



D-zones met zuigkracht

MR. M. M. VAN NOTTEN*

Inleiding

Het artikel over D-zones van drs. F. W. M. Boekema en drs. L. H. J. Verhoef in *ESB* van 19 januari 1983 trok o.a. de volgende krantenkop: *Nederland kan niet achter blijven met het instellen van D-zones (de Volkskrant, 21 januari 1983)*. Wie zich het bewuste artikel in *ESB* nog herinnert, zal verbaasd zijn. Beide wetenschappers staken hun antipathie tegen de D-zones immers niet onder stoelen of banken. Toch voorspellen Boekema en Verhoef dat de regering binnenkort D-zones zal invoeren — met het correcte argument dat de *zuigkracht* van de Belgische D-zones zich reeds doet gelden op de Nederlandse investeerders.

Juist vanwege die zuigkracht werd het D-zoneplan door schrijver dezès in België gelanceerd. In amper 18 maanden groeide het uit tot een wet. Medio 1983 zullen de eerste investeerders aan de slag kunnen. Nederland en België vormen in vele opzichten één markt. Alleen door zelf ook D-zones op te richten, kan onze regering een exodus van investeerders naar België voorkomen.

In dit artikel wordt betoogd dat D-zones de concurrentie niet vervalsen en bovendien geschikt zijn om nieuwe werkgelegenheid te scheppen. Bovendien zal blijken dat de belangrijkste effecten van deze zones op het educatieve en politieke vlak liggen en niet op het economische. Met het D-zoneplan wordt meer gemikt op de reactie van de mensen die buiten de D-zones blijven, dan op hetgeen erbinnen gebeurt. Ten slotte krijgen Boekema en Verhoef een persoonlijke reactie op hun artikel: wie kaatst moet de bal verwachten.

Bij het zoeken naar oplossingen voor massale werkloosheid denken de overheidsadviseurs nog te weinig aan de politieke haalbaarheid van hun voorstellen. Toch zouden vooral economen de politieke markt vaker tot hun onderzoeksterrein dienen te maken. Ook daar zijn de eeuwige wetten van vraag en aanbod immers van kracht. De politieke markt is de plaats waar dwangmaatregelen worden verhandeld. De aanbieders noemen zich

* De auteur is directeur van het Instituut Europaeum.

wetgever, de vragers *pressiegroep*. De prijs voor de politieke waar wordt betaald met electorale stemmen.

Op de politieke markt dienen zich de laatste tijd mensen aan die vragen naar het opheffen van bepaalde dwangmaatregelen. Zij vinden de concurrentievervalsende aspecten van onze wetten onrechtvaardig en de kostenverhogende elementen ervan ondragelijk. De D-zones verfijnen het politieke-marktmechanisme, want zij maken het deze nieuwe groep van vragers gemakkelijker zich te manifesteren. Het feit dat de D-zones juist populair zijn in die economisch zwakke streken van ons land die politiek zwak vertegenwoordigd zijn, is veelzeggend. De felle protesten die opklinken vanuit de bestaande pressiegroepen, geven aan wie het zijn die de politieke markt proberen te monopoliseren.

D-zones

D-zones zijn er in alle soorten en vormen. Het zijn industrieterreinen die meestal door een viertal kenmerken opvallen: minder belastingen, minder wetten, een snellere afhandeling van verzoeken om overheidsvergunningen en een bestuur dat slagvaardig is — wat meestal betekent dat het apolitiek is. Op die industrieterreinen treft men vaak een bedrijvigheid aan die groter is dan daarbuiten. De verklaring voor dat verschijnsel ligt in het adagium: „meer vrijheid voor ieder geeft meer welvaart voor ieder”.

Een van de oudste D-zones werd op het Griekse eiland Delos gevestigd, in het jaar 166 voor Christus. Daardoor kwam er een einde aan de commerciële hegemonie van Rhodos. In de late middeleeuwen waren Brugge en Antwerpen in economisch opzicht een soort super D-zone, net als Hong Kong en Singapore dat vandaag nog zijn.

Het idee van D-zones herleefde in het jaar 1958 in Ierland, als middel om het verval van Shannon tegen te gaan. Het werd een topper. Vier jaar na de oprichting van de Shannon Free Zone begon de bevolking er weer fors te groeien, nadat zij honderd jaar lang met 1% per jaar was afgenomen. Daarmee was de reputatie van de D-zone als bruikbaar middel van regionaal-economisch beleid voorgevoerd gevestigd. Minstens 23 landen buiten Europa hebben dat model nagevolgd. Drie D-zones in Taiwan schiepen in een mum van tijd ruim 70.000 nieuwe banen. In de D-zones van Korea werken 120.000 mensen. In Sri Lanka 20.000. De managers van dergelijke zones hebben vastgesteld dat ze minstens evenveel nieuwe banen buiten hun zone schepden als daarbinnen. Voor Shannon werd zelfs een multiplicator van 3,6 vastgesteld.

Engeland en België

Engeland is bij de ontwikkeling van D-zones enerzijds hekkensluiter en anderzijds koploper. De Britse regering streefde twee doelen na toen zij in 1980 haar D-zonestaatut ontwierp. Enerzijds wilde zij, net als in Ierland, regionaal-economische politiek

bedrijven en anderzijds ook politieke belangstelling wekken voor de „free enterprise”-gedachte. Op beide fronten is de vrijwinning nog niet in het verschiep. De vrijheidskost die de mensen in de Britse „Enterprise Zones” krijgen voorgeschoteld, is zo pietepouterig, dat verschillende investeerders die erop afkwamen zich uiteindelijk vlak naast, in plaats van binnen de D-zone vestigden. De fiscale en reglementaire voordeeltjes wogen — zelfs bij gelijke grondprijzen — niet op tegen het voordeel van een betere lokatie. Voor zover de Engelsen met hun D-zones regionale politiek wilden bedrijven is die opzet, voorlopig althans, dus mislukt. Wel is het gelukt om bepaalde vervallen industrieterreinen die eigendom waren van staatsbedrijven of gemeentebesturen, weer op de markt te brengen en commercieel te benutten.

