

# Mogelijkheden voor een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid

DRS. L.J.H. DIETZ\*

**Hoewel de berichten over de werkloosheidscijfers de laatste maanden iets positiever worden, kampt Nederland nog steeds met een zeer hoge werkloosheid. Vanwege de omvang en de grote consequenties van dit probleem gaan ook gemeenten zich steeds meer begeven op het terrein van de bevordering van de werkgelegenheid. De grote gemeenten namen hierbij het voortouw, maar inmiddels zijn ook middelgrote en zelfs kleinere gemeenten activiteit op dit gebied gaan ontplooiën. De auteur van dit artikel is van mening dat er in vele gemeenten nog veel meer kan gebeuren. In dit artikel wordt aangegeven waaraan dan zal kan worden gedacht. Nadrukkelijk zij opgemerkt dat het hierbij alleen gaat om activiteiten die tot doel hebben de vraag naar arbeid te vergroten, het zogenaamde werkgelegenheidsbeleid. Niet ingegaan zal worden op het arbeidsvoorzieningsbeleid, dat tot doel heeft het aanbod van arbeid kwalitatief te verbeteren, en het opvangbeleid.**

## Inleiding

De zorg voor de werkgelegenheid is in Nederland van oudsher vooral een onderwerp van rijksbeleid. Eén van de vijf doelstellingen van economische politiek is het bereiken van volledige werkgelegenheid. Om de teruglopende werkgelegenheid en de stijgende werkloosheid een halt toe te roepen zijn er de afgelopen tien jaren op rijksniveau allerlei ideeën en plannen gelanceerd. Zo heeft het kabinet-Lubbers in zijn *Werkgelegenheidsnota 83/84* een driesporenbeleid ontwikkeld. Het eerste spoor bestaat uit beheersing van de uitgaven van de collectieve sector (terugdringen van het financieringstekort), het tweede spoor behelst versterking van de marktsector, terwijl het derde spoor gericht is op herverdeling van de beschikbare arbeid 1). Hoe men ook over het rijksbeleid op het terrein van de werkgelegenheidsbevordering denkt, geconstateerd moet worden dat het niet heeft kunnen voorkomen dat de werkloosheid is gestegen tot een recordniveau van meer dan 800.000 en dat het er nadien ook nauwelijks in is geslaagd dit aantal te verminderen. Zonder overdrijving kan dan ook gesteld worden dat het werkgelegenheidsbeleid van het kabinet-Lubbers faalt.

Dit falende rijksbeleid heeft ertoe geleid dat provincies en gemeenten zich de laatste jaren steeds meer geroepen zijn gaan voelen, en ook meer geroepen werden, om hun krachten aan te wenden in de strijd tegen de werkloosheid. In dit artikel zal worden ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben op het gebied van werkgelegenheidsbevordering. Hierbij zal een beperking worden aangebracht tot die werkgelegenheid die in ieder geval op termijn loonvormend is, of met andere woorden tot die in de marktsector. Er zal dus niet nader worden ingegaan op allerlei andere, niet-loonvormende initiatieven, hoe belangrijk en zinvol deze overigens ook kunnen zijn.

Er zijn drie redenen aan te geven voor deze beperking. De eerste is dat het overgrote deel van de werklozen gewone betaalde arbeid zoekt en allerlei alternatieven hiervoor (zoals het werken met behoud van uitkering) hooguit wenst te zien als een tijdelijk alternatief dat de kans op betaalde arbeid vergroot 2). De tweede reden is dat er momenteel geen ruimte meer is voor een uitbreiding van de collectieve sector; integendeel, het beleid is juist gericht op een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen in deze sector (onder andere tot uiting komend in het 2%-beleid). De derde reden voor een beperking tot de marktsector is dat het beleid allerwegen gericht is op een versterking hiervan.

