

VAN EIGENWIJSHEID NAAR EIGEN WIJSHEID

Over de economische toekomst van het Noorden

Arjen van WITTELOOSTUIJN

&

Jan OOSTERHAVEN

April 2006

- * De voorliggende analyse is verricht in opdracht van FNV Bondgenoten. In het kader daarvan is gesproken met vertegenwoordigers van Chemiepark Delfzijl, FNV Bondgenoten, Groningen Seaports, NOM (Noordelijke OntwikkelingsMaatschappij), Provincie Groningen en SNN (Samenwerking Noord-Nederland). Wij zijn de gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun openheid. De hier geformuleerde meningen kunnen echter louter op het conto worden geschreven van beide opstellers.

- ** Arjen van Witteloostuijn is hoogleraar internationale economie aan de Rijksuniversiteit Groningen en hoogleraar strategie aan de University of Durham (Verenigd Koninkrijk). Jan Oosterhaven is hoogleraar ruimtelijke economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Correspondentieadres: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Economische Wetenschappen, Postbus 800, 9700 AV Groningen (a.van.witteloostuijn@rug.nl).

INHOUD

SAMENVATTING	5
VERANTWOORDING	7
PROLOOG	9
1. DE WEG VOORUIT	11
2. DE NOORDELIJKE ECONOMIE	15
Diagnose	15
Ontwikkeling	16
Perspectief	19
3. HET PLANNENOERWOUD	21
Verleden	21
Heden	23
Toekomst	25
4. PIEKEN, DALEN EN HOOGVLAKTEN	27
Dalen in het Noorden	27
Pieken in het Noorden	31
Hoogvlakten in het Noorden	38
Reizen over de hoogvlakte	46
5. DE EIGEN WIJSHEID	49
Het bestuurlijk-politieke keurslijf	49
Dirigisme	50
Decentralisatie	52
6. LIJST OF PAKKET?	55
EPILOOG	57
LITERATUUR	59

SAMENVATTING

Het Noorden is terug bij af. Het regionale beleid is afgezworen. Daarvoor in de plaats is een nationaal beleid gekomen vanuit een Randstedelijk perspectief. Symbool voor deze omslag staat de recente kabinetsnota *Pieken in de Delta* (2004) en het afblazen van het toegezegde Zuiderzeelijn-project. Deze omslag komt op een moment dat (1) het Noorden de achterstand op de rest van Nederland langzaam leek in te lopen en (2) de schok van de sterk stijgende energieprijzen vooral ook het toch al kwetsbare Noorden lijkt te treffen. In deze beschouwing wordt deze recente ontwikkeling kritisch tegen het licht gehouden. Na korte introducties van de geschiedenis van de economie van - en het beleid voor Het Noorden worden twee argumenten nader uitgewerkt. In de eerste plaats wordt betoogd dat het voorgenomen piekenbeleid onvoldoende is. Daarnaast moet het ontstaan van te diepe dalen worden voorkomen en moet worden gewerkt aan de creatie van een hoogvlakte. In de tweede plaats wordt beargumenteerd dat het ouderwets dirigistische beleid vanuit Den Haag niet meer van deze tijd is. Het Noorden moet zelf kunnen beslissen over haar toekomst. Het is te verwachten dat Noordelijke eigen wijsheid meer loont dan Haagse eigenwijsheid – niet alleen voor het Noorden, maar ook de rest van het land.

VERANTWOORDING

Het najaar van 2005 en het voorjaar van 2006 hebben het Noorden weer eens economische turbulentie gebracht. Philips heeft de zoveelste Noordelijke vestiging gesloten – deze keer in Stadskanaal. In Veendam luidt – het is zolangzamerhand routine – AVeBe de noodklok. De maakindustrie geeft zich over aan internationale uitbesteding. Het Brusselse zwaard van Damocles hangt boven het hoofd van de Noordelijke suikerindustrie. In Delfzijl staan ten gevolge van asymmetrische energieprijsontwikkelingen honderden directe en duizenden indirecte banen op de tocht. Voor FNV Bondgenoten waren deze en andere ontwikkelingen aanleiding tot economische reflectie. Het voorliggende rapport bevat het resultaat daarvan in de vorm van een essayistische beschouwing over de sterkten en zwakten van de Noordelijke economie anno 2006.

Het essayistische karakter impliceert dat een gedetailleerde analyse van cijfermateriaal ontbreekt. Het is altijd mogelijk precisie suggererende projecties te produceren van ontwikkelingen in de sfeer van economische kengetallen – van werkgelegenheid en werkloosheid tot demografie en groei. Daarvan hebben wij afgezien omdat zulke cijfers schijnzekerheden scheppen in een wereld die wordt gekenmerkt door fundamentele onzekerheden. Daarnaast leidt het detail te vaak af van de hoofdzaak. Om die hoofdzaak gaat het hier. Het is daarom een beschouwing geworden over verleden, heden en vooral toekomst van de Noordelijke economie. Het ijkpunt is wat wij weten in het vroege voorjaar van 2006. Vanwege de eerdere genoemde fundamentele onzekerheden is de kans groot dat straks de tijd het ene na het andere detail heeft ingehaald. Dat vormt een reden te meer om het accent op de hoofdlijnen te leggen.

Arjen van Witteloostuijn en Jan Oosterhaven

Groningen, april 2006

PROLOOG

Negen jaar geleden is een begin gemaakt met Noordelijke plannen voor een snelle treinverbinding van en naar de Randstad, vaak de Zuiderzeelijn genoemd. In de loop der jaren zijn allerlei varianten de revue gepasseerd, met de zweeftrein als futuristisch en technologisch hoogtepunt. Achtereenvolgende kabinetten hebben met de Zuiderzeelijnplannenstroom meegejooid. *To do or not to do* – dat was (en is) de vraag. Aan de zoektocht naar een antwoord is inmiddels een indrukwekkende stapel rapporten gewijd. Daarin staan allerlei voor- en nadelen opgesomd, inclusief indrukwekkend model- en cijfergegoochel om één en ander te kwantificeren. De traumatische ervaringen met de Betuwelijn, met de commissie Duijvesteijn als gevolg, hebben het debat op scherp gezet. Het is nog belangrijker geworden om het onmeetbare – tegen beter weten in? – toch meetbaar te laten lijken. Het Zuiderzeelijn-debat staat symbool voor de verhoudingen tussen de Randstad en het Noorden. Die zijn moeizaam, om het eufemistisch uit te drukken. Over deze verhoudingen gaat de navolgende beschouwing. Het ijkpunt is een wederzijds belang: bij welke maatregelen is niet alleen het Noorden gebaat, maar ook de Randstad?

1. DE WEG VOORUIT

Het Noorden bestaat allang.¹ Ook Bonifatius wist van haar bestaan. Kloosterorden hebben in de vroege middeleeuwen veel werk gemaakt van landwinning. De oude dijken en wierden zijn nog in het Groningse Hogeland terug te vinden. In Friesland heten die diken en terpen. Het klooster van Aduard was een internationaal vermaard kenniscentrum *avant là lettre* – in modern jargon: *centre of excellence*.² Over de maximale omvang van het Friese rijk – van Noord-Holland tot in Zuid-Denemarken – bestaan indrukwekkende legendes. In ieder geval heeft het huidige Friesland daar elf steden aan overgehouden, en de gelijknamige tocht der tochten. Vrij vroeg werd de stad Groningen een florerend lid van het Hanze-verbond. In Drenthe staan havezathen, in Frieland stinsen³ en in Groningen borgen. Drenthe heeft zelfs één kasteel: dat is te vinden in Coevorden. De hunebedden zijn veel eerder opgericht, ver voordat in de Randstad zelfs maar een dorp bestond. De eerste Friezen en Hollanders waren waarschijnlijk Drentse immigranten. In 1614 werd de tegenwoordige *Rijksuniversiteit* Groningen opgericht, als eerste na Leiden. De macht van Bommen Berend werd weerstaan voor de poorten van de Stad. De 19^{de} eeuw liet een economische hoogtepunt zien met omvangrijke veenafgravingen, ontwikkeling van nieuwe landbouwgronden, een nieuwe agrarische en agro- verwerkende industrie, en een bloeiende scheepvaart en scheepsbouw. Aan historie geen gebrek.

Het lijkt erop alsof hetzelfde geldt voor plannen en investeringen ter stimulering van de Noordelijke economie: ook die bestaan allang. Het regionale beleid in Nederland begon met een ontwikkelingsplan voor Emmen en omgeving, waar de afbouw van de laatste veenafgravingen tot grote werkloosheid leidde. Voor het recentere verleden staan de Langman-gelden symbool. Deze en andere initiatieven werden noodzakelijk geacht om het Noorden een duwtje in de economische rug te geven. Die noodzaak werd gevonden in het afwijkende karakter van de Noordelijke economie en samenleving. In de

¹ Tegenwoordig bestaat het Noorden uit de drie provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Langer geleden werden ook delen van Overijssel ertoe gerekend.

² Multitaalgebruik hoort thuis in een mondialiserende wereld, met of zonder het failliet van de nationale multiculturele samenleving.

drie Noordelijk provincies leeft ongeveer tien procent van de Nederlandse bevolking op ruim een kwart van het landoppervlak. Rust en ruimte zijn het gevolg – althans: binnen de Nederlandse verhoudingen. Tegelijkertijd is ook sprake van economische rust en ruimte – een zwakte en sterkte tegelijk. De samenstelling van de economische activiteiten is van oudsher eenzijdig. Chemie en landbouw zijn bijvoorbeeld verhoudingsgewijs dominant. In Delfzijl en omstreken is 16 procent van de Nederlandse chemieproductie te vinden. Aardappelen en suikerbieten kleuren grote delen van het landschap, evenals het zwart-wit van het Friese stamboekvee. In het Noorden staan nauwelijks hoofdkantoren van grote Nederlandse ondernemingen. Een paar uitzonderingen zijn AVeBe, Friesland Foods en beide helften van de Siamese tweeling die tot voor kort gewoon Gasunie heette (Gas Transport Services en Gasunie Trade & Supply). Het midden- en kleinbedrijf vormt het hart van het economisch weefsel, samen met filialen van grootbedrijven van elders en allerlei (semi-)overheden. Een semi-overheidsinstelling als de *Rijksuniversiteit*⁴ Groningen (RuG) is – met het nauw eraan verbonden Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) – de grootste Noordelijke werkgever.

De afgelopen decennia hebben in het teken gestaan van het regionaal beleid. Brusselse en Haagse middelen zijn ingezet met het oogmerk de economische structuur in het Noorden te versterken. Dat regionale beleid is inmiddels failliet verklaard in beleidsrelevante kringen. De spreiding van de Rijksdiensten is op een dood spoor beland. De PTT kwam naar Noord-Nederland, maar ging als KPN en TPG terug naar de Randstad. Nieuwe Rijksdiensten worden naar alle waarschijnlijkheid niet in het Noorden gevestigd. Van grootschalige en risicovolle structuurinvesteringen wordt weinig heil verwacht. De Eemshaven staat daarvoor symbool. Het eerste grote slachtoffer van deze kentering in het beleid is het Zuiderzeelijn-project. Tegelijkertijd komen nieuwe bedreigingen op het Noorden af. Met een verhoudingsgewijs omvangrijke maakindustrie is het Noorden kwetsbaarder voor de gevolgen van mondialisering dan andere delen van

³ In het Fries: stinzen.

⁴ In deze moderne tijden waarin imago en marketing cruciaal worden gevonden, heeft de Rijksuniversiteit Groningen / RUG op enig moment besloten voortaan de *Rijksuniversiteit* Groningen / RuG te zijn. Over deze cursivering is ongetwijfeld lang en duur nagedacht. Als trouwe leden van de Groningse academische gemeenschap volgen wij deze nieuwe gewoonte kritiekloos. Overigens is de RuG voorzichtiger dan veel van de concullega's die de voorvoegsels "Katholiek" of "Rijks" helemaal hebben laten vallen – een Noordelijk eigenschap?

het land.⁵ De asymmetrische energieprijstijgingen, die in Nederland vanwege de gekoppelde gasprijs veel hoger uitvallen dan in het naburige buitenland, zetten extra druk op de ketel. Deze twee ontwikkelingen – de afbouw van regionaal beleid en de opkomst van nieuwe uitingen van economische turbulentie – vormen de aanleiding voor een hernieuwde beschouwing over de toekomst van de Noordelijke economie.

De voorliggende analyse van de Noordelijke economie is alles behalve de eerste, en zal zeker ook niet de laatste zijn. De aanleiding is echter belangrijk genoeg om een herijkte beschouwing over de sterkten en zwakten van de Noordelijke economie uit te werken. Waar staat de Noordelijke economie anno 2006, en hoe zou kunnen worden gereageerd op bedreigingen en geanticipeerd op kansen in het licht van de aanzwelling van het proces van mondialisering en de gestage afkalving van regionaal beleid? In het navolgende worden antwoorden op deze vragen verkend. Vooraf moeten over de hier voorliggende analyse de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- De beschouwing is de uitkomst van een *quick scan*. Hoewel uiteraard regelmatig gebruik wordt gemaakt van gedetailleerde analyses die eerder zijn gepubliceerd, is ten behoeve van de voorliggende analyse geen aanvullend kwantitatief onderzoek verricht.
- Voor deze beschouwing zijn twee bronnen gebruikt. Allereerst zijn legio eerdere analyses, rapporten en studies verwerkt. Daarnaast is gezocht naar actuele informatie met behulp van een reeks vraaggesprekken met deskundigen in het Noordelijke economieveld.
- Het oogmerk van deze beschouwing is om te komen tot een analyse op hoofdlijnen. Hoewel natuurlijk gedetailleerde voorbeelden worden ingezet om hier en daar de hoofdargumentatie te adstrueren, gaat het hier niet om een kwantitatieve projectie van welke detailontwikkeling dan ook.
- In de voorliggende rapportage worden opinies of uitspraken niet toegewezen aan identificeerbare personen. Het is geen opinie-onderzoek. Het betoog reflecteert slechts de opvattingen van beide rapportopstellers, en van niemand anders.

⁵ Het Noorden is uiteraard niet de enige “perifere” regio van Nederland. Daarover kunnen bijvoorbeeld Limburg en Zeeland meepraten. Veel van wat in het navolgende wordt betoogd, is daarom generaliseerbaar naar andere niet-Randstedelijke gebieden in Nederland – uiteraard na de nodige aanpassingen voor de specifieke regionale context.

Mede op basis van deze vier kenmerken is besloten de onderhavige studie compact te houden. Uitvoerige en gedetailleerde *exposés* zijn zoveel mogelijk vermeden. De liefhebber van detail en uitvoerigheid – en zeker die van slaapverwekkende onderbouwingen – kan elders voldoende aan haar of zijn trekken komen. Hier is gekozen voor kernachtigheid, mede in de hoop dat daarmee de boodschap krachtiger voor het voetlicht wordt gebracht.

De navolgende beschouwing kent de volgende rechttoe-rechtaanopbouw. In hoofdstuk 2 wordt kort de ontwikkeling van de Noordelijke economie in historisch en vergelijkend perspectief geplaatst. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een even summier overzicht gegeven van het oerwoud van plannen waarmee de Noordelijke economie werd en wordt bestookt. In hoofdstuk 4 worden beide overzichten gebruikt als grondstof voor een analyse van de sterkten en zwakten van de Noordelijke economie, alsmede voor een inventarisatie van mogelijke prioriteiten en beleidsopties. In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de bestuurlijk-politieke context waarbinnen de Noordelijke economie haar weg naar de toekomst moet vinden. Hoofdstuk 6 bevat een slotwoord.

2. DE NOORDELIJKE ECONOMIE

2.1 Diagnose

Groningen en Friesland behoorden in de 18^{de} en begin 19^{de} eeuw tot de welvarendste provincies van Nederland. Drenthe zat in de armste staart van het peloton. Groningen en Friesland waren intern zeer goed ontsloten – door een uitstekend ontwikkeld netwerk van kanalen – en hadden daarnaast goede externe verbindingen met de rest van het land en met het buitenland – door hun havens aan de Zuiderzee en de Noordzee. Bovendien beschikten beide provincies over vruchtbare weideveen- en kleigronden. Drenthe had niets van dat alles – verre van dat: het was een stedenloos platteland van woeste gronden en keuterboeren. De veenafgravingen zorgen aan het eind van de 19^{de} eeuw tot een verdere bloei in vooral Oost-Groningen, waar zich het redelijk unieke fenomeen van een geïndustrialiseerd platteland ontwikkelde.

De schaalvoordelen in de industriële productie waren toen nog zeer gering, terwijl de transportkosten hoog waren. De voordelen van de ruimtelijke agglomeratie van bedrijvigheid waren daarmee zeer beperkt. Dat veranderde ingrijpend aan het eind van de 19^{de} eeuw en het begin van de 20^{ste} eeuw. De optimale schaal voor de industriële productie groeide exponentieel. Zo had Groningen in de 18^{de} eeuw nog ongeveer honderd bierbrouwerijen, maar in het midden van de 20^{ste} eeuw geen enkele meer. De transportkosten daalden bijna even hard (Oosterhaven en Rietveld, 2004): eerst door de aanleg van spoorwegen, en later door de bouw van autosnelwegen. Beide gingen samen met een afnemend relatief belang van vervoer over water en zorgden voor een structurele verschuiving van locatievoordelen binnen het Noorden naar de zandgronden van Drenthe en Zuidoost-Friesland.