Haar koploperschap dankt de Britse regering aan haar wens om die zones niet te beperken tot productiecentra voor de export. Zij gaf de zones een aantal vrijstellingen mee die er zich in beginsel toe lenen in het gehele land van toepassing te worden verklaard. Een dergelijke veralgemening hoopt de regering te bereiken door middel van de proliferatie van D-zones. Aanvankelijk waren het er elf, nu zijn het er al 24 en er is sprake van nog eens vier — „Freeports” genoemd — die vooral in welvarende regio's zullen worden gevestigd. Des te groter het aantal D-zones, des te groter ook de druk om te veralgemenen.

De gebruikelijke beleidsinstrumenten voor regionale politiek lenen zich niet tot veralgemening. Men kan één regio subsidiëren, maar niet alle regio's; men kan overheidsopdrachten concentreren in één regio, niet in alle regio's enz. Het fundamentele beginsel van de D-zones, daarentegen, kan zonder moeite gegeneraliseerd worden: vrijheid is een geboorterecht waarvoor geen geografische grenzen bestaan.

De Belgische regering heeft prachtig ingespeeld op deze tweede Britse doelstelling. Twee Belgische vice-premiers formuleerden hun visie op de D-zones als volgt:

— Willy De Clercq, minister van Financiën: „De T-zones zijn bedoeld als een experiment op beperkte schaal. Maar zoals de talrijke voorbeelden in het buitenland aantonen, werkt een dergelijk experiment „aanstekelijk”. Met name begint men zich dan, veel kritischer dan nu het geval is, te bezinnen over het nut van allerlei overheidsvoorschriften die nu het economische leven bepalen. Men ziet dat vrij vlug de faciliteiten die toegekend worden binnen de beperkte zone, uitgebreid worden tot alle ondernemingen. Op die manier kan, wat ik zou durven noemen „de bevrijdingsbeweging” van onze economie starten” (Toespraak tot de Nationale Federatie van Kamers van Koophandel op 9 juni 1982);

— Jean Gol, minister van Justitie: „Deze zones zullen laten zien hoe men in heel ons land de overheidsreglementering en de fiscaliteit kan vereenvoudigen” (Brief aan het Instituut Europaeum d.d. 28 juni 1982).

De Belgische staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Jacqueline

Mayence-Goossens, die zelf niet bij de opstelling van de T-zonewet betrokken was, gaf de bedoeling van de initiatiefnemer het beste weer. Zij schreef „dat de T-zones mogelijkheden opent om weer op basis van vrijwilligheid met elkaar samen te werken” (Brief aan het Instituut Europaeum d.d. 6 juli 1982).

Vier bezwaren

Als mogelijk nadeel wordt vaak aangevoerd dat de D-zones leiden tot het verhuizen van werkgelegenheid. Sommige mensen denken zelfs dat dergelijke verhuizingen een algemeen verschijnsel zijn, dat inherent is aan de D-zones. Uit gesprekken met de manager van de D-zone in Corby, Engeland, kon worden opgemaakt dat er zich bij de 150 bedrijven die hij aantrok, geen enkele „verhuizer” bevondt. Ook de plaatsvervangend manager van de zone in Shannon, die sinds 1958 bij de leiding ervan betrokken was, verklaarde dat hij geen enkele verhuizing binnen Ierland had meegemaakt. Over verhuizingen vanuit het buitenland liet hij zich niet uit. Beide verklaringen doen vermoeden dat afbraak en wederopbouw van werkgelegenheid niet inherent aan het D-zoneconcept is, maar hoogstens een randverschijnsel. Sommige Britse zones melden wel verhuizingen. Op 23 maart 1983 zal het evaluatierapport van Roger Tym & Partners vermoedelijk worden vrijgegeven. De omvang van dit randverschijnsel in Engeland, zal dan kunnen worden vastgesteld. Aangezien elke verandering kosten met zich brengt, evenals niet-veranderen trouwens, zullen de kosten-baten-economen hieraan hun hart kunnen ophalen.

Nieuwe werkgelegenheid komt als regel tot stand als de produktiekosten dalen. Dan kunnen ondernemers verloren gegane markten terugwinnen en nieuwe markten veroveren. Aangezien van elke gulden die er in Nederland wordt verdiend, 68 centen in de zakken van de ambtenaren en de politieke clientèle verdwijnen, is er heel wat ruimte om die produktiekosten te verminderen. Daar komt bij dat de overheid ook talloze bijkomende kosten veroorzaakt, die niet via de staatskas lopen: b.v. alle kosten die gemaakt worden om zich aan nodeloze wetten aan te passen of formulieren voor de overheid in te vullen; ook de kapitaalvernietiging die op rekening van de vennootschapsbelasting komt, moet bij deze overheidskosten worden opgeteld. Er is dus, hoe dan ook, een grote manoeuvreerruimte voor de overheid om het Nederlands fabriek goedkoper te maken op binnenlandse en buitenlandse markten. De aard en mate van de deregulering binnen een bepaalde D-zone zijn beslissend wat betreft de vraag of de produktiekosten er dalen en dus ook of er al dan niet nieuwe werkgelegenheid wordt geschapen. In abstracto kan er dus weinig worden gezegd over de vraag of D-zones nieuwe werkgelegenheid scheppen. De inhoud van het D-zonestaatut en de slagvaardigheid van het D-zonebestuur zullen de doorslag geven.