Vele gemeenten hebben gedurende de afgelopen jaren al activiteiten ontplooid die tot doel hebben de werkgelegenheid te be-

vorderen. Toch kan er nog veel meer gebeuren. Gemeenten zijn vaak nog te afwachtend. De redenering van gemeentebesturen is meestal dat bevordering van de werkgelegenheid zo niet een mondiaal dan toch minstens een nationaal vraagstuk is en dat daarom de oplossing ook niet van de gemeenten te verwachten is en dat bovendien de gemeenten weinig of geen mogelijkheden hebben op dit gebied. Deze houding is overigens heel verklaarbaar en begrijpelijk. Immers, naast de financiële perikelen waarmee gemeenten tegenwoordig worden geconfronteerd, was er tot voor enkele jaren voor gemeenten doorgaans weinig aanleiding om activiteiten te ontplooiën op dit terrein. Hierdoor is er bij zowel ambtenaren als lokale politici vaak weinig kennis voorhanden op dit gebied. Daarnaast mist men nogal eens de attitude die vereist is voor een effectief optreden, namelijk begrip en feeling voor wat er omgaat in de marktsector.

## Traditionele taken

Gemeenten hebben van vroeger uit een drietal taken op het gebied van de werkgelegenheid. Deze zijn:

- zorgen dat er voldoende bedrijfsterrainen aanwezig zijn. Immers, economische activiteiten hebben over het algemeen een ruimtelijke dimensie. Veel van deze activiteiten horen thuis op een speciaal daartoe ingericht bedrijventerrein (iets minder juist ook wel vaak „industrieterrein” genoemd);
- een goede fysieke en sociale infrastructuur tot stand brengen. Kortgezegd houdt dit in dat een gemeente zorgdraagt voor een goede verkeersontsluiting en daarnaast tracht een prettig woon- en leefklimaat te scheppen (voldoende woningen, sport- en sociaal-culturele voorzieningen enz.);
- promotie en acquisitie. Onder promotie wordt verstaan het geven van bekendheid aan de vestigingsmogelijkheden van een regio of gemeente. Dit kan op velerlei manieren geschieden: advertenties, folders, STER-spots enz. Acquisitie is het in direct contact met een bedrijf of overheidsorganisatie ver-

\* De auteur is sinds kort werkzaam op de afdeling Sociaal-Economische Zaken van de gemeente Tilburg. Voordien was hij werkzaam bij het Stadsbestuur Waalwijk/Regionaal Instituut voor de Werkgelegenheid Waalwijk. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) *Werkgelegenheidsnota 83/84*, Tweede Kamer, 18 102, blz. 6.

2) Zie bij voorbeeld A.G. ter Huurne, *Geringe deelname aan arbeidsprojecten, verslag van een vooronderzoek*, Tilburg, mei 1983.

krijgen van een vestigingsbeslissing ten gunste van de gemeente.

Zoals vermeld zijn dit de drie taken die traditioneel door gemeenten verricht worden. In de achter ons liggende jaren van grote economische expansie is dit over het algemeen voldoende gebleken. Momenteel is er echter alle aanleiding om meer te doen.

### Meer mogelijkheden

Naast het uitvoeren van de zojuist genoemde traditionele taken hebben gemeenten nog veel meer mogelijkheden voor het voeren van een werkgelegenheidsbeleid. In deze paragraaf zullen we de belangrijkste kort aanstippen.

1. Gemeenten kunnen de zorg voor het bedrijventerrein intensiveren. Ze kunnen er op toezien dat er niet alleen voldoende bedrijventerrein is, maar dat er ook verschillende kwaliteiten bedrijventerrein aanwezig zijn. Immers, de verschillende economische activiteiten stellen uiteenlopende eisen aan de vestigingsplaats. Zo zal een ambachtelijk bedrijf het beste gedijen op een kleinschalig terrein tussen of aan de rand van de woonbebouwing, terwijl een grote chemische industrie vanwege zijn omvang en milieu-aspecten juist op een grootschalig bedrijventerrein op enige afstand van de woonbebouwing thuishoort. Zo stellen ook grotere kantoorvestigingen meestal specifieke eisen aan een vestigingsplaats. Daarnaast kan worden overwogen de prijs van het bedrijventerrein te verlagen. Ook kunnen de overige leveringsvoorwaarden aantrekkelijker worden gemaakt, bij voorbeeld door een terrein zowel te koop als in erfpacht of huurkoop aan te bieden.