Het belang van bedrijfsinterne schaalvoordelen nam door dit alles toe. Deze ontwikkeling werd nog versterkt doordat de variëteit van verschillende producten zowel in de industrie als in de opkomende dienstensector sterk toenam. Zo was het vroeger voldoende als in een regio één of twee reclamebureaus actief waren, omdat reclame nog

simpel was (net als het leven?). Nu is het product reclame zo gediversifieerd dat een klant uit een groot aantal bureaus moet kunnen kiezen om precies dat bureau te vinden dat doet wat het bedrijf zoekt. Dat betekent dat het in toenemende mate van belang wordt om in regio's gevestigd te zijn waar een groot scala aan dienstverlenende toeleveranciers aanwezig is. Dat wil zeggen: ook het belang van bedrijfsexterne schaalvoordelen is in de loop van de 20^{ste} eeuw sterk opgelopen.

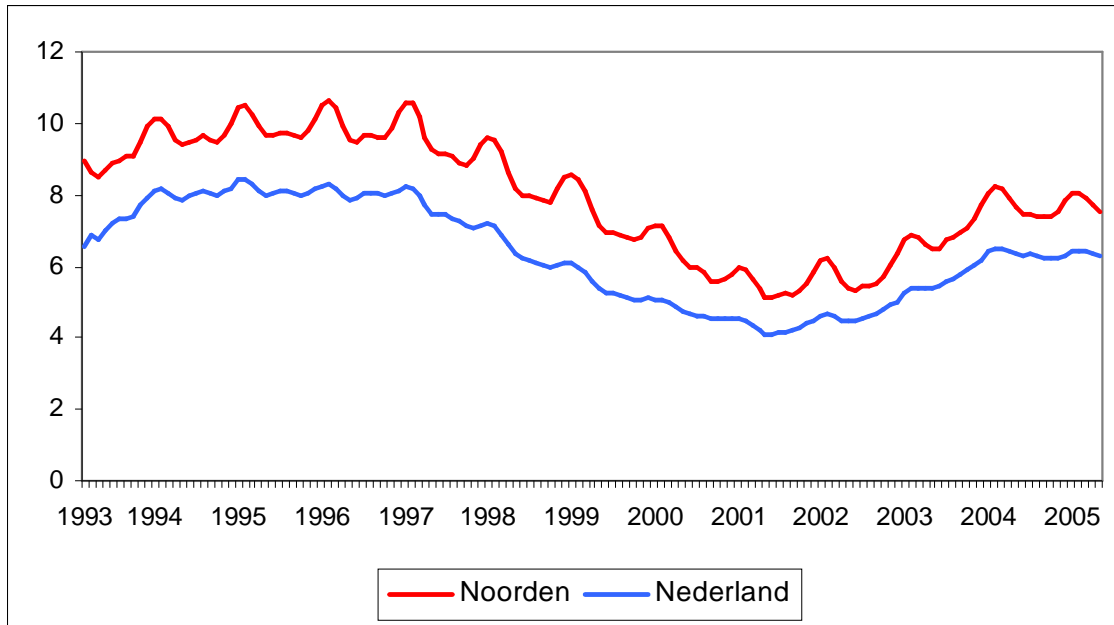
Deze ontwikkelingen impliceerden een sterk toenemend belang van agglomeratie en internationale (loon)concurrentie. Dat leidde tot de relatieve neergang van de economie in het Noorden na met name de Tweede Wereldoorlog. Deze neergang werd nog versterkt door de oververtegenwoordiging van de oude arbeidsintensieve industrie in qua afzet relatieve krimpsectoren, zoals de turfwinning, agro-industrie, kleding en textiel, strokarton en metaal. Hier is sprake van een minder mooi voorbeeld van de 'wet van de remmende voorsprong'. Niet voor niets hadden daarom Oost-Groningen en Zuidoost-Drenthe het meeste last van deze ontwikkeling. In de loop van de 19^{de} en 20^{ste} eeuw is het Noorden meer en meer in de economische periferie beland van het Nederlandse Koninkrijk.

In figuur 1 wordt de kern van het huidige probleem weergegeven: een structureel hogere werkloosheid, die ook nog seizoengevoeliger en conjectuurgevoeliger is dan het nationale equivalent. Naast een hogere geregistreeerde werkloosheid gaat het Noorden ook nog gebukt onder een hogere verborgen werkloosheid, die zich uit in relatief grote aantallen WAO-ers en gehuwde vrouwen zonder werk, als gevolg van respectievelijk de sanering van de oude industrie en de relatieve afwezigheid van de dienstensector. Het is deze achterstand die inmiddels decennialang de aanleiding is geweest voor regionaal beleid.

2.2 Ontwikkeling

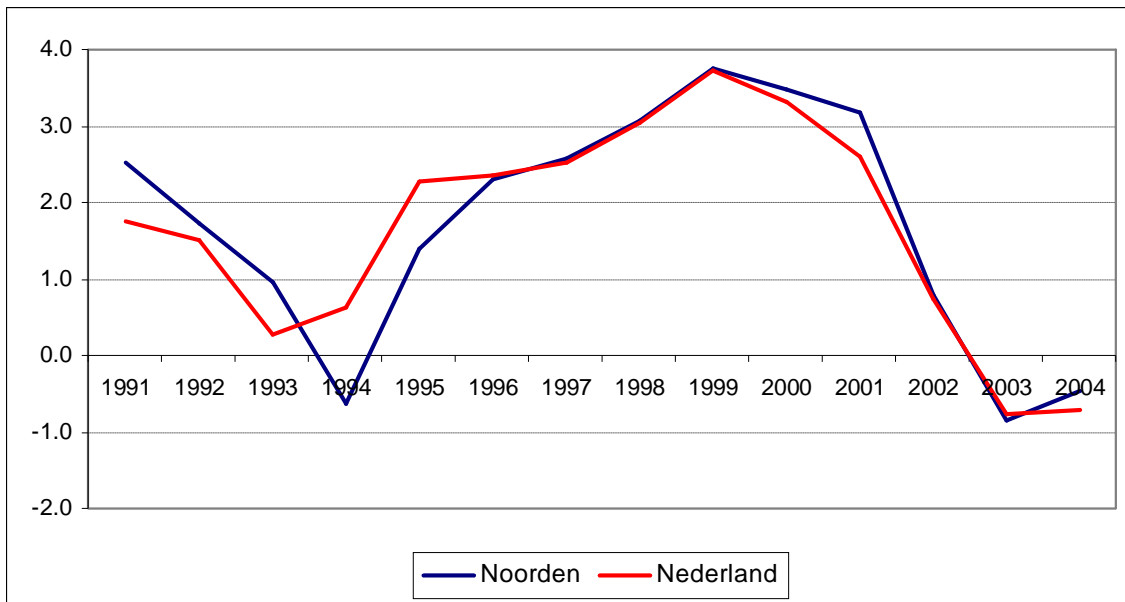
Toch begint zich heel langzaam een keer ten goede af te tekenen. In figuur 2 staat de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het recente verleden weergegeven. Tijdens het economisch herstel in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw blijft het Noorden nog achter bij de nationale groei, maar vanaf het midden van deze jaren

Figuur 1: Niet-werkzame werkzoekenden als % van de bevolking van 15-64 jaar



Bron: RuG, *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006*.

Figuur 2: Jaarlijkse procentuele groei van banen van meer dan 12 uur per week

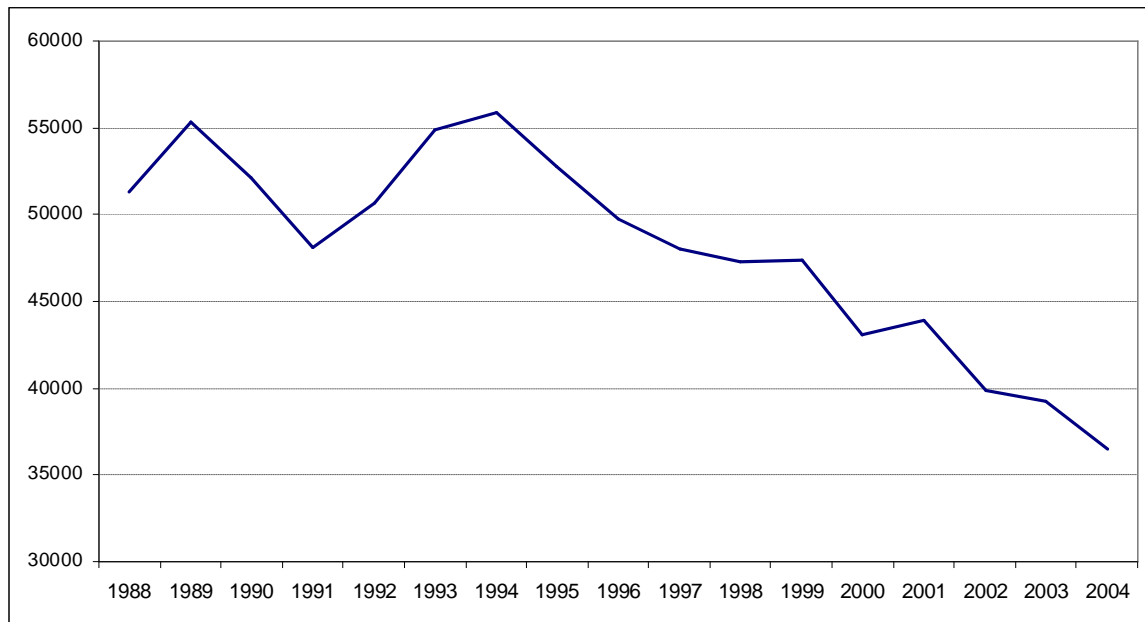


Bron: RuG, *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006*.

negentig loopt de Noordelijke groei in eerste instantie gelijk op met de nationale opgang en komt later zelfs nog iets boven het landelijke gemiddelde uit. Over de meest recente periode 2000-2004 is de groei in het Noorden gemiddeld zelfs 0,7 procent per jaar tegen nationaal 0,5 procent (RuG, *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006*).

Toch leidt deze hogere groei vooralsnog niet tot een echte daling van de regionale component in de werkloosheid, zoals te vinden in figuur 1, omdat werkgelegenheidsgroei in het Noorden in eerste instantie vooral leidt tot een afname van de (min of meer gedwongen) emigratie van hoger opgeleide jongeren en het (her)inschakelen van (ontmoedigde) vrouwen in het arbeidsproces. In eerste instantie is dus vooral sprake van een toename van de beroepsbevolking en een stijging van de participatie in het arbeidsproces – het laatste zowel bruto (inclusief werklozen) als netto. Pas nadat het gat tussen de Noordelijke en de landelijke participatiegraad voldoende kleiner is geworden, mag worden verwacht dat de regionale component in de (geregistreerde) werkloosheid ook gaat dalen. In figuur 3 staat het verschil getoond tussen de nationale en de Noordelijke werkzame beroepsbevolking tussen de 15 en 64 jaar, ofwel het verschil in netto participatiegraad – ook wel het faseverschil genoemd.

Figuur 3: Het zogenaamde Noordelijke faseverschil in aantallen banen



Bron: RuG, *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006*.

Afgezien van de stijging in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw – die ook in figuur 2 is te zien – is sinds het midden van de jaren negentig sprake van een trendmatige daling van het ‘Noordelijke banentekort’. Opvallend is dat die daling zowel optreedt gedurende het vijfde en laatste ISP-programma van 1995-1999 als tijdens het daarop volgende *Kompas*-programma van 2000-2006 (zie hoofdstuk 3).⁶

Nog altijd is het niet direct evident dat de recente gunstige ontwikkeling zich in de toekomst zonder meer zal doorzetten. De ruimtelijke economen van de RuG zijn relatief optimistisch. Hun modelvertaling van het ‘global economy’-scenario van het Centraal Planbureau (CPB) naar het Noorden levert een reductie van het faseverschil op van 35.000 arbeidsplaatsen in 2005 naar 18.000 in 2020, bij een nationale banengroei van 0,7 procent en een Noordelijke banengroei van 0,9 procent (RuG, *Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006*). In het meer protectionistische ‘regional communities’-scenario leidt een nationale krimp van 0,6 procent volgens de RuG-economen tot een Noordelijke teruggang met maar 0,2 procent en een reductie van het faseverschil tot 27.000 arbeidsplaatsen. Deze modelvertaling houdt evenwel geen rekening met sector-specifieke schokken zoals de recente explosie van de energieprijzen. Ook wordt geen rekening gehouden met het zeer vermoedelijke beëindigen van het regionale beleid voor het Noorden (zie hoofdstuk 3) of met aanslagen op bijvoorbeeld de metro in Amsterdam of Rotterdam.

2.1 Perspectief

Het is echter de vraag of al die traditionele beleidsaandacht voor de groei van de werkgelegenheid en het inlopen van het faseverschil in banen wel gewenst is. De kans op werk is belangrijk voor het welzijn van mensen, maar het is slechts één aspect. Ook het inkomen van mensen is van belang, maar ook dat is maar één aspect. Bovendien moet bij een analyse van regionale inkomensverschillen eveneens gekeken worden naar regionale prijsverschillen. Daarover is in Nederland geen systematische informatie voorhanden. Maar zeker is dat huisvesting voor de meeste gezinnen de grootste afzonderlijke uitgavenpost is en dat de prijs daarvan in het Noorden structureel lager ligt dan in de rest

⁶ Het eerste ISP-programma startte aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw (zie het volgende

van het land. Het lagere gemiddelde geldinkomen wordt dus voor een onbekend, maar niet onbelangrijk, deel gecompenseerd door lagere woonkosten. Ten slotte vallen welzijn en welvaart ook om andere redenen niet altijd samen. Rust, ruimte en een schoner woon- en leefklimaat zijn ook van belang. Juist daarover beschikt het Noorden in overvloed (relatief: het blijft Nederland).

Ook is het de vraag of het zo verstandig is om alleen naar gemiddelden te kijken. De gemiddelde werkloosheid, het gemiddelde inkomen en het gemiddeld beschikbare groen zeggen niet zoveel. De gemiddelde werkloosheid kan hoog zijn, maar dat is geen probleem als de doorstroom groot is. Het gemiddelde inkomen kan laag zijn en met de komst van enkele miljardairs fors worden verhoogd, maar daar profiteert bijna niemand van. Pas de langdurige cumulatie van ongunstige welzijnsaspecten bij dezelfde personen is echt problematisch. En dan is dat alleen ruimtelijk een probleem als die personen ook geografisch zijn geconcentreerd – in provincies, regio’s, steden of wijken – waardoor een negatieve spiraal van uitzichtloosheid voor de achterblijvers ontstaat, omdat iedereen die het iets beter krijgt naar elders verhuist. En zulke concentraties van “probleemgevallen” in probleemgebieden bestaan overal.⁷

Het lijkt daarom tijd om minder naar de Randstad te kijken en meer de vraag te stellen wat het Noorden zelf wil. De onvermijdelijke vervolgvraag is uiteraard hoe het Noorden dat denkt te financieren, en dan zijn we helaas weer terug in Den Haag en de opvattingen die daar leven over wat belangrijk is en wat niet. Het Noorden beschikt immers niet over voldoende (financiële) autonomie om de eigen wensen zonder steun uit Den Haag in daden om te kunnen zetten. De geschiedenis is ook in dit geval leerzaam. Het volgende hoofdstuk schetst daarom in kort bestek deze geschiedenis van de Haagse bemoeienis met het Noorden.

hoofdstuk).

⁷ Dat betekent niet dat het beleidsmatige antwoord daarom altijd hetzelfde moet zijn. De probleemwijken in de grote steden vragen bijvoorbeeld om een meer (arbeids)aanbod-gericht beleid. Hele regio’s als de Veenkoloniën vragen juist om een meer (arbeids)vraag-gericht beleid.

3. HET PLANNENOERWOUD

3.1 Verleden

Al vanaf het begin van het regionale beleid in 1951 spelen twee typen regionale problemen (en daarmee verbonden doelstellingen) een rol: (1) de congestieproblematiek in de Randstad; en (2) de regionale werkloosheidsproblematiek in een wisselend aantal perifere regio's. Gedurende de periode van sterke algemene economische groei (1950-1975) vormde de congestieproblematiek, en meer in het bijzonder de praktisch doorlopend gespannen situatie op de arbeidsmarkt in de Randstad, de belangrijkste drijfveer achter een sterke autonome tendens tot decentralisatie (spreiding) van werkgelegenheid uit de Randsteden naar het Groene Hart van Holland en naar de aangrenzende regio's. In het kader van het regionale beleid is steeds geprobeerd deze tendens te versterken en tegelijkertijd om te buigen van de tussenliggende, zogenaamde intermediaire, gebieden naar de probleemregio's. Het regionale beleid richtte zich daarmee primair op een geografisch evenwichtige ontwikkeling van economische activiteiten ("interregional equity").

