

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Integratie van de wereldhandel en outsourcing: hoe het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen?”

(2008/C 10/17)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 februari 2007 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het „*Integratie van de wereldhandel en outsourcing: hoe het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen?*”.

De adviescommissie industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 september 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Zöhrer, corapporteur de heer Lagerholm.

Het Comité heeft tijdens zijn 438e zitting van 26 en 27 september 2007 (vergadering van 26 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Samenvatting

1.1 De verschuivingen in handelspatronen en de toenemende integratie van de nationale economieën in het internationale handelssysteem zijn het gevolg van een groot aantal factoren. Eén van de belangrijkste daarvan is de internationale productiespreiding, die ertoe heeft geleid dat alsmear meer intermediaire producten (goederen en diensten) worden verhandeld, een fenomeen dat zich in zowat alle fasen van het productieproces voordoet. De handel in intermediaire producten is een van de belangrijkste motoren voor industriële verandering en een specifieke vorm van internationale arbeidsverdeling.

1.2 In dit advies wordt de omvang van het outsourcingfenomeen afgemeten aan de externe handel in intermediaire producten. Met deze afwijking van de gangbare definitie wordt het onderscheid tussen outsourcing en offshoring erg vaag, zodat men voor de duidelijkheid beter van „offshore-outsourcing” kan spreken.

1.3 Er zijn veel verschillende redenen waarom ondernemingen besluiten om aan offshore-outsourcing te gaan doen. Lagere arbeidskosten (lagere lonen en/of lager niveau van sociale bescherming) zijn momenteel ontegenzegglijk de voornaamste drijfveer, maar ook andere factoren, zoals lagere grondstoffeprijzen, de nabijheid tot groeiemarkten of lagere kosten als gevolg van minder strenge milieuregels of een gunstige belastingregeling kunnen een belangrijke rol spelen.

1.3.1 Offshore-outsourcing is geen nieuw verschijnsel, maar is een wezenlijk aspect van de internationale arbeidsverdeling, waarbij ondernemingen zich specialiseren in datgene waarin zij het best en het kostenefficiëntst zijn. De moderne informatietechnologieën en goedkope communicatiemogelijkheden hebben deze ontwikkeling in een stroomversnelling gebracht doordat zij de grensoverschrijdende handel op vele nieuwe terreinen, en vooral de handel in diensten, vergemakkelijken.

1.3.2 Een kosteneffectief en efficiënt vervoerssysteem is een belangrijke factor bij de besluitvorming over offshore-outsourcing.

1.4 Sinds 1950 is het volume van de wereldhandel met een factor 15 toegenomen en is het aandeel van de wereldhandel in het wereldwijde BBP verdrievoudigd. De wereldwijde handel in diensten haalt vandaag de dag even hoge groeicijfers als de handel in goederen en groeit sneller dan het BBP. Het aandeel

van de dienstensector in de internationale handel bedraagt een kleine 20 %.

1.5 In de periode 1992-2003 is het aandeel van intermediaire goederen en kapitaalgoederen in het totale importvolume gestegen (resp. van 52,9 tot 54,1 % en van 14,9 tot 16,6 %), terwijl het aandeel van consumptiegoederen licht is gedaald. Binnen de categorie van de intermediaire goederen viel er een duidelijke verschuiving naar de subcategorie onderdelen en componenten te bespeuren.

1.6 Ook op regionaal niveau is er sprake van een sterk divergerende ontwikkeling. In dezelfde periode is het aandeel van intermediaire producten in de totale import van de EU (EUR-15), Japan en de Verenigde Staten gedaald, terwijl er in het geval van China, de Zuidoost-Aziatische landen en de tien nieuwe EU-lidstaten juist sprake was van een toename.

1.7 De forse groei van de dienstenhandel komt vooral voor rekening van de categorie „overige diensten”, waaronder met name de zakelijke dienstverlening valt. Vooral de financiële dienstverlening en de ICT-sector gaat het voor de wind. De kampioenen van de outsourcing in de dienstensector zijn de VS, de EU (EUR 15) en India, waarbij India naar verhouding de beste zaken heeft gedaan.

1.8 Alles bij elkaar genomen heeft de EU haar leidende positie in de wereldhandel met succes weten te handhaven, zowel in de goederen- als in de dienstenhandel. In een groot aantal *medium tech*-sectoren en in de markt voor kapitaalintensieve goederen is zij marktleider. Reden tot bezorgdheid zijn echter het toenemende handelstekort ten aanzien van Azië en de vrij matige score in de ICT-sector.

1.9 Offshore-outsourcing leidt tot meer handel en meer welvaart. Handel maakt echter niet alleen winnaars maar ook verliezers. Wie de verliezers zijn is meestal gemakkelijker vast te stellen dan wie de winnaars zijn, doordat de gevolgen vaak duidelijk merkbaar zijn (b.v. verlies van arbeidsplaatsen).

1.10 Ook vanuit de optiek van de ontwikkeling van de handel in intermediaire producten — die voor de EU over het geheel genomen gunstig uitvalt — is een positieve en actieve houding van de EU tegenover een vrije maar eerlijke wereldhandel en een actieve globaliseringsstrategie aan te bevelen. Bijzondere aandacht verdient daarbij de verdeling van de voordelen die een en ander met zich meebrengt.

