

## **SAMENVATTING**

Het doel van dit onderzoek is het analyseren van de rol en de effectiviteit van regionaal beleid in het beïnvloeden van verplaatsingsbeslissingen van bedrijven. Met andere woorden, het onderzoek gaat in op het relatieve belang van beleidsmaatregelen op de beïnvloeding van bedrijfsverplaatsing. In het bijzonder gaat het daarbij om de invloed van subsidies. Het gebruik van subsidies is, na grootschalig gebruik in de decennia na de tweede Wereld Oorlog, bekritiseerd in de meer hedendaagse locatietheorieën, maar blijft ondertussen bestaan als belangrijk beleidsgereedschap. Het onderzoek richt zich op drie Europese landen: Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

In de laatste twintig jaar heeft de mondialisering van handel en financiering lokale economische systemen geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. Onderzoek naar bedrijfsmigratie richt zich steeds meer op Europa of regio's in Europa en minder op de migratie binnen individuele landen. De focus ligt steeds meer op grensoverschrijdende migratie. Omdat grensoverschrijdende migratie steeds meer een substituuut wordt voor "centrum – periferie" verplaatsing binnen een land, moeten regionale maatregelen worden aangepast om ook de perifere regio's enkele competitieve voordelen te geven om investering uit de "centrale" regio's aan te trekken.

### **De theoretische invalshoeken**

Er zijn vier benaderingen die bedrijfsmigratie proberen te verklaren. Dit zijn de neoklassieke, behaviorale, institutionele en evolutionaire benaderingen.

Volgens de neoklassieke benadering – ontstaan in de het begin van de twintigste eeuw, toen er voornamelijk sprake was van simpele en zware industrie – werd de ondernemer (homo economicus) als rationele actor gezien, die gedreven werd door winstmaximalisatiegeacht zijn winst te kunnen maximaliseren. Vanaf 1960 begint de behaviorale benadering ondernemers als "satisficers" te zien. In deze benadering hebben ondernemers conflicterende belangen, gelimiteerde hoeveelheid kennis, gelimiteerde controle over de omgeving en irrationele perceptie en gedrag. Onderzoek in deze periode werd steeds meer in de behaviorale traditie gedaan en de neoklassieke benadering werd als onnatuurlijk en niet waarheidsgetrouw beschouwd. Gedurende de jaren zeventig en tachtig komt er een grotere aandacht voor maatschappelijke en culturele instituties en innovatie. Dit is omarmd in de institutionele methode, in het bijzonder in de geografie van bedrijven, omdat op deze manier het locationele gedrag van bedrijven verklaard kan worden in het spanningsveld van lokale en nationale actoren. Recentelijk heeft de evolutionaire theorie de behaviorale theorie 'gesocialiseerd'. De evolutionaire theorie kijkt naar het routinematige gedrag van de organisatie in plaats van naar de ondernemer zelf

te kijken. Hierbij slinkt het belang van de economische rationaliteit als bepalende factor voor locatiekeuze.

Volgens de neoklassieke benadering is bedrijfsverplaatsing een kosteloze onderneming omdat het bedrijf per definitie verhuist naar een lokatie dat binnen de ruimtelijke grenzen van winstgevendheid ligt. Dus, in de context van centrum - periferie theorie, zijn regionale prikkels belangrijk om voor bedrijven de nadelen van de huidige regio op te heffen. De behaviorale, institutionele en evolutionaire benaderingen geven aan dat verplaatsende bedrijven te maken krijgen met het verlies van eerdere investeringen. Deze kosten zijn niet zozeer verbonden aan ruimtelijke grenzen, maar meer aan interne en externe factoren. Met andere woorden, terwijl in neoklassieke theorie de factoren voor bedrijfsverplaatsing traditioneel en kostengerelateerd zijn (transportkosten, arbeidskosten, marktgrootte, beleidsprikkels), zijn deze factoren in de behaviorale theorie intern (informatie, vaardigheden, perceptie), in de institutionele theorie extern ofwel institutioneel (netwerken, vertrouwen) en in de evolutionaire benadering verklaard door padafhankelijkheid, routines en mogelijkheden.

