

CPB Document

No 76

Februari 2005

Verplaatsing vanuit Nederland

Motieven, gevolgen en beleid

Joeri Gorter, Paul Tang en Michel Toet

Met medewerking van Steven Brakman, Maarten Cornet en

Harry Garretsen

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-206-3

Korte samenvatting

Door de internationalisering nemen de zorgen over verplaatsing van bedrijfsactiviteiten toe. Om die zorgen te duiden, behandelt het CPB Document de motieven voor en de gevolgen van verplaatsing. Verder gaat het in op de rol van overheidsbeleid.

De motieven voor verplaatsing zijn terug te voeren op de voordelen ervan. Door verplaatsing van activiteiten kunnen bedrijven profiteren van kostenverschillen tussen landen en krijgen ze betere toegang tot klanten en leveranciers.

De voordelen van verplaatsing dragen bij aan het reële inkomen in Nederland. Er zijn mogelijk ook nadelen. De zorg is onder meer dat verplaatsing naar lagelonenlanden leidt tot werkloosheid, met name onder laaggeschoolden. Voor die zorg bestaat in de praktijk weinig grond. In het algemeen lijken de nadelen van verplaatsing bescheiden te zijn.

Gegeven beleid dat de structurele kenmerken van de economie verbetert, lijkt aanvullend beleid om bedrijven aan Nederland te binden in de regel niet nodig. Vaak zal het ook weinig effectief zijn.

Steekwoorden: verplaatsing, outsourcing, internationale handel, directe buitenlandse investeringen

Abstract

As a result of globalisation, the concerns about reallocation of economic activities are growing. To address these concerns, the CPB Document deals with the motives for and consequences of reallocation. It also goes into the role of government policy.

The motives for reallocation are found in the benefits that it offers firms. Through reallocation, firms exploit cost differences between countries and get better access to customers and suppliers.

The benefits of reallocation contribute to real income in the Netherlands. There are also potential costs. One concern is that reallocation towards low-wage countries will lead to unemployment, especially among low-skilled workers. This concern is practically not very relevant. In general, the costs of reallocation seem modest.

Given policies to improve the economic structure, specific policies to keep economic activities in the Netherlands is as a rule not necessary. Often specific policies will not be effective either.

Key words: reallocation, outsourcing, international trade, foreign direct investment

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Motieven voor verplaatsing	15
2.1 Verplaatsing vanwege kostenverschillen	16
2.2 Verplaatsing vanwege markttoegang	19
2.3 Horizontaal of verticaal?	24
2.4 In eigen beheer produceren of uitbesteden	27
2.5 Conclusie	29
3 Gevolgen voor Nederland	31
3.1 De omvang van verplaatsing: enquêtestudies	31
3.2 De omvang van verplaatsing: investerings- en handelsstatistieken	33
3.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt	39
3.4 Conclusie	42
4 Verplaatsing en overheidsbeleid	45
4.1 Overheidsinvloed op verplaatsing	45
4.2 Adequaate overheidsbeleid	48
5 Conclusie	53
Literatuur	55

Ten geleide

Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken heeft het CPB een overzichtsartikel over verplaatsing van bedrijfsactiviteiten gemaakt. Door het voortgaande proces van internationalisering wint verplaatsing aan belang. Daarmee nemen ook de zorgen over verplaatsing toe. Kan Nederland concurreren met lagelonenlanden als China? Leidt verplaatsing tot meer werkloosheid, in het bijzonder onder werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt? Moet de overheid optreden? Het CPB Document zet verplaatsing in perspectief, door (vermeende) voor- en nadelen tegen het licht te houden. Dit biedt ook zicht op de noodzaak voor overheidsbeleid, of het ontbreken daarvan.

Om zo veel mogelijk de facetten van verplaatsing te belichten, zijn Steven Brakman, Maarten Cornet en Harry Garretsen van het begin af aan bij het werk betrokken. Zij hebben meegedacht over de opzet van het artikel en voor uiteenlopende delen suggesties en ideeën aangedragen. Verder hebben verschillende EZ-medewerkers, waaronder Coen Damen, Annelies Drost, Nicolette Tiggeloove, Alexander Reijrink en Marieke Vossen, op verschillende versies commentaar geleverd. Hierdoor is het artikel in omvang gegroeid maar bovenal steeds beter geworden. Tot slot hebben de auteurs geprofiteerd van op- en aanmerkingen door CPB-collega's. Bijzondere dank gaat uit naar George Gelauff, Henri de Groot en Henri van der Wiel.

F.J.H. Don
Directeur

Samenvatting

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten trekt meer en meer de aandacht. Dat is niet verwonderlijk. Door internationalisering neemt verplaatsing in omvang toe, ook in sectoren die diensten produceren en/of die geavanceerde technologieën gebruiken. Bovendien verdwijnen met verplaatsing banen. Dit nadeel van verplaatsing is duidelijk waarneembaar. Daarentegen springen de voordelen – die overeenkomen met de voordelen van internationale handel – minder in het oog.

Wat zijn de motieven voor verplaatsing? Er zijn twee hoofdredenen, die elkaar niet uitsluiten: kostenverschillen en markttoegang.

- Door internationale handel en investeringen kunnen landen onderlinge *kostenverschillen* benutten. Hierbij zullen sommige activiteiten naar lagelonenlanden verschuiven. Dit betekent niet dat Nederland aan buitenlandse concurrentie ‘ten onder gaat’. Niet alle activiteiten zullen verschuiven. Tegenover lage lonen staat in de regel een lage productiviteit. Bovendien kan de neergang van een type activiteiten in Nederland te maken hebben binnenlandse ontwikkelingen: de sterke opkomst van een ander type activiteiten of een verschuiving in de vraag (richting diensten bijvoorbeeld).
- *Markttoegang* is een belangrijke factor in de locatiekeuzes. Bedrijven hebben een voorkeur voor locaties in de buurt van leveranciers en afnemers of in de buurt van (gespecialiseerde) werknemers. Dit verklaart het intensieve stromen van producten en kapitaal tussen rijke landen over en weer. Nu kunnen locatiekeuzes van bedrijven van elkaar afhangen en daardoor met externe effecten gepaard gaan. Voor veel activiteiten zijn de externe effecten per saldo onduidelijk en/of onbekend. Bij onderzoek en ontwikkeling zijn positieve externe effecten voor Nederland wel aannemelijk. Verplaatsing van die activiteiten kan dan ook nadelig uitpakken. Handels- en investeringscijfers laten zien dat stromen van en naar lagelonenlanden relatief beperkt in omvang zijn, ongeacht het type goederen of diensten. Kostenverschillen lijken daarmee niet het dominante motief van verplaatsing. Overigens neemt het internationale handels- en investeringsverkeer niet in elke sector even hard toe. Opvallend is de groei bij sommige ‘high tech’ goederen (zoals computeronderdelen) en bij sommige zakelijke diensten (zoals softwareontwikkeling).

Bij verplaatsing kunnen bedrijven delen van het productieproces uitbesteden of in eigen beheer houden. Hierbij spelen bedrijfsmatige overwegingen als flexibiliteit en concentratie op kernactiviteiten een rol. Opvallend is dat volgens Amerikaans onderzoek met name hoogproductieve bedrijven exporteren dan wel investeren in het buitenland. Belemmeringen bij verplaatsing kunnen dan ook expansie van hoogproductieve bedrijven in de weg staan en mede daardoor negatief uitwerken op de gemiddelde productiviteit.

Wat zijn de gevolgen voor Nederland? Verplaatsing van activiteiten is onlosmakelijk verbonden met het internationale verkeer in goederen, diensten en kapitaal. Hieraan ontleent Nederland verschillende voordelen. Zo kan Nederland goedkoop importeren, en voor goederen, diensten en kapitaal in het buitenland een goede prijs krijgen. Verder leidt vrij verkeer onder meer tot een ruimer aanbod van gespecialiseerde producten en betere toegang tot buitenlandse kennis.

Internationaal verkeer heeft niet alleen voordelen. Ten eerste kan sterkere buitenlandse concurrentie – door de opkomst van lagelonenlanden als China en India – exportprijzen in sommige sectoren onder druk zetten. Dit is geen nadeel als in Nederland die sectoren krimpen en juist in andere sectoren groeien. Echter, ook zonder sectorale herstructurering zal het nadeel niet groot zijn. Nederlandse handels- en investeringscijfers laten zien dat stromen slechts in beperkte mate van en naar lagelonenlanden gaan. Ten tweede kunnen de voordelen ongelijk verdeeld zijn. Zo kan verdergaande internationale specialisatie de positie van laaggeschoolde werknemers structureel verder verzwakken. Uit de economische literatuur komt naar voren dat dit effect van internationale specialisatie waarschijnlijk beperkt is. De handels- en investeringscijfers suggereren dat de Nederlandse werknemers sterker concurreren met werknemers in vergelijkbaar ontwikkelde landen dan met werknemers in lagelonenlanden. Verder kan verplaatsing transitiewerkloosheid tot gevolg hebben. Het verlies aan banen door verplaatsing valt echter in het niet bij de het aantal banen dat jaarlijks op de Nederlandse arbeidsmarkt verdwijnt en word gecreëerd. Van pijnlijke aanpassing valt moeilijk te spreken.

Wat is de rol van overheidsbeleid? De macro-economische kenmerken van landen – loon- en productiviteitsniveau, scholing van de beroepsbevolking en marktomvang, – bepalen in belangrijke mate handels- en investeringsstromen. Omgekeerd, beleid is vaak niet direct van groot belang voor locatiekeuzes, tenzij het die structurele kenmerken beïnvloed.

Uitzondering hierop is mogelijk de vennootschapsbelasting. Overheden lijken zelfs tegen elkaar uitgespeeld te worden, mede omdat bedrijven met winsten op papier kunnen schuiven en op die manier van verschillen in vennootschapsbelastingtarieven kunnen profiteren. Enige vorm van Europese coördinatie kan dan ook wenselijk zijn.

Beleid met het specifieke doel om bepaalde activiteiten aan te trekken of te behouden, kent feitelijk weinig steekhoudende economische motivatie. Er zijn meestal geen aanwijzingen dat bepaalde activiteiten externe voordelen bieden. Uitzondering is onderzoek & ontwikkeling. Dat heeft een gunstige externe effect op nationale productiviteit, zodat verplaatsing ervan Nederlandse economie kan schaden. Onderzoek wijst er niet op dat onderzoek & ontwikkeling per saldo Nederland verlaat.

Tot slot, de overheid heeft een faciliterende rol. Internationale handel en investeringen vragen om structurele aanpassingen in sectoren en op de arbeidsmarkt. Als deze aanpassingen makkelijker tot stand komen, kan Nederland beter profiteren van internationaal verkeer en beter de mogelijke nadelen van verplaatsingen inperken.

1 Inleiding

'A giant sucking sound'. Dat zou volgens Amerikaanse presidentskandidaat Ross Perot in 1992 het effect van het vrijhandelsverdrag NAFTA zijn. Hij voorzag dat de Verenigde Staten een groot aantal banen aan Mexico zou verliezen. In de aanloop van de recente presidentsverkiezingen kreeg 'outsourcing' en 'offshoring' weer volop aandacht. De Democratische presidentkandidaat Kerry kapittelde ondernemers die productie over de grens brengen. Verder verweet hij de Bush-regering te weinig tegen het banenverlies aan het buitenland onderneemt. Zo stelde hij veranderingen in de Amerikaanse vennootschapsbelasting voor. Dit maakte de Republikeinse kandidaat en huidige president Bush nog niet een standvastig pleitbezorger van vrijhandel. Tijdens zijn regeerperiode werd de Amerikaanse staalindustrie met tarieven tegen buitenlandse concurrentie beschermd.

De zorg over verplaatsing van banen lijkt van alle tijden, en speelt in vele landen. Ook in Europa bestaat de zorg. Het Duitse bedrijf Siemens heeft onlangs een verlenging van de werkweek (bij gelijkblijvend loon) weten af te dwingen door te dreigen vestigingen naar Hongarije over te hevelen. Niet alleen de uitbreiding van de Europese Unie maar ook de snelle groei in China en India baart sommigen zorgen. Volgens een enquête van Ernst & Young onder Nederlandse ICT-managers vindt 36% de lage lonen in die landen 'oneerlijke concurrentie'. Tegelijkertijd verwacht een groot deel dat hun bedrijf massaal banen naar goedkope landen zal overhevelen.

De Nederlandse vakbeweging reageert verschillend op dreiging van buitenaf. Zo heeft de voorzitter van FNV Bondgenoten Van der Kolk onder meer gepleit voor een heffing op bedrijven die banen naar het buitenland verplaatsen. Tegelijkertijd heeft datzelfde FNV Bondgenoten een lans gebroken voor loonmatiging bij ABN-AMRO, in de hoop de verplaatsing van automatiseringsbanen naar India tegen te gaan. Dat dergelijke banen ook naar ontwikkelingslanden verdwijnen, is een relatief nieuw fenomeen en trekt de aandacht. Niet alleen de banen van laaggeschoolden staan op de tocht, maar ook die van hooggeschoolden. Ook het huidige kabinet ziet in loonmatiging een middel om verplaatsing tegen te gaan. De groeibrief ziet in de gestegen arbeidskosten een belangrijke reden dat bedrijven productie verplaatsen of het voornemen hebben dat te doen.

De zorg over verplaatsing is van alle tijden ("Steun elkaar, koopt Hollandse waar"), maar de aanleiding voor die zorg is nu groter dan vroeger. Het belang van verplaatsing neemt namelijk toe: in de loop van de tijd zijn de handels- en investeringstromen veel sneller gegroeid dan productie. Dit is onderdeel van internationalisering: verschillende economieën raken nauwer met elkaar verbonden doordat barrières voor buitenlandse handel en investeringen (gedeeltelijk) verdwijnen. Een van de gevolgen is dat voor sommige producten het land van herkomst moeilijk vast te stellen is. De WTO (1998) geeft het voorbeeld van een auto die door een van de grote Amerikaanse fabrikanten op de markt wordt gebracht. Zeker 9 landen zijn bij de productie

van die auto verbonden. De waarde is maar voor 37% toe te schrijven aan activiteiten in de Verenigde Staten. De rest van de waarde is verbonden met activiteiten in onder meer Korea (30%), Japan (17,5%), Duitsland (7,5%), Singapore (4%) en Taiwan (4%). Internationale arbeidsverdeling beperkt zich niet langer tot de industrie maar strekt zich tegenwoordig uit tot diensten. De doorbraak in communicatietechnologieën hebben sommige diensten verhandelbaar gemaakt; niet langer hoeven producent en consument zich op dezelfde plek te bevinden. Dit betreft met name administratieve diensten (bijvoorbeeld loonadministratie of verwerking van transacties), ‘callcentres’ en sommige IT-diensten (bijvoorbeeld het ontwikkelen en testen van computerprogramma’s). Volgens UNCTAD (2004) heeft 12% van het totale aantal grensoverschrijdende investeringsprojecten op dergelijke diensten betrekking. Dit trekt aandacht omdat verhandelbare diensten voor een deel naar Azië en Midden- en Oost-Europa verschuiven en omdat die diensten geschoolde werknemers vereisen. UNCTAD (2004, blz 147) bestudeert de verplaatsing van diensten uitgebreid maar waarschuwt tevens dat ‘although recent media attention may suggest otherwise, to date, the magnitude is relatively small, albeit growing fast.’

Economen reageren in het algemeen laconiek op toenemende verplaatsing. Zij delen de zorg daarover niet, en zien juist voordelen. Zo zag de vooraanstaande econoom en Amerikaanse regeringsadviseur Gregory Mankiw de verplaatsing van activiteiten als ‘just a new way to international trade’, en noemde hij dit ‘a good thing’. Hierover werd hij zowel van Democratische als van Republikeinse zijde scherp aangevallen. Uit dit incident valt de conclusie te trekken dat de boodschap van economen over vrijhandel, en over verplaatsing van activiteiten als onderdeel daarvan, niet iedereen overtuigt. Eén reden is dat de nadelen van verplaatsing duidelijk zichtbaar zijn maar de voordelen moeilijk rechtstreeks waar te nemen zijn.¹ Als een bedrijf activiteiten naar het buitenland verplaatst, leidt dat soms tot een onmiddellijk verlies van banen in Nederland. Dat nadeel is duidelijk zichtbaar. Dat de betrokken werknemers later, bij verschillende bedrijven andere banen weten vinden, onttrekt zich aan de waarneming. Bovendien, het voordeel van verplaatsten wordt óf ook pas later duidelijk als het bedrijf een hogere winst weet te rapporteren óf in het geheel niet duidelijk als de winst – in de vorm van lagere prijzen – bij de verschillende klanten van het bedrijf neerslaat.