2. Een verdere verbetering van de fysieke en sociale infrastructuur. Het spreekt voor zich dat bedrijventerreinen die onvoldoende ontsloten zijn in deze tijd van een zeer ruim aanbod (landelijk momenteel ca. 17.000 ha. 3) weinig interessant zijn. Daarnaast kan een verbetering van de sociale infrastructuur de aantrekkelijkheid voor bedrijfsvestiging vergroten.

3. Een planmatiger aanpak van de promotie en acquisitie. Te veel wordt er „in het wilde weg” promotie en acquisitie bedreven in plaats van dat er sprake is van een heel gericht en goed doordacht plan dat de sterke punten van een regio tracht uit te buiten en ook onderdeel vormt van een doelbewust werkgelegenheidsbeleid.

4. Het doen van onderzoek naar de feitelijke werkgelegenheids situatie in de gemeente. Wat voor bedrijven en instellingen zijn er? Hoeveel mensen werken daar? Wat zijn de perspectieven van die organisaties, behoren ze tot de bedreigde sectoren of juist tot de kansrijke, en wat is hun positie daar? Immers, ook in kansrijke sectoren komen marginale bedrijven voor zoals er in de bedreigde sectoren goed lopende bedrijven met een veelbelovende toekomst voorkomen. En verder: hoe staat het met de inkomende en uitgaande pendel?

5. Expliciete beleidsformulering. Hoewel de resultaten van het onder het vorige punt genoemde onderzoek op zich al heel interessant kunnen zijn, is het natuurlijk de bedoeling dat er iets mee gebeurt. Er zal op basis van het onderzoek een beleid geformuleerd moeten worden. Het is belangrijk hierbij duidelijke, gespecificeerde en ook realistische doeleinden te stellen. Heel belangrijk in dit verband is het onderscheid tussen een echt gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en wat zou kunnen worden aangeduid met „grondpolitiek”. Met dit laatste wordt bedoeld het streven om het aanwezige bedrijventerrein zo snel (en gunstig) mogelijk te verkopen. Hoewel dit, gelet op de hoge rentelasten van vele gemeenten, vanuit financieel oogpunt alleszins begrijpelijk en respectabel is, is het zeker niet hetzelfde als werkgelegenheidsbeleid. De uitgifte van bedrijventerrein kan nooit meer zijn dan een afgeleide van een effectief werkgelegenheidsbeleid. Een goed werkgelegenheidsbeleid kan er namelijk best toe leiden dat bepaalde bedrijven geadviseerd wordt een bestaand particulier pand te nemen in plaats van nieuwbouw te plegen. Ook is het denkbaar dat vestiging wordt afgeraden.

6. Het onderhouden van goede contacten met het bedrijfsleven. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan periodiek contact met de in vele gemeenten bestaande plaatselijke werkgevers- en werknemersvereniging en met het bestuur van de

Kamer van Koophandel. In de wat minder grote gemeenten bestaat de mogelijkheid de grotere bedrijven eenmaal per jaar uit te nodigen voor een gesprek met het college van burgemeester en wethouders. Een andere mogelijkheid is dat het college periodiek werkbezoeken aflegt aan bedrijven. Zeker in het begin is de kans groot dat vanuit de bedrijven alleen maar kleine praktische problemen naar voren worden gebracht. Het is dan goed de door de oud-staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Jan Schaeffer, ontwikkelde „tegeltheorie” in gedachten te houden. Deze theorie houdt in dat bewoners pas bereid zijn mee te denken over stadsvernieuwingsplannen als eerst de losliggende trottoirtegel voor hun deur is vastgelegd.

