

Kleinschalige werkgelegenheid en ruimtelijke ordening

DRS. P. P. J. SCHALK*

Het herindustrialisatie- en werkgelegenheidsbeleid in Nederland is sterk gericht op grote bedrijven. Daarbij wordt niet alleen over het hoofd gezien dat veel arbeidsplaatsen zich in het midden- en kleinbedrijf bevinden, maar ook dat kleine en startende ondernemingen onmisbaar zijn voor de ontwikkeling van nieuwe producten en activiteiten. Bij het oprichten van nieuwe, kleine ondernemingen is van groot belang dat er goedkope huisvesting beschikbaar is.

Veel bedrijven zijn ontstaan in goedkope panden in oude binnenstadswijken. De aantrekkelijkheid van oude stadsgebieden als broedplaats voor nieuwe ondernemingen is de laatste vijftientig jaar echter sterk achteruitgegaan doordat het beleid erop gericht was bedrijfspanden en bedrijfsterreinen uit de oude wijken te weren en daaraan uitsluitend een woonbestemming te geven. De auteur pleit ervoor in het stadsvernieuwingsbeleid meer rekening te houden met het bevorderen van kleinschalige werkgelegenheid.

Inleiding

Nu we dagelijks geconfronteerd worden met bedrijfs-sluitingen en bedrijfsinkrimpingen bij veel grote bedrijven, blijkt eens te meer dat het midden- en kleinbedrijf nog steeds de ruggegraat vormt van onze werkgelegenheid. Het neemt 40% van de werkgelegenheid (1.750.000 werknemers) voor zijn rekening en produceert 35% van het nationaal inkomen. Terwijl in 1980 25% van de grotere bedrijven in Nederland verlies leed, was voor alle bedrijven te zamen, het percentage verlieslijdende bedrijven 15, hetgeen mede komt door gunstiger resultaten bij het midden- en kleinbedrijf. Het blijkt dat kleinere bedrijven zich vaak flexibeler kunnen opstellen bij een teruglopende markt en sneller nieuwe afzetmogelijkheden kunnen ontwikkelen. Dit geldt ook voor bedrijven in de zwakkere sectoren van onze economie 1).

De desastreuze toeneming van de werkloosheid heeft nagenoeg iedereen overtuigd van de noodzaak van een nieuw industriebeleid. Met name worden maatregelen beoogd die moeten leiden tot lastenverlaging en andere prikkels voor industriële initiatieven. Er wordt ingespeeld op innovatie en ondernemerschap.

Ontwikkeling van nieuwe producten en bedrijven is echter niet alleen een zaak van grote ondernemingen. Hiervoor zal in aanzienlijke mate moeten worden teruggevallen op kleine en startende ondernemingen. Zo is recent aangetoond dat ook in de jaren zeventig, zelfs in de zwakke sectoren als de lederindustrie (welke sterk wordt gedomineerd door kleine tot zeer kleine bedrijven), een hoge oprichtingsintensiteit aanwezig was 2). Daarbij was het aantal mislukkingen aanzienlijk, maar kon tevens worden gewezen op beginners die met een minimum aan kapitaal in betrekkelijk korte tijd een succesvolle onderneming opbouwden.

Het grote probleem voor nieuwe kleine ondernemingen is het bestaan van allerlei institutionele belemmeringen die de overheid ter bescherming van b.v. ons woonmilieu en ter behartiging van andere belangen, in de afgelopen decennia heeft opgeworpen. Ook Rutten pleitte onlangs voor het wegnemen van onnodige belemmeringen 3). Voor de startende en kleine ondernemingen liggen met name op het terrein van de ruimtelijke ordening zware hindernissen. In het belang van het gewenste ondernemerschap en de daarvan afhankende werkgelegenheid lijkt het aan te bevelen ook op dit terrein tot een spoedige herbezinning te komen.

Sinds het verschijnen van het rapport van de Wetenschap-

pelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* in 1980, is het denken over de herindustrialisatie van Nederland in een stroomversnelling terechtgekomen. De explosieve ontwikkeling van de werkloosheid — ten tijde van het schrijven van dit artikel is de 500.000 reeds genaderd — heeft Nederland met een schok tot het besef gebracht dat niet uitsluitend door groei van tertiaire en kwartaire activiteiten het werkgelegenheidsprobleem kan worden opgelost. Handel en diensten zijn sterk gerelateerd aan industriële productie, terwijl de (kwartaire) welzijnsfeer mede afhankelijk is van de mate waarin de marktsectoren inkomsten voor de overheid kunnen opbrengen.

