afwijking G4 t.a.v. NL
1. Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen (in 1000 euro)	2000	23,7	26	26,2	26,1	23,5	22,6	25,9	-8,5%	-9,3%	-12,7%
idem, ontwikkeling	1994-2000	120	122	123	121	124	127	122	-1,6%	1,6%	4,1%
2. Gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon (in euros)	1998	20283	21054	22988	21670	21929	22284	21996	-7,8%	-0,3%	1,3%
idem, ontwikkeling	1994-1998	113,7	114,6	115,5	114,5	116	117,7	114,9	-1,0%	1,0%	2,4%
3. Aantal banen per 100 inwoners	2002	43	46	49	47	58	61	47	-8,5%	23,4%	29,8%
idem, ontwikkeling	1997-2002	110	109	114	107	112	116	111	-0,9%	0,9%	4,5%
4. Werkloosheid (% van beroepsbevolking)	2003	6,4	4,2	3,9	5	5,5	5,5	4,5	42,2%	22,2%	22,2%
idem, ontwikkeling	2000-2003	110	125	130	129	133	132	126	-12,7%	5,6%	4,8%
5. WAO uitkeringen (aantal per 100 inwoners)	2002	7	7	7	7	8	8	7	0,0%	14,3%	14,3%
idem, ontwikkeling	1998-2002	112	123	114	117	109	105	117	-4,3%	-6,8%	-10,3%
WW uitkeringen (aantal per 100 inwoners)	2001	6	4	3	4	4	4	4	50,0%	0,0%	0,0%
idem, ontwikkeling	1999-2001	72	76	76	76	78	78	75	-4,0%	4,0%	4,0%
6. Huizenprijzen (in 1000 euro)	2002	101	137	135	138	111	109	132	-23,5%	-15,9%	-17,4%
idem, ontwikkeling	1997-2002	165	169	167	164	169	172	166	-0,6%	1,8%	3,6%
7. Lokale lasten (eenheid onbekend)	2002	6,9	5,5	5,3	4,7	6,4	5,7	5,3	30,2%	20,8%	7,5%
idem, ontwikkeling	2001-2002	103,5	105,3	103,7	104,9	105	101,1	104,2	-0,7%	0,8%	-3,0%
8. Gewelddsmisdrijven (aantal per 1000 inwoners)	1998	4	4	6	4	8	10	5	-20,0%	60,0%	100,0%
idem, ontwikkeling	1993-1998	192	130	112	120	110	100	121	58,7%	-9,1%	-17,4%

Bronnen:

1. Gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen (in 1000 euro)  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: CBS – Regionaal Inkomens Onderzoek (RIO), Bewerking ABF Research en RPB
2. Gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon (in euro's)  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: CBS – Postcode Register, Bewerking ABF Research en RPB
3. Aantal banen per 100 inwoners  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: LISA, CBS – bevolkingsstatistiek, Bewerking ABF Research en RPB
4. Werkeloosheid (% van beroepsbevolking)  
Idem, aantal personen  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: ETIN, Bewerking ABF Research en RPB
5. WAO uitkeringen (aantal per 100 inwoners)  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: CBS – Bevolkingsstatistiek, UWV, Bewerking ABF Research en RPB
- WW uitkeringen (aantal per 100 inwoners)  
Idem, ontwikkeling  
→ bron: meerdere bronnen – Bewerking ABF Research en RPB
6. Huizenprijzen (in 1000 euro)  
Idem, ontwikkeling  
Bron: CBS
7. Lokale lasten (euro's OZB belasting per 2268 euro (5000 gulden) WOZ waarde  
Idem, ontwikkeling  
Bron: COELO ('96: ABF Research), CBS, mfin, Bewerking RPB
8. Gewelddsmisdrijven (aantal per 1000 inwoners)  
Idem, ontwikkeling  
Bron: CBS – Bevolkingsstatistiek, CBS – SBNG