7. Het zorgdragen voor goede contacten met het Gewestelijk Arbeidsbureau. GAB's kennen sinds enkele jaren een zogenaamd taakstellend beleid dat per GAB-gebied een nadere invulling kan krijgen. Met name hierbij kunnen gemeenten hun invloed doen gelden. Daarnaast is het voor een gemeente belangrijk goed op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt en tijdig op de hoogte te zijn van voorgenomen maatregelen. Het contact kan bij voorbeeld vorm krijgen door middel van een periodiek gesprek van het college van burgemeester en wethouders met de directeur van het arbeidsbureau. Daarnaast wordt het voorzitterschap van de commissie van advies van een Arbeidsbureau altijd bekleed door een burgemeester of wethouder van één van de betrokken gemeenten.

8. Binnen het gemeentelijk apparaat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau één contactpersoon aanwijzen waar (potentiële) bedrijven met alle vragen en problemen terecht kunnen (één loket). Natuurlijk is het niet mogelijk en ook niet de bedoeling dat deze contactpersoon van alle mogelijke details op de hoogte is en ook voor alle problemen een oplossing weet. Wat wel nodig is, is dat de contactpersoon feeling heeft voor ondernemen, goede contacten kan onderhouden en vanuit een dienstverlenende houding de „hulpvrager” naar de juiste persoon kan doorsluizen. Hierbij is het van belang dat hij toeziet op een goede afhandeling van het probleem.

9. Zorgdragen voor een snelle, gemakkelijke en soepele afhandeling van alle zaken waarbij het bedrijfsleven de gemeente nodig heeft. Met name kan hierbij worden gedacht aan het afgeven van allerlei vergunningen. In dit verband is het ook heel belangrijk voldoende informatie te verstrekken. Er kan bij voorbeeld gedacht worden aan het opstellen van een zogenaamd „stroomdiagram” dat duidelijk laat zien hoe een bepaalde procedure in elkaar zit, hoe lang de verschillende stadia kunnen duren, welke beroepsmogelijkheden er zijn enz. Het bovenstaande is zeker geen pleidooi de hand te lichten met allerlei regels, maar wel om zaken niet langer laten duren en moeilijker te maken dan strikt noodzakelijk is.

10. Iedere aandacht van de beleidsmakers lange tijd vooral gericht geweest op de grote bedrijven, de laatste jaren is er een toenemende belangstelling te constateren voor de kleine startende bedrijven. Sommigen spreken zelfs van een modeverschijnsel, ook wel „starteritis” genoemd. De achtergrond van deze belangstelling is dat uit onderzoek blijkt dat met name startende bedrijven zorgen voor een nieuwe werkgelegenheid.

Een gemeente kan nogal wat doen om de mogelijkheden voor startende bedrijven te vergroten. In de eerste plaats kan een gemeente er voor zorgen dat bestemmingsplanvoorschriften in woongebieden niet zodanig strak zijn dat ook niet-hinderlijke, kleinschalige activiteiten onder alle omstandigheden worden uitgesloten. In de praktijk blijkt namelijk dat veel kleine bedrijfjes thuis in de garage, de schuur of de slaapkamer gestart worden. Verder kan een gemeente zorgdragen voor een advisering aan en begeleiding van startende bedrijven, met name met de bedoeling de mislukingskans te verkleinen. Ook de opstelling van de gemeentelijke sociale dienst is erg belangrijk. Deze kan namelijk uitkeringstrekkers onder bepaalde voorwaarden toestemming geven met tijdelijk behoud van de uitkering een bedrijf te starten 4). Verder kan de gemeente een bedrijfsverzamelgebouw opzet-

3) Economisch Technologische Instituten, Rijksplanologische Dienst en Ministerie van Economische Zaken, *Enquête bedrijfsterreinen 1984*, juli 1984.

4) *Beleid inzake het starten van een (eigen) bedrijf*, Tweede Kamer, 17 554, blz. 24 e.v.

ten of stimuleren dat anderen dit doen of bij voorbeeld huursubsidie geven aan startende bedrijven. Ook kan in bepaalde gevallen gedacht worden aan het verlenen van een kredietgarantie. In dit verband is het van belang te vermelden dat de zogenaamde richtlijnen 1969, die de mogelijkheden aangaven van gemeentelijke financiële steun aan bedrijven onlangs zijn verruimd 5).

