

Enterprise zones: adequaat instrument of noodmaatregel?

DRS. F. W. M. BOEKEMA* — DRS. L. H. J. VERHOEF**

De laatste tijd is er veel belangstelling ontstaan voor een nieuw idee om de industriële en commerciële bedrijvigheid te stimuleren: het aanwijzen van speciale gebieden waarvoor bepaalde belastingfaciliteiten gelden, waar administratieve en bureaucratische procedures worden vergemakkelijkt en waar andere gunstige voorwaarden worden gecreëerd om een optimaal klimaat te scheppen voor startende en groeiende ondernemingen. In België zijn de plannen voor het instellen van z.g. T-zones (tewerkstellingszones) in een vergevorderd stadium, en ook in Nederland wint de gedachte aan het aanwijzen van D-zones (dereguleringszones) snel aan populariteit. In Groot-Brittannië heeft men op dit gebied reeds enige jaren ervaring met de zogenaamde „enterprise zones”. In dit artikel bespreken de auteurs de Britse ervaring tot nu toe. Zij gaan in op het ontstaan van de enterprise zones en op de argumenten die ervoor en ertegen zijn. De beperkte ervaring laat niet toe dat al duidelijke conclusies zijn te trekken over de effectiviteit van dit nieuwe beleidsinstrument, maar het voorlopige oordeel van de auteurs is niet positief. Zij zijn van mening dat aan allerlei bezwaren, met name van concurrentievervalsing, wel erg lichtvaardig voorbij wordt gegaan.

Inleiding

In een tijd van structurele economische problemen worden dikwijls nieuwe beleidsstrategieën en instrumenten „ontdekt” en ontwikkeld. De toename van de inventiviteit en creativiteit lijkt in dit opzicht in een omgekeerd evenredige verhouding te staan met de teruggang van de economie. De teruglopende collectieve middelen versterken de noodzaak om aangepaste beleidsstrategieën uit te zetten. Op vele niveaus en vanuit verschillende hoeken wordt naarstig gespeurd naar een alternatieve aanpak van de in omvang groeiende sociaal-economische problematiek. De overheid, het bedrijfsleven, de belangenorganisaties en hulpinstanties en de wetenschappelijke en onderzoekinstellingen trachten elk een steentje hieraan bij te dragen. De bestrijding c.q. terugdringing van de gigantische werkloosheid vormt hierbij de centrale doelstelling.

In het buitenland en op internationaal niveau, zijn vergelijkbare tendenties waarneembaar. Sterker nog, er zijn landen waar de aangehaalde ontwikkelingen in een ver(der) gevorderd stadium zijn. Met name Groot-Brittannië geldt als koploper en levert als zodanig leerzame ervaringen op. Nieuwe instituties en instrumenten als „enterprise zones”, „local enterprise trusts”, „local enterprise agencies” en „Business in the Community” zijn enkele van de recente primeurs. De eerste resultaten zijn in enkele opzichten hoopgevend en in andere gevallen teleurstellend te noemen. In dit artikel zullen wij trachten uiteen te zetten wat de achtergrond, filosofie en werkwijze van één van deze nieuwe instituties, de „enterprise zone”, zijn. Met name de eerste evaluatieresultaten zullen kritisch worden beschouwd.

Enterprise zones

De discussie over het oprichten van zogenaamde „enterprise zones” wordt ook in ons land in enkele regio's — m.n. in Groningen en Limburg — gevoerd 1). De Nederlandse benaming voor dit nieuwe fenomeen is D-zone (dereguleringszone) en in België spreekt men van T-zone (tewerkstellingszone).

Alvorens de achtergronden en oorsprong van het idee te bespreken, geven we eerst een definitie. Het Department of Environment, onder wier competentie de enterprise zones in Groot-

