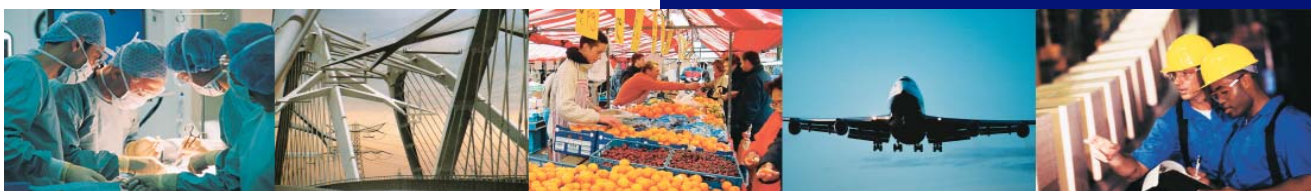


SEO

Stichting voor Economisch Onderzoek
der Universiteit van Amsterdam

Verplaatsing industrie: hoe erg is het?

sic
Industriebeleid & Communicatie



SEO

Stichting voor Economisch Onderzoek
der Universiteit van Amsterdam

Verplaatsing industrie: hoe erg is het?

Joost Poort

Corine Zijderveld

Natasja Brouwer

Onderzoek in opdracht van Stichting voor Industriebeleid en Communicatie (SIC)

Amsterdam, juni 2004



SEO-rapport nr. 753

ISSN 0926 - 2806

Copyright © 2004 SEO Amsterdam. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Stichting voor Economisch Onderzoek te Amsterdam.

Woord vooraf

Dit paper is het resultaat van een onderzoek dat SEO uitvoerde in opdracht van de Stichting voor Industriebeleid en Communicatie (SIC). SIC wil activiteiten ontwikkelen om de industrie te stimuleren. Zij wil actuele kennis van en inzicht in de industriële ontwikkelingen verwerven, aandacht vragen voor deze ontwikkelingen en daarmee voor de plaats en de betekenis van de Nederlandse industrie.

SIC wil het industriebeleid van de overheid, de sociale partners en het bedrijfsleven stimuleren en meedenken over de richting die dit beleid uit moet gaan. Ze vraagt aandacht voor de ontwikkeling van de maakindustrie in Nederland en benadrukt de belangrijke bijdrage van de maakindustrie aan de welvaartscreatie, de werkgelegenheid, de export en de productiviteitsgroei van de Nederlandse economie. Momenteel ligt de werkgelegenheid in de maakindustrie rond de één miljoen arbeidsjaren of ongeveer 15 procent van de totale werkgelegenheid in Nederland. In de maakindustrie wordt circa 17 procent van het Nederlandse nationaal product gecreëerd. Dat is vergelijkbaar met de prestaties van bijvoorbeeld de Amerikaanse maakindustrie. In lopende prijzen gemeten wordt het aandeel van de maakindustrie kleiner in de loop van de tijd. Ruim driekwart van de Nederlandse export is afkomstig van de maakindustrie.

Dit beleidsadviespaper behandelt een zeer actueel thema: de verplaatsing van werkgelegenheid naar Oost-Europa en het Verre Oosten. In Nederland en andere westerse landen heerst op dit moment het beeld dat de industrie en in toenemende mate ook IT en R&D, zich in hoog tempo aan het verplaatsen zijn naar lagelonenlanden. In hoeverre is dit beeld met harde cijfers te onderbouwen, en wat zijn de economische consequenties daarvan? Dit rapport geeft daar een realistisch antwoord op.

Namens het bestuur van de Stichting voor Industriebeleid en Communicatie,

Willem van der Stokker

Voorzitter

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Enquêtes en statistieken	3
2.1	Make or buy-bye.....	3
2.2	De enquêtestudies nader beschouwd.....	5
2.3	De verplaatsing van productiecapaciteit in cijfers.....	8
2.3.1	Directe buitenlandse investeringen	8
2.3.2	Omvang industriector.....	13
2.4	Het Amerikaanse verplaatsingsdebat	17
3	Wanneer is <i>offshoring</i> een probleem?	20
3.1	Specialisatie en economische dynamiek	20
3.2	Motieven voor <i>offshoring</i>	22
3.3	Wanneer is <i>offshoring</i> een probleem?	23
3.4	Welke maatregelen tegen <i>offshoring</i> zijn zinvol?.....	25
4	Conclusies en aanbevelingen	27
	Literatuur.....	29

1 Inleiding

Wie de kranten van de afgelopen tijd heeft bijgehouden moet de indruk hebben gekregen dat het niet lang meer zal duren voor het laatste industriële bedrijf in Nederland zijn poorten sluit: ‘Banen op de tocht in de industrie’; ‘Philips sluipt weg uit Nederland’; ‘Wat ú doet, kan hij goedkoper’; ‘Werk in ICT vertrekt uit Nederland’; ‘Shell schrapt honderden IT-banen in Nederland’.¹ Achter deze krantenkoppen schuilen dikwijls persoonlijke drama’s. Maar in hoeverre schuilt erachter ook een economische trend? Is het werkelijk zo dat op grote schaal werkgelegenheid weglekt naar lagelonenlanden in Oost-Europa en Azië? En moeten we ons, wanneer dat zo is, daar vanuit economisch perspectief zorgen over maken?

Behalve krantenberichten over fabriekssluitingen en reorganisaties, zetten ook enquêtestudies onder bedrijven en sombere voorspellingen over toekomstige verplaatsingen de toon. Daarbij wordt niet altijd even zorgvuldig omgegaan met de context van de studies. Dan valt er bijvoorbeeld te lezen dat volgens onderzoek van Deloitte & Touche 275.000 banen in de telecomsector zullen verdwijnen naar ‘het buitenland’, zonder dat daarbij wordt vermeld dat het een *prognose* betreft voor het totaal tot 2008, op basis van een *enquête* onder 42 operators *wereldwijd*, zodat met recht kan worden afgevraagd wat dan nog onder ‘het buitenland’ valt te verstaan.

Het Nederlandse maatschappelijke debat over verplaatsingen wordt verder aangewakkerd door een soortgelijke discussie in de Verenigde Staten, waar de zogeheten *offshoring* een van de hoofdthema’s in de verkiezingsstrijd is geworden. Niet zozeer de uitbesteding van laaggeschoolde industriële werkgelegenheid wordt daar als een grote bedreiging gezien – dat fenomeen is immers al veel langer bekend; het is vooral de verplaatsing van witteboordenwerk die een heet politiek hangijzer is geworden. Programmeurs en medewerkers in *call-centres* zien hun baan bedreigd door goedkope krachten in India en China. De vakbonden in de ICT-industrie eisen dat de regering een halt toeroept aan het weglekken van banen. Hoge werkloosheid en de op handen zijnde verkiezingen brachten president Bush er eerder dit jaar toe een federale wet te tekenen die bedrijven verbiedt om overheidsopdrachten uit te besteden aan partners in lagelonenlanden. Gregory Mankiw, gerespecteerd Harvard-professor en economisch topadviseur van Bush, moest officieel zijn excuses aanbieden voor zijn opmerking dat *offshoring* waarschijnlijk op de lange termijn gunstig zou zijn voor de Amerikaanse economie. Bush zijn democratische rivaal Kerry wist dankbaar gebruik te maken van deze affaire en deed zelf een duit in het zakje met het voorstel *call-centres* te verplichten om te melden waar vandaan ze bellen, en bedrijven die in eigen land blijven

¹ NRC Handelsblad, 28-11-03, De Volkskrant, 29-11-03, Intermediair, 20-11-03; de Volkskrant, 5-5-04; Het Financieel dagblad 8-6-04.

belastingvoordelen te bieden.² Dergelijke geluiden worden ook in Nederland gehoord, waar voorzitter Van der Kolk van FNV Bondgenoten opperde een heffing te introduceren voor bedrijven die werkgelegenheid willen verplaatsen, en beslissingen over *offshoring* te laten toetsen door een onafhankelijke instelling.³

Dit essay probeert de problematiek van verplaatsingen aan een kritische blik te onderwerpen. Hoofdstuk 2 onderzoekt waar beweringen over het massaal vertrek van werkgelegenheid feitelijk op gestoeld zijn. Daarin wordt gekeken naar de ‘hardheid’ van enquêteresultaten op dit gebied en wordt nagegaan in hoeverre de geschetste tendensen en prognoses worden bevestigd door realisatiecijfers. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de gevolgen van *offshoring*. Nagegaan wordt of de vermeende gevolgen, zoals die in de maatschappelijke discussie naar voren komen, ook daadwerkelijk teruggevonden worden in de (wetenschappelijke) literatuur. Hoofdstuk 4 vat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samen.

² *Trouw*, 14 februari 2004; *De Volkskrant*, 28 mei 2004.

³ *De Volkskrant*, 2 juni 2004.

2 Enquêtes en statistieken

In de inleiding werd duidelijk dat de berichtgeving over de vermeende uittocht van de Nederlandse industrie zich enerzijds baseert op concrete berichten over bedrijfsverplaatsingen, en anderzijds op enquêtes. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk probeert enige duidelijkheid te scheppen over de verschillende vormen van het verschijnsel *offshoring*. Vervolgens houdt Paragraaf 2.2 de beschikbare enquêtes kritisch tegen het licht en onderzoekt Paragraaf 2.3 in hoeverre macrocijfers de conclusie ondersteunen dat hier sprake is van een trend. Paragraaf 2.4 ten slotte gaat in op de verschillen en overeenkomsten met het Amerikaanse *offshoring*-debat.

2.1 Make or bye-bye

De verplaatsing van bedrijvigheid naar lagelonenlanden wordt dikwijls aangeduid met het Amerikaanse woord *offshoring*. *Offshoring* van bedrijven is geen nieuw fenomeen. Gedurende de jaren '60 en '70 werden in toenemende mate bedrijven naar het buitenland verplaatst in sectoren zoals kleding, textiel, leder en elektronica. En ook in de jaren '90 werd al veel aandacht besteed aan deze problematiek: zo voerde het Belgische Planbureau⁴ destijds een studie uit waarin al sprake is van alarmbellen die rinkelen na overheveling van Franse en Belgische bedrijven naar het buitenland. *Offshoring* van bedrijven is van alle tijden. De vraag is vooral of dit fenomeen tegenwoordig van een dusdanige omvang is dat daadwerkelijk sprake is van een probleem, of dat we hier te maken hebben met een *hype*.

In de discussie lopen echter verschillende vormen van verplaatsing van productiefaciliteiten door elkaar heen, waarvan ook de economische consequenties verschillen. Het Belgische Planbureau onderscheidt in de bovengenoemde publicatie een aantal categorieën: enerzijds de enge vorm, in die zin dat er sprake is van opheffing of inkrimping van bedrijvigheid en/of werkgelegenheid in het land van oorsprong. Hiernaast worden *offshoring* wegens expansie, diversificatie en gedwongen *offshoring* (bijvoorbeeld als gevolg van overheidsreglementeringen en invoerrestricties) onderscheiden. De Belgische studie concludeert dat *offshoring* in enge zin slechts een beperkte omvang kent. Zo werd vastgesteld (middels een enquête onder de Belgische vakbonden) dat slechts 16 procent van het banenverlies in het kader van collectieve ontslagen toegewezen kon worden aan *offshoring* in enge zin. Een andere enquête (bij Belgische diplomatieke gezantschappen) is hiermee in overeenstemming. Deze toont aan dat een zesde van de in het buitenland gevestigde activiteiten *offshoring* in enge zin zou kunnen betreffen. Het Belgische Planbureau constateert

⁴ Zie Bernard, P. (1994) et al. De studie duidt *offshoring* aan met de term delocalisatie.

dat *offshoring* in de ruimste zin, d.i. als gevolg van expansie dan wel diversificatie, veel talrijker is (34%). Aangegeven wordt dat door expansie en diversificatie meestal geen banen verloren gaan, maar dat Belgische bedrijven er integendeel door worden versterkt. Het onderscheid tussen verplaatsing van activiteiten enerzijds en expansie in andere landen anderzijds is economisch weliswaar niet echt fundamenteel, maar in de beeldvorming des te meer. Het kan het verschil uitmaken tussen trots op de internationale positie van multinationals, en angst voor het verlies van ‘onze banen’.