Een tweede, vaak gehoord, bezwaar is

dat de D-zones de concurrentie vervalsen. Dat woord heeft een bepaalde betekenis. Het deed pas z'n intrede toen de overheid in de economie begon te interveniëren. Alleen de overheid kan de concurrentie vervalsen, bij voorbeeld door middel van subsidies, douanetarieven, veiligheids- en vestigingsisen, belastingen, prijs- en loonminima en -maxima enz. Indien de overheid in de D-zone een of meer stapjes terugdoet en de mensen hun vrijheid laat, is dat zeker geen concurrentievervalsing. Het is een daad van respect voor iemands recht op vrijheid. Zoiets kan nooit onrechtmatig zijn.

Met het woord „concurrentievervalsing” kon men vroeger nog wel eens een overheidsinterventie tegenhouden. Maar tegenwoordig vervalsen zowat 90% van alle wetten de concurrentie, alle verbodsbepalingen van het EG-verdrag ten spijt. Het verwijt van concurrentievervalsing is onzinnig omdat juist de D-zones de bestaande concurrentievervalsing willen opheffen. De D-zones houden op kleine geografische schaal een grote schoonmaak onder alle wetten, zodat ze de concurrentie niet meer vervalsen en de mensen niet meer onnodig op kosten jagen. Binnen de D-zones kan dat doel snel worden verwezenlijkt, mits de juiste dereguleringsstructuur wordt gekozen. Daarna komt de proliferatie van D-zones over het gehele land en de veralgemening van de verschillende schoonmaakformules. Niet in Alkmaar of Brussel, maar in de D-zones begint de victorie in de strijd tegen de gehate concurrentievervalsing. Dat er in de aanloopfase verschillen zullen zijn tussen het werkklimaat binnen en buiten de D-zone wordt niet verdoezeld. Dat is echter van secundair belang indien men het stimuleren van werkgelegenheid als het economisch hoofddoel neemt. De D-zones zullen overigens op een doeltreffender, goedkoper, rechtvaardiger en snellere wijze de bestaande concurrentievervalsing opheffen dan de bepalingen van het EG-verdrag dat proberen te doen.

Ook wordt als nadeel van D-zones genoemd dat ons land te klein is voor de oprichting van dergelijke oasen van werkgevers en werknemers. De D-zones zouden volgens deze tegenstanders jaloezie opwekken. Inderdaad is jaloezie de eerste reactie bij de meeste mensen, maar daarna komt toch ook de hoop dat zij zelf spoedig ook van het verbeterde werkklimaat in de D-zone kunnen profiteren. Het is de taak van de politicus om deze jaloezie en die hoopvolle verwachting van de mensen te kanaliseren tot een krachtige stroming ten gunste van een uitbreiding en veralgemening van het goede werkklimaat in de D-zones. Zowel de Britse als de Belgische minister van Financiën zegt dat de educatieve rol die de D-zones spelen, groter en belangrijker is dan het economische resultaat dat binnen de D-zones verkregen wordt.

Een vierde, vaak gehoord bezwaar is dat de D-zones het milieu vervuilen. Het tegendeel is echter waar. Juist omdat de produktiekosten binnen de zone zoveel lager liggen dan daarbuiten, zijn de ondernemers eerder bereid extra kosten te maken om de omgeving van de zone mooi te houden. De

D-zone van Shannon laat voorts zien dat als eenmaal op kleine schaal een doeltreffende methode van milieubescherming gevonden is, de wetgever die graag overneemt en voor het gehele land verplicht stelt. Zowel het gunstige fiscale klimaat als de goedkope methode van milieubescherming in Ierland, werd in de D-zone uitgedacht en uitgetest.

Tegenstanders

De tegenstanders van D-zones vindt men vooral bij hen die tot dusver om regulering en fiscalisering vroegen. Zij verzetten zich soms op amusante wijze. Sommigen zeggen bij voorbeeld er voorstander van te zijn, mits de D-zone heel Nederland omvat. Met deze alles-of-niets-voorwaarde behouden zij hun machtspositie op de politieke markt. Zij verhinderen dat de enkeling die om de deregulering vraagt, aan bod komt. Ze monopoliseren zodoende zowel de vraag naar regulering als de vraag naar deregulering. Zó stellen zij de privileges van en subsidies voor hun leden veilig. Ze weten heel goed dat algemene deregulering niet haalbaar is op korte termijn: de uitvoering van dat voorstel vergt immers de afschaffing ineens van alle subsidies en privileges. Met hun voorstel mobiliseren zij bewust de gevestigde belangen voor een gevecht tegen het D-zoneplan en bewijzen terzelfder tijd lippendienst aan het vrijheidsbeginsel dat daaraan ten grondslag ligt.

Andere tegenstanders vindt men in het kamp der staatsgezinden. Zij zetten de woorden op hun kop van de Franse theoreticus van het socialisme, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), en beschouwen de orde die de staat scheidt ten onrechte als de moeder van de vrijheid en niet als een kind. Voor die mensen blijft de Staat zelfs bij de gebleken wildgroei van wetten nog steeds almachtig. Zij doen uitspraken in de trant van: „bij de deregulering zullen wij ons concentreren op de meest in het oog springende zaken”. Zoiets klinkt heel stoer. Het wekt de indruk dat de regulator zelf kan bepalen wat en hoe er gedereguleerd wordt. Toch is dat een onmogelijkheid. Op het punt van dereguleren bestaat er geen vrije wil van de wetgever of de pressiegroepen. Ze zijn uitgeleverd aan een onverbiddelek automatisch dat Nederland steeds meer reguleert, fiscaliseert, bureaucratiseert en politiseert.

Friedrich Hayek wijst in dit verband op het feit dat de *mogelijkheid* van de politicus om privileges en subsidies aan te bieden (in ruil voor politieke stemmen), tevens een *verplichting* inhoudt om dat te doen. In een moment van crisis en katharsis kan het politieke establishment de trend naar meer regulering wel tijdelijk afremmen, maar niet stoppen en omkeren.

