

Allochtone ondernemers zijn onbezongen polderhelden

PROF. DR. ROBERT KLOOSTERMAN EN DR. JOANNE VAN DER LEUN

Allochtoon ondernemerschap lijkt 'booming business'. Het aantal migranten-ondernemers is de afgelopen tien jaar fors toegenomen: in 1989 waren er 14.162 "actieve allochtone bedrijven", in 1999 was dat gestegen tot 36.645.¹ Als we het gemiddelde aantal arbeidsplaatsen dat direct met deze bedrijven gemoeid is, op 2 zouden stellen, komen we al op ruim 70.000 arbeidsplaatsen. Robert Kloosterman en Joanne van der Leun doen met anderen onderzoek naar migrantenondernemerschap in de vier grote Nederlandse steden. In dit artikel geven zij - op basis van hun onderzoek - een analyse van de factoren die de economische rol van deze 'Onbezongen Helden' (kunnen) stimuleren.

Er wordt al jaren lang beleid in Nederland gemaakt om allochtoon ondernemerschap te stimuleren. Dat werkt lang niet altijd. Een voorbeeld daarvan is de Irakees die wij spraken tijdens ons onderzoek. Onder begeleiding van Nederlandse instanties was hij twee jaar lang bezig geweest om bankkrediet te krijgen ter opening van een eigen kapsalon. Hij maakte voor de instanties het ene plan na het andere, maar het begon het hem veel te lang te duren. Toen een Turkse kennis hem een zaak ter overname aanbood, leende hij op informele wijze enkele tienduizenden guldens en kon hij zijn zaak openen. Migrantenondernemerschap is in Nederland een fenomeen dat in het achter ons liggende decennium snel opgang heeft gemaakt.² De opmerkelijke veerkracht die de Nederlandse economie in de jaren negentig heeft vertoond, heeft zeker ook te maken met de groei van het aantal zelfstandige ondernemers. Migrantenondernemers maken een integraal deel van deze ontwikkeling uit. Aanvankelijk vormde het ondernemerschap van migranten vooral een *second best option*, een keuze die tot stand kwam onder druk van de hoge werkloosheid onder deze groep. Nu - met een veel lagere werkloosheid onder allochtonen - zien we dat steeds meer om positieve redenen een eigen bedrijf wordt begonnen. Het aandeel zelfstandig ondernemers onder de Turkse bevolking in Nederland is bijvoorbeeld inmiddels hoger dan dat onder de autochtone bevolking. Meer en meer wordt duidelijk dat ondernemerschap van migranten uit Derde Wereldlanden de laagwaardige detailhandel en horeca verre aan het overstijgen is. Met name in de meer kansrijke vormen van zakelijke dienstverlening zijn steeds meer migranten aan te treffen. Migrantenondernemers leveren zo een significante bijdrage aan de creatie van werkgelegenheid voor met name andere migranten en zij kunnen ook een



PROF. DR. R. KLOOSTERMAN



DR. J. VAN DER LEUN

versterking betekenen van wijkeconomieën in de grote steden, daar waar het juist hard nodig is.³

In een *coverstory* van het Amerikaanse (sic) weekblad *Business Week* werd vorig jaar dan ook terecht gewag gemaakt van de migrantenondernemers als “*Europe's Unsung Heroes*”.⁴

Achtereenvolgende kabinetten, en zeker ook de beide paarse, hebben de bevordering van het migrantenondernemerschap als een belangrijk beleidsterrein gezien. Het ondernemerschap wordt gezien als een potentiële weg voor opwaartse mobiliteit en incorporatie van migranten uit minder ontwikkelde economieën in Nederland. Het is opvallend dat dit inzicht in de politiek op brede officiële politieke steun kan rekenen. Sociaal-democraten zien het als een onderdeel van het achterstandsbeleid, liberalen willen in het algemeen een stimulering van het zelfstandig ondernemerschap en christen-democraten waarderen de gedachte van zelfredzaamheid. De stimulering van het migrantenondernemerschap bevindt zich, zo lijkt het, op een bijna magisch snijpunt van verschillende maatschappijvisies. Dat heeft geleid tot veel vrome woorden, aanbevelingen, prachtige nota's en inmiddels ook concreet beleid.