Ook van *offshoring* in enge zin bestaan echter verschillende varianten, die op verschillende manieren in de statistieken terechtkomen. Daarvoor is het onderscheid van belang tussen *offshoring* en *outsourcing*. *Outsourcing* oftewel uitbesteding betreft zich op wat wel genoemd wordt de ‘*make-or-buy*’-beslissing. Een bedrijf kan besluiten taken zoals de salarisadministratie, automatisering en klantenservice uit te besteden. Ook de productie van halffabrikaten kan worden uitbesteed. Wanneer tot *outsourcing* wordt besloten, is de vervolgvraag wie het werk dan wel moet gaan doen. Valt de keuze op een bedrijf in eigen land, dan heeft dat nauwelijks economische repercussies, al kan de verschuiving in werkgelegenheid en toegevoegde waarde wel vervuilend werken op de statistieken. Zo kan het door *outsourcing* ten onrechte lijken of de werkgelegenheid in een bepaalde bedrijfstak krimpt, wanneer de uitbestede taken binnen een andere bedrijfscategorie komen te vallen.

Als de *buy*-beslissing is genomen is het ook mogelijk het werk in te kopen in een lagelonenland, bijvoorbeeld in Oost-Europa of het Verre Oosten. Het gaat dan om *offshore outsourcing*. Tot slot is het ook mogelijk werk te verplaatsen naar lagelonenlanden, *zonder* het uit te besteden aan een ander bedrijf. Het gaat dan om *offshoring* zonder *outsourcing*. Dit laatste is praktisch vorm te geven door in den vreemde een heel nieuw bedrijf op de richten of een bestaand bedrijf over te nemen.⁵ Volgens een enquête onder de Nederlandse technologische industrie vormt het opstarten van een nieuw bedrijf een betere garantie voor succes.⁶

Het moge duidelijk zijn dat *offshoring* in al deze varianten aanzienlijk grotere investeringen vergt dan *offshore outsourcing*, en dat het organisaties minder flexibel maakt om hun beslissing te herzien. Daar tegenover staat dat *offshore outsourcing* wellicht minder greep geeft op de kwaliteit van de geleverde producten of diensten. Verder is het van belang te beseffen dat de verschillende vormen van *offshoring* op verschillende manieren in de statistieken terechtkomen. *Offshore outsourcing* is in veel gevallen als handel (import) te bestempelen, terwijl *offshoring* zonder *outsourcing* (dus *offshoring* in eigen beheer) normaliter als *foreign direct investment* in de statistieken terechtkomt.

⁵ Uiteraard zijn er ook tussenvormen mogelijk, zoals het aangaan van een *joint-venture* of een deelname in een bedrijf.

⁶ FME-CWM & Ministerie van EZ, 2003: *Verplaatsing productiefaciliteiten naar Centraal- en Oost-Europa; een versnellend proces*, p. 11.

2.2 De enquêtestudies nader beschouwd

In 2002 concludeerde Deloitte & Touche (D&T) in het onderzoek 'Made in Holland' dat 20% van de grotere productiebedrijven in Nederland verwachtte binnen 2 jaar een substantieel deel van de productiecapaciteit over te brengen naar Oost-Europa en Azië; 62% verwachtte dat na het verdwijnen van de productiecapaciteit naar het buitenland ook *research & development* naar die landen zal worden verplaatst. Deze cijfers zijn gebaseerd op een internet-enquête uitgezet door D&T onder alle 2.520 productiebedrijven in Nederland met tenminste 50 werkzame personen. In totaal 234 bedrijven hebben hun medewerking aan het onderzoek verleend. Dit beeld wordt verder bevestigd in de vervolgonderzoeken van D&T, Made in Holland II (2003) en Made in Holland III (2004): inmiddels blijkt het percentage bedrijven dat verwacht binnen twee jaar productiecapaciteit te verplaatsen, verder te zijn gestegen naar 30%. Voorts geeft in de laatste enquête 31% van de ondernemingen aan dat in de afgelopen twee jaar verplaatsing van productiecapaciteit is gerealiseerd.⁷

Ook een onderzoek uit 2003 van het Ministerie van Economische Zaken en Vereniging FME-CWM Den Haag/Zoetermeer concludeert dat de Nederlandse technologie-industrie in een versneld tempo investeert in Centraal- en Oost-Europa⁸. Op basis van gesprekken met 29 bedrijven die al jarenlang actief zijn in dit deel van Europa wordt geconstateerd dat voor de handhaving c.q. verbetering van de concurrentiepositie internationale oriëntatie noodzakelijk is.⁹ De huidige stand van zaken is een concentratie in Nederland van engineering, R&D, assemblage, marketing en sales, en een toenemende productie in Centraal- en Oost-Europa; aangegeven wordt dat langzamerhand ook de werkzaamheden met een hogere toegevoegde waarde hierheen verschuiven. Overigens geven de bevindingen van dit onderzoek net als de studie van het Belgische Planbureau aan dat *offshoring* lang niet altijd gepaard gaat met verlies van banen: in eerste instantie leiden deze verschuivingen niet tot een kleinere organisatie in Nederland, maar genereert deze aanpak meer business (nieuwe afzetmarkten) en als gevolg meer werkgelegenheid, aldus de geïnterviewde bedrijven. Langetermijneffecten zijn volgens de bedrijven nog onbekend.

Tevens is in het kader van het onderzoek een schriftelijke enquête uitgezet onder de 2.400 (SBI 5) lidondernemingen van FME-CWM. 77 van de 690 respondenten (11%) gaven aan reeds een productievestiging in Centraal- en Oost-Europa hebben, en nog eens 11%

⁷ Het aantal bedrijven dat binnen de doelgroep van de enquête viel, bedroeg 2617 in 2003 en 2503 in 2004. De respons was 225 respectievelijk 202 bedrijven.

⁸ FME-CWM & Ministerie van Economische Zaken, 2003: *Verplaatsing productiefaciliteiten naar Centraal- en Oost-Europa; een versnellend proces*.

⁹ De belangrijkste redenen die deze bedrijven noemen voor de verplaatsing van productiefaciliteiten zijn de concurrentiepositie (lagere loon- c.q. productiekosten) en het volgen van de markt (afnemers en eindgebruikers openen aldaar in toenemende mate productievestigingen).

antwoordde de intentie te hebben om in de komende vijf jaren aldaar te investeren in een productievestiging.¹⁰ De resterende 76% van de bedrijven had daartoe geen plannen. Overigens zijn de meeste (bestaande) nieuwe productievestigingen beperkt van omvang en zijn de nieuwe plannen eveneens bescheiden van omvang.¹¹

Een prominente rol in al deze studies spelen de *verwachtingen* die bedrijven uitspreken over het al dan niet verplaatsen van werkgelegenheid.¹² Bij een gevoelig onderwerp als dit is het is gevaarlijk daar al te harde conclusies aan te verbinden. Zo trok de studie van EZ/FME-CWM uit de bovengenoemde 11% plus 11% wel erg gemakkelijk de conclusie: “Binnen vijf jaar zal ruim 20% van de benaderde bedrijven beschikken over productiefaciliteiten in Centraal- en Oost-Europa.”¹³ Het eerste probleem dat hier optreedt, is het verschil dat kan bestaan tussen de situatie zoals deze in de toekomst *werkelijk* zal optreden, en de *hypothetische* situatie zoals deze wordt gemeten in een enquête. In de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken van het onderscheid tussen ‘revealed preferences’ (werkelijke of geopenbaarde voorkeuren) en ‘stated preferences’ (uitgesproken of hypothetische voorkeuren). Of uitgesproken verwachtingen bewaarheid zullen worden, is onbekend.

Voorts blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat de in de enquête gehanteerde directe vraagwijze implicaties heeft voor de uitkomsten. Aangezien rechtstreeks is gevraagd of bedrijven de intentie hebben om in productievestigingen elders te investeren, is de kans groot dat de respondenten strategisch zullen antwoorden. In hypothetische markten (enquêtes) zijn er onvoldoende prikkels om de waarheid te zeggen, omdat een ‘afstraffing’ voor het niet uitspreken van de werkelijke voorkeur ontbreekt (*hypothetical bias*). De kans op strategisch gedrag is in deze enquête relatief groot omdat verplaatsingen van productiecapaciteit een nogal gevoelig onderwerp is dat veel aandacht krijgt in de media en de politiek.¹⁴ Een individueel bedrijf kan daardoor terughoudend zijn om voor zijn *offshoring*-plannen uit te komen, uit angst voor maatschappelijke afkeuring.¹⁵ Andersom kan een bedrijf dat meent dat *offshoring* in de mode is en de aandelenkoers positief beïnvloedt, juist de indruk willen wekken dat er van alles te gebeuren staat. In een anonieme enquête zullen bedrijven strategisch antwoorden, als zij denken dat dat gunstig is voor de beleidsvorming. Bijvoorbeeld wanneer alarmerende cijfers over *offshoring* de overheid ertoe bewegen investeringssubsidies of belastingvoordelen in eigen land te bieden.

¹⁰ Het lijkt dus uitsluitend te gaan om *offshoring* binnen het eigen bedrijf (geen *offshore outsourcing*).

¹¹ Bijna driekwart van de bedrijven met vestigingen in Centraal- en Oost-Europa heeft minder dan 100 werknemers; driekwart van de bedrijven met plannen om daar in de komende vijf jaar productiecapaciteit naartoe te verplaatsen, verwacht te starten met een vestiging met minder dan 50 werknemers.

¹² Bij Amerikaanse studies naar *offshoring* is dat overigens niet anders.

¹³ FME-CWM/EZ (2003), p. 19.

¹⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van de theorie en de toepassing van stated preference onderzoeksmethoden zie Baarsma, Berkhout en Hop (2004).

¹⁵ Zie: ‘Wat ú doet, kan hij goedkoper’, *Intermediair*, 20 november 2003.

De enquêtes van D&T en EZ hebben een responspercentage van 9% respectievelijk 29%. Zeker bij de lage respons van de D&T-enquête (die sinds de eerste enquête verder is afgenomen tot 8%) maar ook bij de EZ-enquête speelt het gevaar van een selectieve respons een rol (*sample bias*). Ten eerste is de kans groot dat juist degenen waarvoor het verplaatsen van productiecapaciteit op dit moment boven aan de agenda staat, eerder zullen meewerken aan de enquête. Ten tweede kan, zeker in het geval van het D&T-onderzoek de vraag gesteld worden hoe representatief de 8-9% procent respons is voor de ruim 2.500 bedrijven in de populatie: hebben de bedrijven die meewerkten aan het onderzoek hetzelfde profiel (naar factoren als bedrijfsgrootte e.d.) als de totale populatie van bedrijven? In het D&T-onderzoek wordt niets gerapporteerd over een eventuele correctie voor een dergelijke selectieve respons, of over een statistische toets of zo'n correctie nodig is.

Vergelijkbare kritische kanttekeningen kunnen geplaatst worden bij andere recente studies. Het verplaatsen van werkgelegenheid naar goedkopere landen zal, naar verwachting van de ondervraagden van de ICT Barometer in 2004, tot verlies van zo'n 15.000 banen leiden. Vooral '*offshore ICT outsourcing*' is hieraan debet. De ICT Barometer is het tweemaandelijks onderzoek van Ernst & Young naar de ontwikkelingen op het gebied van ICT in Nederland waarbij Interview NSS 628 directeurs, managers en professionals ondervraagt. Volgens de ondervraagden zullen in de ICT-sector met name software-ontwikkeling en ICT-oplossingen, helpdesk en *call-centres*, *webdesign* en onderhoud/ondersteuning van ICT steeds vaker worden uitbesteed aan lagelonenlanden. Meer dan de helft van de ondervraagden (55%) verwacht dat hun ICT-activiteiten uitbesteed zullen worden. Belangrijkste drijfveer voor deze trend zijn de kosten. Behalve ICT verwacht 80% van de ondervraagden dat met name productie wordt uitbesteed naar lagelonenlanden. De verwachtingen dat de administratie (27%) en de distributie (18%) worden overgeheveld zijn kleiner. Van de respondenten gaf 16% aan dat binnen de organisatie al onderdelen zijn verplaatst naar andere landen. Circa 15% is dat in de toekomst van plan. Voor dit onderzoek gelden dezelfde opmerkingen als voor de eerder besproken onderzoeken van D&T en EZ/FME: de daadwerkelijke realisatie is onbekend en de kans op strategische antwoorden en *sample bias* is groot.