### **Onderzoek naar bedrijfsmigratie en regionaal beleid**

Van 1945 tot in 1970 is er een interessante parallel geweest tussen de evolutie van regionaal economisch beleid en de onderzoeksfocus van studies op centrum-periferie migratie. In deze periode was regionaal beleid gericht op het verplaatsen van de industrie naar probleemgebieden, de promotie van stedelijke vernieuwing en bedrijfsverplaatsing naar de buitengebieden van steden. Deze aanpak van regionaal beleid werd als 'traditioneel' bestempeld en is gebaseerd op theorieën van regionale ontwikkeling (Von Thünen, Weber, Marschall, Christaller), waarbij bedrijfsmigratie wordt verklaard door traditionele locatiefactoren zoals grondkosten en transportkosten. Om regionale verschillen te verkleinen worden regionale prikkels gebruikt om die traditionele factoren te beïnvloeden.

Vanaf de jaren tachtig werd de traditionele aanpak deels ingehaald door de hedendaagse aanpak die de rol van endogene lokale factoren benadrukt om de groei van de economie te bevorderen. Perifere regio's worden in deze aanpak gestimuleerd om regionale werkloosheidsverschillen te verkleinen door het bevorderen van hun eigen capaciteiten. Hiervoor zijn de beleidsmethoden gericht op het verlagen van barrières om een bedrijf te starten. In deze periode ontstonden nieuwe regionale ontwikkelingstheorieën, zoals die van het industriële milieu (Andaylo, Storper en Camagni) en clusters en netwerken (Porter en Morgan). Het beeld in deze theorieën is dat de traditionele factoren niet voldoende verklaren waarom bedrijven verplaatsen. Er moet extra aandacht geschonken worden aan de immateriële componenten van de economie, zoals institutionele relaties en afhankelijkheid. In het onderzoek worden nieuwe concepten gebruikt, zoals human capital en sociaal-culturele factoren. Het beleid richt zich hierbij op het versterken van de lokale omgeving (human resources en infrastructuur) en het vormen van

netwerken. Hieruit volgt dat regionale ontwikkelingsstrategieën steeds meer gebruikt worden door beleidsmakers en worden de regionale prikkels voor bedrijfsmigratie verminderd. De verschuiving van paradigma's binnen regionaal beleid en regionale ontwikkeling hebben zich echter meer voltrokken in de theorie dan in de beleidspraktijk.

### **Bedrijfsmigratie in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk**

Vanuit een methodologisch oogpunt is de meest belangrijke beperking voor vergelijkende studies in verschillende landen het gebrek aan betrouwbare bronnen met informatie over de oprichting, verplaatsing en het stoppen van bedrijven. Daarnaast is een internationale vergelijking ook problematisch omdat er verschillende systemen van definities worden gehanteerd. Desalniettemin hebben deze problemen geen invloed gehad op de kern van dit onderzoek, waarvan het doel is om de rol van regionaal beleid te verklaren in plaats van vergelijking te maken van kwantitatieve informatie.

De neiging om te verplaatsen over een lange afstand is de laatste decennia lager dan in de jaren 1945 tot 1970. De reductie van centrum-periferie verplaatsing is deels veroorzaakt door de bredere, structurele verandering van de huidige economie: in het verleden was de industrie de meest mobiele sector, maar sinds de jaren 1990 is de meest mobiele sector de zakelijke dienstverlening. In de drie landen (en in de periode van analyse) zorgen kleine bedrijven voor het hoogste percentage verplaatsingen. Deze verplaatsingen zijn hoofdzakelijk over korte afstand. De langeafstandsverplaatsingen van de noordelijke Randstad naar Noord-Brabant en Limburg kan niet worden vergeleken met de langeafstandsmigratie van bedrijven in Italië en het Verenigd Koninkrijk: langeafstandsmigratie in Nederland is "overspill" in de andere landen. Analyse van bedrijfsverplaatsing laat zien dat de kernregio's in de drie landen in de jaren 1990 nog steeds meer bedrijven aantrekken dan afstoten, zoals het geval was in de jaren 1970 en 1980. Dit kan misschien verklaard worden door de grotere focus op productie- en netwerkservices en de hogere investeringen in de kantoorsector.

