

Regionaal sociaal-economisch beleid en lokale initiatieven

P.A. Boot

Promoveerde in 1984 op een studie over economische planning in de DDR. Verbonden aan de directie Algemene Beleidsplanning van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Adres:* Van Swindenstraat 63, 3514 XN Utrecht.

Samenvatting

In dit artikel wordt een pleidooi gehouden voor een versterking van op werkgelegenheid en structuurversterking gerichte lokale initiatieven in het kader van het Regionaal Sociaal-Economisch Beleid. Een deel van de zogenaamde indirecte instrumenten en arbeidsvoorzieningsgelden uit het RSEB zou benut kunnen worden voor een Fonds Lokaal Herstelbeleid. In de uitvoering zouden Regionale Werkgelegenheidsinstituten een nuttige rol spelen.

1. Inleiding

Het regionaal sociaal-economisch beleid (RSEB) is aan veranderingen onderhevig. Niet alleen wordt er de komende jaren minder geld voor uitgetrokken, ook de accenten in het beleid veranderen. Waar zoals voorheen het beleid is gebaseerd op rechtvaardigheids- en doelmatigheidscriteria, is een verschuiving merkbaar ten gunste van de achterstandsgebieden terwijl de voor het RSEB uitgetrokken bedragen verminderen. Tezelfdertijd is er in toenemende mate sprake van min of meer onafhankelijke activiteiten op lokaal niveau ter bestrijding van de (gevolgen van) werkloosheid of gericht op verbetering van de economische structuur: lokale initiatieven.

In dit artikel zal ik betogen dat in aansluiting op een 'top-down' RSEB, een 'bottom-up' benadering nieuwe mogelijkheden biedt. Eerst geef ik een korte schets van het huidige RSEB en de effectiviteit van dit beleid, ga vervolgens in op de lokale initiatieven en omlijn ten slotte de contouren van een mogelijke beleidsontwikkeling.

2. Regionaal sociaal-economisch beleid

Veel vormen van overheidsbeleid hebben regionale consequenties, maar slechts een deel van dat beleid wordt RSEB genoemd.¹ In dat verband wordt een onderscheid gemaakt tussen 'bedoeld' en 'onbedoeld' regionaal beleid. Het 'bedoelde regionale beleid' wordt gekenmerkt door een aantal instrumenten die in de loop der jaren herkenbare trekken zijn blijven vertonen.² De kern daarvan bestaat uit premiëring van particuliere investeringen en verbetering van infrastructuur. De onderlinge verdeling tussen deze belangrijkste instrumenten veranderde voortdurend. Sinds het eind der jaren zestig is sprake van een tendentiële daling van het relatieve belang van infrastructuurverbetering. Wel werd de infrastructuurverbetering steeds gedifferentieerder. Voor het Noorden (Integraal Structuurplan Noorden des Lands, ISP) en Zuiden (Perspectievennota Zuid-Limburg, PSL) werden bestuurlijke kaders ontwikkeld, waarin middelen voor economisch, sociaal en ruimtelijk ordeningsbeleid tot één geheel konden worden gesmeed. In andere gesteunde regio's was de infrastructuurele hulp in dit kader minder veelomvattend. De premiëring van particuliere investeringen betrof doorgaans een gedifferentieerde subsidie op uitbreiding in bepaalde kernen, dan wel in een geheel als zodanig aan te merken stimuleringsgebied. Naarmate de regionale werkloosheid andere accenten kreeg, veranderden deze gebieden, hoewel het Noorden er altijd deel van uitmaakte, zij het dat sinds kort een groot deel van Drenthe er buiten valt. De traditionele filosofie achter het RSEB was driedelig. Allereerst was het een bewust centraal opgezet beleid. De centrale overheid verschaftte instrumenten en bepaalde het doel. Lagere overheden werden bij

de uitvoering betrokken en lobbyden om middelen, maar hadden in wezen niet het initiatief. Ten tweede was het een compenserend beleid. Door middel van 'bijsturing', een aantal bijzondere fondsen in het grotere geheel van het sociaal-economische beleid, zouden regionale verschillen kunnen worden verkleind. Het uitgangspunt daarbij was dat het marktmechanisme – mits belemmeringen waren verwijderd – weliswaar voor een optimale evenwichtssituatie zorgt, maar dat niet is gegarandeerd dat deze situatie overeenkomt met de gewenste ruimtelijke spreiding. Het regionale beleid is in die zin vergelijkbaar met het inkomensbeleid. En ten derde zijn de beleidmakers zich bewust geweest van het spanningsveld tussen 'efficiency' en 'equity', van de mogelijke nadruk op economische groei of op gelijkheid tussen de regio's.

Het is niet doenlijk in kort bestek een evaluatie te maken van het regionale beleid sinds de jaren vijftig. Niet alleen zou een overzicht van de gepubliceerde (deel)onderzoeken het kader van dit artikel te buiten gaan, een principieel probleem is dat de doelstelling van het RSEB zo vaag is. In de Nota 1977-1980 werd het 'verminderen van ernstige structurele onevenwichtigheden' in bevolking, werkgelegenheid en inkomen nagestreefd, in de jongste nota 'het bereiken van een grotere gelijkwaardigheid tussen de verschillende regio's' en 'het verhogen van de bijdrage van iedere regio aan de nationale welvaartsontwikkeling'.³ Vaak worden de termen rechtvaardigheid en doelmatigheid gehanteerd. Als voorbeeld van het rechtvaardigheidselement zal ik kort ingaan op de werkloosheidsontwikkeling per regio, van het doelmatigheidselement op de effectiviteit van specifieke instrumenten. Daarna richten we de blik op de jongste nota.

Werkloosheid – Er zijn regio's die bij voortduring een hogere dan wel lagere werkloosheid dan het gemiddelde vertonen, met uitzondering van Limburg (dat van 1952-'79 van een relatief laag in een relatief hoog werkloosheidsperspectief terecht kwam) en Zeeland (dat de omgekeerde ontwikkeling doormaakte). Tot het midden der jaren zeventig daalden deze verschillen, sindsdien is een oordeel afhankelijk van de gekozen indicator en het niveau waarop men registreert (provincie, GAB-

rayon of COROP-regio). De laatste jaren wijzen de meeste gegevens echter weer op een toename der verschillen in werkloosheidspercentages.⁴ Het maakt daarbij weinig verschil of alleen naar de geregistreerde werkloosheid wordt gekeken, of naar inactiviteit in bredere zin (inclusief met name WAO), of zelfs naar het aantal arbeidsplaatsen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking.⁵ Daarom concentreren we ons kortheidshalve op de werkloosheid (tabel 1).