1.11 De EU dient zich in te zetten voor eerlijke mededingingsvoorwaarden en een (vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt) duurzame ontwikkeling van de wereldhandel.

1.12 De EU dient zich goed bewust te zijn van haar sterke punten en moet deze verder verbeteren. Juist de bovengenoemde *medium tech*-sectoren worden vaak gekenmerkt door een sterk innovatievermogen. Daarnaast zijn er echter ook in nieuwe sectoren (fysieke en ideële) investeringen nodig.

1.13 Gelet op de toename van offshore-outsourcing is er dringend behoefte aan méér en gedifferentieerde analyses. Het Comité beveelt de Commissie aan om daar onverwijld, met de hulp van de betrokken actoren, werk van te maken en ook mogelijke scenario's voor de korte en de middellange termijn op te stellen. Dergelijke analyses kunnen deel uitmaken van sectorale onderzoeken in het kader van het nieuwe industriebeleid en kunnen als uitgangspunt dienen voor de discussies binnen het raamwerk van de sectorale sociale dialoog.

1.14 Het antwoord op de uitdagingen waarvoor Europa zich door de integratie van de wereldhandel en de toenemende offshoring van Europese productieactiviteiten ziet geplaatst, ligt in de Lissabon-strategie. Het Comité wijst in dit verband op drie factoren die van doorslaggevend belang zijn voor Europa's aanpassings- en concurrentievermogen in het globaliseringsproces:

- voltooiing en versterking van de interne markt;
- bevordering van innovatie;
- stimulering van de werkgelegenheid.

## 2. Motivering en achtergrond

2.1 De verschuivingen in handelspatronen en de toenemende integratie van de nationale economieën in het internationale handelssysteem zijn het gevolg van een groot aantal factoren (liberalisering van de handel, dalende vervoers- en communicatiekosten, stijgende inkomensniveaus, snelle veranderingen op het vlak van de internationale arbeidsverdeling, enz.). Eén van de belangrijkste van deze factoren is de internationale productiespreiding, die ertoe heeft geleid dat alsmaar meer intermediaire producten (goederen en diensten) worden verhandeld, een fenomeen dat zich in zowat alle fasen van het productieproces voordoet. Deze toename van de intermediaire handel (hierna „outsourcing” genoemd) is een uitvloeisel van de wereldwijde of regionale herstructurering van vele productieprocessen en wordt in alsmaar meer sectoren van de diensteneconomie vastgesteld.

2.2 De comparatieve voordelen van de industrielanden op het vlak van het kwalificatieniveau van hun werknemers en het technologische niveau van hun producten en productieprocessen komen steeds meer, en vanuit verschillende hoeken, onder druk te staan. De EU wordt geconfronteerd met een snel veranderende omgeving. In talrijke industriële sectoren en in hoogwaardige segmenten van de dienstensector zijn nieuwe concurrenten opgedoken, waardoor het Europese bedrijfsleven zich onophoudelijk voor nieuwe uitdagingen ziet geplaatst.

2.3 De handel in intermediaire producten is een van de belangrijkste motoren voor industriële verandering en een specifieke vorm van internationale arbeidsverdeling die de meer traditionele vormen van internationalisering snel aan het verdringen is. De globalisering van de markten, in combinatie met de technologische vooruitgang, heeft de mogelijkheid gecreëerd om productieprocessen op te splitsen in verschillende opeenvolgende „upstream/downstream”-fasen, die meestal over verschillende landen worden gespreid.

2.4 In dit advies worden twee aspecten behandeld: enerzijds de mate waarin de ontwikkeling van de Aziatische landen (met name China en India) en de integratie van de nieuwe EU-lidstaten in de EU de drijvende kracht achter de wereldwijde outsourcing van goederen en diensten vormen en anderzijds de vraag of en in hoeverre de EU beducht moet zijn voor nieuwe opkomende handelsmogendheden en de daarmee gepaard gaande verschuivingen in comparatieve voordelen, met name in markten waarin zij momenteel wereldleider is, te weten de markten voor *medium-tech*- en kapitaalintensieve goederen als voertuigen, geneesmiddelen en gespecialiseerde apparatuur.

2.5 De problematiek rond bedrijfsverplaatsingen wordt in dit advies niet behandeld omdat deze al in andere adviezen aan de orde is gekomen.

2.6 Samenvattend kan men stellen dat outsourcing een interessant verschijnsel is, dat de Europese ondernemingen ertoe zal dwingen verdere vooruitgang te boeken op gebieden waar zij tot dusverre een concurrentievoordeel hadden — een concurrentievoordeel dat zij nu evenwel dreigen te verliezen, zelfs op totaal nieuwe gebieden als de diensteneconomie. Door dit proces te analyseren kan worden nagegaan welke sectoren op korte of langere termijn in de problemen dreigen te komen. De betrokken ondernemingen kunnen dan worden aangespoord om tijdig de nodige beslissingen te nemen.