Dit rapport probeert verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland in perspectief te plaatsen. Zeker, hierbij zullen de voordelen van internationale handel en investeringen voor het voetlicht komen, die economen gewoonlijk benadrukken. Echter, met name de belangrijkste – terechte en onterechte – zorgen over verplaatsing zullen serieus aandacht krijgen. Leidt verplaatsing van banen tot minder werkgelegenheid en tot meer werkloosheid? Zijn met name laaggeschoolde werknemers de dupe? Moet de overheid niet ingrijpen? In zoverre zorgen

¹ Kets en Tang (2004) geven meer redenen waarom de door economen gepropageerde voordelen van vrijhandel niet altijd overtuigen. Zo zijn de (dynamische) baten van liberalisatie nogal onzeker.

terecht zijn, zullen we proberen aan te geven in hoeverre ze ook relevant zijn. We denken op die manier tot een afgewogen en hanteerbaar perspectief op verplaatsing te komen.

Verplaatsing van activiteiten kan op uiteenlopende manieren plaatsvinden. Een bedrijf kan een onderdeel sluiten, en vervolgens de door dit onderdeel geproduceerde goederen en diensten in het buitenland kopen. Het kan die goederen en diensten inkopen bij een ander bedrijf maar ook bij een al bestaande buitenlandse vestiging van het eigen bedrijf. Het bedrijf kan ook een onderdeel in Nederland sluiten en vervolgens in een vergelijkbaar onderdeel in het buitenland investeren. Het onderdeel verhuist dan feitelijk van Nederland naar het buitenland. Echter, een directe buitenlandse investering betekent niet altijd verplaatsing. Een bedrijf kan een buitenlandse onderneming overnemen, zonder de Nederlandse activiteiten te veranderen.

Het rapport richt zich niet op één manier van verplaatsing maar hanteert een breed begrip. Voor verplaatsing bestaan overigens verschillende – vaak Engelse – termen: offshoring, outsourcing, directe buitenlandse investeringen, enzovoort. Hierdoor kunnen die discussies in spraakverwarring uitmonden. Om verwarring in dit stuk te voorkomen, kiezen we voor termen die door onder meer door de OESO en het Ministerie van Economische Zaken gebruikt worden. Hierbij is er een onderscheid naar twee dimensies van economische activiteiten: de geografische locatie en het juridische eigendom. De activiteiten kunnen binnen of buiten de Nederlandse grens plaatsvinden. Wordt een economische activiteit buiten de onderneming gebracht dan is sprake van outsourcing; behoudt de onderneming eigendom van de activiteit dan is er sprake van een investering. Relevant zijn met name die investeringen waarbij een moeder een langdurig belang verkrijgt of heeft in een buitenlandse dochter. Statistische bureaus operationaliseren langdurig belang door een grens te trekken bij tien procent van het aandelenkapitaal: bezit een bedrijf meer dan wordt een transactie als directe buitenlandse investering (DBI) geboekt, en is sprake van een moeder-dochterrelatie; bezit een bedrijf minder dan telt de transactie als belegging.² Tabel 1 toont de vier verschillende combinaties. Tussen haakjes staan vergelijkbare termen, die vaak gebruikt worden (zie bijvoorbeeld Cronin *et al*, 2004).

Tabel 1.1	Verplaatsing naar locatie en eigendom	
	Nederland	Buitenland
Uitbesteed	Nationale Outsourcing (Outsourcing)	Internationale Outsourcing (Outsourced offshoring)
In eigen beheer	Binnenlandse Investering (Insourcing)	Directe Buitenlandse Investering (Inhouse Offshoring)

² Overigens omvatten DBI zeer verschillende soorten investeringen als aandelentransacties, overdracht van reëel kapitaal, inhouding van winst door de dochter, beschikbaarstelling van onderpand voor leningen, enz.

De volgende paragraaf bespreekt de redenen voor bedrijven om activiteiten aan het buitenland uit te besteden of naar het buitenland te verplaatsen. Vervolgens proberen we aan te geven hoe omvangrijk verplaatsing is en wat de gevolgen voor Nederland kunnen zijn. De laatste paragraaf bespreekt argumenten voor overheidsingrijpen.

2 Motieven voor verplaatsing

Bedrijven kunnen meer dan voorheen kiezen waar ze onderdelen van het productieproces onderbrengen. Ze verplaatsen activiteiten naar landen met lage lonen of met soepele milieu- en arbeidsvoorwaarden. Ze verplaatsen ook activiteiten naar naburige landen die in het niveau van economische ontwikkeling overeenkomen met Nederland. Bedrijven hebben verschillende motieven bij verplaatsingen naar 'ongelijke' en 'gelijke' landen. Bij verplaatsing naar een 'ongelijk' land zullen loonkosten de afweging domineren. Dit motief speelt bij de productie van speelgoed in China maar ook programmeerwerk in India. Maar ook andere verschillen, bijvoorbeeld in belastingen of in milieuvoorwaarden, spelen een rol. Buitenlandse handel en investeringen stellen bedrijven dus in staat om *kostenverschillen* tussen landen te benutten. Bij verplaatsing naar een 'gelijk' land is daarentegen de aanwezigheid van belangrijke leveranciers, afnemers of werknemers doorslaggevend. Zo is de Amerikaanse afzetmarkt door de omvang voor veel bedrijven aantrekkelijk. Verder kan makkelijkere toegang van kenniswerkers tot de Nederlandse arbeidsmarkt of groter aanbod van bètastudenten helpen om (bepaalde) kennisactiviteiten voor Nederland te behouden. Centraal staat dus *markttoegang*. In de praktijk zullen beide motieven voor buitenlandse handel en investeringen door elkaar heen spelen.

Aan verplaatsing kleven ook nadelen. Bedrijven kunnen minder van schaalvoordelen profiteren, zullen moeilijkheden bij transport en communicatie ondervinden, moeten met van land tot land verschillende regulering omgaan, kunnen met corruptie te maken krijgen. Deze breed gedefinieerde *handelskosten* vormen nadelen die verplaatsing soms in de weg kunnen staan.

De motieven voor buitenlandse handel en voor buitenlandse investeringen vallen grotendeels samen. Bovendien betekent verplaatsing langs beide kanalen dat banen in Nederland kunnen verdwijnen. Echter, voor een bedrijf is de keuze tussen uitbesteden of investeren wezenlijk. Kenmerkend voor multinationale ondernemingen is het bezit van kenniskapitaal dat tegen lage kosten aan meerdere vestigingen ter beschikking te stellen is. Dat kenniskapitaal kan verschillende aspecten omvatten: onderzoek & ontwikkeling, hooggeschoold personeel, een merk, een concept voor distributie of marketing, productietechnieken. De vraag is welke beheersrelatie het beste dit kenniskapitaal kan benutten. Er zijn verschillende vormen denkbaar, van markttransacties tot dochtermaatschappijen. Bij de keuze tussen de vormen spelen verschillende overwegingen. Zijn contracten waterdicht? Zijn eigendomsrechten goed vastgelegd? Is er voldoende flexibiliteit?

De opzet van deze paragraaf 2 overeenkomsten met Dunning's kader (zie bijvoorbeeld Dunning, 1993) voor directe buitenlandse investeringen: O(wnership), L(ocation) en I(nternalisation). Hierbij besteden we de meeste aandacht aan locatie. De kenmerken van locaties zijn bepalend voor zowel handel als investeringen. De twee motieven voor verplaatsing, kostenverschillen en markttoegang, zullen we apart bespreken, in paragraaf 2.1 en 2.2. Beide motieven kunnen

echter door elkaar heen lopen. Wel kan het relatieve belang van de motieven door het proces van internationalisering verschuiven en voor verschillende sectoren verschillen. Paragraaf 2.3 gaat hierop kort in.

De keuze tussen handel en investeringen wordt daarentegen bepaald door het bezit van bedrijfsspecifieke kenniskapitaal (ownership) en door de kenmerken van relaties die een benutting van het kenniskapitaal mogelijk maken (internalisation).³In paragraaf 2.4 komt het onderscheid tussen uitbesteden en investeren aan de orde.

2.1 Verplaatsing vanwege kostenverschillen

Er zijn kostenverschillen tussen landen. De oorzaak van die verschillen kan schuilen in natuurlijke omstandigheden (vruchtbare grond, rivieren, zeehavens) maar ook in de beschikbaarheid van productiefactoren (arbeid versus kapitaal, laag- versus hooggeschoold). Daarnaast kan ook beleid, bijvoorbeeld milieunormen, een oorzaak zijn. Door internationale handel en investeringen kunnen landen deze kostenverschillen benutten. De bedoeling is het ene goed tegen een goede prijs te verkopen (export) en het andere goed tegen een lage prijs in te kopen (import). Het gevolg is dat er internationale specialisatie optreedt.⁴ Een land exporteert het ene goed waarin het een comparatief kostenvoordeel heeft; het importeert een ander goed waarvan de productiekosten in het binnenland relatief hoog uitvallen. Feitelijk komt het erop neer dat het een deel van de mogelijke economische activiteiten uitbesteedt en zich op een ander deel toelegt. In deze optiek maakt het geen wezenlijk verschil of een land of een bedrijf activiteiten uitbesteedt. Bij internationale outsourcing is dat overduidelijk. Zo hoeven bedrijven niet langer zelf intermediaire goederen en diensten produceren maar kunnen deze uit het buitenland betrekken. Maar ook bij directe buitenlandse investeringen is er sprake van internationale specialisatie. Zo kan een bedrijf niet langer in Nederland produceren, maar profiteren van lagere kosten in het buitenland door daar te produceren. De oorzaak van die lagere kosten kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een relatief overvloedig aanbod van ongeschoolde werknemers.

Internationale specialisatie geeft ook aanleiding tot zorgen. Zo is er de vrees dat Nederland niet kan concurreren met lagelonenlanden, dat Nederland per saldo geen voordeel heeft, of dat met name de industrie te lijden heeft. In hoeverre is dit terecht?

³ Het onderscheid tussen 'ownership' en 'internalisation' is lastig te maken. Rugman (1981, 1987) en Buckley (1983, 1985) stellen dan ook 'internalisation' een belangrijke voorwaarde voor (het ontstaan van) multinationale ondernemingen is, waaruit de voorwaarde van 'ownership' logischerwijs voortvloeit.

⁴ Het idee dat kostenverschillen de internationale patronen van buitenlandse handel en investeringen bepalen, heeft een lange geschiedenis in de economische wetenschap. Economen als Ricardo, Heckscher, Ohlin en Samuelson zijn de grondleggers ervan.

Kan Nederland 'concurreren' met lagelonenlanden?

Naarmate werknemers meer produceren, kunnen ze hogere lonen uitbetaald krijgen. Belangrijk is derhalve de verhouding tussen lonen en arbeidsproductiviteit. Bij een gelijke verhouding zijn de (arbeids)kosten per eenheid product in bijvoorbeeld Nederland en China gelijk, zodat kostprijs geen reden vormt voor een vraagverschuiving ten gunste van Nederlandse of Chinese producten. Tegelijkertijd kan het niveau van lonen en productiviteit in beide landen (sterk) uiteenlopen. Anders gezegd, een hoge productiviteit permitteert hoge lonen.

Op korte termijn hoeven productiviteit en lonen niet in de pas te lopen. Stel dat productiviteitsgroei in een periode onverwacht achterblijft bij de loonstijging. Dit betekent hogere arbeidskosten per eenheid, zodat positie van bedrijven op buitenlandse én binnenlandse afzetmarkten verslechtert. Een lagere afzet betekent minder vraag naar arbeid en oplopende werkloosheid. Dit dwingt het loonniveau omlaag, totdat het weer overeenstemt met het productiviteitsniveau en de werkloosheidsvoet weer naar een structurele waarde is teruggekeerd. Op lange termijn bepaalt het niveau van de arbeidsproductiviteit het niveau van de lonen.

Institutionele kenmerken van de arbeidsmarkt zijn in hoge mate bepalend voor het functioneren van die markt en daarmee voor de mate van structurele werkloosheid: de uitkeringshoogte, uitkeringsduur, de wig, enzovoort. Echter, in combinatie met binnenlandse instituties kan buitenlandse concurrentie tot structureel hogere werkloosheid leiden. Ten eerste zet internationale specialisatie de positie van laaggeschoolden onder druk. Via buitenlandse handel en investeringen concurreren laaggeschoolden in Nederland met laaggeschoolden elders. Ten tweede betekent verplaatsing extra baanvernietiging- en creatie, waardoor zoekwerkloosheid omhoog kan gaan. In paragraaf 3.4 wordt hierop uitgebreider en concreter ingegaan.

Antwoord: Ja, Nederland kan 'concurreren' met lagelonenlanden. Hoge lonen worden goedge maakt door een hoge productiviteit.

Heeft Nederland per saldo wel voordeel bij internationale specialisatie?

Nederland kan juist als kleine, open economie voordelen ontleen aan internationale specialisatie. Het traditionele argument is dat Nederland wint door tegen een lagere prijs importeren en tegen een betere prijs exporteren. Aan internationale handel en investeringen zijn nog andere voordelen verbonden: het laat benutting van schaalvoordelen toe (zie bijvoorbeeld Smith en Venables, 1998); het biedt meer ruimte voor de meest productieve bedrijven, hetgeen bijdraagt aan hogere gemiddelde productiviteit (zie bijvoorbeeld Melitz, 2003, en Baldwin en Forslid, 2004); het leidt tot een rijker scala aan productvariëteiten (zie bijvoorbeeld Romer, 1994); Nederlandse bedrijven kunnen makkelijker leren van buitenlandse kennis (zie bijvoorbeeld Coe en Helpman, 1995).

Zelfs als de andere voordelen buiten beschouwing blijven en alleen het traditionele argument serieus genomen wordt, is het aannemelijk dat Nederland per saldo een voordeel ontleent aan internationale specialisatie. Een voorwaarde is dan wel dat de economie zich aan (veranderingen in) patronen van specialisatie aanpast. Als in sommige sectoren prijzen door internationale concurrentie relatief laag zijn of onder druk komen te staan, zou Nederland hiervan een nadeel kunnen ondervinden. Om dit nadeel te ontlopen, moet de Nederlandse activiteit in deze sectoren beperkter worden. Waarschijnlijk zullen de krimpende sectoren relatief intensief laaggeschoolde arbeid inzetten en zullen de expanderende sectoren veel kennis van nieuwe technologieën vereisen. In zoverre dit het geval is, zal een sectorale verschuiving makkelijker te realiseren zijn naarmate de beroepsbevolking beter geschoold is (zie ook hoofdstuk 4).

Antwoord: Ja, Nederland heeft per saldo voordeel van internationale handel en investeringen, zeker als het zich aanpast aan veranderende patronen van internationale specialisatie.

Leidt handel met laagelonenlanden tot deïndustrialisatie?

In de loop van de jaren is de werkgelegenheid in de industrie relatief teruggelopen. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar voor veel, zo niet alle rijke landen. Voor een deel kan internationale specialisatie hieraan debet zijn. Rijke landen hebben een relatieve overvloed aan hooggeschoolde werknemers en kunnen zich specialiseren in kennisintensieve diensten (bijvoorbeeld telecommunicatie, software). Arme landen hebben relatief laagopgeleide werknemers en kunnen zich toeleveren op eenvoudige, industriële goederen.

Door toenemende internationale integratie neemt voor die goederen de concurrentie toe, met een relatieve prijsdaling als gevolg. De concurrenten in arme landen kunnen het voordeel van een relatieve overvloed van laagopgeleide werknemers uitbuiten door te kiezen voor een productieproces dat vrij eenvoudig is en veel handmatig werk vereist. De arbeidsproductiviteit is laag maar de lonen ook.⁵

Echter ook binnenlandse ontwikkelingen kunnen, bij gegeven relatieve prijzen, tot sectorale verschuivingen leiden. Ten eerste, niet alle sectoren weten door verbeteringen in het productieproces of vernieuwing van hun producten de gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit bij te benen. Dergelijke sectoren kunnen alleen concurreren op de arbeidsmarkt en het gemiddelde loon uitbetalen als de prijzen van hun producten stijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel diensten, zoals horeca en zorg. Die diensten worden niet of nauwelijks internationaal verhandeld. Echter, sectoren met achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei én internationale concurrentie kunnen zich een prijsstijging niet veroorloven. De productie in die sectoren wordt structureel verliesgevend en zal in de loop van

⁵ Concurrenten in arme landen kunnen ook kiezen een productietechniek die geavanceerder is en een hogere arbeidsproductiviteit kent. Ze zullen vaak dochters van moedermaatschappijen zijn, die kennis over geavanceerde productietechnieken bezitten. Door die kennis op verschillende plekken in wereld toe te passen weten multinationale ondernemingen van internationale integratie te profiteren.

de tijd verdwijnen. Dus, zowel internationale concurrentie (lagere wereldmarktprijzen) als nationale concurrentie (stijgende lonen) kunnen verantwoordelijk zijn voor de neergang van industriële sectoren als textiel en scheepsbouw. Ten tweede, volgens Baumols wet zal door relatief hoge productiviteitsgroei in industrie en een vraagverschuiving ten gunste van diensten een sectorale herstructurering optreden. Rijke landen zijn steeds meer gaan uitgeven aan bijvoorbeeld toerisme en zorg. De afname van industriële werkgelegenheid is ook hieraan te wijten. Sterker, uit de doorrekening van CPB-scenario's blijkt dat toenemende internationale specialisatie een minder belangrijke kracht achter sectorale herstructurering is dan de binnenlandse vraagverschuiving (Lejour, 2003).