## **Centrum – periferie verplaatsing in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en de rol van regionaal beleid**

Met een macroanalyse is gekeken hoeveel bedrijfsinitiatieven in de periferie zijn uitgevoerd met subsidies. Deze analyse is gebaseerd op een literatuurstudie van verplaatsingen van het centrum naar de periferie die vanaf 1945 tot de jaren 1970 in de drie landen plaatsvonden. Daarnaast zijn data over de gesubsidieerde investeringen van bedrijfsmigraties over de laatste 15 jaar beschreven. In de jaren 1945 tot 1970 hebben regionale prikkels aan bedrijven om naar de perifere regio's te verplaatsen vooral de vorm van kapitaalsinvesteringen gehad. Dit is zo in Nederland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Vanaf het jaar 1980 is de traditionele aanpak veranderd in een moderne manier, maar bleven er wel prikkels aangeboden om bedrijven te laten verplaatsen naar de periferie. In Italië bijvoorbeeld moet wet 488, programmacontract en gebiedscontract (AC) externe investeringen in de Mezzogiorno stimuleren. In Nederland zijn het onder andere de centrale en decentrale IPR-regelingen die vestiging van bedrijven in Noord-Nederland moeten stimuleren. Het Verenigd Koninkrijk, tenslotte, heeft de RSA en EGS subsidieprogramma's om migratie naar de periferie te bevorderen. De macroanalyse van subsidieverstrekking in de drie landen laat zien dat het aantal centrum-periferieverplaatsingen vermindert in de laatste twintig jaar. Er is echter geen bewijs dat deze vermindering veroorzaakt wordt door de verandering in de aard van regionale beleidsmaatregelen. Waarschijnlijker is, dat de invloed van de groeiende internationale delocalisering wordt veroorzaakt door de verminderde handelsbarrières en andere grenzen aan vrije verplaatsing van arbeid en kapitaal. Voor de redenen van locatievoordelen en kostenreductie verplaatsen bedrijven liever over landsgrenzen dan naar de nationale periferie. Regionale beleidsmaatregelen hebben centrum-periferie verplaatsingen in de drie landen wel bevorderd, maar met variërende mate van succes. Dat kan gezien worden door de verschillende hoeveelheden verplaatsingen die tot stand kwamen door de subsidies, bijvoorbeeld 15-30% in Nederland, 10-35% in het Verenigd Koninkrijk en 50-70% in Italië.

Het overgrote deel van de investeringen in de twee periodes (1945-1980 en 1990-2000) zijn in de industrie en zijn kapitaalintensief. Dit laatste is het gevolg van de aard van de beleidsmaatregel. Echter, in 1990-2000 laat de Mezzogiorno een concentratie zien van schaalintensieve en traditionele sectoren, wat geen aanleiding geeft voor de diversificatie van de Italiaanse zuidelijke productiebasis. De investeringen zoals gesubsidieerd door de IPR in Nederland zijn hoofdzakelijk in kapitaals- en arbeidsintensieve industriële sectoren. De kennisintensieve sectoren krijgen aanzienlijk minder geld maar creëren wel de meeste werkgelegenheidsgroei. De belangrijkste ontvanger van RSA subsidie in het Verenigd Koninkrijk is de industrie. In de drie landen zijn meer subsidies naar binnenlandse investeringen gegaan dan naar externe investeringen.