Er is geen overregulering of overfiscalisering in Nederland als men alleen naar ons politiek stelsel kijkt. We hebben precies die mate van regulering en bureaucratisering gekregen waar de duizenden pressiegroepen om vroegen. Zolang die pressiegroepen om vroegen. Zolang die pressiegroepen blijven bestaan en het politiek stelsel niet

verbeterd wordt, zal de trend naar meer regulering rustig voortgaan. Deze of gene pressiegroep die destijds om een bepaalde wet vroeg, mag dan teleurgesteld zijn. Maar als zo'n wet eenmaal bestaat, ontstaat er prompt een nieuwe groep van kiezers die daar de kost mee wint en die zich tot het uiterste verzet tegen veranderingen waarvan zij niet gediend is.

Deregulering en decentralisatie

Een aantal regeringen verkreeg de laatste jaren een politieke meerderheid voor deregulering. Recente dereguleerders zijn Jimmy Carter, Ronald Reagan, Margaret Thatcher en Martens en De Clercq. Zij brachten er weinig van terecht. Ze dachten wellicht dat een meerderheid in het parlement voldoende was om het reguleringsgeij te doen keren. Dat is nu een illusie gebleken. Wel is waar dat zowel Reagan, Thatcher als Martens en De Clercq voor een tweede anker gingen liggen: de D-zone. Daarmee hoopten zij steun van nieuwe, regionaal georganiseerde kiezersgroepen te krijgen voor hun dereguleringsplannen. Maar Reagan heeft het na twee jaar vechten met zijn ambtenaren en parlementsleden niet verder gebracht dan een wetsontwerp. Thatcher en Martens en De Clercq hebben nu wel een D-zonewet, maar produceerden een misbaksel.

De reden voor hun falen is dat zij het politieke establishment lieten beslissen in welke mate er in deze minuscuul kleine zones gedereguleerd mocht worden. In Engeland was dat zo goed als niks. In België reeds twee maal zo veel, maar de EG-Commissie legde een hoge drempel in die D-zones, waar over alleen de technologische bedrijven mogen springen. De Britse regering waagt vermoedelijk een tweede kans — vlak na de volgende verkiezingen — door het instellen van een viertal industriële vrijhavens, maar het blijft lapwerk.

Beide regeringen hadden er beter aan gedaan de dereguleringsbevoegdheid in hun experimentele D-zones te decentraliseren. Zij hadden die bevoegdheid moeten geven aan een slagvaardig, apolitiek D-zonebestuur, dat in dagelijks contact staat met de bedrijven in de betrokken zone. Dat bestuur had tot opdracht dienen te krijgen binnen de zone alle publiekrechtelijke wetten te ontdoen van concurrentievervalsing en elementen die de produktiekosten node-loos verhogen.

Maatstaf en mechanisme

Wie wil dereguleren kan twee maatstaven aanleggen: het herstel van individuele vrijheid en het herstel van (volledige) werkgelegenheid. Vooral het laatste verdient hier nadere beschouwing. Iedereen weet ongeveer hoeveel onvrijwillig werklozen er in Nederland zijn. Niemand weet in welke mate er gedereguleerd moet worden om ze binnen een bepaalde tijd — bij voorbeeld drie of zes jaar — weer aan werk te helpen. Zelfs ondernemers weten dat niet. Stelt u zich maar eens voor dat een ondernemer

bij de overheid aanklopt en zegt: ik kan 100 nieuwe arbeidsplaatsen scheppen als ik vrijstelling krijg van tien wettelijke bepalingen. Je kunt er zeker van zijn, dat na één, twee of drie weken of maanden zal blijken dat hij zich vergiste. Meestal zal hij te weinig vrijstellingen hebben gevraagd. Niemand weet meer hoeveel wetten er zijn. De overheid moet tijdens de deregulering voortdurend kunnen bijstellen: net zo lang tot een aantal dereguleringsformules gevonden zijn die ruimte maken voor de ongeveer één miljoen Nederlandse werklozen. Decentralisatie alleen is niet voldoende. Er dienen nog drie bijkomende voorwaarden vervuld te worden:

- het dereguleren binnen de zone mag geen eenmalige, maar moet een permanente aangelegenheid zijn;
- er moet een financiële aansporing zijn voor het vinden van de juiste dereguleringsformules, zowel voor degenen die in de zone werken, als voor het D-zone-bestuur;
- er moeten kwantitatieve doelen voor het scheppen van werkgelegenheid gesteld worden.

Ten slotte is het vereist dat er geen vrijstellingen e.d. verleend worden die zich er niet toe lenen tot ons hele land uitgebreid te worden.

Haalbaarheid

Het begrip „haalbaar” wordt op de politieke markt gebruikt om aan te geven of de vraag en het aanbod naar een bepaalde maatregel elkaar dekken. Hierboven werd reeds betoogd dat het aanbod van de Nederlandse regering tot algemene deregulering zich waarschijnlijk tot franje zal beperken. Ook de vraag naar deregulering die de bestaande pressiegroepen formuleren, is ongeloofwaardig. De enige manier om met een serieuze deregulering te beginnen, ligt in het omzeilen of neutraliseren van de talloze bestaande pressiegroepen en het aankweken van nieuwe pressiegroepen die zich speciaal op deregulering toelagen. Met D-zones is zoiets mogelijk.

Door de deregulering te beperken tot een leeg en minuscuul gebied, schaaft men de belangen van de bestaande pressiegroepen niet. Een proef met 1.000 hectaren zou reeds meer dan voldoende zijn. Dat is minder dan 1/3 van één promille van het Nederlandse grondgebied. Wie zich daartegen verzet, maakt zich ridicuul. Door die deregulering te laten beginnen op onverkooptbare industrieterreinen, in gebieden met grote werkloosheid, bezorgt de overheid zich zelf een financieel voordeel: enerzijds verdient zij aan de verkoop van terreinen. Anderzijds spaart zij — in die streken waar men weer aan het werk gaat — op de werkloosheidsuitkeringen, bijstand, politiediensten enz. Nu wordt wel beweerd dat tegenover deze financiële winst gederfde belastinginkomsten staan. Dat klopt echter niet, want het is de bedoeling in de zones alleen die activiteiten te laten ontplooiën die zonder die D-zone niet zouden worden verricht. De minister van Financiën zou

volgens deze argumenten zelfs het sterkste trekpaard voor een D-zoneplan moeten zijn. In Engeland en België is dat ook inderdaad het geval.