Antwoord: Ja, buitenlandse handel kan leiden tot deïndustrialisatie, maar binnenlandse ontwikkelingen zijn belangrijker.

2.2 Verplaatsing vanwege markttoegang

Veruit de meeste investerings- en handelsstromen gaan tussen landen die veel op elkaar lijken. Voor Nederland geldt dat meer dan de helft van zijn investeringen naar andere Europese landen gaat, net zoals meer dan helft van de DBI in Nederland uit andere Europese landen afkomstig is. De handelscijfers laten een nog grotere afwijking ten voordele van de Europese regio zien. Paragraaf 3.2 presenteert de cijfers hiervoor. De verplaatsing die met deze investerings- en handelsstromen samenhangt, kan niet volledig door bijvoorbeeld verschillen in loonkosten worden verklaard, en heeft dus andere oorzaken. Wat zijn die?

Een analyse van de oorzaken start met een spanning tussen handelskosten en schaalvoordelen. Bij handelskosten moet men denken aan transportkosten, importheffingen, moeilijkheden in communicatie tussen mensen met een verschillende taal en culturele achtergrond, verschillen in wetgeving, enzovoort. Schaalvoordelen zijn lagere kosten per eenheid product bij een grotere productie. Die voordelen ontstaan bijvoorbeeld door vaste kosten, zoals overhead, uit te smeren over een grotere afzet. Er is uitruil tussen beide grootheden. Bij spreiding van productie lopen bedrijven schaalvoordelen mis, terwijl bij bundeling van productie de handelskosten oplopen.

De spanning is deels te ontlopen door een vestigingsplaats in de nabijheid van een grote afzetmarkt te kiezen. Niet alle bedrijven zullen voor dezelfde plek kiezen. Op een aantrekkelijke locatie zal uiteindelijk de concurrentie op de lokale afzetmarkt groot zijn en/of zullen uiteindelijk de lonen hoog zijn. Hierdoor zullen nieuwe bedrijven een andere locatie kiezen of zullen bestaande bedrijven naar een andere vestigingsplaats omkijken. Productie van vergelijkbare goederen en diensten zal zich dus verspreiden over verschillende locaties, binnen een land en over landen. Hierin ligt de verklaring voor de intensieve handel tussen landen van eenzelfde omvang en met eenzelfde productiviteitsniveau.

Een bedrijf hoeft echter niet te kiezen voor één vestiging, van waaruit het de thuismarkt en de exportmarkten bedient. Er is ook een keuze tussen export en lokale productie. Door vestigingen in de buurt van leveranciers en afnemers te openen, springen bedrijven als het ware over handelskosten heen.⁶ Hoe hoger die kosten, hoe groter de prikkel om dit te doen. Dit argument speelt bijzonder sterk bij sommige diensten, die niet over afstand te verplaatsen en fysieke nabijheid van producenten en consumenten vereisen (denk aan bankkantoren, accountantsbureaus maar ook schoonmaakwerk). Directe buitenlandse investeringen tussen gelijke landen hebben derhalve een eigen karakter. Zij zijn niet verticaal waarbij bedrijven de waardeketen opsplitsen en geografisch spreiden, maar horizontaal omdat zij delen van het productieproces op verschillende locaties dupliceren.

Markusen (2002) laat zien dat behalve hoge handelskosten en lage vaste kosten van een vestiging, de vaste kosten op bedrijfsniveau bepalend zijn voor horizontale investeringen. Een moedermaatschappij verleent diensten aan dochterbedrijven. Die diensten zijn in veel gevallen verbonden met kenniskapitaal (kennis over productietechnieken, een merk, een marketingstrategie), dat binnen het bedrijf het karakter van een publiek goed heeft. In die gevallen zijn er schaalvoordelen op bedrijfsniveau. Naarmate de schaalvoordelen op bedrijfsniveau belangrijker worden in verhouding tot schaalvoordelen van een productievestiging, zal het openen van meerdere vestigingen aantrekkelijker worden. Een buitenlandse markt moet wel voldoende groot zijn om een lokale vestiging te rechtvaardigen.

Markusen laat ook zien dat de waarschijnlijkheid van horizontale DBI groter is als landen niet al te veel verschillen in sectorale arbeidsproductiviteit en in omvang. Naarmate de sectorale arbeidsproductiviteit hoger wordt en de marktomvang toeneemt, kan een bedrijf makkelijker de vaste kosten van een vestiging terugverdienen. Als twee landen nagenoeg identiek zijn en een vestiging in het ene land lonend is, zal een vestiging in het andere land ook lonend kunnen zijn, zeker bij hoge handelskosten. Als daarentegen de arbeidsproductiviteit in het ene land (veel) hoger is dan in het andere, of als de ene markt (veel) groter is dan de andere, gaan horizontale multinationals kopje onder in de concurrentieslag met verticale multinationals en puur nationale bedrijven.

De beschikbare gegevens wijzen inderdaad op een dominante rol van handel en investeringen tussen gelijke landen. Overigens is het onderscheid tussen horizontale en verticale investeringen niet in alle gevallen altijd makkelijk te maken. Sommige dochters produceren zowel halffabrikaten voor de moeder als eindproducten voor de lokale markt. Dat neemt niet weg dat het onderscheid waarde heeft, omdat het de grote stromen tussen gelijke landen helpt te begrijpen.

⁶ Hier staan productmarkten centraal. Een vergelijkbaar argument geldt bij arbeidsmarkten. Bij onderzoek en ontwikkeling kan een bedrijf kiezen voor een centrale plek en uit het buitenland afkomstige werknemers of kiezen voor meerdere plekken. De kosten van migratie zijn mede bepalend voor deze keuze.

Externe effecten van agglomeraties

Afzonderlijke locatiebeslissingen kunnen elkaar versterken. Er zijn voordelen aan agglomeratie verbonden, die vaak het karakter van externe effecten hebben. Ten eerste profiteren niet alleen zich vestigende bedrijven van de nabijheid van leverancier en afnemers, maar deze leveranciers en afnemers ook van de nabijheid van het nieuwe bedrijf. Ten tweede kunnen bedrijven bijdragen aan de lokale kennisvoorraad, waarmee andere bedrijven hun voordeel kunnen doen. Er zijn ook nadelen van agglomeratie, variërend van hoge grond- en huizenprijzen tot congestie van publieke infrastructuur. Agglomeratie vindt plaats tot voor- en nadelen elkaar in evenwicht houden. Kenmerkend is dat kern-periferie-patronen vrij stabiel zijn. Vestigingsbeslissingen versterken elkaar, zodat bedrijven op die beslissingen niet snel terugkomen.

Overigens hebben ook de nadelen van agglomeratie soms het karakter van een extern effect. Het meest duidelijke voorbeeld is congestie op wegen. Hierdoor is niet a priori duidelijk of de afzonderlijke, ongecoördineerde locatiebeslissingen tot sociaal gezien te weinig of te veel agglomeratie leiden.

Op agglomeratie van leveranciers en afnemers, van onderzoekers en van ICT-activiteiten gaan we achtereenvolgens dieper in. De verschillende vormen van agglomeratie gaan per saldo in verschillende mate gepaard met externe effecten. De conclusies over de externe effecten worden toegepast in hoofdstuk 4, als de rol van de overheid ter sprake komt.

Agglomeratie van leveranciers en afnemers:

Verdwijnen met verplaatsingen naar het buitenland per saldo agglomeratievoordelen?

De Nieuwe Economische Geografie (onder meer Fujita e.a., 1999) belicht 'forward and backward linkages': door agglomeratie kunnen bedrijven goedkoop inkopen doordat leveranciers nauwelijks handelskosten in rekening brengen, en kunnen die bedrijven veel afzetten doordat zij dit zelf ook niet hoeven te doen. De agglomeratievoordelen slaan neer in de economische kern in de vorm van hogere lonen en winsten.

Kern-periferie-patronen zijn alomtegenwoordig. De 'blauwe banaan' van Europa, die van Londen, via de Benelux, en Duitsland naar Noord-Italië loopt, is ongetwijfeld het bekendste voorbeeld. Op lagere geografische schaal zijn die patronen minstens even scherp afgetekend. Zo is het onderscheid tussen stad en platteland sterk.

Brakman et al. (2004) schatten dat binnen de Europese Unie grofweg tweederde van de variatie tussen productie per vierkante kilometer – een maat voor de 'kernheid' van een locatie – op subprovinciaal niveau te vinden is. Bovendien schatten zij dat de geografische reikwijdte van agglomeratievoordelen beperkt is tot enkele tientallen kilometers. De Nieuwe Economische Geografie lijkt met name relevant is op regionaal niveau binnen een land. De implicatie is dat voor (het verdwijnen van) agglomeratievoordelen niet zozeer de bestemming van de verplaatsing – binnenland of buitenland – maar de oorsprong van de verplaatsing – kern of

periferie – relevant is.⁷ Omgekeerd, het aantrekken van buitenlandse bedrijven heeft niet vanzelfsprekend positieve externe agglomeratie-effecten. Een noodzakelijk, maar niet voldoende, voorwaarde voor dergelijke effecten is dat die bedrijven zich in regionale kernen vestigen. Bovendien kunnen de negatieve agglomeratie-effecten, bijvoorbeeld congestie, de positieve effecten overheersen

Desalniettemin zijn er internationale kern-periferiepatronen. Een duidelijk voorbeeld is de 'blauwe banaan' in Europa. Nederland heeft uit hoofde van de agglomeratiekrachten weinig van verplaatsing te vrezen. Belangrijk is een combinatie van twee redenen. Ten eerste ligt Nederland middenin de 'blauwe banaan'. Ten tweede zijn kern-periferiepatronen vrij stabiel zijn. Ze zijn tot op zekere hoogte immuun voor verschillen in loonkosten of voor overheidsbeleid ter bevordering van concurrentiekracht. Deze werkelijkheid contrasteert met het doemscenario van 'Jutlandisering' voor Nederland waarbij ons land tot periferie afglijdt en langzaam leegloopt.

Antwoord: Mogelijk kunnen met verplaatsing naar het buitenland per saldo agglomeratievoordelen verdwijnen, maar dit is verre vanzelfsprekend. Zo kunnen verplaatsing in eigen land ook dit effect hebben.

Agglomeratie van onderzoekers:

Kan verplaatsing van onderzoek en ontwikkeling ongunstig zijn?⁸

Voor de vestiging van onderzoek & ontwikkeling ziet Buck Consultants (1999) drie cruciale factoren: beschikbaarheid van hooggeschoolde onderzoekers, aanwezigheid en kwaliteit van universiteiten, en de nabijheid van een internationaal vliegveld. Toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee tot kennis staat derhalve centraal.

De locatiefactoren zijn vrij stabiel, zodat de locatiekeuzes tussen regio's of landen niet plotsklaps veranderen. Vestigingspatronen zullen hooguit geleidelijk verschuiven als deze factoren in verschillende regio's of landen zich verschillend ontwikkelen. Bovendien kan bundeling van O&O-activiteiten (onbedoeld) bijdragen aan de effectiviteit van die activiteiten: er is sprake van (externe) schaalvoordelen. Onderzoekers kunnen van elkaar leren. Ondanks internet en e-mail is persoonlijk contact nog steeds de meest aangewezen manier daarvoor. Van belang is daarom een internationale luchthaven, maar nog belangrijker is fysieke nabijheid van onderzoekers. In zoverre een dergelijk voordeel van bundeling bestaat, vormt het een reden voor bedrijven om te blijven. Geschiedenis is dan een bepalende factor in de vestiging van O&O-activiteiten. Zo heeft de overname door buitenlandse bedrijven van Nederlandse O&O activiteiten niet geleid tot verplaatsing van die activiteiten.

⁷ Dat die voordelen met verplaatsing vanuit de kern verdwijnen, is overigens verre van zeker. Zo kan verplaatsing vanuit de kern een reactie op agglomeratienadelen zijn, die juist die nadelen voor de andere bedrijven in de kern verlichten.

⁸ Het volgende is grotendeels gebaseerd op Cornet en Rensman (2001).

Niet verwonderlijk is dan ook dat gedurende de jaren negentig de Nederlandse O&O-activiteiten verder in omvang toegenomen zijn. Wel is het belang van buitenlandse ondernemingen gegroeid. Sommige O&O-activiteiten zijn in buitenlandse handen overgaan, maar de locatie ervan is vaak gehandhaafd. Bovendien blijken de buitenlandse bedrijven niet minder aan O&O uit te geven dan Nederlandse bedrijven.

Omgekeerd, Nederlandse bedrijven zijn in die periode meer gaan besteden aan buitenlandse O&O-activiteiten. Dat geldt met name voor de multinationale ondernemingen van Nederlandse oorsprong. Deze ondernemingen nemen een belangrijk deel van de totale uitgaven voor hun rekening. De 'grote zeven' zijn verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de uitgaven. Het toegenomen belang van buitenlandse activiteiten is niet ten koste gegaan van Nederlandse activiteiten, die in omvang zijn blijven groeien.

De locatie van O&O-activiteiten hangt overigens samen met de locatie van productie. Mogelijk is dat O&O en productie van O&O-intensieve goederen vergelijkbare werknemers vereisen, en daarom op dezelfde locatie plaatsvinden. Aannemelijker is dat beide van elkaars nabijheid kunnen profiteren. Dat kan gelden voor procesinnovaties maar ook productinnovaties. De ontwikkeling van een nieuw product vraagt ook aandacht voor en kennis van het productie- en distributieproces.

Een opvallend kenmerk van O&O-activiteiten, en mogelijk van andere kennisproductie, is dat er duidelijk aanwijsbare externe effecten zijn. Van de uitgaven door een bedrijf profiteren andere bedrijven in de sector, maar ook andere sectoren in binnen- en buitenland. Daarbij is het profijt afhankelijk van banden met het innoverende bedrijf, die ontstaan uit economische transacties maar die ook door de fysieke afstand bepaald worden. De externe effecten nemen sterk af naarmate de afstand toeneemt.⁹ Ze kunnen in aanzienlijke mate in Nederland neerslaan en zullen in elk geval niet volledig naar het buitenland weglekken.¹⁰ Deze externe effecten kunnen derhalve een reden voor overheidsbeleid vormen.¹¹

Antwoord: Ja, met verplaatsing van onderzoek en ontwikkeling zullen de positieve effecten op de economie afnemen, waardoor verplaatsing per saldo ongunstig voor de Nederlandse economie kan uitpakken. Er zijn weinig aanwijzingen dat verplaatsing in de praktijk optreedt.

Agglomeratie van ICT productie of toepassing:

Kan verplaatsing van ICT-activiteiten ongunstig zijn?

Productie en gebruik van ICT kunnen externe effecten op de rest van de economie hebben en tot agglomeratie van bedrijven aanleiding geven. De kennis over externe effecten is beperkt, en verschillende onderzoeken geven verschillende uitkomsten.

⁹ Zie bijvoorbeeld Keller, 2001.

¹⁰ Zie ook Jacobs, Nahuis en Tang (2002)

¹¹ Agglomeratie van onderzoekers gaat niet met duidelijk aanwijsbare negatieve externaliteiten (bijvoorbeeld congestie) gepaard,

Bij productie van ICT komt agglomeratie van bedrijven vaak voor. Het bekendste voorbeeld is Silicon Valley. Een ander voorbeeld geven Minne en van der Wiel (2004). Zij wijzen op de regio Eindhoven, waar rond Philips en de technische universiteit nog vele, uiteenlopende ICT-bedrijven actief zijn. Onduidelijk is of en in hoeverre de (agglomeratie van) productie van ICT-goederen en –diensten externe effecten op de rest van de economie heeft. Daveri en Silva (2004) maken aannemelijk dat Nokia direct aan Finse productiviteitsgroei heeft bijgedragen maar dat het indirecte, externe effect op die groei beperkt is geweest. Een van de redenen is dat de banden van Nokia (en aantal gerelateerde dienstverlenende bedrijven) met andere bedrijfstakken niet sterk zijn.

De toepassing van ICT kan externe effecten op productiviteit hebben. Zo vinden van Leeuwen en van der Wiel (2004) voor Nederland dat investeringen in het ene bedrijf een substantieel effect hebben op productiviteit van een ander bedrijf (in dezelfde sector). Dit spoot met de bevindingen van Mun en Nadiri (2002). Uit onderzoek voor 42 Amerikaanse sectoren vinden zij een vergelijkbaar effect. Dit suggereert dat het vertrek van ICT-intensieve bedrijven een economie kunnen schaden. Echter, een empirische studie van Stiroh (2002) geeft geen aanwijzingen voor externe effecten.

Kortom, het beeld uit de economische literatuur is onduidelijk. Zowel productie als toepassing van ICT kan externe effecten hebben, maar het bewijs daarvoor is verre van overweldigend. Welke productie of welke toepassing is nog geheel onbekend. Het is niet aannemelijk dat elke ICT-activiteit (in dezelfde mate) positieve externe effecten op de economie heeft.