Tabel 1: Regionale werkloosheidscomponenten in procenten, 1975-1985

	1975	1980	1983	1985*
Groningen	1,5	3,6	6,1	7,5
Friesland	2,2	1,9	3,3	2,7
Drenthe	4,3	1,7	3,1	1,2
Overijssel	1,4	0	3,0	1,6
Gelderland	0,5	0	1,5	1,7
Utrecht	-2,4	-2,6	-3,4	-3,2
Noord-Holland	-1,6	-1,7	-2,3	-0,2
Zuid-Holland	-1,8	-1,5	-2,9	-2,4
Zeeland	-0,7	-0,3	-2,2	-4,5
Noord-Brabant	2,1	1,8	2,2	0,4
Limburg	3,4	3,5	3,2	2,4
gemiddelde Nederland	5,0	7,0	17,0	15,6
standaarddeviatie	2,30	1,98	3,04	3,13
variatiecoëfficiënt	0,46	0,28	0,18	0,20

* Cijfer augustus, voor seizoen gecorrigeerd; de regionale werkloosheidscomponent is het verschil in procentpunten van het gemiddelde; de variatiecoëfficiënt is de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde. *Bron:* berekend naar cijfers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het antwoord op de vraag of de verschillen in werkloosheidspercentages tussen de provincies zijn toegenomen, hangt af van de gekozen indicator. Indien geen rekening wordt gehouden met de toename van de gemiddelde werkloosheid, dan lijken de regionale verschillen sinds 1975 toe te nemen. Wordt daarmee wel rekening gehouden door te letten op de variatiecoëfficiënt, dan dalen ze aanzienlijk tot 1983 om vervolgens licht te stijgen. Hetzelfde beeld geeft een nadere bestudering van de provincies. De afgelopen tien jaren is de positie van Groningen voortdurend verslechterd en die

van Drenthe en Zeeland sterk vooruitgegaan. Gelderland en Noord-Holland zijn licht achteruitgegaan, de zuidelijke provincies zijn er relatief beter voor komen te staan. Op provinciaal niveau is er eigenlijk slechts van een Gronings probleem sprake – maar dat wordt ook steeds knellender.⁶

Effectiviteit – Zelfs indien het rechtvaardigheidsdoel van het regionale beleid zou zijn bereikt, is niet gezegd dat dit werd veroorzaakt door het specifieke instrumentarium dat als zodanig werd ingezet.

Er zijn vele methodes om effectiviteit van beleidsinstrumenten te meten, en alle hebben ze hun tekortkomingen. Bij nadere bestudering van de belangrijkste onderzoeken op dit terrein komen bepaalde conclusies echter voortdurend terug, zij het met verschillend gewicht van samenstellende delen. Het meeste bestudeerd zijn de investeringspremieregelingen. Het effect van deze regelingen kan men analyseren aan de hand van enquêtes of door middel van een statistische analyse van macrogegevens.⁷ In enquêtes is met name nagegaan wat de rol van premies is bij het maken van een locatiekeuze indien bedrijven zich ergens nieuw willen vestigen. De algemene conclusie is dat deze zelden een primaire aanleiding tot verhuizing zijn, dat ook bij het uitzoeken van een specifieke locatie het belang ervan niet groot is, maar dat ze in onderhandelingen met vooral grote ondernemingen wel een rol kunnen spelen. Het midden- en kleinbedrijf heeft er nauwelijks baat bij.⁸

Statistische onderzoeken nemen de beleidsinstrumenten als afzonderlijk verklarende variabele op. Hier zijn weer twee varianten te onderscheiden. In het zogenaamde allocatiemodel worden de nationale investeringen als gegeven beschouwd en getracht de verdeling over de regio's te verklaren. Een interessantere mogelijkheid is een model van (lineaire) structuurvergelijkingen te ontwikkelen, waarbij regionale investeringen afhankelijk zijn van bepaalde kenmerken van het produktiemilieu en specifieke premies. Uit een studie volgens deze methode komt naar voren dat de premieregelingen wederom een gering of niet significant effect hebben gehad.⁹ Zelfs indien de locatiekeuze of de investeringshoogte enigszins was beïnvloed, hoefde dat niet te impliceren dat er een duidelijk effect op de werkgelegenheid van uitging.

De effectiviteit van het infrastructurele beleid is minder onderzocht. Wel is recentelijk een deel hiervan, het zogenaamde Voorwaardenscheppende Beleid, geanalyseerd.¹⁰ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat dit instrument in grote lijnen aan de doelstelling voldeed, waarmee werd bedoeld dat in voldoende mate knelpunten in de infrastructuur waren weggenomen en dat de gelden grotendeels het produktiemilieu hadden kunnen verbeteren.

Voorwaarden – Bartels en Van Duijn concluderen in hun standaardwerk over RSEB dat 'dertig jaar regionaal beleid aan ... structurele onevenwichtigheden weinig (heeft) veranderd', zodat 'we dus zeker niet van een effectief beleid (kunnen) spreken'.¹¹ Heel erg verwonderlijk is dat niet. Waarschijnlijk is een gelijke positie van regio's in onze economische orde niet te realiseren, of zoals Kruijt opmerkt, is er 'geen analytische onderbouwing te geven aan een beleid dat leidt tot het elimineren van de regionale component van de werkloosheid'.¹² Men kan uiteraard van mening zijn dat zonder RSEB de verschillen nog groter waren geweest. In tijden van bezuinigingen en heroverwegingen is dat echter weinig overtuigend.

Indien we ervan uitgaan dat een zekere mate van 'bedoeld' regionaal gedifferentieerd beleid blijft bestaan, dan dient dit ten minste aan twee voorwaarden te voldoen:

1. de in dit beleid gehanteerde instrumenten behoren, gezien de kennis die er over hun functioneren bestaat, in elk geval zo effectief mogelijk te zijn;
2. indien andere instrumenten potentieel effectief zijn dan behoren deze een kans in de praktijk te krijgen, gezien de onzekerheid over de doeltreffendheid van de gehanteerde middelen

In het navolgende zal ik de stelling uitwerken dat het huidige RSEB weliswaar niet volledig aan deze eisen voldoet, maar dat er voldoende ontwikkelingen gaande zijn die een wending ten goede in uiterlijk het 'herijkingjaar' 1987 mogelijk maken.

3. De Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990

Het huidige RSEB heeft twee doelen die een enigszins ongelukkige uitdrukking hebben gevonden in de termen stimulerings- en ontwikkelingsbeleid.

Het stimuleringsbeleid wordt omschreven als het geheel van maatregelen dat ten gunste van sociaal-economisch zwakke regio's wordt toegepast om de welvaarts- en werkloosheidsverschillen te verkleinen. Het ontwikkelingsbeleid richt zich op het creëren van gunstiger voorwaarden voor een toename van de regionaal-economische bijdrage aan de ontwikkeling van de nationale welvaart. Daarnaast worden de instrumenten in het RSEB verdeeld in directe, indirecte en arbeidsvoorzieningsinstrumenten.

