

REGIONAAL BELEID IN HET HERSTRUKTURERINGSGBIED

Drs. J.H.M. WILBERS¹⁾

SUMMARY

REGIONAL POLICY OF RESTRUCTURING

In this paper the problems related to the restructuring policy in Southern Limburg (including that part of the middle of Limburg eastward of the Meuse river) are discussed.

In mid 1965 the mining industry employed 45,000 men which represented 50% of the industrial population. The total number of male employables in the area of restructuring defined above amounted to 186,000 in late 1965 and is expected to reach 190,000 by the end of 1975 and 228,500 by the end of 1985. How these figures are arrived at is discussed in detail and it is concluded that new employment opportunities to be created during the period 1960-1975 amount to 49,400 and to 39,300 for the period 1976-1985.

The author claims that initially far too much attention has been given to employment opportunities in industry and not to service and other peripheral activities.

Since 1965 more than 30,000 mining jobs have disappeared. From 1966 till 1971 86 new industrial projects have been created with a forecasted number of 17,000 jobs, of which 61 projects of 8,000 jobs have been realized. Already existing industry grew by 2,800 jobs.

Since the end of 1969 growth has been stagnant, mainly due to emigration from Limburg, the early pensioning of miners, the employment of handicapped miners in social schemes and the commuting to highly paid employment in labour – short Germany. Furthermore the active recruiting by Belgian industries and the personnel policies followed by the mining concerns have aggravated this situation.

Even during the present boom, results of restructuring have fallen off and if a mild depression were to occur, trouble on the employment side might be expected.

According to the author the limited restructuring policy

has to be reshaped on a much broader regional basis. With a new and more imaginative policy we should also want improved labour mediation, a systematic reschooling policy, a larger and more flexible employment potential and a more selective investment policy. Improved economical, social and fiscal policies are feasible for the benefit of Limburg.

It will serve no purpose to hold the proposed new policy pending the complete integration and harmonization within the European Economic Community. With relatively minor direct Governmental involvement much can be accomplished in the outlying regions of the Netherlands.

Strukturele wijzingen op de energiemarkt enerzijds en ongunstige concurrentie-verhoudingen ten aanzien van andere landen anderzijds waren er de oorzaak van, dat de Nederlandse regering eind 1965 in overleg met de Mijnindustrieraad, de gezamenlijke steenkolenmijnen, de mijnvakorganisaties en het provinciaal bestuur besloot tot het opstellen van een sluitingsprogramma voor de in Zuid-Limburg gevestigde steenkolenmijnen.

Dat dit regeringsbesluit, neergelegd in de "Nota inzake de mijnindustrie en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg" van 14 december 1965, voor de Zuidlimburgse regio, waaronder Zuid-Limburg en Midden-Limburg ten oosten van de Maas tot en met Roermond wordt verstaan, ingrijpende consequenties met zich mede moest brengen, blijkt onmiddellijk, indien men bedenkt, dat de kolenmijn-industrie medio 1965 werkgelegenheid bood aan 45.000 mannen of aan ruim 50% van de in de industrie werkzame bevolking in deze regio.

In haar nota heeft de regering een pakket van

¹⁾ Lid Gedeputeerde Staten in Limburg.

maatregelen op het gebied van de werkgelegenheid, de verbetering van de infrastructuur, scholing, sociaal welzijn, onderwijs, openluchtrecreatie en toerisme aangekondigd, die de industriële herstructurering van deze regio, die sedertdien als het "herstructureringsgebied Zuid-Limburg" wordt aangeduid, zouden moeten bevorderen.

Aangezien het sluitingsprogramma van de kolenmijnen geleidelijk zal worden uitgevoerd en, zoals thans bekend, rond 1975 zal moeten zijn voltooid, lag het voor de hand, dat met het proces van herstructurering een groot aantal jaren zou zijn gemoeid en dat dit proces niet kan worden beëindigd bij de laatste "schicht", zoals enerzijds uit de ontwikkeling van de mannelijke beroepsbevolking en anderzijds uit de behoefte aan nieuwe arbeidsplaatsen voor deze mannelijke beroepsbeoefenaren in de perioden 1966-1975 en 1976-1985 zal blijken. Een standpunt overigens, dat ook steeds door de regering is ingenomen.