Voor het onderzoeken van de rol van beleidsmaatregelen en andere pullfactoren in centrum-periferie verplaatsingen is een microanalyse uitgevoerd. Er is een steekproef genomen van bedrijven met grote investeringen in de perifere regio's. Daarnaast is gesproken met enkele lokale en nationale actoren die betrokken zijn bij het migratieproces. De problemen met het verzamelen van bedrijfsdata en het vinden van voldoende aantallen participerende bedrijven heeft geleid tot het gebruik van primaire en secundaire bronnen. De Italiaanse en Nederlandse cases zijn gebaseerd op interviews bij bedrijven. De secundaire informatie wordt gebruikt voor de Britse cases. De primaire en secundaire data is gebaseerd op interviews met managers van willekeurig gekozen bedrijven die een subsidie hebben ontvangen van AC, IPR of RSA. Het onderzoek in Italië is echter veel groter dan in de andere twee landen omdat er makkelijker data verzameld kon worden en omdat er een relatief groot aantal bedrijven subsidies heeft ontvangen om activiteiten naar de Mezzogiorno te verplaatsen.

De Italiaanse steekproef bestaat uit 254 bedrijven, 17 actoren betrokken bij bedrijfsmigratie en 8 experts. In Nederland hebben 24 bedrijven meegewerkt, daarnaast is er gesproken met 4 actoren betrokken bij de bedrijfsverplaatsing en met tien onderzoekers in het veld van economische geografie, economie en regionale ontwikkeling. Van de 24 bedrijven hebben 10 bedrijven een subsidie ontvangen, de overige 14 bedrijven hebben geen subsidie ontvangen en vormen de controlegroep. De secundaire data voor het Verenigd Koninkrijk omhelst een steekproef van 165 bedrijven welke een RSA subsidie hebben ontvangen. Verder zijn er nog 8 interviews afgenomen met betrokken actoren (onderzoekers in economie, economische geografie, planning, consultants van private ondernemingen in het veld van regionaal beleid en lokale economie en enkele stafleden van de RDA en DTI).

De vergelijking van de drie landen laat zien dat in Italië en Nederland het grootste deel van de gesubsidieerde investeringen uit het centrum komt. In het Verenigd Koninkrijk domineren vooral de buitenlandse investeringen. Dit komt onder andere omdat het aantrekken van buitenlandse investeerders een prioriteit is van het Britse regionaal economisch beleid en zeker van de RSA regeling. Overheidsprikkels spelen een veel grotere rol in de vestiging en verplaatsing van activiteiten naar de Italiaanse Mezzogiorno dan in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Dit verschil kan deels verklaard worden door de uiteenlopende karakteristieken van de perifere regio's in de drie landen. Met andere woorden, de Mezzogiorno kan niet worden vergeleken met de Noord-Nederlandse provincies op het vlak van economische ontwikkeling. Daarnaast hebben ook de subsidies zelf een verschillende inhoud. De AC-subsidie kan niet worden vergeleken met de IPR of de RSA door de verschillende hoeveelheden van de subsidies. De macro-, en microanalyse in dit onderzoek geven aan dat arbeidsmarkt- en beleidsprikkels beslissende factoren zijn geweest in de bevordering van centrum-periferie verplaatsing in de jaren 1950 tot 1970, terwijl tegenwoordig 'zachtere' factoren (imago van een locatie, kwaliteit van lokale omgeving, enz.) de meeste invloed hebben.

Voor de drie landen kunnen geen eenduidige conclusies worden getrokken over de invloed van regionaal beleid op vestigingslocatie keuze. In het geval van Italië, waar investeerders vanuit het noorden (centrum) de aanbodzijde en vraagzijde de beslissende factoren vinden om te investeren, meer dan de hoogte van de subsidie. Tien van de twintig Nederlandse respondenten en twintig procent van de investeerders in het Verenigd Koninkrijk geven aan dat ze ook zonder subsidieregeling in de periferie hadden geïnvesteerd. Daarbij geven de Nederlandse respondenten aan dat het imago van de locatie en het lokale milieu van groot belang zijn. Hoewel er meer onderzoek gedaan moet worden, ondersteunen de resultaten van dit onderzoek het EU-debat over het nut van financiële ondersteuningsprogramma's voor de ontwikkeling van perifere regio's. Mogelijk is het nodig om beleidsmaatregelen als AC, IPR en RSA aan te passen omdat een groot gedeelte van de investeringen ook plaats zullen vinden zonder de subsidies.