In de *directe* instrumenten verandert vooralsnog in principe niet veel. Ten gevolge van grote overschrijdingen van het budget in vergelijking met de geraamde middelen in de afgelopen jaren worden alleen nog premies verstrekt op een kleiner deel van (vooral industriële) investeringen en wordt het toepassingsgebied enigszins aangepast. De voor 1986-'90 jaarlijks uitgetrokken gelden zijn echter aanmerkelijk hoger dan die in het begin van de jaren tachtig. De grote veranderingen vinden we bij het *indirecte* beleidsinstrumentarium. Dit bestaat uit enkele regiospecifieke programma's en het algemene Voorwaardenschepende Beleid (VWSB). De regiospecifieke programma's komen ten goede aan de traditionele 'achterstandsgebieden': het Noorden (ISP), Zuid-Limburg (PNL), Twente, Noord-Brabant en Midden-Gelderland. De veranderingen bestaan hieruit dat voor het Noorden de komende jaren aanzienlijk minder gereserveerd wordt dan voorheen, terwijl voor Zuid-Limburg het extra regionaalspecifieke beleid zelfs wordt beëindigd. In 1986 worden de regiospecifieke programma's ten dele gevuld met zogenaamde terugploegprojecten (deels te financieren met uitkeringsgelden die worden bespaard door het inzetten van langdurig werkloze bouwvakkers). Relatief het sterkst bezuinigd wordt er op het VWSB: per 1986 gaat dit terug van 93 naar 60 miljoen, om in 1989 geheel afgeschaft te worden. Het bijzondere van het VWSB is dat driekwart hiervan door de provincies binnen zekere grenzen volgens eigen prioriteit kan worden besteed.¹³

Het is een nieuwtje dat het *arbeidsvoorzieningsbeleid* zo'n bijzondere plaats krijgt in het regionale beleid. Al jaren bestaat het regiospecifieke taakstellende arbeidsmarktbeleid, dat zich met name richt op regio's met hoge werkloosheid. Binnen

enkele jaren zal de arbeidsvoorziening een nog sterker regionaal accent krijgen, met door tripartite bestuurd arbeidsbureaus zelfstandig te hanteren instrumenten. Er is de laatste jaren sprake van een ontwikkeling van aanbod- naar vraaggericht beleid (uitgaand van de behoeften van werkgevers). In dat kader wordt bij de regionale verdeling van arbeidsvoorzieningsgelden niet alleen rekening gehouden met werkloosheidsverschillen, maar ook met de (verwachte) werkgelegenheidsontwikkeling. Het financiële overzicht ziet er als volgt uit.

Tabel 2: Middelen in het kader van RSEB in miljoenen guldens per jaar

	1981-'83	1984-'85	1986-'88	1989-'90
	gerealiseerde verplichting		voornemens	
direct	347	446	387	385
indirect	325	379	262	194
arbvo	pm	451	390*	pm

Opm. * 1986
Bron: Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990, p. 43-46.

Reacties – In de reacties op de nota komen enkele elementen naar voren die voor ons betoog van belang zijn. In de meeste commentaren overheerste de kritiek op de bezuinigingen in het voorgenomen RSEB.

1. De SER bij voorbeeld was bang voor het begin van een strategische terugtocht van het regionale beleid.¹⁴ Deze kritiek wordt gedeeld door direct belanghebbenden, zoals regionale bestuurders, of Kamers van Koophandel. Hierin klinken zowel economische als sociale elementen door. Wanneer het weer iets beter gaat in een bepaalde regio zou dat juist het goede moment zijn het proces te stimuleren. Verder is vooral in Groningen de werkloosheid nog zeer hoog, terwijl er meer dan voorheen duidelijke plannen van werknemers, werkgevers en overheid op tafel liggen om daar iets aan te doen.¹⁵
2. Een tweede element is de analytische onderbouwing. In die kritiek klinkt goedkeuring door voor de bijlagen van de nota, afkeuring over de inhoud zelf, een 'bloedelooz compromis' tussen de 'pleitbezorgers van een zinvol gedifferentieerd be-

leid' en de 'bezuinigers'.¹⁶ Het gebrek aan onderbouwing zou vooral naar voren komen in de volgende twee punten. Een onvoldoende analyse van kenmerken van te stimuleren gebieden (is Amsterdam 'zwak' of juist 'sterk', heeft Midden-Gelderland meer perspectief dan voorheen – waarom wordt het dan zwaarder gesteund?) Vervolgens een onvoldoende afweging van de effectiviteit van specifieke instrumenten. Zeker in vergelijking met het begin der jaren tachtig wordt op het directe beleid minder bezuinigd dan op het indirecte. Dit is begrijpelijk indien het indirecte instrumentarium wordt vereenzelvigd met 'infrastructuur', maar gaat voorbij aan de wijzigingen die zich in bij voorbeeld het Voorwaardenschepende Beleid voltrekken, gericht op decentralisatie en een sterker accent op marktgeoriënteerde structuurversterking. Ook doet het geen recht aan evaluaties van de diverse beleidsinstrumenten.

3. Een derde kritiekpunt is dat in de nota niet wordt gekozen uit de twee doeleinden van RSEB. De keuze tussen op gelijkheid of op groei gericht beleid wordt verdoezeld, laat staan gemaakt. Met name is niet ingegaan op de suggestie van Van Duijn c.s.¹⁷, die voorstelden het regionale beleid op relatief sterke regio's te richten (dat wil zeggen niet de zwakste of sterkste, maar die waar een dwutje in de rug een maximaal effect sorteert).

4. Een vierde kritiekpunt is dat de terugploegregeling niet in het RSEB thuishoort. De 100 miljoen gulden die in 1986 voor terugploegprojecten gebruikt kunnen worden gaan ten koste van het type structuurversterkende projecten zoals de laatste jaren was geëntameerd. Ook geeft dit enorme praktische problemen.

Naar mijn mening zijn met name de laatste drie kritiekpunten zeer zinnig. Het eerste is dat niet zonder meer. In historische perspectief was het gevoerde RSEB de afgelopen acht jaren zeer intensief en er is a priori geen reden die intensiteit niet te heroverwegen. Er dient aan de kritiek echter een element te worden toegevoegd. Ze gaat aan twee problemen van het 'traditionele' RSEB voorbij.