Op 31 december 1965 telde het herstructureringsgebied 186.100 mannelijke beroepspersonen. Mede onder invloed van een aantal met het mijnsluitingsproces verband houdende factoren zal het aantal mannelijke beroepsbeoefenaren toenemen tot 190.000 per ultimo 1975.

Op 31 december 1985 kan blijkens vooruitberekeningen een aantal van 228.500 mannelijke beroepspersonen worden verwacht.

Terwijl het aantal mannelijke beroepspersonen in het tijdvak 1966-1975 met 3.900 toeneemt, kan voor het tijdvak 1976-1985 een toename van 38.500 worden verwacht.

Dit verschil in ontwikkeling van het aantal mannelijke beroepspersonen in de genoemde tijdvakken vindt niet zijn verklaring in een demografische faktor — de bruto toename van de mannelijke beroepsbevolking is in beide tijdvakken vrijwel gelijk t.w. 22.300 in het eerste en 23.000 in het tweede tijdvak — maar wel in

- a) het vertrek van buitenlandse en Nederlandse arbeidskrachten, plaatsing van personeel in W.S.W.-verband en vervroegde pensioenering van mijnpersoneel in de periode 1966-1975 en
- b) een stijging van de zg. aktivitetsindex (percentage werkenden van de bevolking in de leeftijd van 15-65 jaar) in de periode 1976-1985.

Deze stijging wordt veroorzaakt door het feit, dat omschakeling van mijnindustrie naar andere takken van bedrijvigheid met zich mede brengt, dat pensioenering niet meer, zoals in de mijnindustrie ge-

TABEL I

Ontwikkeling van de mannelijke beroepsbevolking en van de behoefte aan nieuwe arbeidsplaatsen voor mannen in het herstructureringsgebied, 1966-1985.

	Tijdvak	
	1966-1975	1976-1985
I. Ontwikkeling van het aantal mannelijke beroepsbeoefenaren	+ 3.900	+ 38.500
II. Behoefte aan nieuwe arbeidsplaatsen voor mannen t.g.v.		
a) toename beroepsbevolking	+ 3.900	+ 38.500
b) sluiting kolenmijnen	+ 43.500	—
c) daling agrarische werkgelegenheid	+ 2.000	+ 800
Totaal (a t/m c)	49.400	39.300

bruikelijk, op 55- of 60-jarige, maar op 65-jarige leeftijd zal plaatsvinden.

De behoefte aan nieuwe arbeidsplaatsen voor mannen in de hiervoor genoemde tijdvakken hangt niet alleen af van de ontwikkeling van de mannelijke beroepsbevolking, maar ook van het verlies aan arbeidsplaatsen in de mijnindustrie en de teruggang van de werkgelegenheid in de landbouw. Het verlies aan arbeidsplaatsen in de mijnindustrie zal 43.500 bedragen en wel in het tijdvak 1966-1975. De teruggang van de agrarische werkgelegenheid zal in de periode 1966-1975 2.000 en in de periode 1976-1985 arbeidsplaatsen voor mannen omvatten.

Het aantal nieuw te scheppen arbeidsplaatsen voor mannen in het herstructureringsgebied zal, zoals ook is samengevat in onderstaande tabel, respectievelijk 49.400 en 39.300 dienen te bedragen in de tijdvakken 1966-1975 en 1976-1985.

TABEL II

Overzicht van door bemiddelende instanties tot stand gebrachte nieuwe arbeidsplaatsen.