Vanaf circa 1975 onstond, vanwege de toenemende werkloosheid in alle regio's, een groeiende kritiek op de hiervoor geschetste basisstrategie van het regionale beleid in Nederland. Deze kritiek leidde in 1980 ertoe dat officieel een tweede doelstelling voor het regionale beleid werd geformuleerd, namelijk dat alle regio's een maximale bijdrage aan de nationale welvaartsontwikkeling dienen te leveren ("national efficiency"). Anno 1985 wordt de spreiding van economische activiteiten (waaronder de zeer effectieve spreiding van Rijksdiensten) als basisstrategie voor het regionale beleid definitief verlaten. De nadruk ligt sindsdien op het zo goed mogelijk benutten van de in de regio's zelf aanwezige potenties, in een slogan uitgedrukt: "Regio's op eigen kracht!" De vervolgvraag is uiteraard welke krachten dat zijn, hoe krachtig die krachten zijn, en hoe de krachten van de ene regio zich onderscheiden van die van de andere – voorwaar geen eenvoudige vragen.

Qua reikwijdte is een duidelijke lange golf in het regionale beleid te ontdekken. Het begon met een betrekkelijk eng-economisch stimuleringsbeleid voor een beperkt aantal probleemgebieden. Daarna bemoeide het regionale beleid zich met steeds meer regio's, terwijl steeds meer beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, milieu, arbeidsmarkt, *et cetera*) werden meegecoördineerd. Deze beweging vond haar hoogtepunt in het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen het hele land onderdeel was van een veelomvattend geïntegreerd beleid, waarvoor het halve kabinet meetekende. De latere nota's werden weer dunner en dunner, en worden momenteel alleen nog ondertekend door de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ).

In de instrumentele sfeer is naast de lange golf qua reikwijdte ook sprake van een grote continuïteit. Gedurende de gehele naoorlogse periode bestond de kern van het instrumentarium uit:

- 1) investeringspremies (in verschillende vormen); en
- 2) infrastructuurprogramma's (in verschillende samenstellingen).

Beide instrumenten zijn erop gericht om investeringen in de probleemgebieden uit te lokken, terwijl de ondernemer ten principale in vrijheid haar of zijn beslissing kan blijven nemen. Dit zijn dus indirect werkende instrumenten, in tegenstelling tot direct werkende instrumenten zoals bijvoorbeeld de Regionale OntwikkelingsMaatschappijen (ROMs) en het inmiddels weer verlaten spoor van de spreiding van Rijksdiensten. Voorts hebben beide instrumenten gemeen dat ze een bepaalde beslissing aantrekkelijker maken. Daarom zijn het stimulerende instrumenten, in tegenstelling tot afremmende instrumenten zoals bijvoorbeeld de heffingen en vergunningen in het kader van de voormalige Selectieve InvesteringsRegeling (SIR).

Tot ongeveer 1972 bleef het instrumentarium van het regionaal sociaal-economisch beleid (RSEB: aan afkortingen geen gebrek) uitsluitend van indirecte en stimulerende aard. Na de introductie van een aantal direct werkende instrumenten en de afremmend werkende SIR in de jaren zeventig van de vorige eeuw, keerde het regionale beleid halverwege de jaren tachtig weer terug naar het oude instrumentarium. Daarbij was wel sprake van een accentverschuiving. In de jaren zestig en zeventig lag het accent op het aantrekken van bedrijven van elders ("exogenous growth"). In de jaren tachtig en

negentig verschoof het accent naar allerlei instrumenten die export, kwaliteitsverbetering en innovatie bij bestaande bedrijven bevorderen (“endogenous growth”). Die accentverschuiving is ook heel goed terug te vinden in de latere Integraal StructuurPlannen (ISP) voor het Noorden, waarin vrij succesvolle marktsectorcommissies een aanjaag- en selectierol vervulden voor een heel scala aan initiatieven van en voor Noordelijke bedrijven.

3.2 Heden

Het huidige regionale beleid beperkt zich praktisch tot het Noorden des Lands en is min of meer een gevolg van de scenario-studie *Ruimte te over, ruimte tekort* van een vijftal RuG-economen (Sijtsma, Stelder, Elhorst, Oosterhaven en Strijker, 1996). Die studie ging uit van een initiële exogene verplaatsing van 115.000 *footloose* banen alsmede ruimte- en transport-intensieve bedrijven en 87.000 studenten, asielmigranten en pensioenmigranten van de Randstad naar het Noorden. Het endogene eindresultaat bestond uit een totale verplaatsing van ¼ miljoen banen en bijna 700.000 personen. Dit zogenaamde “¼ miljoen-scenario” leverde grote nationale baten op in de vorm van extra ruimte voor internationale bedrijvigheid in de Randstad, lagere congestiekosten, lagere infrastructuurkosten, hoger woongenot en behoud van een deel van het Groene Hart. De netto regionale baten voor het Noorden waren twijfelachtig: meer kans op werk en betere voorzieningen aan de ene kant, maar meer congestie en minder groen aan de andere kant.

Op het hierover in Utrecht georganiseerde symposium verzuchtte de toenmalige minister van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Margreet de Boer dan ook hardop: “mag het a.u.b. nog ergens rustig blijven in dit land” (een terzijde: de minister woonde in een fraaie rietgedekte boerderij in het Drentse Zeijen). Met name die opmerking leidde in het Noorden tot grote verontwaardiging. Deze onrust was vervolgens de aanleiding voor de installatie van de commissie Langman. Deze commissie kwam met een klassiek maar zeer ambitieus programma van tien miljard gulden aan beleidsmaatregelen voor de periode 2000-2010, waarmee het op 43.000 arbeidsplaatsen geschatte ‘faseverschil’ zou worden ingelopen (*Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland*, 1997). Twee zaken zijn opmerkelijk. Ten eerste wordt naar de ideeën

van de studie *Ruimte te over, ruimte tekort* niet eens verwezen, laat staan dat deze worden overgenomen. Het feit dat Langman als minister van EZ in 1972 aan de wieg stond van de goeddeels mislukte poging tot “Spreiding van Rijksdiensten” en afremming van de groei in de Randstad, zal daar wel niet vreemd aan zijn geweest. Ten tweede valt de volgende zinsnede in het voorwoord op: “Het is opmerkelijk dat de ‘motor van onze nationale welvaart’, de Randstad, kennelijk onvoldoende toegevoegde waarde voor de overheid genereert om de investeringen aldaar te financieren, en dat voor die financiering een beroep op de ‘achtergebleven gebieden’ moet worden gedaan”.⁸

Onderhandelingen met het toenmalige kabinet Kok leidden tot het zogenaamde Langman-akkoord, uitgewerkt en vastgelegd in *Kompas voor het Noorden* (1999). Op vier belangrijke punten wijkt dit akkoord af van het Langman-rapport uit 1997:

- (1) Het *Kompas* sluit expliciet aan bij de studie *Ruimte te over, ruimte tekort*, en benadrukt het nationale belang van het ontwikkelen van het Noorden.
- (2) Alleen voor de periode 2000-2006 worden harde afspraken gemaakt. De periode 2007-2010 zou later worden ingevuld.
- (3) Het voorgestelde fonds waarover het Noorden binnen de nationale kaders autonoom zou kunnen beslissen, komt niet van de grond. Alle macht blijft in Den Haag.
- (4) Een nog te kiezen snellere railverbinding tussen de Randstad en het Noorden zal worden gerealiseerd. Wat daarvan is terecht gekomen, is inmiddels bekend.

Kompas voor het Noorden kan worden gezien als een typisch voorbeeld van ouderwets breed georiënteerd regionaal economisch beleid. In een slogan samengevat mikt het *Kompas* op “een dynamische economie met sterke steden in een aantrekkelijke omgeving”. De belangrijkste vorm van selectiviteit is ruimtelijk. De “dynamische economie” staat voor een versterking van de marktsector, en concentratie van wonen en werken in een vijftal economische kerngebieden – samen de ‘mal’ met het omliggende platteland als ‘contramal’.

⁸ Later onderzoek voor het ministerie van EZ voegt daar nog aan toe dat de uitstralingseffecten van een gemiddeld pakket aan stimuleringsmaatregelen in het Noorden op de nationale economie significant groter

3.1 Toekomst

Inmiddels is duidelijk geworden dat de tweede fase van het Langman-akkoord van tafel is geveegd, en dat het kabinet Balkenende II haar belofte tot aanleg van een snellere railverbinding heeft verbroken. De bestemming van de voor een magneetweefbaan gereserveerde 2,7 miljard euro (of 2,8 volgens de minister van Verkeer en Waterstaat Karla Peijs) is in hoge mate onzeker. Wel duidelijk is dat het fundamentele idee dat het ontwikkelen van het Noorden goed is voor de nationale welvaart bij de planbureaus, de ministeries en de adviesraden in Den Haag weinig of geen aanhang heeft gekregen. Op deze kwesties wordt verderop in meer detail teruggekomen.

De toekomst is voor het denken in termen van *Pieken in de Delta* (2004). Deze nieuwste nota in de hele lange reeks vanaf 1951 markeert de definitieve omslag van het beleid voor het ontwikkelen van regio's met achterstanden naar een beleid van het exclusief stimuleren van "regiospecifieke kansen van nationaal belang", onder andere door het wegnemen van "regiospecifieke knelpunten van nationaal belang". De zes nationale prioriteiten zijn: (1) de beide *mainports* (Rotterdam en Schiphol), (2) zes economische kerngebieden, met één in het Noorden, (3) vijftig topprojecten bedrijventerreinen, met vier in het Noorden, (4) twee prioritaire hoofdverbindingssassen van de Randstad naar het Zuiden en één van de Randstad naar het Oosten, (5) een gebiedsgericht innovatiebeleid voor vier regio's, en (6) het stimuleren van buitenlands toerisme en de economie in dertig steden, waarvan drie in het Noorden.

In de toekomst zal de beleidsmatige steun uit Den Haag voor het Noorden dus minimaal zijn. Het is louter Randstad en nationale economie wat de klok slaat. Alleen als nieuwe nationaal aansprekende (potentiële) "pieken" kunnen worden gepresenteerd, lijkt het kansvol dat het Noorden nog een deel van de oorspronkelijk voor de Zuiderzeelijn gereserveerde 2,7 (of 2,8) miljard zal kunnen binnenslepen. De vraag is of dat voldoende zal zijn en of dat ook mogelijk is. De toekomst zal het leren. Zeker is dat in het huidige tijdsgewricht het Noorden moet proberen het initiatief naar zich toe te trekken. Over de dubbelvraag aan welke initiatieven in deze context kan worden gedacht (hoofdstuk 4) en

zijn dan die van eenzelfde pakket in één van de beide *mainports* (Oosterhaven, Eding en Stelder, 2001).

welke bestuurlijk-politieke constellatie idealiter daarvoor in het leven zou moeten worden geroepen (hoofdstuk 5), handelt de kern van de voorliggende beschouwing.

4. PIEKEN, DALEN EN HOOGVLAKTEN

4.1 Dalen in het Noorden

De kwetsbaarheid van de Noordelijke economie heeft de laatste tijd regelmatig het nieuws gehaald vanwege twee ontwikkelingen. In de eerste plaats wordt het Noorden met enige regelmaat geconfronteerd met de keerzijden van het versnellende proces van mondialisering. In de maakindustrie is uitbesteding naar goedkope buitenlandse schering en inslag. Philips heeft bijvoorbeeld een gewoonte gemaakt van het sluiten van Noordelijke vestigingen met het argument dat productie elders veel goedkoper is. In de tweede plaats worden Europese markten stap voor stap vrijgemaakt. De landbouw-industrie ziet bijvoorbeeld de ene na de andere liberalisering op zich afkomen, met die in de sfeer van de suikerindustrie als recent voorbeeld. Hoewel de grootste klappen vooralsnog in andere gebieden van Europa vallen, staat ook de Noordelijke suikerindustrie aan de vooravond van een pijnlijk aanpassingsproces. Aan deze “aanvallen” op de Noordelijke economie valt niet te ontkomen. Het proces van mondialisering is onstuitbaar, evenals de verdere liberalisering van Europese (landbouw- en andere) markten. Dat betekent dat de concurrerende kernen van de getroffen bedrijfstakken tot herpositionering worden gedwongen. De resulterende afkalving van de werkgelegenheid die daarvan vrijwel altijd het onvermijdelijke gevolg is, moet op andere plaatsen binnen de Noordelijke economie (meer dan) worden gecompenseerd via groei.

In algemene zin moet worden benadrukt dat, mits de onvermijdelijke en pijnlijke aanpassingsprocessen kunnen worden doorstaan, verdergaande integratie en mondialisering meer kansen dan bedreigingen bieden.⁹ Economische mondialisering gaat gepaard met toenemende handel, kapitaalstromen en – in veel mindere mate – migratie. Maakindustrieën verdwijnen naar lage-lonenlanden, met name in Oost-Azië en Oost-Europa. *Outsourcing* is aan de orde van de dag, waarbij internationale ondernemingen arbeidsintensieve activiteiten naar het veel goedkopere elders verkassen. In de Verenigde

Staten is nog slechts ongeveer tien procent van de beroepsbevolking werkzaam in maakindustrieën. Nederland, Europa en het Noorden lopen hierop ver achter, zodat kan worden geconstateerd dat daar het de-industrialisatieproces nog niet is voltooid. Overigens zijn dergelijke sectorale verschuivingen van alle tijden. De landbouw is de maakindustrie voorgegaan. Kapitaalmarkten in de hele wereld zijn permanent *on-line*, zodat het flitskapitaal met enige regelmaat voor financiële crises zorgt. Ook hier geldt: niets nieuws onder de zon. De dramatische beursval van 1929 is nog altijd een klassieker. Ten slotte: de huidige migratiestromen zijn, vanuit historisch perspectief, niet uitzonderlijk. Sterker nog: inmiddels lijkt Nederland per saldo netto-emigratie op te bouwen.

De discussie over mondialisering staat bol van de misverstanden en drogredeneringen. Eén groot en hardnekkig misverstand mag hier niet onvermeld blijven.¹⁰ In de politieke arena is het *en vogue* te spreken over het belang van de versterking van het concurrentievoordeel van landen.¹¹ Hetzelfde geldt voor regionale gebieden binnen landen. In tegenstelling tot bedrijven beschikken landen of regio's echter niet over concurrentievoor- of nadelen. Dit verschil is fundamenteel. Als bedrijf *i* beter presteert – bijvoorbeeld via hogere marktaandelen – dan rivaal *j*, dan gaat het succes van *i* ten koste van de prestaties van *j*. Wat de één aan marktaandeel wint, verliest de ander. Bij landen- of regionale 'concurrentie' is hiervan geen sprake. In het geval van landen of regio's gaat het om comparatieve voordelen – niet om concurrentievoordelen. Dat werkt radicaal anders. Een land of regio *x* specialiseert zich in activiteiten waarin het verhoudingsgewijs het beste is. Land of regio *y* doet hetzelfde. Vervolgens gaat in beide landen of regio's de welvaart omhoog ten gevolge van internationale of regionale handel, *ceteris paribus*. De specialisatie van het ene land of de ene regio gaat niet ten koste van de prestaties van het andere land of de andere regio – integendeel. In de concurrentiestrijd tussen ondernemingen is sprake van een zogenaamd nul-somspel. Via bedrijvenconcurrentie wordt de totale prestatiekoek verdeeld: wat de één wint, verliest de ander. In het geval

⁹ Zie Brakman en van Witteloostuijn (2005), van Witteloostuijn (2005) en Brakman, Garretsen, van Marrewijk en van Witteloostuijn (2006) voor een onderbouwing van deze constatering.

¹⁰ In de context van de onderhavige beschouwing moet veel onbesproken blijven. In Brakman, Garretsen, van Marrewijk en van Witteloostuijn (2006) worden veel misverstanden in extenso behandeld.

van internationale of regionale handelspecialisatie is hiervan geen sprake: een dergelijke taakverdeling maakt de totale prestatiekoek juist groter, zodat alle landen of regio's kunnen meeprofitieren.

Deze algemene constatering laat natuurlijk onverlet dat lokaal de klap van schuivende verhoudingen hard kan aankomen. Met verhoudingsgewijs een groot aandeel van de werkgelegenheid in bedrijfstakken die gevoelig zijn voor de keerzijden van integratie en mondialisering, is het Noorden extra kwetsbaar. In deze context zijn twee opmerkingen te maken. In de eerste plaats moet de economie de kans krijgen om zich met behulp van tijdelijke aanpassingsprocessen een weg te banen naar een nieuw evenwicht. In dit verband kunnen versturende schokken de uiteindelijke vooruitgang onnodig frustreren. Recentelijk is het Noorden met een dergelijke schok geconfronteerd: de asymmetrische energieprijsstijging. Nederland is in zekere zin het Koeweit aan de Noordzee (en Noorwegen het Saoedi Arabië). Vanwege het gelukkige toeval van een enorme gasbel onder de Groningse polder stromen de miljarden jaar in jaar uit het land in. Daar profiteert in eerste instantie de staat van. Omdat de gasprijzen zijn gekoppeld aan die van olie, loopt momenteel de schatkist lekker vol. Daarnaast mogen lagere overheden niet klagen: als aandeelhouder van de Nederlandse energiebedrijven zien zij de dividenduitkeringen leuk oplopen. Die energiebedrijven zorgen ook goed voor zichzelf: winsten en bonussen jubelen automatisch omhoog.

