

Noorden op eigen kracht na beëindigen regionale subsidie

Onlangs heeft het Ministerie van Economische Zaken aangekondigd dat regio's in ons land meer de ruimte krijgen om de eigen ontwikkeling te sturen. Daar staat tegenover dat de regionale steun voor het Noorden zal worden beëindigd. Over deze wijziging in het beleid is met name in Noord-Nederland nogal wat ophef ontstaan. Gezien de bescheiden economische prestatie van dit landsdeel in de afgelopen decennia is het echter de vraag of het Noorden nu zoveel verliest met het wegvallen van de regionale steun.

Regionaal-economisch beleid

Onder invloed van de gedachten van Keynes is de Nederlandse overheid zich vanaf 1945 actief gaan bezighouden met 's lands economische ontwikkeling. Naast de bekende macro-economische doelstellingen van duurzame groei, volledige werkgelegenheid en wisselkoersstabiliteit, vormde het wegwerken van regionale verschillen in welvaart een belangrijk regionaal-economisch doel. Daarin nam Noord-Nederland van meet af aan een centrale plaats in. Vooral in het Noorden deed rond het midden van de twintigste eeuw immers de uitstoot van arbeid uit de landbouw zich voelen. Het landsdeel ontbeerde daarbij de industriële expansie van Noord-Brabant, Zuid-Limburg en Twente. Armoede, werkloosheid en emigratie waren het gevolg. Met de aanleg van infrastructuur, premies op investering door het bedrijfsleven, aanvankelijk vanuit Den Haag, maar later vooral uit Brussel, en door spreiding van rijksdiensten, trachtte de Nederlandse overheid de economische ontwikkeling in het Noorden van het land te stimuleren. Deze benadering was sterk 'aanbodgericht', gericht op het verbeteren van de productieomstandigheden in het Noorden.

Te rijk voor Brussel, te (kans)arm voor Den Haag

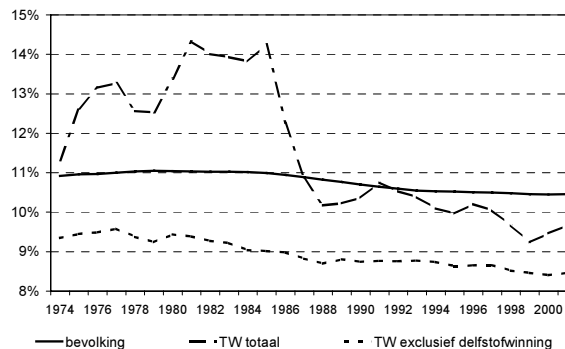
De uitbreiding van de Europese Unie met relatief arme Zuid-Europese en Oost-Europese landen was voor Brussel al in de jaren '90 aanleiding om te snijden in de regionale steun in de rijke lidstaten.

Zowel de omvang van de Brusselse strooppotten voor ons land als het gebied waarop deze van toepassing zijn, werden sterk ingeperkt. Onlangs heeft ook de Nederlandse overheid besloten om in 2006 de (beperkte) regionale subsidie te beëindigen. Ook nu weer verliest het Noorden het in de strijd om overheidssubsidie van andere regio's. Anders dan Brussel wil Den Haag het geld echter liever inzetten in regio's die meer kans maken op economische ontwikkeling, oftewel in West-Nederland. Deze beleidsomslag heeft inmiddels gezorgd voor een (begrijpelijke) politieke storm. Het lijkt er op dat na 60 jaar intensieve aandacht van het landsbestuur, nu een heel landsdeel¹ aan zijn lot wordt overgelaten. Bovendien is 'subsidiëring van de rijken' strijdig met de egalitaire Nederlandse cultuur.

Gestaag afkalkende positie

In economisch opzicht lijkt echter veeleer sprake te zijn van een storm in een glas water. Ten eerste is in demografische en economische zin het aandeel van het noordelijke landsdeel in het nationale totaal relatief beperkt. Het Noorden is goed voor slechts 10% van de Nederlandse bevolking en economie. Ten tweede is het beleid er niet in geslaagd de positie van het Noorden te versterken. Het Noordelijke aandeel is in de afgelopen decennia juist gestaag afgenomen (figuur 1).

Figuur 1: Aandeel Noorden in Nederland



Bron: CBS

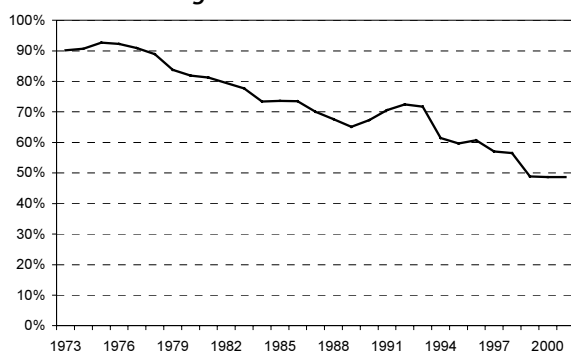
¹ De provincies Groningen, Friesland en Drenthe beslaan gezamenlijk bijna een kwart van het Nederlandse grondgebied.