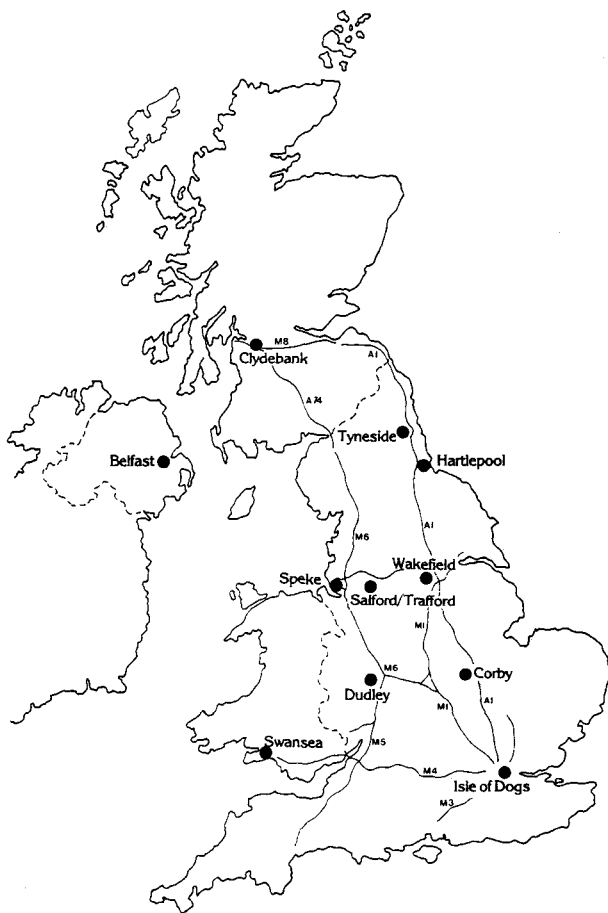
Brittannië vallen, hanteert de volgende omschrijving: het uitgangspunt van de enterprise zone is na te gaan in hoeverre industriële en commerciële bedrijvigheid aangemoedigd en gestimuleerd kunnen worden door het wegnemen van bepaalde belastingdrempels en het versoepelen en versnellen van bepaalde administratieve en bureaucratische handelingen. De gecreëerde faciliteiten en maatregelen gelden binnen een daartoe aangewezen gebied voor de tijdsduur van tien jaar. Vanaf de startdatum van de oprichting van de enterprise zone gelden de volgende regelingen voor zowel nieuwe als reeds bestaande industriële en commerciële bedrijven binnen de zone:

- vrijstelling van „Development Land Tax”;
- vrijstelling van lokale belastingen op industriële en commerciële eigendom;
- kortingen oplopend tot 100% bij inkomsten- en bedrijfsbelastingen bij kapitaaluitgaven t.b.v. industriële en commerciële gebouwen;
- versnelde behandeling van de toelatingsverzoeken van entrepots en een versoepeld beleid t.a.v. de te betalen belastingen en accijnzen voor particuliere entrepots;
- certificaten t.b.v. industriële ontwikkeling zijn niet benodigd („Industrial Development Certificates”);
- vrijstelling van de verplichtingen t.o.v. de „Industrial Training Board”;
- vereenvoudiging en versnelde afhandeling van de planningsprocedures;
- overige administratieve en beleidsmatige zaken zullen versneld worden uitgevoerd en toegepast;
- de eisen betreffende de statistische verslaggeving en verantwoording aan de overheid worden tot een uiterst minimaal niveau teruggebracht.

* Wetenschappelijk medewerker bij de Vakgroep Regionale Economie en Economische Geografie van de Katholieke Hogeschool te Tilburg.

** Eveneens verbonden aan bovengemelde vakgroep en werkzaam bij de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders te Lelystad. De auteurs danken drs. R. van Engelenburg van de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland voor de verstrekte informatie.

1) Zie b.v. *Nieuwsblad van het Noorden*, 1 oktober 1982 en 8 december 1982; *NRC Handelsblad*, 8 oktober 1982.



Figuur. „Enterprise zones” in het Verenigd Koninkrijk

De regels en normen die van toepassing zijn ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het milieu blijven onveranderd van kracht. Met andere woorden, in deze opzichten zouden de enterprise zones zich niet van de gewone industriegebieden onderscheiden. Voorts dient nog vermeld te worden dat de enterprise zones geen onderdeel vormen van de regionaal sociaal-economische politiek, het stadsvernieuwingsbeleid of een van de overige bestaande beleidsterreinen. De gebieden die de status van een enterprise zone hebben verkregen, kunnen onverminderd aanspraak blijven maken op de geldende regelingen, subsidies en faciliteiten die in het kader van de andere beleidsterreinen toegekend zijn.

Uit het bovenstaande zal duidelijk geworden zijn dat bedrijven die een lokatie in een enterprise zone kiezen, een aanmerkelijk gunstiger concurrentiepositie hebben dan de overige bedrijven. Op dit aspect komen wij verderop nog terug. Eerst zullen wij de achtergronden van het ontstaan van de filosofie van de enterprise zone uiteenzetten.