Instantie/onderneming	Aantal arbeidsplaatsen (afgerond)
— ETIL (Econ. Technologisch Instituut Limburg)	5.000
— DSM (Industrialisatiebureau Staatsmijnen)	3.500
— Partikuliere mijnondernemingen (Laura, Oranje Nassau en Willem Sophie)	2.000
— Industrieschappen en gemeenten, tezamen met ETIL en DSM	1.500

Het besluit van de regering tot sluiting van de kolenmijnen ging, zoals hierboven reeds aangestipt, onder meer vergezeld van een speciale stimuleringsregeling, bekend onder de naam "Stimuleringsregeling voor industriële omschakeling in Limburg" (S.I.O.L.), gericht op het scheppen van aantrekkelijke voorwaarden voor vestiging (en naderhand ook uitbreiding) van industriële ondernemingen in het herstrukturingsgebied, teneinde met name de herplaatsing van bij de mijnbouw vrijkomende beroepspersonen te kunnen verwezenlijken. Met ingang van 1970 is de S.I.O.L.-regeling vervangen door de ook in andere stimuleringsgebieden geldende Industriële Premiëregeling (I.P.R.).

Alvorens nader in te gaan op de tot heden in het kader van de herstructurering bereikte resultaten, lijkt het mij van belang er op te wijzen dat aanvankelijk in de stimuleringsmaatregelen de aandacht uitsluitend was gericht op de industriële werkgelegenheid en eerst in een later stadium stuwende diensten en bedrijven en dan nog onder zeer strenge kondities (het aantal te scheppen arbeidsplaatsen voor een nieuwe vestiging dient b.v. minimaal 75 te bedragen) daarin werden opgenomen. Daarbij dreigde uit het oog te worden verloren, dat de tertiaire sektor en met name de stuwende dienstverlening een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk in een in structurele noodverkerende regio. Dit geldt in bijzondere mate voor het herstrukturingsgebied Zuid-Limburg, waar, zoals bij vele grote ondernemingen het geval pleegt te zijn, door de mijnen ook een groot aantal activiteiten, die zijn te rangschikken onder "dienstverlening", werden uitgeoefend. Van meet af aan hebben de in Limburg bij de herstructurering betrokken instanties dan ook met nadruk gesteld, dat de bevordering van de werkgelegenheid in de tertiaire sektor mede als een belangrijk onderdeel van het herstrukturingsprogramma dient te worden beschouwd. De betekenis van de tertiaire sektor voor de werkgelegenheid in het herstrukturingsgebied blijkt uit het daarin aantal werkzame mannen. Dit bedroeg in 1970 ca. 98.000. Dit is 10.000 meer dan in 1965. De bijdrage van de dienstensektor aan de oplossing van het werkgelegenheidsprobleem in het herstrukturingsgebied mag dus niet gering worden genoemd.

Tegenover de sedert 1965 ruim 30.000 vervallen arbeidsplaatsen voor mannen in de kolenmijnbouw zijn vanaf begin 1966 tot eind 1970 voor het herstrukturingsgebied Zuid-Limburg 86 nieuwe be-

drijven aangetrokken met een voorgenomen aantal arbeidsplaatsen van in totaal rond 17.000, waarvan er inmiddels 8.000 zijn gerealiseerd in 61 projecten. Daarenboven werden in 47 bestaande bedrijven in het herstrukturingsgebied uitbreidingen ter hand genomen met in totaal 2800 arbeidsplaatsen.

Het is wellicht interessant om na te gaan welke van de in Limburg met de herstructurering belaste instanties en ondernemingen een leidende rol hebben gespeeld bij de bemiddeling en werving van nieuwe industriële projecten naar Limburg en tot welke aantallen arbeidsplaatsen dit na volledige realisatie zal leiden, waarbij wij geen rekening houden met de door DAF met participatie van de N.V. Nederlandse Staatsmijnen tot stand gekomen automobielfabriek te Born en evenmin met de "autonome" groei van de bestaande Limburgse bedrijven. Wel willen we vermelden dat allereerst de betrokken ondernemers alle hulde verdienen voor de door hen genomen initiatieven en risico's.