In het WRR-rapport wordt onder meer gepleit voor het doorbreken en verminderen van institutionele belemmeringen van industriële bedrijvigheid. Daarmee moet worden bereikt dat innovatie van industriële producten en de ontwikkeling van nieuwe bedrijven met zogenaamde comparatieve voordelen van de grond kunnen komen. Hierbij wordt gedacht aan opwaardering van de intermediaire sector (olie, chemie, staal), revitalisering van de gevoelige sectoren (kleding, schoeisel, meubels), versterking van de „equipment“-sector (machine- en apparatenbouw, elektrotechniek e.d.).

De visie van de WRR geeft blijk van optimisme dat niet berust op feiten. Het stimuleren van de hiervoor genoemde sectoren heeft veelal betrekking, vooral wat betreft de gevoelige en de „equipment“-sector, op middelgrote, kleine en vaak zelfs beginnende ondernemingen. Kenmerkend daarbij is de sterke persoonsgebondenheid met de eigenaar („l'entreprise c'est moi!") en het niet objectief kunnen vaststellen van de relevante productie- en marktgegevens, zoals veelal wel wordt verondersteld in de economische theorie en het economisch beleid 4).

* De auteur is verbonden aan de hoofdafdeling Planologie van de Verkeersakademie te Tilburg.

1) A. C. M. Jansen e.a., Sukses en mislukking in de konfektie- en lederwarenindustrie, een exploratief onderzoek naar het wel en wee in beginnende ondernemingen, *Intermediair*, 19 januari 1979.

2) C. A. Broeksma e.a., De kleine ondernemer buiten beeld, *ESB*, 25 maart 1981, blz. 284-288.

3) F. W. van Rutten, Het keren van de afbraak, *ESB*, 6 januari 1982, blz. 4-7.

4) C. H. T. Vijverberg, Kleinschalige werkgelegenheid; de positie van het kleine bedrijf in de industrie, *ESB*, 8 augustus 1979, blz. 784-787; Broeksma e.a., op. cit.

Bij het kiezen van de bedrijfslokatie zal de kleine ondernemer zich laten leiden door overwegingen gebaseerd op beperkte informatie uit de naaste omgeving en gebaseerd op traditie 5). Het ligt voor de hand dat de kleine, maar vooral ook de beginnende ondernemer zijn bedrijf zo goedkoop mogelijk wil huisvesten, gezien zijn beperkte financiële middelen. Bovendien zal hij het bedrijf zo dicht mogelijk willen vestigen bij de eigen woonomgeving, mede omdat de eerste medewerkers veelal ook uit de naaste omgeving (familie) komen. Juist ten aanzien van deze twee vestigingsvoorwaarden ontmoet de kleine ondernemer grote belemmeringen door de ruimtelijke ordening van de overheid.

Gedurende deze eeuw tot aan de jaren vijftig beschikte iedere stad over haar „natuurlijke” broedplaatsen voor ondernemende mensen, namelijk de gebieden welke zijn ontstaan voor het in werking treden van de Woningwet van 1901. Dat zijn vooral gebieden als de binnenstadskwartieren, gebieden langs de oude uitvalswegen (straatwegen, hoofdstraten, lintbuurten), de negentiende-eeuwse wijken en de vroeg-twintigste-eeuwse wijken. Deze zogenaamde incubatiegebieden hebben over het algemeen het planologische kenmerk dat er geen bestemmingsplan op rust, waardoor in principe allerlei (bedrijfs)activiteiten mogelijk zijn, mits het bedrijf beschikt over een hinderwetvergunning. Deze gebieden bevatten overwegend het stedelijke goedkope onroerend-goedbestand. Menig gerenommeerd bedrijf is op binrenterintjes of in oude pandjes in deze gebieden ontstaan en na een succesvolle beginfase verhuisd naar een industrie-terrein. Voor het overgrote deel echter blijven de kleine tot zeer kleine bedrijven, na eventuele mislukkingen, in de oude stadswijken. Er is weinig bekend over de frequentie van bedrijfsopvolging in panden in die wijken.

De aantrekkelijkheid van de oude stadsgebieden als oefenterrein voor ondernemerschap is de laatste vijftientig jaar sterk achteruitgegaan. Immers, in de jaren vijftig en zestig zijn grote delen van de binnenstadskwartieren en negentiende-eeuwse wijken gesaneerd ten behoeve van cityvorming en verkeersdoorbraken, die noodzakelijk geacht werden voor de bereikbaarheid van de stadscentra. In de jaren zeventig zijn veel van de saneringsplannen niet meer verder uitgevoerd. Daarvoor in de plaats kwamen stadsvernieuwingplannen, met als doel het verbeteren van woningen en woonomgeving.