Intussen klagen consumenten over de hoge energieprijzen. Niet alleen het gas is duur ten gevolge van de koppeling aan de olieprijs, maar ook de stijging van de elektriciteitsrekening weet van geen ophouden. Dat komt door het energiebeleid uit het verleden. Dat heeft ertoe geleid dat vrijwel alle Nederlandse centrales op gas draaien. In het nabije buitenland is de energiemix veel evenwichtiger, met een groter aandeel van bijvoorbeeld kern- en kolencentrales. Het gevolg daarvan is dat de energierekening daar veel lager uitvalt. Het blijkt dat een vrije energiemarkt nog helemaal niet bestaat. Anders zou via concurrentie, prijsarbitrage en energie-invoer het verschil immers worden weggewerkt. Daarvan is geen sprake. De netwerkcapaciteit tussen Nederland en de buurlanden schiet tekort. Weliswaar wordt op veilingen in energie gehandeld, maar de

¹¹ Een evidente keerzijde van dit demagogische misverstand is dat deze drogredenering vervolgens als excuus dient voor de lancering van protectionistische maatregelen, zoals het recente wapengekletter rond

daaruit voortvloeiende kortingen worden blijkbaar niet aan de klanten doorgegeven. Intussen heeft niet alleen de burger daar last van. Ook energie-intensieve bedrijven luiden de noodklok.

Juist in Delfzijl hebben zich vanwege het lokale aardgas en de inmiddels opgeheven aardgaskorting veel energie-intensieve bedrijven gevestigd. De energieprijs-asymmetrie laat zich daar voelen. Binnenkort wordt de tweede Methanor-fabriek gesloten. Het gevaar bestaat dat andere ondernemingen zullen volgen. Aldel is daarvan een aansprekend voorbeeld. Deze bijzonder efficiënte aluminiumsmelterij van Corus¹² wordt straks na afloop van het lopende lange-termijnergiecontract geconfronteerd met prijsstijgingen die fataal kunnen zijn. Vanwege onderlinge afhankelijkheden op het industrieterrein in Delfzijl mag een domino-effect niet worden uitgesloten. Op langere termijn moet de oplossing worden gevonden in de werkelijke vrijmaking van de Europese energiemarkt¹³ en diversificatie van de Nederlandse energiemix¹⁴. Daarop wachten duurt echter te lang, zodat kansrijke ondernemingen niet de tijd krijgen in Delfzijl hun plek in de integrerende en mondialiserende wereld te beschermen en mogelijk zelfs uit te bouwen. Daarom is tijdelijk ingrijpen door de overheid niet *per se* onterecht.¹⁵ Een voorbeeldmaatregel is een tijdelijke energieprijscompensatie met het oogmerk een gelijkwaardige strijd met buitenlandse concurrenten mogelijk te maken. Daarnaast verdienen lopende initiatieven ter vervanging van de verdwenen en verdwijnende Methanor-fabrieken alle steun (zie verderop).

In de tweede plaats is de hoop dat structurele economische verschuivingen uiteindelijk zullen leiden tot (meer dan) compenserende groei van de werkgelegenheid in

dreigende pan-Europese acquisities in de energiewereld weer eens duidelijk heeft gemaakt.

¹² Een ander verschijnsel van mondialisering is de hyperactieve markt voor de aan- en verkoop van bedrijven en bedrijfsonderdelen (van Witteloostuijn, 1999). Corus wil van de aluminiumactiviteiten af. Aldel staat daarom te koop. Juist een regio met weinig hoofdkantoren en veel nevenvestigingen zoals het Noorden wordt door deze additionele volatiliteit getroffen.

¹³ Dat vraagt in ieder geval om een kritische evaluatie van het huidige grensveilingsysteem en investeringen in de aanleg van interconnectie capaciteit (zie ook Baarsma en de Nooij, 2006). Overigens lopen in de context van de Eemshaven enkele interessante en relevante initiatieven ter zake die ook aandacht verdienen (zie verderop). Een voorbeeld is de aanleg van een elektriciteitskabel (800 megawatt) van Noorwegen naar de Eemshaven ten behoeve van de invoer van Noorse waterkrachtenergie of de uitvoer van Nederlandse overproductie.

¹⁴ In deze context past de mogelijke bouw van een milieuvriendelijke kolencentrale in de Eemshaven uitstekend.

¹⁵ Hierover valt uiteraard nog veel meer te zeggen. Dat gebeurt in ruime mate in het recente rapport van Baarsma en de Nooij (2006). Daarom volstaat op deze plaats een verwijzing naar dat rapport.

andere bedrijfstakken. Niet alleen het Noorden, maar heel Nederland (en Europa) ziet (zien) zich voor deze uitdaging gesteld. De driedubbele vraag is uiteraard waar oude comparatieve voordelen zinvol kunnen worden versterkt, waar nieuwe voordelen kunnen worden gevonden, en hoe aan één en ander handen en voeten kan worden gegeven. Op deze vragen zijn *grosso modo* twee typen van antwoorden te geven: selecteer een beperkt aantal prioriteiten en investeer daarin; en/of draag zorg voor adequate randvoorwaarden, en faciliteer de effectieve werking van markten. Op beide aanpakken, die in een evenwichtige combinatie naast elkaar kunnen worden gehanteerd, wordt hierna kort ingegaan.

4.2 Pieken in het Noorden

De ontdekking en ontwikkeling van nieuwe comparatieve voordelen – voor Nederland in het algemeen en voor het Noorden in het bijzonder – is geen sinecure. Met het nationale piekenbeleid poogt het Kabinet daaraan handen en voeten te geven. De laatste loot aan de Haagse plannenboom heeft de titel *Pieken in de Delta* (2004) meegekregen.¹⁶ In deze nota van het ministerie van EZ is Nederland in zes geografische gebieden verdeeld, waarbij elk gebied pieken krijgt toebedeeld. Deze pieken reflecteren domeinen waarin investeringen prioriteit verdienen vanuit een landelijk belang. In totaal is hiervoor 296 miljoen euro vrijgemaakt voor de periode 2007-2010 (bericht in september 2006 van staatssecretaris Karien van Gennip op www.regering.nl).¹⁷ Het Noorden is één van de zes gebieden, met vijf pieken: *LOFAR* (Drenthe), *Energy Valley* (Groningen), Eemsdelta (Delfzijl), *agribusiness / life science* (Assen-Groningen-Leeuwarden) en waterzuivering (Leeuwarden).^{18,19} Bij wijze van een naschokje van het vroegere regionale beleid – als

¹⁶ Gemakshalve beperken wij ons hier tot deze vlag op de top van de beleidsplannenboom. Daarnaast bestaat nog een veelheid aan andere notities en plannen. Voorbeelden daarvan zijn het Actieplan Bedrijventerreinen, het beleidskader Stadseconomie, de Vernieuwde Toeristische Agenda, de nota Havenvisie, de Innovatiebrief, de Ondernemerschapsbrief en de integrale Uitvoeringsagenda Nota Ruimte. Een volledige drooglegging van het gehele plannenmoeras valt buiten het bestek van de voorliggende beschouwing.

¹⁷ Over dergelijke bedragen wordt vaak heel gewichtig gedaan. Om de omvang van zulke budgetten in perspectief te plaatsen kan het geen kwaad te beseffen dan het Nederlandse bruto binnenlands product jaarlijks in de buurt van de 500 miljard euro komt.

¹⁸ Opvallend zijn overigens ook de mogelijke prioriteiten die niet worden genoemd in de context van het Noorden, maar wel in die van andere gebieden. Voorbeelden daarvan zijn HBO-instellingen en gelieerde

laatste staartje van de Langman-afspraken – is voor het Noorden 80 miljoen euro gereserveerd. Deze 80 miljoen uit het zogenoemde gebiedsgerichte budget wordt aangevuld tot 120 miljoen euro vanuit Noord-Nederland²⁰ in het kader van het kenniseconomie-transitieprogramma dat het ministerie van EZ is overeengekomen met de drie Noordelijke provincies.²¹ Den Haag legt op dat deze 120 miljoen euro met name worden besteed aan een deelselectie van drie van de vijf pieken: energie (*Energy Valley*), sensortechnologie (*LOFAR*) en water.

Elk van de vijf pieken is de aandacht waard. De vijf pieken zijn grofweg in twee groepen te verdelen. Met investeringen in *agribusiness / life sciences* en de Eemsdelta wordt ingezet op een versterking van twee “oude” terreinen. Landbouw en, van wat recentere datum, levenswetenschappen zijn alles behalve nieuwelingen in het Noordelijke economielandschap. Met enige regelmaat worden echter verse initiatieven gelanceerd om deze “oude” zwaartepunten van een nieuwe impuls te voorzien. In de landbouw kan bijvoorbeeld aan twee recentere ontwikkelingen worden gedacht. In de eerste plaats zijn en worden pogingen ondernomen om de Noordelijke glastuinbouw te stimuleren. In de

kennisinstituten, *brainports*, kennisintensieve bedrijventerreinen, *greenports* en internationale infrastructurele hoofdverbindingen.

¹⁹ Ook in overheidskringen, in navolging van het bedrijfsleven, is Angelsaksisch jargon bijzonder populair, ook wanneer een uitstekende Nederlandstalige aanduiding voorhanden is. Om verwarring te voorkomen doen wij braaf aan deze mode – of *hype* – mee.

²⁰ Over de rechtvaardiging van de hoogte van de bedragen ontstaat met enige regelmaat gesteggel. Als bijvoorbeeld relevante Brusselse normen zouden worden gehanteerd, kan worden beargumenteerd dat die 120 miljoen ten minste zou moeten worden verdubbeld. In zekere zin is Brussel vaak een “bondgenoot” van het Noorden in de “strijd” om middelen met Den Haag. Een voorbeeld van een dergelijke strijd is die ter zake de inzet van middelen uit Europese regioprogramma’s voor de periode 2007-2013 (een voorbeeld is Interreg), die Den Haag graag zou bestemmen ten behoeve van nationaal beleid.

²¹ De verzameling van deelbudgetten is nogal onoverzichtelijk, op zijn zachts gezegd. Andere voorbeelden zijn de 500 miljoen euro die voor de komende twintig jaar zijn toegezegd ten behoeve van het Waddenfonds “ter verbetering van de unieke natuurkwaliteit van de wadden en ter versterking van de duurzame economische ontwikkeling van het Noorden” (waarvan overigens 120 miljoen is gereserveerd ten behoeve van de uitkoop van de kokkelvisserij) en de 2,73 miljard euro die was gereserveerd ter co-financiering van een snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Groningen. Afgezien van deze en andere regionaal-geormerkte budgetten kunnen allerlei Noordelijke investeringen verstopt zitten in ministeriële begrotingen (zoals weginfrastructurele projecten in die van het ministerie van V&W). Daarbovenop komt nog een moeras met geldstromen via allerhande andere organisaties, zoals de beleidsafdelingen van de Kamer van Koophandel, ROMs en Syntens. Uiteraard geldt dat voor alle Nederlandse gebieden, zodat het moeilijk is om zicht te krijgen op de uiteindelijke verdeling van nationale investeringen over provincies of regio’s. Stoffelsma (1992) deed een dergelijke integrale analyse over de periode 1979-1986. Toen subsidieerde de rest van het land de Randstad op het terrein van de Ministeries van VROM en V&W en profiteerde de rest van het land van de herverdeling via de sociale zekerheid en het regionale beleid. Nu zal die laatste herverdeling veel geringer zijn geworden, terwijl de eerste ten gunste van de Randstad met projecten als de Betuwelijn en de HSL-Zuid waarschijnlijk nog belangrijker is geworden.

Zuidoosthoek van Drenthe is inmiddels een kleine glastuinbouwconcentratie ontstaan. Vergelijkbare plannen spelen in de provincie Groningen.²² Daarmee wordt niet alleen de Noordelijke landbouw versterkt, maar wordt daarnaast de overvolle Randstad ontlast. In de tweede plaats stralen bio-energie-initiatieven in de context van de *Energy Valley*-piek uit naar de landbouw. Immers: bio-energiefabrieken moeten worden voorzien van biomassagrondstoffen, die voor een deel lokaal kunnen worden verbouwd.

Ook de Eemshaven is geen nieuweling. De Eemshaven is overigens een fraai voorbeeld van wat vasthoudendheid en volharding kunnen brengen. In de vroege jaren zeventig van de vorige eeuw werd het Eemshaven-initiatief door de beide oliecrises in de kiem gesmoord. Immers: de Eemshaven is indertijd opgezet als een overloop voor de petrochemie, maar juist deze bedrijfstak kreeg klappen van de oliecrisis in 1973 te verwerken. Ten gevolge daarvan heeft de in 1974 opgeleverd Eemshaven een winterslaap van een jaar of vijftien doorgemaakt.²³ Frappant genoeg heeft de sluipende derde oliecrisis waarmee de wereld de laatste jaren wordt geconfronteerd, voor een Doornroosje-achtige wordt-wakkerkus gezorgd. Sindsdien is het ene na het andere initiatief gelanceerd, waarbij de Eemshaven kan profiteren van haar diepzeekarakter (met een diepgang tot 17 meter).²⁴ Naast bestaande oude activiteiten, zoals de florerende veerdienst naar het Duitse waddeneiland Borkum (met jaarlijks ongeveer 350.000 passagiers) en de energiecentrale, is inmiddels bijvoorbeeld een mouterij van Bavaria in werking getreden.²⁵ In aansluiting op het *Energy Valley*-concept wordt verder gewerkt

²² Verschillende initiatieven kunnen elkaar ook in de wielen rijden. Dat vraagt om alertheid en afweging. Een voorbeeld daarvan zijn de voorgenomen plannen om ten zuiden van de Eemshaven een gebied te reserveren voor glastuinbouw. Dat zou de groeimogelijkheden voor de Eemshaven kunnen beperken, niet alleen vanwege een fysieke insnoering maar ook door het opsouperen van schaarse milieuruimte.

²³ Een petrochemische haven heeft geen kades. Daarom is een dergelijke haven niet direct geschikt voor andere activiteiten. Dat vergt investeringen in kadebouw. Vanwege de valse start en de daaropvolgende winterslaap is de kadebouw (en het bouwrijp maken van aanpalende poldergronden) in de Eemshaven lange tijd in slakkentempo verlopen. Pas nadat een klant had toegehapt, werd in die jaren met de bouw begonnen. Deze passieve en reactieve aanpak ging gepaard met weinig aantrekkingskracht en grote vertragingen (kadebouw kost minstens twee jaar). In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is het roer omgegaan na een schuldsanering en het vertrek van de staat als eigenaar. Sindsdien is het beleid agressief en pro-actief, ook in de sfeer van kadebouw. Gelukkig hebben de Eemshaven-eigenaren – de provincie (60 procent) samen met de gemeenten Delfzijl en Eemsmond (40 procent, verdeeld naar rato van bevolkingssomvang) – deze koerswijziging actief gesteund.

²⁴ Met de opkomst van zeevaart tussen de grote zeehavens binnen Europa (de zogenaamde *short sea*-verbindingen) is overigens behoefte ontstaan aan een hybride Eemshaven, inclusief een goedkopere kade met minder diepgang (tot een meter of tien).

²⁵ Het voorbeeld van de mouterij maakt pregnant duidelijk dat niet zozeer de directe werkgelegenheids-effecten van belang zijn, maar vooral de indirecte. In de ultramoderne mouterij werken slechts ongeveer

aan de opbouw van een reeks energie-gerelateerde activiteiten, variërend van biomassa-aanvoer en -verwerking tot een LNG-terminal en een kolencentrale, alsmede een ultramodern logistiek knooppunt ten behoeve van de aan- en afvoer van verse producten uit en naar Noorwegen.²⁶ Het gevolg is dat de Eemshaven is gepromoveerd van de grootste van de kleinste naar de kleinste van de grootste Nederlandse zeehavens (als nummer vier na respectievelijk Rotterdam, Amsterdam en Vlissingen). Van belang is om deze positie in de komende jaren verder uit te bouwen, mede in het licht van de droogvallende subsidiestromen in HIP- en *Kompas*-verband.²⁷

Met de andere drie pieken worden nieuwere accenten gelegd. In de context van deze beschouwing kan worden volstaan met een korte introductie van deze drie pieken. Gedetailleerde argumenten kunnen worden gevonden in een grote stapel eerdere rapporten.²⁸

1. Energietechnologie. Het zwaartepunt van *Energy Valley* ligt in Groningen. Uiteraard is de aanwezigheid van gas en beide afstammelingen van de voormalige Gasunie hier niet vreemd aan. Omdat de Groningse en Nederlandse gasvoorraad eindig is, moet worden geanticipeerd op een alternatieve toekomst. Een mogelijkheid is om van Noord-Nederland een centrale gashub te maken in Noordwest Europa. De uitgangspositie van Noord-Nederland is daarvoor uitstekend. Daarnaast kan verder worden gewerkt aan een uitgebreide portefeuille van energie-gerelateerde activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de sfeer van – in willekeurige volgorde – afvalverwerking, biomassaproductie- en verwerking,²⁹ waterstofproductie, en

twaalf mensen. Voor de productie van de mout ten behoeve van export worden echter circa 2500 boeren ingeschakeld, van wie plusminus 1500 op het nabije Groningse platteland.