Het aandeel in de bevolking nam sinds 1973 af met een half procentpunt, het aandeel in de toegevoegde waarde exclusief delfstoffenwinning, zelfs met een vol procentpunt. Het buiten beschouwing laten van de delfstoffenwinning voor het bepalen van de positie van het Noorden wordt gemotiveerd door de zeer beperkte relatie van deze activiteit met de regionale economie.

Geen baat bij aardgas

Als de delfstoffenwinning wel in de toegevoegde waarde wordt meegenomen, ontstaat bovendien een grillig verloop van het Noordelijke aandeel (figuur 1). Op de vleugels van de oliecrises piekte dit aandeel in de jaren '80 tot boven de 14%, om vervolgens met het wegzakken van de olieprijs te dalen naar een niveau onder de 10%². Dat niveau is niet veel hoger dan het aandeel dat het Noorden inneemt in de nationale economie exclusief delfstofwinning. De aardgasbaten zijn in de afgelopen jaren dus allesbehalve de 'stille kracht' geweest van het Noorden. Bovendien is de positie van de Noordelijke provincies in de delfstofwinning in ons land in de afgelopen decennia sterk afgekald (figuur 2).

Figuur 2: Aandeel Noorden in Nederlandse delfstoffenwinning



Bron: CBS

Aan deze daling liggen de exploitatie van andere velden en de daling van de olieprijs ten opzichte van de prijs van zand en grind ten grondslag. Deze twee delfstoffen worden vooral langs de grote

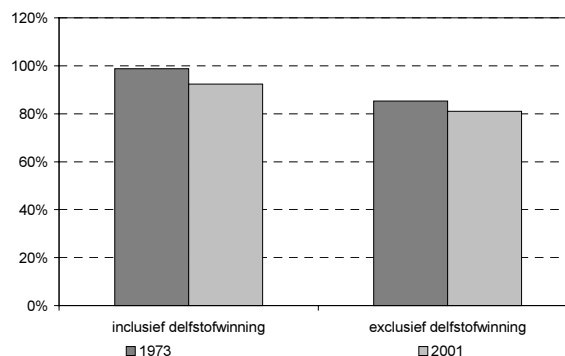
² Het aandeel van de TW uit delfstoffenwinning in de economie van het Noorden vertoont op zijn beurt ook een grillig verloop: van 15% in 1973 via een piek van 42% in 1984 weer terug naar rond 15% in de tweede helft van de jaren '90.

rivieren gewonnen. Van een niveau boven de 90% in 1973 daalde het aandeel van het Noorden in de nationale toegevoegde waarde uit delfstofwinning tot juist iets minder dan 50% in 2001! De revenuen die ons land uit delfstoffenwinning verkrijgt, komen dus beslist niet meer op het conto van het Noorden alleen. De huidige 'boom' van de olieprijs kan de aandelen van het Noorden in de nationale economie en in de Nederlandse delfstoffenwinning natuurlijk weer opstuwten.

Ondanks beleid werd de welvaarts kloof dieper

Of nu wel of niet rekening wordt gehouden met aardgasbaten, het beeld van de economische ontwikkeling in het Noorden over de afgelopen decennia stemt somber. Het aandeel van het landsdeel in de nationale economie nam immers nog sterker af dan het aandeel in de nationale bevolking. Als gevolg daarvan is de bijdrage van het Noorden aan de nationale welvaart fors gedaald (figuur 3).

Figuur 3: Toegevoegde waarde per inwoner in het Noorden (Nederland = 100)



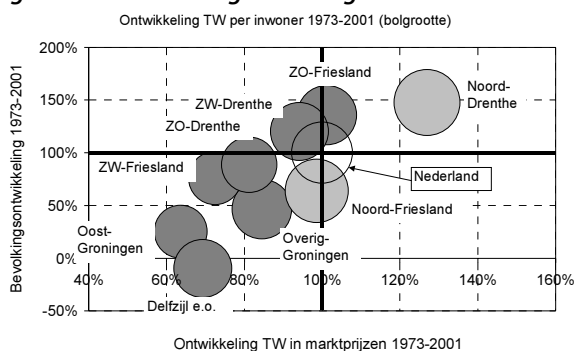
Bron: CBS

Liep het Noorden qua toegevoegde waarde per inwoner in 1973 nog 10% tot 15% achter bij het landelijk gemiddelde, in 2001 was de achterstand opgelopen tot 20%.

