

De valse verlokkingen van de kansenzone

Staatssecretaris Kohnstamm gaat naar eigen zeggen als een zendeling door het land (zie *NRC Handelsblad*, 30 januari, 1997). Hij predikt de instelling van zogeheten kansenzones. In deze gebieden zou het bedrijfsleven en daarmee de werkgelegenheid (van autochtone Nederlanders, maar nadrukkelijk ook van immigranten) extra worden gestimuleerd door de regelgeving te versoepelen en de premie- en belastingdruk te verminderen. Achterstandsgebieden, met name in de grote steden, zouden zo weer aansluiting moeten vinden bij de rest van Nederland. Een lofwaardige doelstelling, want aanzienlijke delen van de grote steden lijken niet te kunnen profiteren van de internationaal zo opzienbarende economische opleving in Nederland als geheel. Zo bezien lijkt de paarse zendingsdrift wel besteed. De instelling van specifieke 'regelluwe zones' is allerminst een Nederlands novum. De vraag doemt op welke lessen we van de buitenlandse ervaringen kunnen leren.

De eerste levensechte experimenten met zones waarin de regelgeving was versoepeld, vonden plaats in Groot Brittannië in de eerste helft van de jaren tachtig. In de toen aan populariteit winnende neoliberale visie paste het om de economische groei te stimuleren door ondernemers zo veel mogelijk vrijheid te geven. De overheid met haar regels en lasten -- zo dacht men in deze op de aanbodzijde van de economie gerichte ideologie -- had een verstikkende invloed op de heilzame werking van de vrije markt en beknelde de ontplooiing van het vrije ondernemerschap. Het op lokaal niveau verminderen of zelfs wegnemen van deze belemmeringen zou zo de door structurele economische neergang geteisterde gebieden weer in de vaart der volkeren doen opstuwten.

De resultaten van dit beleid bleken evenwel nogal discutabel. Officiële rapportages uit 1987 toonden aan dat de werkgelegenheid binnen 'enterprise zones' weliswaar was toegenomen, maar ook dat een belangrijk deel van deze toename terug te voeren was op een verplaatsing van bedrijven uit de directe nabijheid van zulke zones. In sommige gevallen waren bedrijven slechts 'administratief' verplaatst. In een wat bredere ruimtelijke

context was er dus nauwelijks sprake van economische groei. Inmiddels heeft het Verenigd Koninkrijk het beleid van 'enterprise zones' op een laag pitje gezet.

Terwijl in het Groot Brittannië de 'enterprise zone' als instrument van lokale economische politiek geleidelijk naar de achtergrond verdween, begon ze aan de overzijde van de Atlantische Oceaan juist aan een nieuw leven. Aanvankelijk waren de plannen in de Verenigde Staten sterk verwant aan de Britse. Dat was ook niet verwonderlijk want de grote instigator was de Britse econoom Stuart Butler. Verbonden aan de conservatieve Amerikaanse denktank 'The Heritage Foundation', stelde hij in het begin van de jaren tachtig 'enterprise zones' voor als enclaves waarin de burgers 'beschermd' zouden worden tegen de zijns inziens immer opdringerige overheidsinstanties. Het enthousiasme van Butler stak het toenmalige congreslid Jack Kemp aan. Onder het presidentschap van Ronald Reagan werden de ideeën uitgewerkt, echter zonder onmiddellijke resultaten. Zelfs toen Kemp het ministerie van 'Housing and Urban Development' onder President Bush beheerde, zagen de Democraten nog kans een concrete uitvoering van deze plannen te blokkeren.

Eerst onder Clinton werd ter zake politieke overeenstemming bereikt. Dan gaat het echter niet meer om 'enterprise zones' maar om 'empowerment zones'. Dit was meer dan alleen maar een cosmetische operatie. Nu werd niet langer alle heil verwacht van de werking van de vrije markt voor vervallen (stedelijke) gebieden. In plaats van te wachten op een spontane opbloei van het ondernemerschap in de probleemgebieden, is men een oplossing voorbij het denkkader van de *supply-side economics* gaan zoeken. In Clintons 'empowerment zones' staat de gedachte centraal dat (achtergestelde) bevolkingsgroepen economisch en politiek op lokaal niveau versterkt en verzelfstandigd moeten worden. Naast het bedrijfsleven wordt in deze visie ook een grote rol toegekend aan actoren als de lokale overheid, buurtorganisaties, beheerders en huurders van woningbouwcomplexen, onderwijsinstellingen en kerken. Met dit streven sluit men aan bij het gedachtengoed van het *communitarisme* dat de nadruk legt op het stimuleren en activeren van buurt- en andere gemeenschapsbanden. Deregulering en het wegnemen van obstakels voor de vrije marktwerking krijgen aldus een plaats in een veel breder sociaal verband. Zo heeft Clintons programma de intrigerende eigenschap verworven zowel rechts (ondernemerschap, benadrukken van eigen initiatieven) als links (steun aan

achterstandswijken) te kunnen aanspreken. Dit kameleontische karakter mag weliswaar zeer aanlokkelijk voor paars zijn, toch kleven aan de 'empowerment zones' evidente problemen.

