

Gemeenten en werkgelegenheid

Economisch herstel geen zaak van rijksoverheid alleen!

Hoewel vaak verondersteld wordt dat gemeenten nauwelijks betrokken kunnen worden bij het herstel van de economie, willen veel gemeenten zich actief inzetten voor het behoud en uitbreiding van de lokale werkgelegenheid. Dat zij daartoe geen mogelijkheid zouden bezitten, wordt door de schrijver van dit artikel op grond van zijn doctoraalonderzoek bestreden.

J.S. VERHAGEN

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid, middels sociaal-economische en ruimtelijke ordeningsnota's, blijk gegeven van een groot vertrouwen in haar vermogen om wonen, werken en recreëren in Nederland te ordenen. In de huidige recessie blijkt echter dat de mogelijkheden van de rijksoverheid om locatie, spreiding en stimulering van de economische bedrijvigheid te beïnvloeden, niet groot zijn. Bovendien is men in politiek Den Haag van filosofie veranderd omtrent de rol van de overheid in haar sociaal-economisch beleid. Oplossingen voor de economische recessie moeten allereerst vanuit het bedrijfsleven zelf komen. De taak van de overheid daarentegen moet bestaan uit het wegemen van onnodig beperkende en belemmerende aspecten van allerlei wettelijke regelingen, procedures en bepalingen. Gemeenten zijn echter niet bevoegd wettelijke regelingen en bepalingen te veranderen. Welke mogelijkheden bezit de lokale overheid dan wél om de economie te stimuleren? In genoemd onderzoek is dit probleem benaderd vanuit de optiek dat het zwaartepunt van de gemeentelijke activiteiten op dit gebied ligt bij het voorwaardenscheppend beleid. Gemeenten kunnen een groot aantal randvoorwaarden beïnvloeden, die van belang zijn voor het starten en functioneren van ondernemingen. Te denken valt daarbij aan het verlenen van bouw- en hinderwetvergunningen, het maken van ruimtelijke plannen en het grondbeleid. Vanuit deze invalshoek zouden gemeenten de werkgelegenheid kunnen bevorderen door hun beleid te richten op het verbeteren van deze randvoorwaarden.

Het onderzoek valt uiteen in twee delen:

- *Welke randvoorwaarden in het produktiemilieu zijn voor verbetering vatbaar?*
- *Hoe kunnen gemeenten een bijdrage leveren?*

Knelpunten

Voor de beantwoording van de eerste vraag is een inventarisatie gemaakt van

TABEL 1. Knelpunten in vier hoofdcategorieën

Knelpunt	Aantal
huisvesting	224
bereikbaarheid	187
gemeentelijke overheid	311
overige	72
totaal	794

knelpunten in het lokale produktiemilieu in de regio's Arnhem en Nijmegen. Het gebruikte datamateriaal is afkomstig van de Enquête Regionale Bedrijfsontwikkeling (ERBO) 1981 en 1982. In deze enquête wordt onder andere gevraagd naar knelpunten in het produktiemilieu, die van merkbare invloed zijn op het bedrijfsresultaat. Onderscheid wordt gemaakt in een viertal categorieën:

- problemen rond *bedrijfshuisvesting en bedrijfsruimte*
- problemen met betrekking tot *bereikbaarheid*
- problemen met provinciale en/of gemeentelijke *overheid*
- *andere problemen.*

Gemiddeld werd door een op de zes bedrijven een of meer knelpunten genoemd. In totaal zijn 794 knelpunten onderzocht die door 567 bedrijven werden genoemd. Tabel 1 geeft hiervan een overzicht

Gemeentelijk beleid

In het onderzoek is nagegaan met welke beleidsterreinen de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de gemeentelijke overheid (311) in relatie kunnen worden gebracht. Op basis van uit de literatuur af-

komstige indelingen van het gemeentelijk beleid, is een model geconstrueerd waarin vier beleidsterreinen onderscheiden worden die van invloed kunnen zijn op het functioneren van het lokale bedrijfsleven. In tabel 2 zijn deze beleidsterreinen uitgesplitst naar deeltaken.

De relatie tussen de knelpunten in bedrijfsleven en de beleidsterreinen van de gemeente is in tabel 2 aangegeven door per deeltaak het aantal daarmee samenhangende knelpunten te vermelden. Ongeveer de helft van de knelpunten uit tabel 1 kan aan een bepaalde deeltaak worden gekoppeld. De overige knelpunten zijn te vaag of vertonen geen duidelijk verband met het gemeentelijk beleid.

Conclusies

De relatie tussen knelpunten en beleid is onderzocht aan de hand van de volgende vragen:

- *Waaruit bestaat de relatie tussen het gemeentelijk beleid en de knelpunten voor het bedrijfsleven?*
- *Welke beleidsvrijheid wordt door de grondwet, gemeentewet, circulaire en dergelijke aan de gemeente overgelaten om deze knelpunten op te lossen?*
- *In hoeverre en op welke manier wordt in de praktijk van deze beleidsvrijheid gebruik gemaakt?*

Naast concrete beleidsaanbevelingen die in opdracht van het E.T.I.-Gelderland zijn neergelegd in een "Handleiding bevordering bedrijvigheid op lokaal niveau" heeft dit onderzoek drie, meer algemene, conclusies opgeleverd¹:

1. Gemeenten beschikken wel degelijk over de nodige beleidsvrijheid op de onderzochte beleidsterreinen. Daar-

TABEL 2. Beleidsterreinen van belang voor de relatie met knelpunten

A. Economische zaken	B. Ruimtelijke ordening	C. Verkeer en vervoer	D. Milieuhygiëne
1. leningen, bijdragen en garanties (2)	1. grondbeleid (1)	1. circulatieplan	1. hinderwet (33)
2. prijsstelling nutsbedrijven (16)	2. bouwvergunning (42)	2. parkeerbeleid (81)	
3. verhuur, verpacht verkoop (12)	3. bestemmingsplan (32)	3. wegeaanleg en onderhoud (16)	
4. aankoop van aanbestedingen (19)	4. vrijstelling gebruikvoorschr. (6)	4. bewegwijzering (29)	
5. tarieven, leges belastingen (17)	5. anticipatiebevoegdheid (2)	5. openbaar vervoer (20)	
	6. voorbereidings besluit (1)		
	7. stadsvernieuwing (19)		



mee zouden zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de door het bedrijfsleven gesignaleerde knelpunten.

De Hinderwet staat bijvoorbeeld toe dat gemeenten bij verordening regelen dat categorieën hinderwetplichtige (maar in de praktijk nauwelijks hinder veroorzakende) bedrijven mogen worden opgericht zonder vergunning, indien zij voldoen aan de algemene voorschriften van de verordening. Op het terrein van de ruimtelijke ordening kunnen gemeenten onder andere meer flexibiliteit in hun beleid inbouwen waardoor op een later tijdstip economische ontwikkelingen niet gefrustreerd worden door te starre ruimtelijke plannen (te denken valt aan het opnemen van "globale bestemmingen" in gedetailleerde bestemmingsplannen: het zogenaamde *binnen-plans anticiperen*).

2. Er bestaat op bepaalde deelterreinen een groot verschil tussen de wettelijk beleidsruimte van de gemeente en de beleidsruimte in de praktijk.

De wetgeving legt allerlei beperkingen op aan de beleidsruimte. Deze beperkende regels worden soms niet of nauwelijks nageleefd (bijvoorbeeld het gunnen van aanbestedingen, het grondprijsbeleid en het verlenen van bouw- en hinderwetvergunningen). Anderzijds wordt de wettelijk toegestane beleidsruimte beperkt door andere factoren, zoals de noodzaak om te bezuinigen.

3. Van gemeente tot gemeente bestaan grote verschillen in beleidsvrijheid op de onderzochte beleidsterreinen.

Dit is soms het gevolg van het verschil in omvang van de gemeenten (in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners zijn grondtransacties onderworpen aan goedkeuring van G.S.). Daarnaast is de gemeentelijke beleidsvrijheid afhankelijk van de financiële relatie met het rijk (in art. 12-gemeenten is de beleidsvrijheid bijzonder klein). Tenslotte is de beleidsvrijheid afhankelijk van specifieke omstandigheden

binnen de gemeenten, zoals het bezit van eigen gemeentelijke energiebedrijven of openbaarvervoersdiensten.

Uit het bovenstaande mag niet zonder meer geconcludeerd worden dat, indien gemeenten erin slagen de door het bedrijfsleven gesignaleerde knelpunten op te lossen, dit direct zal resulteren in een krachtige opbloei van de lokale economie. **Wel mag gesteld worden dat ook gemeenten hun steentje kunnen bijdragen aan de verbetering van de randvoorwaarden die zo'n herstel mogelijk maken.**

1 Deze handleiding is verkrijgbaar bij het Economisch Technologisch Instituut Gelderland te Arnhem.

De auteur dankt Dr. B. Needham voor zijn kritische opmerkingen.

auteur(s) : J.S. Verhagen.
 titel : Gemeenten en werkgelegenheid, mogelijkheden voor een gemeentelijk beleid, gericht op stimulering van de lokale bedrijvigheid.
 verkrijgbaar : Bibliotheek Geografisch en Planologisch Instituut, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Alle begin is moeilijk

Een studie naar kleine en startende ondernemingen

Dit artikel gaat enerzijds in op de problematiek van kleine en startende ondernemingen in het algemeen en anderzijds op de wijze waarop verschillende Engelse initiatieven hierop inspelen. De bedoeling is om te bekijken in hoeverre deze Engelse initiatieven van nut kunnen zijn voor de Nederlandse situatie.

F.L.M. MEERSHOEKEN A. VANDER ZEE

Kleine en startende ondernemingen zijn in meerdere opzichten belangrijk voor de economie. Niet alleen zorgen zij op lokaal niveau voor een grote verscheidenheid in zowel productie als werkgelegenheid, maar zij vormen ook de basis van waaruit grote ondernemingen kunnen voortkomen. Bovendien hebben kleine ondernemingen een relatief groot innoverend vermogen, kunnen ze door hun grotere flexibiliteit makkelijker inspelen op veranderende omstandigheden en zijn ze minder gevoelig voor stakingen (e.d.). Het aandeel van kleine en startende ondernemingen in het creëren van arbeids-

plaatsen wordt ons inziens echter veelal te optimistisch voorgesteld; om dit aandeel te kunnen vaststellen is meer onderzoek nodig.

Startende ondernemers blijken enkele gemeenschappelijke kenmerken te bezitten. De lokale oriëntatie, het hebben van ervaring met het bedrijfsleven en de middelbare leeftijd kunnen in dit verband worden genoemd. Ook blijkt 90% van de startende ondernemers man te zijn. De belangrijkste redenen om een eigen bedrijf te starten zijn de wens onafhankelijk te zijn, meer voldoening in het werk te willen hebben en het nastreven van een betere financiële positie.