## 3. Ontwikkeling van de wereldhandel

3.1 Bij de voorbereiding van dit advies is uitgegaan van een onderzoek waarvan de resultaten in oktober 2006 in de *Economic Papers* van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken van de Europese Commissie zijn gepubliceerd (<sup>1</sup>).

3.1.1 Dat onderzoek had betrekking op de jaren 1990 t/m 2003. Dit is een interessante periode omdat de wereldhandel begin jaren '90 een aantal ingrijpende veranderingen heeft ondergaan — veranderingen die aanzienlijke gevolgen zouden hebben voor Europa. In deze periode is China een belangrijke rol gaan spelen in de internationale handel, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in de toetreding van dit land tot de Wereldhandelsorganisatie. In de EU heeft de verdere uitbouw van de interne markt geleid tot een verdieping van het Europese integratieproces. Bovendien hebben het doorbreken van het politieke en economische isolement van de landen in Midden- en Oost-Europa en de uiteindelijke integratie van deze landen in de EU een aanzienlijke uitbreiding van de interne markt met zich meegebracht: aan het begin van deze periode telde de EU slechts 12 lidstaten, aan het eind ervan 27.

3.1.2 Ook in India, Rusland en Latijns-Amerika (met name Brazilië) hebben zich fundamentele veranderingen voorgedaan, die hebben geresulteerd in een versterking van de positie van deze landen in de wereldhandel.

(<sup>1</sup>) K. Havik en K. McMorrow, *Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges*, Economic Papers, nr. 259.

3.1.3 Daar bij het afsluiten van het onderzoek nog geen betrouwbare gegevens voor de periode ná 2003 beschikbaar waren, kunnen er over de ontwikkelingen in de jaren ná de beschouwde periode nog geen gefundeerde uitspraken worden gedaan. Men kan er echter van uitgaan dat de bevindingen met betrekking tot de op 1 mei 2004 toegetreden lidstaten ook voor Bulgarije en Roemenië gelden. Bovendien mag op basis van de ontwikkelingen in de textielindustrie worden aangenomen dat een en ander nog in een stroomversnelling is gekomen.

3.2 Sinds 1950 is het volume van de wereldhandel met een factor 15 toegenomen en is het aandeel van de wereldhandel in het wereldwijde BBP verdrievoudigd. De wereldwijde handel in diensten haalt vandaag de dag even hoge groeicijfers als de handel in goederen (sinds 1990 gemiddeld zo'n 6 % op jaar-basis) en groeit sneller dan het BBP. Het aandeel van de dienstensector in de internationale handel bedraagt een kleine 20 %.

3.2.1 Hoewel de ontwikkeling van de wereldhandel over het geheel genomen vrij stabiel is, vertonen de groeipercentages duidelijke verschillen naar gelang van de product- of dienstencategorie.

3.2.2 Zoals in de inleiding is gezegd, is de internationale arbeidsverdeling een van de belangrijkste determinanten van de ontwikkeling van de wereldhandel. De internationale arbeidsverdeling ligt mede aan de basis van de alsmaar toenemende groei van de intermediaire handel in goederen en diensten. De toename van de intermediaire handel (b.v. de handel in halffabricaten, onderdelen en componenten) of outsourcing is een direct gevolg van de herstructurering van vele productieprocessen op regionaal of wereldniveau (maar niet op nationaal niveau) en is het spiegelbeeld van de enorme toename van de directe buitenlandse investeringen in de laatste decennia van de vorige eeuw (van minder dan 5 % van het wereldwijde BBP in 1980 tot meer dan 15 % aan het eind van de jaren '90). Niet iedere buitenlandse investering houdt evenwel rechtstreeks verband met outsourcingactiviteiten.

3.2.3 Onder invloed van de globalisering van productiesystemen, die in combinatie met de ontwikkeling van doeltreffende informatie- en communicatietechnologieën tot outsourcing (of zo men wil tot verticale specialisatie) leidt, is er ook in vele onderdelen van de dienstensector een tendens tot outsourcing op gang gekomen.

3.2.4 De internationalisering van productieprocessen op regionaal c.q. wereldniveau leidt tot een toename van de handel binnen de betrokken onderneming en bedrijfstak. De export van een bepaalde bedrijfstak is in toenemende mate afhankelijk van de import van intermediaire producten die door een bedrijf uit dezelfde bedrijfstak of door een dochteronderneming van een multinationale onderneming worden geproduceerd.

### 3.3 Ontwikkeling van de wereldhandel naar productiefase

3.3.1 Aan de hand van de „Broad Economic Categories Classification” van de Verenigde Naties kan men op basis van het eindgebruik verschillende goederencategorieën onderscheiden (b.v. intermediaire goederen, consumptiegoederen of kapitaalgoederen).

3.3.2 In de periode 1992-2003 is het aandeel van intermediaire goederen en kapitaalgoederen in het totale importvolume gestegen (resp. van 52,9 tot 54,1 % en van 14,9 tot 16,6 %), terwijl het aandeel van consumptiegoederen in dezelfde periode licht is gedaald. Binnen de categorie van de intermediaire

goederen viel er een duidelijke verschuiving naar de subcategorie onderdelen en componenten te bespeuren, met name in de ICT- en de automobielsector.