²⁶ Deze initiatieven verkeren in uiteenlopende stadia van (pre-)ontwikkeling. Een deel van de biomassa-activiteiten is operationeel, aan de bouw van windmolens wordt gewerkt, de komst van een LNG-terminal is vrij zeker, het koolcentrale-initiatief concurreert nog met een Vlissingen-locatie, en andere initiatieven zijn nog pas in de conceptfase. Merk op dat de LNG-terminal plannen in de Eemshaven niet concurreren met die voor Rotterdam. Een LNG-terminal in de Eemshaven heeft een zelfstandige economische ratio, onder meer vanwege de makkelijke toegang tot het Europese gasgrid via faciliteiten in Spijk. De noodzakelijke baggeractiviteiten zijn overigens door het ministerie van V&W toegezegd.

²⁷ Ongeveer 20 procent van de investeringen werd tot voor kort opgebracht met behulp van middelen uit het fonds voor haven-interne projecten (HIP) en de Langman-gelden (*Kompas*).

²⁸ Zie bijvoorbeeld Interduct (2000), Mount Everest (2002 en 2003), Brakman, van Marrewijk en van Witteloostuijn (2005).

²⁹ Hoewel biomassa-initiatieven veel potentie hebben, moet ook worden gewaakt voor overdreven hoge verwachtingen. Op technologisch gebied is inmiddels veel mogelijk, maar verdere progressie is noodzakelijk om van biomassa-energie een volwaardig alternatief voor traditionele energiebronnen te maken. Daarnaast zijn constatering over de geïsoleerde effecten op duurzaamheid weinigzeggend, omdat

steenkolen- en getijdencentrales. In de toekomst worden alternatieve energiebronnen belangrijker. In bijvoorbeeld Zweden is in de context van het duurzame-energiebeleid inmiddels een paar stappen verder gezet door sterk in te zetten op een toenemend aandeel van schone biobrandstoffen (Botman, 2006). Ook in Nederland krijgt vergelijkbaar beleid langzaam vorm via uitvoering van Europese richtlijnen ter zake (5,75 procent menging biobrandstoffen in 2010). In deze context is kennisontwikkeling en -verspreiding cruciaal. Het Groningse *Energy Delta Institute* – een samenwerking van Gasunie-organisaties en de RuG – heeft de potentie om zich te ontwikkelen tot een mondiaal *centre of excellence*.

2. Sensortechnologie. *LOFAR* is een geavanceerde IT-telescoop. Centrale *LOFAR*-speler is ASTRON, gelegen in de buurt van het Drentse Dwingelo. ASTRON staat voor ASTRonomisch Onderzoek Nederland. In de afgelopen vijftig jaar heeft ASTRON zijn sporen verdiend op het terrein van radiotelescopie en aanverwante optische instrumenten. Met *LOFAR* wordt het bereik van de telescopie verder uitgebreid, tot ver voorbij het locale universum, door de sensitiviteit te verhonderdvoudigen. De innovatieve *LOFAR*-technologie maakt gebruik van grote aantallen – ongeveer 25.000 – kleine sensoren binnen een straal van ruim 350 kilometer. Deze sensoren worden met elkaar verbonden met behulp van een ultramoderne IT-glasvezelnetwerk, met ASTRON Dwingeloo als centraal knooppunt. De initiële investering in de bouw van *LOFAR* bedraagt 148 miljoen euro. Behalve de directe effecten van *LOFAR* binnen de mondiale academische wereld, gaat de bouw van de telescoop gepaard met de aanleg van een IT-infrastructuur die legio mogelijkheden biedt voor de indirecte stimulering van andere activiteiten.³⁰ De Noordelijke IT-infrastructuur is straks dermate geavanceerd dat bijvoorbeeld allerlei informatieverwerkende dienstverlening daarvan kan profiteren.
3. Watertechnologie. De watertechnologiepiek is met name in Leeuwarden geconcentreerd. Twee voorbeelden zijn illustratief voor de weg waarlangs verdere

uiteindelijk alleen de energie-intensiteit van de gehele keten relevant is. Wat in schakel *y* wordt gewonnen (bijvoorbeeld in biomassa-gestookte centrales), kan in schakel *x* verloren gaan (bijvoorbeeld bij de productie en het transport van biomassa). Juist in Groningen is over dergelijke kwesties veel kennis beschikbaar. Ook deze kennisbundeling vormt een essentieel onderdeel van *Energy Valley*.

uitbouw vorm kan krijgen. In de eerste plaats is het Van Hall Instituut een gespecialiseerde HBO-instelling op het raakvlak van dier, landbouw, milieu, natuur en voeding. Op deze deelterreinen is de rol van water van belang. Het Van Hal Instituut verzorgt niet alleen allerlei opleidingen ter zake, maar is ook actief in kennisontwikkeling en -disseminatie in samenwerking met marktpartijen. In de tweede plaats is recentelijk het netwerkinstituut Wetsus van start gegaan. Wetsus beoogt zich te ontwikkelen tot een Europees *centre of excellence* op het terrein van watertechnologie via de bevordering van samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen. Centraal staat de ontwikkeling van nieuwe technologieën op het gebied van duurzaam water. Drinkwater is een schaars goed in grote delen van de wereld. In de komende decennia zal de mondiale waterschaarste verder toenemen. Daarom is onderzoek naar duurzaam water cruciaal. Een voorbeeld daarvan zijn de Wetsus-projecten die worden uitgevoerd door “waterpromovendi” is samenwerking met de Universiteit Wageningen.

Over de keuze van de vijf of drie pieken kan natuurlijk worden gesoebat.³¹ Ook hier kunnen immers plausibele tegenkandidaten worden opgevoerd in de sfeer van zowel “oude” als “nieuwe” (potentiële) sterkten. Twee voorbeelden kunnen ter illustratie dienen van de eerste categorie met oude speerpunten: chemie en scheepsbouw. In de eerste plaats is de chemie van groot belang voor de Noordelijke economie. Immers: circa

³⁰ Het LOFAR-initiatief kan aansluiten op andere IT-kernen, met name rond de RuG. De RuG beschikt over een ultramodern rekencentrum, met de op drie na krachtigste computer van de wereld, dat inmiddels via de Tyco-kabel in de Eemshaven verder is versterkt.

³¹ In de zoektocht naar potentiële comparatieve voordelen gaat het alleen om activiteiten waarin het Noorden kan uitblinken. Daarmee is niet gezegd dat andere activiteiten onbelangrijk zijn. Die dragen immers ook bij aan de instandhouding en verbetering van een werkbare economie en leefbare samenleving. Dergelijke activiteiten verdienen echter geen bovengemiddelde aandacht omdat deze elders in Nederland evenzogoed of zelfs beter uit de verf komen. Een voorbeeld is recreatie en toerisme. Op deze terreinen heeft het Noorden van alles te bieden, van Drentse fietspaden en Friese meren tot Waddeneilanden en stedelijk vertier. Vooral rust en ruimte kunnen als onderscheidende kenmerken in stelling worden gebracht. Ook valt hier nog winst te boeken, bijvoorbeeld via versterkte Noordelijke samenwerking (helaas stemmen de ervaringen met het inmiddels geliquideerde Noordelijk Bureau voor het Toerisme niet optimistisch), doelgroepgerichte pakketverkoop, verdere natuurcreatie (bijvoorbeeld bebossing van een deel van de Veenkolonieën – een idee dat overigens niet overal met applaus wordt ontvangen) en allerlei structuurverbeteringen (bijvoorbeeld een hoogwaardig logiesnetwerk, “Engelse” wandelroutes en een fijnmaziger fietspadenweb). Vooral in de provincie Groningen valt nog een wereld te winnen (met plaats 11 op de provincietoerismeranglijst, net boven Flevoland). Recreatie en toerisme zijn echter elders in Nederland minstens even goed of zelfs beter ontwikkeld.

twintig procent van de Nederlandse chemie is in het Noorden gevestigd, vooral rond Delfzijl en in mindere mate in Emmen. Het boegbeeld van de potentie van deze oude bedrijfstak is Teijin Twaron, met florerende en investerende vestigingen in zowel Delfzijl als Emmen. Vanwege de asymmetrische energieprijzontwikkeling staat juist deze oude sterkte van het Noorden onder druk. Afgezien van de tijdelijke en structurele maatregelen die hiervoor zijn besproken, verdient het aantrekken van nieuwe activiteiten aandacht. Mede in het licht van de energieprioriteit in de *Pieken in de Delta*-notitie zijn de kansen om de Methanor-fabrieken om te bouwen tot bio-energiefaciliteiten interessant. Aan interesse van marktpartijen bestaat geen gebrek. Recent uitgezet onderzoek moet uitwijzen hoe haalbaar de plannen zijn.³²

In algemene zin kan de volgende opmerking worden gemaakt over de kansen in “ouderwetse” maakindustrieën naar aanleiding van het succesvolle voorbeeld van de scheepsbouw. Na decennia van getob is de Nederlandse scheepsbouw weer opgeveerd, zeker ook – maar niet exclusief – in het Noorden. Na lange jaren van kaalslag, met veel faillissementen in de ongelijke strijd met vooral Aziatische concurrenten, is het omzetvolume naar ongekende hoogte gestegen, zodat de Nederlandse scheepsbouw anno 2006 tot de Europese top behoort. De sanering heeft ertoe geleid dat de sterke bedrijven de slag hebben overleefd. Hoewel de landelijke werkgelegenheid die hiermee gemoeid is, van bescheiden omvang is (met ongeveer 12.000 arbeidsplaatsen), kan de scheepsbouw als voorbeeld voor andere maakindustrieën dienen. Door het accent te leggen op innovatie, maatwerk en ontwerp, is het mogelijk gebleken om sterk en versterkt uit de huidige mondiale strijd te komen. Ook in maakindustrieën biedt geïntensiveerde verweving met de kenniseconomie volop kansen. Dat vraagt vaak om een heroriëntatie in de richting van klantgerichte proces- en productinnovaties, met alle noodzakelijke kennisintensivering van dien.³³

³² Haast is geboden omdat “schroothandelaren” graag onderdelen van het huidige machinepark te gelde willen maken via verschepping naar China. Juist de aanwezigheid van de huidige productiefaciliteiten verhoogt echter de kans op een rendabele investering in biosynthesegasproductie.

³³ Bedrijfstakken waarin een vergelijkbare beweging op gang is gekomen, zijn elektrotechniek en metaal. In omvang zijn deze bedrijfstakken niet onbelangrijk, voor Nederland noch het Noorden. De druk van de mondiale concurrentiestrijd is echter groot. Door in de voetsporen van de scheepsbouw te treden, liggen ook hier kansen. Dat gaat niet vanzelf. Het vergt een heroriëntatie die gepaard gaat met een cultuuromslag: zonder een hoger ambitieniveau, aangezette investeringen en versnelde kennisintensiveringen wordt overleven moeilijk, met een uitzondering voor die bedrijven die zich richten op de lokale productie van niet of moeilijk verhandelbare goederen. De NOM is een voorbeeld van een Noordelijke organisatie die op een

Als een voorbeeld van een nieuwe potentiële piekkandidaat kan de zorg worden genoemd. De stelling dat de zorg *booming business* is, behoeft geen verdediging. Hetzelfde geldt voor het groeipotentieel van deze sector die bestaat uit een waaier van gerelateerde “bedrijfstukken”, van huisartsen, seniorentehuizen en apotheken tot farmaciebedrijven, verzekeraars en ziekenhuizen. In de komende decennia zal deze verzameling van markten snel groeien in het licht van de toenemende vergrijzing en de voortschrijdende technologie. Het is niet ondenkbaar dat het Noorden op deelterreinen een comparatief voordeel kan ontwikkelen. Een eerste argument daarvoor is de aanwezigheid van beide kenmerkende eigenschappen van het Noorden: rust en ruimte. Het populaire “Drenthenieren” maakt duidelijk dat hiervan aantrekkingskracht uitgaat op oudere medelanders. Misschien dat bijvoorbeeld mede kan worden ingezet op de ontwikkeling van *kur*-achtige activiteiten. Als tweede argument kan worden aangevoerd dat kan worden geprofiteerd van de aanwezigheid van de stad-Groningse kenniscentra binnen vooral de RuG en het UMCG, en de aanverwante piek onder de vlag van de *life sciences*. Dat biedt legio synergetische mogelijkheden.

4.3 Hoogvlakten in het Noorden

Eenzijdige inzet op pieken kent grote nadelen (REA, 2005a).³⁴ Innovatie vindt uiteindelijk plaats op het microniveau van individuen en organisaties. Daar vindt economische dynamiek zijn oorsprong. Technische vooruitgang is mensenwerk. Het is daarom van groot belang om de micromechanismen van innoveren te begrijpen ten behoeve van het ontwerp van effectieve maatregelen op macroniveau. Ondernemers nemen risico met grotendeels eigen kapitaal. Zij starten nieuwe bedrijven; zij ontwikkelen nieuwe producten; zij verkennen nieuwe markten; zij verbeteren bestaande processen. Ten minste sinds de introductie van het concept “creatieve destructie” door de beroemde Oostenrijks-Amerikaanse econoom-politicus Joseph Schumpeter (1943) is veel

dergelijke omslag heeft ingezet (zie ook verderop). Omdat goed voorbeeld doet volgen, is leren van succesvolle ondernemingen belangrijk. In het Noorden zijn Prolyt in Leek, Holtrup en Jansma in Dokkum, en Ecotruss in Leeuwarden daarvan voorbeelden.

³⁴ Een deel van het navolgende is vrijwel letterlijk gebaseerd op het REA-rapport ter zake innovatie en ondernemerschap (REA, 2005a).

aandacht uitgegaan naar de rol van diversiteit en selectie bij de verklaring van innovatiekracht.

Met behulp van innovatie worden via het (re)combineren van oude en nieuwe elementen nieuwe processen en producten geïntroduceerd. Dat is geen sinecure. De uitvinding van nieuwe processen of producten is moeilijk, en een uitvinding omvormen tot een commercieel succes is vermoedelijk nog moeilijker. Zeker is dat het vandaag met zekerheid voorspellen van de succesvolle innovaties van morgen een filosofische onmogelijkheid impliceert. Innoveren is te vergelijken met het schieten van hagel op een ver weg gelegen doelwit. Welke korrel het doel zal raken, is onvoorspelbaar. Om daarom de kans op het raken van het doel te vergroten is het raadzaam met veel hagelkorrels te schieten. Deze eenvoudige metafoor geeft in een notendop de microtheorie van innoveren die dominant is in de bedrijfswetenschappen: varieer en probeer veel, let scherp op, leer daarvan, en selecteer wat werkt. Dat vraagt om het stimuleren van rijke diversiteit en effectieve selectieprocessen.

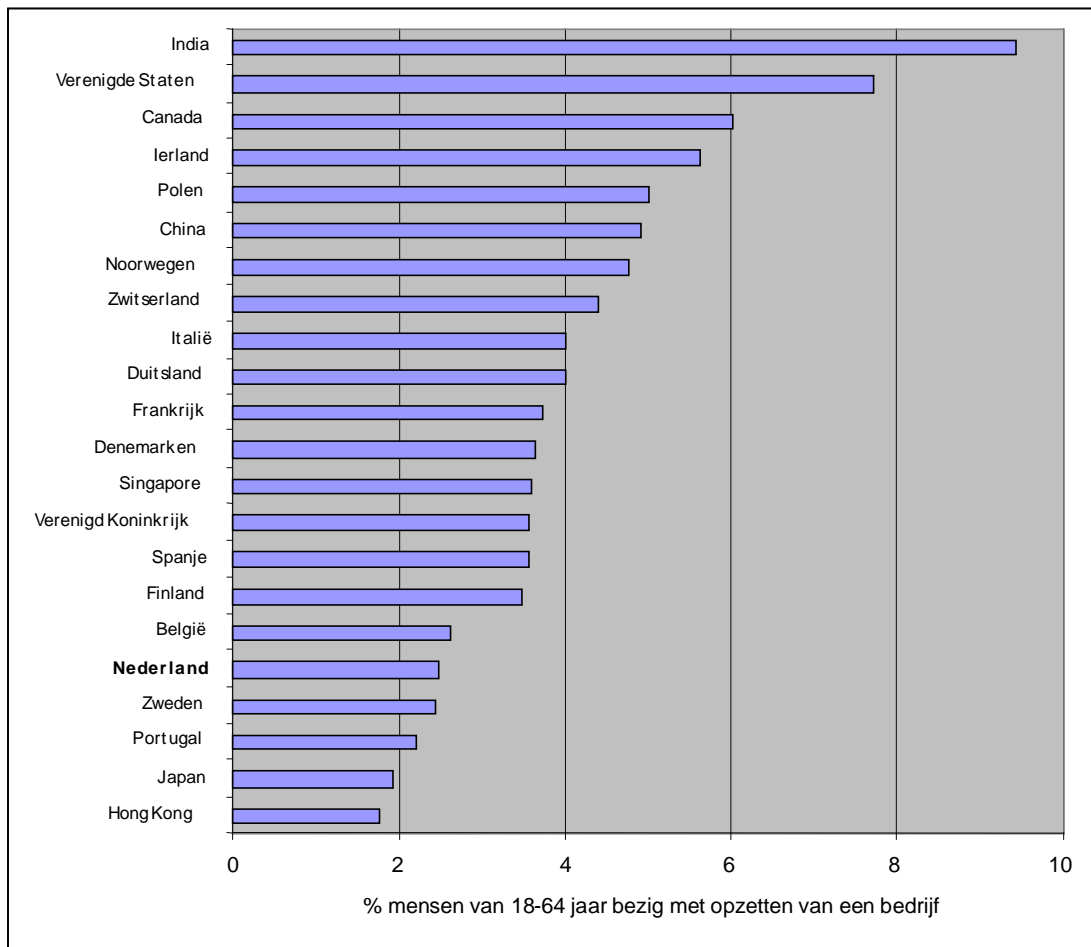
In deze context is het onderscheid tussen exploratie en exploitatie nuttig (March, 1991). Aan de ene kant worden in het geval van exploratie nieuwe processen of producten ontwikkeld. Aan de andere kant heeft exploitatie betrekking op voortdurende verbeteringen in bestaande processen en producten. Alleen exploratie kan innovatie genereren. Innoveren vraagt om variëren. Organisatiediversiteit is de dynamo van evolutionaire verandering op het niveau van bedrijfstakken, die innovatie en groei stimuleert. Organisatiediversiteit op nationaal niveau heeft een positieve uitwerking op de macro-economische prestaties van een land (Saviotti, 1996). Dat wordt ook weerspiegeld in de positieve effecten van de variëteit van het exportpakket van een land (Broda en Weinstein, 2005). Door binnen de grenzen van de onderneming *ex ante* variatie te stimuleren (veel hagelkorrels) kunnen potentiële winnaars tot bloei komen die via *ex post* selectie later zichtbaar worden (de doeltreffende hagelkorrel). Op het microniveau van de onderneming vraagt die instelling om hoge investeringen in onderzoek en ontwikkeling in combinatie met een bedrijfscultuur die exploratie bevordert (de Jong en van Witteloostuijn, 2004). Daarvoor is innovatief menselijk kapitaal onmisbaar – hooggeschoold, met de durf om creatief te zijn, en om risico te willen en kunnen dragen.