### **Grensoverschrijdende delocalisatie**

Het onderzoek geeft ook aandacht aan de Italiaanse en Nederlandse bedrijven die in het buitenland investeren. Het Verenigd Koninkrijk wordt hier buiten beschouwing gelaten gezien er niet voldoende informatie over dit specifieke aspect was voor dit land. Op theoretische grondslag is de focus hier op de sociaal-economische gevolgen van internationale delocalisering van het thuisland of regio. Regionaal beleid gaat niet in de richting van bevordering van relocatie per sé, omdat zonder een parallelle evolutie van het binnenlandse productiesysteem (in termen van mogelijkheden om hogere toegevoegde waarde activiteiten te creëren), de overdracht van productie naar andere landen simpelweg zal resulteren in een verlies van banen en een lagere concurrentiepositie.

In Italië bijvoorbeeld zijn de perifere regio's en andere landen niet altijd concurrerende systemen omdat de activiteiten die worden overgebracht geen substituten zijn. Arbeidsintensieve en activiteiten met lage toegevoegde waarde gaan naar lage lonen landen, terwijl diensten en activiteiten met matige toegevoegde waarde naar de Mezzogiorno gaan. Aan de andere kant is delocalisering naar het buitenland wel een gevaar voor de Mezzogiorno in het kader van horizontale investeringen (in vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen als Duitsland en Frankrijk). Net als in het Italiaanse geval, lijkt de Nederlandse periferie geen last te hebben van concurrentie uit Centraal-Europese landen als vestigingsgebied van productieactiviteiten. Er is wel een dreiging voor "zachtere" activiteiten, maar dat geldt overigens voor periferie én centrum. De nieuwe uitdaging voor regionaal beleid is om bedrijven te helpen de overstap te maken van een productie-economie, naar een kenniseconomie.

## **Conclusies**

Naar aanleiding van de onderzoeksvraag zijn in dit onderzoek vier hypothesen getest, zoals gezien kan worden in Tabel 1. Het onderzoek naar locatie- en verplaatsingstheorieën en van regionale beleidsmethoden laat zien dat de traditionele beleidsaanpak gebaseerd is op de neoklassieke locatie- en verplaatsingstheorie, terwijl de huidige aanpak verbonden is met behaviorale, institutionele en evolutionaire theorieën. De analyse van regionaal beleid in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk laat zien dat de bevordering van centrum-periferie verplaatsing te weeg is gebracht door ouderwetse beleidsmaatregelen. De verandering van een oud naar een nieuw theoretisch inzicht zal niet per definitie leiden tot een complete verandering van de gebruikte beleidsinstrumenten. De microanalyse laat zien dat overheidsprikkels een veel belangrijkere rol gespeeld lijken te hebben op locatie- en verplaatsingsstrategieën in de Italiaanse Mezzogiorno, dan het geval is in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het verschil tussen de landen kan deels verklaard worden op basis van de karakteristieken van de drie beleidsmaatregelen. In het bijzonder de hoeveelheid subsidies die beschikbaar is. De Italiaanse AC subsidie bedraagt tussen de 50% en 80% van de totale investering, terwijl dat voor de Nederlandse IPR en de Britse RSA respectievelijk tussen de 15-30% en 10-35% ligt.