Overigens deed deze ontwikkeling zich niet in het gehele landsdeel in gelijke mate voor. In figuur 4 wordt voor de noordelijke regio's de ontwikkeling van bevolking, toegevoegde waarde (marktprijzen) en TW per inwoner over de afgelopen 30 jaar getoond ten opzichte van de landelijke ontwikkeling. Daaruit blijken duidelijk de verschillen in ontwikkeling tussen de noordelijke regio's.

De noordelijke 'ster' is de regio Noord-Drenthe. Zowel de groei van de bevolking en de toegevoegde waarde als de groei van de TW per inwoner was hier bovengemiddeld. ZO-Friesland stak qua groei van de bevolking en toegevoegde waarde boven het landelijk gemiddelde uit, ZW-Drenthe alleen qua bevolkingsgroei. Daarnaast deed ook Noord-Friesland het opvallend goed. De economische groei was hier veel sterker dan de demografische groei, waardoor in deze regio de TW per inwoner toenam. De overige regio's bevinden zich in het plaatje in het kwadrant linksonder en konden in de afgelopen decennia noch op demografisch, noch op economisch gebied de landelijke ontwikkeling bijbenen. In weerwil van het in deze periode gevoerde regionaal-economisch beleid, nam de welvaarts-kloof tussen het Noorden als geheel en de rest van het land in de afgelopen decennia dus toe! Hoewel op grond van deze cijfers niet mag worden geconcludeerd dat het beleid geen positief effect heeft gehad op de ontwikkeling van de Noordelijke economie, kan wel worden gesteld dat de beleidsdoelstelling niet is gehaald. Op zich kan dat reden zijn om het beleid af te schaffen, zoals nu dus gebeurt.

Figuur 4: Ontwikkeling bevolking en TW



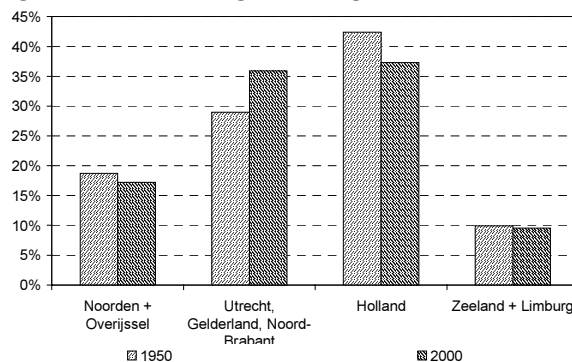
Bron: CBS

De grote lijn: decentralisatie . . .

Met deze constatering zijn het Noorden en de hoop op een sterkere economische ontwikkeling daar echter geenszins opgegeven. Misschien opent de huidige beleidsomslag de geesten voor een aanpak die meer aansluit bij de autonome regionaal-economische ontwikkeling, wat ook voor andere regio's van belang kan zijn. In ons

land doet zich op economisch en demografisch terrein immers een gestage verandering voor in de verhouding tussen de verschillende regio's. De provincies Noord- en Zuid-Holland vormen vanouds het demografische en economische centrum van ons land. De positie van dit centrum kalfte echter af. In de afgelopen decennia hebben bevolking en economische activiteit zich meer gelijkmatig over het land verspreid, zij het dat niet alle delen van het land in gelijke mate van die spreiding hebben geprofiteerd. Over een lange termijn beschouwd waren het vooral Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland die hun positie versterkt zagen (figuur 5). Deze provincies koppel(d)en een goede bereikbaarheid aan gunstige omstandigheden voor wonen en werken. Daar gelden dus wel de agglomeratievoordelen van de Randstad, maar niet de agglomeratienadelen, zoals congestie en hoge kosten voor huisvesting. Het aandeel van deze drie provincies in de bevolking is door deze sterke groei inmiddels praktisch gelijk geworden aan het aandeel van Holland. De andere provincies, waaronder de noordelijke, zagen hun aandeel licht afnemen.