Antwoord: Onduidelijk is of en in hoeverre ICT-activiteiten positieve externe effecten op de economie hebben. Hierdoor is ook onduidelijk of verplaatsing van die activiteiten per saldo ongunstig kan uitpakken.

2.3 Horizontaal of verticaal?

De vorige paragrafen twee motieven voor handel en investeringen apart en in detail zijn besproken; deze paragraaf biedt nog eens een kort overzicht . Bovenal behandelt het de gevolgen van internationalisering voor het relatieve belang van de motieven en voor verschillende sectoren.

Er zijn twee breed gedefinieerde motieven achter de locatiekeuzes van bedrijven, die leiden tot internationale specialisatie. . Ten eerste, internationale handel en investeringen benutten kostenverschillen tussen landen. Die kostenverschillen kunnen voortkomen uit verschillen in de beschikbaarheid van productiefactoren maar ook in natuurlijke omgeving. Er is dan sprake van verticale specialisatie waarbij de verschillende delen van de productieketen op verschillende locaties terecht komen. Handelskosten – in een brede betekenis – kunnen benutting van de

kostenverschillen in de weg staan. Ten tweede, toegang tot markten verklaart handels- en investeringspatronen. Zo willen bedrijven in de nabijheid van belangrijke afnemers en leveranciers zijn of in de buurt van gespecialiseerde werknemers verkeren. Dat laatste argument speelt bijvoorbeeld bij O&O. Er is dan sprake van horizontale specialisatie waarbij eenzelfde deel van de productieketen op verschillende locaties voorkomen. Handelskosten staan wederzijdse handel in vergelijkbare producten in de weg. Wederzijdse investeringen zijn juist een manier om deze handelskosten te ontlopen. Echter, door schaalnadelen zijn dergelijke investeringen niet altijd lonend.

De motieven sluiten elkaar niet uit. Zo zijn investeringen in China vaak niet alleen ingegeven door 'lage' lonen maar ook bepaald door groeiverwachtingen voor de Chinese markt.¹² Tabel 2.2 presenteert schematisch voor beide vormen van internationale specialisatie de voordelen en de nadelen.

Tabel 2.1 De afwegingen bij verticale en horizontale specialisatie		
	Verticale specialisatie	Horizontale specialisatie
Voordelen	Lagere productiekosten	Betere markttoegang
Nadelen	Hogere handelskosten	Hogere handelskosten (handel) of schaalnadelen (investeringen)

Worden door internationalisering investeringen in ontwikkelingslanden belangrijker dan investeringen in ontwikkelde landen?

Handelskosten hebben een tegengesteld effect op verticale en horizontale investeringen. Een daling in handelskosten maakt het voor bedrijven makkelijker om verschillende markten vanuit een vestiging te bedienen. Het leidt tot minder horizontale investeringen. Een daling in de handelskosten stelt bedrijven wel beter in staat om van kostenverschillen tussen landen te profiteren. Het leidt tot meer verticale investeringen. Hieraan zou de conclusie verbonden kunnen worden dat door globalisering de investeringsstromen zich gaan verleggen: minder tussen rijke landen en meer tussen rijke en arme landen. Dat is ten dele ook zo. De Nederlandse investeringen in de EU-15, Japan, Oceanië en de Verenigde Staten hadden in de periode 1988-1992 een licht hoger aandeel in totaal dan in de periode 1998-2002, 78% tegen 76%. Spectaculairder was de groei van het totaal. Dat was in de laatste periode ruim drie keer zo hoog als in de eerste periode. Die extra investeringen volgden grosso modo het oude patroon: ze gingen naar rijke landen.

Dat het aandeel van horizontale investeringen niet hard omlaag gaat, kent verschillende redenen. Ten eerste, als agglomeratie-externaliteiten belangrijk zijn, is het effect van lagere handelskosten niet eenduidig. Lagere handelskosten kunnen leiden tot spreiding van activiteiten maar ook tot meer concentratie. Ten tweede, integratie is vaak niet wereldwijd maar regionaal. De verdieping van de Europese Unie (bijvoorbeeld de harmonisatie van regelgeving) zal

¹² Helpman en Krugman (1985) hebben als eerste de 'nieuwe' en de traditionele handelstheorie geïntegreerd.

investeringsstromen binnen Europa bevorderen. Zo beslaan de Nederlandse investeringen in de EU-15 een groter aandeel dan vroeger, 43,8% in de periode 1988-1992 tegen 50,6% in de periode 1998-2002. Ten derde, lagere handelskosten zijn slechts één aspect van globalisering. Zo kunnen door globalisering institutionele verschillen tussen landen kleiner worden, hetgeen juist horizontale investeringen kan bevorderen.

Antwoord: Ja, het aandeel van investeringen in ontwikkelingslanden neemt door internationalisering toe, maar om verschillende redenen niet spectaculair.

Leidt internationalisering tot vergelijkbare veranderingen in verschillende sectoren?

De afweging bij horizontale dan wel verticale specialisatie kan van sector tot sector verschillen. Hierdoor zullen de handels- en investeringspatronen niet voor elke sector hetzelfde zijn of dezelfde veranderingen laten zien. Er is al een duidelijk onderscheid tussen diensten en industrie. Goederen zijn beter over afstand te verplaatsen dan diensten, waarbij sommige ICT-diensten een uitzondering op de regel vormen. Dat betekent dat voor diensten grensoverschrijdende handel relatief onbelangrijk is, terwijl buitenlandse investeringen relatief belangrijk zijn. Tabel 2.2 illustreert een ander verschil tussen (industriële) sectoren. In sectoren als chemie en transportmiddelen lijken schaalvoordelen op bedrijfsniveau relatief belangrijk, terwijl bij leer en leerproducten schaalvoordelen op vestigingsniveau relatief belangrijk zijn. Bij relatief belangrijke schaalvoordelen op bedrijfsniveau zijn DBI (ceteris paribus) waarschijnlijker, terwijl bij relatief belangrijke schaalvoordelen op vestigingsniveau internationale specialisatie via handel tot stand komt. Verder laat Tabel 2.2 zien dat de schaal van bedrijven van sector tot sector flink verschilt. In de sector rubber en plastic zijn bedrijven ongeveer twee maal zo klein als bedrijven in de sector textiel. Een verschil in schaalvoordelen lijkt hieraan ten grondslag te liggen. De mate van schaalvoordelen is mede bepalend voor de mogelijkheden om de productieketen op te splitsen.

Internationalisering verandert de patronen van buitenlandse handel en investeringen. Hoe die patronen veranderen zal van sector tot sector verschillen. Er kunnen verschillen optreden bij de keuze tussen export en lokale productie. Er kunnen ook verschillen optreden bij de keuze te importeren of zelf te produceren.

Antwoord: Nee, de reactie op internationalisering zal van sector tot sector sterk verschillen.

Tabel 2.2 Vestigingsgrootte en ondernemingsomvang, Amerikaanse industrie 1987

	Vestigingsgrootte (A) ¹⁾	Ondernemingsomvang (B)	Vestigingen per onderneming (A/B)
Chemie	132	1120	9,1
Transport	663	4190	6,7
Voeding, drank en tabak	157	832	5,5
Papier, uitgeverijen en drukkerijen	125	610	5,0
Rubber en plastic	130	507	4,0
Elektronische apparatuur	293	1123	3,8
Textiel	279	1056	3,8
Meubels	182	659	3,7
Machines	172	615	3,7
Kleding	175	526	3,0
Diverse industrieproducten	120	264	2,2
Leer	178	340	1,9
Totaal	177	825	5,0

Bron: G. Barba Navaretti en Venables (2004)

1) Vestigingsgrootte wordt gemeten aan de hand van het gemiddeld werknemersbestand.

2.4 In eigen beheer produceren of uitbesteden

Een bedrijf dat activiteit in het buitenland wil ontplooiën, kan op verschillende manieren te werk gaan: één manier is het openen van een buitenlandse vestiging, door ‘greenfield investment’ of overname van een buitenlandse concurrent; een andere manier is het uitbesteden van de activiteit aan een buitenlandse partner, door licenties of handelscontracten. Waarom kiezen bedrijven voor de ene of de andere manier? Dit is de klassieke vraag naar de optimale grens van de onderneming.

In de praktijk is het onderscheid tussen investeren en uitbesteden overigens niet scherp te maken. Een Nederlandse moeder kan genoeg nemen met een beperkt percentage van het aandelenkapitaal van haar buitenlandse dochter, en daarmee met een beperkte zeggenschap in haar activiteiten; de keuze is niet 100% of 0% - alles of niets. Tegelijkertijd laten sommige licenties en contracten weinig speelruimte aan de buitenlandse partner.

Uit recent onderzoek van Helpman, Melitz en Yeaple (2004) komt naar voren dat de arbeidsproductiviteit en organisatie van ondernemingen samenhangt. In de Verenigde Staten zijn internationaal opererende bedrijven productiever dan binnenlands georiënteerde ondernemingen. Om preciezer te zijn, exporterende bedrijven zijn volgens Helpman e.a. 39% productiever, en multinationale ondernemingen 54%. Bedrijven met succes – een goedlopend product of lage productiekosten – buiten dit succes uit door buitenlandse markten te betreden. De meest succesvolle bedrijven doen dit door activiteiten te verplaatsen en buiten het eigen land vestigingen op te richten. Dit sluit aan bij de ‘knowledge capital theory’ van multinationale

ondernemingen. Hierbij is het uitgangspunt dat een multinationale onderneming beschikt over kenniskapitaal. Het is ontstaan uit een combinatie van geluk en inspanning. Zo kan een bedrijf succesvol geld aan onderzoek & ontwikkeling hebben besteed of succesvol goed personeel hebben aangetrokken. Het kapitaal kan verschillende vormen aannemen: patenten, bedrijfsspecifieke kennis over productietechnieken, een concept voor marketing of distributie, een merk dan wel een reputatie. Om het kenniskapitaal uit te buiten kan het exporteren maar ook buitenlandse activiteiten ontplooiën.

We gaan uit van een Nederlands bedrijf dat besloten heeft bedrijfsactiviteit in het buitenland te ontplooiën. Productie in eigen beheer heeft meerkosten. De belangrijkste oorzaak daarvan is inferieure kennis van lokale omstandigheden in het buitenland, bijvoorbeeld van de arbeidsmarkt. Dus, in eerste instantie denkt het aan uitbesteden. Wij laten de belangrijkste redenen om toch voor investeren te kiezen aan bod komen in de vorm van problemen waar het bedrijf bij uitbesteden tegen aanloopt. Wij leunen hierbij zwaar op Barba-Navetti et al. (2002) die zich op hun beurt baseren op inzichten uit de speltheorie en op de 'knowledge capital theory' voor multinationale ondernemingen.

Een eerste probleem hangt samen met de toepassing van bedrijfsspecifiek kenniskapitaal. Het kan eenvoudigweg te duur zijn om aan een buitenlandse partner dat kenniskapitaal over te dragen. Als kennis en technologie voor een belangrijk deel in hoofden van mensen zit, is dit snel het geval. Kennisoverdracht mag dus niet te moeilijk zijn, maar ook niet te makkelijk. Want anders kan het kenniskapitaal 'gestolen' worden. Bij licenties speelt ook behoud van reputatie een belangrijke rol. Het bedrijf zal met een potentiële licentienemer in zee willen gaan als het erop vertrouwt dat die zijn goede naam niet te grabbel zal gooien. Hier is echter moreel gevaar: een licentienemer heeft alleen voorzover reputatie zijn eigen winst verhoogt, een positieve prikkel. Dit heeft twee mogelijke gevolgen: de relatie komt in het geheel niet tot stand, of het Nederlandse bedrijf kiest ervoor om de buitenlandse partner te laten meedelen in overwinsten – het geeft een 'efficiency rent,' noodzakelijk ter voorkoming van opportunistisch gedrag.

Het tweede probleem doet zich voor als het Nederlandse bedrijf en zijn buitenlandse partner niet alle gebeurtenissen kunnen afdekken in een contract. Als van de partner een investering wordt verlangd, zou deze kunnen vrezen dat het Nederlandse bedrijf een niet afgedekte gebeurtenis aangrijpt om onderhandelingen te heropenen nadat de investering is gedaan: een overval of hold-up. Hoe groter het verzonken deel van de investering, hoe zwakker de positie van de buitenlandse partner bij heronderhandelingen. Dit heeft twee mogelijke gevolgen: of de relatie tussen het Nederlandse bedrijf en de buitenlandse partner komt in het geheel niet tot stand, of de investering van de buitenlandse partner heeft een suboptimale omvang of kwaliteit.

Een derde probleem hangt samen met asymmetrische informatie. Een onwetend Nederlandse bedrijf dat zich op de buitenlandse markt begeeft om halffabrikaten of diensten in te kopen bevindt hij zich in een situatie die lijkt op die van de koper van tweedehands auto's in

Akerlofs 'market for lemons.' Een redelijke vraagprijs voor een halffabrikaat of dienst – corresponderend met de gemiddelde kwaliteit – zal niet worden geaccepteerd door aanbieders van ten minste die kwaliteit. Een dergelijke vraagprijs, overigens net zoals iedere andere vraagprijs, zal leiden tot een verschraving van het aanbod. Naast deze nadelige selectie is er moreel gevaar. Buitenlandse partners hebben ruimte om zich opportunistisch te gedragen als hun activiteiten niet perfect aangestuurd kunnen worden. Dit heeft weer twee mogelijke gevolgen: of de relatie komt in het geheel niet tot stand, of het Nederlandse bedrijf betaalt een 'efficiency rent.'

Een bedrijf loopt bij uitbesteding verschillende risico's, die de balans ten gunste van directe investeringen kunnen laten doorslaan. Zo kan het bedrijfsspecifieke kenniskapitaal te makkelijk of ongestraft te kopiëren zijn. De eigendomsrechten zijn dan niet duidelijk gedefinieerd. Verder kan het bedrijf te maken krijgen met partners die te weinig investeren in kwaliteit en kwantiteit (hold-up), die minder dan gemiddeld presteren (averechtse selectie) of die zich opportunistisch gedragen (moreel gevaar). Hoewel alle problemen zich bij zowel verticale als horizontale verplaatsingen kunnen voordoen, lijkt er toch sprake van een verband: de nadelen van de transfers van bedrijfsspecifieke activa zijn vooral voor horizontale verplaatsingen relevant, terwijl averechtse selectie vooral bij verticale verplaatsing speelt.

2.5 Conclusie

Bij verplaatsing zijn twee dimensies belangrijk: geografische locatie en juridisch eigendom.

De keuze voor *locatie* is in belangrijke mate ingegeven door de kenmerken ervan.

Verschillende onderdelen van de productieketen kunnen naar verschillende landen verhuizen (verticale specialisatie). Het motief hierachter zijn kostenverschillen tussen landen, voortvloeiend bijvoorbeeld uit verschillen in beschikbaarheid van productiefactoren. Eenzelfde onderdeel van de productieketen kan in verschillende landen gedupliceerd worden (horizontale specialisatie). Het motief hierachter is markttoegang. Hierbij werken breed gedefinieerde handelskosten verschillend op verticale en horizontale investeringen uit.

De keuze voor *eigendom* vloeit voort uit bedrijfsmatige overwegingen. Zijn eigendomsrechten goed gedefinieerd en zijn contracten waterdicht? Leveren de partners voldoende kwaliteit en zijn ze voldoende betrouwbaar?

Groepering van motieven

Enquêtes geven vaak een lange lijst aan verschillende motieven voor verplaatsing. Een categorisering van die motieven in groepen kan helpen om de krachten achter verplaatsing beter te begrijpen. Hierbij zouden motieven in verschillende groepen kunnen voorkomen. De reden is vaak dat een motief onvoldoende gespecificeerd is om tot een duidelijke groepering te komen.

Kostenverschillen

Lagere lonen

Een gunstiger belastingklimaat

Een betere kwaliteit van het personeel (en daarmee samenhangend kwaliteitsverbetering)

Markttoegang

Nieuwe markten openen

Klanten volgen

Nabijheid van grondstoffenleveranciers

Beschikbaarheid van bijzonder gekwalificeerd personeel

Handelskosten

Beperkte communicatie- en cultuurverschillen

Goede infrastructuur

Beperkte schaalnadelen

Bedrijfsmatige overwegingen

De concurrentie doet het ook

Goed sluitende contracten bij uitbesteding

Flexibiliteit via uitbesteding en concentratie op kernprocessen

Een goede bescherming van eigendomsrechten

Delen van risico's

3 Gevolgen voor Nederland

Door internationalisering groeien grensoverschrijdende stromen van goederen en diensten sneller dan de productie ervan. Duidelijk is daarmee dat verplaatsing in omvang toeneemt. Minder duidelijk is wat de omvang van verplaatsing is. Er zijn twee manieren om dit te bepalen: direct via het enquêteren van bedrijven en indirect aan de hand van statistieken over handels- en investeringsstromen. Beide manieren komen in paragrafen 3.1 en 3.2 achtereenvolgens aan bod.