Alarmerende voorspellingen voor de Nederlandse industrie zijn ook de vinden in de MKB-Industriemonitor van juni 2004 en een onderzoek van Berenschot uit 2003, dat zich overigens niet specifiek richt op *offshoring*. Berenschot onderzocht de concurrentiepositie van de Brabantse en Limburgse maakindustrie en sprak de sombere verwachting uit dat daar in de komende jaren 40.000 van de 145.000 industriebanen verloren zullen gaan. Uit de rapportage in de vorm van de presentatie *Strategie maakindustrie Zuid-Nederland* is echter niet

op te maken hoe tot dit getal gekomen wordt, of welk deel hiervan het gevolg zou kunnen zijn van *offshoring*.¹⁶

De MKB-industriemonitor schat op basis van een onderzoek door TNS NIPO dat 5% van de industriële MKB-bedrijven (wat neerkomt op zo'n 2500) de productie of delen daarvan heeft verplaatst naar een ander land. Nog eens 3000 bedrijven zouden op het punt staan dit te doen, wat op zou tellen tot een banenverlies van 10.000 tot 20.000 (2,5-5% van de werkgelegenheid in deze sector). Opnieuw blijft de vraag of deze voorspellingen juist zullen blijken. De studie maakt niet duidelijk wat wordt verstaan onder 'op het punt staan te emigreren'.¹⁷

2.3 De verplaatsing van productiecapaciteit in cijfers

Wie zich na het zien van deze alarmerende maar vaak onbevredigende enquêtestudies afvraagt wat het effect van al deze bedrijfsverplaatsingen is op de totale industrie en de economie als geheel, wordt teleurgesteld. Uit de studies blijkt weliswaar dat *offshoring* in sommige sectoren geen verwaarloosbaar proces is. Maar de meeste cijfers zijn ofwel gebaseerd op kleine steekproeven, of geven onzekere toekomstverwachtingen weer. In een recente studie naar de gevolgen van de verplaatsing van werkgelegenheid naar lagelonenlanden zoals India en China, merkt de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) op dat er geen betrouwbare data beschikbaar zijn over de schaal waarop het fenomeen zich voordoet.¹⁸

2.3.1 Directe buitenlandse investeringen

Ook over de feitelijk verplaatsing van productiecapaciteit uit Nederland naar het buitenland zijn weinig cijfers beschikbaar. Voor een goede interpretatie van de Nederlandse situatie zijn namelijk niet alleen cijfers over Nederland van belang maar ook cijfers van andere landen. Een nadeel is dat dergelijke cijfers niet altijd heel recent geactualiseerd zijn. De gegevens uit de *International Direct Investment Database* van de OECD maken een internationale vergelijking van de Nederlandse situatie mogelijk in de periode 1990-2001. Uit deze cijfers blijkt dat het beeld van massale Nederlandse investeringen in Midden- en Oost-Europa respectievelijk Azië niet cijfermatig ondersteund wordt. Het is niet aannemelijk dat dit beeld na 2001 veranderd is. Ook in 2001 was er al politieke discussie over bedrijfsverplaatsing, getuige de Kamervragen die volgden op uitlatingen van Philips-topman Boonstra in een

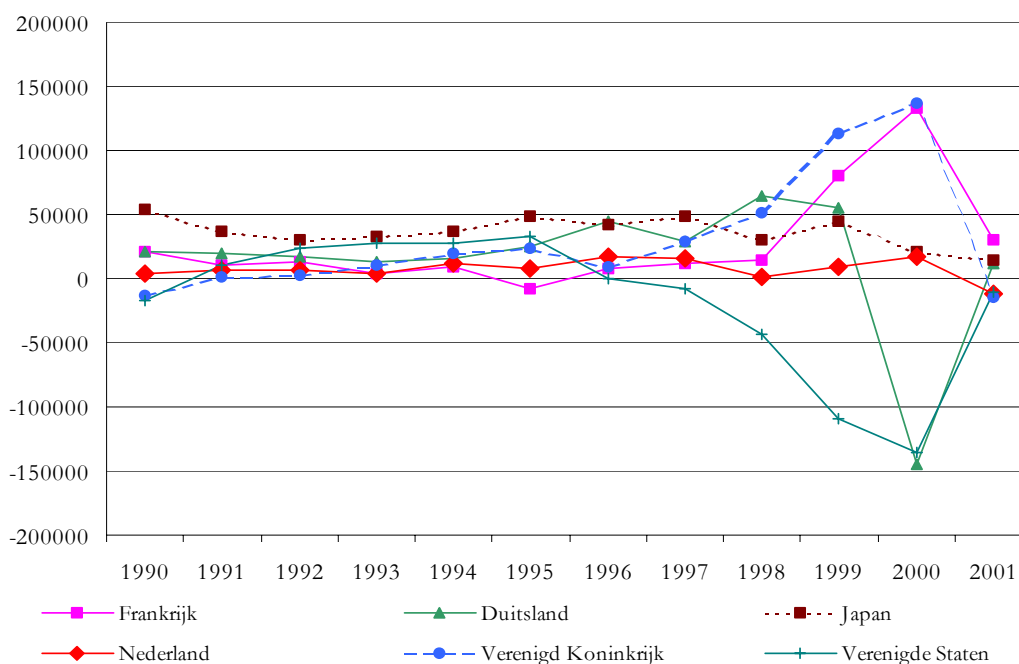
¹⁶ Berenschot Groep B.V., 26 november 2003: *Strategie maakindustrie Zuid-Nederland. Toekomstperspectief in kaart gebracht*, (presentatie op www.bom.nl).

¹⁷ *MKB-Industriemonitor (nr5)*, juni 2004.

¹⁸ OECD, *Economic Outlook*, mei 2004.

uitzending van Buitenhof.¹⁹ De loonkosten waren immers ook al laag in Azië, Midden- en Oost-Europa in de periode 1990-2001, en zijn de laatste jaren juist sterk aan het stijgen, zeker waar het gaat om hooggekwalificeerd personeel. Voor zover beschikbaar wijzen recentere macrocijfers voor Nederland niet op een trendbreuk sinds 2001.

Figuur 1 Netto uitstroom investeringen (in miljoenen dollars, niet geïndexeerd)



Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 1 heeft de netto uitstroom van directe investeringen weer, het verschil tussen uitstroom en instroom. Deze cijfers kunnen iets zeggen over *offshoring* die niet gepaard gaat met *outsourcing* (*offshoring* in eigen beheer). Nederland kent in de periode 1990-2000 een positief saldo. Dit betekent dat er in die periode meer werd geïnvesteerd door Nederlanders in het buitenland dan dat er investeringen vanuit het buitenland Nederland binnenstroomde. In 2001 is het saldo echter negatief: er wordt minder geïnvesteerd door Nederlanders in het buitenland dan dat er investeringen vanuit het buitenland binnenstromen. Een schatting van de OECD voor 2002 wijst eveneens op een netto instroom van investeringen.²⁰ En het Ministerie van Economische Zaken constateerde tussen 2002 en 2003 een forse toename van het aantal nieuwe investeringsprojecten van buitenlandse bedrijven in Nederland.²¹ Verder valt op te maken dat de Verenigde Staten in de tweede helft van de jaren '90 veel investeringen heeft aangetrokken en dat er in omvang veel geïnvesteerd wordt door

¹⁹ Kamerstukken II, 2000-2001, *Aanhangsel van de Handelingen*, p. 2167-8.

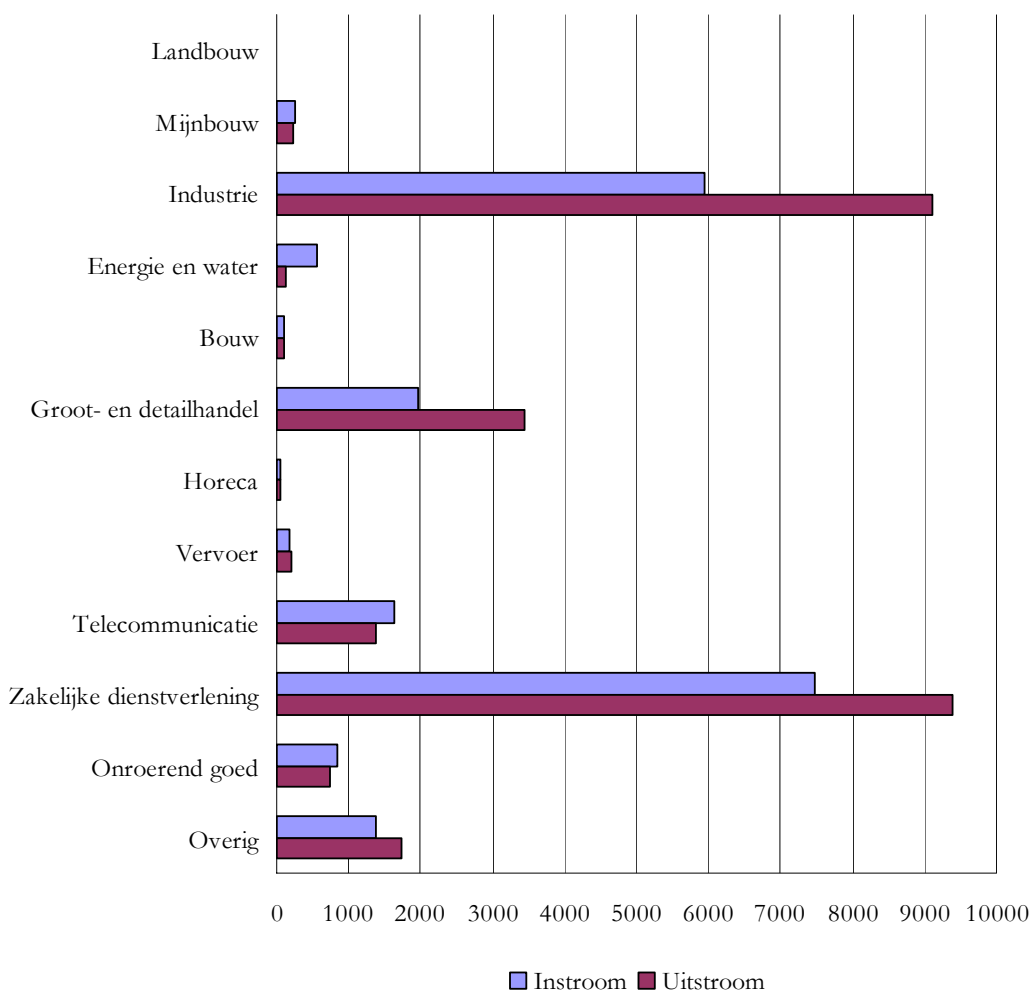
²⁰ OECD International Direct Investment Database.

²¹ Ministerie van Economische Zaken, persbericht 21 januari 2004.

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Tevens valt op te maken dat in 2001 de investeringen in de VS teruglopen, evenals de omvang van de investeringen door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 2 kijkt naar de in- en uitstroom van investeringen in Nederland per sector, en toont vooral in de zakelijke dienstverlening en de industrie relatief veel grensoverschrijdende activiteiten. In de periode 1990–2001 was de gemiddelde in- en uitstroom van investeringen in de industrie respectievelijk een kleine 6 miljard en ruim 9 miljard dollar. Dit is dus een positieve netto uitstroom van 3 miljard dollar. In de dienstverlening was de instroom van investeringen 7,5 miljard dollar en de uitstroom een kleine 9,5 miljard dollar; een positieve netto uitstroom van een kleine 2 miljard dollar.