De D-zones roepen nieuwe pressiegroepen in het leven; pressiegroepen die specifiek voorstander zijn van deregulering. Zij bestaan o.a. uit ondernemers die een voor-sprong op de rest van de samenleving krijgen. Des te radikaler het D-zonestatuuut, des te groter de pressie die zij zullen ontwikkelen. Ook de gemeentebesturen van die gemeenten die zelfs bij een geslaagde algemene deregulering in moeilijkheden zullen blijven verkeren, zijn felle voorstanders van D-zones. Hun industrieterreinen zijn, door de hoge rentelasten die erop drukken, een loden last geworden (bij voorbeeld Moerdijk en Son en Breugel). Ook is denkbaar dat de heersende werkloosheid te groot is en dat de sociale structuur van de betrokken streek erdoor werd vernield. Het unieke van de D-zones is dat zij een coalitie kweken tussen de lokale overheid en lokale werkgevers en werknemers. Die coalitie richt zich tegen de centrale overheid en de nationale pressiegroepen.

De vraag naar de oprichting van D-zones komt op het juiste moment. Er woedt momenteel een rage van D-zoneplannen over Europa. In Nederland trok dit verschijnsel in de afgelopen vier maanden ruim 300 verschillende krantenkoppen. De Belgische D-zones zullen medio 1983 operationeel zijn. Eén daarvan komt op 25 km afstand van Eindhoven te liggen. De zuigkracht daarvan op een bedrijf als Philips is enorm. Volgens het Amerikaanse adviesbureau McKinsey zou Philips met al haar technologische kennis en ervaring een paar honderdduizend nieuwe banen kunnen scheppen, mits er eerst gedereguleerd wordt (*Elseviers Weekblad*, 12 februari 1983). De Belgische D-zones vervullen die voorwaarde voor een goed deel. Engeland heeft al 24 D-zones en krijgt er vermoedelijk dit jaar nog vier vrijhavens bij. Marseille, Longwy, Nancy en Duinkerken vinden dat zij niet mogen achterblijven. De Franse regering besloot op 23 december 1982 om spoedig een wetsontwerp in te dienen dat Marseille-Fos, dat een leeg industrieterrein van 6.000 hectare heeft, zal dereguleren om het beter met Antwerpen en Rotterdam te laten concurreren. In Trier, Hannover, Cuxhaven en West-Berlijn gaan ook steeds meer stemmen op voor het oprichten van D-zones. Voorbereidingen voor het oprichten van D-zones worden al getroffen door de regeringen van Turkije, Joegoslavië en Tunesië. In Hongarije werden op 1 februari 1983 een aantal zeer radicale vrije industriezones opgericht, speciaal bestemd voor joint ventures tussen Hongaarse en buitenlandse bedrijven.

Dereguleren op zeer kleine geografische schaal verdient niet eens de naam van dereguleren. Het is een experiment ermee. Vandaar dat het met een noodwet of experimenteerwet op gang kan worden gebracht. De politiek trekt altijd het meeste profijt van die economische maatregelen die in de eerste zes maanden van een nieuwe regeerperiode worden getroffen. Dat soort maatregelen produceren na enkele ja-

ren aantoonbare resultaten. Vandaar dat een meerderheid van het parlement altijd wel voor een vroegtijdige nood- of experimenteerwet inzake werkgelegenheid te vinden is. Die politieke steun zal des te eerder gegeven worden als niet omschreven wordt hoe er geëxperimenteerd moet worden in de proefzone. Een voldragen dereguleringszonewet, waarover iedereen zijn zegje zal willen doen, zal trouwens zo veel tijd vergen dat vele politici zullen denken dat ook daaruit alleen de volgende regering weer profijt zal trekken. Het gevolg is dat zij hun tijd in andere wetsontwerpen investeren.

Ten slotte is er het aspect dat de D-zones arbeidsplaatsen scheppen die *zichtbaar* zijn, terwijl de algemene deregulering dat in veel mindere mate doet. Bij een algemene deregulering, wanneer deze niet uitzonderlijk en zeer verstrekkend is, vermengen zich de nieuw geschapen arbeidsplaatsen met de velen die nog zullen verdwijnen. Daardoor levert een gewone, algemene deregulering electoraal niets op. De politicus „verdient” er niets aan. De D-zones scheppen daarentegen zowel de mogelijkheid verstrekkend te dereguleren als het resultaat ervan voor het electoraat te visualiseren.

Antwoord aan Boekema en Verhoef

Boekema en Verhoef schrijven dat hun voorlopig oordeel over D-zones niet positief is. Zij baseren hun oordeel uitsluitend op de Engelse ervaring, die nauwelijks een jaar oud is. De Ierse ervaring is 24 jaar oud, zeer relevant voor Nederland en bovendien eenduidig: meer dan 25 landen volgden dat voortreffelijke voorbeeld reeds na! Door Engeland, dat een hekkensluiter op het gebied van D-zones is, uit te roepen tot koploper, konden Boekema en Verhoef alle andere landen die er D-, T-, E-, of F-zones op na houden met één grote zwaai ter zijde schuiven. Wetenschappelijke bevrediging schept dat echter niet.