Verplaatsing is een onlosmakelijk onderdeel van internationale specialisatie. Dat Nederland van internationale specialisatie profijt trekt, is aannemelijk. Misschien nog belangrijker dan het profijt zelf is de verdeling ervan. Niet iedereen zal (in gelijke mate) profiteren van de toenemende mogelijkheden voor internationale specialisatie. Zo kunnen werknemers, in het bijzonder de laaggeschoolden onder hen, de dupe worden. Zij ondervinden, via productmarkten, meer concurrentie van werknemers in lagelonenlanden. Specifieke informatie voor Nederland ontbreekt soms, maar de economische literatuur biedt toch een vrij helder zicht. Paragraaf 3.3 behandelt onder meer die literatuur.

3.1 De omvang van verplaatsing: enquêtestudies

De afgelopen periode zijn er diverse enquêtestudies verricht naar de omvang van offshoring. Tabel 3.1 biedt een overzicht van de werkwijze en de resultaten. Alle studies, op één na, richten zich op de Nederlandse industrie. Sommige enquêtes schetsen een somber beeld: offshoring leidt tot een substantiële verplaatsing van de capaciteit. Dit gaat ongetwijfeld gepaard met banenverlies. De bandbreedte van de enquêteresultaten varieert echter fors. Zo rept het onderzoek in opdracht van MKB Nederland over de mogelijkheid dat 6% van de bedrijven in de komende jaren productiecapaciteit wil verplaatsen. Daarentegen spreekt Berenschot de verwachting uit dat ruim een kwart van de industriebanen in de Brabantse en Limburgse regio verdwijnt. De gevolgen voor de ICT-sector lijken soms eveneens dramatisch te zijn. Zo heeft al 16% van de bedrijven de afgelopen jaren productie verplaatst naar het buitenland. Nog eens 15% overweegt offshoring van activiteiten.

Enquêtes kunnen gericht informatie over verplaatsing boven tafel krijgen. Ze hebben daarmee een voordeel boven handels- en investeringscijfers. Toch is het niet eenvoudig dat voordeel goed uit te buiten. Er valt dan ook behoorlijk wat af te dingen op de resultaten van de bovengenoemde studies. Ten eerste wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de verwachtingen die bedrijven uitspreken en de uiteindelijke acties die bedrijven nemen. Zo wordt in de rapportage van FME&CWM gesteld dat binnen vijf jaar 20% van de metaalektro-industrie een vestiging in Centraal en Oost-Europa heeft. Dit blijkt een optelling te zijn van de bedrijven die op dit moment een vestiging hebben (11%) en van de ondernemingen met de

Tabel 3.1 **Overzicht enquêtes offshoring^a**

Instituut	Branche	Respons	Resultaten
Deloitte&Touche	Industrie	8% van de bedrijven met >50 werknemers (202 bedrijven)	31% heeft in de afgelopen 2 jaar substantiële capaciteit verplaatst naar het buitenland. Dit betrof voornamelijk lagelonenlanden 1/3 is van plan om komende 2 jaar substantiële capaciteit te verplaatsen Op termijn van 10 jaar zal 2/3 van de productie in Nederland blijven. 80% van de R&D inspanningen blijft in Nederland.
FME&CWM, Ministerie van EZ	Industrie	690 van de 2400 bedrijven	11% heeft een productievervestiging in Centraal en Oost-Europa 75% van de productievervestigingen in Centraal en Oost-Europa heeft minder dan 100 werknemers 11% heeft intentie tot investeren in Centraal en Oost-Europa
MKB Nederland	Metaalektro-Industrie	Niet vermeld	5% van de bedrijven heeft productiecapaciteit verplaatst 6% van de bedrijven staat op het punt een deel van de productiecapaciteit te verplaatsen
Berenschot	Industrie	Niet vermeld	kwart van de industriebanen zal in de komende jaren in de Brabantse en Limburgse maakindustrie verdwijnen.
Ernst&Young	ICT	628 directeuren, managers, professionals	16% heeft in de afgelopen jaren productie verplaatst naar het buitenland. 15% verwacht dat er productie in toekomst wordt verplaatst naar het buitenland. Offshoring leidt tot een banenverlies van 15.000 Dit betreft voornamelijk banen in softwareontwikkeling, call-centres en webdesign 50% van de ondervraagden verwacht dat 'hun' ICT-activiteiten worden uitbesteed.

^a Zie de literatuurlijst voor de verwijzingen

intentie tot verplaatsing (11%). Daarnaast blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat de in de enquête gehanteerde directe vraagwijze tot vertekening kan leiden. Zo kunnen bedrijven besluiten om plannen te overdrijven om ontevredenheid over overheidsbeleid tot uitdrukking te brengen. Ten tweede kan er door de lage response sprake zijn van selectiviteit: die bedrijven waar verplaatsing op de agenda staat zullen eerder geneigd zijn om mee te werken dan ondernemingen waarbij het niet zo'n kwestie is. Daarnaast bevatten de studies moeilijk te interpreteren. Wat verstaan de ondervraagde bedrijven precies onder verplaatsing? Wat wordt er in de studie van Deloitte&Touche verstaan onder *substantiële* productiecapaciteit? Maar ook in de studies van MKB Nederland en Ernst&Young wordt het begrip verplaatsing van productiecapaciteit niet nauwkeurig uitgewerkt. Betreft dit opheffing en verplaatsing van hele productievervestigingen of is een deel van het werk verplaatst? Tenslotte is het opvallend dat enkel de keerzijde van offshoring aandacht krijgt. Tegenover de verplaatsing van Nederlandse bedrijven staat een toestroom van buitenlandse ondernemingen. Geen enkele poging is

ondernemen om te achterhalen hoeveel buitenlandse ondernemingen productie naar Nederland hebben verplaatst dan wel dit van plan zijn. Het belang hiervan mag zeker niet onderschat worden. Zo is Nederland vanwege zijn geografische locatie een aantrekkelijke vestigingsplaats voor multinationale ondernemingen.

3.2 De omvang van verplaatsing: investerings- en handelsstatistieken¹³

Directe buitenlandse investeringen

De directe investeringen zijn de afgelopen jaren explosief toegenomen. Zo verdrievoudigde het bedrag aan directe investeringen door Nederlandse bedrijven in het buitenland in de afgelopen 15 jaar. Tabel 3.2 laat ook zien dat het merendeel van de Nederlandse investeringen terecht komt in de Europese Unie (50,6%) en in de Verenigde Staten (23,9%). Geografische nabijheid maar ook het economische belang van het bestemmingsland, speelt hierbij een belangrijke rol. Opvallend is verder de verwevenheid tussen herkomst en bestemming van de directe investeringen. Tegen investeringen door Nederlandse bedrijven in een ander land staat een verhoudingsgewijs even groot bedrag aan investeringen in Nederland door bedrijven uit datzelfde land. Zo gaat bijna een kwart van alle Nederlandse directe buitenlandse investeringen naar de Verenigde Staten. Daar staat tegenover dat Amerikaanse bedrijven bijna een kwart van de directe investeringen in Nederland voor hun rekening nemen. Wel is de stroom van uitgaande investeringen jaarlijks hoger dan de stroom van ingaande investeringen. Dit tekort weerspiegelt dat Nederland meer spaart dan het investeert. Het verschil wordt geïnvesteerd en belegd in het buitenland. Uit de opbrengst zullen onder meer toekomstige pensioenen betaald moeten worden.

De stroom van investeringen naar lagelonenlanden (in Azië en Afrika) is beperkt van omvang. Bovendien stijgt het aandeel in totaal slechts licht. Het aandeel van China neemt sneller toe, zodat er deels sprake is van verschuiving tussen bestemmingslanden. De investeringscijfers laten derhalve zien dat verplaatsing naar lagelonenlanden niet op grote schaal plaatsvindt.

Kanttekening hierbij is dat de investeringscijfers verplaatsing niet nauwkeurig in beeld brengen. Een buitenlandse vestiging kan ten koste van een Nederlandse vestiging uitbreiden. Als het Nederlandse moederbedrijf de uitbreiding financiert, komt dit in de cijfers voor directe investeringen tot uitdrukking. Als daarentegen het moederbedrijf buitenlands is of als de buitenlandse dochter een lening bij de plaatselijke bank aanvraagt, komt de uitbreiding niet in investeringscijfers tot uitdrukking.

¹³ Voor delen van deze en de volgende paragraaf hebben we gebruik gemaakt van werk door Paul Veenendaal. We zijn hem zeer erkentelijk daarvoor.

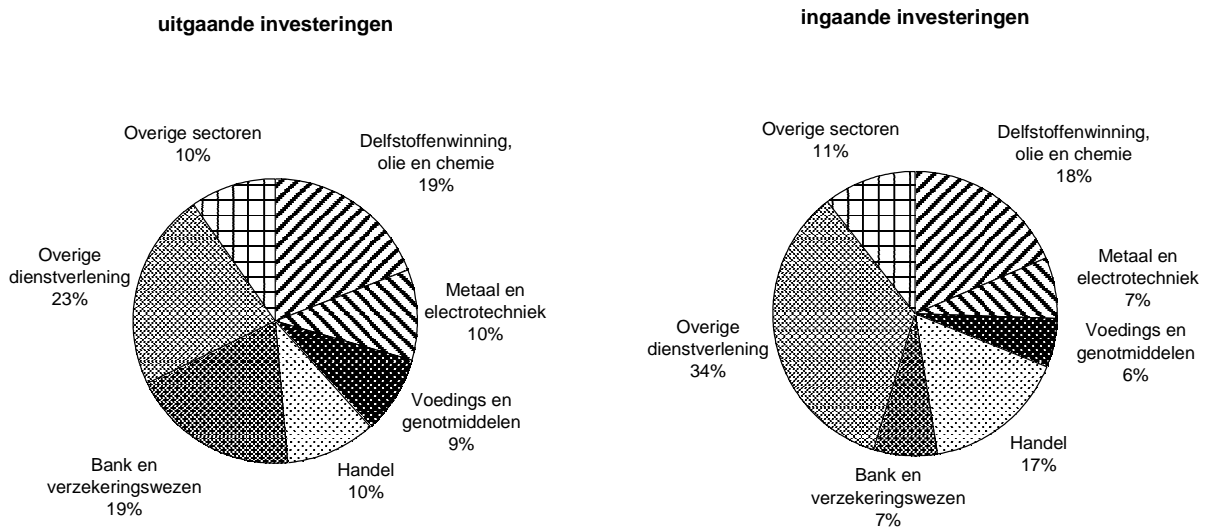
Tabel 3.2 Directe buitenlandse investeringen, 1988-2002^a

	Door Nederlandse bedrijven in het buitenland			Door buitenlandse bedrijven in Nederland			Stroomsaldo		
	88-92	93-97	98-02	88-92	93-97	98-02	88-92	93-97	98-02
	Stand, % van totaal			Stand, % van totaal			Stroom, % van BBP		
Europese Unie 15	43,8	45,9	50,6	44,4	51,3	59,5	- 5,8	- 6,0	- 1,1
Verenigde Staten	32,2	27,1	23,9	25,9	23,4	23,4	- 5,6	- 5,4	- 4,0
Oost-Europa	0,1	1,4	3,4	-	-	-	- 0,0	- 0,7	- 2,7
Azië (excl. Japan)	4,3	6,0	5,5	1,1	0,8	1,1	- 1,3	- 2,5	- 3,7
(excl. China)	0,0	0,2	0,4	-	-	-	- 0,0	- 0,1	- 0,3
(excl. India)	0,1	0,1	0,2	-	-	-	- 0,0	- 0,0	- 0,1
Amerika (excl. VS)	10,4	9,7	6,5	7,9	10,4	6,1	- 0,8	- 1,4	- 1,2
Rest	9,1	9,6	9,5	20,7	14,1	9,9	0,2	- 0,4	- 1,3
Totaal	100	100	100	100	100	100	- 13,3	- 16,5	- 14,4
Mld. Euro	79,7	132,1	296,6	49,3	85,2	244,6	- 30,4	- 46,9	- 52,0

^a Bron: DNB, bewerking CPB.

- = Verwaarloosbaar bedrag.

Figuur 3.1 In- en uitgaande investeringen verdeeld over bedrijfstakken



Bron: DNB, bewerking CPB

Welke sectoren nemen de meeste buitenlandse investeringen voor hun rekening?

Figuur 3.1 toont de stand van in- en uitgaande directe buitenlandse investeringen verdeeld over bedrijfstakken voor de periode 1998-2002. De bedrijfstakken delfstoffenwinning, olie en chemie zijn verantwoordelijk voor 19% van de uitgaande directe investeringen, en ontvangen 18% van ingaande investeringen. De investeringen in die bedrijfstakken zijn overwegend toe te schrijven aan Shell, ExxonMobil en BP. Het zijn echter de niet-industriële sectoren – bank- en verzekeringswezen, handel en overige diensten – die meer dan de helft van de in- en uitgaande investeringen voor hun rekening nemen.

De specialisatie van de Nederlandse economie weerspiegelt de verschillen tussen de buitenlandse investeringen door en in Nederland. Met name bedrijfstakken met sterke Nederlandse multinationals lijken relatief veel in het buitenland te investeren. Zo expanderen ondernemingen zoals ING, ABN AMRO en Fortis vanuit de Nederlandse thuismarkt naar andere landen via directe investeringen.

Staan voor een bedrijfstak buitenlandse investeringen exporten in de weg?

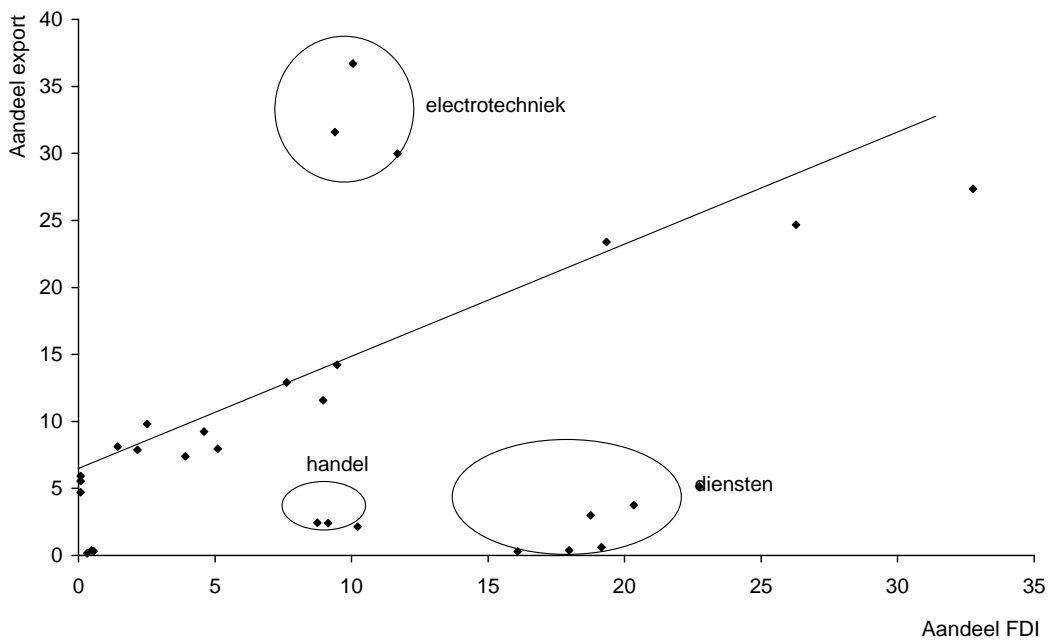
Directe investeringen door Nederlandse bedrijven in het buitenland hebben vaak het doel om exportmarkten lokaal te bedienen. Leidt voor een bedrijfstak een toename van buitenlandse investeringen tot een afname van de export? In figuur 3.2 is de verdeling van de directe investeringen over bedrijfstakken afgezet tegen het aandeel van die bedrijfstakken in de Nederlands export. Tussen het aandeel in de directe investeringen en het aandeel in de exporten bestaat op het eerste gezicht geen uitruil. Beiden worden in belangrijke mate door dezelfde factor bepaald: de omvang van de afzetmarkt. Exporten en directe investeringen gaan daardoor vaak hand in hand.

Er zijn echter belangrijke uitzonderingen. Voor bank en verzekeringswezen en voor overige dienstverlening zijn de producten moeilijk verhandelbaar. Directe investeringen in het buitenland zijn daardoor een noodzakelijke voorwaarde voor bediening van buitenlandse markten. Het omgekeerde geldt voor metaal en elektrotechniek, waarbij een hoog aandeel in de export niet gepaard gaat met een even groot aandeel in de totale Nederlandse directe investeringen.

Exporten en Importen

Ook voor het internationale handelsverkeer geldt dat ingaande en uitgaande stromen nauw met elkaar samenhangen. Geografische nabijheid en economische omvang zijn belangrijke, bepalende factoren. Tabel 3.3 laat zien dat in 2002 Nederlandse uitvoer voor 71,5% naar de EU-15 landen gaat en de Nederlandse invoer voor 53,9% uit die landen komt. Daarmee vergeleken is het belang van Azië (exclusief Japan) beduidend beperkter. Ook uit handelscijfers ontstaat derhalve het beeld dat verplaatsing naar lagelonenlanden niet op grote schaal plaatsvindt.