Dergelijke creativiteit komt vooral tot stand in groepen van heterogene samenstelling die tolerant zijn ten aanzien van verschillen.

Ondernemingszin en -activiteiten zijn vooral terug te vinden in landen waar ondernemen van oudsher hoog staat aangeschreven, zoals in de Verenigde Staten, maar ook in nieuwe ondernemingslanden als China, Ierland en India. Nederland bungelt wat ondernemingszin betreft onderaan, zoals blijkt uit de rangschikking die is gereproduceerd in figuur 4. Niet alleen worden te weinig nieuwe ondernemingen gestart, maar daarnaast groeien te weinig kleinere ondernemingen door tot grotere. Uiteraard vindt ondernemerschap ook plaats binnen grote gevestigde bedrijven. Philips is bijvoorbeeld mede verantwoordelijk voor de CD-technologie. Maar belangrijker zijn nieuwe en kleinere bedrijven. Vooral het midden- en kleinbedrijf komen met innovaties. En vooral kleinere en nieuwere bedrijven zorgen voor banengroei.

Vijfentwintig jaar geleden was bijvoorbeeld Microsoft een onbeduidende nieuweling. Over weer vijfentwintig jaar is Microsoft waarschijnlijk ingehaald door een bedrijf waar vandaag nog niemand van heeft gehoord. Welke van de huidige Nederlandse topbedrijven bestonden twintig jaar geleden nog niet? Deze vraag stellen is hem beantwoorden. In vergelijking met andere Westerse economieën worden in Nederland weinig nieuwe bedrijven opgericht (Bartelsman, 2004). Ook hebben kleine Nederlandse bedrijven verhoudingsgewijs grote moeite om door te groeien. In de beeldvorming – ook in Den Haag – voeren de traditionele grootbedrijven (Shell, Philips, Unilever, Akzo Nobel, enzovoort) de boventoon. Ook vanuit een Europees perspectief bestaat reden tot zorg. Nergens in de wereld verwachten kleinere ondernemingen zo weinig doorgroei als in Europa. Ten gevolge van het gebrek aan dynamiek wordt de gevestigde orde vervolgens niet uitgedaagd (zie Djankov, La Porta, Lopez de Silanes en Shleifer, 2002).

Figuur 4: Ondernemingszin* in internationaal perspectief, 2001-2004



* Het aantal mensen dat momenteel bezig is met het opzetten van een bedrijf, relatief ten opzichte van de bevolking van 18-64 jaar. Het betreft een gemiddelde over de jaren 2001-2004.

Bron: Global Entrepreneurship Monitor (www.eim.net).

Het Noorden kan zich hier positief onderscheiden van de rest van het land. Immers: juist in het Noorden is het midden- en kleinbedrijf dominant; en juist in het Noorden ontbreken de grootbedrijven die elders het economisch-politiek debat vaak overheersen. Deze ogenschijnlijke zwakte kan worden omgebogen tot een sterkte. Dat gaat echter niet vanzelf. Net als Nederland als geheel wordt immers ook het Noorden gekenmerkt door een gebrek aan economische dynamiek. Ook in het Noorden worden te weinig nieuwe bedrijven opgericht; ook in het Noorden groeien kleine ondernemingen te weinig. Het is daarom van groot belang Noordelijke hoogvlakten te creëren waarop ondernemende dynamiek tot bloei kan komen. Een dergelijke ondernemende dynamiek is de bron van de

Pieken in de Delta van morgen. De vraag is wat het Noorden kan doen in de sfeer van beleid zodanig dat de randvoorwaarden voor een dergelijke dynamiek zoveel mogelijk worden gekoesterd. Zonder uitputtend te zijn kan daarbij aan het volgende pakket van maatregelen worden gedacht – hier in *staccato*-stijl op een rijtje gezet:

1. Investerings in onderwijs en onderzoek zijn cruciaal (REA, 2005a). Het Noorden beschikt met de RuG en het UMCG over twee excellente zwaartepunten. Daarnaast zijn hogescholen actief, alsmede gespecialiseerde instituten (bijvoorbeeld ASTRON en Wetsus). In een mondialiserende wereld kan excellentie echter alleen worden gehandhaafd en uitgebouwd met behulp van majeure investeringen. In vergelijking met koploperlanden lijdt Nederland inmiddels enkele decennia onder chronische onderinvesteringen, in zowel het private als het publieke domein. Als de kenniseconomie werkelijk serieus wordt genomen, zijn omvangrijke budgetverhogingen onvermijdelijk. Het Noorden kan hierin het voortouw nemen door daar waar mogelijk additionele middelen te steken in de opbouw van *centres of excellence*.³⁵
2. Een adequate “harde” infrastructuur moet ervoor zorgen dat het argument van een grote afstand aan belang inboet. Het wegennet is voor een groot deel op orde. De belangrijkste knelpunten waaraan nog onvoldoende wordt gewerkt, zijn te vinden bij Groningen (aanleg van een zuid-tangent) en Zwolle (vergroting van het aantal rijbanen). Oplossing daarvan verdient urgentie. In de sfeer van de binnenvaartverbindingen is de modernisering van de sluis bij Delfzijl op termijn noodzakelijk. De binnenvaartverbinding van Amsterdam via Lemmer naar Delfzijl is de op-één-na-drukstbevaarde route van Nederland. Als rond 2015 de capaciteitsrek in het Delfzijl-sluis eruit is, zou verdere groei in de kiem worden gesmoord.³⁶ Ten slotte blijft een snelle treinverbinding van en naar het Noorden van groot belang. Over zweefrein- en Zuiderzeelijn-varianten is inmiddels veel gezegd en geschreven. Dat geldt in mindere mate voor het doortrekken van een

³⁵ De rest van Europa zit niet stil. In Duitsland is bijvoorbeeld een miljardenprogramma gelanceerd ten behoeve van de oprichting van een select aantal universitaire topinstituten.

³⁶ Vooralsnog heeft de Delfzijl-sluisrenovatie geen prioriteit in de plannen van het ministerie van V&W. Daarin wordt niet voorzien in investeringen voor 2030 vanwege de eenzijdige prioritering van de oplossing

- snelle verbinding naar Bremen en Hamburg.³⁷ De huidige impasse valt te betreuren (zie ook verderop).
3. De “zachte” infrastructuur vormt de smeerolie van een moderne kenniseconomie. Om uiteenlopende redenen loopt het Noorden bij de ontwikkeling daarvan voorop. Het *LOFAR*-initiatief biedt veel kansen. Dat wordt in de nieuwe benaming *Sensor Universe* gereflecteerd. De infrastructuur is verder versterkt met behulp van de Tyco-kabel, die het rekencentrum op het Zernike-complex van de *RuG* verder met de buitenwereld verbindt. De *RuG* beschikt over een supercomputer die behoort tot de wereldtop. Naast het directe gebruik in de context van onderzoek en ontwikkeling kan hoogwaardige kennisverwerking en – dienstverlening profiteren van deze infrastructuur. In het kielzog van bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Verkeer en de IB Groep kunnen andere dataverwerkende activiteiten op poten worden gezet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan toekomstige informatie-activiteiten in de sfeer van de zorg.
 4. Veel analyses wijzen uit dat op het terrein van kennisverspreiding nog een wereld te winnen valt. Hoewel kennisinstellingen, ook in het Noorden, het ene na het andere kennisverspreidingsinitiatief lanceren, blijft de interactie met vooral het bedrijfsleven moeizaam. In een Noordelijke context is deze taak nog zwaarder vanwege de dominantie van het midden- en kleinbedrijf (en – als spiegelbeeld – de afwezigheid van het grootbedrijf). Immers: het midden- en kleinbedrijf is in het algemeen minder makkelijk te vinden, is minder toegankelijk en is minder geïnteresseerd. Het blijft daarom zoeken naar effectieve disseminatiewegen, waarbij experimenten met nieuwe methoden onvermijdelijk zijn. Voorbeelden van lopende initiatieven zijn het kennistransfercentrum van de *RuG*, het Van Hall Instituut *Business Centre* en het TxU-programma van de NOM.

van knelpunten in de Randstad in het algemeen, en rond Rotterdam en Schiphol in het bijzonder. Een renovatie na 2030 komt veel te laat.

³⁷ In tegenstelling tot andere grensstreken in Nederland wordt het Noorden geconfronteerd met een direct buitenlands achterland met weinig potentie. Wanneer de blik echter tot voorbij de directe horizon wordt gericht, is aan potentie geen gebrek. Hamburg vormt immers een knooppunt in de richting van verderweg gelegen streken in Scandinavië en noordelijk Oost-Europa.

5. De Nederlandse en Noordelijke economie zijn overgereguleerd (REA, 2005b). Te vaak fnuikt overbodige of overdadige regelgeving ondernemerschap. Daarom is deregulering noodzakelijk. Dat is een moeizaam proces, zoals ook weer blijkt uit de trage reductie van de administratieve lastendruk in het kader van het kabinetsbeleid ter zake. Als het Noorden hier een eigen en snellere weg zou kunnen bewandelen, biedt dat comparatieve voordelen. Voor een deel kan het Noorden hier het heft in eigen hand nemen via een kritische analyse van regelgeving op gemeentelijk en provinciaal niveau. Voor een ander deel moet worden gepleit voor meer ruimte om af te wijken van landelijk beleid. In navolging van het succesvolle beleid in China zou het Noorden zich vervolgens kunnen ontplooiën via een variant van de Vrije Economische Ruimte.³⁸
6. Nieuwe en innovatieve activiteiten vragen om nieuwe en innovatieve medewerkers. Uiteraard zijn die voor een groot deel te vinden in kringen van autochtonen. Mede vanwege de scholingsachterstand van het Noorden en de trek van Noordelijke hogeschoolden naar elders in het verleden, moet echter verder worden gekeken dan de autochtone neus lang is. De dagelijkse praktijk in de universitaire wereld spreekt boekdelen. Onderzoek is een mondiale activiteit met een dito arbeidsmarkt. Daarom moet ook het immigratie-instrument worden ingezet. In het huidige klimaat worden helaas veel belemmeringen opgeworpen. Te vaak blijkt het te moeilijk te zijn een buitenlander aan te nemen; te vaak moeten talentrijke buitenlanders Nederland te vroeg weer verlaten. Uiteraard vergt aanpak van deze knelpunten een wijziging in het landelijke beleid ter zake.³⁹
7. Een kenniseconomie zonder intensieve scholing is als een auto met een snorfietsmotor. Ook in de sfeer van onderwijsinvesteringen is Nederland hooguit een middenmotor in de Westerse wereld. Het percentage van het bruto binnenlands

³⁸ Misschien dat ook de vakbonden een steentje zouden kunnen bijdragen. Het kan bijvoorbeeld worden overwogen regionale loondifferentiatie binnen CAO-verband weer toe te staan. Het gaat uiteindelijk immers om gelijke reële lonen voor hetzelfde werk en niet om gelijke nominale lonen.

³⁹ Het Innovatieplatform heeft op dezelfde knelpunten gewezen. Mede in reactie daarop is het beleid ten aanzien van kenniswerkers versoepeld. Het is te hopen dat deze koerswijziging enige soelaas biedt. De vraag is echter wat onder kenniswerkers wordt verstaan. De kans is niet klein dat in de praktijk van de beleidsuitvoering te vaak voor een te restrictieve definitie zal worden geopteerd. Misschien is het mogelijk dat de relevante Noordelijke instanties meer soepelheid betrachten.

product dat wordt besteed aan onderwijs en scholing, moet daarom flink omhoog (REA, 2005a). In het Nederlandse beleid wordt het accent gelegd op bèta-disciplines. Die zijn uiteraard cruciaal voor een kennisintensieve innovatie-economie. Ook scholing op andere terreinen is echter belangrijk. Het voorbeeld van talenonderwijs is veelzeggend. Nog altijd blijven in buurland Duitsland te veel kansen liggen. Beheersing van de Duitse taal opent deuren bij onze oosterburen. Vanwege de nabijheid van Duitsland zou het Noorden hier een voorsprong moeten kunnen nemen. Het is van belang dat ook de inzet van marktpartijen wordt vergroot. In het bedrijfsleven is te weinig aandacht voor het belang van scholing.

8. Ondernemerschap vraagt om een ondernemende cultuur. Daaraan schort het te vaak in Nederland (zie figuur 4). Gebrek aan ondernemerschap speelt ook het Noorden parten. Bescheidenheid is troef. Het glas is niet half vol, maar half leeg. Tevredenheid slaat te snel toe. Het ambitieniveau is te vaak te laag. Zelfbewustzijn in combinatie met gepaste trots is op zijn plaats. Het Noorden moet meer uitgaan van de eigen kracht. In samenwerking met de Universiteit van Nijenrode wordt door de provincie Groningen gezocht naar wegen om het Noordelijke ondernemerschap te stimuleren. Hierbij kan netwerkvorming een rol spelen, met het oogmerk het lokale bedrijfsleven van permanente kennisvoeding te voorzien. De ervaring leert echter dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan. Een ander initiatief is de Noordelijke Innovatieveiling. Met deze en andere initiatieven moet worden gepoogd het Noordelijke ambitieniveau op te krikken.

Door op deze terreinen meer te doen dan elders in Nederland, kan het Noorden uitgroeien tot het economisch-dynamische hart van Nederland. Hoewel de Noordelijke *Pieken in de Delta* hierbij een belangrijke rol kunnen spelen, vormen investeringen in pieken slechts een schakel in een veel langere beleidsketting. Sterker nog: te veel aandacht voor pieken gaat ten koste van de hoogvlakten, met alle contraproductieve effecten van dien.

4.4 Reizen over de hoogvlakte

Een slotopmerking heeft betrekking op de vraag welke effecten kunnen worden verwacht van betere en snellere verbindingen tussen de Randstad en het Noorden. Deze slepende kwestie ligt immers te gevoelig om ongeanalyseerd te laten. Jaren van diepgravend theoretisch onderzoek in de zogenoemde Nieuwe Economische Geografie⁴⁰ heeft duidelijk gemaakt dat meerdere uitkomsten denkbaar zijn. In economisch jargon: de onderliggende wiskundige modellen zijn geassocieerd met meerdere evenwichten. Hier kan in eerste instantie worden volstaan met een korte toelichting op beide hoekoplossingen:

1. Het centrum zuigt de periferie leeg omdat nog meer activiteiten naar het centrum verhuizen. Met een zweeftreinverbinding gaan Noordelingen misschien naar de Kalverstraat en de Stopera in Amsterdam in plaats van naar de Herestraat en de Stadsschouwburg in Groningen. Zakelijke dienstverleners kunnen voortaan functioneren zonder lokale nevenvestigingen. *Et cetera*. In dit geval wordt het Noorden nog verder teruggeworpen op een beperkt aantal niet-transfereerbare en lokale comparatieve voordelen.
2. De periferie bloeit op ten gevolge van de verschuiving van activiteiten vanuit het centrum. De voordelen van het Noorden – rust, ruimte, natuur, lage huizenprijzen e.d. – verleiden Randstedelingen tot de aanschaf van Noordelijke woningen omdat woon-werkreistijden kort zijn geworden. In Zuidwest Drenthe is deze uitstraling inmiddels voelbaar. Bedrijven met behoefte aan ruimte verhuizen naar het Noorden, evenals ondernemingen die specifiek aansluiting zoeken bij Noordelijke sterkten.