Allereerst bestond RSEB voor een niet onaanzienlijk deel uit min of meer vanzelfsprekend gehonoreerde claims van regionale bestuurder. Er is in principe niets op tegen indien deze pressiegroepen een minder gewillig gehoor krijgen. Ook is de ver-

schuiving naar het marktgerichte beleid vaak een echte vooruitgang en komen nu projecten aan bod die jarenlang niet werden gehonoreerd. Verder dient bedacht te worden dat het 'traditionele' regionale beleid in de eerste plaats herverdelingsbeleid was. In een tijd met lagere groeicijfers is dat moeilijk te verwezenlijken, en daarop volgt een begrijpelijke kritiek vanuit de 'regio'. Tezelfdertijd wordt er gevraagd om decentralisatie, beter gezegd om regionalisering van een deel der sociaal-economische politiek. Dit nu is tegenstrijdig. Men kan bezwaarlijk centralisme kritiseren en tezelfdertijd positieve discriminatie voor achtergebleven regio's bepleiten. Erkennend dat herverdeling tegenwoordig moeilijker is dan voorheen, is een *bescheiden* 'regionalisering' het enig mogelijk effectieve antwoord op de terechte vraag naar regionaal beleid, naar een beleid dichter bij de burger, aanspreekbaar en controleerbaar.

Een definitief oordeel kan pas gegeven worden nadat een blik is geworpen op een nieuw aspect van regionaal gedifferentieerd beleid: de economische activiteiten van lagere overheden zelf. Voorlopig concludeer ik dat een zekere vermindering van de intensiteit van RSEB in het licht van de ontwikkeling van bij voorbeeld de afgelopen 15 jaren niet onbegrijpelijk is, maar dat de keuze van het specifieke instrumentarium waarop is bezuinigd wellicht ongelukkig is uitgevallen. Ook is onduidelijk op welke gronden de ene regio wel, maar de andere niet wordt gesteund.

4. Lokaal herstelbeleid

Gestimuleerd door de grote werkloosheid zijn provincies, regio's en gemeentes een eigen werkgelegenheids- en economisch beleid gaan voeren, veelal in nauwe samenwerking met particulieren. Zoals de gemeente Enschede het omschreef, 'de gemiddelde Nederlandse gemeente kan zich inmiddels niet meer permitteren een afwachtende houding aan te nemen als het gaat om de bevordering van lokale werkgelegenheid'.¹⁸ Men spreekt van lokale initiatieven. Onder lokale initiatieven kunnen worden verstaan de activiteiten die op lokaal en regionaal niveau worden ondernomen om enerzijds bedrijvigheid te ontwikkelen en werkgelegenheid te creëren, anderzijds de negatieve gevolgen van

werkloosheid te bestrijden. Deze lokale initiatieven zijn zo in twee soorten te verdelen: initiatieven om de gevolgen van werkloosheid te bestrijden, en initiatieven om de werkloosheid te verminderen of de economische structuur van een regio te versterken. In het tweede geval wordt er naar ten minste kostendekkende projecten gestreefd. Voor ons thema is alleen de laatste vorm van belang. Ter onderscheiding van werklozenprojecten noem ik deze *lokaal herstelbeleid* (LHB). LHB bestaat uit drie typen.¹⁹

1. Bedrijvencentra.
2. Advies- en stimuleringsbureaus, onder te verdelen in:
 - bureaus voor starters en kleine bedrijven in het algemeen,
 - bureaus voor specifieke groepen (aspirant)ondernemers,
 - bureaus voor overdracht van hoogwaardige kennis.
3. Regionale werkgelegenheidsinstituten.

Bedrijvencentra. Dit zijn gebouwen waarin kleine bedrijven tegen doorgaans lage huren zijn gehuisvest, met vaak enige gemeenschappelijke faciliteiten. Per oktober 1985 waren er 148 bedrijvencentra. Ze vallen uiteen in vier soorten: voor bedrijven uit stadsvernieuwingengebieden, voor starters, voor kleine bedrijven in het algemeen en bedrijvencentra met een bijzondere achtergrond (bij voorbeeld in gekraakte gebouwen, op niet-commerciële grondslag of voor mens- en milieuvriendelijke ondernemingen).²⁰ Het eerste soort is vrijwel altijd een al of niet door de rijksoverheid gesubsidieerde puur gemeentelijke activiteit. De tweede en derde zijn vaak samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (of gewest) en grote ondernemingen, of gemeente en (regionale) bank. Traditionele investeerders zoals projectontwikkelaars of beleggingsmaatschappijen zijn weinig actief, de grote banken participeren wel, ofschoon het rendement op deze investering in het algemeen niet hoog is.

Sommigen zijn van mening dat de 'markt' enigszins verzadigd lijkt. Desalniettemin worden er in 1986 naar verwachting nog meer bedrijvencentra opgericht dan gemiddeld in de topjaren 1983-'85 het geval was. Het voordeel van een bedrijvencentrum voor een kleine onderneming is dat bedrijfs-

huysvesting betaalbaar is, dat beginnende ondernemers steun kunnen vinden bij elkaar en dat er een gemeenschappelijke 'overhead' is. In sommige gevallen is er verdergaande ondersteuning mogelijk. In dat geval grenst het bedrijevencentrum aan de hierna nog te bespreken werkgelegenheidsinstituten.

Advies- en stimuleringsbureaus. Lagere overheden of regionale instellingen (zoals de Kamer van Koophandel) hebben eigen bureaus opgericht ter advisering en stimulering van startende of kleine ondernemingen in het algemeen. Per oktober 1985 waren er al 67 van dergelijke 'algemene bureaus', waarvan 45 in 1983-'85 opgericht. De financiering hiervan is grotendeels afkomstig van lagere overheden zelf. Het doel van deze bureaus is kansrijke startende ondernemers te stimuleren, de kans dat ze na de start mislukken te verkleinen, de kans op omzetsijging te vergroten, zo mogelijk te voorkomen dat a priori kansloze starters beginnen, en bestaande kleine bedrijven die in problemen komen van dienst te zijn. Er zijn vier redenen waarom deze bureaus zinvol kunnen zijn. De belangrijkste is dat er meer tijd besteed kan worden aan de begeleiding van bedrijfjes (in oprichting) dan door de bestaande adviesinstanties. Ten tweede is de 'traditionele' ondersteuning erg op de detailhandel en het ambacht gericht, waar zowel de innovatieve 'high-tech'-bedrijfjes als de alternatieve kringloopwinkeltjes buiten vallen. Ten derde bleek het bestaande financiële steuninstrumentarium enige hiaten te vertonen, met name bij de voor banken weinig aantrekkelijke kredieten van minder dan 25.000 gulden. Naast steun bij aanvragen van kredieten bij banken of RDK hebben veel bureaus een eigen financieel fondsje, of hebben ze goede ingang bij een lokaal 'werkgelegenheidsfonds'. Ten vierde heeft een lokaal adviesbureau met overheidsdeelname een grotere kans op een breed maatschappelijk draagvlak dan veel particuliere initiatieven. Dit is belangrijk om zowel bestaande ondernemers als de vakbonden bij het initiatief te kunnen betrekken. Zonder het eerste heeft een lokaal initiatief weinig kans van slagen, zonder het tweede is het een politiek eenzijdige activiteit.