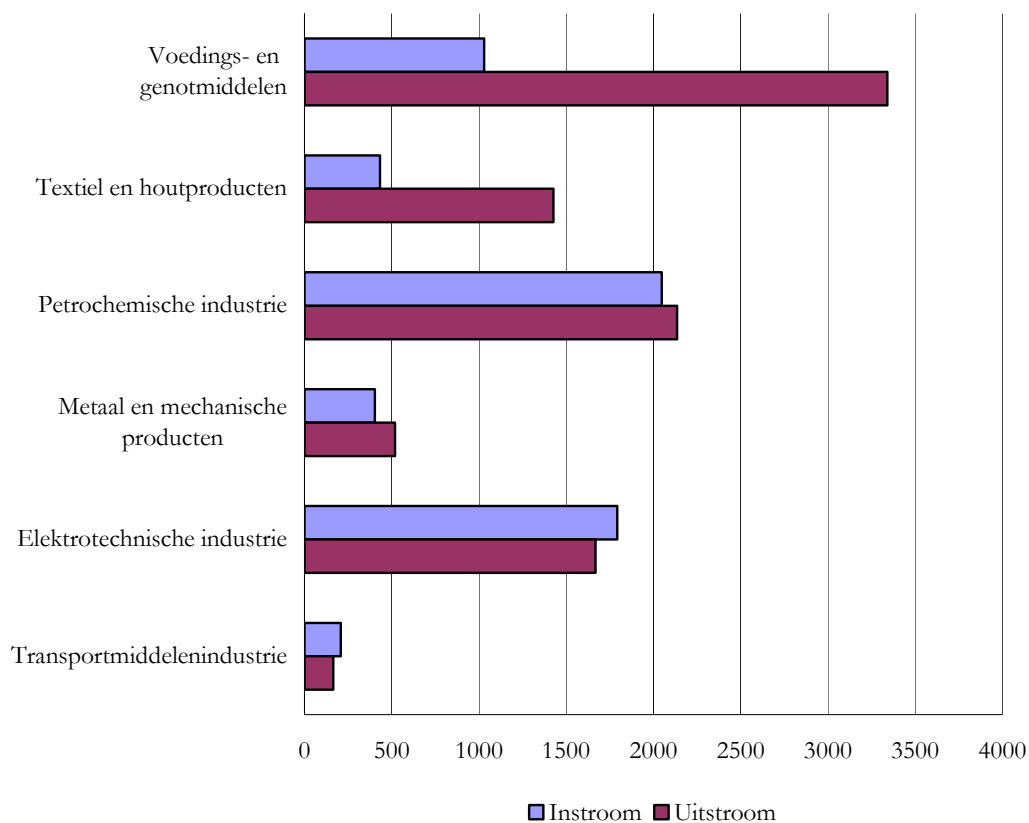
Figuur 2 Gemiddelde in- en uitstroom van investeringen in Nederland per sector, 1990-2001 (in miljoen dollars, niet geïndexeerd)



Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 3 geeft een overzicht van de in- en uitstroom van investeringen in de Nederlandse industrie. We zien dat met name de uitstroom van investeringen in de voedings- en genotmiddelenindustrie en de textiel en houtproducten relatief hoog is.

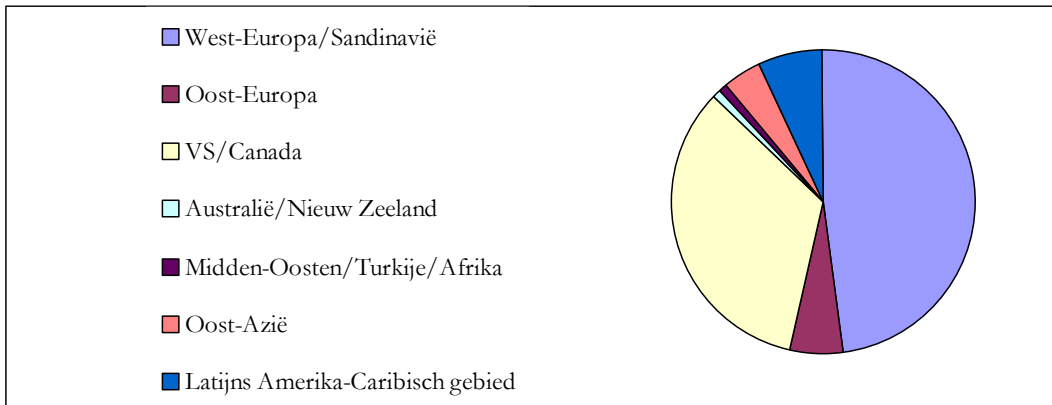
Figuur 3 Gemiddelde in- en uitstroom van investeringen in de Nederlandse industrie, 1990-2001 (in miljoen dollars, niet geïndexeerd)



Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 4 kijkt naar de bestemming van Nederlandse investeringen. We zien dat meeste Nederlandse investeringen in West-Europa en Scandinavië plaatsvinden, gevolgd door de investeringen in de Verenigde Staten en Canada. Ten opzichte daarvan zijn de investeringen in Oost-Europa en Oost-Azië marginaal.

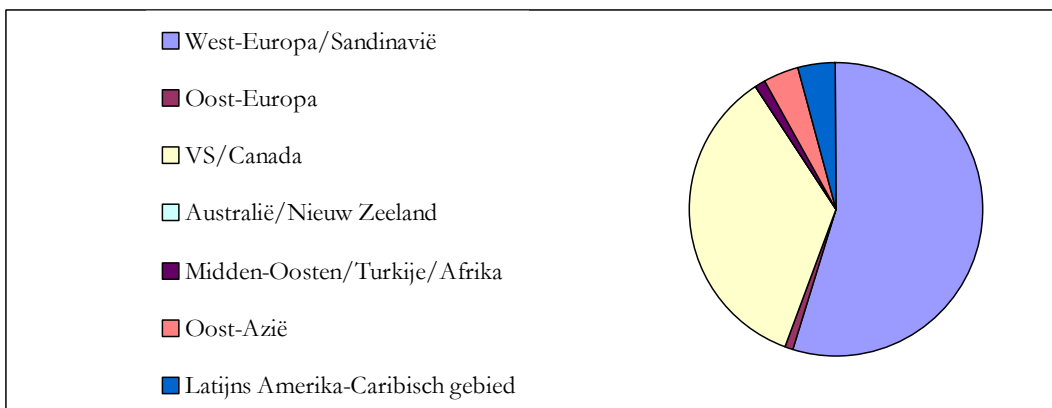
Figuur 4 Bestemming van Nederlandse investeringen (gemiddelde over de periode 1990-2001, in miljoenen dollars, niet geïndexeerd)



Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 5 is een weergave van de afkomst van de buitenlandse investeringen in Nederland. Het algemene beeld is ongeveer gelijk aan dat van de uitstroom. We zien de meeste investeringen afkomstig zijn uit West-Europa en Scandinavië, gevolgd door de investeringen uit de Verenigde Staten en Canada.

Figuur 5 Afkomst van buitenlandse investeringen in Nederland (gemiddelde over de periode 1990-2001, in miljoenen dollars, niet geïndexeerd)



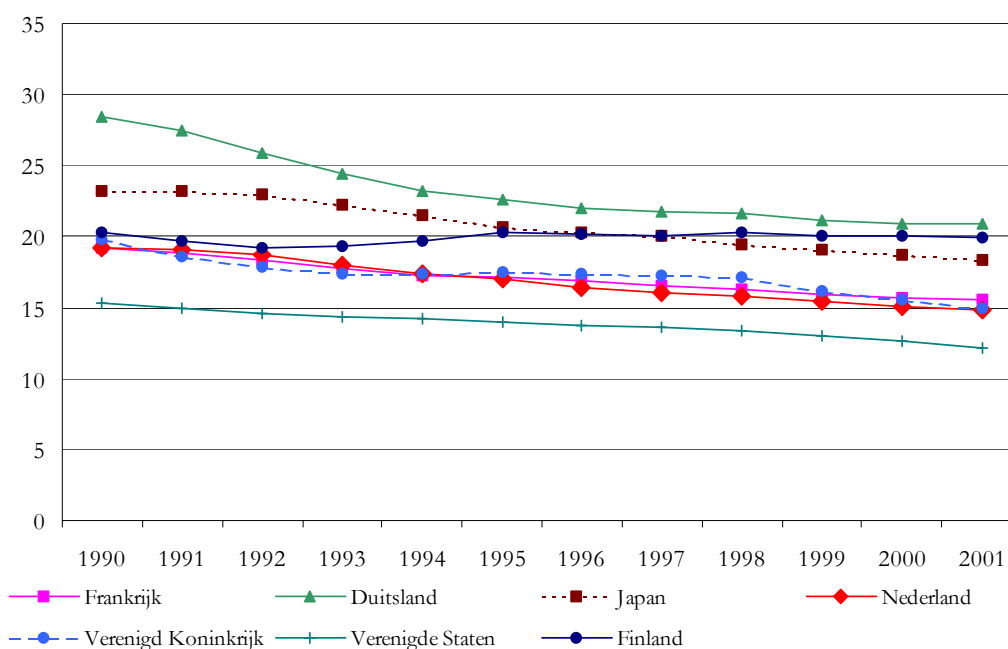
Bron: OECD, bewerking SEO

Het nadeel van de bovenstaande figuren, die het gemiddelde weergeven over de jaren 1990-2001, is dat ze een eventuele trend binnen die periode kunnen verhullen. De investeringsstromen zijn van jaar tot jaar echter dermate grillig, dat middeling over een langere periode nodig is om een betrouwbaar en stabiel beeld te geven. De cijfers per jaar gaven overigens geen aanleiding om te vermoeden dat er sprake is van een trend.

2.3.2 Omvang industriesector

Zoals hierboven aangegeven kunnen de directe buitenlandse investeringen inzicht geven in trends in *offshoring* die niet gepaard gaat met *outsourcing* (*offshoring* in eigen beheer). *Offshore outsourcing* daarentegen zal niet altijd in deze cijfers terug te vinden zijn. De inkoop van diensten en halffabrikaten in lagelonenlanden zonder te investeren in de producerende bedrijven, zal als handel in de statistieken komen. Bovendien is – om te kunnen beoordelen hoe bedreigend *offshoring* is voor onze economie – naast vertrekkende en binnenkomende productie en werkgelegenheid nog een derde factor van belang, namelijk de autonome groei van de bestaande industrie. Om de vinger achter mogelijke trends van deze aard en de optelsom van deze effecten te krijgen, is het nuttig te kijken naar de ontwikkeling van de totale industrie en de industriële exportratio.

Figuur 6 Aandeel industriële werkgelegenheid in de tijd in westerse landen (percentage van de totale werkgelegenheid)



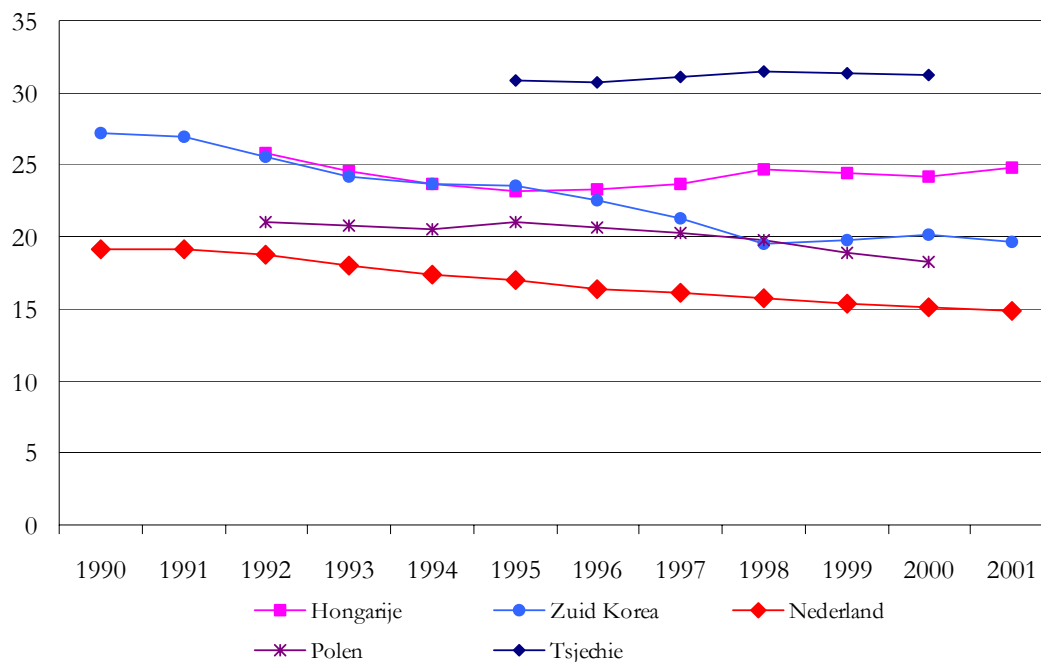
Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 6 geeft voor een aantal westerse landen het aandeel van de industriële werkgelegenheid in het totaal weer.²² Voor alle afgedrukte landen blijkt de industrie mettertijd een minder grote werkgever te worden, zelfs in het veelgeroemde Finland. Toch lijkt die terugloop van de industriële werkgelegenheid niet samen te gaan met een toename in de lagelonenlanden, zo blijkt uit Figuur 7. De industrie bleef tussen 1990 en 2001 in

²² Merk op dat deze statistieken enigszins vervuild kunnen worden door (binnenlandse) *outsourcing* van niet-kernactiviteiten zoals catering en personeelsadministratie, wat niets met de ontwikkeling in de industriesector te maken heeft.