De werkelijkheid is nog aanzienlijk gecompliceerder dan die van dit biregionale centrum-periferie model. Zo concurreren de Randstad en het Noorden niet alleen met elkaar, maar ook met regio's in de rest van het land en met het buitenland. Daardoor is de uitkomst van de concurrentie tussen de Randstad en het Noorden zeker niet gelijk aan die van een

⁴⁰ Aan de wieg hiervan heeft onder andere de wereldberoemde econoom, *New York Times*-columnist en *Bush-basher* Paul Krugman gestaan. Een compact en toegankelijk overzicht is te vinden in Brakman, Garretsen, van Marrewijk en van Witteloostuijn (2006: zie vooral hoofdstuk 5).

nul-somspel. Door een betere onderlinge verbinding versterken bedrijven uit het Noorden en de Randstad hun concurrentiepositie op elkaars markten ten koste van bedrijven elders. Het eerste operationele model van dit type voor Nederland (Knaap en Oosterhaven, 2000) voorspelt dan ook positieve werkgelegenheidseffecten voor het Noorden (+5.000), Flevoland (+4.000) en Groot-Amsterdam (+2.000). Voor Oost-Nederland, Zuid-Nederland en andere delen van de Randstad worden compenserende negatieve effecten voorzien. De vraag is of deze uitkomst waarschijnlijk is. Daarover verschillen de meningen.⁴¹ Een vingerwijzing vormen in dit verband de verschuivingen van economische activiteiten vanuit de overvolle Randstad naar de nabijgelegen periferie in Brabant (de stedenband Breda-Tilburg-Eindhoven-Den Bosch) en Gelderland (Arnhem-Nijmegen enerzijds en Zwolle anderzijds). Waarom zouden verdere uitschuivingen uitblijven? Als het Noorden gelooft in de eigen kracht en bereid is gezamenlijke inspanningen te leveren om veelbelovende investeringen van de grond te krijgen, dan heeft het voor een groot deel haar lot in eigen hand.

Het creëren van agglomeratie-effecten is daarbij bijzonder belangrijk, maar ook complex omdat ze zowel positief als negatief kunnen zijn. Zo laat recent onderzoek naar verschillen in regionale arbeidsproductiviteit binnen Nederland interessante verschillen zien. Broersma en Oosterhaven (2004) vinden een positief verband tussen baandichtheid en het niveau van de productie per werkende, maar een negatief verband tussen baandichtheid en de verder groei van de productiviteit. De baandichtheid van omliggende regio's heeft een exact tegengesteld effect. Grote agglomeraties dicht in de buurt (50 tot maximaal 100 kilometer) hebben een negatief effect op het niveau van de eigen productiviteit,⁴² terwijl het effect op de groei van de eigen baandichtheid juist positief is.

⁴¹ De enige andere modelschatting is die van Ecorys op basis van een uitgebreid *input-output* model met zeven grote regio's (REMI-NEI). Zij komen voor een magneetzweefbaan tot een schatting van +225 arbeidsplaatsen voor het Noorden, -100 voor Flevoland en -300 voor Groot-Amsterdam. De uitkomst voor Flevoland is volstrekt ongeloofwaardig – niet alleen omdat bedrijven uit die regio een betere concurrentiepositie krijgen op zowel de markt van de Randstad als die van het Noorden, maar vooral ook omdat een zweefbaan duizenden extra pendelaars op Amsterdam zal opleveren die allemaal weer lokaal brood en spelen nodig hebben. De Leidraad OEI voor MKBAs (excuses!) stelt dan ook dat “REMI-NEI vooral geschikt is voor het analyseren van puntinfrastructuurprojecten in de betrokken regio's en minder voor lijninfrastructuur” (ministeries van EZ en V&W, 2004: 58).

⁴² Een vergelijkbaar effect op dezelfde afstanden wordt met Europese gegevens ook gevonden door Brakman, Garretsen, Gorter en van der Horst (2005) en Brakman, Garretsen en Schram (2006).

Het Noorden heeft één kern die ook kan uitgroeien tot een lokale agglomeratie: de stad Groningen (mogelijk samen met Assen). Veel economische activiteiten kunnen niet zonder de schaal- en synergie-effecten die uitgaan van stedelijke concentratie. Daarom vervult een lokale agglomeratie een vliegwiel functie voor het gehele Noorden. Door de Groningse agglomeratie te stimuleren kan het de kans op het ontstaan van een lokaal vliegwieleffect worden vergroot. Daarvan profiteert niet alleen de stad Groningen zelf, maar ook de bredere omgeving in het Noorden.

5. DE EIGEN WIJSHEID

5.1 Het bestuurlijk-politieke keurslijf

Het Haagse beleid ten aanzien van het Noorden is een bewegend doelwit. Dat heeft het historisch overzicht van de groei en krimp van het plannenoerwoud in hoofdstuk 3 nogmaals duidelijk gemaakt. Het lijkt erop alsof elk kabinet en elke minister de bakens willen verzetten. Terwijl het ene kabinet inzet op investeringen in een snelle treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen, verklaart het volgende kabinet deze inzet failliet. Plannen maken is eenvoudig. Papier is geduldig.⁴³ Plannen langjarig uitvoeren is veel ingewikkelder. Dat vraagt om veel geduld omdat investeringen volharding en vasthoudendheid vergen. De kosten gaan (ver) uit voor de baten. De kosten lijken vaak hoog. De kosten vallen voortdurend tegen. De kosten zijn makkelijk meetbaar. De baten vallen ogenschijnlijk vaak lager uit dan gehoopt en verwacht. Baten zijn niet eenvoudig in kaart te brengen. Het nauwkeurig toeschrijven van veelal algemene baten aan specifieke investeringen is onmogelijk. Deze vertekenende eigenschappen van economische investeringen vragen het uiterste van bestuur en politiek.

De mores van bestuur en politiek staan deels haaks op wat investeringen vergen. De horizon van bestuur en politiek is te vaak veel te kort. Die reikt veelal niet veel verder dan de volgende verkiezingen. Voor gedurfde investeringen moet worden gedacht in termen van decennia in plaats van jaren. Een beleidsmaker schrijft successen graag aan zichzelf toe. Als successen lang op zich laten wachten of moeilijk meetbaar zijn, ontbreekt de prikkel om erin te investeren. Tegelijkertijd vertonen bestuur en politiek liefst veel beleidsdaadkracht. Dan kan alleen door de bakens te verzetten. Met de

⁴³ Hetzelfde geldt voor beleidsevaluerend onderzoek. Vooral het instrument van de kosten-batenanalyse wordt te pas en te onpas ingezet – vaak in de context van een reeks van analyses en contra-analyses – om plannen dood te evalueren. Hoewel dergelijke analyses zijn vergeven van kluwen van veronderstellingen en onzekerheden, worden zij vaak opgevoerd als harde bewijzen pro of contra het één of het ander. In de nasleep van de Betuwelijn-perikelen is risicomijding doorgeslagen. Het resultaat daarvan is gebrek aan durf. Zonder durf zou in de 19^{de} eeuw nooit de spoorlijn tussen Amsterdam en Haarlem zijn aangelegd en in de 20^{ste} eeuw zou de bouw van de Deltawerken zijn uitgebleven. Durf en geduld horen echter bij een florerende en dynamische economie en samenleving.

langjarige uitvoering van oude plannen kan geen goede sier worden gemaakt. Geen wonder dat de gemiddelde levensduur van beleidsplannen kort is – veel te kort voor kansrijke maar intensieve investeringen in de economische infrastructuur van een regio. Aan deze dynamiek van het bestuurlijk-politieke systeem valt niet te ontkomen. Het is daarom cruciaal een bestuurlijk-politieke context te creëren die lange-termijn-investeringen in de Noordelijke economie kan faciliteren.⁴⁴

5.2 Dirigisme

De neiging tot Haags dirigisme is moeilijk te onderdrukken. Dat is niet alleen onlosmakelijk verbonden met bestuurlijk-politieke mores, maar wordt ook nog eens versterkt door de demografische en geografische organisatie van de bestuurlijk-politieke processen. Het Parlement staat in Den Haag, evenals alle ministeries en het Centraal Planbureau. Leden van het Kabinet en de Tweede Kamer zijn vrijwel altijd overwegend van Randstedelijke herkomst, met het zwaartepunt in Amsterdam.⁴⁵ De spreekwoordelijke klaagzang over de invloed van “de grachtengordel” wordt niet toevallig met enige regelmaat gehoord.

In gedetailleerd onderzoek naar topmanagementteams van ondernemingen wordt keer op keer bevestigd dat wat bedrijven doen en presteren grotendeels kan worden verklaard uit de samenstelling van deze teams in termen van allerlei achtergrondkenmerken, van leeftijd en opleiding tot loopbaan en persoonlijkheid.⁴⁶ Vergelijkbare resultaten zijn gevonden in een – nog beperkt – aantal studies naar de ontwikkeling van wetgeving (van Witteloostuijn, 2003; de Jong en van Witteloostuijn, 2005, 2006a en 2006b). De wetgevende “productiviteit” van een minister wordt

⁴⁴ Natuurlijk kent deze beschrijving karikaturale elementen. De werkelijkheid is, als altijd, complexer en subtieler. Op deze plaats volstaat deze korte schets echter om de essentie van het vertekende karakter van het vigerende bestuurlijk-politieke proces scherp in beeld te brengen.

⁴⁵ Ondanks de volharding van een partij als D66, met een volgehouden pleidooi voor een districtenstelsel, kent Nederland nog altijd een parlementair systeem waarin evenredige vertegenwoordiging vanuit de regio's slechts bij toeval – en dus zelden of nooit – tot stand komt. Kandidaatstelling verloopt immers via de ondoorzichtige totstandkoming van landelijke partijlijsten, met de klassieke vertekeningen tot gevolg. Een andere consequentie van het Nederlandse stelsel is dat lagere overheden nauwelijks mogelijkheden hebben om via zelfstandige middelenwerving budgetten op te bouwen. Ook dat beperkt de mogelijkheden van provincies (en gemeenten) om een onafhankelijke koers te varen.

bijvoorbeeld hoger naarmate haar of zijn opleiding- en loopbaanachtergrond nauwer aansluit bij het betreffende ministeriële domein.⁴⁷

Dergelijke “natuurlijke” vertekeningen in het beleid kunnen alleen worden gecorrigeerd of voorkomen via maatregelen die ingrijpen in het hart van het aanbod-gestuurde proces van beleidsvorming (REA, 2005b). In de context van het beleid ten aanzien van de Noordelijke economie vallen drie vertekeningen vooral op:

1. Het Haagse beleid is te vaak te jojo-achtig. Wat op het ene moment in de mode is, wordt op het andere moment failliet verklaard. Daarop valt geen volhardend investeringsbeleid te bouwen. Integendeel: het gaat gepaard met kostbare verspilling van bestuurlijk-politieke energie. Na jarenlange inspanningen door Noorderlingen ten behoeve van de totstandkoming van een snelle treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen kunnen deze inspanningen van de ene op de andere dag als vruchteloos worden afgeschreven na een Haags afblaasbesluit.⁴⁸
2. Investeringsbuiten de Randstad worden steevast beschouwd als een vorm van regionaal beleid. Het opknappen van de Amsterdamse ringweg wordt stilzwijgend gefinancierd onder de vlag van nationaal beleid. De Haagse middelen ten behoeve van de opknappbeurt van de vastgelopen Groningse ringweg worden beschouwd als een vorm van regionale steun. Deze asymmetrische behandeling van investeringen in de Randstad versus die in de periferie is vaak onterecht. Veel investeringen in de periferie komen *de facto* ten goede van de nationaal economie.⁴⁹

⁴⁶ Voorbeeldstudies zijn die van Boone en van Witteloostuijn (1996), Finkelstein en Hambrick (1996), Williams en O'Reilly (1998), Boone, van Olffen, De Brabander en van Witteloostuijn (2004) en Boone, van Olffen en van Witteloostuijn (2005).

⁴⁷ Deze en andere conclusies op basis van sociaal-wetenschappelijk onderzoek hebben betrekking op statistische wetmatigheden. Dat sluit het bestaan van zwarte zwanen alles behalve uit. Witte zwanen komen echter veel vaker voor.

⁴⁸ Hier is ook de betrouwbaarheid van het Rijk in het geding. Deze kostenpost blijft hier verder buiten beschouwing.

⁴⁹ Ook hier is sprake van nog een neveneffect: deze vorm van Randstedelijk paternalisme wordt buiten de Randstad vaak als neerbuigend ervaren. De vaak gehanteerde aanduiding “periferie” versterkt deze ervaring. Merk overigens op dat deze vertekening niet alleen leidt tot verschillen in de oormerking van budgetten (geld voor de Randstad valt onder landelijk beleid, en dat voor het Noorden onder regionaal beleid), maar ook tot een kritischer houding ten aanzien van investeringen buiten de Randstad. Dat heeft mogelijk tot gevolg dat (a) verhoudingsgewijs minder budgetten beschikbaar worden gesteld voor niet-Randstedelijke gebieden en (b) niet-Randstedelijke uitgaven scherper worden gecontroleerd. Onderzoek naar deze hypothesen zou interessant zijn, maar valt uiteraard buiten het bestek van de voorliggende beschouwing.

3. De terugkerende neiging tot centraal dirigisme is niet te onderdrukken. Haagse ambtenaren en politici willen te vaak zelf beslissen waaraan Noordelijke middelen worden uitgegeven. Een recent voorbeeld is het beleid dat is verwoord onder de noemer *Pieken in de Delta*. In Den Haag wordt besloten wat die pieken moeten zijn, en waaraan dus mogelijke Haagse middelen zullen moeten worden besteed. Ten gevolge daarvan blijft lokale energie en kennis onderbenut.⁵⁰

In de bedrijfseconomische literatuur is volop bewijs te vinden voor de contra-productiviteit van deze vorm van dirigisme. Vasthoudendheid wordt in de kiem gesmoord, de investeringmix raakt in onbalans, en veel lokale kennis blijft onbenut. Met deze stijl van besturen krijgen innovativiteit en ondernemerschap onvoldoende kans (REA, 2005a).

5.3 Decentralisatie

Het alternatief voor dirigisme ligt uiteraard voor de hand: decentralisatie. Dat vergt politieke moed die ingaat tegen een krachtige verzameling natuurlijke tegenkrachten.⁵¹ Daarmee zou echter recht worden gedaan aan de Haagse leus dat decentralisatie moet als het kan (“decentraal wat kan, centraal wat moet”). Het Noorden zou structureel, en niet incidenteel, moeten beschikken over een eigen budget ten behoeve van investeringen in het economische weefsel – een oud idee uit o.a. het Langman-rapport dat eindelijk eens een kans zou moeten krijgen. De omvang van een dergelijk budget zou kunnen worden gekoppeld aan de aardgasbaten, bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage naar rato van het Noordelijke aandeel in de Nederlandse bevolking (momenteel ongeveer tien procent). Binnen niet te restrictieve randvoorwaarden is het vervolgens aan het Noorden zelf om hiervoor een bestemming te vinden.⁵² Daarmee komt de mogelijkheid van

⁵⁰ Nog een neveneffect: dergelijke vormen van dirigisme werken demotiverend voor de “werkvloer”.

⁵¹ Het afstaan van invloed, macht en zeggenschap is niet alleen ongebruikelijk in bestuurlijk-politieke kringen. In het bedrijfsleven spelen vergelijkbare krachten ten gevolge waarvan werkelijke decentralisatie en medezeggenschap schaars zijn (de Jong en van Witteloostuijn, 2004; van Witteloostuijn en de Jong, 2006).

⁵² Overigens moet het Noorden ook zelf voorkomen om in vergelijkbare dirigismevalkuilen te trappen. Ook binnen het Noorden zal vaak de conclusie zijn dat verdere decentralisatie wenselijk is. Daarnaast moet het Noorden nog een andere – uiterst hardnekkige – valkuil vermijden: de eeuwige strijd tussen vooral Drenthe

vasthoudendheid in het vizier, wordt lokale kennis aangeboord, en ontstaat ruimte voor innovativiteit en ondernemerschap.⁵³ Uiteindelijk is heel Nederland daarbij gebaat. Een florerende regio is goed voor het hele land, om welke regio het ook gaat (zie ook hoofdstuk 4). In zekere zin bestaat regionaal beleid niet in een klein land als Nederland. Een beetje beleid is nationaal beleid. Vanuit het perspectief van een Chinese ondernemer is Eindhoven Airport immers Schiphol-Zuid en is de Eemshaven Rotterdam-Noord.