Hieronder gaan we kort in op dat recente beleid. Om dit te kunnen duiden, beschouwen we ondernemerschap als een zogeheten fictief goed dat op concrete markten wordt gevraagd en aangeboden.⁵ We kunnen voor het migrantenonder-

• ‘Het is volkomen terecht dat er in Nederland geen ruimtelijke kansenzones zijn gecreëerd’

Rattan Kul Chadha

Een extreem voorbeeld van snelle opwaartse mobiliteit is Rattan Kul Chadha, volgens Quote Nederlands “rijkste allochtoon”. In de meest recente top-500 van de rijkste Nederlanders treffen we deze uit India afkomstige ondernemer op positie 41 aan. Hij kwam naar Nederland met een cheque van 2000 dollar en heeft vervolgens zijn fortuin gemaakt met het modehuis Mexx. Dit voorjaar verkocht hij een meerderheidsbelang in Mexx voor 300 miljoen euro aan het Amerikaanse bedrijf Liz Claiborne.¹ Met dit bedrijf heeft deze migrantenondernemer in de jaren tachtig en negentig laten zien dat Nederland nog wel degelijk een rol van betekenis kan spelen op het gebied van internationale confectie. Daarmee lijkt Chadha op de katholieke en joodse ondernemers uit Duitsland die in de negentiende en twintigste eeuw het Nederlandse detailhandellandschap hebben opgeschud met bedrijven als C&A, Vroom & Dreesmann. Deze migrantenondernemers zagen toen kansen waar autochtone ondernemers verstek lieten gaan. Zo konden zij vervolgens niet alleen persoonlijk een fortuin vergaren, maar leverden zij ook een significante bijdrage aan de modernisering van de Nederlandse economie.

1. Quote, nr. 188, 2001, p. 105.

nemerschap enerzijds een vraagkant of kansenstructuur onderscheiden: daar waar zich mogelijkheden voor nieuwe ondernemingen voordoen. Anderzijds kunnen we een aanbodkant onderscheiden; in dit geval de (aspirant)ondernemers afkomstig uit een Derde Wereldland. Anders dan neoklassieke economen veelal geneigd zijn te doen, nemen wij niet aan dat ondernemerschap endogeen is aan het economische proces. Het aanbod van aspirantondernemers is derhalve problematisch en kan – zoals ook de meeste beleidsmakers van mening zijn – voorwerp zijn van beleid. Datzelfde geldt in principe voor de vraagkant of kansenstructuur waar mogelijkheden voor nieuwe ondernemingen kunnen worden vergroot. Het geldt ook voor de wijzen waarop de vraag- en aanbodkant elkaar ontmoeten: *matching* kan ook voorwerp van beleid zijn. In Nederland is er beleid ontwikkeld op alle drie de fronten: de vraagzijde, de aanbodkant en het bij elkaar brengen van beide. Om deze drie ‘fronten’ te beschrijven putten we uit het lopende onderzoek naar migrantenondernemerschap in het kader van het *Mixed Embeddedness Project* waar wij beiden bij betrokken zijn. In het navolgende wordt op basis van lopend onderzoek onder migrantenondernemers en onder sleutelinformanten die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid een impressie gegeven van het bestaande beleid in de vier grote steden. Daarbij wordt met name aandacht gegeven aan ervaringen die daarmee tot nu toe zijn opgedaan, zowel vanuit de visie van ondernemers als vanuit de visie van beleidsuitvoerders en woordvoerders van organisaties op dit terrein⁶. Achtereenvolgens komen aan de orde: beleid gericht op de vraagzijde, op de aanbodzijde en op *matching*.

