

Is regionaal geld noodzakelijk voor ontwikkeling?

Investerings Premie Regeling in Noord-Nederland

Het regionaal beleid in Nederland is steeds vaker gericht op efficiëntie. Het gelijkheidsprincipe, waarbij getracht wordt de economische achterstand in met name de drie noordelijke provincies weg te werken, is verlaten. Hierdoor komen veel regionale subsidies onder druk te staan. Dit artikel schenkt aandacht aan één van de belangrijkste regionale subsidies voor Noord-Nederland: de Investerings Premie Regeling (IPR). De vraag die gesteld wordt, is of de IPR een hulpmiddel is om het innovatieve vermogen van een regio te vergroten. Hoe effectief is de IPR geweest? En wat is de toekomst voor dit beleidsinstrument nu de toekomstige fondsen onzeker zijn?

ALEID BROUWER & JEROEN WESTENDORP

Economisch ontwikkelingsbeleid is een proces waarbij geprobeerd wordt een geschikte omgeving te creëren voor economische groei. Deze welvaartsproei kan enerzijds gezien worden als een toename in consumentenbestedingen en anderzijds als een stijging van het aantal banen. Regionale inkomens- en arbeidsmarktverschillen, onderdelen van de economische structuur, zijn de aanleiding voor regionaal beleid. Noord-Nederland heeft een economische faseverschil ten opzichte van de rest van Nederland door een minder sterke samenstelling van de economische structuur. Opvallend zijn het migratieoverschot, de lagere arbeidsparticipatie, hoge werkloosheid en een lagere toename van het besteedbaar inkomen (zie Tabel 1). Een efficiënte en effectieve regionale ontwikkeling naar voorbeeld van de regio Baden-Württemberg in Duitsland of Silicon Valley in de Verenigde Staten zou wellicht mogelijkheden tot verandering van de economische structuur van Noord-Nederland kunnen bieden. Het streven naar regionale en lokale innovatie systemen gebaseerd op clusters, vooral voor de nieuwe sectoren zoals biotechnologie en informatie en communicatie technologie kan leiden tot economische verbetering. Nationale en regionale overheden proberen regionale innovatie te promoten door clustervormend beleid toe te passen. Specifieke locatievoordelen kunnen innovatief gedrag ondersteunen door onder andere een hoger niveau van aanwezige kennis en soortgelijke bedrijven in een netwerk van leveranciers te bieden. Dit kan doelmatig worden gestimuleerd door passend regionaal

beleid. Regionale innovatieve systemen moeten net als industriële districten voldoen aan een aantal elementen om succesvol te kunnen zijn. Een sterk midden- en kleinbedrijf (MKB), intensieve samenwerking tussen bedrijven, hoog opgeleide arbeidskrachten en een dicht netwerk van ondersteunende organisaties en een actieve regionale overheid.

Regionaal beleid

Overheden probeerden in het verleden met regionaal beleid regionale achterstanden weg te werken of in elk geval de regionale achterstand te verminderen. Vaak werd dit gedaan door het verbeteren van het regionale concurrentievermogen: door bedrijven te helpen uit te breiden en hiermee banen te creëren. Het huidige Nederlandse regionaal beleid is daarentegen gericht op doelmatigheid, waarbij juist de economisch al sterke regio's meer aandacht krijgen. In de nota 'Ruimte voor regio's' uit

Tabel 1. Economische kerncijfers (1996-2003).

	Noord-Nederland	Nederland
Gem. Econ. Groei 1996-2003	1,8%	2,5%
Werkloosheidspercentages in 2002	6,2%	4,1%
Arbeidsparticipatie in 2002	62%	66%
Sectorstructuur in 2002		
Landbouw en visserij	5,1%	2,8%
Bouwnijverheid	6,5%	6,1%
Industrie en Nutsbedrijven	19,5%	17,3%
Handel en Horeca	12,3%	15,4%
Vervoer, opslag en communicatie	7,1%	7,4%
Financiële instellingen	4,8%	6,5%
Overige Zakelijke Dienstverlening	17,4%	20,7%
Overheidsdiensten en Zorg	27,4%	23,8%
Totaal	100%	100%

1995 werd na 45 jaar het bestaande regionale beleid beëindigd, behalve in Noord-Nederland. Het accent verschoof daarmee naar het versterken van de concurrentiekracht van alle regio's in het land. In 1996 werd als reactie hierop het 'Kompass voor het Noorden' geschreven: een investeringsprogramma voor Noord-Nederland met als doelstelling het creëren van 43.000 extra banen tot 2010, waarbij het Noord-Nederlandse economische faseverschil ingehaald zou worden. De IPR is daarbij een van de belangrijkste instrumenten die het aantrekken van stuwende bedrijvigheid tot doel hebben. Door het multiplier-effect van de stuwende industrie wordt de lokale bedrijvigheid extra gestimuleerd, waardoor het economische effect groter is dan bij het stimuleren van verzorgende bedrijvigheid. De laatste jaren is IPR gericht op het stimuleren van vestigings- en uitbreidingsinvesteringen en heeft als jongste doelstelling het bevorderen van vestiging en uitbreiding van nieuwe (stuwende) toeristische, industriële en zakelijke dienstverlenende bedrijven in de drie noordelijke provincies.