Het ontstaan van de filosofie

In veel publikaties over enterprise zones worden de ontwikkelingen op de Ierse luchthaven Shannon als voorloper van de enterprise zone gezien (2). Het betrof hier een ten behoeve van de douanevrijheid afgebakend terrein, waar tevens enkele zaken zoals de bedrijfsbrandweer, een veiligheidsdienst en faciliteiten voor werknemers centraal werden geregeld. Juist deze centraal aangeboden diensten en voorzieningen bleken een belangrijke rol te spelen bij het initiëren en uitbreiden van diverse activiteiten. Het was zelfs zo dat de douanevrijheid — het oorspronkelijke uitgangspunt — van ondergeschikte betekenis werd.

Voor de oorsprong van de ideeën achter de enterprise zone moeten we verder terug in de tijd. De toegenomen aandacht voor de binnenstadsproblemen in de jaren vijftig en zestig hebben de eerste aanzetten opgeleverd. Studies en onderzoeken over bin-

nenstadsproblemen benadrukten de veranderingen in de structuur van de economie als gevolg van het wegtrekken van oude industrieën en het wegblijven van nieuwe. De noodzaak om door een herindustrialisatie van de binnenstedelijke gebieden de neergaande spiraal te doorbreken, won aan het eind van de jaren zestig steeds meer veld, maar er was nog geen sprake van een algemeen aanvaarde visie.

Zo waren er ook theorieën waarin de neergang in verband werd gebracht met de toenemende overheidsbemoeienis. Door het gevoerde beleid zouden bedrijven uit de binnenstad naar de periferie gelokt zijn, terwijl nieuwe bedrijven zich er onmogelijk konden vestigen (3). Een gevolg was dat de traditionele incubatie- of broedplaatsfunctie van de binnenstad verloren ging (4). Deze analyse vertoont meer kenmerken van een anti-interventie- dan een anti-marktfilosofie.

De anti-interventiebenadering is een van de pijlers geworden van het concept. Deze visie treffen we in vroegere publikaties van Peter Hall aan (5). Zijn scepsis tegenover planning komt onder andere tot uiting in zijn voorkeur voor het vrije ondernemerschap. Hij stelde zich kleine geselecteerde gebieden voor waarbinnen initiatieven vrij baan dienden te krijgen met een minimum aan toezicht. Zijn ideeën werden aan het eind van de jaren zeventig onderwerp van hevige discussies bij het „Centre for Policy Studies”, waar de beleidsmogelijkheden voor de Londense binnenstad en de verlaten oude havengebieden werden bestudeerd. Onder de participanten bevond zich o.a. Sir Geoffrey Howe, en zijn naam is verbonden aan de historische toespraak van juni 1978, waarin hij een vurig pleidooi hield voor de instelling van enterprise zones. De officiële reactie van de Labour Party op de voorstellen was afwijzend, maar van conservatieve zijde werd instemmend gereageerd en de eerste minister gaf alle medewerking aan het beleid toen Howe minister van Financiën werd. Vanaf die tijd kon hij met meer succes zijn ideeën in beleidsdaden vertalen.

Bij de formele voorbereiding van de instelling van de enterprise zones waren aanvankelijk verscheidene ministeries betrokken. Door enkele ministeries werden grote bezwaren tegen de plannen aangetekend. Zo was de „Health and Safety Executive” fel gekant tegen het reduceren van de bestaande normen, en het „Department of Employment” weigerde haar goedkeuring in het licht van de arbeidsveiligheidswet. Aangezien besloten werd de verantwoordelijkheid voor de zones bij de lokale overheden te leggen, lag het voor de hand het „Department of Environment” met de eindverantwoordelijkheid te belasten.

In dit stadium van het beleidsproces werden twee belangrijke beslissingen genomen: behalve de gebieden die in Engeland moesten komen, zouden Schotland, Wales en Noord-Ierland ieder minimaal één enterprise zone moeten krijgen; daarnaast werd vastgesteld dat de grootte van de zones ca. 200 ha diende te zijn. Eind 1979 werd een eerste poging gewaagd om geschikte lokaties voor de zones te selecteren. Bij de keuze moest aan de volgende voorwaarden voldaan zijn: het gebied moest in een staat van (economisch) verval verkeren, maar de benodigde investeringen in (nieuwe) infrastructuur mochten niet te omvangrijk zijn. Voorts werd de norm van 200 ha toegepast en deze conditie reduceerde het aantal geschikte lokaties aanzienlijk, met name in de binnenstadsgebieden. Door de enorme druk die van bovenaf werd uitgeoefend, was er onvoldoende tijd en ruimte om de vastgestelde criteria nog wat bij te schaven en aan te passen. Al in maart 1980 werden in de memorie van Toelichting bij de overheidsbegroting de nog onvoldoende gerijpte plannen uit de doeken gedaan. De activiteiten en handelingen die volgden worden alle gekenmerkt door de grote tijdsdruk die er op drukte. Een en ander had enkele belangrijke gevolgen. Hoewel de oorspronkelijke plannen betreffende enterprise zones geheel in het teken van de binnenstadsproblematiek stonden, was uiteindelijk een