11. Gemeenten kunnen ook zelf een actieve(re) rol vervullen bij het opsporen en stimuleren van nieuwe economische activiteiten. Met name kan hierbij worden gedacht aan activiteiten die op dit moment door particulieren nog niet op een rendabele wijze kunnen worden uitgevoerd, maar vanuit verscheidene oogpunten als wenselijk moeten worden beschouwd en vaak op termijn veelbelovend zijn. Dit wordt wel ontwikkelingsbeleid genoemd. Te denken valt bij voorbeeld aan activiteiten op het terrein van afvalstoffenbeheer. Een gescheiden inzameling van afvalstoffen en een hieraan gekoppelde recycling kan zowel voor de werkgelegenheid als voor het milieu als voor de ruimtelijke ordening positieve effecten hebben. Ook kan worden gedacht aan activiteiten op het gebied van energiebesparing en de terugwinning van energie.

12. Het is belangrijk dat gemeenten hun werkgelegenheidsbeleid laten doorwerken in hun totale beleid. Het moet geen sectorbeleid zijn, maar een integraal beleid dat verankerd is in alle gemeentelijke beleidsterreinen. In het bovenstaande is bij voorbeeld al aan de orde geweest dat het ruimtelijke-ordeningsbeleid ruimte moet laten voor het starten van bepaalde bedrijven in woongebieden. Veel belangrijker nog is om bij het opstellen of vernieuwen van bestemmingsplannen voldoende mogelijkheden te creëren voor de handhaving van daarvoor in aanmerking komende bedrijven tussen de woonbebouwing. Met name in stads- en dorpsvernieuwingsgebieden is dit erg belangrijk.

13. Gemeenten zijn niet onbelangrijke afnemers van allerlei goederen en diensten. Denk bij voorbeeld aan papier, kantoormeubilair, kopieerapparaten, brandweerauto's, koffie, drukwerk, computers, schoonmaakdiensten enz. Het is mogelijk bij het aankoopbeleid rekening te houden met de werkgelegenheidseffecten. Zo kunnen bij voorbeeld bepaalde innovatieve ontwikkelingen worden bevorderd. Wel zal weerstand moeten wor-

den geboden tegen de neiging die bij sommige gemeenten bestaat om zonder meer de voorkeur te geven aan bedrijven uit de eigen gemeente. Een dergelijk protectionisme moet als ongewenst worden beschouwd.

## Organisatie

Tot slot nog een enkel woord over de organisatorische vormgeving van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Nederland kent vrij veel kleine tot zeer kleine gemeenten. Zo heeft meer dan de helft van de gemeenten minder dan 10.000 inwoners en een kwart minder dan 5.000. Dit heeft tot gevolg dat het voor de meeste gemeenten erg moeilijk is de vereiste know-how in huis te hebben of te halen. Ook geldt dat een werkgelegenheidsbeleid alleen effectief kan zijn wanneer er een bepaalde minimumomvang aan bedrijvigheid is.

Daarnaast is het zo dat ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt en het economische gebeuren bij uitstek regionale zaken zijn: zij stoppen niet bij de gemeentegrens. Wanneer er zich bij voorbeeld een bedrijf van enige omvang vestigt in een bepaalde gemeente zal dit onmiskenbaar positieve effecten hebben op de buurgemeente: mensen uit die gemeenten zullen werk vinden in het bedrijf, het bedrijf zal opdrachten verstrekken aan andere bedrijven in de regio (bouw, onderhoud, drukwerk, schoonmaken) enz. Dit alles leidt tot de conclusie dat gemeenten in veel gevallen veel beter kunnen samenwerken. In de provincie Noord-Brabant heeft deze gedachte concreet vorm gekregen in de oprichting van zogenaamde regionale werkgelegenheidsinstituten. In het bestuur van dergelijke instituten zijn naast de gemeenten ook werkgevers en werknemers vertegenwoordigd. Mogelijk dat deze constructie ook elders zijn vruchten kan afwerpen.

**Leo Dietz**