Beleid gericht op de vraagzijde

Ten tijde van de diepe economische neergang van de eerste helft van de jaren tachtig werd duidelijk dat startende ondernemingen een veelbelovende bron van werkgelegenheid en innovatie konden vormen. In veel geavanceerde economieën werden pogingen ondernomen om het opzetten van nieuwe bedrijven te bevorderen. Die initiatieven waren vaak ingebed in een breder neoliberaal beleid van vermindering van de belastingdruk en terugdringing van de regelgeving. Ook in Nederland is een groot aantal initiatieven genomen om (startend) ondernemerschap te stimuleren. Het landelijk beleid richt zich vooral op de vraagzijde en daarmee op (startende) ondernemers in het algemeen. Door het vergroten van laagdrempelige kansen door lastenverlichting specifiek voor startende bedrijven en het terugschroeven van eisen konden evenwel met name ook migrantenondernemers – die in de regel minder kapitaalkrachtig zijn en vaak niet over de juiste Nederlandse diploma’s kunnen beschikken – profiteren van dit in principe meer algemene beleid. In Nederland zijn geen ruimtelijke kansenzones gecreëerd – wat volkomen terecht is omdat dat tot allerlei competentiestrijd en

onduidelijkheid leidt – maar heeft men de kleinste bedrijven een relatief vrije positie gegeven zonder dat aan cruciale arbeids- of milieuwetgeving is gemord.

Voor de deregulering op het gebied van diploma-eisen en vestigingsvoorwaarden heeft ten aanzien van het migrantenondernemerschap in Nederland belangrijke gevolgen. Stapsgewijs wordt nu toegewerkt naar de afschaffing van de vestigingswetgeving in 2006 en ook het diploma Algemene Ondernemersvaardigheden (AOV) is voor veel bedrijfssoorten niet meer verplicht. Daarmee worden markten nu ook toegankelijk voor minder gekwalificeerde ondernemers. Onder beleidsuitvoerenden bestaat evenwel een zekere ambivalentie hieromtrent. Enerzijds heeft men vaak gefulmineerd tegen de hoge drempels die voor migrantenondernemers bestonden. Anderzijds vreest een meerderheid voor toenemende concurrentie en beunhazerij in branches zoals de horeca en de detailhandel en waarschuwt men voor een toename van het aantal faillissementen. Een vergelijkbare ambivalentie treffen we aan bij ondernemers. Met name degenen die in het verleden wel de nodige diploma's hebben behaald wijzen op in hun ogen 'oneerlijke concurrentie'. Voor anderen echter is de verlaging van de formele drempels een uitkomst. Zo vertelt een Marokkaanse kapper met een goedlopend bedrijf dat al acht jaar bestaat, dat hij er vanwege taalproblemen niet in slaagde het AOV-diploma te behalen. Het is voor hem een zorg minder dat dit niet meer hoeft. Overigens is deze vorm van deregulering een beleidswijziging waarvan veel migrantenondernemers opvallend goed op de hoogte zijn: in de meeste interviews komt dit onderwerp aan bod. Regelmatig wordt daarbij wel gewezen op de tegenstrijdigheid van deregulering door de nationale overheid en lokale regelgeving die juist weer de marktkansen beperkt. Dit laatste is het meest duidelijk in de horeca, waar veel aspirant-ondernemers zich belemmerd voelden door het vergunningenbeleid.

• **'In Amsterdam en Rotterdam lijkt langzamerhand het idee gerijpt dat 'eigen' netwerken van migranten een belangrijke stap kunnen zijn op weg naar integratie'**

Beleid gericht op de aanbodzijde

Beleid gericht op de aanbodzijde, dat wil zeggen op (aspirant-)ondernemers zelf, vinden we vooral op lokaal niveau. Uit de meest recente inventarisatie van initiatieven die met migranten te maken hebben, blijkt dat startersinitiatieven en projecten die zich richten op begeleiding van ondernemers overwegend (maar zeker niet uitsluitend) in de steden Amsterdam en Rotterdam zijn aan te treffen⁷. Er zijn gesubsidieerde organisaties actief die op enigerlei wijze ondersteuning bieden aan startende en gevestigde ondernemers, maar ook particuliere en semi-publieke instanties zoals de Kamers van Koophandel. Elk van deze instanties of organisaties heeft een eigen kijk op migrantenondernemerschap. Hier is een zekere tweedeling te bespeuren tussen algemene instellingen die vaak een grote

afstand hebben tot migranten en vice versa, en initiatieven die zich (deels) specifiek richten op migrantenondernemers. Binnen de laatste categorie vallen bijvoorbeeld projecten van Bureau ATLAS in Rotterdam, zoals een franchiseproject voor migrantenondernemers en een vluchtelingenspreekuur. Ook begeleidt het bureau revitaliseringsprojecten in achterstandswijken die worden uitgevoerd in het kader van het Grotestedenbeleid.