Een tweede vorm zijn de adviesbureaus voor specifieke groepen, zoals werklozen, vrouwelijke

of mens- en milieuvriendelijke ondernemers. Ongeveer een kwart van de nieuwe bedrijven wordt gestart door werklozen, terwijl er voor vrouwen bijzondere, zij het tijdelijke regelingen bestaan. Per oktober 1985 waren er 43 van dergelijke bureaus. Lokale overheden participeerden in 11 hiervan, maar leverden in 24 gevallen een bijdrage in de financiering. Een derde vorm zijn de bureaus die zich richten op de overdracht van hoogwaardige kennis. Het initiatief tot oprichting hiervan gaat doorgaans uit van een universiteit of hogere beroepsopleiding, maar in enkele gevallen participeren ook lagere overheden.

Wellicht het meest interessant zijn de *regionale werkgelegenheidsinstellingen*. Hiervan bestonden er in oktober 1985 18, hoewel ook enkele bedrijven centra op een RWI lijkende taken vervullen. Een RWI heeft twee kenmerken die het van een adviesbureau doen verschillen:

- er is altijd sprake van een gezamenlijk initiatief, van overheid en bedrijfsleven of overheid en een instelling zoals de Kamer van Koophandel;
- de taakomschrijving is ruimer dan alleen steun aan individuele ondernemingen, maar omvat bij voorbeeld ook projecten die op versterking van het economisch potentieel van een gemeente of regio zijn gericht.

Veel ondernemingen zien in dat een sterke lokale economie ook van belang is voor het gevestigde bedrijfsleven. Niet altijd heeft de overheid het initiatief genomen tot de oprichting van een RWI, soms waren het bedrijven of instellingen. De RWI's zijn geënt op de Britse 'Local Enterprise Agencies'. Opmerkelijk is dat het Britse 'secondee systeem' veel langzamer navolging vindt. Dit systeem houdt in dat een grote onderneming tijdelijk management ('mentoren') beschikbaar stelt voor een RWI.²¹ Dit RWI plaatst de secondee vervolgens in kleine bedrijven. Voor de secondee is dat een leerzame periode, het 'moederbedrijf' krijgt een zekere verlichting van de winstbelasting en het te stimuleren bedrijf kan een specifiek knelpunt oplossen. Iets dergelijks gebeurt in Nederland nog maar op zeer beperkte schaal. Wat verder ontbreekt is iets dat lijkt op de Amerikaanse 'systematische arbeidsplaatscreatie', daar uitgevoerd door de National Development Council: indien een gemeente of staat dat wenst kan het een contract met de NDC sluiten

zodat lokale ambtenaren worden geschoold om systematisch op plaatselijke groeimogelijkheden voor kleine ondernemingen te kunnen wijzen.²²

Noodzakelijk? – Alvorens te zoeken naar wegen om het LHB een plaats te geven in het regionale beleid, dienen we ons eerst af te vragen of hier niet sprake is van een overbodige overlapping met al bestaande instituties. Ook zou het in principe mogelijk zijn dat het LHB een ineffectief beleidsinstrument is. In deze paragraaf komen deze twee vragen aan bod.

Voor al het ministerie van Economische Zaken staat in principe nogal huiverig tegenover lokaal economisch beleid.²³ In een recente beleidsnota over gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid wordt de nadruk gelegd op de gevaren van concurrentievervalsing door gemeentelijke steun en van het doorkruisen van het landelijke beleid.²⁴ Ook wordt gewezen op het grote aantal bestaande advies- en steuninstellingen voor kleine en startende bedrijven. Nog meer van dergelijke instituties zou ondernemers 'door de bomen het bos niet meer doen zien'. Deze terughoudendheid is begrijpelijk, maar tevens bedenkelijk.

Inderdaad is het zeer gewenst dat er een einde komt aan de onoverzichtelijkheid van het bestaande advies- en hulpwezen. Alleen in Oost-Groningen zijn er bij voorbeeld zo'n 40 instellingen op dit punt actief. Het is dan ook terecht dat het ministerie van Economische Zaken tracht te komen tot een aanpassing van de huidige adviesstructuur.²⁵ Hierin zal het accent in de subsidiëring worden verlegd van de aanbieder (de instellingen) naar de vrager (de starter of kleine ondernemer) en komt de subsidiëring van enkele centrale instellingen te vervallen.

Daarnaast is er echter zeker plaats voor lokale instellingen. Deze hebben immers twee principiële voordelen boven nationale organisaties. Allereerst zijn ze in principe onderworpen aan democratische controle op het plaatselijke niveau. Ten tweede gaat het grotendeels om een samenbundeling van al bestaande activiteiten gericht op een grotere intensiteit van handelen. In Den Bosch bij voorbeeld zijn alle werknemers van het RWI afkomstig uit gemeenten, gewest en Kamer van Koophandel. Juist de bundeling van deze werkzaamheden voorkomt versnippering.

De tweede vraag was die naar de mogelijke effectiviteit van LHB. Schept een intensieve begeleiding ook werkelijk werkgelegenheid? Hoewel een duidelijk antwoord op deze vraag niet te geven is (er is immers geen controlegroep), zijn er wel enkele opmerkingen over te maken. Om te beginnen is ondernemen niet een activiteit die vanzelfsprekend lukt. Het merendeel van de startende bedrijven is na enkele jaren verdwenen. Men mag aannemen dat een goede begeleiding hierin verbetering kan brengen. Wel is aangetoond dat de al langer bestaande hulpinstanties, zoals Kamer van Koophandel en RDK, niet van significante invloed zijn op falen of slagen van startende bedrijven. Maar eveneens blijkt dat de voorbereiding op de start bepalend is voor de mate waarin een onderneming de eerste jaren van het bestaan problemen ondervindt in de bedrijfsvoering.²⁶ Intensieve hulp in die fase zou wel eens van groot belang kunnen zijn.

Ten tweede bestaan er grote regionale verschillen in het aantal startende bedrijven en de overlevingskansen per onderneming. Juist in de 'achterstandsgebieden' worden weinig bedrijven opgericht. Bleumink e.a. concluderen dan ook dat het 'stimuleren van starters in probleemgebieden geen optie lijkt die op korte termijn veel rendement oplevert'.²⁷ Het verschil is echter geringer indien innovaties in verschillende regio's worden bestudeerd. Innovaties blijken overal voor te komen, in grote en kleine plaatsen, in de centrum-, halfwegen en perifere zones. Het minst vinden we ze in enkele zeer perifere regio's en in het Noordoosten, maar de verschillen zijn eigenlijk vrij gering.²⁸ Er zijn wel grote verschillen tussen de regio's wat betreft het soort innovatie, maar niet wat betreft de 'kansrijkheid tot innovatie'. Dit impliceert dat er in dit opzicht geen sprake is van 'volstrekt hopeloze regio's'. Juist indien de lokale initiatieven zich ook op industrie en stuwende dienstverlening trachten te richten, zoals bij de meeste RWI's het geval is, lijken er goede resultaten te boeken.