Uit een analyse van het aantal voorgenomen besluiten tot vestiging of uitbreiding van industriële bedrijven blijkt, dat de herstructurering sedert 1970 stagneert. Zoals uit onderstaand overzicht blijkt, konden er in 1970 slechts 9 nieuwe bedrijven worden aangetrokken met een gepland aantal arbeidsplaatsen van 1.030. Een aanzienlijke teruggang in vergelijking met de in de jaren 1967 t/m 1969 geboekte resultaten, die neerkwamen op gemiddeld ruim 2.700 nieuwe arbeidsplaatsen. In verband met het uitzonderlijke karakter van de DAF-vestiging te Born met een planning van 6.000 arbeidsplaatsen blijkt het jaar 1966 buiten beschouwing. Zoals uit tabel III blijkt, viel ook in de besluiten tot uitbreiding van bestaande industriële bedrijven een aanzienlijke teruggang waar te nemen.

In de jaren 1968 en 1969 (vóór die tijd gold de S.I.O.L.-regeling alleen voor vestiging van nieuwe bedrijven) werden 35 besluiten tot uitbreiding genomen met in totaal ruim 2.200 geplande arbeidsplaatsen. In 1970 bedroeg het aantal besluiten tot uitbreiding 12 met een gepland aantal arbeidsplaatsen van 351.

Als belangrijkste oorzaak van de stagnatie dient voor alles genoemd te worden de ook in Limburg gespannen arbeidsmarkt, welke echter in tegenstelling tot de rest van Nederland niet uitsluitend een gevolg is van de heersende hoogkonjunctuur. Deze spanning op de arbeidsmarkt, die gelet op de hierboven geschetste ontwikkeling van beroepsbevolking en

TABEL III

Besluiten tot vestiging of uitbreiding van industriële bedrijven met premie-opzet in het herstrukturingsgebied naar jaar van het vestigingsbesluit.

Jaar	Besluiten tot vestiging		Besluiten tot uitbreiding		Totaal	
	Aantal		Aantal		Aantal	
	Bedr.	Arbeidsplaatsen ¹⁾	Bedr.	Arbeidsplaatsen ¹⁾	Bedr.	Arbeidsplaatsen ¹⁾
1966	13	7.782	—	—	13	7.782
1967	25	2.858	—	—	25	2.858
1968	19	2.683	7	430	26	3.113
1969	20	2.595	28	1.794	48	4.384
1970	9	1.030	12	351	21	1.381
	86	16.948	47	2.575	133	19.523

¹⁾ gepland.

werkgelegenheid (zie tabel 1) hoogst paradoxaal aandoet, moet worden toegeschreven aan een drietal factoren t.w.

- een vertrekoverschot uit het herstrukturingsgebied in de periode 1965-1969. Terwijl Zuid-Limburg als tweede uitgesproken industrieel gewest na de Randstad tot 1966 traditioneel werd gekenmerkt door een vestigingsoverschot, verloor deze regio in de periode tot en met 1969 18.630 personen, waaronder 11.246 mannen;
- vervroegde pensionering van ruim 5.000 mijnwerkers en plaatsen van bijna 2.000 minder-valide mijnwerkers in zogenaamde beschutte werkplaatsen;
- een belangrijke toename van het uitgaande pendelsaldo met het omringende buitenland. Bedroeg het uitgaande pendelsaldo in 1966 4.935 personen (w.o. 4.740 mannen), in 1970 was dit uitgaande pendelsaldo gestegen tot 6.925 personen (w.o. 6.640 mannen). Deze toename moet vooral worden toegeschreven aan een stijging van de uitgaande pendel naar West-Duitsland, waar in 1970 gemiddeld 11.140 personen (w.o. 9.100 mannen) werkten. Dit is aanzienlijk meer dan in het jaar 1966, toen gemiddeld 8.940 personen (w.o. 7.015 mannen) uit het herstrukturingsgebied naar West-Duitsland pendelden.

