

# Ruimtelijke economie

## De valse verlokkingen van de kansenzone

*Deregulerende 'kansenzones' hebben in het buitenland weinig succes opgeleverd. Beter is het om lokale netwerken voor ondernemerschap in achterstandsgebieden te versterken.*

Staatssecretaris Kohnstamm gaat naar eigen zeggen als een zendeling door het land<sup>1</sup>. Hij predikt de instelling van zogeheten kansenzones. Daar moeten bedrijfsleven en werkgelegenheid (van autochtone Nederlanders, maar nadrukkelijk ook die van immigranten) worden gestimuleerd door 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.

In dit artikel bespreken we de kansenzones. We concluderen dat specifieke gedereguleerde zones weinig behulpzaam zijn om achterstand te bestrijden. In plaats daarvan is het beter om lokale netwerken voor ondernemerschap te versterken.

### Ervaringen in het VK en de VS

De instelling van specifieke regelzone is allerminst een Nederlands novum. Al eerder heeft men in het Verenigde Koninkrijk en de Verenigde Staten dit instrument gehanteerd om achtergebleven gebieden in de vaart der volkeren op te stoten. Welke lessen kan Nederland van deze buitenlandse ervaringen leren?

#### *Britse vrijhavens*

De eerste experimenten met zones waarin de regelgeving was versoepeld, vonden plaats in het Groot Britannië van Margaret Thatcher in de eerste helft van de jaren tachtig. Peter Hall, een planoloog van sociaal-democratische (!) huize, stond in 1977 aan de wieg van het idee voor stedelijke 'vrijhavens' (freeports) waarin vrijwel alle regelgeving zou worden ingetrok-

ken<sup>2</sup>. Het was een onorthodox middel tegen de hardnekkige kwalen in de vervallen binnensteden in de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk. In de vrijhavens zou het private initiatief weer een kans moeten krijgen door het terugdringen van de regelgeving. Zo zouden zij buiten de invloed van de Engelse douane vallen, import en export zouden vrij van belastingen zijn en ondernemers uit andere landen zouden zich er probleemloos moeten kunnen vestigen. Verder zouden de wetten van de vrije markt gelden. Belastingen, premies en voorschriften zouden tot het absolute minimum worden beperkt en dat zou ook voor de sociale voorzieningen gelden. De vrijhavens zouden zo dus feitelijk buiten de Britse verzorgingsstaat staan.

Hall had weinig fiducia in de politieke haalbaarheid van zijn plannen. Toen evenwel Margaret Thatcher aan de macht kwam en de neoliberale visie aan populariteit won, werden zijn plannen alsnog realiteit, zij het in gewijzigde vorm en onder een andere naam: 'enterprise-' of ondernemingszone. Er was hier geen sprake van vrije migratie, geen aanmoediging van migrantenondernemers en evenmin een lokale opheffing van het Britse rechtssysteem<sup>3</sup>.

Vrij algemeen wordt onderschreven dat zich in die Britse ondernemingszones een positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid heeft voorgedaan. Volgens een evaluatie uit 1987 bedroeg de toename van de werkgelegenheid in de eerste groep ondernemingszones 84% en in de tweede 141%<sup>4</sup>. Deels lijkt dit echter een gevolg van verplaatsingen van bedrijven van direct buiten de zone naar een locatie daar binnen<sup>5</sup>. 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 ondernemingszones op een laag pitje gezet.

#### *De Verenigde Staten*

Terwijl in Groot Britannië de ondernemingszone als instrument van lokale economische politiek geleidelijk naar de achtergrond verdween, begon ze in de VS juist aan een nieuw leven. Aanvankelijk waren de Amerikaanse plannen sterk verwant aan de Britse. Dat was niet verwonderlijk, want de grote instigator was een Britse econoom, Stuart Butler<sup>6</sup>. Hij stelde in het begin van de jaren tachtig ondernemingszones voor als enclaves waarin de burgers beschermd zouden worden tegen de zijns inziens immer opdringerige overheidsinstanties. Onder het presidentschap van Ronald Reagan werden de ideeën uitgewerkt, echter zonder onmiddellijke resultaten, mede door tegenwerking van de Democraten<sup>7</sup>.