2) Zie bij voorbeeld *Economistenblad*, 10 juni 1981; Enterprise Zones in the UK, *Journal of Planning*, juli 1982; Urban enterprise zones: a debate, *International Journal of Urban and Regional Research*, september 1982.

3) Zie: The future of inner cities, *New Society*, 8 maart 1979.

4) Zie: A re-examination of the incubator hypothesis, *Urban Studies*, nr. 17, 1980.

5) Zie: P. Hall, Non-plan: an experiment in freedom, *New Society*, 20 maart 1969.

formule tot stand gekomen waarbij deze relatie niet of nauwelijks aanwezig was. De oprichting van de zones was daarentegen steeds meer gericht op regio's in ernstig economisch en fysiek verval.

De keuze van de lokaties

Onmiddellijk na de formele afkondiging van de beleidsvoorstellen werden officiële uitnodigingen voor offerten verzonden naar een beperkt aantal lokale overheden, die verondersteld werden over geschikte terreinen te beschikken. De overige lokale overheden ontvingen weliswaar een inschrijvingsverzoek, maar deze geste beoogde niet zozeer daadwerkelijk serieuze aanbiedingen uit te lokken, als wel eventuele kritiek op voorhand te kunnen weerleggen 6). Deze procedure leverde maar liefst 55 aanbiedingen op. Uiteindelijk zijn er 11 gerealiseerd, acht verspreid over Engeland en in Schotland, Wales en Noord-Ierland elk één (zie de figuur 7).

De onderhandelingen tussen het Department of Environment en de geselecteerde lokale overheden verliepen niet geheel vlekkeloos. De grote tijdsdruk was ongetwijfeld debet daaraan; immers, de „deadline” lag vast op eind juli 1980. De aard van de strubbelingen varieerde sterk. Zo waren in het ene geval politieke factoren in het geding (bij voorbeeld de aversie tegen de liberale ideologie achter het concept), terwijl op andere plaatsen protest werd aangetekend tegen de vestiging van de detailhandelsactiviteiten in de zones. In weer andere situaties speelden ruimtelijke planningsfactoren een belemmerende rol. Daar stond tegenover dat de procedure voor weer andere lokaties zonder noemenswaardige problemen doorlopen werd.

Eind juli 1980 volgde de formele aankondiging van de oprichting van zeven enterprise zones door de regering-Thatcher. Dit moment was uitstekend „getimed” vanuit tactisch oogpunt. Immers, de officiële bekendmaking volgde daags na de felle kritiek van de oppositie op de zeer sterk gestegen werkloosheidscijfers en het ontbreken van een adequaat werkgelegenheidsbeleid 8). De regering maakte dankbaar gebruik van alle beschikbare media om aan te tonen dat de bestrijding van de werkloosheid met behulp van nieuwe instrumenten — waaronder de enterprise zones — wel gelijk een hoge prioriteit had.

De vier overige lokaties werden in de loop van 1980 en begin 1981 na veel onderling touwtrekken toegewezen. Wederom bleek hierbij dat politieke aspecten, geografische overwegingen en regionaal-economische omstandigheden van doorslaggevend belang waren. Zo speelde bij de selectie van Corby en Dudley de overweging dat deze regio's recent getroffen waren door de sluiting van vestigingen van de grootste werkgever aldaar, British Steel. Bij de aanwijzing van de enterprise zone Salford/Trafford was een belangrijke overweging het feit dat het bestuur van deze regio overwegend van dezelfde politieke signatuur als de regering was (in tegenstelling tot de overige geselecteerde regio's). Ten slotte werden de lokaties Wakefield en Hartlepool aangewezen vanwege de structurele zwakke economische positie van deze gebieden. Ook de formele aankondiging van deze zones werd gekenmerkt door een uitgekende timing. Zij kwam min of meer als reactie op een motie van afkeuring op het gevoerde werkgelegenheidsbeleid van de regering. Tegelijkertijd werd medegedeeld dat er geen nieuwe zones meer gecreëerd zouden worden 9). Verderop zal nog blijken dat deze mededeling wellicht reeds achterhaald is.