Behalve echter de spanning op de arbeidsmarkt, hoewel daarmee wellicht toch enigszins samenhangend, zijn nog de volgende stagnatieoorzaken vermeldenswaard:

- de mijnondernemingen "reserveren" sedert de laatste maanden de overtollig wordende valide mijnwerkers voor de nog producerende mijnbedrijven om het verloop van het mijnpersoneel op te vangen, dan wel om de eigen nieuwe industriële projecten te bemannen. Daardoor komen nauwelijks nog mijnwerkers beschikbaar voor niet met de mijnondernemingen gelieerde nieuwe industrieën en kan dus niet meer voldaan worden aan de voorwaarde, die aan het verkrijgen van faciliteiten door de E.G.K.S. worden gesteld: het tewerkstellen van ex-mijnpersoneel. Deze E.G.K.S.-faciliteiten bestaande uit langlopende leningen met rentesubsidie en uit een bijdrage in de omscholingskosten van ex-mijnpersoneel vormden vrijwel de enige pré van Limburg op de overige stimuleringsgebieden en werden door de gegadigden-ondernemers bijzonder hoog gewaardeerd;
- tenslotte moet in dit kader genoemd worden de sterk toegenomen agressiviteit van het buurland België in de werving van ook Nederlandse en zelfs Limburgse industriële projecten, zozeer zelfs, dat de Europese Commissie onlangs de toepassing van de laatste, Belgische zg. Expansiewetten verbood. Dit laatste is niet zo geruststellend als het in eerste aanleg lijkt, omdat onze zuiderburen onverdroten voortaan met faciliteiten in de lokale sfeer, zoals goedkope grondprijzen en vrijdom van lokale belastingen, waarop de Europese Commissie geen vat heeft.

Uit het vorenstaande moge het duidelijk geworden zijn, dat enerzijds bijna "bovenmenselijke" inspanningen van velen nodig waren om de vrij gunstige resultaten te boeken tijdens een periode van een minder "tegenzittende" conjunctuur en anderzijds hoezeer in de hoogconjunctuur-fase de herstrukturingsresultaten tot een bedenkelijk laag peil en tempo terugvallen. Het gevolg is ondermeer, dat in de onverhoopte maar zeker komende recessie-periode, die welhaast dagelijks kan inzetten, de in de "pipeline" opgepropte en aan het oog onttrokken werkgelegenheidsvraagstukken met kracht vrij zullen komen.

Om te voorkomen, dat zo velen nog langer alle zeilen opnieuw zullen moeten bijzetten om de herstructurering weer vaart te geven en om te bereiken, dat deze minder afhankelijk wordt van een bepaalde conjuncturele windrichting valt niet te ontkomen aan het overstag gaan van een beperkt herstrukturingsbeleid naar een veel breder en deels op de kenmer-

kende situatie van de betrokken streek toegespitst regionaal beleid. Bakens, welke voor deze nieuwe koers zouden kunnen worden uitgezet, zouden o.m. kunnen zijn:

- a. een ingrijpende aktivering van de arbeidsbemiddeling via de arbeidsbureaus, zodat bedrijven (en werknemers) niet in laatste maar in eerste instantie zich tot de arbeidsbureaus wenden;
- b. een stelsel van om- en herscholing, dat werkelijk aantrekkelijk wordt gemaakt naar het model van de omscholing van de mijnwerkers;
- c. het meer elastisch maken van het arbeidspotentieel met inbegrip van overwerk, inschakeling van gehuwde vrouwen en al dan niet "vervroegd" gepensioneerden en buitenlandse gastarbeiders;
- d. een selektiever vestigingsbeleid in de "dure" ge-

bieden, ook terwille van een grotere spreiding van de bevolking.

Het zou te ver voeren om een en ander in dit kader verder uit te werken. Volstaan moge worden met de opmerking, dat een economisch, sociaal en fiscaal beleid, dat aanmerkelijk beter op de koers ligt van de omringende E.E.G.-partners niet hoeft te worden uitgesteld tot een volledige integratie en harmonisatie van beleid en systemen in zicht komt, doch reeds door nationale, eenzijdige een betrekkelijk geringe bijsturingsmaatregelen kan worden bereikt. Naarmate deze rukjes aan het roer gegeven worden, zal het de bewoners van de buitengewesten meer en beter voor de wind gaan en blijven gaan.