Tsjechië en Hongarije ongeveer stabiel als werkgever, terwijl de relatieve omvang in Polen iets en in Zuid-Korea zelfs fors terugliep.

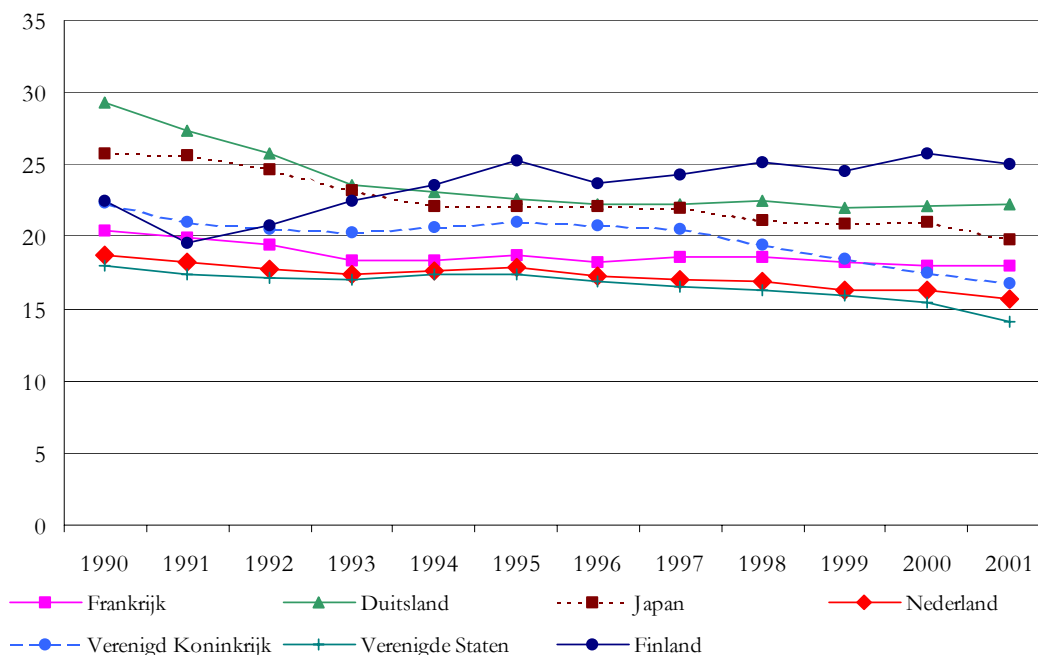
Figuur 7 Aandeel industriële werkgelegenheid in de tijd, Nederland en enkele lagelonenlanden (percentage van de totale werkgelegenheid)



Bron: OECD, bewerking SEO

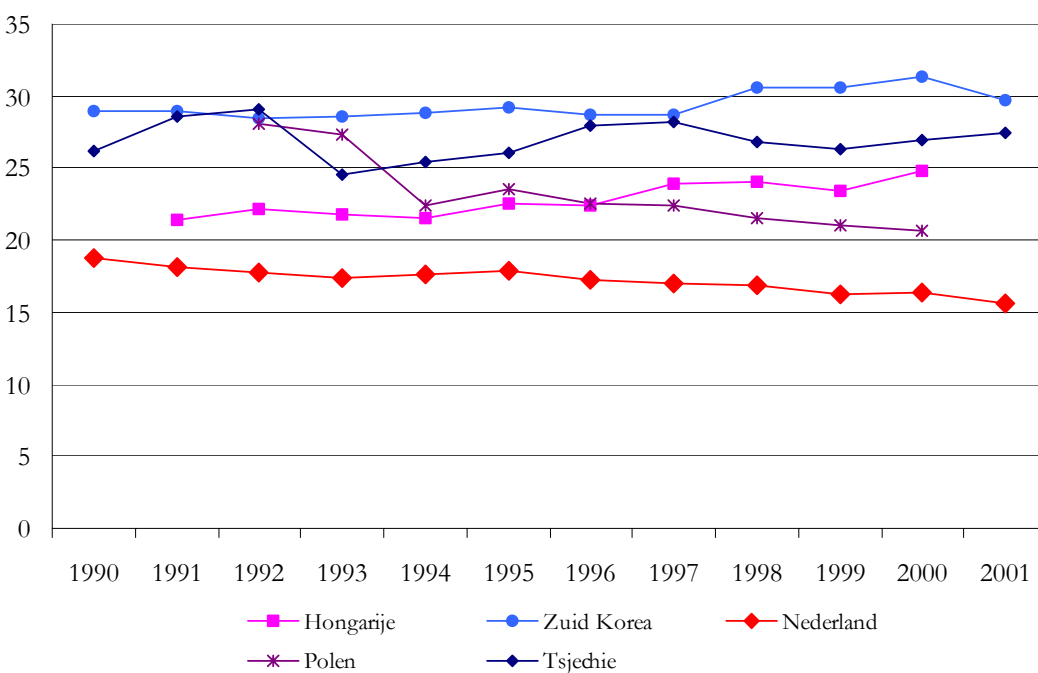
Wanneer de blik van werkgelegenheid wordt verlegd naar toegevoegde waarde, dan blijkt de relatieve omvang van de industrie in de eerder beschouwde westerse landen veel minder te zijn afgenomen. In Figuur 8 is te zien dat de industrie in Nederland tussen 1990 en 2001 ten opzichte van de gehele economie weliswaar is gekrompen, maar dat deze afname veel kleiner is dan van de werkgelegenheid en opnieuw in lijn met de andere landen (Finland is hier wel de enige uitzondering). In Figuur 9 is te zien dat de lagelonenlanden in de beschouwde periode geen industrialisatieslag hebben gemaakt.

Figuur 8 Ontwikkeling aandeel industriële toegevoegde waarde in westerse landen (percentage van de totale toegevoegde waarde)



Bron: OECD, bewerking SEO

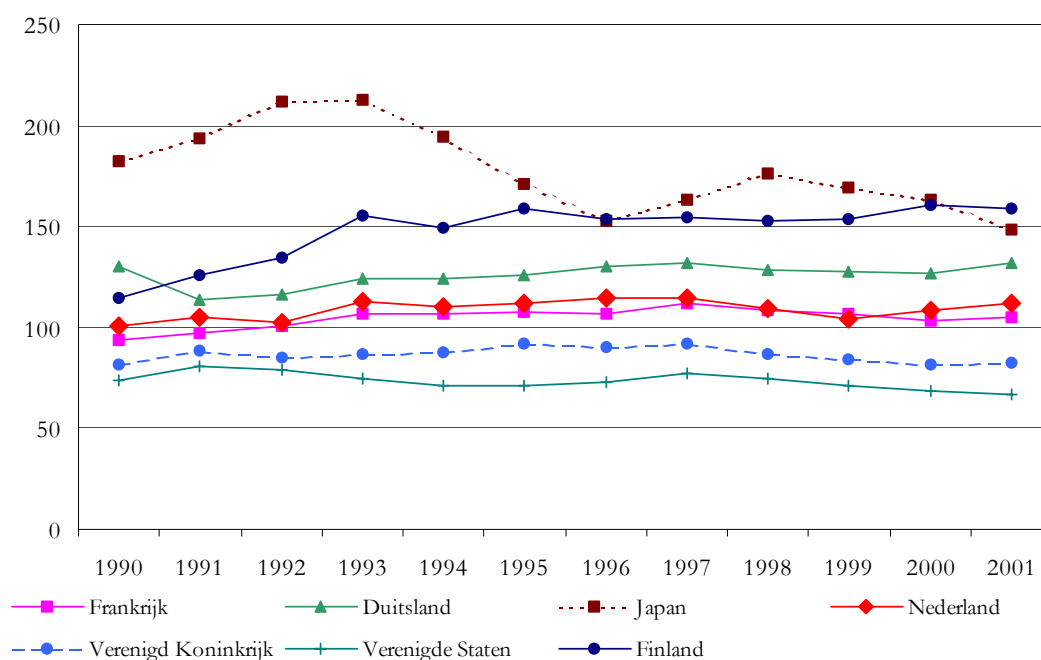
Figuur 9 Ontwikkeling aandeel industriële toegevoegde waarde, Nederland en enkele lagelonenlanden (percentage van de totale toegevoegde waarde)



Bron: OECD, bewerking SEO

Vooralsnog wijst niets dus op een substantiële verschuiving van werkgelegenheid of bedrijvigheid naar lagelonenlanden. Nauwkeuriger analyse van de afnemende industriële werkgelegenheid wijst op een heel andere ontwikkeling. In de afgelopen jaren is wereldwijd een groeislag gemaakt in de arbeidsproductiviteit in de industrie, die het mogelijk heeft gemaakt met nauwelijks meer of zelfs met minder personeel een fors grotere output te realiseren. In absolute termen is de industriële output bovendien gegroeid, maar in veel westerse landen is de groei in andere sectoren van de economie sterker geweest.²³

Figuur 10 Ontwikkeling van de industriële export-import ratio in westerse landen (export gedeeld door import maal 100)

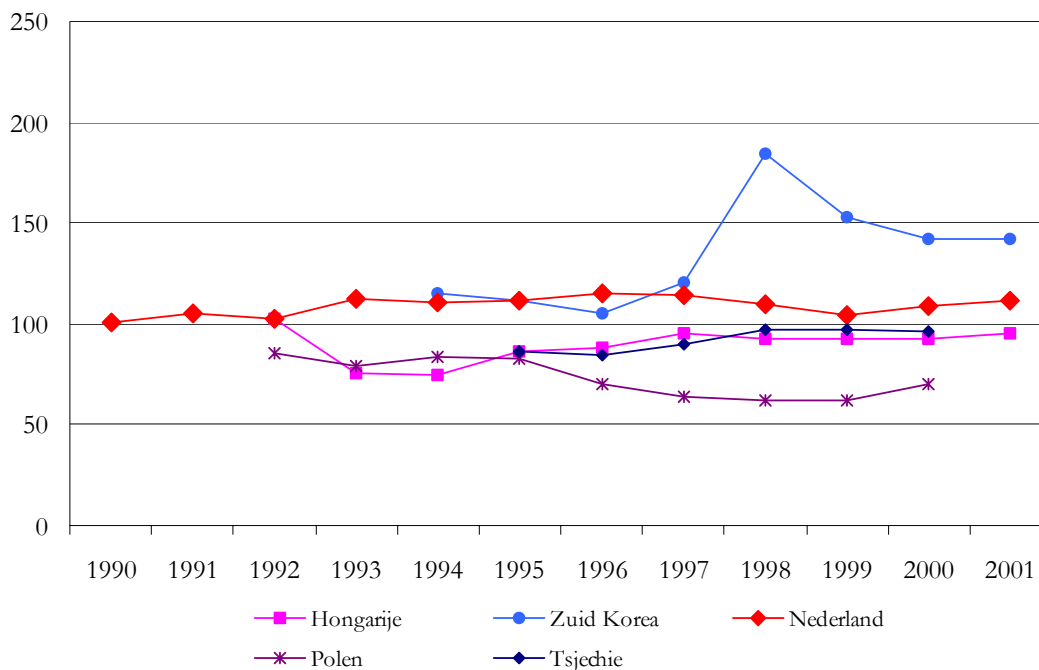


Bron: OECD, bewerking SEO

Figuur 10 en 11 geven tot besluit de industriële export-importratio van Nederland in vergelijking met westerse landen en lagelonenlanden. De Nederlandse waarde ligt duurzaam net iets boven de 100%, wat inhoudt dat onze industriële export jaarlijks net iets boven de import uitkomt. Op deze indicator hebben Japan, het VK, Duitsland en Zuid-Korea een beduidend sterkere concurrentiepositie van de industrie dan Nederland. Wanneer westerse bedrijven door *offshore outsourcing* massaal taken zouden uitbesteden aan lagelonenlanden, zou dat echter moeten resulteren in een verschuiving in deze ratio, ten gunste van de lagelonenlanden. De import van eindproducten of halffabrikaten zou immers toenemen, of de export zou dalen wanneer producten voor buitenlandse markten niet langer hier gemaakt worden. Daarvan lijkt – in ieder geval tot 2001 – geen sprake.