Boekema en Verhoef deden geen eigen onderzoek naar de Engelse E-zones. Ze baseren zich op een evaluatierapport dat 12 maanden na de oprichting van de eerste zones werd uitgebracht. Tijd om te wachten tot het tweede rapport zou worden uitgebracht (23 maart 1983) gunden zij zich niet. Hun felle kritiek op de goedkeuring die de EG-Commissie aan de Belgische T-zonewet hechte, werd evenmin door feiten gestaafd. Het Europees regionaal beleid werd zelfs niet eens door Boekema en Verhoef in kaart gebracht en geëvalueerd alvorens te concluderen dat de D-zones kunnen bijdragen tot „een verder onderontwikkelde en uiteenvallen van de regio's in de lidstaten”.

Boekema en Verhoef zeggen dat zij de D-zones „in een aantal opzichten zeer bruikbaar vinden, maar een meer systematische en gestructureerde bestrijding van de economische crisis verkiezen.” Die aanpak zou volgens hen het best verwezenlijkt kunnen worden via „local enterprise agencies”. Dat zijn samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven in Engeland, die speciaal de kleinere ondernemers

helpen om zich een weg te banen door het oerwoud van wettelijke regelingen. Met die uitspraak geven Boekema en Verhoef aan dat de belangrijkste oorzaak van de grote werkloosheid in Europa bestaat in het gebrek aan samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De D-zones zoeken het daarentegen in belastingverlaging en het afschaffen van bureaucratie en onnodige wetten. Het verschil in oplossing is het best in beeldspraak uit te drukken: Boekema en Verhoef willen spoorzoekers aanstellen die de weg zullen wijzen door de wettelijke jungle. De D-zones beginnen daarentegen met kappen.

Boekema en Verhoef merken in hun artikel nog op dat de initiatiefnemers van het D-zoneplan kennelijk „voor zich zelf „nieuwe aantrekkelijke markten” ontdekt hebben”. We willen de heren hun grapje best gunnen, tenzij hun losse opmerking hun argumentatie moet aanvullen. Willen zij soms suggereren dat de academische en politieke markt van een hogere orde zijn dan de commerciële? Naar ons oordeel zijn de overeenkomsten tussen deze drie markten frappant! Winstbejag vindt men bij voorbeeld op alle drie, zowel in ideële als in materiële zin. Op de academische markt jagen wetenschappers op een materiële beloning die bestaat in: volle collegezalen, geciteerd worden door collega's, het toekennen van studiefondsen, het verkrijgen van studie- en adviesopdrachten en zelfs interviews met de media. Op de politieke markt jaagt men op stemmen en het voorrecht om een greep in de staatskas te mogen doen.

De academische en politieke markt lopen in Nederland vlot in elkaar over. Dat komt omdat de meeste wetenschapsoefenaars en studenten uit de staatsruif eten. Zij behoren dus — te zamen met de politieke groeperingen — tot de bevoorrechte klasse. Boekema en Verhoef schrijven dat de D-zones „bevoorrechte omstandigheden” scheppen. Dat taalgebruik is wel erg suggestief. Binnen de D-zones zullen er immers geen overheidssubsidies en privileges worden verstrekt. De D-zones beogen juist om „voorrechten” af te schaffen. Het recht op vrijheid is géén voorrecht. Een greep in de staatskas is dat wél. Een inkomen op de commerciële markt wordt verkregen via vrijwillig afgestane beloningen voor bewezen diensten. Ethisch gezien is dat van hogere orde dan het inkomen dat op de politieke en academische markt door middel van dwang wordt verkregen.

Een open vraag is op welke markt Boekema en Verhoef zelf opereren. De grote haast waarmee zij hun studie hebben afgerond en gepubliceerd, is op de academische markt immers hoogst ongebruikelijk. Of moet ook dát toegeschreven worden aan de zuigkracht van de D-zones?

Michiel M. van Notten

Naschrift

Toen wij ons artikel „Enterprise zones: adequaat instrument of noodmaatregel?” publiceerden, realiseerden wij ons terdege dat wij daarmee de bal kaatsten, zodat wij er ook van meet af aan van uitgingen, dat de bal geretourneerd zou worden. Wij hoopten dat een vruchtbare discussie mogelijk zou zijn, mede als gevolg van en op basis van de opgeroepen reacties. Tot onze grote teleurstelling moesten wij echter vaststellen, dat de hier geretourneerde bal geen enkel verrassend effect bezat en zelfs onreglementair gespeeld werd. In voetbaltermen uitgedrukt zou minimaal de gele kaart op haar plaats zijn geweest.

Wat is namelijk het geval? Van Notten heeft door zijn reactie wederom bevestigd dat zijn filosofie (of beter zijn geloof) wel bijzonder zwak onderbouwd is. Hij gaat uit van generalisaties, onjuiste vooronderstellingen (en maakt ze tot regel), scheert grote groepen over één kam en plaatst ze in de beklagdenbank (bij voorbeeld politici, ambtenaren en wetenschappers) en maakt zijn wens tot vader van de gedachte (zie ook *Economisch Dagblad* van 4 maart 1983). Door feiten onjuist weer te geven, citaten uit zijn verband te rukken of naar eigen goeddunken te interpreteren en het verhaal vervolgens te overgieten met een ideologische en demagogische saus, komt Van Notten uit bij zijn heilstaaf „waar meer vrijheid voor ieder tevens meer welvaart voor ieder betekent”. Om alle onjuistheden, foutieve interpretaties, vooroordelen en hiaten uit het stuk te weerleggen zouden we te veel paginaruimte in beslag moeten nemen. We zullen ons derhalve beperken tot enkele hoofdzaken.