Opmerkelijk is dat de door ons geïnterviewde ondernemers vaak niet of nauwelijks op de hoogte zijn van deze vorm van beleid. Dit heeft ten eerste te maken met hun kijk op ondernemerschap, dat volgens velen niet goed rijmt met stimulerend beleid ('als ondernemer moet je het zelf zien te rooien'). Ten tweede hangt het samen met een grote kloof tussen de organisaties en de potentiële klanten. Veel informanten hebben moeite geïnteresseerden te vinden voor hun activiteiten en veel ondernemers klagen over het gebrek aan slagkracht van de organisaties. Veel ondernemers kloppen wel aan bij instanties wanneer zij op zoek zijn naar een starterskrediet, maar zij worden vaak afgewezen of zij vinden de procedures te lang duren. Een aantal respondenten is er wel in geslaagd de beleidswegen te vinden en heeft daar duidelijk baat bij. Een jonge Marokkaanse vrouw – dochter van een laaggeschoolde fabrieksarbeider - maakte haar droom van een eigen zaak waar met een starterskrediet en met begeleiding van de Utrechtse Stichting Werkplan. Zij werd geholpen met het opstellen van een ondernemingsplan en voerde een marktonderzoek uit. In het interview zegt ze dat ze altijd gedacht had "dat je alleen een eigen zaak kon beginnen als je een rijke man of vader had". Hoewel er grote individuele verschillen zijn, is het wel duidelijk dat jongere ondernemers, vaak tweede-generatie migranten, duidelijk beter de weg weten in het bureaucratische web dan oudere ondernemers. Ook combineren jongere ondernemers vaker hun ondernemerschap met een studie of een deeltijdbaan en zijn zij mede daardoor beter bekend met allerlei regelingen of met manieren om aan informatie te komen⁸.

Beleid gericht op matching

Een derde vorm van beleid is gericht op *matching*. Deze is nog relatief jong, maar wint duidelijk aan belang. Het bevorderen van de aansluiting tussen aanbod- en vraagzijde kan bijvoorbeeld tot stand komen door het met elkaar in contact brengen van aspirant-ondernemers om netwerkvorming en informatievoorziening te verbeteren. Zowel in Utrecht als in Rotterdam is inmiddels een Mentorenproject opgericht, dat erin voorziet dat startende ondernemers een gevestigde ondernemer als mentor kunnen krijgen. Vaker echter komt deze vorm van beleid voort uit migrantenorganisaties, die vervolgens al dan niet worden gesubsidieerd door de lokale overheden. Een voorbeeld is de Rotterdamse

Allochtone *Business Club*, die is opgericht door een Hindoestaans-Surinaamse ondernemer. Hij slaagt erin informatieavonden te houden die worden bezocht door meer dan honderd (aspirant-) ondernemers afkomstig uit velerlei groepen. Twee Surinaamse zussen die wij spraken, eigenaressen van een financieel adviesbureau, bezoeken regelmatig deze avonden en zij zijn er enthousiast over vanwege de uitbreiding van hun zakelijke netwerken. Het enige minpunt dat zij noemen is dat er voornamelijk mannen komen, hetgeen een meer voorkomende klacht is over deze zelforganisaties van migranten. Ook de avonden van de Turkse ondernemersvereniging Annifer worden bijvoorbeeld voornamelijk door mannen bezocht, terwijl er inmiddels een aanzienlijk aantal vrouwelijke migrantenondernemers is.