Knelpunten bij de lokaties

Hierboven wezen we al op de problemen bij de selectie van de juiste lokaties en de minimum omvang van de zones. Het selecteren van adequate gebieden was om verscheidene redenen ingewikkeld. Op de eerste plaats dienden de zones overwegend in onderontwikkelde en in verval geraakte regio's te komen, terwijl in de te creëren zone het aantal bestaande bedrijven minimaal diende te zijn. De in eerste aanleg aangeboden terreinen moesten na onderhandeling met het Department of Environment de nodige grenscorrecties ondergaan. Voorts dienden bepaalde terreinen in principe buiten de zones gehouden te worden, zoals b.v. gebie-

den met een hoge landschappelijk waarde. Ten slotte werd het niet zinvol geacht gebieden te selecteren die een al te ernstige mate van verval vertoonden, gezien hun geringe ontwikkelingspotentie.

Het vraagstuk van de zeggenschapsverhoudingen bleef een fel bediscussieerd punt. Vastgesteld werd dat de beheersinstantie van een zone duidelijke bevoegdheden zou krijgen indien er sprake was van vervuulende activiteiten en gevaarlijke stoffen. Daar stond tegenover dat de verzoeken van lokale overheden om ook de detailhandelsactiviteiten onder haar bevoegdheid te brengen niet werden gehonoreerd 10). Vooral van de zijde van detailhandelsorganisaties was fel verzet tegen het toelaten van hypermarkten in de enterprise zones in verband met de vermeende concurrentievervalsing die zou kunnen ontstaan. De gunstige voorwaarden binnen de zones, gecombineerd met factoren als een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid, gaven voldoende grond voor dit standpunt van de gevestigde detailhandel. Door veel druk van onderaf werd overeenstemming bereikt dat detailhandelsactiviteiten boven een bepaalde omvang wel onder de directe invloed van de lokale overheid zouden vallen 11).

Na het wegwerken van deze laatste hindernissen konden in het voorjaar van 1981 de definitieve procedures gestart worden ter realisering van de eerste officiële Britse enterprise zones. Zo vond de oprichting van de zones Corby, Dudley en Swansea in juni 1981 plaats; Clydebank, Wakefield, Hartlepool, Newcastle, Salford/Trafford en Speke volgden in juli en augustus. In het najaar van 1981 volgde Belfast, terwijl als (voorlopig) laatste de Londense zone Isle of Dogs werd opgericht in het voorjaar van 1982.

Argumenten pro en contra

In discussies over de argumenten voor en tegen enterprise zones komt een drietal aspecten telkens naar boven, te weten de invloed op de aangrenzende regio's, de kwaliteit van de (economische) ontwikkeling bij een ontbrekend strak planningskader en de plaats van detailhandelsactiviteiten in de zone.

Van verscheidene zijden worden ernstige bedenkingen geuit over de concurrentievervalsing ten nadele van bedrijven in aangrenzende regio's. Indien de evaluaties de juistheid van deze vrees zouden bevestigen, is het volgens de tegenstanders al te laat. De voorstanders hanteren twee argumenten in dit verband. Allereerst menen zij dat elke investeringsimpuls uit het oogpunt van de werkgelegenheid welkom is, te meer daar de situatie van de betrokken gebieden toch al erbarmelijk is. Voorstanders van de zones menen dat het bestaande planningsstelsel een belemmering voor economisch herstel vormt. De opposenten daarentegen vrezen dat er geen enkele waarborg is dat deregulering tot de gewenste ontwikkelingen zal leiden. Te veel zal het succes afhangen van de actieve planning die door de betrokken grondcienaar aan de dag wordt gelegd. De ontwikkelingen rond groot-schalige detailhandelsactiviteiten gaven voedsel aan krachtige tegenargumenten. Om beter zicht te krijgen op de resultaten en effecten van de enterprise zones, werd in maart 1982 een eerste uitgebreide evaluatie uitgevoerd 12).

Evaluatie van de ervaringen

De uitkomsten van het eerste evaluatierapport werden met veel belangstelling tegemoetgezien. De volgende vragen dienden

6) Zie *Sunday Times*, 20 maart 1980.

7) Informatie verkregen uit een gesprek op het Department of Environment, 6 oktober 1982.

8) Dit debat vond plaats op 29 juli 1980.