Effectief IPR beleid?

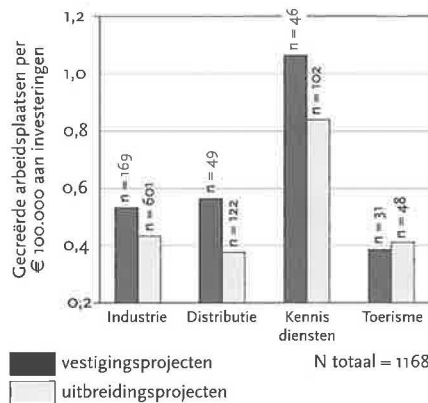
De IPR is een bedrijfsgericht instrument dat gebruikt wordt om bedrijven 'de regio in te trekken'. De vraag die opkomt bij alle regionale beleidsinspanningen is: draagt deze bij aan het verminderen van de economische achterstand? Het beleid wordt daarom regelmatig geëvalueerd. De data van het onderzoek van Westendorp komen uit het projectregistratiesysteem van het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Op basis van 1224 vastgestelde IPR projecten blijken 63 procent van deze projecten industriële

projecten zijn. Meer dan 50 procent van alle projecten die gebruik maken van de IPR zijn relatief kleine bedrijven (met minder dan tien fte werknemers). De laatste jaren heeft het MKB een sterke lobby gevoerd om de ondergrens van de IPR nog meer te verlagen om zo meer kleine bedrijven gebruik te kunnen laten maken van het instrument.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat vestigingsprojecten gemiddeld groter zijn dan uitbreidingsprojecten. Vestigingsprojecten hebben hogere opstartkosten, onder andere door de aankoop van grond. In de onderzoeksperiode 1993-2003 (direct gekoppeld aan de 1224 afgeronde IPR-projecten) is er een werkgelegenheidseffect opgetreden van 8175 fte arbeidsplaatsen. Dit is gemiddeld 6,7 fte arbeidsplaatsen per project. Uitgesplitst naar sector zijn er grote verschillen te constateren. Uit analyse blijkt dat de industriële projecten gemiddeld minder arbeidsplaatsen genereren dan projecten met een dienstverlenend karakter. Opvallend is, kijkend naar de bedrijfsomvang in arbeidsplaatsen, dat de kleinere bedrijven relatief gezien de meeste arbeidsplaatsen creëren.

De effectiviteitsmaat van de IPR kan worden afgelezen wanneer de investeringen worden afgezet tegen de gecreëerde werkgelegenheid. Figuur 1 laat zien dat per € 100.000 aan investeringen gemiddeld meer arbeidsplaatsen bij vestigingsprojecten worden gerealiseerd dan bij uitbreidingsprojecten. Voor bijna alle sectoren geldt dat vestigingsprojecten effectiever zijn dan uitbreidingsinvesteringen. Ook zijn er grote sectorale verschillen in effectiviteit. Het blijkt dat dienstverlenende (vestigings)projecten de meeste arbeidsplaatsen opleveren. Hiernaast blijken kleinere investeringen relatief meer arbeidsplekken op te leveren.

Naast effectiviteit gemeten in werkgelegenheid is het belangrijk om te kijken of de doelstelling van IPR gehaald wordt, namelijk het stimuleren van het investeringsproces in Noord-Nederland. Geconcludeerd kan worden dat bedrijven niet erg afhankelijk zijn van deze premie om te investeren. De primaire investeringsbeslissing wordt voornamelijk beïnvloed door bedrijfseconomische factoren. Van echte 'prikkel' door de IPR is bij de ondernemers geen sprake. Investerings zijn onderdeel



Figuur 1. Effectiviteit IPR per sector in Noord-Nederland.

van het natuurlijke groeiproces van een bedrijf. Het belonen van dit natuurlijke gedrag heeft weinig nut. Ook ten aanzien van de locatiekeuze laat de IPR het afweten. De IPR wordt vooral gebruikt door Noord-Nederlandse ondernemers (93 procent). De secundaire investeringsbeslissing wordt voornamelijk door andere rationele en irrationele factoren beïnvloed. Uit de analyse blijkt dat de IPR vooral invloed heeft op de snelheid van het investeringsproces en de omvang van de totale investeringsom: er worden grotere investeringen gepleegd. Ze trekt echter weinig nieuwe bedrijvigheid aan vanuit andere gebieden naar het Noorden en er wordt binnen de IPR niet naar de innovativiteit van de investeringen gekeken.