## Bijlage 4 Economische indicatoren (CPB)

**Tabel 10 Netto participatie (in % bevolking 15-64)**

Netto participatie	1975	1981	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Groningen	44,4	43,0	40,9	49,3	51,3	60,0	60,8	60,4
Friesland	45,3	43,6	41,0	50,5	53,5	59,8	62,8	62,2
Drenthe	45,8	45,3	41,9	52,5	56,4	61,9	63,7	64,3
Overijssel	46,7	45,9	43,4	51,5	55,1	63,4	64,5	64,1
Flevoland				57,0	59,1	65,9	66,4	67,1
Gelderland	47,9	47,1	45,5	55,8	57,9	64,4	65,4	65,5
Utrecht	49,2	49,9	47,9	57,7	61,2	68,0	68,8	67,4
Noord Holland	49,5	50,1	47,4	57,6	59,6	65,2	67,2	67,7
Zuid Holland	49,1	48,3	47,0	55,7	58,6	65,9	65,4	65,9
Zeeland	47,4	46,0	45,1	56,7	58,0	63,9	61,3	64,9
Noord Brabant	48,9	48,3	46,2	55,0	57,8	64,8	66,1	66,6
Limburg	44,9	44,0	43,1	54,3	56,1	62,1	63,4	63,6
Nederland	48,0	47,5	45,6	55,2	57,8	64,5	66,5	65,7

**Tabel 11 Beroepsbevolking naar opleidingsniveau (aandelen)**

Beroepsbevolking naar opleidingsniveau	1996			2002			
	laag	middel	hoog	laag	middel	hoog	
Groningen		30	43	26	28	42	29
Friesland		33	48	19	29	48	23
Drenthe		34	48	18	29	52	19
Overijssel		32	48	20	30	48	23
Flevoland		32	45	23	30	46	23
Gelderland		32	44	24	28	43	28
Utrecht		25	40	35	24	37	40
Noord Holland		27	42	31	24	42	35
Zuid Holland		31	44	26	29	42	30
Zeeland		33	49	18	31	47	22
Noord Brabant		31	46	24	29	44	27
Limburg		35	43	22	30	45	25
Nederland		30	44	25	28	43	29

**Tabel 12 Inkomenspositie van inkomensontvangers (NL=100)**

Inkomenspositie van inkomensontvangers (NL=100)	1950	1960	1969	1978	1989	1994	2000
Groningen	98	95	93	94	90	91	90
Friesland	99	91	90	95	93	95	93
Drenthe	92	89	91	97	98	99	97
Overijssel	94	92	91	96	95	96	95
Flevoland							
Gelderland	91	93	95	98	98	99	100
Utrecht	99	103	107	105	105	105	107
Noord Holland	107	107	105	102	102	100	102
Zuid Holland	106	107	107	103	103	102	102
Zeeland	104	95	99	99	100	101	98
Noord Brabant	92	94	97	100	100	101	101
Limburg	95	96	93	96	99	98	97
Nederland	100	100	100	100	100	100	100

**Tabel 13 Werkloze beroepsbevolking (in % beroepsbevolking)**

<b>Werkloze beroepsbevolking</b>	1947	1960	1975	1981	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Groningen	6,3	1,1	7,4	11,2	16,6	11,4	11,0	4,9	4,8	6,7
Friesland	5,9	0,7	7,0	8,6	15,7	7,8	9,2	5,0	4,7	4,7
Drenthe	6,0	0,9	7,6	8,8	15,2	7,1	9,0	5,0	4,4	5,1
Overijssel	5,2	0,4	6,3	8,5	14,3	7,5	8,2	3,4	3,1	3,9
Flevoland						8,0	9,6	4,6	4,5	4,9
Gelderland	5,9	0,3	5,7	7,9	12,5	6,9	7,5	3,5	3,5	3,5
Utrecht	7,8	0,4	4,5	6,2	10,3	6,0	6,7	2,3	2,4	4,0
Noord Holland	7,3	0,3	5,2	7,1	12,5	7,0	8,6	4,3	3,1	4,0
Zuid Holland	7,5	0,4	5,2	6,8	11,4	6,7	7,8	3,8	3,5	4,1
Zeeland	5,5	0,6	5,1	7,1	9,7	5,0	8,1	4,9	3,9	3,0
Noord Brabant	6,0	0,4	6,9	9,3	13,0	6,3	7,4	2,8	3,1	3,3
Limburg	5,7	0,4	7,5	9,9	14,6	6,6	8,6	4,2	3,9	4,7
Nederland	6,6	0,4	5,9	7,9	12,7	6,9	8,1	3,7	3,5	4,1