9) *Daily Telegraph*, 7 februari 1981.

10) *Estate Times*, 27 februari 1981, „No carte blanche for enterprise zone retailing”.

11) Voor voedings- en genotmiddelenbedrijven een bedrijfsvloeroppervlakte van > 250 m², voor duurzame- en overige goederen een oppervlakte > 1.500 m².

12) *Monitoring Enterprise Zones. Year one Report. State of the Zones*, Londen, maart 1982.

expliciet beantwoord te worden om de geïnitieerde ontwikkelingen en economische activiteiten te kunnen traceren: welke veranderingen deden zich voor in de zones?; welke verschillende voorwaarden en omstandigheden heersten in de diverse zones?; welke verschillende invloeden doen zich gelden op de diverse bedrijven in de zones?; welke negatieve effecten zijn door de enterprise zones ontstaan? De belangrijkste vraag was die naar de omvang van de economische bedrijvigheid die zonder de enterprise zone niet van de grond zou zijn gekomen. De evaluatie werd bemoeilijkt door het feit dat waarschijnlijk ook andere beleidsmaatregelen invloed op de resultaten hebben uitgeoefend. Kortom, een betrouwbare evaluatie leek op voorhand al veel problemen op te leveren.

Harde conclusies met betrekking tot het functioneren van de enterprise zones in het Verenigd Koninkrijk waren op basis van het eerste evaluatierapport dan ook niet mogelijk. Zo werd geen antwoord verkregen op de vraag of er in de zones sprake is van herverdeling van werkgelegenheid of van creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. In verscheidene krante-artikelen is de geringe waarde van de behaalde resultaten nogmaals onderstreept. Zo wordt in een artikel de suggestie gedaan om voorafgaand aan de volgende verkiezingen een ander experiment te lanceren, nl. vrijhavens naar het model van Hongkong en Singapore (13). De effectiviteit van de zones werd ook fel gekritiseerd door de voorzitter van de Greater London Council (14). Van de acht ondernemingen die zich in de Londense enterprise zone vestigden, was er slechts één van buiten Londen afkomstig. De invloed op de economische structuur van de betrokken stadsdelen zou dan ook uiterst marginaal uitvallen (15). Verscheidene kranteartikelen van deze strekking kunnen hieraan worden toegevoegd. In de volgende paragraaf worden de voorlopige conclusies kort samengevat.

Voorlopige conclusies

De Britse enterprise zones hebben ongetwijfeld ondernemingen aangetrokken. Tot op heden is evenwel onvoldoende vastgesteld welke de lokale en regionale consequenties daarvan zijn (geweest). Het meten van de resultaten van de zones levert problemen op, die nog versterkt worden door het ontbreken van gedetailleerde informatie. Substantiële effecten van de zones zullen pas op middellange termijn manifest worden. In politiek opzicht zou het succes wel eens te lang kunnen uitblijven.

De behoefte van lagere overheden om zich in het enterprise-zone-experiment te storten kan gemakkelijk tot snelle en onzorgvuldige voorbereidingen leiden. De verantwoordelijkheid voor infrastructurele voorzieningen wordt te gemakkelijk naar de lagere overheid doorgeschoven. Een vereenvoudigde planningsprocedure houdt het gevaar in dat belangrijke bezwaren onder tafel worden gewerkt. De gestegen rentelasten en/of beëindiging van leasecontracten waren in veel gevallen aanleiding voor verplaatsing van bedrijven naar de zone (16).

Aangezien concessieverlening zonder discriminatie plaatsvindt, ontvangen sommige bedrijven overbodige subsidies. Hoewel er aanzienlijke druk op de overheid is uitgeoefend door actiegroepen, aangrenzende regio's en parlementsleden, heeft dit niet of nauwelijks geleid tot een aanpassing van beleidsvoor-nemens.

In het algemeen bleken de enterprise zones geen rol te spelen bij de beslissing van de ondernemer om een bedrijf te beginnen, maar alleen bij de keuze van vestigingsplaats nadat de beslissing om een bedrijf te starten al gevallen was (17). Voorts zou de aantrekkelijkheid van de zones met name toe te schrijven zijn aan de belastingvoordelen en niet aan het verlichte vergunningstelsel. In bepaalde gevallen is gebleken dat de zones wel degelijk concurrentievervalsing zouden werken (18).