Figuur 3.2 Aandeel van bedrijfstakken in directe investeringen en export door Nederland (1993, 1997, 2002)



Internationale handel biedt onder meer het voordeel dat Nederlandse bedrijven kosten kunnen besparen door een deel van de goederen niet langer zelf te produceren maar deze vanuit het buitenland (goedkoper) inkopen. Bovendien kunnen Nederlandse bedrijven zich toeleveren op producten die tegen een goede prijs aan het buitenland te verkopen zijn. Tabel 3.3 laat dit voor Nederland zien. Nederland heeft per saldo een tekort met Azië en een overschot met Europa. Eenvoudig gezegd, we kopen in Azië en verkopen in Europa. Hiervoor zijn twee, verwante interpretaties. De eerste is dat Nederland doorvoert. De tweede is dat Nederland zich specialiseert. Ongeacht de interpretatie, belangrijk is dat Nederland netto consument van Aziatische producten is; als consument heeft Nederland juist baat bij lagere prijzen. De opkomst van landen als China en India vormt vanuit perspectief geen bedreiging maar eerder een kans. Nederlandse bedrijven krijgen hierdoor meer mogelijkheden om goedkoper producten in te kopen. Het profijt is groter naarmate Nederland in reactie op scherpere concurrentie en lagere prijzen een sterkere verschuiving in de sectorstructuur laat zien en zowel het netto tekort met Azië als het netto overschot met Europa ziet groeien.

Internationale outsourcing van goederenproductie: high-tech of low-tech?

Bij internationale outsourcing besteden Nederlandse ondernemingen delen van de productie uit aan het buitenland om vervolgens goederen te importeren. Van welke goederen wordt de productie uitbesteed? Hiertoe is de totale invoer is onderverdeeld naar low-tech, medium-tech en high-tech. De invoer van low-tech bestaat voor bijna de helft uit voedingsmiddelen en

Tabel 3.3 **Uitvoer en invoer van goederen, Nederland 1993-2002,**
in procenten van totaal en groei in euro procenten per jaar^a

	Uitvoer Nederland			Invoer Nederland			Saldo % BBP	
	Gemiddelde		2002	Gemiddelde		2002	Uitvoer minus invoer	
	groei	Aandeel		groei	Aandeel		1993	2002
	1993-2002	1993	1993-2002	1993	1993	2002	1993	2002
Europese Unie 15	6,3	70,1	71,5	5,2	60,9	53,9	6,6	8,9
Verenigde Staten	10,5	3,7	5,4	8,4	8,5	9,9	- 1,5	- 1,6
Oost-Europa	16,4	1,4	3,2	16,6	1,1	2,5	0,2	0,4
Azië (excl. Japan)	7,5	6,3	7,2	10,3	12,7	17,2	- 2,0	- 3,7
(excl. China)	11,3	0,5	0,7	24,3	1,2	4,9	- 0,3	- 1,6
(excl. India)	7,6	0,2	0,2	9,0	0,4	0,5	- 0,1	- 0,1
Amerika (excl. VS)	5,6	2,0	1,9	7,1	3,2	3,3	- 0,3	- 0,5
Rest	1,1	16,4	10,7	6,4	13,5	13,3	1,8	- 0,7
Totaal	6,0	100,0	100,0	6,7	100,0	100,0	4,8	2,9

^a Bron: ITC/WTO Database.

dieren, voor een derde uit ijzer plus non-ferrometalen en papier; de rest wordt gevormd door dranken en tabak, papier en textielgaren. Medium-tech bestaat uit energie, oliezaden, chemie, kleding, schoeisel, leer, onderzoeksapparatuur en optische onderdelen. Belangrijke medium-tech goederen zijn energie en chemie, die beiden ruwweg een derde voor hun rekening nemen. De categorie van high-tech wordt gevormd door industriële machines en onderdelen daarvan, transportmiddelen en onderdelen daarvan, kantoormachines, telecomapparatuur en elektronische componenten. De grootste groepen zijn kantoormachines (34%), auto's (20%), elektronische onderdelen en telecomapparatuur (beiden 13%).

Tabel 3.4 biedt een overzicht van de geografische spreiding van de Nederlandse invoer. Het merendeel is afkomstig van de Europese Unie. In 2002 kwam meer dan de helft van de invoer hier vandaan. Het aandeel van de Europese Unie in de totale import is wel wat afgenomen ten gunste van Azië (fors) en Oost-Europa (in mindere mate). De importen uit China groeiden in de periode 1993-2002 jaarlijks met ruim 24% en stegen beduidend harder dan importen uit Europa.

Het grootste deel van de invoer bestaat uit medium-tech en high-tech. Het aandeel van low-tech is beperkt en daalt. Dit kan mede met relatief hoge transportkosten samenhangen. Het aandeel van high-tech neemt daarentegen toe. De belangrijkste oorzaken zijn de verschuiving van de Nederlandse productie richting high-tech en de toegenomen doorvoer van die goederen. Tabel 3.4 laat ook zien dat de invoer uit China, India en Oost-Europese landen relatief hard is gegroeid. Dit weerspiegelt de opkomst van deze landen. Opvallend is wel dat de invoer van high-tech veel sneller is toegenomen dan die van low-tech. Met name de invoer van chips, computeronderdelen en dergelijke lijkt een grote vlucht te hebben genomen. De verwachting is toch dat China en India eerder in low-tech dan in high-tech een comparatief voordeel hebben.

Tabel 3.4 Geografische spreiding van importen naar technologieniveau, Nederland 1993-2002, aandeel in procenten van totaal en groei in euro's in procenten per jaar^{a, b}

	Aandelen 2002				Gemiddelde groei 1993/2002			
	Totaal	Low Tech	Med Tech	High Tech	Totaal	Low Tech	Med Tech	High Tech
Europese Unie 15	53,9	12,9	22,5	18,4	5,2	2,8	6,2	6,1
Verenigde Staten	9,9	0,7	4,6	4,5	8,4	0,9	10,4	8,3
Oost-Europa	2,5	0,4	1,0	1,2	16,6	9,8	11,4	30,6
Azië (excl. Japan)	17,2	1,4	7,3	8,4	10,3	1,7	5,5	22,1
(excl. China)	4,9	0,3	1,9	2,8	24,3	11,1	15,7	45,4
(excl. India)	0,5	0,1	0,3	0,1	9,0	7,6	8,5	16,6
Amerika (excl. VS)	3,3	1,5	1,5	0,3	7,1	5,8	8,6	7,1
Rest	13,3	2,5	7,6	3,2	6,4	8,7	8,4	1,7
Totaal	100,0	19,4	44,5	36,1	6,7	3,6	6,9	8,4

^a Bron: ICT/WTO Database.

^b SITC classificering, zie <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry> (linksonder op de pagina).

Dit zet natuurlijk een vraagteken bij de indeling. Is low-tech makkelijk, op basis van goederengroepen, te onderscheiden van high-tech? Daar staat tegenover dat voor ontwikkelde landen (de veranderingen in) het patroon vaak wel aan de verwachting voldoet. Verder kunnen de verschillen in ontwikkeling tussen low-tech en high-tech te maken hebben met verschillen in transportkosten. Voor low-tech kunnen deze kosten hoger uitvallen dan voor high-tech. Verticale specialisatie is dan minder belangrijk voor de eerste dan voor de laatste. Daarmee samenhangend kunnen directe buitenlandse investeringen in de productie van high-tech juist de import van die goederen vanuit ontwikkelings- en transitielanden hebben bevorderd.

Internationale outsourcing van dienstenproductie: worden diensten verhandelbaar?

Evenals bij goederen zijn er bij diensten grote verschillen in verhandelbaarheid. Voor de meeste diensten geldt nog steeds dat fysieke nabijheid van consumenten en producenten nodig is. Daarentegen zijn door de opkomst van ICT sommige diensten verhandelbaar geworden, bijvoorbeeld het ontwikkelen van computerprogramma's, administratie van bijvoorbeeld salarissen en zakelijke transacties, technische hulp over afstand. Terwijl de totale grensoverschrijdende handel in diensten en in goederen ongeveer even hard gegroeid is in de periode 1997-2001, laten de dienstenhandel er in die periode verschuivingen zien. Tabel 3.5 laat zien dat het aandeel van computerdiensten in de totale dienstenhandel is toegenomen, van 0,9% in 1997 tot 1,5% in 2001. Verder toont de tabel dat handel in diensten als boekhouden een relatief sterke groei heeft doorgemaakt. Ook het dienstenverkeer tussen geaffilieerde bedrijven is relatief snel toegenomen. Dat is niet verwonderlijk, vanwege het groeiende belang van multinationale ondernemingen.

De snelle groei in de handel van sommige diensten is opvallend, te meer omdat daarmee niet alleen laaggeschoold werk lijkt te verdwijnen. Wel zijn hierbij zeker twee relativerende opmerkingen te plaatsen. Ten eerste neemt de snelle groei niet weg dat diensten in het algemeen

slechter verhandelbaar zijn dan goederen. De handel in diensten is grofweg 5 keer zo klein als de handel in goederen. Ten tweede is de snelle groei in handel voor een deel het gevolg van een snelle groei in productie. Anders gezegd, bij sommige activiteiten lijken hooggeschoolde banen naar het buitenland te verdwijnen maar zijn per saldo veel van die banen gecreëerd. Bhagwati e.a. (2004) bestempelen de internationale outsourcing van diensten dan ook als ‘... a relatively small phenomenon in the U.S. labour market and economy.’

Tabel 3.5 Handel in diverse diensten, 1997 en 2001, aandelen in totale dienstenhandel (%)

	1997	2001
Computer- en informatiediensten	1,5	2,4
Computerdiensten	0,9	1,7
Informatiediensten	0,6	0,7
Overige zakelijke diensten	22,8	27,0
Accounting, management consulting en public relations	3,7	5,5
Onderzoek en ontwikkeling	1,9	1,9
Overige diensten	5,3	7,4
Diensten tussen geaffilieerde bedrijven	3,5	4,6

Bron: OECD (2003)

3.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Door verplaatsing van bedrijfsactiviteiten kunnen Nederlandse werknemers hun baan verliezen. Zij zullen op zoek moeten naar ander werk. Met name laaggeschoolde werknemers zullen niet makkelijk een andere betrekking vinden. Hun positie op de arbeidsmarkt is relatief ongunstig, en wordt door verplaatsing niet gunstiger. Zij concurreren indirect met laaggeschoolde werknemers elders in de wereld.

De gevolgen van verplaatsing voor de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden en voor transitiewerkloosheid – tussen twee banen – baart soms zorgen. Die zorgen zijn voorstelbaar. De vraag is hoe relevant ze zijn. Voor Nederland ontbreekt vaak specifiek onderzoek naar de gevolgen voor de arbeidsmarkt. De bestaande economische literatuur geeft echter een duidelijke indruk: verplaatsing geeft weinig aanleiding tot de zorgen over de positie van laaggeschoolden en over transitiewerkloosheid.

Is de ongunstige positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt te wijten aan verplaatsing?

De loonongelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolde werknemers groeit al enkele decennia. In de Angelsaksische wereld dalen de lonen van laaggeschoolde werknemers zelfs in reële termen, terwijl de lonen van hooggeschoolde werknemers stug doorstijgen. Op het Europese vasteland is die ontwikkeling minder schrijnend, maar niettemin aanwezig. Deze loonontwikkeling vindt

bovendien plaats tegen een achtergrond van deïndustrialisering en gaat gepaard met relatief hoge werkloosheid van laaggeschoolde werknemers. De lonen van laaggeschoolde werknemers kunnen door sociale voorzieningen niet genoeg dalen, zodat de werkloosheid onder hen toeneemt.

Het is verleidelijk om met de beschuldigende vinger naar internationale specialisatie te wijzen. Daar is ook reden toe. Door internationale specialisatie dalen de prijzen van goederen waarvan de productie intensief laaggeschoolde arbeid vereist. Hierdoor komt de beloning van laaggeschoolde werknemers onder druk komt te staan.

Dit is echter voorbarig. Het leeuwendeel van DBI en handel vindt, zoals we al hebben opgemerkt, tussen gelijke landen plaats. Hiervoor bestaan andere redenen dan die uit het Heckscher-Ohlin model. De verplaatsing naar ongelijke landen is eenvoudigweg te klein van omvang om de groeiende loonongelijkheid volledig te kunnen verklaren (Krugman, 1995). Bovendien stijgen de prijzen in juist die bedrijfstakken die het meest blootstaan aan concurrentie uit lagelonenlanden. Een verklaring voor de groeiende loonongelijkheid is daarom “skill biased technological change” – technologische ontwikkeling die de productiviteit van hooggeschoolde werknemers relatief gunstig beïnvloed. Men kan hierbij denken aan de bijvoorbeeld de ICT-revolutie.

Uiteindelijk is de vraag of groeiende loonongelijkheid is toe te schrijven aan internationale specialisatie dan wel aan technologische verandering een empirische. De betreffende literatuur is groot en divers, en een eenduidig antwoord is niet eenvoudig te geven. Niettemin bestaat er onder economen consensus dat de rol van internationale specialisatie ondergeschikt is. De meeste studies concluderen dat er geen significant effect van internationale specialisatie op loonongelijkheid is. Blomstrom *et al* (1997), bijvoorbeeld, vinden op grond van microdata dat werknemers van Zweedse multinationals en hun collega's in lagelonenlanden geen directe concurrenten zijn. Een vergelijkbaar resultaat komt uit het onderzoek van Konings en Murphy (2001) naar de arbeidsvraag van multinationale ondernemingen. Zij vinden dat statistische relevante substitutie tussen vestigingen in de Europese Unie en niet tussen vestigingen in het ‘oude’ en ‘nieuwe’ Europa. Zelfs Feenstra en Hanson (2001), die een lans breken voor de rol van internationale specialisatie, vinden dat op grond van macrodata niet meer dan 10 tot 35 procent van de toename van de inkomensongelijkheid op het conto van internationale specialisatie kan worden geschreven.

Nu is de verklaring van technologische verandering weinig bevredigend. Hiermee wordt feitelijk de vraag verschoven. Waarom is technologische verandering met name ten faveure van hooggeschoolde werknemers? Dat neemt niet weg dat internationale specialisatie waarschijnlijk niet de belangrijkste boosdoener is. Voor beleidsmakers is deze kennis wel degelijk relevant. Ten eerste, het tegengaan van loonongelijkheid door internationale specialisatie te frustreren met bijvoorbeeld handelsbarrières, weinig effectief is. Hooguit weerhoudt het Nederlandse bedrijven ervan om te profiteren van de mogelijkheden die globalisering biedt. Ten twee, ongeacht de oorzaak, groeiende ongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolden impliceert dat

het rendement op scholing omhoog gaat. Barrières die scholing in de weg staan en het aanwezige potentieel van de beroepsbevolking onbenut laten, worden daarmee duurder. Bovendien zijn met een betere scholing van de beroepsbevolking verschuivingen tussen en binnen sectoren makkelijker te realiseren.

Antwoord: Nauwelijks. De ongunstige positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt lijkt slechts ten dele te wijten aan verplaatsing; (veel) belangrijker voor die positie zijn technologische veranderingen.

Leidt verplaatsing op korte termijn tot werkloosheid?

Internationale specialisatie gaat gepaard met herstructurering, zowel binnen als tussen sectoren. Onvermijdelijk leidt dit tot baanvernietiging en baancreatie. Dit kan transitiewerkloosheid tot gevolg hebben. De overgang van de ene naar de andere baan kan tijd vergen. Voor sommige werkzoekende kan die tijd flink oplopen, zeker als zij vaardigheden verliezen en minder aantrekkelijk voor bedrijven worden. Nu is transitiewerkloosheid niet uniek met internationale specialisatie verbonden. Baanvernietiging en -creatie zijn normale onderdelen van het economische proces. Aan de hand van een ruwe berekening valt te laten zien dat soms forse verplaatsing niet noemenswaardig bijdraagt aan de normale stromen op de nationale arbeidsmarkt.