3.3.3 Ook op regionaal niveau is er sprake van een sterk divergerende ontwikkeling: in het geval van de EU (EUR-15), Japan en de Verenigde Staten is het aandeel van intermediaire producten in de totale import gedaald, terwijl China, de Zuidoost-Aziatische landen en de tien nieuwe EU-lidstaten naar verhouding juist méér intermediaire producten zijn gaan invoeren.

3.4 De intracommunautaire handel (EUR-15) is hierbij buiten beschouwing gelaten, maar deze vertegenwoordigt wel veruit het grootste deel van de handel van de afzonderlijke lidstaten (tussen tweederde en 80 %). De omvang van het outsourcingfenomeen wordt hier dus enkel en alleen afgemeten aan de externe handel in intermediaire producten. Met deze afwijking van de gangbare definitie wordt het onderscheid tussen outsourcing en offshoring wel heel erg vaag, zodat men voor de duidelijkheid beter van „offshore-outsourcing” kan spreken.

## 4. Oorzaken van de toename van offshore-outsourcing

4.1 Om uiteenlopende redenen besluiten nogal wat ondernemingen om hun activiteiten of een deel ervan naar het buitenland over te brengen: in de eerste plaats vanwege de lagere arbeidskosten, maar ook om andere redenen, zoals lagere grondstoffenprijzen en de nabijheid tot groeiemarkten. Anderzijds zijn er ook factoren die bedrijven er juist van weerhouden activiteiten naar andere landen over te brengen, zoals geringe productiviteit, rechtsonzekerheid, gebrekkige infrastructuurvoorzieningen, ongunstige handelsvoorwaarden (b.v. douanerechten, normen) en het onvermogen om op een adequate manier op te treden wanneer zich problemen voordoen.

4.2 Het verplaatsen van productie-eenheden of het outsourcen van de productie van voorheen door de onderneming zelf vervaardigde goederen is geen nieuw verschijnsel. In alle industrielanden is het al sinds jaar en dag gebruikelijk om taken uit te besteden aan buitenlandse arbeidskrachten. Outsourcing is een wezenlijk aspect van de internationale arbeidsverdeling en maakt integrerend deel uit van de strategie van kostenbewuste ondernemingen, die, om concurrerend te blijven, tot outsourcing overgaan en zich specialiseren in wat zij het beste kunnen. Nieuw is echter dat de moderne informatie- en communicatietechnologieën het de laatste tijd mogelijk maken om een heel ander soort diensten en heel andere vormen van productie te outsourcen. De informatietechnologieën en goedkope communicatiemogelijkheden van vandaag de dag maken het voor ondernemingen mogelijk om de meeste activiteiten die in digitale vorm kunnen worden uitgevoerd, zoals IT-ondersteuning, back office-taken, callcenters, softwareprogramming en sommige O&O-activiteiten, uit te besteden.

4.2.1 Bovendien vergroten de moderne informatie- en communicatietechnologieën de keuze aan mogelijke leveranciers voor intermediaire goederen, wat de mogelijkheden tot outsourcing van productieactiviteiten eveneens doet toenemen. En ten slotte zijn de informatie- en communicatietechnologieën ook voor just-in-timeproductie van cruciaal belang: zij maken het mogelijk om de productie en levering van onderdelen en componenten van verschillende producenten zó te coördineren dat deze, ongeacht de afstand, tegelijk beschikbaar zijn.

4.3 Wat kan worden geoutsourcet kan normaal gesproken ook worden geoffshored. Offshoring kan de vorm aannemen van het uitbesteden van bepaalde taken aan een buitenlandse vestiging of een onafhankelijke leverancier. Zoals reeds gezegd is dit geen geheel nieuw fenomeen, maar de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied en de daarmee samenhangende daling van de communicatiekosten hebben het grensoverschrijdende dienstenverkeer vergemakkelijkt en sterk gestimuleerd.

Vandaag de dag kan men vele taken, zoals het maken van ontwerptekeningen van gebouwen, het interpreteren van röntgenfoto's of bepaalde juridische taken, gemakkelijk in het buitenland laten uitvoeren. De ontwikkelingen op ICT-gebied hebben de internationale handel dan ook een krachtige impuls gegeven doordat zij hebben geleid tot een daling van de transactiekosten en ervoor hebben gezorgd dat geheel nieuwe zaken verhandelbaar werden. Het effect ervan doet sterk denken aan de impact van de introductie van containers in het internationale scheepvaartverkeer in de jaren '50 van de vorige eeuw, die eveneens tot een *boom* in de internationale handel heeft geleid (<sup>2</sup>).

4.4 Dit advies handelt specifiek over offshore-outsourcing, maar in het algemene politieke debat wordt dit fenomeen vaak op één hoop gegooid met de problematiek rond directe buitenlandse investeringen. Zo worden sommige ontwikkelingen vaak als een vorm van outsourcing/offshoring gezien, terwijl het in feite gaat om bedrijfsexpansies, bedoeld om de lokale markten beter te kunnen bedienen. Of een verplaatsing van productieactiviteiten al dan niet een geval van offshoring is, hangt af van de markt die door de vestiging in kwestie wordt bediend. Een verplaatsing van productieactiviteiten met als enig doel buitenlandse markten te bedienen (horizontale directe buitenlandse investeringen) hoeft geen nadelige gevolgen te hebben voor de werkgelegenheid in het moederland, ook niet op korte termijn, maar kan zelfs zeer gunstig uitpakken voor de rentabiliteit van en de werkgelegenheid in de hoofdvestiging.