Verder kwam Brits onderzoek tot de conclusie dat lokale initiatieven van alle mogelijke overheidsinstrumenten gericht op werkgelegenheid wel eens de beste 'investering' zouden kunnen zijn, met voor de centrale overheid één nadeel: ze waren minder beheersbaar.²⁹ Dit zou wel eens enige weerstand

kunnen verklaren. Ook uit Duits onderzoek is gebleken dat een intensieve begeleiding van en bemiddeling voor startende en kleine bestaande bedrijven de werkgelegenheidsontwikkeling significant beïnvloed.³⁰ Het is dan ook niet geheel zonder reden dat internationale organisaties als Europese Gemeenschap en OESO een positieve houding ten opzichte van lokale initiatieven hebben ingenomen.³¹ De OESO merkt daarbij echter op dat LHB op iets langere termijn alleen succesvol zal zijn indien het 'technisch en financieel' door de centrale overheid wordt gesteund.³² Alvorens het betoog af te ronden wil ik nog ingaan op verschillende doelgroepen van het lokaal herstelbeleid.

5. Doelgroepen

Begrippen als 'starters' en 'midden- en kleinbedrijf' suggereren dat er van homogene groepen sprake is. Dat is niet het geval, hoewel de bekende begrippen 'eerste', 'tweede' en 'derde circuit' ook wel erg absoluut klinken.³³ Het lijkt goed zowel binnen de starters als bestaande kleine bedrijven drie doelgroepen te onderscheiden:

- de innovatie bedrijven;
- het 'traditionele' midden- en kleinbedrijf, dat zich leent voor een commerciële benadering;
- de alternatief-ambachtelijke bedrijven, die een verlengde vormen van bij voorbeeld werkprojecten in het kader van 'werk met behoud van uitkering'.

Parallel aan Tinbergens bekende stelling wijst ook de ervaring erop dat één beleidsinstrument zich met name op één doelgroep dient te richten. Dit pleit uiteraard voor LHB, want alleen op lokaal niveau is uit te maken welke benadering de meeste mogelijkheden biedt.

Het is eenzijdig indien het beleid zich alleen op de kleine innovatieve bedrijven zou richten, omdat deze ook op middellange termijn slechts voor een beperkte bijdrage aan de werkgelegenheid zorgen. De meeste werkgelegenheid is te verwachten in de tweede doelgroep. Dit is één van de interessantste observaties die men in de Verenigde Staten kan doen. De grootste toename in werkgelegenheid is daar te bespeuren in 'traditionele' sectoren als gezondheidszorg, horeca en groothandel (daarnaast in de zakelijke dienstverlening), waarbij we bij

voorbeeld moeten denken aan beroepen als secretaresses, koks, verpleegsters, vrachtautochauffeurs en boekhouders.³⁴ Ten dele heeft dit uiteraard met de loonflexibiliteit te maken. Voor de werkgelegenheid is zeker zo belangrijk dat nieuwe technologieën ook daadwerkelijk in traditionele sectoren, in bestaande of op te richten bedrijven ingevoerd worden, dan dat grootschalige projecten gericht op technologisch hoogwaardig onderzoek worden gesteund.

Ook de derde groep dient niet verwaarloosd te worden. Op termijn biedt het meer perspectief aankomende ondernemers met tijdelijk behoud van uitkering op te leiden dan zich in toenemende mate te richten op het blijvend 'werken met behoud van uitkering'.³⁵ Men zal moeten erkennen dat alle werkverruimende en plaatsingsbevorderende maatregelen, gericht op het plaatsen van werklozen in bestaande bedrijven en instellingen de kansen op banen voor langere duur niet structureel hebben vergroot.³⁶ Met het 'opleiden tot ondernemer' zijn daarentegen, hoewel op kleine schaal, al positieve ervaringen opgedaan. En zowel in sociaal als economisch opzicht is een regio meer gebaat met bedrijven waar wellicht in puur bedrijfseconomische termen ook 'minder succesvolle' deel van uitmaken, maar die loonvormend blijken te zijn, dan met een groot aantal werklozen.³⁷

Het verschil in doelgroepen is ook belangrijk voor een beleid ten aanzien van bedrijvencentra. Bedrijvencentra richten zich sterk op innovatieve bedrijven, maar even belangrijk zijn de 'broedplaatsen', centra waar aankomende ondernemers (vaak eerst tijdelijk met behoud van uitkering) aan de slag gaan. Soms bestaat nog een zeker vooroordeel tegen dergelijke 'alternatieve' centra. Vanuit een strikt bedrijfseconomisch oogpunt is dat misschien te begrijpen³⁸, voor een werkgelegenheidsbeleid kortzichtig.

6. Complementariteit

In het voorgaande zijn achtereenvolgens RSEB en LHB aan de orde gekomen. In deze paragraaf zal ik een poging doen de contouren aan te geven van de mogelijke ontwikkeling van een RSEB waarvan het LHB deel uitmaakt. Geconstateerd is dat:

– RSEB twee doeleinden heeft, kort aan te duiden

als effectiviteit en rechtvaardigheid;

- het zogenaamde indirecte instrumentarium wellicht effectiever is dan het directe (investeringspremies);
- het lokaal herstelbeleid opgekomen is omdat in plaatselijke gemeenschappen de noodzaak werd gevoeld tot het voeren van een eigen werkgelegenheidsbeleid;
- en met name de Regionale Werkgelegenheidsinstituten hierin een interessante rol spelen.

Het ligt nu voor de hand te bezien in hoeverre het indirecte instrumentarium van het RSEB een bijdrage kan leveren aan lokaal herstelbeleid en met name RWI.

Zeer ten dele is van een dergelijke complementariteit al sprake. In enkele 'achterstandsgebieden' worden lokale initiatieven deels uit de 'structuurversterkende middelen' van het RSEB betaald. Verder spelen de zogenaamde Bijzondere Regionale Projecten (BRP) van de arbeidsvoorziening hierin een rol. BRP-gelden kunnen, binnen zeer ruime criteria, door de directeurs der Arbeidsbureaus worden toegekend. In veel gevallen is echter het probleem dat uit de structuurversterkende middelen alleen investeringen kunnen worden gefinancierd, en uit de BRP-gelden kortlopende werkgelegenheidsactiviteiten. Het is zeer moeilijk om subsidie te krijgen voor bij voorbeeld tijdelijk projectmanagement van bij voorbeeld een regionale Small Business School of een andere activiteit die meer dan één onderneming omvat. Ook zijn de structuurversterkende gelden maar in enkele regio's beschikbaar.