Toekomstig beleid

Voor de periode 2007-2013 is het nog onzeker of Noord-Nederland geld zal krijgen vanuit de Europese structuurfondsen voor regionale ontwikkeling. Nu het Nederlands regionaal beleid een focus heeft op efficiëntie, zal het meeste regionale geld naar Schiphol en de haven van Rotterdam stromen. De toekomst van regionaal beleid in Noord-Nederland is dus afhankelijk van de insteek die de Nederlandse overheid kiest bij de onderhandelingen met de Europese Commissie. In de toekomst is er minder geld en ook Noord-Nederland moet zich meer richten op effectiviteit en efficiëntie. Uit het onderzoek blijkt dat IPR niet aan haar doelstellingen voldoet. IPR draagt wel enigszins bij aan de groei van het aantal arbeidsplaatsen, maar trekt niet voldoende bedrijven over de streep om zich in het noorden te vestigen, waardoor het gewenste multiplier-effect uitblijft.

Moet de IPR wel blijven bestaan bij vermindering van middelen? Het antwoord hierop is tweeledig: Enerzijds is IPR wel een van de effectiefste instrumenten van het Nederlandse regionaal beleid. In de periode 1993-2001 is er door bedrijven 1,6 miljard euro geïnvesteerd waarmee 8200 fte directe arbeidsplaatsen zijn gecreëerd. Omgerekend is dat 20.000 euro subsidie per arbeidsplaats, wat een koopje is voor de creatie van één fte arbeidsplaats. Bovendien kan het binnen twee jaar door (extra) geïnde belastingen worden terugverdiend. Anderzijds benadrukt dit niet de effectiviteit van het instrument. Het instrument voldoet niet aan de gestelde doelstellingen. Het belang van IPR voor de locatiekeuze van bedrijven en als stimulans voor meer investeringen in Noord-Nederland blijkt uitermate klein, vooral gezien het feit dat 93 procent van de aanvragen door Noord-Nederlandse ondernemers wordt gedaan. Het aantal ondernemers dat de stap neemt om te investeren in het Noorden vanwege de IPR is klein. Wanneer echter gekeken wordt naar de mate waarin de IPR een stimulans is om (innovatief) te investeren, dan blijkt dat de keuze daarvoor voornamelijk wordt gedaan uit bedrijfseconomische overwegingen en niet vanwege de subsidie. Bij uitbreidingsinvesteringen is de afhankelijkheid van subsidies klein: 85 procent van de projecten werden gerealiseerd ondanks het niet krijgen van de premie. Bij vestigingsinvesteringen ligt het percentage (60 procent) lager, maar hier spelen vaak andere factoren een rol bij het niet of wel doorgaan van de investering. De IPR haalt haar doelstellingen hiermee niet en toch wordt de IPR veel gebruikt. Dit is meteen het politieke argument om er mee door te gaan. Tenslotte, als je niks doet, gebeurt er ook niks en blijft de IPR een speelbal in de handen van het ministerie van Economische Zaken om het Noorden tevreden te houden. Is het instrument toe aan een heroverweging? Uit het onderzoek blijkt dat met name kleine bedrijven wel effectieve investeringen doen in vergelijking met de lagere effectiviteit van de uitbreidingsinvesteringen van grotere bedrijven. Dit is een argument om bij voortzetting van de IPR voornamelijk te richten op vestigingsprojecten in het MKB. Ook omdat een groot deel van het MKB tot de kennissector behoort, die volgens de 'Regionale Innovatie

Indicatoren RIS	Innovatieve regio Noord-Nederland?	Score
Onderwijs	Universiteit en diverse hogescholen	+
Kennisoverdracht	Nog te weinig samenwerking tussen kenniscentra en bedrijfsleven	-
R&D	Investerings lager dan in NL en minder arbeidsjaren in R&D	-
Samenwerking	Samenwerkingsverband Noord Nederland, Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij, VNO-NCW-Noord, Energy Valley en overige netwerken en clusters van bedrijven	+
Investerings	Zelf met IPR tegenvallende investeringen van (grotere) bedrijven. Het MKB doet het redelijk	o
Communicatie	Hoge investeringen in de aanleg van snelle telecommunicatieverbindingen	+

Tabel 2. Innovatieve regio Noord-Nederland.