Als uitgangspunt van een ruwe berekening nemen we een enquête van Berenschot die als enige van de enquêtes banenverlies concreet vaststelt (een kwart van de industriebanen in Limburg en Brabant). We moeten een aantal veronderstellingen maken om de uitkomsten van de enquête te kunnen duiden. Ten eerste nemen wij aan dat het mogelijke verlies aan industriebanen in Limburg en Brabant representatief is voor heel Nederland. Ten tweede veronderstellen we dat het banenverlies over een periode van 10 jaar optreedt, wat resulteert in een jaarlijks verlies van – 2,5% van de werkgelegenheid in de industrie. Deze veronderstelling is nodig omdat de enquête de periode niet aangeeft. Nu neemt de industrie 14% van alle banen voor haar rekening. Een jaarlijks banenverlies van 0,35% (=2,5% van 14%) komt neer op zo'n 21.000 banen. Dit potentiële verlies van banen valt in het niet bij de jaarlijkse dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zo blijkt uit onderzoek dat in Nederland in de periode 1991-1997 er jaarlijks gemiddeld sprake was van een baanvernietiging van 856.000 tegenover een baancreatie van 939.000 op een gemiddeld banenbestand van zo'n zes miljoen.¹⁴

Het beperkte effect van offshoring op de werkgelegenheid komt ook naar voren in de Verenigde Staten. Een studie van Forrester verwacht een jaarlijks banenverlies van 220 000, wat in het niet valt bij de totale dynamiek van de Amerikaanse arbeidsmarkt, waar per jaar zo'n 15 tot 25

¹⁴ Zie U. Kock (2004), Sociale uitkeringen en de stromenbenadering van de arbeidsmarkt, Tijdschrift voor de Politieke Economie, 24(4).

miljoen banen verdwijnen.¹⁵ Volgens Kierkegaard (2004) is niet verwonderlijk. Hij wijst erop dat slechts voor zo'n 1% van alle massaontslagen in de Verenigde Staten in 2003 'overseas relocation' de directe reden was. Voor het Verenigd Koninkrijk Amiti en Wei (2004) vinden geen verband tussen de mate van outsourcing en de werkgelegenheid in 78 sectoren. In zoverre outsourcing tot verlies van banen leidt, wordt dit verlies binnen dezelfde sector weer opgevangen.

Op nationaal niveau is het banenverlies door verplaatsing relatief klein te noemen. Op regionaal niveau zou verplaatsing soms relatief groot kunnen zijn. Dan zouden door internationale specialisatie regionaal belangrijke werkgevers ten onder moeten gaan. Ter illustratie, door de sluiting van de mijnen lijkt in Limburg de werkloosheid jarenlang boven het nationale gemiddeld te hebben gelegen. Over de regionale effecten van verplaatsing is niet of nauwelijks iets bekend. Regionale verschillen in werkloosheid duiden wel erop dat de arbeidsmarkt in Nederland niet optimaal functioneert. Werkzoekenden in een regio met relatief hoge werkloosheid zouden idealiter moeten zoeken in regio's met relatief werkloosheid. De interregionale mobiliteit is blijkbaar beperkt.

Antwoord: Nauwelijks. Verplaatsing draagt slecht in beperkte mate aan (de gebruikelijke) baanvernietiging bij.

3.4 Conclusie

Sommige enquêtes schetsen een somber beeld van verplaatsing. Dit beeld wordt echter vertekend door de nadelen die aan dergelijke enquêtes tot dusver kleven. De investerings- en handelsstatistieken geven bovendien een ander beeld. Het merendeel van de Nederlandse uit- en instroom van directe investeringen vindt plaats tussen Europa en de Verenigde Staten. Het belang van lagelonenlanden is niet alleen zeer beperkt van omvang maar stijgt niet veel. Het handelsverkeer laat een vergelijkbaar beeld zien. De Europese Unie en de Verenigde Staten zijn veruit de belangrijkste handelspartners van Nederland. Wel groeit het invoeraandeel van Oost-Europa en Azië.

Met Azië heeft Nederland een handelstekort, met Europa een handelsoverschot. We kopen in Azië en verkopen in Europa. In principe stelt dit Nederland in principe in staat om te profiteren van de opkomst van sommige Aziatische landen. Als netto consument heeft Nederland profijt van goedkopere importen uit die landen.

Door internationalisering laat de handel in goederen en diensten een snelle groei zien. Er zijn daarbij flinke verschillen tussen producten. Zo groeit de invoer van zogeheten 'high-tech'

¹⁵ Zie ook SEO (2004).

goederen opvallend snel. Dat geldt ook voor de invoer van sommige diensten zoals software en administratie.

Verplaatsing kan gevolgen hebben voor de Nederlandse arbeidsmarkt. In het bijzonder kan de structurele werkloosheid onder laaggeschoolde werknemers toenemen, en kan herstructurering extra transitiewerkloosheid tot gevolg hebben. Hierover is voor Nederland weinig concreet bekend. Het beschikbare materiaal geeft echter geen enkele reden om aan te nemen dat de effecten op werkloosheid groot zullen zijn.

Alles overziend biedt verplaatsing verschillende voordelen en zijn de mogelijke nadelen zijn beperkt. Verplaatsing is onlosmakelijk onderdeel van het economische verkeer tussen landen. Aan het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal ontleent Nederland een aantal *voordelen*. Consumenten en bedrijven profiteren van lage importprijzen, en bedrijven vergroten door exporten hun winsten. Bovendien biedt het economische verkeer tussen landen meer ruimte aan productieve bedrijven, toegang tot een groter aanbod van gespecialiseerde producten, de mogelijkheid om schaalvoordelen te benutten, en de mogelijkheid om te leren van andere bedrijven. Aan vrij verkeer kunnen ook *nadelen* kleven. Ten eerste kan internationale concurrentie een aantal Nederlandse bedrijven dwingen hun exportprijzen te verlagen. Dit nadeel is echter te ontlopen door activiteiten bij die bedrijven te verminderen en door andere activiteiten op te schroeven. Aanpassingen in de Nederlandse sectorstructuur zijn derhalve een (voldoende) voorwaarde om niet verliezen van vrij(er) verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Ten tweede kunnen de groeiende mogelijkheden voor internationale handel en investeringen de inkomensverdeling beïnvloeden. Hooggeschoolde werknemers en eigenaren van (kennis)kapitaal zullen hiervan profiteren, maar laaggeschoolde werknemers kunnen verliezen. Toch is dit niet aannemelijk. De effecten op lonenverhoudingen en werkloosheid lijken beperkt. Omdat de nadelen te ontlopen en/of beperkt zijn, ontleent Nederland per saldo voordeel aan een vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal, en dus ook aan verplaatsing.

4 Verplaatsing en overheidsbeleid

Bij de motieven voor verplaatsing (paragraaf 2) heeft de nadruk sterk gelegen op de macro-economische kenmerken van landen. Internationale handel en investeringen kunnen verschillen tussen landen benutten. Ook zonder verschillen zijn er handels- en investeringsstromen tussen die landen. Dit komt voort uit keuzes over de geografische verdeling van productie. Hierbij speelt de omvang van een nationale markt een belangrijke rol.

Overheden kunnen de kenmerken van landen vaak indirect en traag veranderen. Denk bijvoorbeeld aan de scholing van de beroepsbevolking en de productietechnieken van bedrijven. Er zijn echter beleidsvariabelen die voor de vestiging van activiteiten van direct belang lijken: vennootschapsbelastingen, milieunormen en arbeidsvoorwaarden. Een vraag in de volgende paragraaf is dan ook hoe belangrijk deze beleidsvariabelen zijn in verhouding tot de macro-economische kenmerken van landen. Een andere, gerelateerde vraag is of overheden door (dreigende) verplaatsing met elkaar concurreren. De zorg is dat overheden elkaar gevangen houden. Beleid kan dan voor elke overheid afzonderlijk rationeel zijn, maar toch collectief inefficiënt zijn. Dit kan een ander licht werpen op (de wenselijkheid van) verplaatsing. Hiertoe zullen we de voornaamste bevindingen in de literatuur kort de revue laten passeren

Terwijl paragraaf 4.1 een feitelijke analyse van overheidsinvloed geeft, omvat paragraaf 4.2 een normatieve analyse van overheidsbeleid. Hierbij komt het materiaal in de vorige hoofdstukken en paragrafen samen om het optimale beleid van de Nederlandse overheid zo goed mogelijk te duiden.

4.1 Overheidsinvloed op verplaatsing

Overheden kunnen directe invloed op de locatie van activiteiten hebben. Deze paragraaf bespreekt drie van de mogelijkheden tot invloed: vennootschapsbelasting, milieunormen en arbeidsvoorwaarden. Deze drie geven een representatief beeld, zodat we niet alle andere mogelijkheden tot beleidsinvloed in detail hoeven te bespreken.

Vennootschapsbelastingen

Overheden proberen op verschillende manieren investeringen aan te trekken en te behouden. Een van die manieren is door bedrijven gunstige tarieven voor de vennootschapsbelastingen te bieden. Dit kan leiden tot een wedloop tussen overheden, die uitmondt in lage belastingtarieven. Dit is met de uitbreiding van de Europese Unie waarschijnlijk geworden; de toegetreden lidstaten kennen lagere vennootschapsbelastingtarieven dan de oorspronkelijke vijftien. De een ziet in de wedloop het gevaar dat de overheden steeds moeilijker hun eigenlijke publieke taken kunnen uitoefenen; de ander ziet hierin een rem op de anders ongebreidelde expansie van de publieke sectoren.

Wat is het effect van vennootschapsbelasting op ingaande buitenlandse investeringen? Ederveen en de Mooij (2003) hebben de uitkomsten van vele empirische studies naast elkaar gelegd. De gemiddelde uitkomst is dat een verlaging van het belastingtarief met 1 procentpunt (bijvoorbeeld van 34,5% naar 33,5%) uiteindelijk het totaal van de buitenlandse investeringen met 3,3% omhoog brengt. Er is derhalve een aanwijsbaar effect. Onduidelijk is dan nog of dit effect groot of klein is te noemen. Misschien belangrijker, onduidelijk is dan nog of overheden dit effect groot of klein vinden. Dit maakt het verschil tussen wel of geen wedloop.

Is er sprake van belastingconcurrentie? Op eerste gezicht lijken overheden onderling niet of nauwelijks te concurreren. In West-Europese landen zijn opbrengsten uit de vennootschapsbelasting in Europese landen (in verhouding tot productie) over de tijd niet gedaald. Bij de keuze van belastingtarieven laten overheden zich blijkbaar niet leiden door het effect op buitenlandse investeringen, hoewel deze investeringen in belang zijn gegroeid.

Baldwin en Krugman (2004) maken wel onderscheid tussen de kern en de rand van Europa. Landen in de kern – Benelux, Duitsland, Frankrijk en Italië – bieden bedrijven een relatief gunstige ligging, mede omdat veel belangrijke klanten en leveranciers zich in de kern bevinden. Volgens Baldwin en Krugman kunnen deze landen dit voordeel ('rent') afromen zonder dat bedrijven vertrekken. Kortom, de landen in kern van Europa kunnen zich relatief hoge tarieven veroorloven. De landen aan de rand van Europa – Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje – zullen met lagere tarieven genoeg moeten nemen.

De opbrengsten van de vennootschapsbelasting zijn stabiel gebleven, maar de geldende (statutaire) tarieven zijn in de loop van de tijd gedaald. Dat laatste duidt toch op belastingconcurrentie. Multinationale bedrijven proberen winsten daar te laten neerslaan waar de tarieven het laagst zijn. Aangezien aftrekposten, die voor een individueel bedrijf de belastinggrondslag bepalen, in de regel gekoppeld zijn aan reëel kapitaal, zijn de geldende tarieven relevant voor de locatie van papieren winst. Multinationals kunnen die door 'transfer pricing', dwz door manipulatie van in- en verkoopprijzen binnen een concern – laten neerslaan in lagebelastinglanden. Veel mobieler dan productievestigingen zijn hun winsten, die van de ene dochter naar andere dochter gesluisd kan worden. Dit geeft waarschijnlijk de druk op de tarieven. Het effect van die tarieven op buitenlandse investeringen lijkt van minder belang.

Milieunormen

Bedrijven kunnen zich bij een locatiekeuze ook laten leiden door verschillen in milieunormen. Hierbij is de zorg dat bedrijven zich opeenhopen op locaties die lage normen hanteren ('pollution haven'). Die locaties zijn onder meer te vinden in ontwikkelingslanden, waar door armoede zorg voor het milieu en leefomgeving beperkt is en de normen weinig stringent zijn. Een trek naar dergelijke locaties kan streng milieubeleid in ontwikkelde landen ondermijnen of het welzijn van de lokale bevolking aantasten.

Er bestaat empirische literatuur over de invloed van milieunormen op locatiekeuze. Een overzicht van Bollen et al. (2002) daarvan laat zien dat die invloed vrij beperkt is. Zo bestuderen Keller en Levinson (1999) buitenlandse investeringen in sommige Amerikaanse staten (voor de periode 1977-1994). Zij vinden een klein effect voor vervuilende industrieën, maar geen groot, eenduidige effect op investeringsstromen naar staten. Dit is toch opvallend. Naar verwachting concurreren Amerikaanse staten sterk – in elk geval meer dan landen onderling – met elkaar bij het aantrekken van buitenlandse investeerders. Milieunormen kunnen derhalve een rol bij locatiekeuze spelen maar blijken vaak niet doorslaggevend te zijn. Andere factoren dan milieunormen zijn in het geding en wegen blijkbaar vaak zwaarder. Dit sluit niet uit dat beleidsconcurrentie soms wel van belang kan zijn. Opvallend is bijvoorbeeld dat de energiebelastingen voor bedrijven beduidend lager zijn dan voor huishoudens.

Arbeidsvoorwaarden

Een werknemer kost de werkgever meer dan het bruto loon. Ten eerste betaalt de werkgever een deel van sociale zekerheidspremies. Ten tweede is de werkgever verplicht te investeren in goede arbeidsomstandigheden. Dit maakt arbeid ‘duur’. Hiermee verbonden is de zorg dat de directe en indirecte loonkosten investeringen door bedrijven afschrikken. Deze zorg ligt misschien voor de hand maar is onnodig. In een wereld waarin kapitaal volledig mobiel is en op de kleinste kostenverschillen reageert, zullen de extra kosten voor de werkgever uiteindelijk ten laste van de werknemer komen. Feitelijk betaalt de werknemer de extra kosten met een lager bruto loon. Anders gezegd, de werknemer betaalt zelf voor goede arbeidsomstandigheden en voor sociale verzekeringen. Dus, zelfs met volledige kapitaalmobiliteit zijn verschillen in arbeidsvoorwaarden uiteindelijk geen reden voor investeringsstromen. Omgekeerd, in de praktijk is kapitaal niet volledig mobiel, zodat de werknemer een deel van de extra kosten op de werkgever afwentelen zonder dat dat verplaatsing tot gevolg heeft.

Uiteindelijk bepalen loonkosten niet de locatie van activiteiten, maar als onderdeel van een aanpassingsproces hebben ze wel invloed. Als in het buitenland de productiviteit omhoog gaat en de loonkosten per eenheid product omlaag gaan, zullen bedrijven hierop reageren door activiteiten te verleggen. Dit aanpassingsproces gaat door totdat de loonkosten per eenheid product tussen Nederland en het buitenland nog onvoldoende verschillen om activiteiten verder te verleggen.

Conclusie

De macro-economische kenmerken van landen zijn in hoge mate bepalend voor locatie van bedrijfsactiviteiten. Die kenmerken zijn vaak slechts traag en indirect door overheden te veranderen. Hierdoor zal het geografische patroon van directe buitenlandse investeringen en buitenlandse handel geen onverwachte, grote schokken laten zien.

De overheid kan ook directe invloed op locatiekeuzes hebben. Dat geldt met name voor de tarieven van de vennootschapsbelasting. Hier lijken overheden verweekt in onderlinge

concurrentie, wat mogelijk tot inefficiënties aanleiding kan geven. Zo is bestaat gevaar dat bedrijven verschillend belast worden. De vennootschapsbelastingen zullen minder drukken op internationaal opererende bedrijven dan binnenlandse georiënteerde bedrijven.

Toch is het bepaald niet zo verschillen in die tarieven een desastreus effect op buitenlandse investeringen hebben. De invloed van andere beleidsvariabelen is beperkt. Dat geldt voor milieunormen, voor arbeidsvoorwaarden maar waarschijnlijk dan ook voor ontslagbescherming, administratieve lastendruk en andere beleidsvariabelen die voor het investeringsklimaat van belang zijn. De reden is dat naast beleidsvariabelen er vele andere factoren zijn die de vestigingskeuze van bedrijven bepalen.

4.2 Adequaat overheidsbeleid

Over verplaatsing lopen de meningen uiteen. De een ziet juist nieuwe mogelijkheden die Nederland kan benutten. De ander vreest voor de werkgelegenheid en lagere lonen. Hierdoor is de rol van de overheid onduidelijk. Uitgaande van de motieven voor en gevolgen van verplaatsing zullen we ons hier op de rol van de overheid concentreren.

Deze invalshoek is zuiver, maar ook beperkt. Als vanuit deze invalshoek de overheid geen duidelijke rol hoeft te spelen, kan vanuit een andere invalshoek toch een rol weggelegd zijn. Het aantrekken of behouden van bedrijvigheid is mogelijk geen doorslaggevende reden voor inspanningen om het investeringsklimaat te verbeteren. Die inspanningen kunnen toch opportuun zijn, als ze primair Nederlandse investeringen in Nederland bevorderen.

Verplaatsing vanwege kostenverschillen: de wenselijkheid van sectorale herstructurering (zie § 2.1)

Nederland kan voordeel putten uit de internationale handel en investeringen. Hierdoor kunnen bedrijven in het buitenland goedkoper inkopen (dan zelf produceren) en tegen betere prijs verkopen (dan in het binnenland afzetten).