Ik zou willen pleiten voor een samenvoeging van de BRP, Voorwaardenschepende en structuurversterkende gelden tot één nationaal Fonds Lokaal Herstelbeleid.³⁹ Dit fonds wordt verdeeld op het niveau van GAB-rayons aan de hand van twee criteria. Het eerste, economische criterium zou zijn de werkgelegenheid in een regio. Dit deel van het fonds zou bestemd zijn voor alle regio's. Immers, in principe hebben alle regio's argumenten voor economische ondersteuning. Het tweede, sociale criterium zou zijn dat bij voorbeeld de vijf regio's met de hoogste werkloosheidspercentages uit een speciale tranche zouden kunnen putten.⁴⁰

Binnen een zeker raamwerk – dat het geld bij voorbeeld aan nog nauwkeurig te definiëren LHB

wordt besteed en dat het bedrijfsleven wordt betrokken bij de gedachtenbepaling omtrent de invulling – zou de besteding door de regio in principe vrij zijn. Een inhoudelijk argument daarvoor komt van het NEI, dat in een recent onderzoek concludeert dat het sociaal-economische beleid in regio's met gunstige en minder gunstige produktieomstandigheden anders van inhoud dient te zijn.⁴¹ Bestedingsmogelijkheden van het fonds zijn bij voorbeeld structuurversterkende investeringen, scholing, oprichting van een regionaal werkgelegenheidsinstituut, aantrekken van projectmanagement, tijdelijk in dienst nemen van gedetacheerde ondernemers of wat men voor een periode van zo'n vijf jaar gewenst acht. Men dient te bedenken dat de kracht van het LHB ligt in een relatief informele werkmethode, zodat de rijksoverheid zich ten aanzien van de specifieke controle terughoudend op zou moeten stellen als er in een regio eenmaal een plan in uitvoering is.

In het kader van dit fonds zou daarom gestreefd moeten worden naar de oprichting van regionale werkgelegenheidsinstituten. Hierbij valt te denken aan de oprichting van NV's, waarvan lokale overheden mede-aandeelhouder zijn (zoals nu in bij voorbeeld Eindhoven en Den Bosch het geval is). Voor het merendeel zou een RWI werken met ambtenaren die nu al verspreid in gemeentelijke en gewestelijke diensten actief zijn en met functionarissen uit (instituten van) het bedrijfsleven. Het belangrijkste doel van het RWI is het 'organiserend vermogen' van een regio te versterken voor zover dit van belang is voor de werkgelegenheid. Als taken kan men zich voorstellen intensieve dienstverlening voor kleine en startende bedrijven, aanvullende financiële faciliteiten, zorgdragen voor betaalbare huisvesting, bemiddelaar voor 'secondees' waar deze nog niet op andere wijze beschikbaar zijn en het entameren van structuurversterkende projecten op lokaal niveau. Niet alleen richt het RWI zich op een bundeling van de bestaande krachten, het voegt tevens aan bestaande organisaties iets toe, omdat het wat grotere risico's kan nemen, een geïntegreerde aanpak voorstaat en zich tevens richt op projecten die te klein zijn om er het beoordelingssysteem van banken op los te laten. Er zou een ruime aandacht voor elk van genoemde drie doelgroepen mogelijk zijn en met name voor de laatste doel-

groep zouden andere criteria gehanteerd kunnen worden dan nu bij bijvoorbeeld banken gebeurt.

In dat verband zijn in Londen aardige ervaringen opgedaan.⁴² Van elk project werd daar een particuliere (PKB) en maatschappelijke (MKB) kostenbatenanalyse gemaakt. De maatschappelijke bepaalde of een project steun verdient, de particuliere of het die nodig heeft. Indien gewenst kan in de MKB rekening worden gehouden met het aandeel van bepaalde 'achterstandsgroepen' in een project. In Londen voegde men aan de 'baten' in de PKB een deel van de uitkering die anders voor werkloze deelnemers aan het project betaald had moeten worden toe plus premies voor bepaalde beleidsprioriteiten. Het uitzicht op loonvorming dient echter duidelijk te zijn, anders is er immers geen sprake meer van LHB.

Naar mijn mening zou een proefneming met een dergelijk Fonds Lokaal Herstelbeleid gedurende enkele jaren belangrijke voordelen hebben. Er wordt tegemoet gekomen aan zowel de onvrede die er over tenminste onderdelen van het 'traditionele' RSEB bestaat als aan de noodzaak die gevoeld wordt om regionale differentiatie in economisch beleid te behouden. Bestaande lokale initiatieven worden gesteund. En het betekent een voortzetting van bestaande ontwikkelingen in de ministeries van Economische en Sociale Zaken gericht op een aanvulling van elkaars activiteiten, in plaats van wederzijds onbegrip zoals voorheen wel eens het geval was.

7. Conclusie

Het regionaal sociaal-economisch beleid is aan het veranderen. De geldstroom wordt kleiner en het accent in het gehanteerde instrumentarium is verlegd. Van Duijn e.a. spreken van regionaal beleid als 'het mogelijk maken dat initiatieven tot stand komen in de daarvoor geschikte locatie'.⁴³ In dat kader bieden de 'duizend bloeiende bloemen' van de lokale initiatieven nieuwe mogelijkheden. Regionaal beleid betekent dan zowel een beleid dat regio's de mogelijkheid biedt tot het maken van eigen keuzes als het compenserend herverdelen naar duidelijk afgebakende achtergebleven regio's. Er is aandacht gevraagd voor twee mogelijke beleidsinstrumenten, een nationaal Fonds Lokaal

Herstelbeleid en Regionale Werkgelegenheidsinstituten. Binnen het kader van vrijkomende gelden uit het RSEB zouden deze budgettair neutraal kunnen worden ingevuld.

Noten

Met dank aan H. Bakker, R. Gerritse en C. Verhage voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel. Geschreven op persoonlijke titel.

1. Een voorbeeld is de bedrijvensteun door het Rijk, maar ook generieke subsidies, de verplaatsing van Rijksdiensten of de zogenaamde BRT-Compensatiegelden (die beschikbaar zijn gesteld omdat de regionale toeslag in de WIR werd beëindigd). Zie voor een overzicht de *Heroverweging Collectieve Uitgaven*, Deelrapport nr. 43, Tweede Kamer, zitting 1981-1982 16625, nr. 52.