Systeem'-visie (RIS) het meest van belang zijn (zie Tabel 2). Een bijkomend voordeel is dat het MKB voor de toekomst nog een potentieel heeft om te groeien.

Het is van belang om bij de evaluatie van IPR af te wegen of subsidies wel het juiste soort bedrijven aantrekt. Wanneer het noordelijk regionaal beleid gecontinueerd zal worden, moet een instrument ontwikkeld worden dat selectiever is, de locatiekeuze van bedrijven meer beïnvloedt en zich richt op lange termijn activiteiten met een hoger niveau van technologie en innovatie. Het beleid kan niet zomaar gekopieerd worden van het ene naar het andere gebied, maar moet aansluiten op de specifieke competenties die het Noorden heeft. Het blijkt dat er geen toekomst is voor de huidige IPR. Er zal in de toekomst regionaal beleid moeten komen dat gericht is op gelijkmatige economische groei in heel Nederland in plaats van op het inhalen van een faseverschil.

Noord-Nederland innovatief?

Heidelberg in Baden-Württemberg is een bekend voorbeeld van samenwerking tussen publieke en private partijen, die werd aangewend om een kennisintensieve economie te versterken. Het beleid van ontwikkelingsmaatschappijen om clusters te ondersteunen om innovatief gedrag aan te zwengelen maakt echter nog geen RIS. Een Regionaal Innovatie Systeem heeft verschillende kenmerken die ook opgaan voor Noord-Nederland. Noord-Nederland scoort echter niet op alle kenmerken goed, zoals uit Tabel 2 blijkt. Een mogelijkheid voor Noord-

Nederland om zich economisch sterker te ontwikkelen, is om de kenmerken van een RIS te gebruiken als speerpunten voor regionaal beleid. Niet dat Noord-Nederland daarmee een op zichzelf staand RIS zal worden, maar de regio kan zijn voordeel doen met positieve ervaringen van andere regio's. Wanneer de IPR aangepast wordt en zich meer richt op het stimuleren van startende ondernemers in de kennisdiensten, waarbij ook 'spin-out' en 'spin-offs' van de universiteit en hogeschool gestimuleerd moeten worden, is een eerste stap gemaakt. Dit soort investeringsubsidies zou beter in de RIS-gedachte passen. Hiernaast zou regionaal geld gebruikt moeten worden voor het organiseren van een platform voor kennisoverdracht. Met dit platform kunnen overheidsinstanties en andere instituten in contact gebracht worden met jonge ondernemers om op deze wijze samen te werken aan een meer innovatieve regio. Een goed voorbeeld van clustervorming van samenhangende bedrijvigheid is 'Energy Valley'. Publieke en private partijen hebben met 'Energy Valley' hun handen ineengeslagen om de energie-activiteiten in Noord-Nederland uit te laten groeien tot een breed en integraal cluster van nationale en internationale betekenis. Kennis en bedrijvigheid werken samen, gefaciliteerd door de overheid, om tot een duurzame (economische) ontwikkeling te komen. Het opzetten van betere kennisoverdracht, doelgerichte investeringen in de kennisdiensten en stimuleren van 'Research & Development' zou wellicht kunnen leiden tot meer aantrekkingskracht van Noord-Nederland als vestigingsplaats

voor nieuwe investeerders en bedrijvigheid.

Aleid Brouwer is universitair docent bij de faculteit Economie van Rijksuniversiteit Groningen. Jeroen Westendorp is als adviseur werkzaam bij Bureau van Werven te Groningen. Dit artikel is gebaseerd op zijn afstudeeronderzoek in de Economische Geografie, getiteld 'De waarde van regionaal beleid. Een analyse van de effecten van de verstrekking van de IPR-premies' (2004).

Literatuurselectie

Cooke, P. & O. Memedovic (2003) Strategies for regional innovation systems: learning transfer and applications. Vienna: United Nations industrial development organization.

Kemper, N.J. & P.H. Pellenburg (1997) De Randstad een hogedrukpan. In: Economisch Statistische Berichten 82, 4112, pp.465-469.

Leydesdorff, L., Cooke, P. & M. Olazaran (2002) Technology transfer in European regions. In: Journal of Technology Transfer 27, 1, pp.5-14.

Ministerie van Economische Zaken (1995) Ruimte voor regio's: het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2004) Pieken in de delta; gebiedsgerichte economische perspectieven. Den Haag.

Oosterhaven, J. (1996) Dutch regional policy gets spatial. In: Regional studies 30, 55, pp. 529-532.

Westendorp, J. (2004) De waarde van regionaal beleid. Een analyse van de effecten van de verstrekking van de IPR-premies. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, RU Groningen en Samenwerkingsverband Noord-Nederland.