Eerst onder Clinton werd politieke overeenstemming bereikt. Dan gaat het echter niet meer om ondernemingszones maar om 'empowerment' of aanjaagzones. 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 aanbodeconomie gaan zoeken. In Clintons aanjaagzo-

1. Zie *NRC Handelsblad*, 30 januari, 1997.

2. P. Hall, *Cities of tomorrow*. Basil Blackwell, Oxford, 1988.

3. Hall, op. cit., blz. 357.

4. *Enterprise zone information, 1985-1986*. Great Britain, HMSO, 3rd Annual Monitoring Report, 1987.; D. Hill, *Citizens and cities; Urban policies in the 1990s*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1994.

5. J. Talbot, Have enterprise zones encouraged enterprise? *Regional Studies*, 1988, blz. 507-514.

6. S.M. Butler, *Enterprise zones. Greenlining the inner cities*, Heinemann Educational Books, London, 1982. alsmede S.M. Butler, *Enterprise zones. A solution to the urban crisis?* Heritage Foundation, Washington DC, 1989.

7. K. Bird, Bringing new life to enterprise zones. Congress finally takes the first step with the Housing and Community Development Act of 1987, *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law*, 35, blz. 109-127, 1989.

nes staat niet meer het verlagen van lasten of deregulering centraal, maar is het zwaartepunt verschoven naar het economisch en politiek versterken en verzelfstandigen (empowering) van (achtergestelde) bevolkingsgroepen op lokaal niveau.

Anders dan in de aanbodgerichte benaderingen wordt nu niet meer alle heil van het ontketende bedrijfsleven verwacht. Ook aan de lokale overheid, buurtorganisaties, beheerders en huurders van woningbouwcomplexen, onderwijsinstellingen en kerken wordt een grote rol toegekend. Hiermee sluit men aan bij het gedachtegoed van het communitarisme dat de nadruk legt op het stimuleren en activeren van buurt- en andere gemeenschapsbanden<sup>8</sup>. 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 kameleonische karakter mag weliswaar zeer aantrekkelijk voor paars zijn, toch kleven aan de empowerment zones evidente problemen<sup>9</sup>.

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 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 heffings- of loonkortingen 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 leidt de 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 aanjaagzones 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<sup>10</sup>. Zonering is hier dan ook veel moeilijker zinvol tot stand te brengen, niet in de laatste plaats doordat een deel van het programma voor aanjaagzones in feite al bestaand beleid is (met name voor infrastructuur en leefomgeving).

### Lokale netwerken

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 achterstandswijken blijven met name immigranten – dus uitgerekend de personen die op de reguliere arbeidsmarkt de grootste belemmeringen ondervinden – te kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap. Hier liggen mogelijkheden om de economische potenties van de wijk en haar bewoners verder uit te bouwen. Dat kan 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 lichteledige plaats, maar zijn ingebed in reeksen van netwerken<sup>11</sup>.

Die netwerken genereren het benodigde vertrouwen en maken het uit-

wisselen 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 overheidsformulieren vormen vaak grote problemen voor deze ondernemers. Voor (branche)organisaties uit de particuliere sector is hier een taak weggelegd.

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, brancheleden, 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 dwaalgedoel.

### Robert Kloosterman, Joanne van der Leun en Jan Rath

Respectievelijk OTB, Technische Universiteit Delft, vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht, en Interfacultair Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam.

Dit artikel is een verkorte versie van een hoofdstuk uit R. Kloosterman, J. van der Leun en J. Rath, *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1997.

8. Zie voor een recent overzicht G. Himmelstam, *The unravelled fabric – and how to knit it up: Mixed motives among the new communitarians*, *Times Literary Supplement*, May 17, 1996, blz. 12-13.

9. M. Wolf, *Enterprise zones. A decade of diversity*, *Economic Development Quarterly*, 4/1, blz. 3-14, 1990: 3-4.

10. J. Burgers en R. Kloosterman, *Dutch comfort: postindustrial transition and social exclusion in Spangen*, Rotterdam, *Area*, 1996, blz. 433-445.

11. M. Gittel, J. Bockmeyer, R. Lindsay en K. Newman, *The Urban empowerment zones: community organization and community capacity building*, Howard Samuel State and Policy Center, New York, 1996.