Wat in alle steden in ontwikkeling is, is de organisatiegraad van migrantenondernemers. De meerderheid van de informanten en van de ondernemers onderschrijft het probleem dat netwerken van migranten vaak te beperkt zijn. Veel ondernemers zijn te druk met hun eenmanszaak om met anderen te overleggen, maar er heerst soms ook wantrouwen. Het feit dat veel bestaande netwerken en bijvoorbeeld winkeliersverenigingen worden gedomineerd door autochtonen is vaak een rem op netwerkvorming. Gemeenten hebben lange tijd 'eigen' verenigingen niet bepaald gestimuleerd. Het leek beter dat migrantenondernemers zich bij de bestaande organisaties zouden aansluiten. Dit is echter nog slechts in beperkte mate gelukt en vooral in Amsterdam en Rotterdam lijkt langzamerhand het idee gerijpt dat 'eigen' netwerken van migranten een belangrijke stap kunnen zijn op weg naar integratie. De visie van gemeentelijke beleidsmakers daarop verschilt. Zo zijn informanten in Rotterdam veel meer overtuigd van het positieve effect van zelforganisaties en initiatieven die zich op migranten richten, terwijl in Utrecht de gemeentelijke filosofie van het generiek beleid al gauw leidt tot een negatieve beoordeling.

De mate waarin winkeliersverenigingen in staat zijn migrantenondernemers te bereiken verschilt sterk, maar ook hier zien we de opkomst van eigen afdelingen of verenigingen opgericht door migranten. Omdat dergelijke verenigingen per straat of blok van straten zijn georganiseerd is het niet mogelijk om dit per groep te organiseren. Hier treffen we dan ook gemengde netwerken aan. Een Turkse winkelier en bestuurslid van een winkeliersvereniging vertelde dat hij actief was geworden in de vereniging om in eigen kring informatie uit te wisselen, maar al snel sloten zich ook Marokkaanse ondernemers uit de buurt aan, met als onverwacht gevolg dat men nu onderling Nederlands spreekt al dan niet met tussenkomst van tolkende landgenoten.

Conclusies

Samenvattend kunnen we stellen dat het beleid ten aanzien van

(migranten)ondernemerschap in de vier grote steden duidelijk in ontwikkeling is. Het beleid dat zich richt op de vraagzijde krijgt vooral vorm op nationaal niveau, beide andere vormen van beleid meer op lokaal niveau, deels in het kader van het grotestedenbeleid, maar ook op initiatief van zelforganisaties van migranten. Hier kunnen we nog aan toevoegen dat pogingen om de diverse vormen van beleid op elkaar af te stemmen vooral zijn ondernomen via het project MOTOR⁹. Dit project werd echter na drie jaar beëindigd waarmee ook het in die jaren opgebouwde landelijke expertisecentrum voor een aanzienlijk deel verloren ging.

De toename van zelfstandig ondernemerschap in het algemeen en van migranten in het bijzonder valt zeker voor een deel terug te voeren op het gevoerde beleid van het verlagen van drempels waardoor zich meer kansen openden voor beginnende ondernemers. De keerzijde hiervan is een grotere kans op mislukking en faillissement alhoewel dit door de recente hoogconjunctuur zeker binnen de perken is gebleven.

Toch lijkt het alsof de bredere institutionele omgeving zich nog onvoldoende heeft ingesteld op nieuw ondernemend Nederland en vooral op ondernemende migranten in Nederland. Het poldermodel kan ook gezien worden als een fijn vertakt netwerk van formele en informele banden – het roemruchte maatschappelijke middenveld. De Amerikaanse politicoloog Robert Putnam heeft aangevoerd hoe belangrijk deze *civic society* is voor democratie en voor economische flexibiliteit en voorspoed. Het Nederlandse middenveld heeft inderdaad lang deze rol vervuld maar dan wel voor degenen die al uit de klei getrokken waren; *outsiders* vielen daar doorgaans buiten. Middenstandsorganisaties (of informele clubs van bouwondernemingen) bijvoorbeeld zijn zeer effectief in het behartigen van de belangen van hun leden, maar ook in het afschermen van de markt voor nieuwkomers. Nieuw ondernemend Nederland en zeker ook de migrantenondernemers hebben ook een inbedding nodig die het mogelijk maakt om hun eigen expertise te vergroten, aan informatie of kapitaal te komen en zo hun marktpositie te verbeteren. Dit soort sociaal kapitaal laat zich evenwel moeilijk door beleid opleggen. Het is daarom niet verbazend dat zelforganisaties er beter in slagen netwerkvorming te bevorderen dan ‘algemene instellingen’. Het succes van het beleid van deregulering vraagt – paradoxaal wellicht - derhalve om een nieuw soort van institutionele omgeving of maatschappelijk middenveld dat maar zeer ten dele binnen de directe greep van de overheid is gelegen. Het slaan van bruggen tussen bestaande autochtone netwerken en nieuwe van allochtone ondernemers is hierbij essentieel. Uit het onderzoek van het *Mixed Embeddedness Project* komt naar voren dat juist de tweede generatie hierin een cruciale rol kan vervullen.¹⁰