²³ Zie ook: Drezner, 2004, 'The Outsourcing Bogeyman', in *Foreign Affairs*, p. 27.

Figuur 11 Ontwikkeling van de industriële export-import ratio, Nederland en enkele lagelonenlanden (export gedeeld door import maal 100)



Bron: OECD, bewerking SEO

2.4 Het Amerikaanse verplaatsingsdebat

Net als hier wordt het Amerikaanse debat over verplaatsing van werkgelegenheid vooral gevoerd op basis van een aantal alarmerende voorspellingen. Prominent in het debat figureert een voorspelling van *Forrester Research* dat rond 2015 maar liefst 3,3 miljoen witteboordenbanen zullen zijn vertrokken. Daarnaast circuleren een schatting van onderzoeksbureau Gartner dat eind 2004 één op de tien banen in de IT naar lagelonenlanden is verscheept; een onderzoek van *Deloitte Research* dat in 2009 twee miljoen banen in de financiële sector zullen zijn verdwenen; en een schatting van het *McKinsey Global Institute* dat *offshore outsourcing* tot 2009 met 30-40% per jaar zal groeien.²⁴

Opvallend is dat deze geruchtmakende studies zich focussen op witteboordenwerk, dat nog niet zo lang geleden immuun werd geacht voor concurrentie door lagelonenlanden. Een dramatische daling van de prijzen van communicatietechnologie en bandbreedte, en verdere ontwikkelingen op het gebied van arbeidsdeling hebben daar echter verandering in gebracht.

²⁴ Drezner, 2004, 'The Outsourcing Bogeyman', in *Foreign Affairs*, p. 24.

Nu is het in de eerste plaats van belang te beseffen dat deze ontwikkeling niet één-op-één te vertalen is naar de Nederlandse situatie. Met name *call-centre*-diensten zullen in Nederland door de taalbarrière niet snel vanuit India of China kunnen worden verzorgd. Ook de *offshoring* van financieel-administratieve processen als de beoordeling van hypotheekaanvragen, personeelsadministratie en belastingaangiften zal voor de Nederlandse markt op zijn minst met hoge transactiekosten kampen.

Maar ook in de Verenigde Staten bestaat er een discrepantie tussen de voorspellingen en wat er in harde cijfers wordt teruggevonden. Voorlopig lijkt de voorspelling van McKinsey te worden gelogenstraft door de constatering van adviesbureau TPI dat de omvang van de *offshoring*-markt in 2003 met 32% is afgenomen.²⁵ Amerikaanse cijfers van directe industriële buitenlandse investeringen laten een ontwikkeling zien die de *high-wage paradox* wordt genoemd. Zowel in absolute als in relatieve termen zijn de Amerikaanse industriële investeringen in lagelonenlanden tussen 1999 en 2002 sterk gedaald: van \$ 12 miljard naar \$ 2 miljard, of relatief van 31% naar 7%. In diezelfde periode bleven de investeringen in rijke landen stabiel in de buurt van de \$ 25 miljard. Tussen 2001 en 2002 daalde de investeringen in China met 70%. Opvallend is dat Nederland tussen 1999 en 2002 stabiel op de derde plaats staat als ontvanger van Amerikaanse industriële investeringen: onder Canada en afwisselend het VK, Italië en Duitsland, maar boven alle lagelonenlanden.²⁶

Naar schatting zo'n 90% van de Amerikaanse banen is geografisch gebonden, zodat zelfs wanneer de meest alarmerende voorspellingen uitkomen, het effect op de economie als geheel vrijwel verwaarloosbaar zal zijn. De 3,3 miljoen banen die Forrester in vijftien jaar tijd ziet vertrekken, wat neerkomt op 220.000 per jaar, vallen in het niet bij de totale dynamiek van de Amerikaanse arbeidsmarkt, waar per jaar zo'n 15 tot 25 miljoen banen verdwijnen en worden gecreëerd. Jaarlijks zou een luttele 0,2% van de werkende Amerikanen getroffen worden. Daarbij moet dan nog worden bedacht dat het merendeel van de werknemers wiens baan wordt uitbesteed een nieuwe functie vindt binnen het zijn bedrijf. Dit is in lijn met de eerder genoemde studies in Nederland en België, dat *offshoring* maar in een beperkt aantal gevallen leidt tot een afname van de werkgelegenheid.

Bovendien blijkt niet ieder *offshoring*-avontuur een succes te worden. Na klachten over slechte service hebben computerbedrijf *Dell* en de bank *Lehman Brothers* hun *call-centres* al weer terugverhuisd naar de Verenigde Staten. Creditcardbedrijf *Capital One* moest zijn contract in India opzeggen, toen bleek dat werknemers ongeautoriseerde kredieten verleenden. Ook Japan – de grote bedreiging uit de jaren '80 – maakt zich inmiddels zorgen over *offshoring* naar China en Maleisië, maar het Japanse Kenwood heeft de productie van minidisks

²⁵ Drezner, 2004, 'The Outsourcing Bogeyman', in *Foreign Affairs*, p. 25-27.

²⁶ Deloitte, 2004: *Globalization Divided? Global investment trends of U.S. Manufacturers*, p. 2.

onlangs weer teruggehaald met een hogere efficiëntie en kwaliteit als resultaat.²⁷ In China blijkt joint-ventures met bedrijven ter plaatse blijken maar al te vaak stuk te lopen op bureaucratie en verschillen in bedrijfscultuur.²⁸

Drezner betoogt dan ook dat protectionistische maatregelen de VS meer kwalijke economische effecten toebrengen dan *offshoring*. Zo wijst hij erop dat in de afgelopen vijf jaar het grootste deel van de suikerwarenindustrie uit de VS is vertrokken; niet vanwege de lage lonen elders, maar omdat de prijs van suiker op de Amerikaanse markt 350% boven de prijs op de wereldmarkt ligt. Dit is een direct gevolg van importquota's om de Amerikaanse suikerboeren te beschermen. De importheffingen die Bush tussen maart 2002 en december 2003 op staal had opgelegd hebben naar schattingen 45 tot 75 duizend banen gekost, omdat de staalverwerkende industrie minder concurrerend werd.²⁹

²⁷ How to control a phenomenon, *Financial Times*, 1 juni 2004; (Still) made in Japan, *The Economist*, 10 April 2004.

²⁸ Where partners fight a little war every day, *Financial Times*, 22 juni 2004.

²⁹ Drezner, 2004, 'The Outsourcing Bogeyman', in *Foreign Affairs*, p. 32-33.

3 Wanneer is *offshoring* een probleem?

In Hoofdstuk 2 zagen we dat uit de cijfers niet blijkt dat er sprake is van een uittocht van Nederlandse bedrijven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de drijfveren en de consequenties van *offshoring*. In Paragraaf 3.1 wordt betoogd dat het proces van de creatie en vernietiging van arbeidsplaatsen een normaal economisch verschijnsel is. Problemen ontstaan pas wanneer werknemers die als gevolg van *offshoring* hun baan verliezen geen nieuwe baan vinden in andere sectoren en bedrijven. In Paragraaf 3.2 worden de motieven voor *offshoring* op een rij gezet. Ten slotte worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de voorwaarden besproken voor reallocatie van arbeid.

3.1 Specialisatie en economische dynamiek

Op langere termijn is er sprake van afname van de werkgelegenheid in de industrie, zoals dit ook voor de agrarische sector geldt. Deze trend is echter het resultaat van technologische ontwikkeling en toename van de vraag naar diensten. Ook is het proces van de creatie en vernietiging van arbeidsplaatsen een normaal economisch verschijnsel. Zo werden in 1999 in Nederland 3.000 industriële bedrijven opgeheven, met een verlies van 10.000 arbeidsplaatsen. In hetzelfde jaar werden echter 3.500 industriële bedrijven opgericht, goed voor 9.000 nieuwe banen. Vertrek van werkgelegenheid kan dan ook alleen in het licht van de algehele dynamiek van de economie zinvol worden geïnterpreteerd, maar de in hoofdstuk 2 besproken enquêtes dreigen zich blind te staren op één aspect van die dynamiek. Terwijl Deloitte & Touche het aantal voorgenomen bedrijfsverplaatsingen tussen 2002 en 2003 zag toenemen, nam het aantal industriële bedrijven dat aan het selectiecriterium voldeed toe, om het jaar erop weer te dalen. En de tien- tot twintigduizend banen die volgens de MKB-industriemonitor staan te verdwijnen naar lagelonenlanden, vormen slechts 25-40% van het totale aantal banen dat op de tocht staat.³⁰ Het gaat dus niet goed met de werkgelegenheid in deze sector, maar *offshoring* is niet de enige of de grootste boosdoener.

In het vorige hoofdstuk kwamen al enkele Amerikaanse spijtoptanten aan bod, die verplaatste werkgelegenheid halsoverkop terughaalden. Deloitte & Touche signaleert ditzelfde verschijnsel in *Made in Holland III*: ongeveer 7% van de respondenten geeft aan in de voorgaande twee jaar substantiële werkgelegenheid *naar* Nederland te hebben verplaatst.³¹

³⁰ MKB-Industriemonitor (nr5), juni 2004, p. 14.

³¹ Deloitte & Touche, 2004: *Made in Holland III*, p. 7.

Voor de meeste deelbranches van de industrie geldt dat de dynamiek per saldo weinig invloed heeft op de totale werkgelegenheid. In een aantal deelbranches is echter sprake van een positieve netto creatie van banen. Hier vinden we een aantal ICT-gerelateerde activiteiten: het vervaardigen van elektrische componenten en apparatuur voor de bewaking van industriële processen. Duidelijke verliezers zijn er echter ook: de brood- en banketfabrieken, kledingindustrie en leer- en schoenindustrie (CBS, 2004).

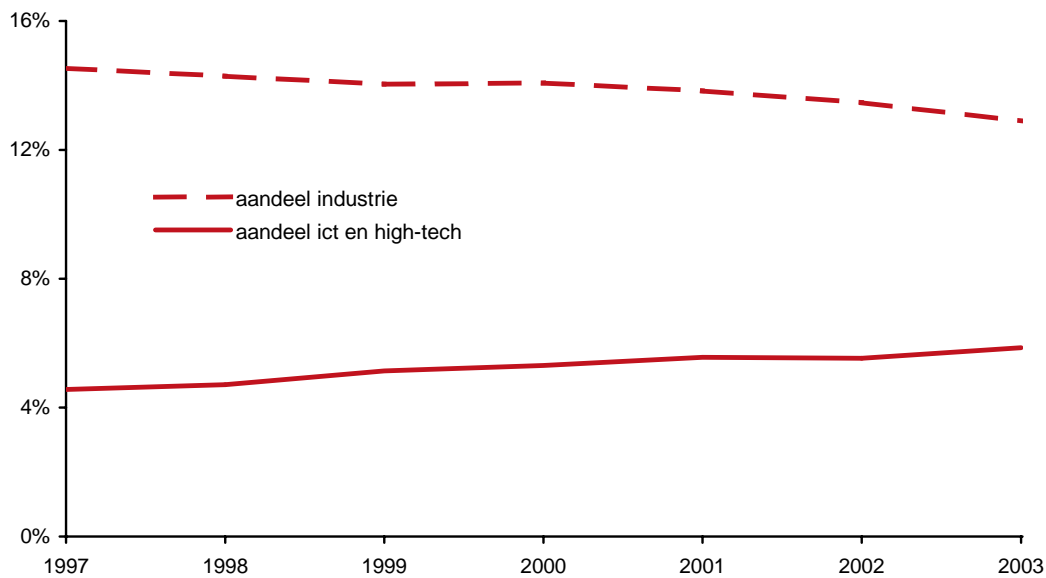
Besparingen van bedrijven die niet zijn doorgegeven via lagere prijzen aan consumenten worden deels geïnvesteerd, wat leidt tot de creatie van nieuwe banen. Natuurlijk kunnen de gevolgen van het verplaatsen van de productie voor bepaalde sectoren en regio's disproportioneel zijn. De theorie van comperatieve voordelen³² leert echter dat landen zich zullen specialiseren in de productie van goederen die relatief intensief gebruikmaken van veel voorkomende schaarse hulpmiddelen. Landen zoals India en China met relatief lage lonen zullen zich dus specialiseren in arbeidsintensieve producten. Ter illustratie, in de Verenigde Staten worden zowel laag gekwalificeerde werkzaamheden zoals data-entry als sommige hoog gekwalificeerde werkzaamheden zoals programmering en softwareontwikkeling verplaatst naar lagelonenlanden. Per saldo is in de Verenigde Staten in de jaren 1999-2002 het aantal laag gekwalificeerde en IT-banen afgenomen van 1,65 naar 1,41 miljoen, maar het aantal hoog gekwalificeerde IT-banen toegenomen van 3,44 naar 3,51.