2. Zie voor een historisch overzicht C.P.A. Bartels, *Regio's aan het werk*, Voorstudie WRR 1980, p. 85 e.v. en C.P.A. Bartels en J.J. van Duijn, *Regionaal-economisch beleid in Nederland*, Assen 1981.

3. *Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990*, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 19084 nrs. 1-2.

4. Zie voor cijfers op COROP-niveau J. Geerlof, Toenemende verschillen in regionale werkloosheid, *ESB* 22 aug. 1984.

5. Zie b.v. J. Oosterhaven en K. Stol, De positie van provincies in het regionale stimulerings- en ontwikkelingsbeleid, *Maandschrift Economie* 1985 nr. 1. In de BRD wordt met een samengestelde achterstandsindicator gewerkt, gebaseerd op verwachte vraag en aanbod van arbeid, regionale werkloosheid, inkomen per hoofd van de bevolking en infrastructuur. Vgl. ook G.H.M. Evers en A. van der Veen, Indicatoren voor regionale werkloosheidsverschillen, *Beleid en Maatschappij* maart 1984.

6. Zo heeft Groningen, na Limburg, ook het hoogste percentage langdurig werklozen.

7. Bartels en Van Duijn, 1981, p. 175-185.

8. J.J. van Duijn, J.G. Lambooy en J.H. Paelinck, *Rapport inzake het regionaal sociaal-economisch beleid en het ruimtelijke beleid*, SER-RARO Den Haag 1983, p. 57 e.v.

9. Recentelijk H. Folmer en P. Nijkamp, Hoe effectief is het regionale beleid? *ESB* 30 okt. 1985, p. 1091.

10. Buro Bartels, *Evaluatie van het voorwaardenschepende beleid*, Oudemolen dec. 1984.

11. Bartels en Van Duijn, 1981, p. 186.

12. B. Kruijt, Het regionaal economische beleid kritisch bezien, in G.J. Wijers e.a., *Sober uitzicht*, Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, 1984.

13. De verdeling van het bedrag, waarbij de kleinste provincies relatief worden bevoordeeld, is niet veranderd.

14. SER, *Commentaar op de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990*.

15. *Het Noorden aan Zet*, Rapport van de Adviescommissie voor de Noordelijke marktsector, nov. 1984.

16. J. Klaassen, Een requiem voor de regionale politiek? *ESB*, 30 oktober 1985. Vgl. ook SER o.c., C.P.A. Bartels,

Het regionale beleid staat onder druk, *Financieel Dagblad*, 30 oktober 1985 en J.G. Lambooy, *Interventietheorie, structuurontwikkeling en regionaal beleid*, paper STEC Conferentie Nijmegen okt. 1985.

17. Van Duijn e.a., 1983.

18. Gemeente Enschede, *Enschede heeft de toekomst*, nov. 1985.

19. Het meest recente overzicht is R. Verhoef-Sleeuwenhoek, *Atlas van lokale initiatieven in Nederland 1985/86*, Lelystad 1985, met cijfers per oktober 1985.

20. RMKB, *Bedrijventra à la carte*, Den Haag 1985.

21. Zie bij voorbeeld M. van 't Hoff e.a. (red.), *Groot helpt klein*, Tilburg-Lelystad 1983.

22. Zie M. Schwartz, *Systematic small business creation*, paper voor de European Conference on Fostering and Financing of Local Business and Employment Initiatives, september 1985 in Heerlen.

23. Zie de rede van staatssecretaris Van Zeil op de conferentie in noot 22.

24. *Nota Werkgelegenheidsbeleid lagere overheden*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18547 nrs. 1 en 2.

25. Ministerie van Economische Zaken, *Plan van aanpak betreffende de voorlichtings- en adviesstructuur voor het midden- en kleinbedrijf*, 1985.

26. P.H.M. Bleumink e.a., *Nieuwe ondernemingen en regio*, Nijmegen 1985.

27. Bleumink, 1985, p. 202.

28. W.T.M. Molle (red.), *Innovatie en regio*, Den Haag 1985.

29. H. Belbin, Job creation programmes: a new analysis of their effectiveness, *People & Jobs International*, no. 1, Spring 1985.

30. C.J. Hull, *Identifying and delivering resources for small firm growth: intermediation as a policy strategy*, conferentie (zie noot 22). Een wat simpeler opgezet onderzoek in Nederland is M. Beyer en W. Kuiper, *Onderzoek naar de inhoud van begeleiding van starters-begeleidende instanties*, Erasmus Universiteit, Rotterdam 1984.

31. Informatie daarover is met name te vinden in de driejaarlijkse *Feedback ILE* (nieuwsbrief van het OESO programma over Local Initiatives for Employment Creation, waarin ook Nederland en de EG participeren). Dit OESO programma is in 1982 gestart en loopt vooralsnog tot eind 1988.

32. OECD-ILE, *Second Annual Report*, Parijs, nov. 1984.

33. Zie ook R. de Boer, Eindconclusie en aanbevelingen, in: L. Verhoef e.a., *Lokale werkgelegenheidsinitiatieven in Nederland*, Lelystad 1984.

34. Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), *Het werkgelegenheidswonder in de Verenigde Staten: mythe of werkelijkheid*, rapport voor de OSA, Den Haag 1985.

35. Sinds 1 mei 1985 kunnen uitkeringsgerechtigden die een eigen bedrijf willen beginnen een krediet krijgen via de Sociale Dienst van maximaal f 25.000,- alsmede een aanvulling op het bedrijfsinkomen tot het bijstandsniveau, voor een bepaalde periode onder bepaalde voorwaarden.

36. SEO, *De toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen op de grootstedelijke arbeidsmarkt*, Amsterdam 1983.

37. Vgl. ook Bleumink e.a., 1985, p. 164 e.v.

38. Ook dat is maar ten dele het geval. In de VS blijkt 'job creation' ook voor meer alternatieve bedrijfjes in principe winstgevend; ook in Ierland is veel ervaring met 'broedplaatsen'. Men stelt daar dat bedrijvencentra zich niet alleen op industrie moeten richten, maar ook op diensten ('kruisbestuiving').

39. Het idee sluit enigszins aan bij dat van de RARO om aparte generieke regelingen te laten vervallen en een algemeen budget voor uitgaven in de voorwaardenscheppende sfeer beschikbaar te stellen. RARO, *Kort commentaar op de*

Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990, p. 4.

40. Deze verdeling in twee tranches sluit in principe aan bij de opzet van de verdeling van de arbeidsvoorzieningsgelden.

41. NEI, *Technologische vernieuwingen regionale ontwikkeling in Nederland*, (Transfer), 1984.

42. Zie N. Sharman, Appraisal of local government employment initiatives: The experience of the Greater London Council, in L. Bekemans (ed.), *Local Employment Initiatives*, Assen 1983.

43. Van Duijn e.a., 1983, p. 70.