Door de handen ineen te slaan zouden de relevante Noordelijke groepen een gezamenlijke en coherente lange-termijnstrategie in elkaar moeten kunnen polderen. Dat vraagt om een actieve inbreng vanuit private en semi-publieke geledingen, naast en in samenhang met de traditioneel (te) dominante rol van de lagere overheden. Ook hier is een doordacht gemeenschappelijke belang groter dan de optelsom van deelbelangen. Een florerende stad Groningen is ook goed voor Leeuwarden en *vice versa*. Daarbij moet worden gezocht naar een zorgvuldige balans tussen gedurfde grootschaligheid en gevarieerde kleinschaligheid. Pieken selecteren alleen is niet genoeg; dat is zelfs gevaarlijk (REA, 2005a). Natuurlijk zijn enkele risicovolle investeringen in prioriteiten nuttig. In hoofdstuk 4 zijn daarvoor een aantal suggesties op een rijtje gezet. Daar gaat vaak ook een vliegwieleffect vanuit. Door daarnaast diversiteit te faciliteren via het scheppen van ondernemerschap-stimulerende randvoorwaarden (bijvoorbeeld via regionale deregulering: zie REA, 2005b) kan subtiel worden geïnvesteerd in de pieken van morgen. Het is te verwachten dat Noordelijk eigen wijsheid meer loont dan Haagse eigenwijsheid.

en Groningen enerzijds en Friesland anderzijds. Te vaak wordt interprovinciale samenwerking gezien als een bedreiging in plaats van een kans. Deze strijd is contraproductief. Als de één wat krijgt, wil de ander het ook hebben; en wat van de één is, is niet van de ander; elke provincie zijn eigen piek – een soort België in het klein. Te vaak heeft ten gevolge daarvan gegolden dat de derde (Den Haag) heen ging met het been (budgetten) waar deze twee honden om vochten. Een volledige bestuurlijke integratie zou te prefereren zijn: de vervanging van de huidige drie provincies door één nieuwe (een voorstel, om verdere gevechten voor te zijn: met Norg als hoofdplaats). Dat is ongetwijfeld ten minste tien bruggen te ver. Overigens gaan de pleidooien van de Fryske Nasjonale Partij en de Partij van het Noorden nog verder met gedachten over autonomie binnen Europees verband.

⁵³ Een interessante casus in deze context is de Eemshaven. Pas nadat de staat afscheid had genomen, en het eigendom volledig in handen kwam van lokale overheden, is de ondernemende weg omhoog gevonden.

6. LIJST OF PAKKET?

De natuurlijke reactie na het lezen van een beschouwing als deze is de roep om prioriteiten. Als niet alles kan, zoals altijd: de middelen zijn immers schaars, wat moet dan wel en wat moet dan niet gebeuren? Op deze vraag zijn *grosso modo* twee antwoorden mogelijk. De eerste is dat de voorliggende de analyse juist duidelijk maakt dat het één moet gebeuren zonder het ander te laten. Immers: het één heeft het ander nodig en het ander het één. Zonder hoogvlakten wordt het een laag heuvelgebied of zelfs een piekloos polderlandschap. Zonder pieken zakt de hoogvlakte in, misschien zelfs tot laagvlakteniveau. Deze stelling volgt uit de evolutionaire logica die centraal staat, zij het grotendeels impliciet, in hoofdstuk 4. Het is daarom nuttig deze logica hier nogmaals te expliciteren. Een dynamische en innovatieve economie is gebaat bij diversiteit. Op allerlei terreinen moet met van alles en nog wat worden geëxperimenteerd. Zonder experimenten worden innovaties zeldzaam. Hoogwaardige experimenten vragen om een dito infrastructuur, vooral in de sfeer van menselijk kapitaal. Door veel hoogwaardig te experimenteren wordt de kans op succesvolle innovaties groter. Omdat veel mislukt, moet nog meer worden geprobeerd. De successen kunnen vervolgens uitgroeien tot pieken. Een economie met pieken is aantrekkelijk voor ondernemers en hooggeschoold personeel. Die ondernemers en dat hooggeschoolde personeel zoeken pieklandschappen op, en slaan daar verder aan het experimenteren. Een opwaartse spiraal is geboren.

Alles doen is natuurlijk makkelijker gezegd dan gedaan. Budgetten zijn immers eindig. In dat geval zouden keuzen bij voorkeur als volgt moeten uitvallen:

1. De hoogvlakte verdient prioriteit. Zonder een hoogvlakte kunnen duurzame pieken worden vergeten. Het is cruciaal dat daarvoor de noodzakelijke randvoorwaarden worden geschapen. Dat vergt investeringen in innovativiteit en ondernemerschap – een Siamese tweeling. Ergo: een vergrote inzet op onderwijs en onderzoek moet de toon zetten in samenhang met beleid dat ruimte maakt voor ondernemerschap. Aan de ene kant moeten de publieke investeringen in onderwijs en onderzoek drastisch omhoog. Aan de andere kant moet met behulp van

deregulering en netwerkvorming ondernemerschap worden gestimuleerd.

Daarnaast moet de harde infrastructuur op orde worden gebracht (aanleggen snelle treinverbinding van en naar de Randstad, oplossen van knelpunten op de weg bij Groningen en Meppel-Zwolle, uitbouwen Eemshaven, en moderniseren van het sluis bij Delfzijl).

2. Bij gebrek aan middelen kan het aantal pieken worden teruggebracht en/of kan ervoor worden gekozen per piek minder te investeren. Van de drie *Pieken in de Delta*, die elk overigens te veelbelovend is om geheel te laten vervallen, heeft energietechnologie de meeste potentie in het licht van de sluipende energiecrisis, de bundeling van reeds beschikbare Noordelijke expertise en de noodzaak van verduurzaming van de economie. Als voldoende middelen over zijn voor de verdere financiering van aanvullende “piekjies” kan in eerste instantie worden gedacht aan *agribusiness / life sciences* en zorg.

Deze gelaagde prioritering kan dienen als richtsnoer bij de verdeling van middelen.

Nogmaals zij echter benadrukt dat het één niet zonder het ander kan. Hopelijk krijgt het Noorden de ruimte om in wijsheid eigenwijs te zijn.

EPILOOG

Na afronding van de conceptversie van deze beschouwing barstte het geweld rond het Zuiderzeelijn-afblaasbesluit los. De Noordelijke reacties waren niet mals: “... we moeten ons zo langzamerhand wel afvragen wat er gebeurt met onze bodemschatten ... Dit is Randstedelijke arrogantie. Het Noorden is weer een wingewest. Dit is een grof schandaal” (de Groningse PvdA-gedeputeerde Marc Calon), “Als ik de argumenten lees, krijg ik kromme tenen ... Het is maar goed dat de commissie die keek naar de kosten van infrastructuur er niet eerder was. Dan waren het Noordzeekanaal en Schiphol ook niet aangelegd” (het Drentse CDA-kamerlid Jan Mastwijk), “We voelen ons geschoffeerd” (de secretaris van VNO-NCW Noord Hans Haerkens), “Als de noordelijke vleugel van de Randstad niet hoeft mee te betalen aan het verminderen van de files, dan geldt dat ook voor projecten in het Noorden. Gelijke monniken, gelijke kappen” (de PvdA-woordvoerder in de Tweede Kamer Sharon Dijksma), “[Ik ben] vreselijk boos ... Zo’n uitkomst geldt voor elke berekening van een voorziening voor openbaar vervoer. Het betekent vreemd genoeg dat onze welvaart daalt als we in het openbaar vervoer investeren” (de Groningse Commissaris van de Koningin Hans Alders) en “de macht is geheel in handen van bange, saaie rekenmeesters van planbureaus” (Groningse burgemeester Jacques Wallage).⁵⁴

Inmiddels heeft de minister van V&W Karla Peijs laten weten dat de voor de Zuiderzeelijn gereserveerde €2,8 miljard (met rente? – het was immers minder) alsnog in het Noorden wordt geïnvesteerd mits (a) het Noorden met een gezamenlijk *businessplan* komt dat overtuigt en (b) het Noorden zelf met eenderde *matcht*.⁵⁵ De klassieke Randstad-periferie verhoudingen zijn weer op scherp gezet: Randstedelijk paternalisme versus Noordelijke verontwaardiging.⁵⁶ Het Noorden mag beleefd om een

⁵⁴ Alle citaten zijn te vinden in het *Dagblad van het Noorden* van zaterdag 15 april 2006 met uitzondering van die van Hans Alders en Jacques Wallage, die afkomstig zijn uit *NRC Handelsblad* van dezelfde dag.

⁵⁵ Excuses: het brabbelen-*Duglish* is niet te vermijden.

⁵⁶ En dat niet alleen: ook de aloude Noordelijke verdeeldheid wordt weer uitgespeeld. Het Friese Staten-lid namens de Frysk Nasjonale Partij Johannes Klamer is bijvoorbeeld blij dat de “purmerendisering” van Noord-Nederland uitblijft (in *NRC Handelsblad* van zaterdag 15 april 2006). Het is te hopen dat het

klein deel van het met hun gas verdiende geld vragen, maar Haagse ambtenaren en politici beslissen of het wordt overgemaakt – en zo ja: waaraan het moet worden besteed. Om te spreken in Haags-politiek Balkenendeiaans jargon: “zo gaan wij niet met elkaar om in dit land”. Deze discussie illustreert nogmaals de validiteit van de stelling in hoofdstuk 5 dat de tijd rijp is voor een (milde) vorm van federalisme. De huidige autoritair-hiërarchische lijnen zijn niet van deze moderne tijd. Maar zover is het nog lang niet – als het ooit zover komt. In de tussentijd kan het Noorden zich van zijn pragmatisch-opportunistische kant laten zien door een overtuigend plan uit de hoge polderhoed te toveren. In deze beschouwing worden daarvoor in hoofdstuk 4 allerlei suggesties aangedragen. Door eendrachtig het ijzer te smeden nu het heet is, kan het Noorden aan de slag gaan om de kansen te grijpen die het geschikter maakt om de strijd aan te gaan in een integrerend Europa en een mondialiserende wereld.

Arjen van Witteloostuijn en Jan Oosterhaven

Groningen, 21 april 2006

Noorden erin slaagt in ieder geval voor even de traditionele verdeeldheid in te ruilen voor eendracht. Anders gaat de Haagse derde hond traditiegetrouw met het been ervandoor.

LITERATUUR

De hoeveelheid relevante literatuur is groot genoeg om de Martinitoren tot de nok te vullen. Daarom wordt hierna alleen verwezen naar het topje van de ijsberg. Via de referentielijsten in de vermelde publicaties kan veel meer detailinformatie worden gevonden.

- Baarsma, B. en M. de Nooij (2006), Hoge stroomprijzen voor Nederlandse industriële grootverbruikers, *SEO-rapport nr 882*, Amsterdam: SEO.
- Bartelsman, E.J. (2004), Firm Dynamics and Innovation in the Netherlands: a comment on Baumol, *De Economist*, **152**: 353-363.
- Boone, C., W. van Olfen, A. van Witteloostuijn en B. De Brabander (2004), The Genesis of Top Management Team Diversity: selective turnover within management teams in the Dutch newspaper publishing market in 1970-1994, *Academy of Management Journal* **47**: 633-656.
- Boone, C., W. van Olfen en A. van Witteloostuijn (2005), Team Locus-of-Control Composition, Leadership Structure, Information Acquisition, and Financial Performance: a business simulation study, *Academy of Management Journal* **48**: 889-909.
- Boone, C., B. De Brabander en A. van Witteloostuijn (1996), CEO Locus of Control and Small Firm Performance: an integrative framework and empirical test, *Journal of Management Studies* **33**: 667-699.
- Botman, H. (2006), Een schone start in Zweden, *Algemeen Dagblad*, zaterdag 8 april: 10-11.
- Brakman, S. H. Garretsen, J. Gorter en A. van der Horst, (2005), *New Economic Geography: empirics, and regional policy*, CPB-Special Study, Den Haag: Koninklijke De Swart.

- Brakman, S., H. Garretsen en M. Schramm (2006), Putting New Economic Geography to the Test: free-ness of trade and agglomeration in the EU regions, *Regional Science and Urban Economics* (te verschijnen).
- Brakman, S., H. Garretsen, C. van Marrewijk en A. van Witteloostuijn (2006), *Nations and Firms in the Global Economy: an introduction into international economics and business*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brakman, S. en A. van Witteloostuijn (2005), Het protectionisme verdwijnt nooit: de nadelen van globalisering zijn concreter dan de voordelen, *NRC Handelsblad*, 29 november: 9.
- Broda, C. en D. Weinstein (2006), Globalization and the Gains from Variety, *Quarterly Journal of Economics* (te verschijnen).
- Broersma, L., D. Stelder en J. van Dijk (2005), *Noordelijke Arbeidsmarktverkenning 2006* (hoofdrapport en bijlagen), Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen.
- Broersma, L. en J. Oosterhaven (2004), *Regionale Arbeidsproductiviteit: niveau, groei en verklaring*. Onderzoeksreeks 04O17, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez de Silanes en A. Shleifer (2002), The Regulation of Entry, *Quarterly Journal of Economics* **117**: 1-37.
- Elhorst, J.P., J. Oosterhaven, F.J. Sijtsma en T.M. Stelder (1999), Welfare Effects of Spatial Concentration: a scenario study for the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* **90**: 17-31.
- Elhorst, J.P., J. Oosterhaven en W.E. Romp (2004), Integral Cost-Benefit Analysis of Maglev Technology under Market Imperfections, *SOM Research Report 04C22*, Groningen: SOM / Faculteit der Economische Wetenschappen.
- Finkelstein, S. en D.C. Hambrick (1996), *Strategic leadership: top executives and their effects on organizations*, St. Paul, MN: West Publishing Company.
- Interduct / TU Delft (2000), Groene methanol uit Groningen, *Onderzoekrapport*, Groningen: Provincie Groningen.
- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn (2004), Successful Corporate Democracy: sustainable cooperation of capital and labor in the Dutch Breman Group, *Academy of Management Executive* **18**: 54-66.

- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn (2005), De Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW): een voorbeeld van boulimiaregelgeving, *Beleidswetenschap* **19**: 5-20.
- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn (2006a), The Institutional Ecology of National Rules: rule birth in Dutch higher education in 1960-2004, *Onderzoekmemorandum*, Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen.
- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn (2006b), The Institutional Ecology of National Rules: rule change in Dutch higher education in 1960-2004, *Onderzoekmemorandum*, Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen.
- Knaap, T en J. Oosterhaven (2001), Het eerste ruimtelijke algemene evenwichtsmodel voor Nederland, met resultaten voor de magneetzweefbaan Schiphol-Groningen, *Maandschrift Economie* **65**: 89-107
- March, J.G. (1991), Exploration and Exploitation in Organizational Learning, *Organization Science* **2**: 71-87.
- Ministerie van Economische Zaken (2004), *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag: EZ.
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten: Aanvulling Leidraad OEI*, Den Haag: EZ en V&W.
- Mount Everest (2002), Business analyse: toepassingen van de LOFAR-infrastructuur en de impact op de Noord-Nederlandse economie, *Onderzoeksrapport*, Dwingeloo: ASTRON.
- Mount Everest (2003), Economische analyse LOFAR-project, *Onderzoeksrapport*, Dwingeloo: ASTRON.
- Oosterhaven, J. en J. van Dijk (1992), Het regionaal economisch beleid: een nachtkaars voor Noord-Nederland? *Beleid en Maatschappij* **19**: 184-96.
- Oosterhaven, J. (1996), Dutch Regional Policy Gets Spatial. *Regional Studies* **30**: 527-32.
- Oosterhaven, J., G.J. Eding en D. Stelder (2001), Clusters, Linkages and Regional Spillovers: methodology and policy implications for the two Dutch mainports and the rural North, *Regional Studies* **35**: 809-22.

- Oosterhaven, J. en P. Rietveld (2003), Transportkosten, locatie en economie, in: S. Brakman en H. Garretsen (red.), *Locatie en concurrentie*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde: 33-66.
- REA (Raad van Economische Adviseurs: Buiten, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings en A. van Witteloostuijn) (2005a), *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, Kamerstuk 30 123, Den Haag.
- REA (Raad van Economische Adviseurs: Buiten, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings en A. van Witteloostuijn) (2005b), *Innovatie en economische groei: de onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap*, Kamerstuk 30 385, Den Haag: Tweede Kamer.
- Saviotti, P. (1996), *Technological Evolution, Variety, and the Economy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schumpeter, J.A. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londen: George Allen and Unwin.
- Sijtsma, F.J., T.M. Stelder, J.P. Elhorst, J. Oosterhaven en D. Strijker (1996), *Ruimte te over, ruimte tekort: een verkennend onderzoek naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte*. REG-publicatie 12, Groningen: RuG.
- Stoffelsma, R.J. (1992), *Centrale overheid en regionale welvaart*, (Dissertatie) REG-publicatie, Groningen: RuG.
- Strijker, D., J.P. Elhorst, J. Oosterhaven en A.S. Zeilstra (2001), *Kompas voor Kwaliteit: een quick scan naar het verschil tussen "Kompas voor het Noorden" en "Sterk en mooi platteland"*, REG-publicatie 24, Groningen: RuG.
- Williams, K.Y. en C.A. O'Reilly (1998), Demography and Diversity in Organizations: a review of 40 years of research, in: Staw, B. en R. Sutton (red.), *Research in Organizational Behavior*, **20**: 77-140. Greenwich, CT: JAI Press.
- Witteloostuijn, A. van (1999), *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam / Antwerpen: De Arbeiderspers.
- Witteloostuijn, A. van, (2003), The Ecology of Law, *International Journal of the Sociology of Law* **31**: 55-67.

Witteloostuijn, A. van (2005), Globaliserende mondialisering, *Internationale Spectator* **59**: 569-575.

Witteloostuijn, A. van, S. Brakman en C. van Marrewijk (2005), *The Netherlands as Europe's gas hub: fantasy or reality?* (2005), Groningen: SOM / Faculteit der Economische Wetenschappen.

Witteloostuijn, A. van en G. de Jong (2006), Organizational Democracy, in: Clegg, S. (red.), *International Encyclopedia of Organization Studies*, London: SAGE Publications.