Van Notten begint zijn artikel met het citeren van een *Volkskrant*-artikel. Wij zijn blij dat de heer Van Notten zijn weerwoord hiermee opent, zodat we een en ander kunnen rechtzetten. Het bewuste artikel was een verwrongen weergave van een telefonisch interview en had een ongelukkig gekozen kop en samenstelling. D-zones leveren ons inziens geen enkele bijdrage tot de werkgelegenheidsontwikkeling en kunnen zelfs leiden tot onevenwichtigheden en verstoringen van het beleid. Dit geldt vooral voor het ruimtelijke-orderingsbeleid zoals we dat de laatste twintig jaar gevoerd hebben. Groeikernen zijn voor hun werkgelegenheidsontwikkeling sterk afhankelijk van de overloop van bedrijven in de donorgebieden. Hoewel de recessie zich ook in de groeikernen doet gelden, komt het beleid niet in gevaar. Dit kan wel geschieden bij invoering van D-zones in gebieden met hoge werkloosheid, waar helaas ook de donorgebieden toe behoren.

We zullen ons evenwel niet laten verleiden tot het opsommen van saillante en markante uitspraken van de auteur. Dat zou een bloemlezing worden met boutes uitlatingen en stellingen die grenzen aan het ongelooflijke. Wij storen ons wel in hoge mate aan het systematisch onjuist weergeven van feiten. Zo stelt Van Notten dat hij het D-zone-plan in België gelanceerd heeft, zodat het in amper 18 maanden tot wet kon uitgroeien. In werkelijkheid gaat het

hier om een Koninklijk Besluit en is de rol van Van Notten uiterst marginaal geweest. Het inrichten van D-zones met enige mate van deregulering was al geruime tijd een programmapunt en onderwerp van discussie in de politieke partij het CVP (zie ook het *Economisch Dagblad* van 4 maart 1983).

De informatie over de — volgens Van Notten — reeds bestaande landen met D-zones is in grove mate onjuist en suggestief. Zo heeft hij het over minstens 23 landen die het voorbeeld van de Shannon Free Zone hebben nagevolgd. Hij verzuimt te vermelden dat de bereikte resultaten van deze zone niet eens zo opzienbarend zijn (bij voorbeeld voor 1981; 508 nieuwe arbeidsplaatsen tegenover 383 geschrapte banen, d.w.z. 2% groei) en eerder toegeschreven kunnen worden aan de hoge premies in die regio, dan aan de gerealiseerde mate van deregulering en de lage (landelijke) vennootschapsbelasting van 10% (zie ook *Economisch Dagblad* van 4 maart en 23 februari 1983). Voorts wordt niet vermeld dat de in de derde wereld voorkomende vrijhandelszones niet of nauwelijks vergelijkbaar zijn met de bepleite D-zones en bovendien vele nadelige effecten oproepen. De investeringen in deze vrijhandelszones worden voor een groot deel verricht door multinationale ondernemingen, die tevens de grote voordelen opstrijken. De voordelen voor de staat en de betrokken werknemers zijn slechts marginaal, bovendien is de staat verantwoordelijk voor de hoge investeringslasten t.b.v. infrastructuur en komt het risico van een mislukking geheel voor rekening van de overheid.

Van Notten geeft geen bronvermelding bij de bereikte resultaten in Taiwan, Korea en Sri Lanka en verwijst in andere gevallen naar mondelinge gesprekken (bij voorbeeld bij Corby en Shannon). Dat is wel zeer merkwaardig daar hij ons verwijft dat onze conclusies te weinig door feiten worden gestaafd. Voorts zijn de beweringen over de zones in België en Engeland niet alleen onjuist (in Groot-Brittannië zijn geen 24 maar slechts 11 zones en in België is nog geen enkele zone gerealiseerd), maar bovendien slecht onderbouwd. Alleen enkele citaten van belangrijke Belgische politici worden te berde gebracht om de indruk te wekken dat zij „zijn” filosofie ondersteunen. Van Notten maakt in zijn stuk ook geen melding van het groeiend verzet in Groot-Brittannië uit diverse hoeken en van hooggeplaatste personen (zie bij voorbeeld de *Financial Times* van 2 augustus 1982 en 11 februari 1983 en de *Daily Telegraph* van 4 februari 1983).

De „weerlegging” van de bezwaren (hij noemt er slechts 4!) door Van Notten is een complete schertsvertoning. Uit mondelinge gesprekken concludeert hij dat in Shannon en Corby geen verplaatsing van bestaande bedrijven zou hebben plaatsgevonden. De schriftelijke bewijsstukken ontbreken ook in dit geval, terwijl verscheidene krante-artikelen deze conclusies ondergraven (zie bij voorbeeld het *Economisch Dagblad* van 4 maart 1983 en de *Financial Times* van 28 juli 1982). In een klein bijzinnetje wordt vermeld dat sommige Britse

zones wél verhuizingen vermelden. Dat het hierbij zelfs om zeer grote aantallen gaat wordt niet toegelicht (bij voorbeeld in Swansea 47% van de ondernemingen; in Trafford 55%). Het zou dan ook juister geweest zijn te constateren dat alle zones het probleem van verplaatsing van bestaande bedrijvigheid onderkennen (zie bij voorbeeld *The Economist* van 25 september 1982). Onderzoekingen die in enterprise zones zijn uitgevoerd wezen uit dat een aantal zogenaamde nieuwe bedrijven in feite verplaatste ondernemingen waren onder een nieuwe firmanaam en/of met nieuwe firmanten. Maar zelfs als er sprake is van beginnende ondernemingen, moet men zich afvragen of ze wel door de oprichting van enterprise zones tot stand zijn gekomen. Zo blijkt in de Londense zones *Isle of dogs* veel nieuwe werkgelegenheid gecreëerd te zijn in het aldaar gevestigde bedrijventrum „Cannon Workshops”. Dit centrum werd al tot ontwikkeling gebracht door de projectontwikkelaar Regeneration, voordat bekend was dat het zou komen te liggen in een enterprise zone. Het project „Cannon Workshops” blijkt een groot succes te zijn, maar dit succes heeft Regeneration ook bereikt in andere projecten zoals „Clyde workshops”, „Clerkenwell workshops”, „Toxteth Workshops” en „Acton Workshops”. Al deze bedrijventrazen zijn voor meer dan 90% bezet met veelal nieuwe bedrijven. De sleutel tot het succes ligt volgens de directeur van Regeneration, M. Franks, niet in de enterprise zone maar vooral in zijn gerichte aanpak van beginnende ondernemingen en het inspelen op „local initiatives” zoals wij die in *ESB* van 2 maart jl. bepleit hebben.