Ten eerste komt van deregulering feitelijk weinig terecht. De meeste wetten en regels -- zeker die op het gebied van de arbeidsbescherming, het minimumloon, de gezondheid, veiligheid en milieu -- liggen muurvast, omdat uiteindelijk maar weinig politici hieraan daadwerkelijk willen tornen. Slechts in de fiscale sfeer is in beperkte zin sprake van deregulering. De verlagingen die hier hebben plaatsgehad, sorteerden dan ook maar weinig aantoonbare effecten. Daarnaast genereren vormen van deregulering, ironisch genoeg, juist weer nieuwe bureaucratie. Om in aanmerking te kunnen komen voor *tax credits* of *wage credits* moeten bedrijven met grote regelmaat, en in meervoud, formulieren invullen en dit moet weer gecontroleerd worden.

Een tweede probleem is gelegen in de afbakening van de zones. Het gros van de buurten kent een scherpe scheiding tussen wonen en werken. De effecten van groei van de werkgelegenheid in een bepaald gebied komen derhalve slechts zelden één specifieke woonwijk ten goede en de mogelijkheden voor stimulering van de werkgelegenheid in een woonbuurt blijven vaak beperkt tot detailhandel en horeca. Tevens, zo is gebleken, leidt de concrete afbakening van een zone tot bestuurlijke problemen. Men creëert in feite een nieuwe politieke ruimtelijke entiteit die langs de bestaande grenzen loopt, waardoor veel tijd en energie verloren gaat met onderlinge stammentwisten.

Naast bezwaren van meer algemene aard tegen de vestiging van 'empowerment zones' kan voor de Nederlandse situatie gewezen worden op het feit dat door de uitgebreide verzorgingsstaat de sociale deprivatie zich op een lager niveau bevindt en dat tevens de concentratie van armoede per buurt minder sterk is. Zonerings is hier te lande dan ook veel moeilijker zinvol tot stand te brengen, niet in de laatste plaats doordat een deel van het 'empowerment zone' programma in feite al staand beleid is (met name ten aanzien van infrastructuur en leefomgeving).

Als kanszones met hun territoriaal afgebakende regelgeving niet het manna uit de hemel doen nederdalen, maar daarentegen juist nieuwe problemen oproepen, wat dan wel?

Welnu, de kans dat zich een groot bedrijf bijvoorbeeld in het Amsterdamse Bos en Lommer, het Rotterdamse Hoogvliet-Noord, de Haagse Schilderswijk of het Utrechtse

Zuilen (volgens bureau Berenschot kandidaten voor kanszones) zal vestigen, moet niet erg hoog worden aangeslagen, welke maatregelen men ook neemt. Beter is het daarom om aansluiting te zoeken bij het lokale ondernemerschap. In de zogeheten achterstandswijken blijken met name immigranten – dus uitgerekend de categorieën die op de reguliere arbeidsmarkt de grootste belemmeringen ondervinden – te kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap. Het is in dit ondernemerschap dat mogelijkheden besloten liggen om de economische potenties van de wijk en haar bewoners verder uit te bouwen. Dat kan heel eenvoudig door het aanbieden van relatief goedkope bedrijfsruimten (die door de stadsvernieuwing vaak zijn weggesaneerd), maar ook door het versterken en uitbreiden van economische relevante netwerken. Duurzame economische transacties, het wordt te vaak door economen vergeten, vinden immers niet in het sociaal luchtledige plaats, maar zijn ingebed in reeksen van netwerken. Die netwerken genereren het benodigde vertrouwen en maken het uitwisselen van belangrijke informatie mogelijk. Interessant genoeg beschikken juist immigranten over veel van dit sociale kapitaal. Echter, hun netwerken omvatten doorgaans wel de (potentiële) werknemers en consumenten, maar strekken zich zelden uit tot bijvoorbeeld branche-organisaties, externe kapitaalverschaffers of relevante andere diensten. Geld lenen, het opstellen van een ondernemingsplan en het invullen van allerlei overheidsformulieren vormen vaak grote problemen voor deze ondernemers. Voor (branche)organisaties uit de particuliere sector is hier een taak weggelegd. Zij kunnen bij uitstek bijdragen aan het versterken van intermediaire structuren. De overheid kan deze activiteiten stimuleren door het aanstellen van personen die als lokale informatiemakelaars de netwerken van immigrantenondernemers koppelen aan die van inheemse economisch relevante actoren als banken, branchegenoten, bedrijfsverenigingen en bijvoorbeeld toeleveranciers.

De levensvatbaarheid van het ondernemerschap in de betrokken wijken zou daarmee aanmerkelijk kunnen toenemen, zonder dat men wegzinkt in een schier eindeloze loopgravenoorlog over regels en grenzen van kanszones. De zendeling Kohnstamm kan nu nog af van zijn dwaal geloof.

Robert Kloosterman

Joanne van der Leun

Jan Rath

Dr Robert Kloosterman en drs. Joanne van der Leun zijn verbonden aan de Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht; dr Jan Rath is verbonden aan het interfacultair Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam. Zij zijn de auteurs van *Over Grenzen. Immigranten en de Informele Economie*, een studie waarin ook uitgebreid aandacht wordt besteed aan de buitenlandse ervaringen met kanszones. Het rapport verschijnt eind februari bij de Amsterdamse uitgeverij Het Spinhuis.