Dit sluit aan bij een Nederlandse trend die wordt gesignaleerd in de *Atlas voor gemeenten 2004*. Daarin is gekeken naar de werkgelegenheid in de industrie en in de high-tech (zie Figuur 12). Dat is niet gebeurd op basis van de bedrijfstak waarin werknemers actief zijn, maar het feitelijke werk dat ze verrichten. Zo ontstaat een beeld dat minder vatbaar is voor de cosmetische gevolgen van *outsourcing* van bijvoorbeeld catering of salarisadministratie. Het aantal industriewerkers blijkt tussen 1997 en 2003 te zijn afgenomen van 14,5 naar 12,9 procent van de beroepsbevolking, maar het aandeel dat werkt in de high-tech en de ICT nam in diezelfde periode toe van 4,6% naar 5,9%.³³ Dit is overeenstemming met de theorie van comperatieve voordelen. Terwijl Nederland minder goed kan concurreren met lagelonenlanden in de lager geschoolde industriële arbeid, treedt een groei op in de industriële activiteiten met hogere lonen en hogere toegevoegde waarde.

³² Deze theorie is ontwikkeld door David Ricardo en later uitgewerkt door onder andere Heckscher en Ohlin.

³³ Marlet en Van Woerkens, (2004), *Atlas voor gemeenten 2004*, p. 15.

Figuur 12 Ontwikkeling werkgelegenheid industrie en high-tech in Nederland



Bron: Atlas voor gemeenten 2004

3.2 Motieven voor *offshoring*

In EZ et al. (2003) worden de motieven om productievestigingen elders te openen, geïnventariseerd. Als belangrijkste redenen voor de verplaatsing van productiefaciliteiten noemen bedrijven de concurrentiepositie (lagere loon- c.q. productiekosten) en het volgen van de markt (afnemers en eindgebruikers van geïnterviewde bedrijven openen aldaar in toenemende mate productievestigingen). Voorts worden de opkomende afzetmarkten, beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd, goedkoop personeel en ondernemingskansen als motieven genoemd. In onderzoek van het Belgisch Planbureau (1994) komen hiernaast o.a. nog factoren als regelgeving, aanwezigheid van grondstoffen en transportkosten naar voren. In D&T (2003) geven bedrijven aan dat de overheid een stimulans aan de innovatie zou kunnen geven door het creëren/uitbreiden van ‘innovatiecampussen’ en het bieden van fiscale faciliteiten.

De fiscale aspecten en de Nederlandse regelgeving komen ook aan de orde in Buitenlandse markten, nr. 111824, 2004. Hierin geeft de directeur van de brancheorganisatie Nederlandse Vereniging Algemene Toelevering (Nevat) aan dat het geschermd met loonkosten slechts de halve waarheid is. In de praktijk zijn er ook andere, zwaarwegende redenen waarom sommige bedrijven in Nederland het productiebijltje er bij neergooien. Aangegeven wordt dat in Nederland een adequaat ondernemersklimaat ontbreekt: we zitten met knellende

regelgeving en een belastingstelsel dat onvoldoende concurreert. In dit kader wordt ook de verhuizing van de fabriek van Philips Lighting van Terneuzen naar Polen genoemd: voor deze verplaatsing zijn de loonkosten als argument aangevoerd, maar aan de verplaatste activiteiten komt in werkelijkheid nauwelijks een hand te pas; de echte reden is dat multinational Philips in Polen tien jaar lang geen vennootschapsbelasting hoeft te betalen. Volgens Consultant Westdijk van Deloitte & Touche (D&T) is het een bewuste strategie van grote bedrijven om een netwerk van leveranciers te spreiden over een (groot) aantal landen om optimaal van belastingvoordelen en andere economische verschillen te profiteren. Ook de directeur van de brancheorganisatie Nevat geeft aan dat er sprake is van een hype rond het uitbesteden van werk naar goedkope landen, en dat dit niet voor alle bedrijven de juiste oplossing is. In dit kader wordt aangegeven dat het voor het midden- en kleinbedrijf belangrijk is om te beseffen dat multinationals zich niet perse vanwege het loonkostenvoordeel in andere landen vestigen.

Dat loonkosten niet perse de bepalende factor zijn, wordt overigens ook aangevoerd door Google. Dit Amerikaanse bedrijf opent in India een specialistisch centrum voor onderzoek, waar Indiase hoogleraren en topprogrammeurs werk vinden. Google geeft aan dat zij niet alleen naar India gaat vanwege de lage lonen, maar vooral vanwege de kwaliteit van de programmeurs aldaar.³⁴ Ook andere recente berichten wijzen juist op de kwaliteit en de beschikbaarheid van het personeel als beweegreden voor *offshoring*.³⁵

3.3 Wanneer is *offshoring* een probleem?

Offshoring wordt niet altijd als probleem gezien. In de evaluatiebijeenkomst over het rapport 'Verplaatsing productiefaciliteiten naar Centraal- en Oost-Europa' van EZ/FME werd geconcludeerd dat snelle ontwikkeling in de verplaatsing van productiefaciliteiten niet als negatief beschouwd dient te worden. De rapportage lijkt zich zelfs vooral te richten op het faciliteren van het verplaatsingsproces voor de driekwart van de bedrijven die de gang naar Oost-Europa nog niet hebben gemaakt. Door de verplaatsingsdynamiek worden kansen en daarmee ook continuïteit gecreëerd. De bedrijvigheid kent nu eenmaal een hoge mobiliteit. Dat biedt mogelijkheden voor groei en een versterking voor de concurrentiepositie.

Problemen ontstaan pas wanneer werknemers die als gevolg van *offshoring* hun baan verliezen, geen nieuwe baan vinden in andere sectoren en bedrijven. De voorwaarden voor een efficiënte re-allocatie van arbeid zijn een flexibele arbeidsmarkt, het verwerven van

³⁴ "Ook Google gaat naar Azië", Het Parool, 22 mei 2004.

³⁵ Bijvoorbeeld: Skill shortages seen as key in outsourcing, in *Financial Times*, 31 maart 2004.

nieuwe kennis en vaardigheden en de exploitatie van comperatieve voordelen. Deze voorwaarden worden hier achtereenvolgens behandeld.

In een flexibele arbeidsmarkt wordt door belastingen en sociale voorzieningen evenwicht gecreëerd tussen bescherming en prikkeling van werknemers: Belemmert arbeidsbescherming het aannemen van werknemers niet? Reflecteren lonen de marginale productiviteit en kunnen pensioenaanspraken worden meegenomen naar een nieuwe werkgever? Nederland en een aantal andere Europese landen scoren op dit punt slecht, maar niet alleen in West-Europa valt winst te behalen. Een saillant voorbeeld is Korea waar de werkgelegenheid in de industrie de laatste 10 jaar is afgenomen maar waar arbeidswetten en vakbonden aanpassingen belemmeren (OECD, 2004). Het Amerikaanse *offshoring*-debat geeft echter aan dat een flexibele arbeidsmarkt (en lage lonen voor laaggeschoold werk) geen panacee zijn om verplaatsing van werkgelegenheid te voorkomen. Wel kan een flexibele arbeidsmarkt ervoor zorgen dat bedrijven maar ook werknemers snel kunnen inspelen op veranderingen.

Naast de flexibiliteit van de arbeidsmarkt is voor de re-allocatie van arbeid ook het aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking van belang. Een nieuwe baan vraagt veelal om andere kennis en vaardigheden dan de oude baan. Ook een verhuizing kan nodig zijn om aan een nieuwe baan te komen. Een werknemer die door *offshoring* zijn baan verliest vergroot zijn kansen op een nieuwe baan wanneer hij in staat is nieuwe kennis en vaardigheden te verwerven. Hierbij speelt onderwijs en levenslang leren een cruciale rol. Tekorten van bijvoorbeeld hoog opgeleiden bèta-opgeleiden, zoals eerder onderwerp van onderzoek door de SEO,³⁶ zijn een weerspiegeling van de kwantitatieve en/of kwalitatieve tekortkomingen van het onderwijsaanbod. In het onderzoek werd geconcludeerd dat de overheidsrol daar op korte termijn bestaat uit investeren in onderwijsvernieuwing gericht op bèta/techniek en de effectiviteit van financiële prikkels gericht op het vergroten van de instroom en uitstroom van bèta/techniekopleidingen. Op langere termijn dient deze kennis te worden ingezet voor een grootschalig beleid gericht op bestrijding van het bèta/techniektekort.

Tenslotte is voor de re-allocatie van arbeid ook het stimuleren van de exploitatie van comparatieve voordelen van belang. Dit vraagt om zaken zoals een R&D-vriendelijke omgeving; productmarkten waarbij concurrentie innovatie aanmoedigt en een klimaat dat startend ondernemerschap bevordert. In eerder onderzoek door SEO is geconcludeerd dat de belangrijkste concrete uitdaging op innovatiegebied het verhogen van de R&D-uitgaven door het Nederlandse bedrijfsleven is.³⁷ Ook werd gepleit voor generiek innovatiebeleid: een focus op de randvoorwaarden zoals goed onderwijs, een lage lasten- en regeldruk, en

³⁶ SEO, 2003, Bèta/techniek voor Innovatie en Productiviteit

³⁷ SEO, 2003, Innovatie: wie het weet mag het zeggen

lage toetredingsdrempels. Subsidie- en stimuleringsregelingen dienen in principe open te staan voor alle sectoren en technologiegebieden. De overheid kan dit door keuzes niet goed maken, loopt steeds achter de feiten aan te lopen en dreigt speelbal te worden van deelbelangen.

3.4 Welke maatregelen tegen *offshoring* zijn zinvol?

Na alle bovenstaande opmerkingen ter relativering van de verplaatsingsproblematiek is duidelijk dat behoedzaam moet worden omgegaan met gerichte maatregelen om *offshoring* tegen te gaan. Deze paragraaf bespreekt een aantal maatregelen die her en der zijn geopperd of zelfs al zijn ingevoerd.

‘Verbiedt bedrijven om overheidsopdrachten uit te besteden aan partners in lagelonenlanden’

Deze maatregel is in maart 2004 met grote meerderheid door de Amerikaanse Senaat goedgekeurd. Dit lijkt vooral neer te komen op een handelsbarrière die er in de eerste plaats toe zal leiden dat overheidswerk duurder wordt.

‘Verplicht call-centres te melden wanneer ze vanuit een lagelonenland opereren.’

Voorstel van de democratische presidentskandidaat John Kerry: het is een tamelijk onschuldige maatregel, gericht op *naming-and-shaming*, voor zover de burger daar zelf belang aan hecht (verondersteld dat de Amerikaanse burger een Indiaas accent niet vanzelf herkent). Deze maatregel heeft voor Nederland weinig realiteit, omdat *offshoring* van *call-centres* hier op aanzienlijke taalbarrières stuit.