Figuur 5: Ontwikkeling bevolkingsaandeel



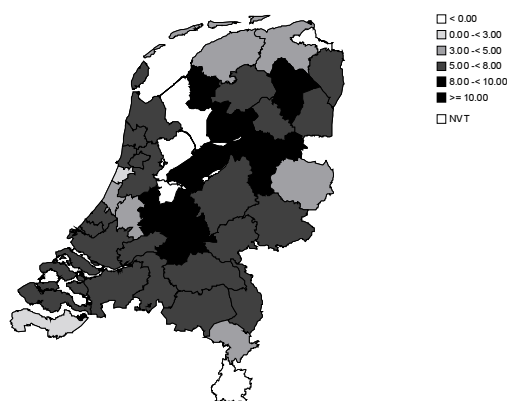
Bron: CBS

. . . klopt aan de poort van het Noorden

Ook gedurende de jongste jaren, blijkt bij beschouwing van de demografische en economische ontwikkeling op het lagere geografische schaalniveau van de COROP-regio's, dat zich binnen het Noorden aanzienlijke verschillen voordoen die het negatieve beeld voor het landsdeel als geheel nuanceren. Het zuiden van Friesland en het noorden en westen van Drenthe blijken zich qua bevolkingsontwikkeling in de gordel van groei

rond de Randstad te hebben geschaard. Noord-Drenthe was in het afgelopen decennium na Flevoland en Rivierenland in ons land zelfs de regio met de sterkste bevolkingsgroei (figuur 6).

Figuur 6: Bevolkingsgroei 1993-2003 in %



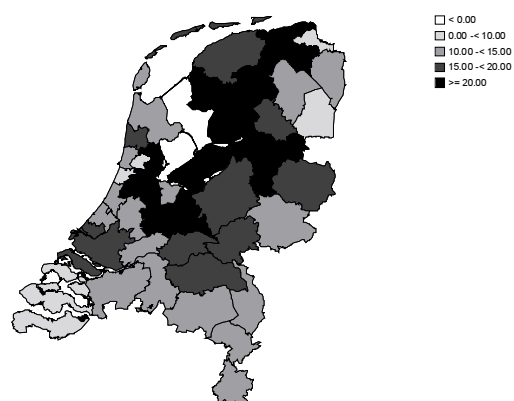
Bron: CBS

Verruiming van de mogelijkheden voor woningbouw in het landelijk gebied, zoals bepleit wordt in de Nota Ruimte, zou in combinatie met verbetering van de verkeersinfrastructuur tussen het Noorden en de rest van het land, wel eens een veel groter effect op de ontwikkeling van het Noorden kunnen hebben dan het totnogtoe gevoerde beleid. Initiatieven als de Blauwe Stad in Groningen kunnen verder de positie van de regio's die nog niet in trek zijn, versterken. Tot slot is het huidige streven van de regering om de onderwijsachterstand die zich met name in het landelijk gebied in het Noorden voordoet, weg te werken, van nauwelijks te overschatten waarde voor de mogelijkheden van Noordelingen om welvaart te verwerven.

Het ruimtelijk-economische groeipatroon in de afgelopen jaren verschilde weliswaar wat van het demografische, maar ook nu weer blijkt het Noorden een aantal krachtige groeiende regio's te omvatten. De economische groei is de afgelopen jaren het sterkst geweest op een 'as' die vanuit de Noordvleugel van de Randstad naar het noordoosten loopt, kort gezegd langs de A6/7 en langs de A28. Naast het zuiden van Friesland heeft qua werkgelegenheidsgroei ook de regio Overig-Groningen zich in de kopgroep gevestigd (figuur 7). Het mogelijk maken van bedrijfsvestiging in

deze sterke noordelijke regio's zet waarschijnlijk meer zoden aan de dijk dan subsidiëring in gebieden waar bedrijven zich (nog) niet willen vestigen, waarop het regionaal beleid zich totnogtoe richtte. Het is daarbij voor de noordelijke beleidsmakers wel een uitdaging om bij het ondersteunen van de economische ontwikkeling de kernkwaliteit van het landsdeel, 'rust & ruimte', te behouden.

Figuur 7: Banengroei 1996-2003 in %



Bron: LISA

Conclusies

Het regionaal-economisch beleid is er in de afgelopen decennia niet in geslaagd om het aandeel van het Noorden in de Nederlandse bevolking en economie te verhogen. De toegevoegde waarde per inwoner voor het Noorden is de afgelopen decennia zelfs verder weggezakt. Bezien vanuit het perspectief van effectiviteit lijkt het afschaffen van de regionale steun voor het landsdeel daarom gerechtvaardigd te zijn. Inspanningen om de positie van het Noorden te versterken kunnen beter aansluiten bij de 'autonome groeikracht' van het Noorden. Met name de regio's in het zuiden van het landsdeel vertonen immers een opvallend sterke demografische en economische groei. Het uitbaten van die groeipotentie zou wel eens tot meer resultaat kunnen leiden dan het tegen de stroom in roeien met subsidies. Dat geldt niet alleen voor het Noorden, maar ook voor andere regio's in ons land.

augustus 2004

Frits Oevering (030 – 2164439)

F.J.Oevering@rn.rabobank.nl