Waarom is de stadsvernieuwing uiteindelijk door het bedrijfsleven als een bedrijfsvriendelijk beleid ervaren? De stadsvernieuwing is toch op „stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en hygiënisch gebied gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling, sanering van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden, alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven”. Dit zou toch ook moeten inhouden het in stand houden en zo mogelijk verbeteren van de economische activiteiten in de betreffende gebieden. In de praktijk blijkt dat de beschikbare financiële regelingen eenzijdig van toepassing zijn op het wonen en discriminerend werken t.o.v. bedrijven. Recente onderzoeken zeggen daarover dat stadsvernieuwing in de praktijk een instrument blijkt om bedrijvigheid waar nodig te saneren 6).

De rijksregelingen welke in het kader van de stadsvernieuwing ter beschikking staan zijn:

- de Interim Saldo Regeling (ISR), waarbij 100% van de kosten voor aankoop van particuliere bedrijfspanden (en terreinen) en verplaatsing van bedrijven uit daartoe aangewezen stadsvernieuwinggebieden worden vergoed. In niet officieel aangewezen gebieden kan een vergoeding van 80% worden verkregen krachtens de bijdrageregeling Reconstructie- en Saneringsplannen;
- de Selectieve Investeringsregeling (SIR): een heffing van 13% op bedrijfsgebouwen voor zover deze de f. 250.000 te boven gaan.

Deze twee regelingen werken stelselmatig een vermindering

van het bedrijfsvloeroppervlak in de stadsvernieuwinggebieden in de hand. De ISR leidt ertoe dat aangeboden panden niet meer voor huisvesting van bedrijven mogen worden aangewezen (bestemd). De tweede regeling verhoogt de stichtingskosten voor bedrijven, waardoor men eerder is aangewezen op vestiging op een duurder bedrijfsterrein. Deze regelingen hebben tot gevolg dat:

- verplaatsing van expansieve bedrijven niet geschiedt omdat het onaantrekkelijk is door de SIR; of dat
- verplaatsing wordt afgedwongen door de ISR en er een woonbestemming voor in de plaats komt.

Beide leiden tot het ongewenste gevolg dat het aanbod van goedkope bedrijfspanden en -terreinen in de oude stadswijken afneemt en er te geringe doorstroming van bedrijven plaatsvindt. Bovendien leidt dit schaarse creërende proces ook nog tot het opdrijven van de prijzen van de nog aanwezige bedrijfspanden. Niet het minst frustrerend voor in de stadsvernieuwingswijken aanwezige bedrijven is daarbij de onzekerheid die gepaard gaat met de langdurige procedures van de plannen (eerst verbeteringsplannen en vervolgens bestemmingsplannen). Ongunstig voor de financiële afwikkeling werken ook de normen welke worden gehanteerd bij de verwerving. De prijzen worden afhankelijk gesteld van het volkshuisvestingsbelang.

Kortom, we moeten constateren dat het ondernemerschap, waarop nu zozeer een beroep wordt gedaan, danig wordt gehinderd door een niet adequaat ruimtelijk-orderingsbeleid. Sterker zelfs, de voor dit soort bedrijven geschikte gebieden hebben sterk aan betekenis ingeboet. Stadsvernieuwing heeft geleid tot allerlei ongewenste gevolgen 7).

Een keer ten goede?

Er zijn echter enkele signalen die wijzen op het ontstaan van enige belangstelling voor deze problematiek. Met name is hier en daar onderkend dat het verdringen van de bedrijvigheid uit de oude stadswijken ernstige schade toebrengt aan de nationale werkgelegenheid. Zo constateerde Zevenbergen 8) dat 34% van de totale stedelijke werkgelegenheid van Rotterdam in de oude stadswijken is gesitueerd en op de gezamenlijke industriegebieden in totaal 25%.

Ook in het jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst 9) wordt aandacht besteed aan dit probleem: „De betekenis van met name kleine en middelgrote bedrijven voor de werkgelegenheid (de werknemers zijn vaak uit dezelfde stadsvernieuwinggebieden afkomstig) en het belang van het functioneren van de stad als een geheel is ernstig onderschat en in de praktijk spelen, negatieve hinderlijke eigenschappen van bedrijfsvestigingen veelal een dominerende rol. Duidelijker wordt ook, dat het goed functioneren van bedrijven vaak in sterke mate gebonden is aan uiteenlopende voor hen gunstige eigenschappen van stadsvernieuwinggebieden als vestigingsplaats. De positieve eigenschappen van stadsvernieuwinggebieden voor het herbergen van werken naast wonen zijn echter waard om met de nodige zorgvuldigheid benaderd te worden. Menging van functies draagt immers bij aan het goed functioneren van de stad”.