De aanvankelijke radicale poging om met een op het marktmechanisme gebaseerde strategie (i.p.v. het op overheidsinterventie gebaseerde handelen) de binnenstadsproblematiek aan te pakken is verworpen tot een soort regionale economische politiek, waarbij hoofdzakelijk financiële prikkels de effecten moeten bewerkstelligen. Opvallend is dat de kritiek op het instellen van de enterprise zone dezelfde is als die welke in een eerder stadium op het regionale economisch beleid werd geuit. In beide ge-

vallen is de aanpak uiteindelijk verengd tot pure industriepolitiek (19).

Ervaringen in andere landen

Het Britse experiment heeft een duidelijke primeur en wellicht een precedentwerking. In de Verenigde Staten zijn enkele zones tot stand gebracht en de beleidsvoornemens voorzien in de creatie van 50 à 75 zones in de komende drie jaren (20). Over bereikte resultaten is weinig betrouwbare informatie beschikbaar.

De aankondiging van de plannen voor zogenaamde T-zones (Tewerkstellingszones) in België, heeft ook in ons land de discussies over de invoering van D-zones (Dereguleringszones) aangewakkerd. Een stroom van positieve maar ook negatieve reacties brak los (21). De voorzitter van het VNO verzette zich tegen het voornemen op grond van concurrentievervalsing (22). Ook het standpunt van de Europese Commissie was aanvankelijk negatief (23). Inmiddels heeft de Commissie besloten dat het Belgische experiment van de T-zones niet in strijd wordt geacht met de EG-verdragen (24). Op zijn zachtst gezegd is dit een uiterst merkwuurwaardige omkering van standpunt! Besturen van provincies, regio's en gemeenten lachen inmiddels in hun vuistje. De weg naar D-zones in Nederland lijkt nu immers min of meer geëffend te zijn. Er zijn nog slechts enkele hindernissen: naast werkgevers- en werknemersorganisaties is de regering vooralsnog gereserveerd gezien het argument van concurrentievervalsing.

De Belgische formule voor de zones wijkt af van de Britse. Van groot belang in het Belgische concept zijn de terugdringing van de bureaucratie en een hervorming van het belastingstelsel (25). Het eerste Belgische experiment mag maximaal drie jaar duren en de betrokken bedrijven mogen niet meer dan 200 werknemers in dienst hebben. De definitieve lokaties zijn nog niet bekend, maar de zwakke Kempen en de Borinage worden grote kanshebbers genoemd. De lobby voor T-zones heeft relatief veel verzet ondervonden vanuit het ambtenarencorps. Uiteindelijk is de hele zaak in een politieke stroomversnelling terechtgekomen, waardoor een weg terug nauwelijks mogelijk leek.

Hoe staat het in Nederland? Dat van vele kanten belangstelling getoond wordt voor de D-zones is inmiddels duidelijk. De afwachtende houding van de Nederlandse regering is ook al terloops aangestipt (26). De staatssecretaris voor Economische Zaken pleitte onlangs voor D-zones om met name de kansen van startende bedrijven in Groningen te verbeteren. Als belangrijkste prikkel geldt dat alle benodigde vergunningen binnen twee maanden worden afgegeven. Dit is een duidelijk compromis, maar ook dit voorstel wordt onvoldoende gedragen door harde argumenten. Zodoende blijven nog steeds veel bezwaren tegen de instelling van enterprise zones overeind.

13) *Financial Times*, 28 juli 1982.

14) *Financial Times*, 2 augustus 1982: „GLC industry chief criticises enterprise zones”.

15) In Dudley kwam 93% uit de omgeving en in Trafford Park kwam 79% uit een gebied met een straal van 5 km. (bron: *Financial Times*, augustus 1982).

16) Zie: *Public Administration*, vol. 59, 1981, blz. 435.

17) Dit blijkt uit de antwoorden op Kamervragen door minister van Aardenne, *Het financieele dagblad*, 14 december 1982.

18) Idem.

19) Soortgelijke ontwikkelingen speelden in ons land, getuige de sterke accentuering van de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie in het WRR-rapport van die naam.

20) *The Economist*, november 1981, blz. 40.

21) Zie *Nieuwsblad van het Noorden*, 13 december 1982: „Kans op D-zones in Groningen”; *NRC Handelsblad* 8 oktober 1982: „Groningen en Limburg willen industriezones”.

22) *Nieuwsblad van het Noorden*, 13 december 1982.

23) *Het financieele dagblad*, 9 oktober 1982: „Andriessen verzet zich tegen T-zones”.