‘Geef bedrijven die geen werkgelegenheid verplaatsten een belastingvoordeel’

Ook dit voorstel komt van John Kerry. Uiteraard stimuleren lage belastingen de bedrijvigheid, maar de overheid moet zijn geld ergens vandaan halen en het is de vraag of een onderscheid tussen bedrijven die wel en geen werkgelegenheid verplaatsten zinvol is, met het oog op de pluriformiteit van *offshoring*. Wanneer het niet verplaatsing van werkgelegenheid wordt beloond, zullen bedrijven bijvoorbeeld meer geneigd zijn tot *offshore outsourcing*, waarbij ze formeel geen werkgelegenheid verplaatsen. Ze worden zo gestuurd richting een beslissing die mogelijk niet optimaal voor ze is, bijvoorbeeld gelet op kwaliteitscontrole.

‘Introduceer een heffing voor bedrijven die werkgelegenheid willen verplaatsen.’

Dit voorstel van voorzitter Van der Kolk van FNV Bondgenoten o.a. in *De Volkskrant* van 28 mei 2004 lijkt sterk op dat van Kerry. Deze maatregel zal leiden tot hogere kosten en een verslechterde concurrentiepositie van de Nederlandse industrie. Bovendien is het de vraag of een dergelijke maatregel niet net als de bovenstaande vatbaar is voor cosmetische ontduiking

door over te gaan op *offshore outsourcing*. Zeker binnen de EU ten aanzien van Oost-Europa, maar ook met betrekking tot Azië zal het lastig zijn een handelsstroom van halffabrikaten en diensten aan banden te leggen met heffingen en restricties.

‘Laat een onafhankelijke instelling de offshoring-plannen van bedrijven toetsen.’

Opnieuw Van der Kolk: ‘Weet een bedrijf wel waaraan het begint. Kan het werkelijk goedkoper produceren?’ Deze maatregel is de meest paternalistische van alle. De genoemde onafhankelijke instelling moet het niet alleen beter weten dan het management van de betrokken bedrijven, maar moet ook betere voorspelmethoden hebben dan de aandelen- en obligatiemarkt. Het lijkt lastig zulke getalenteerde werknemers te interesseren voor deze baan.

‘Geef een compensatie of staatssteun aan bedrijven die kunnen aantonen dat hoge arbeidskosten de voornaamste oorzaak zijn van hun verzwakte concurrentiepositie, als ze de productie in Nederland houden.’

Dit voorstel van organisatieadviseur Jan Voskamp in de NRC van 5 januari werd de volgende dag door consultant Michiel Scheffer al naar de prullenbak verwezen. In dit hoofdstuk bleek al dat loonkosten lang niet altijd de echte beweegredenen zijn voor *offshoring*. Een voorstel als dit leidt echter al gauw tot gijzeling van de overheid. Bovendien remt het bedrijven af in het verhogen van de arbeidsproductiviteit door innovatie.

Volgens Drezner, die hierboven al sceptisch werd geciteerd over het gevaar van *offshoring* voor de economie, kunnen twee specifieke maatregelen de toets der kritiek doorstaan. Deze zijn gericht op het creëren van een vangnet voor de incidentele slachtoffers van *offshoring*, niet het tegengaan ervan, en op die wijze op het wegnemen van de angst bij werknemers. In die context valt te denken aan het uitbreiden van de criteria van het *Trade Adjustment Assistance program* zodat ook slachtoffers van *offshoring* in aanmerking komen voor steun. Ook overweegt Drezner de mogelijkheid van een verzekeringspolis die bedrijven kunnen (of moeten) sluiten om werknemers tegemoet te komen die ontslagen worden als direct gevolg van *offshoring*.³⁸ Nederland kent nu echter al veel uitgebreidere sociale vangnetten en sociale plannen bij massaontslag, zodat van deze maatregelen voor Nederland weinig te verwachten valt.

³⁸ Drezner, 2004, ‘The Outsourcing Bogyman’, in *Foreign Affairs*, p. 33-34.

4 Conclusies en aanbevelingen

Verplaatsing van werkgelegenheid naar lagelonenlanden is een verschijnsel dat op uiteenlopende manieren kan plaatsvinden. Wanneer deze *offshoring* gepaard gaat met *outsourcing* heeft dat andere consequenties voor de economie en voor de statistieken dan wanneer een bedrijf besluit om in Oost-Europa of Azië een eigen vestiging te starten. In de media domineert het beeld van *offshoring* in enge zin, waarbij Nederlandse vestigingen worden gesloten of gesaneerd en productie feitelijk wordt overgebracht naar een lagelonenland. Dat is slechts één van de mogelijke scenario's voor *offshoring*. Voor een getrouw beeld van wat er economisch gaande is, moet bovendien ook gekeken worden naar de *instroom* van buitenlandse investeringen en de autonome groei van de binnenlandse bedrijvigheid.

Uit enquêtétudes komt het beeld naar voren dat binnen enkele jaren minstens 20% van de industriële bedrijven elders een productievestiging heeft. Deze cijfers moeten met enige scepsis worden behandeld: een verwachte verplaatsing is nog geen feitelijke verplaatsing, en de bedrijven waarvoor het verplaatsen van productiecapaciteit op dit moment actueel is, werken eerder mee aan de enquête; voorts bestaat ook het gevaar van strategisch antwoordgedrag als gevolg van de gebruikte enquêtemethode.

Macrocijfers om de berichtgeving in de media en de uitkomsten van enquêtes te staven, en om te beoordelen hoe *offshoring* zich verhoudt tot de instroom en autonome groei van bedrijvigheid, zijn slechts beperkt voorhanden en helaas niet helemaal *up-to-date*. Uit de beschikbare cijfers blijkt echter geenszins dat bedrijven massaal hun productie of andere activiteiten verplaatsen naar Oost-Europa of Azië. In de loop van de tijd valt geen netto investeringsvlucht uit Nederland te bespeuren – de twee laatst beschikbare jaren (2001 en 2002) noteren juist een netto instroom van investeringen. Weliswaar was de industriële sector in de periode 1990-2001 de grootste netto exporteur van investeringen, maar het aandeel van Oost-Europa en Azië als ontvanger van Nederlandse investeringen is zeer gering; het leeuwendeel van de investeringen gaat naar West-Europa, Scandinavië en Noord-Amerika. Uit die landen komt ook de belangrijkste instroom van investeringen. Tussen 1999 en 2002 stond Nederland op de derde plaats als ontvanger van Amerikaanse industriële investeringen.

Ook de omvang van de industrie in de Nederlandse werkgelegenheid en toegevoegde waarde wijst niet op een massale verplaatsing. De gestage deïndustrialisatie van de Nederlandse economie verloopt in lijn met andere westerse landen, en daar staat geen groei van de industrie in lagelonenlanden tegenover. En ofschoon de afgelopen jaren de relatieve omvang van de industrie afnam en de industriële werkgelegenheid ook in absolute termen afnam,

groeide de productie in alle sectoren van de industrie, als gevolg van toenemende kapitaalintensiviteit.

Zelfs als er toch sprake zou zijn van een significante *offshoring*-trend, dat is de vraag hoe erg het is, en wat er aan te doen is. Verplaatsing van economische activiteiten maakt deel uit van de normale economische dynamiek en ook in Nederland is te zien hoe binnen de industrie een verschuiving plaatsvindt naar ICT- en high-tech-activiteiten met hogere lonen en toegevoegde waarde. Verplaatsing van diensten zal bovendien in Nederland door taalbarrières nooit de omvang aannemen waarvoor in de Verenigde Staten wordt gevreesd – hoewel ook daar harde cijfers de alarmerende prognoses tegenspreken.

Aanbevelingen

In het licht van dit alles moge duidelijk zijn dat het van het grootste belang is zeer terughoudend te zijn met maatregelen om *offshoring* tegen te gaan. Om met Robert McTeer, president van de *Federal Reserve Bank* van Dallas, te spreken: *'If we are lucky, we can get through the year without doing something really, really stupid.'*³⁹ In het vorige hoofdstuk werden enkele maatregelen die her en der zijn voorgesteld kort besproken. Geen daarvan kon de toets der kritiek doorstaan. Uiteraard is het wel van belang dat er een degelijk sociaal vangnet blijft bestaan voor incidentele werknemers die hun baan verliezen door *offshoring*.

Voor het overige valt meer heil te verwachten van maatregelen die gericht zijn op het versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie, en het uitbouwen van onze comperatieve voordelen. Dat is niet alleen van belang voor bestaande bedrijven, maar is ook nodig om een goede voedingsbodem te creëren voor *start-ups* en om een goed vestigingsklimaat te scheppen voor buitenlandse investeerders.

De flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en het fiscale klimaat laten te wensen over en ook de administratieve lasten blijven ondernemers een doorn in het oog. Ook een tekort aan gekwalificeerd personeel wordt – naast de verschillen in loon – veel genoemd als drijfveer voor *offshoring*. Dit geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor veel andere westerse landen. Versterking van het beroepsonderwijs en maatregelen om de populariteit van techniek en bèta-studies kunnen de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie versterken. En verhoging van de arbeidsproductiviteit door innovatie zal meer vruchten afwerpen voor onze concurrentiepositie dan op loonkosten concurreren met India.

³⁹ Drezner, 2004, 'The Outsourcing Bogyman', in *Foreign Affairs*, p. 33.

Literatuur

Baarsma, B., P. Berkhout en J.P. Hop (2004), *Op prijs gesteld, maar ook op kwaliteit; de prijs van stroomstoringen – op zoek naar φ* , technisch rapport, SEO rapport nr. 726, SEO, Amsterdam

Berenschot Groep B.V., 26 november 2003: *Strategie maakindustrie Zuid-Nederland. Toekomstperspectief in kaart gebracht*, (presentatie op www.bom.nl)

Bernard, P. et al. (1994), *Delocalisatie van de bedrijven*, Diensten van de Eerste Minister, Ministerie van Economische Zaken, Planbureau, Brussel

BM 05, mei 2004, 'Uitbesteden of niet?', *Buitenlandse markten*, nr. 111824 (bron: <http://www.internationaalondernemen.nl>)

Deloitte, 2004: *Globalization Divided? Global investment trends of U.S. Manufacturers*

Deloitte & Touche (2002, 2003, 2004), *Made in Holland, Made in Holland II, Made in Holland III*, D&T, Rotterdam

Drezner, D.W. (2004), 'The Outsourcing Bogyman', in *Foreign Affairs*, mei-juni 2004

Ernst & Young (2004), *ICT Barometer april 2004*, www.ey.nl

Kamerstukken II, 2000-2001, *Aanhangsel van de Handelingen*, p. 2167-8.

KPMG (2004), *The CEO's guide to international business costs*, www.CompetitiveAlternatives.com

Marlet, G.A en van Woerkens, C.M.C.M., (2004), *Atlas voor gemeenten 2004*, Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht

Ministerie van Economische Zaken en Vereniging FME-CWM (2003), *Verplaatsing productiefaciliteiten naar Centraal- en Oost-Europa; een versnellend proces*, Den Haag/Zoetermeer

Ministerie van Economische Zaken, *Beginnend herstel van buitenlandse investeringen in Nederland*, persbericht 21 januari 2004

MKB-Industriemonitor (nr5): De vinger aan de pols in het industriële midden- en kleinbedrijf, juni 2004

Nooij, de M., Felsö, F. en Baarsma, B. (2004), *Industrie en diensten in beeld: Kwantitatieve fase van een SWOT-analyse van de Nederlandse industrie*, SEO-rapport nr. 740, SEO, Amsterdam

OECD (mei 2004), *Economic outlook; Preliminary Edition: Assessment and Prospects*

Pomp, J.M. (2003a), *Bèta/techniek voor Innovatie en Productiviteit*, SEO rapport nr. 679, SEO, Amsterdam

Pomp, J.M. (2003b), *Innovatie: wie het weet mag het zeggen*, SEO rapport nr. 706 A, SEO, Amsterdam

Winden, de P.J.J, W.G. Kloek (2004), *CBS Industriemonitor maart 2004*, Heerlen

www.innovatieplatform.nl

Stichting voor Economisch Onderzoek
der Universiteit van Amsterdam

Roetersstraat 29, 1018 WB Amsterdam
Telefoon 020 525 1630, Telefax 020 1686

E-mail: secr@seo.uva.nl