Een maatregel in de goede richting is de nieuwe Kaderregeling Steun Bedrijven Stadsvernieuwinggebieden (KSBS) van het Ministerie van Economische Zaken. Deze regeling

5) J. Wolpert, The decision process in spatial context, *Regional Science Association*, december 1964.

6) E. C. R. M. Keyser en J. J. Verschoor, Stadsvernieuwing en bedrijvigheid in stadsvernieuwinggebieden, *ESB*, 26 augustus 1981, blz. 819-823.

7) Zie ook L. Deben en J. van der Weiden, *Stadsveroudering en stadsvernieuwing*, 1982.

8) A. C. Zevenbergen, Stadsvernieuwing moet, maar niet ten koste van het midden- en kleinbedrijf, *ESB*, 13 februari 1980.

9) Jaarverslag Rijksplanologische Dienst 1980, hoofdstukken m.b.t. economische ontwikkeling en stedelijke gebieden, stadsvernieuwing.

heeft een sterk gedecentraliseerd karakter en is gericht op steun voor individuele, kleine ondernemingen. Gemeenten beschikken over de mogelijkheid verschillende vormen van steun te verlenen om te komen tot collectieve bedrijfsvestiging. Maar ook deze regeling geeft geen oplossing voor het fundamentele probleem, namelijk het te geringe goedkope bedrijfsareaal in de bestaande stadswijken. Het zou goed zijn wanneer een interdepartementale commissie van de Ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bestaande uit deskundigen op dit gebied voorstellen voor een nieuw beleid zou ontwikkelen.

Voor het ontwikkelen van een meer bedrijfsgericht ruimtelijk-ordeningsbeleid zal het vooral van belang zijn aan te geven waar en hoe in de stedelijke gebieden verruiming van kleinschalige werkgelegenheid kan plaatsvinden. Hoewel in dit bestek niet uitputtend kan worden ingegaan op deze problematiek, kunnen wel enige aanzetten tot een meer bedrijfsgericht ruimtelijk-ordeningsbeleid worden gegeven. Om te beginnen moet de stedelijke structuur worden doorgelicht naar de mogelijkheid van vergroting van bedrijfsactiviteiten. In principe kunnen in dat verband de volgende gebieden worden onderscheiden:

- de oudere stadswijken, met name de stadsvernieuwingsgebieden;
- de bestaande woonwijken waar veelal bestemmingsplannen vigeren met uitsluitend woonbestemming (in de woonbuurten);
- nog aan te leggen woonwijken.

In de stadsvernieuwingswijken kan de overheid gebruik maken van het feit dat veelal geen bestemmingsplannen aanwezig zijn. Men kan op tweeërlei wijzen bedrijfsmogelijkheden handhaven, dan wel verruimen.

In de eerste plaats kan dat door de bedrijfsbestemming te handhaven voor panden en terreinen waaruit om redenen van hinder voor de omliggende bewoners de bedrijven moeten worden verplaatst. Bestemmingsplan-technisch is dat geen probleem. Men kan op zijn minst een flexibele bestemming hanteren; dat wil zeggen dat zowel wonen als ondernemen mogelijk blijven, naar gelang de omstandigheden dat bepalen. Dit heeft bovendien het voordeel dat de gemeente na verwerving van panden en grond deze ook weer gemakkelijker kan uitgeven en niet langer dan noodzakelijk de rentelasten hoeft te dragen. Uiteraard zal men nauwkeurig moeten aangeven welke typen bedrijven, in welke bebouwing en in welke omvang kunnen worden toegelaten. Over het algemeen zal een onderzoek naar de dragelijkheid van functiemenging voor het wonen noodzakelijk zijn. Dit geldt ook voor de andere nog te bespreken woongebieden.

In de tweede plaats zal men de subsidieregelingen, met name de ISR en de 80%-regeling bij de verwerving van bedrijfspanden en -terreinen ook van toepassing moeten verklaren wanneer de panden opnieuw een bedrijfsbestemming zouden krijgen. Uiteraard versterken de hiergenoemde maatregelen elkaar ten behoeve van het ondernemersbelang. Bovendien leidt deze toepassing ook tot aanzienlijke kostenbesparingen voor de overheid omdat dan bij de heruitgifte van de grond hogere prijzen kunnen worden bedongen dan bij uitsluitend woningbouw 10).