24) Zie *Het financieele dagblad*, 24 december 1982 en *Volkskrant* 29 december 1982.

25) *Het financieele dagblad*, 8 oktober 1982.

26) Zie: „Van Aardenne wijst zones niet bij voorbaat af” en „Regering reageert nog terughoudend op T-zones”, *Het financieele dagblad*, 14 december 1982.

Slotbeschouwing

De geschiedenis van de enterprise zones is pas zeer recent. Harde en eenduidige conclusies mag men nu dan ook nauwelijks verwachten. Informatie is niet alleen schaars, maar ook tegenstrijdig. Zo staan publikaties die verwijzen naar het succes van de Britse zones lijnrecht tegenover de vele vragen en problemen die nog resteren. Hoewel het tweede officiële evaluatierapport in concept gereed is 27), wil het Department of Environment niets vrijgeven. Zolang gedetailleerde statistische informatie niet beschikbaar komt, lijkt een adequate beantwoording van de vele vragen onhaalbaar.

Het kan niet worden ontkend dat het idee van enterprise zones in een aantal opzichten zeer bruikbaar is. De filosofie erachter past in het voornemen van de regering om tot deregulering van het beleid te komen. Met name het terugdringen en vereenvoudigen van de rigide en statische bureaucratie, spreekt ook ons aan. Echter, het beleid met betrekking tot de zones heeft naar onze smaak te veel kenmerken van een crisispolitiek ad hoc, waarbij wel erg lichtvaardig voorbij wordt gegaan aan allerlei bezwaren. Het vrije-marktmechanisme mag onder bevoorrechte omstandigheden de recessie te lijf gaan. Dat sommigen in de zones voor zich zelf „nieuwe aantrekkelijke markten” ontdekken, blijkt onder meer uit de gretigheid waarmee de initiatiefnemers de beleidsinstanties bestormen. Naar onze overtuiging dient de bestrijding van de economische crisis op meer systematische en gestructureerde wijze te geschieden.

Dat zoiets op een succesvolle wijze mogelijk is, bewijzen diverse nationale, regionale en lokale initiatieven voor een andere aanpak van de gigantische sociaal-economische problematiek. Wij doelen hier onder andere op de onlangs in het Verenigd Koninkrijk opgerichte „local enterprise agencies”, „local enterprise trust” en „Business in the Community”. Hoewel er tussen local enterprise agencies en trusts grote verschillen kunnen bestaan, zijn beide in essentie een samenwerkingsverband tussen (lokale) overheden, (grote) bedrijven, banken en de bestaande belangenorganisaties en hulporganisaties (bij voorbeeld Kamers van Koophandel) gericht op het scheppen van arbeidsplaatsen in met name kleine bedrijven.

De eerste agencies ontstonden in het begin van de jaren zeventig door initiatieven van lokale overheden en het plaatselijke bedrijfsleven. Door het grote succes van deze agencies groeide in vele regio's de behoefte om eigen regionale agencies op te richten. Ten einde adequaat in te kunnen spelen op de talrijke regionale verzoeken, werd in 1977 het initiatief genomen om een overkoepelende organisatie in het leven te roepen, die de oprichting van de agencies diende te begeleiden en coördineren. Dit instituut werd „Business in the Community” genoemd, waarin medewerkers van grote bedrijven op uitleenbasis (de zogenaamde „secondes”) een belangrijke rol spelen. Sinds 1977 zijn meer dan honderd agencies in Groot-Brittannië opgericht 28).

Door de goedkeuring van de instelling van T-zones in België door de Europese Commissie, zal de oprichting van de eerste D-zone in ons land niet meer lang op zich laten wachten. Of dit een gelukkige ontwikkeling is valt sterk te betwijfelen. Inmiddels verdringen verscheidene regionale instanties zich om „de eer” van de toewijzing van zo'n zone te beurt te vallen. De vraagtekens rond de zones zijn echter nog dermate groot, dat men zich met recht kan afvragen of deregulering op deze wijze wel tot economische ontwikkeling zal leiden. Of zal oneigenlijke competitie tussen regio's het onvermijdelijke gevolg zijn? Als dit laatste juist blijkt te zijn, zal de nagestreefde deregulering het begin van desintegratie van regio's in de lidstaten van de Europese Gemeenschap tot gevolg hebben.

**Frans Boekema
Leo Verhoef**

27) *Monitoring Enterprise Zones. Year Two Report.*

28) Binnenkort zal in *ESB* een afzonderlijk artikel aan deze nieuwe instituties worden gewijd.