• **‘De tweede generatie kan een cruciale rol vervullen bij het slaan van bruggen tussen bestaande autochtone netwerken en nieuwe van allochtone ondernemers’**

Prof. dr. Robert Kloosterman

is hoogleraar economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was onafhankelijk lid van de SER-commissie allochtoon ondernemerschap en was betrokken bij de totstandkoming van het recente WRR-rapport 'Nederland als immigratiesamenleving'.

Dr. Joanne van der Leun

is universitair docent aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden. Zij is recent aan de Erasmus Universiteit gepromoveerd op het proefschrift 'Looking for Loopholes; Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands'. De handelseditie hiervan verschijnt volgend voorjaar bij de Amsterdam University Press.

Beide auteurs maken deel uit van het door NWO gefinancierde 'Mixed Embeddedness Project' in welk kader onderzoek verricht wordt naar migrantenondernemerschap in de vier grote Nederlandse steden.

Noten

1. Zie: Harry van den Tillaart (2001), *Monitor etnisch ondernemerschap; Zelfstandig ondernemerschap van etnische minderheden in Nederland in de periode 1990-2000*. Nijmegen: ITS, p.28.
2. Tillaart, H. van den en E. Poutsma (1998), *Een factor van betekenis; Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland*. Nijmegen Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
3. Zie bijvoorbeeld R.C. Kloosterman en J.P. van der Leun (1999), 'Just for starters: Commercial gentrification by immigrant entrepreneurs in Amsterdam and Rotterdam Neighbourhoods', *Housing Studies*, 14(5): 659-676.
4. *Business Week (European edition)*, (2000), 'Unsung heroes', February 28: 20-24.
5. Zie voor een toelichting op deze visie R.C. Kloosterman (2000), 'Immigrant entrepreneurship and the institutional context, A theoretical exploration', in J. Rath (red.) *Immigrant Businesses. The Economic, Politico-Institutional and Social Environment*. Houndmills/Basingstoke: MacMillan Press: 135-160; en R.C. Kloosterman, J.P. van der Leun en J. Rath (1999) 'Mixed embeddedness, migrant entrepreneurship and informal economic activities', *International Journal of Urban and Regional Research*, June

23:2:253-67.

6. In de vier steden tezamen zijn tot nu toe ongeveer 50 gesprekken gevoerd met beleidsuitvoerenden en/of zijn bijeenkomsten hieromtrent bezocht. Daarnaast zijn in Rotterdam en Utrecht tot nu toe ongeveer 75 uitgebreide interviews gehouden met migrantenondernemers in vier branches. Op enkele uitzonderingen na zijn de gesprekken opgenomen op band en letterlijk uitgewerkt. De doelstelling is om uiteindelijk in de vier steden tezamen 200 ondernemers in het onderzoek op te nemen.
7. MOTOR (2000) *De Gids*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
8. Zie J.P. van der Leun en K. Rusinovic (2001) B2B. *'Mixed embeddedness' of immigrant entrepreneurs in a booming sector in two Dutch cities. Paper prepared for the ISA Conference: Social Inequality, Redistributive Justice and the City (RC21). Workshop: Immigrant Entrepreneurship in Multicultural cities. Amsterdam, the Netherlands June 15th - June 17th 2001.*
9. MOTOR stond voor 'Migranten Ondernemers: Talent, Opleiding, Resultaat'.
10. Zie K. Rusinovic (2001), *Anders ingebed? Een analyse van de tweede generatie migrantenondernemers. Doctoraalscriptie Sociologie Erasmus Universiteit Rotterdam*