4.5 Uiteraard zijn lagere arbeidskosten (lagere lonen en/of een lager niveau van sociale bescherming) en nabijheid tot markten niet de enige redenen waarom ondernemingen beslissen om productieactiviteiten naar elders over te brengen. Ook lagere kosten als gevolg van minder strenge milieuregels of een gunstige belastingregeling kunnen een belangrijke factor zijn. Een interessant voorbeeld van offshoring is wat onlangs in de Europese cementindustrie is gebeurd. Vanwege de sterke stijging van de energieprijzen in Europa — o.m. een gevolg van de EU-regeling voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten — en de directe verlaging van de CO<sub>2</sub>-emissiegrenzen voor de industrie hebben sommige Europese cementproducenten de productie van cementklinkers naar China overgebracht.

4.6 *Last but not least* is ook een kosteneffectief en efficiënt vervoerssysteem een belangrijke factor bij de besluitvorming over offshore-outsourcing.

## 5. Outsourcing in de goederensector

5.1 Met betrekking tot outsourcing, in de studie gedefinieerd als het uitbesteden van delen van de productie aan externe toele-

(<sup>2</sup>) Containerisering is een intermodaal vervoerssysteem waarbij gebruik wordt gemaakt van gestandaardiseerde (ISO-)containers. Met containers kunnen de goederen gemakkelijk in containerschepen, in vliegtuigen, op vrachtwagens of op spoorwagens worden geladen en naar elders worden overgebracht. Containerisering wordt beschouwd als dé innovatie bij uitstek op logistiek gebied, die in de twintigste eeuw een ware omwenteling in het vrachtvervoer teweeg heeft gebracht en de vervoerskosten aanzienlijk heeft gedrukt.

veranciers of aan eigen vestigingen buiten de EU, stelt men het volgende vast:

- onder invloed van de internationalisering van de productiestructuren en de stijging van de directe buitenlandse investeringen neemt de wereldhandel toe;
- het aandeel van halffabricaten (vooral onderdelen en componenten) en kapitaalgoederen in de wereldwijde import en daarmee ook de handel *binnen* de diverse bedrijfstakken of ondernemingen nemen toe;
- elkaar aanvullende handelstromen tussen industrielanden en opkomende economieën c.q. ontwikkelingslanden nemen beduidend toe; zo neemt het aandeel van halffabricaten in de import van de EU (EUR 15), de VS en Japan af terwijl de tendens bij de minder ontwikkelde regionale partners van deze (groepen) landen precies omgekeerd is;
- outsourcing van onderdelen is schering en inslag in de ICT- en de automobielenindustrie met hun wereldwijd opererende ondernemingen.

## 6. Outsourcing in de dienstensector

6.1 De wereldwijde handel in diensten is sinds het midden van de jaren '90 fors gegroeid. De stijgingspercentages liggen nu op het niveau van die in de goederenhandel. Daarmee groeit de wereldwijde diensthandel sneller dan het BBP. Het aandeel van de dienstensector in het totale BBP is in de periode 1992-2003 gestegen van 3,8 tot 5,7 %.

6.2 De stijgingspercentages in de categorieën „vervoer” en „toerisme” komen ongeveer overeen met dat van het BBP. De forse groei van de diensthandel komt vooral voor rekening van de categorie „overige diensten”, waaronder met name de zakelijke dienstverlening valt. Vooral de financiële dienstverlening en de ICT-sector gaat het voor de wind.

6.3 Kijkt men naar de netto-resultaten (export minus import), dan zijn de kampioenen van de outsourcing de VS, de EU (EUR 15) en India, waarbij India naar verhouding de beste zaken heeft gedaan.

## 7. Sterke en zwakke punten van de EU

7.1 De EU heeft in de periode sinds 1990 haar leidende positie over het geheel genomen met succes weten te handhaven, zowel in de goederen- als in de diensthandel. Dit is ten dele een gevolg van het feit dat de investeringsintensieve fase van het wereldwijde inhaalproces aan het begin van de jaren '90 die bedrijfstakken heeft bevoordeeld die kapitaalintensieve goederen produceren. En laat dit nu juist de sectoren zijn waarin de EU een vrij sterke positie inneemt. In een groot aantal *medium tech*-sectoren en in de markt voor kapitaalintensieve goederen is zij zelfs marktleider. Zij staat bijzonder sterk in de markten voor auto's, geneesmiddelen en speciale apparatuur en in de zakelijke en financiële dienstverlening.

7.1.1 Het handelsoverschot van de EU is in de periode 1992-2003 gestegen van 0,5 tot 1,5 % van het BBP. Het draagt ook aanzienlijk bij aan de groei van het BBP.