Bron: Diverse CBS-statistieken

## Bijlage 5 Deelnemers expert meetings

### Deelnemers eerste expertmeeting, gehouden op 30 maart 2004

Prof. Dr. S. Brakman	Rijksuniversiteit Groningen / KUN
Prof. Dr. J. Oosterhaven	Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. G. van Drecht	Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN)
Drs. J.E. Kalter	Provincie Groningen
Drs. A.H. Verheij	NOM
Drs. J. Blok	Ministerie van Economische Zaken
Drs. L. Boot	Ecorys
Dhr. P.J. Boekhoudt	Regionaal Platform Arbeidsmarkt Groningen
Dhr. F. Alfrink	MKB Noord
Dr. J. van Dinteren	Buck Consultants International
Dhr. J.N.M. Haerkens	VNO Noord

### Deelnemers tweede expertmeeting, gehouden op 29 april 2004

Prof. Dr. P.P. Tordoir	Universiteit van Amsterdam / Kamer van Koophandel Amsterdam
Ing. H.C. Burks	LIOF
Drs. W. van der Velden	Rabobank
Prof. Dr. F. Boekema	Koninklijke Universiteit Nijmegen
Mr. Drs. G.U. Rienstra	Ecorys
Drs. J.C. Cornet	Provincie Gelderland
Dhr. L.J. Poot	Syntens Noord-West
Drs. I.J. Boeckhout	Ecorys
Drs. P. Bleumink	Buck Consultants



## Bijlage 6 Onderzoek SEO

De Stichting voor Economisch Onderzoek heeft op verzoek van de IBO werkgroep een overzicht gemaakt van de resultaten van buitenlandse en Nederlandse beleidsevaluaties vanaf 1970. De resultaten van deze literatuurstudie zijn uitgebracht in het rapport: Bijvoet, drs. C.C. en prof. dr. C.C. Koopmans (2004), De effectiviteit van regionaal beleid in wetenschappelijk onderzoek vanaf 1970, SEO rapport nr. 751. Dit rapport is te downloaden van de websites van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. Hieronder staan de conclusies uit het rapport.

### Beperkte informatie

In 1973 concludeerde de 'Expenditures Committee' van het Britse Lagerhuis:  
*"There must be few areas of Government expenditure in which so much is spent but so little known about the success of the policy. ... Regional policy has been empiricism run mad, a game of hit-and-miss, played with more enthusiasm than success. ... We regret that their efforts have not been better sustained by the proper evaluation of the costs and benefits of policies pursued."* (House of Commons Papers 85, 1973-1974, geciteerd in Ashcroft, 1979)

Het beeld dat uit deze literatuurstudie naar voren komt, is minder ongunstig dan de situatie in het Verenigd Koninkrijk 30 jaar geleden, zoals hierboven geschetst. Niettemin moet worden geconstateerd dat het beschikbare onderzoek naar de effectiviteit van regionaal beleid in veel gevallen wordt gekenmerkt door zeer versimpelde benaderingen en beperkende veronderstellingen. Als gevolg daarvan is er slechts een beperkt aantal studies waarin de beleidseffecten expliciet en op een wetenschappelijk verantwoorde wijze worden gemeten. Van de 54 geselecteerde publicaties over beleidseffecten zijn er 19 door de SEO positief beoordeeld. Dit leidt er toe dat de evaluaties in de literatuur slechts op een beperkt aantal punten houvast bieden voor beleidskeuzen. De conclusies die wel mogelijk zijn, worden hieronder weergegeven. Daarbij tekenen we aan dat het literatuuronderzoek zich concentreert op beleid gericht op regio's met achterstanden, en dus geen betrekking heeft op andere vormen van regionaal beleid.

### Effectiviteit van beleid

De effectiviteit van subsidies blijkt wisselend te zijn, variërend van sterk positief tot zelfs negatief. Uit verschillende evaluaties blijkt dat vaak 50 tot 75% van de gesubsidieerde banen, investeringen etc. niet additioneel is (d.w.z. ook zonder de subsidie zou zijn gerealiseerd). Directe regulering (vergunningstelsels) lijkt het meest effectieve beleidsinstrument, met de Britse IDC als voorbeeld. Dit type instrument is echter in het Nederlandse beleid niet aan de orde.