De hypothese die stelt dat de verticale internationale delocalisering, welke plaats nam in de jaren 1980, in sommige gevallen de oude centrum-periferie verplaatsing vervangt wordt niet helemaal ondersteund door de analyse van de Italiaanse en Nederlandse gevallen. Het onderzoek bewijst dat de Mezzogiorno en de SEEC geen concurrerende systemen zijn omdat ze verschillende soorten activiteiten aantrekken. De Zuid-Italiaanse regio's hebben echter wel last van concurrentie van andere geïndustrialiseerde landen waar Noord-Italiaanse bedrijven door middel van marktzoekende horizontale investeringen verplaatsen.

## **Trends in regionaal beleid**

De macro- en microanalyse zoals beschreven in dit onderzoek, zowel als de vele ondernomen overheidsbeleidsanalyses, laten zien dat het moeilijk is om het effect van regionaal beleid te beoordelen: de investerings- en locatiebeslissingen zijn gebaseerd op een tamelijk complexe hoeveelheid variabelen en het is niet duidelijk of bedrijven echt weten welke rol de regionale beleidsmaatregelen hebben gespeeld. Het kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van beleidsmaatregelen op zijn minst in twijfel kan worden getrokken. Gegeven deze twijfels over de toevoeging die regionale beleidsmaatregelen hebben op de oplossing van regionale verschillen, moet de vraag gesteld worden of deze en vooral de 'ouderwetse' maatregelen niet moeten worden afgeschaft. De verandering in regionaal beleid,

zoals de nieuwe trends in het Nederlandse regionaal beleid aantonen, geven aan dat de ‘ouderwetse’ maatregelen deels falen in het bereiken van hun doel. Voorzover het Britse geval betreft, is het een algemene aanname dat de perifere gebieden mogelijk profiteren van de decentralisatie van de centrale naar de lokale entiteiten. Als er een hogere verantwoordelijkheid wordt gegeven aan de RDA’s, kunnen deze het concurrentievermogen van de regio verhogen door in te zetten op waardeverhogende activiteiten. Voor het Italiaanse geval vragen sommige experts zich af of overheidsprikkels de beste manier zijn om de relatief schaarse publieke middelen te gebruiken. In het bijzonder stellen ze vraagtekens bij de keuze van de overheid om de uitgaven voor het zuiden te concentreren op prikkels in plaats van de bevordering van “publieke goederen” die zo belangrijk zijn voor de groei op langere termijn. Daarbij komt dat de Mezzogiorno afstand zou moeten nemen van de subsidiecultuur om ruimte te geven aan beleid dat meer gericht is op zelfondersteunende projecten.

Tabel 1: Conclusies en aangenomen hypothesen

Vraag / Hypothese	Aangenomen/ verworpen
<b>Hypothese 1:</b> De traditionele aanpak van regionaal beleid is gebaseerd op de neoklassieke locatie- en verplaatsingstheorie, terwijl de huidige aanpak verbonden is aan de behaviorale, institutionele en evolutionaire locatie- en verplaatsingstheorieën	Aangenomen
<b>Hypothese 2:</b> Hoewel regionale prikkels ter bevordering van bedrijfsverplaatsing in de tijd zijn afgenomen, maakt de huidige aanpak van regionaal beleid nog steeds gebruik van ‘ouderwetse’ maatregelen. Met andere woorden, niet alle beleidsmaatregelen van de huidige aanpak zijn in overeenstemming met haar filosofie.	Aangenomen
<b>Hypothese 3:</b> Arbeidsmarkt- en beleidsprikkels waren belangrijke factoren in het bevorderen van de centrum – periferie verplaatsing in de jaren 1950-1980, terwijl tegenwoordig ‘zachtere’ factoren (imago van de locatie, kwaliteit van de lokale omgeving) van belang zijn.	Aangenomen voor de Nederlandse en Britse gevallen. Verworpen in het Italiaanse geval.
<b>Hypothese 4:</b> De mondialisering van financiële en industriële markten heeft het fenomeen van bedrijfsinternationalisatie en grensoverschrijdende verplaatsing sterk vergroot als substituuut voor centrum – periferie verplaatsing.	Gedeeltelijk aangenomen