Het bezwaar van de vermeende milieuverontreiniging door D-zones wordt door Van Notten op een volstrekt paradoxale wijze „weerlegd”; aan de ene kant roept hij om deregulering (het afschaffen van wetten) waardoor de ondernemers eerder bereid zouden zijn kosten te maken om de omgeving van de zone mooi te houden. De overheid zal vervolgens de door de ondernemingen ontwikkelde methoden overnemen en *verplicht* voorschrijven waarmee de deregulering weer ongedaan wordt gemaakt. Van Notten beschouwt ondernemingen in dit geval kennelijk als charitatieve, milieuvriendelijke instellingen.

Van andere fundamentele bezwaren tegen D-zones heeft Van Notten klaarblijkelijk nog geen kennis genomen. We noemen hier enkele voorbeelden: wat gebeurt er als het D-zone-experiment mislukt? (blijven de bedrijven profiteren van de voordelen gedurende een lange termijn?); het gangbare belastingregime wordt volledig ondermijnd; welke garanties bieden D-zones dat er ook daadwerkelijk nieuwe werkgelegenheid wordt gecreëerd?; de bestaande intraregionale ongelijkheden worden vergroot; de grondprijzen in en direct buiten de zone worden fors beïnvloed; door een dereguleringspolitiek langs dit spoor te voeren wordt een algemeen en gericht beleid nagenoeg onmogelijk; andere beleids terreinen (bij voorbeeld ruimtelijke ordening en het groeikernenbeleid) worden gefrustreerd; de negatieve concurrentieslag

tussen regio's wordt sterk gestimuleerd; in het algemeen zal „het recht van de sterksten” weer gaan zegevieren.

Tot slot willen we — puntsgewijs — ook nog een reactie geven op het antwoord dat Van Notten aan het eind tot ons richt.

Hierboven hebben we al toegelicht dat de Ierse ervaring (Shannon) veel minder rooskleurig is dan Van Notten suggereert en dat de overige bestaande vrijhandelszones doorgaans in bijzondere of specifieke situaties tot „ontwikkeling” zijn gekomen (bij voorbeeld Hong-Kong, Sri Lanka en Singapore). Aan de veel beschreven voordelen en positieve effecten voor de betrokken landen en bevolking mag op zijn minst getwijfeld worden.

Twee studiereizen en bezoeken aan organisaties, enterprise zones en vele interviews en schriftelijke stukken, hebben naast het — door Van Notten vermelde — *Year One Report*, de bouwstenen voor ons onderzoek opgeleverd.

De felle kritiek op de goedkeuring door de EG-comissie was wel degelijk onderbouwd met feiten, namelijk de herhaaldelijk geuite bezwaren en het aanvankelijke verzet van commissaris Andriessen (zie o.a. *Het Nieuwsblad van het Noorden* van 13 december 1982).

Met de stelling dat wij „spoorzoekers aan willen stellen die de weg zullen wijzen door de wettelijke jungle” geeft Van Notten weer dat hij niets begrijpt van de visie die achter de aanpak van de „local initiatives” zit. Het gaat hierbij om een samenwerking tussen verschillende maatschappelijke partijen (overheid, bankwezen, bedrijfsleven en advies- en hulporganisaties) om zodoende effectiever en adequater in te kunnen spelen op de potenties die een regionale ontwikkeling kunnen genereren en werkgelegenheid opleveren. Onderzoeken in binnen- en buitenland wijzen uit dat de problemen van de kleine en beginnende ondernemer niet zozeer liggen op het gebied van de wetgeving, maar zich toespitsen op management, financiering, marketing enz. Gerichte hulpverlening aan de kleinschalige, innovatieve en startende ondernemer is dan ook één van de activiteiten van een local enterprise agency. Dat is heel wat anders dan de „botte-bijl-methode” die Van Notten voorstaat (de vraag resteert overigens wat hij precies wil weggappen).

Met onze opmerking betreffende de „aantrekkelijke nieuwe markten” hebben we slechts willen signaleren dat er instanties en organisaties in het leven zijn geroepen, die op een sterk commerciële wijze munt willen slaan uit de bestrijding van de crisis. Dat de aanpak van de recessie ook zonder commerciële motieven mogelijk is bewijzen de succesvolle „local initiatives”. De geforceerde reactie van Van Notten op dit punt lijkt het spreekwoord „Wie de schoen past trekke hem aan” te bevestigen.

Overigens is het hoogst opmerkelijk dat Van Notten telkens steun voor zijn ideeën zoekt bij personen, die net als ondergetekenden uit de zo door hem verguisde staatskas eten. Waarom een greep in de staatskas wél een voorrecht wordt genoemd, maar het *niet* bijdragen aan die zelfde staatskas (ten koste van anderen)

niet als zodanig bestempeld wordt, is volstrekt onbegrijpelijk.

Op geen enkele wijze heeft Van Notten ons duidelijk kunnen maken dat D-zones zuigkracht bezitten. Wel moeten we volmondig erkennen dat Van Notten met zijn Instituut Europaeum erin geslaagd is veel publiciteit naar zich toe te zuigen. Naar de werkelijke beweegredenen van zijn strijd voor D-zones kunnen we slechts gissen (zie ook *Economisch Dagblad* van 4 maart 1983). Wij zijn ervan overtuigd dat ook deze publicitaire zuigkracht van onvoldoende vermogen zal blijken te zijn om uiteindelijk stand te houden.

Frans Boekema
Leo Verhoef