7.1.2 Een van de belangrijkste succesfactoren van de EU is ongetwijfeld haar interne markt. Dankzij de interne markt beschikt zij niet alleen over een stabiel rechtskader, maar ook over een enorme thuismarkt. Door de uitbreiding is een deel van de geoutsourcete productie in de nieuwe lidstaten terechtgekomen.

7.1.3 Uit de studie blijkt dat in een aantal bedrijfstakken, zoals b.v. de automobielsector, het offshore-outsourcinggebeuren een regionaal patroon te zien geeft (vanuit EUR 15 naar de nieuwe lidstaten, vanuit de VS naar Mexico en Brazilië, vanuit Japan naar Zuidoost-Azië en China). Dit laat zich voornamelijk verklaren door de kosten die geografische afstanden met zich meebrengen (b.v. vervoerskosten). Op het gebied van de nieuwe technologieën en in de dienstensector spelen deze kosten echter niet zo'n grote rol.

7.2 Uit de studie komen echter ook enkele verontrustende zwakke punten naar voren, zoals het feit dat het handelstekort ten aanzien van Azië over de gehele linie toeneemt en dat de EU maar matig scoort in de ICT-sector. Hierbij dient men wel te bedenken dat een aantal ontwikkelingslanden ernaar streeft om snel op te klimmen in de waardeketen, en daarom veel investeert in O&O en opleiding.

7.2.1 Azië was tot dusverre vooral succesvol in sectoren (zoals b.v. de ICT-sector) die vanuit het oogpunt van de EU minder belangrijk zijn dan b.v. de automobielsector, de geneesmiddelenindustrie of de chemische industrie. In de afgelopen 15 jaar hebben vele Aziatische landen zich gespecialiseerd in de export van ICT-producten<sup>(3)</sup>. Aangenomen mag worden dat deze landen zich in hun verdere ontwikkeling ook op die sectoren zullen gaan toespitsen waarin de EU tot dusverre een leidende positie inneemt (zoals in de textielsector is gebeurd).

7.2.2 Het handelsverkeer tussen de EU en China wordt gekenmerkt door een sterke complementariteit. De EU heeft zich gespecialiseerd in *medium tech*-producten en kapitaalgoederen, terwijl China zich vooral toelegt op de productie van arbeidsintensieve, ICT-gerelateerde en *low tech*-producten. Deze complementariteit vertaalt zich direct in een voor de EU gunstige ruilvoetontwikkeling en levert vele EU-lidstaten een aanzienlijk grotere prijszettingmacht op dan opkomende markten als China. Uit een en ander blijkt dat het inhaalproces van grote opkomende economieën als China alle partijen voordelen biedt: zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden gaan er qua inkomen per hoofd van de bevolking aanzienlijk op vooruit.

<sup>(3)</sup> Doordat in sommige lagekostenlanden ook dure *high tech*-producten of knowhow uit de VS of Europa worden geproduceerd, komen ook producten als computers of mobiele telefoons tegen betaalbare prijzen op de markt, wat deze producten binnen het bereik van een breed consumentenpubliek brengt.

7.2.3 De uitbesteding van diensten aan India is macro-economisch (vooralsnog) weinig relevant.

7.3 Er zijn een aantal factoren die de handelspositie van de EU op middellange en lange termijn in gevaar kunnen brengen.

7.3.1 De uitstekende resultaten in de jaren '90 waren ten dele het gevolg van de goede prestaties van de EU in de eerste, investeringsintensieve fase van de liberalisering van de wereldhandel. Deze situatie blijft echter niet eeuwig duren.

7.3.2 De EU staat zwak in vele *high tech*-sectoren, en met name in de ICT-sector.

7.3.3 Azië is in enkele van Europa's sleutelsectoren een potentiële concurrent aan het worden. China's lagekostenproducenten zullen waarschijnlijk een groot deel van de arbeidsintensieve *low tech*-sectoren beheersen. De gevolgen hiervan zullen voor de EU groter zijn dan voor de VS of Japan.

## 8. Winnaars en verliezers op het gebied van offshore-outsourcing

8.1 Offshore-outsourcing leidt tot meer handel, vaak in nieuwe soorten producten of diensten en in nieuwe sectoren. De economische theorie zegt — en empirische studies bevestigen dit — dat handel welvaart genereert. Men mag er dus van uitgaan dat offshore-outsourcing tot een toename van de wereldwijde welvaart leidt. Een complicerende factor is uiteraard dat de uit offshoring voortvloeiende kostenvoordelen het gevolg kunnen zijn van minder strenge milieuvoorschriften. Is dat echter niet het geval, dan kan men stellen dat offshoring tot een stijging van de wereldwijde welvaart leidt. Anderzijds is het bekend dat handel niet alleen winnaars maar ook verliezers maakt. De vraag is dan ook wie de winnaars en wie de verliezers zullen zijn als de offshoringtrend in Europa zich verder doorzet.