De effectiviteit van beleid is sterk afhankelijk van de vormgeving van het beleid en van de tijd waarin het wordt gevoerd (hoog- of laagconjunctuur). Beleid lijkt effectiever te zijn naarmate het een meer regionale opzet kent. Het EU-beleid lijkt weinig effectief. Ook is het al dan niet slagen van regionaal beleid sterk afhankelijk van de institutionele omgeving waarin een beleidsinstrument wordt uitgezet.

In de geanalyseerde literatuur wordt geen aandacht besteed aan de vraag in hoeverre aansluiting van het beleid bij "marktfalen" een succesfactor is. De term marktfalen wordt

zelfs vrijwel niet genoemd. Wel blijkt dat beleid succesvoller is als wordt aangesloten bij bestaande regionale specialisaties en competenties (comparatieve voordelen). Er zijn indicaties dat er sprake is van substitutie (stapeling) tussen EU-subsidies en nationale subsidies. Dit roept tevens de vraag op in hoeverre er doublures bestaan tussen beleid dat door landen en door regio's binnen landen wordt gevoerd; de vraag kan op basis van de literatuur niet worden beantwoord.

Het onderzoek geeft hier en daar ook indicaties over de kosteneffectiviteit van subsidiebeleid, in termen van het gemiddelde subsidiebedrag per in een regio gecreëerde baan (het is vaak niet duidelijk of het om verplaatste banen of om extra groei gaat). Dit bedrag varieert van 2.000 tot 25.000 euro.

Uit onderzoek van Stoffelsma blijkt dat de grote primaire inkomensverschillen in Nederland deels worden weggenomen door overheidsbeleid (met name uitkeringen). Ook investeringsbijdragen hebben een nivellerend effect.

## Onderzoeksmethoden

De kwaliteit van de gehanteerde onderzoeksmethoden verschilt sterk. Regressieanalyse (al dan niet gecombineerd met een economisch model) is een goede manier om de effectiviteit van regionaal beleid te meten. Onderzoek naar het gedrag van individuele bedrijven (micro-onderzoek) is in opkomst en veelbelovend.

Andere methoden zijn veelal minder betrouwbaar. De shift-and-share benadering beschrijft ontwikkelingen, maar geeft niet aan wat de oorzaken zijn. Interviews onder degenen die het beleid ondervinden, leiden vaak tot sociaal wenselijke antwoorden. Het meten of schatten van de gesubsidieerde investeringen, banen etc. is op zichzelf nuttig, maar geeft alleen een goed beeld als grondig wordt nagegaan in welke mate deze investeringen, banen etc. additioneel zijn. Enquêtes onder betrokkenen zijn gevoelig voor strategische en sociaal wenselijke antwoorden.

Het Nederlandse beleid (o.a. Kompas voor het Noorden, IPR) is naar het oordeel van de SEO niet op een wetenschappelijk verantwoorde manier geëvalueerd. Bij inventarisaties van gesubsidieerde investeringen is de vertaalslag van bruto naar netto effecten onvolledig. Bij enquêtes wordt onvoldoende rekening gehouden met gekleurde antwoorden.

## Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit literatuuronderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- Vermijd te veel 'stapeling' van regelingen; dit gaat wellicht ten koste van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid.
- Ga na of de EU-subsidies effectiever kunnen worden besteed.
- Sluit aan bij comparatieve voordelen van regio's. Goed vormgegeven beleid kan het regionale voordeel verder versterken en extra vestiging uitlokken.
- Onderzoek het beleid op een wetenschappelijk verantwoorde wijze. Stel vast wat de *netto* effecten zijn: het verschil met de bruto effecten is vaak zeer groot. Onderzoek elke regeling afzonderlijk, omdat de effecten sterk kunnen verschillen.
- Regressie-analyse, onderzoek naar het feitelijke gedrag van individuele bedrijven en kosten-batenanalyse (of kosten-effectiviteitsanalyse) zijn het meest geschikt voor ex post analyses. Bij tussentijdse evaluaties kunnen enquêtes en inventarisaties van investeringen een rol spelen, mits de aanpak expliciet is gericht op niet-gekleurde, netto effecten.
- Vergelijk bestaande regelingen (ex post) en nieuwe beleidsplannen (ex ante) in termen van de benodigde subsidie per additionele baan of per euro groei.