Een belangrijke voorwaarde voor profijt is dat de Nederlandse sectorstructuur zich structureel aanpast aan de veranderingen op de wereldmarkt. Mede door de snelle groei in China en in de nieuwe EU-leden zullen sommige sectoren met grote concurrentie te maken krijgen en hun afzetprijzen onder druk zien staan. Investerings en werkgelegenheid in die sectoren zullen moeten krimpen. Dat is geen onmiddellijke reden tot zorg. De groei in die landen is mede mogelijk door de toepassing van moderne kennis. De export van die kennis kan voor het Nederlandse bedrijfsleven juist een bron van inkomsten zijn. Belangrijk is wel dat investeringen en werkgelegenheid verschuiven naar andere sectoren. Dit is een (voldoende) voorwaarde om te profiteren van internationale specialisatie. De taak voor de overheid is derhalve om structurele sectorale verschuivingen niet in de weg te staan.

In zoverre Nederland niet een sectorale verschuiving weet te bereiken, is dat nog geen aanleiding voor grote zorg. De omvang van verplaatsing lijkt beperkt. Enquêtes suggereren

soms anders. Maar de uitkomsten van de verschillende enquêtes lopen sterk uiteen, en zijn vaak lastig te interpreteren (zie §3.1). Een betrouwbaarder beeld geeft tot dusver de statistiek voor handels- en investeringsstromen (zie §3.2). Die stromen lopen voornamelijk tussen 'gelijke' landen. Het aandeel van ontwikkelings- en transitielanden groeit weliswaar snel maar is nog beperkt.

Verplaatsing vanwege markttoegang: externe effecten van Onderzoek & Ontwikkeling (zie §2.2)

Vanwege verschillende handelskosten spreidt productie zich over landen. Hierin schuilt de verklaring voor de relatief grote handels- en investeringsstromen tussen ogenschijnlijk gelijke landen. Complicatie is dat locatiekeuzes van individuele bedrijven soms samenhangen. Er kunnen externe effecten aan agglomeratie verbonden zijn. Die externe effecten zijn bij uitstek een reden voor overheidsoptreden. Drie vormen van agglomeratie springen in het oog.

- Agglomeratie van leveranciers en afnemers: Dit speelt met name op regionaal niveau, en is voor de groei van landen van beperkt belang. Bovendien zijn er niet alleen positieve maar ook negatieve externe effecten. Hierdoor is onduidelijk of er te weinig of te veel agglomeratie van bedrijvigheid optreedt.
- Agglomeratie van onderzoekers: De externe effecten van O&O-activiteiten zijn substantieel en slaan bovendien in belangrijke mate in Nederland neer. Het aantrekken van die activiteiten aan Nederland kan daarom in principe zinvol zijn. Verder is van belang dat de locaties van O&O en O&O-intensieve productie niet los van elkaar staan. Wel zijn de agglomeratiepatronen moeilijk te veranderen. Het aantrekken van 'nieuwe' activiteiten zal succesvoller zijn dan het aantrekken van 'bestaande' activiteiten. Bovendien moet marktfalen niet worden ingeruild voor overheidsfalen. Zo kunnen subsidies in enige vorm weinig effectief zijn en tot extra verstoringen leiden.
- Agglomeratie van ICT-activiteiten: Over de externe effecten van ICT-productie en ICT-gebruik bestaat nog geen duidelijk beeld. Op voorhand is niet aannemelijk dat elke ICT-activiteit (in dezelfde mate) positieve externe effecten met zich meebrengt.

Werkloosheid: verbetering van de arbeidsmarkt (zie §3.3)

Verplaatsing naar lagelonenlanden gaat gepaard met de zorg dat hierdoor lonen onder druk komen te staan en werkloosheid oploopt. In z'n eenvoudige vorm is de zorg niet terecht. De gemiddelde arbeidsproductiviteit bepaalt het loon. Die productiviteit in Nederland verandert niet als de productiviteit elders omhoog gaat. Voorwaarde is wel dat sectorale structuur zich aanpast. De mate van structurele werkloosheid is nauw verbonden met het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Handels- en investeringsstromen hebben op dat functioneren in

eerste aanleg geen invloed. Toch kan de zorg in andere, meer genuanceerde vorm grond hebben.

- Laaggeschoolde werknemers in Nederland concurreren via productmarkten met laaggeschoolde werknemers elders. Door de snelle groei in sommige ontwikkelings- en transitielanden en door internationalisering neemt de concurrentie toe. Hierdoor kunnen de lonen van laaggeschoolde werknemers onder druk komen te staan. In zoverre sociale regelingen (uitkering, minimumloon) een ondergrens voor hun lonen bepalen, kan dit leiden tot structureel hogere *werkloosheid onder laaggeschoolde werknemers*. De overheid staat dan voor de ongemakkelijke keuze de ondergrens te verlagen en grotere inkomensongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolde werknemers te accepteren of de ondergrens te handhaven en grotere werkloosheid onder laaggeschoolde werknemers te accepteren. In de economische literatuur overheerst overigens de opvatting dat de internationale concurrentie tussen laaggeschoolde werknemers beperkt is. De handels- en investeringsstromen tussen rijke en arme landen is relatief bescheiden. De verslechterende positie van laaggeschoolde werknemers wordt vaak geweten aan technologische ontwikkelingen.
- Internationale specialisatie gaat gepaard met baanvernietiging en –creatie. Het draagt op die manier bij *transitiwerkloosheid*. Hoe belangrijk het hieraan bijdraagt is minder duidelijk. De dynamiek op de arbeidsmarkt is in elk geval substantieel. De overheid kan proberen de transitie van baan naar baan te vergemakkelijken. Dit kan een onderdeel van algemeen beleid zijn dat beoogd te komen tot een activerend sociaal zekerheidsstelsel.

Andere overheden: soms coördinatie en meestal een terughoudende reactie

Andere landen proberen locatiekeuzes door beleid te beïnvloeden. Als coördinatie tussen landen ontbreekt, kan dit in principe voor Nederland een argument zijn om ook invloed hierop uit te oefenen. Toch zijn er verschillende redenen terughoudend te zijn.

- Subsidies in enige vorm lekken naar het buitenland weg, zeker bij een kleine, open economie. Bij competitieve markten komen de voordelen van bijvoorbeeld betere infrastructuur, goedkope grond of lagere vennootschapsbelastingen gedeeltelijk of geheel tot uitdrukking in lagere afzetprijzen. Hiervan profiteren niet alleen Nederlandse afnemers maar ook buitenlandse klanten. Omgekeerd, Nederland trekt via lagere importprijzen profijt uit buitenlandse pogingen om locatiekeuze te beïnvloeden.
- De externe effecten van de aan te trekken activiteiten zijn vaak klein of onduidelijk. Uitzonderingen zijn mogelijk O&O-activiteiten (zie §2.2 en eerder). Als die activiteiten of de daarvoor geschikte werknemers naar het buitenland verplaatsen, is dat een reden tot zorg.
- De invloed van overheidsbeleid op locatiekeuze is vaak beperkt (zie §4.1). Dit geldt voor milieunormen en zeker voor arbeidsvoorwaarden. Een uitzondering vormt mogelijk

vennootschapsbelasting. Hier is sprake van belastingconcurrentie, met name omdat papieren winsten mobiel zijn. Europese coördinatie kan hier wenselijk zijn.

De rol van onderwijs en kennis

Verspreid in dit stuk komen twee algemene argumenten naar voren die pleiten voor een omgeving waarin door scholing het potentieel van de beroepsbevolking goed wordt benut en bedrijfsinvesteringen in kennis goed kunnen gedijen. Ten eerste is er een trend van groeiende ongelijkheid tussen laag- en hooggeschoolden (zie ook Jacobs, 2004) en kan internationale specialisatie belangrijke verschuivingen in en tussen sectoren nodig maken. Om beide redenen worden barrières die scholing in de weg staan, duurder. Zo zijn verschuivingen makkelijker te realiseren naarmate de beroepsbevolking beter geschoold is. Ten tweede, zonder daadwerkelijk te kiezen kan Nederland 'nieuwe' activiteiten aantrekken door een omgeving te bieden waarin investeringen in die activiteiten renderen. Door de internationale arbeidsverdeling zal bij die 'nieuwe' activiteiten kennis – van nieuwe technologieën maar ook van bijvoorbeeld concepten – centraal staan. Vanuit dit perspectief is een goed functionerende kennisinfrastructuur nodig. Nogmaals, deze argumenten zijn algemeen van aard. Ze zijn bedoeld om de samenhang bloot te leggen tussen internationale specialisatie en investeringen in onderwijs en kennis.

5 Conclusie

Juist een kleine open economie en handelsnatie als Nederland kan profiteren van verplaatsing, dat onlosmakelijk verbonden is met het internationale verkeer in goederen, diensten en investeringen. Verplaatsing biedt onder meer de mogelijkheid om goedkoper te produceren door te importeren of om hier opgebouwde kennis elders te gelde te maken. Vanuit dit handelsperspectief biedt de opkomst van Aziatische landen als China en India juist meer mogelijkheden om te profiteren. Dat die landen op veel markten aandeel winnen, is een logisch gevolg van economische groei in die landen en geen nadeel maar eerder een voordeel voor Nederland. Dit geldt te meer omdat Nederland in Azië inkoopt en in Europa verkoopt: als netto consument heeft Nederland voordeel van lagere prijzen voor Aziatische producten. Vanuit het handelsperspectief biedt ook de toenemende verhandelbaarheid van sommige ICT-diensten meer mogelijkheden om te profiteren. Juist als de gespecialiseerde werknemers schaars zijn, kan uitbesteding aan het buitenland helpen om de kosten voor Nederlandse bedrijven te drukken.

De voordelen springen alleen niet in het oog. Verplaatsing zal de productiviteit van bedrijven verbeteren. Echter, onder druk van concurrentie kunnen bedrijven de winst van een hogere productiviteit niet zichzelf toeëigenden. Ze zullen de winst moeten delen, in vorm van lagere prijzen en hogere lonen. De voordelen van verplaatsing verspreiden zich op deze manier over de economie en zijn daarmee vaak niet direct zichtbaar. De nadelen zijn daarentegen duidelijk waarneembaar. Met verplaatsing van bedrijfsactiviteiten zijn in veel gevallen banen gemoeid. Als werknemers niet of pas na lange tijd een andere baan vinden, ondervinden zij de nadelen. Echter, regelmatig opduikende krantenkoppen over verplaatsing mogen niet de indruk wekken dat er veel banen mee gemoeid zijn. Verplaatsing draagt slechts weinig bij aan het gebruikelijke proces van baanvernietiging en –creatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Verder kan aan verplaatsing nadelen kleven als activiteiten per saldo positieve externe effecten op de Nederlandse economie hebben. Voor veel activiteiten is echter niet duidelijk waarom locatie van die activiteiten in Nederland zulke effecten met zich meebrengt. De uitzondering is onderzoek & ontwikkeling. In hoeverre productie of toepassing van ICT ook met externe effecten gepaard gaat, is in de economische literatuur nog onduidelijk.

Literatuur

Akerlof, G., 1995, The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in D. Levine and S. Lippman (eds.), *The economics of information* Volume 2, Aldershot U.K., Elgar.

Amiti, M., en S. Wei, 2004, Fear of outsourcing: is it justified?, CEPR Discussion Paper 4719.

Bollen, J., H.L.F. de Groot, A.J.G. Manders, P.J.G. Tang, H.R.J. Vollenbergh, en C.A. Withagen, 2002, Klimaatbeleid en Europese Concurrentieposities, CPB Document 24.

Bhagwati, J., A. Panagariya, en T.N. Srinivisan, 2004, The muddles over outsourcing, *The Journal of Economic Perspectives*, nog te verschijnen.

Barba Navaretti, G., en A. J. Venables, 2004, *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press, nog te verschijnen.

Baldwin, R., en R. Forslid, 2004, Trade liberalization and heterogenous firms, CEPR Discussion Paper 4635.

Baldwin, R. en P. Krugman, 2004, Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation, *European Economic Review*, 48(1), 1-23.

Blomstrom, M., G. Fors, en R. Lipsey, 1997, Foreign Direct Investment and Employment: Home Country Experience in the United States and Sweden, NBER Working Papers 6205.

Buck Consultants International, 1999b, Future of foreign investments in North Western Europe, mimeo, Nijmegen.

Buckley, P.J., 1985, A critical review of theories of the multinational enterprise, in: P.J. Buckley en M. Casson (red.), *The economic theory of the multinational enterprise: selected papers*, MacMillan, London.

Brakman, S., H. Garretsen, J. Gorter, A. van der Horst en M. Schramm, 2004, *The New Economic Geography, Emprics, and Regional Policy*, CPB Bijzondere Publicatie, nog te verschijnen.

Coe D.T, en E. Helpman, 1995, International R&D spillovers, *European Economic Review*, 39, 859-87.

- Cornet, M. en M. Rensman, 2001, The location of R&D in the Netherlands; Trends, determinants and policy, CPB Document 14.
- Cronin, B., L. Catchpole en D. Hall, 2004, Outsourcing and offshoring, Cesifo Forum 2004/2.
- Daveri, F. en O. Silva, 2004. Not only Nokia: what Finland tells us about 'new economy Growth', *Economic Policy*, vol. 19(0), pages 117-163.
- DNB, Statistieken betalingsbalans, directe investeringen en internationale reserves, <http://www.statistics.dnb.nl>.
- Dunning, J.H., 1993, *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley.
- De Mooij, R. en S. Ederveen, 2003, Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, *International Tax and Public Finance*, 10(6), 673-93.
- Feenstra, R. en G. Hanson, 2001, The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990, in D. Greenaway en D. Nelson (eds.), *Globalization and labour markets* Vol. 2, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass., Elgar.
- Forrester Research, 2004, Near-Term Growth of Offshoring Accelerating.
- Helpman, E. and P. Krugman, 1985, *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Helpman, E., M. Melitz en S. Yeaple, 2004, Export versus FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review*, maart, 300-316.
- Jacobs, B., R. Nahuis, en P. J. G. Tang, 2002, Sectoral Productivity Growth and R&D Spillovers in the Netherlands, *De Economist*, 150, 181-210.
- Jacobs, B., 2004, The Lost Race between Schooling and Technology, *De Economist*, 152, 1, 47-78.
- Fujita, M., P. Krugman en A. Venables, 1999, *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*, Cambridge en London, MIT Press.
- Kets, W. en P.J.G. Tang, 2004, Free trade and its enemies, *De Economist* 152, 3, 427-436.

- Keller, W., 2001, Geographic localization of international technology diffusion, *American Economic Review*, 92, 120-142.
- Keller, W, en A. Levinson, 1999, Environmental Compliance Costs and Foreign Direct Investment Inflows to U.S. States, NBER Working Papers 7369.
- Kierkegaard, J.F., 2004, Offshore outsourcing -Much ado about nothing?, *Cesifo Forum* 2004/2.
- Kock, U., 2003, Sociale uitkeringen en de stromen benadering van de arbeidsmarkt, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 24 (4), blz. 29-52.
- Konings, J., en A. Murphy, 2001, Do Multinational Enterprises Substitute Parent Jobs for Foreign Ones? Evidence from European Firm Level Panel Data, CEPR Discussion Paper 2972.
- Leeuwen, G. van, en H. van der Wiel, 2003, Do ICT spillovers matter? Empirical evidence for the Netherlands, CPB Discussion Paper 26.
- Lejour, A., 2003, Quantifying four scenario's for Europe, CPB Document 38.
- Markusen, J., 2002, *Multinational firms and the theory of international trade*, Cambridge and London, MIT Press.
- Melitz, M.J., 2003, The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, *Econometrica*, 71, 6, 1695-1725.
- Minne, B., en H. van der Wiel, 2004, De Nederlandse ICT-industrie en multinationals; De relatie tussen prestaties en competenties, CPB Document 55.
- Mun, S.B., en M.I. Nadiri, 2002, Information technologies externalities: Empirical evidence from 42 US industries, NBER Working Paper 9272.
- OECD, 2003, *OECD Statistics on International Trade in Services*, Paris.
- Romer, P., 1994, New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions, *Journal of Development Economics*, Vol. 43, pp. 5-38.
- Rugman, A., 1987, Multinationals and trade in services: a transaction cost approach, *Weltwirtschaftliches Archive*, 123, 651-667.

SEO Verplaatsing industrie: hoe erg is het?, juni 2004, Amsterdam.

Smith, A., en A.J. Venables, 1998, Completing the internal market in the European community: some industry simulations, *European Economic Review*, 32, 1501-1525.

Stiroh, K.J., 2002, Are ICT spillovers driving the economy, *Review of Income and Wealth*, vol. 48(1).

UNCTAD, 2004, World Investment Report, Geneve en New York, United Nations.

World Trade Organisation., 1998, Annual Report 1998, Geneve.

WTO, International Trade by Commodity, <http://new.sourceoecd.org>.