8.1.1 Uiteraard kan de beslissing om een bepaalde activiteit te outsourcen vanuit het oogpunt van de onderneming gezien een slechte beslissing zijn, en wel om verschillende redenen. Het kan zijn dat de klanten niet graag door een callcenter in het buitenland bediend willen worden, dat de intermediaire goederen niet tijdig en/of niet in de gewenste kwaliteit geleverd worden, dat cultuurverschillen tussen de betrokken landen of tussen bedrijf en klant tot misverstanden leiden, dat vertrouwelijke bedrijfsinformatie uitlekt naar de concurrentie, enz ...

8.1.2 In dit advies wordt er echter van uitgegaan dat de beslissing van een onderneming (of overheidsinstantie) om een bepaalde activiteit te offshoren of offshore-outsourcen een goede beslissing is en dat bovengenoemde problemen zich niet voordoen. Wie zijn dan de winnaars en wie de verliezers?

## 8.2 Winnaars

### 8.2.1 De Europese offshore of offshore-outsourcende ondernemingen zelf

Offshoring en offshore-outsourcing kunnen aanzienlijke kostenbesparingen opleveren, vooral dankzij de lagere arbeidskosten. Op langere termijn krijgen deze ondernemingen ook toegang tot nieuwe reservoires van gekwalificeerde arbeidskrachten, zowel direct (via hun eigen offshore-vestigingen) als indirect (via lokale toeleveranciers). Verder treffen ondernemingen uit landen met sterk gereguleerde arbeidsmarkten in het offshore-land veelal een minder stringente regelgeving aan, waardoor zij een flexibeler personeelsbeleid kunnen voeren. En tot slot kan de oprichting van een offshore-vestiging de verovering van nieuwe markten vergemakkelijken door het feit dat dergelijke lokale productievestigingen de onderneming in staat stellen om de productiekosten zó te drukken dat zij hun goederen of diensten ook in lagelonenlanden aan de man kunnen brengen.

### 8.2.2 Europese landen waarnaar productieactiviteiten of diensten worden geoffshored of geoffshore-outsourcet

Met de toetreding van de twaalf nieuwe lidstaten in 2004 en 2007 telt de EU nu een aantal belangrijke leveranciers van geoffshorede of geoffshore-outsourcete producten en diensten, maar ook sommige van de 15 „oude” lidstaten, met name Ierland, hebben een verleden als offshore-locatie. Deze offshore- of offshore-outsourcingactiviteiten leggen de landen in kwestie geen windeieren: op korte termijn leveren zij werkgelegenheid en investeringen op en op langere termijn bevorderen zij de overdracht van technologie en knowhow.

### 8.2.3 Consumenten van geoffshorede of geoffshore-outsourcete producten en diensten

De eindverbruikers van geoffshorede of geoffshore-outsourcete producten en diensten betalen een lagere prijs. Zo wordt algemeen aangenomen dat 10 à 30 % van de prijsdaling van halfgeleiders en geheugenchips in de jaren '90 van de vorige eeuw te danken is aan de mondialisering in de computerhardwaresector. Bovendien profiteert de consument ook van de „uitbreiding” van de kantoor tijden in vele dienstensectoren, waardoor hij bijvoorbeeld na 17 uur GMT/MET een callcenter in Bangalore kan opbellen. En tot slot zullen de prijsdalingen, afhankelijk van het aandeel van offshoring en offshore-outsourcing in de totale productie van goederen en diensten, de inflatie drukken en zo de koopkracht doen stijgen.

## 8.3 Verliezers

### 8.3.1 Europese werknemers die door offshoring en offshore-outsourcing hun baan zijn kwijtgeraakt

Dit zijn de voor de hand liggende directe verliezers. Het gaat hier om een kleine, geconcentreerde en zwaar getroffen groep,

in tegenstelling tot de groep van de winnaars, die veel talrijker en diverser zijn en (anders dan de winnende bedrijven) maar weinig individueel voordeel behalen. Door deze asymmetrie tussen winnaars en verliezers is de discussie over offshoring in wezen identiek aan de meeste andere discussies over de problematiek rond vrijhandel en importconcurrentie. Met het door de Raad — op voorstel van de Europese Commissie — ingestelde „Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering” heeft de EU een instrument in handen om deze groep te ondersteunen, ook al zijn de daarvoor beschikbare middelen beperkt.

### 8.3.2 Europese ondernemingen die niet in staat zijn om zich via offshoring en offshore-outsourcing bepaalde best practices eigen te maken

Momenteel is Europa's grootste probleem zijn geringe productiviteitsstijging. Naarmate de globalisering voortschrijdt, zijn offshoring- en offshore-outsourcingstrategieën voor meer en meer sectoren een cruciale concurrentiefactor, zoeze zelfs dat ondernemingen die er niet in slagen hun activiteiten via offshoring en offshore-outsourcing van sommige intermediaire producten of taken te herstructureren, een concurrentienadeel hebben, niet alleen tegenover hun concurrenten *buiten* de EU maar ook tegenover hun concurrenten *binnen* de EU die daar wel in slagen. Dit betekent dat zij het risico lopen langzamer te groeien, wat uiteindelijk tot gevolg kan hebben dat zij ofwel volledig uit de markt worden gedrukt ofwel hun hele productie naar een ander land moeten overbrengen. In beide gevallen zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid waarschijnlijk ernstiger dan wanneer het mogelijk was geweest om in een eerder stadium voor offshoring en offshore-outsourcing te kiezen.