Verder zou een verbeterde, en vooral actieve, planmatige toepassing van de KSBS-regeling een stap in de goede richting zijn. Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening zouden een economische dimensie moeten toevoegen aan het stadsvernieuwingsbeleid, b.v. door planning en financiering van bedrijfsverzamelgebouwen.

Ten slotte is een bedrijfsgevoeliger beleid m.b.t. de bereikbaarheid van stadsvernieuwingsgebieden een belangrijke voorwaarde voor het scheppen van een goed klimaat voor kleinschalige bedrijven. Met name speelt dat een belangrijke rol langs de oude hoofdstraten, straatwegen en uitvalswegen. In dat opzicht wordt door Rijkswaterstaat al gewerkt aan verbeteringen van het bestaande parkeerbeleid 11).

Ten aanzien van het scheppen van mogelijkheden in be-

staande woonwijken dient de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden betracht. Vooronderzoek m.b.t. mogelijkheden, beperkingen van functiemenging zijn noodzakelijk. Het laat zich echter aanzien dat bepaalde vormen van detailhandel, ambacht en verzorging in woonwijken toelaatbaar kunnen zijn. In de vooroorlogse wijken heeft men overigens nog altijd de bakker op de hoek. Leefbaarheidsonderzoek zou kunnen uitwijzen dat door het laten ontstaan van kleinschalige werkgelegenheid ook meer gewenste levendigheid en variatie wordt aangebracht. In het bijzonder zou dat kunnen opgaan voor de wijken welke na de tweede wereldoorlog zijn gebouwd.

Indien deze weg zal worden ingeslagen zullen aanpassingen van bestemmingsplannen noodzakelijk zijn en zorgvuldig voorschriften geformuleerd moeten worden m.b.t. bebouwing, verbouwing, geluidshinder, visuele hinder, laden, lossen en parkeren. Het is duidelijk dat op basis van deze gedachten een proces wordt bijgestuurd dat zich gedurende ruim een halve eeuw heeft ontwikkeld: het in toenemende mate scheiden van wonen en werken.

Voor de ontwikkeling van nieuwe woonwijken zou men alsnog in de voorbereidingsfase rekening kunnen houden met een (beheerste) menging van bedrijvigheid tussen wonen. Men zou daarbij de volgende categorieën kunnen hanteren, te onderscheiden naar de mate van hinder welke de bedrijven kunnen veroorzaken voor de woonomgeving:

- a. individuele bedrijven tussen de woningen;
- b. gegroepeerde bedrijven gemengd met woonbebouwing;
- c. gegroepeerde bedrijven aan de rand van de woonwijk;
- d. gegroepeerde bedrijven buiten de woonwijk;

Voor de kleinschalige en vooral startende bedrijven zijn vooral de categorieën a en b van belang.

Samenvatting

Het midden- en kleinbedrijf vormt het grootste deel van onze werkgelegenheid. Het bevorderen van de werkgelegenheid, in het kader van een hernieuwde industrialisatie, impliceert ook het bevorderen van kleinschalige werkgelegenheid en het stimuleren van nieuwe ondernemersinitiatieven. Dit zal enerzijds inhouden het verlichten van de lasten van het bedrijfsleven en anderzijds het wegnemen van allerlei institutionele belemmeringen. Veel van deze belemmeringen liggen op het terrein van de ruimtelijke ordening.

De overheid zou met name in haar stadsvernieuwingsbeleid — deze gebieden zijn immers van oorsprong de natuurlijke broedplaatsen voor ondernemers — ook het stimuleren van kleinschalige (en milieuvriendelijke) bedrijven moeten opnemen. Zij zou daartoe de subsidieregeling niet meer eenzijdig op het wonen, maar ook op het bedrijfsleven moeten richten. Tevens zouden bestemmingsplannen in de woonwijken meer ruimte voor beheerste menging van wonen met werken moeten toelaten.

Het ontwikkelen van een bedrijfsstimulerend ruimtelijk-ordeningsbeleid zou grote prioriteit moeten hebben, gezien de rampzalige ontwikkeling van onze werkgelegenheid. Wellicht zouden enkele stadsvernieuwingswijken en andere woonwijken als demonstratieprojecten kunnen worden aangewezen, te begeleiden door een interdepartementale commissie van deskundigen op het gebied kleinschalige werkgelegenheid en ruimtelijke ordening.

P. P. J. Schalk

10) Keyser en Verschoor, op. cit.

11) P. Schalk e.a. De hoofdstraat: de „derde” weg; een verkeersontsluitingsstructuur met een centrale drukte-as, *Verkeerskunde*, februari 1982.