## 9. Aanbevelingen

9.1 Het Comité heeft het thema „wereldhandel en globalisering” al meermaals behandeld (\*). In zijn laatste advies over deze problematiek — *Globalisering: uitdagingen en kansen voor de EU* (REX/228, rapporteur: dhr. Malosse) — pleit het onder meer voor een gemeenschappelijke globaliseringsstrategie, een rechtsstaat op wereldschaal, een evenwichtige en verantwoorde openstelling van de handel, een versnelling van het integratieproces en een globalisering met een menselijk gezicht.

9.1.1 Ook vanuit de optiek van de ontwikkeling van de handel in intermediaire producten — die voor de EU over het geheel genomen gunstig uitvalt — is een positieve en actieve houding van de EU tegenover een vrije wereldhandel en een actieve globaliseringsstrategie aan te bevelen. Daarbij moeten zowel de verdeling van de daaruit voortvloeiende voordelen als de politieke discussie over deze problematiek bijzondere aandacht krijgen. De EU dient zich in te zetten voor eerlijke mededingingsvoorwaarden en een (vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt) duurzame ontwikkeling van de wereldhandel.

(\*) — Zie de dossiers: REX/182 *De sociale dimensie van de globalisering — hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft* (maart 2005).

— REX/198 *De voorbereiding van de zesde WTO-ministersconferentie — Standpunt van het EESC* (oktober 2005).

— SOC/232 *Kwaliteit van het beroepsleven, productiviteit en werkgelegenheid in het licht van de mondialisering en de demografische veranderingen* (september 2006).

— REX/228 *Globalisering: uitdagingen en kansen voor de EU* (mei 2007).

9.1.2 Het handelsbeleid van de EU moet meer worden gericht op het bevorderen van de wereldwijde naleving van sociale en milieunormen en op het kweken van de nodige politieke *goodwill* om solidariteit en eigenbelang hand in hand te laten gaan, zodat de globalisering iederéén ten goede komt. Niet-tarifaire handelsbelemmeringen moeten verder worden teruggedrongen, vooral daar waar Europese bedrijven worden gediscrimineerd. Met betrekking tot offshore-outsourcing pleit het Comité nogmaals voor een betere bescherming van intellectuele eigendom.

9.1.3 In het kader van de discussie over klimaatverandering, broeikasgasemissie en duurzame ontwikkeling zullen vele aspecten van het globaliseringsvraagstuk, incl. de internationale handelsproblematiek, opnieuw moeten worden bekeken. De ontwikkelingslanden vragen al meer ondersteuning — of *capacity building* — bij het gebruik van schonere technologieën. Er zal meer aandacht komen voor schonere en energie-efficiëntere transportmiddelen, en met name voor vervoer over zee (voor zover mogelijk). Milieuoverwegingen zullen een grotere rol gaan spelen bij de besluitvorming over nieuwe bedrijfsvestigingen en de afzet van de daar geproduceerde goederen. Daarom dringt het Comité er bij de Europese Commissie op aan om, voor zover zij daar nog geen opdracht toe heeft gegeven, specifiek onderzoek naar de handelsgerelateerde aspecten van de klimaatveranderingsproblematiek te laten uitvoeren.

9.2 De EU dient zich goed bewust te zijn van haar sterke punten en moet deze verder verbeteren. Juist de bovengenoemde *medium tech*-sectoren worden vaak gekenmerkt door een sterk innovatievermogen. Daarnaast zijn er echter ook in nieuwe sectoren (fysieke en ideële) investeringen nodig. In het zevende kaderprogramma (2007-2012) wordt een aantal mogelijkheden aangegeven. Het is zaak om nog sterker dan voorheen op deze weg voort te gaan <sup>(5)</sup>.

9.3 Gelet op de zeer snelle ontwikkeling van offshore-outsourcing zijn er dringend meer naar regio en sector gedifferentieerde analyses nodig, temeer daar in de genoemde studie slechts een zeer globaal beeld wordt geschetst en geen rekening wordt gehouden met de laatste ontwikkelingen op dit gebied.

9.3.1 Door de recente uitbreidingen van de EU zijn er nieuwe mogelijkheden voor outsourcing naar Oost-Europa ontstaan. Omdat in dat geval zowel de winnaars als de verliezers tot de EU behoren, moet deze problematiek grondig worden geanalyseerd. Als we ervan uitgaan dat offshore-outsourcing naar de nieuwe en de toekomstige lidstaten een positieve bijdrage levert aan de cohesiestrategie, is het niet meer dan logisch om ook de effecten op de toekomstige oriëntatie van de Europese financieringsinstrumenten nader te bekijken.

9.3.2 Er is ook nog geen uitvoerig onderzoek gedaan naar het effect van outsourcing op de werkgelegenheid en het opleidingsniveau.

9.3.3 Het Comité beveelt de Commissie aan om daar onverwijld, met de hulp van de betrokken actoren, het nodige onderzoek naar te doen en daarbij ook mogelijke scenario's voor de korte en de middellange termijn op te stellen. Enquêtes onder bedrijfsleiders laten een iets ander beeld zien dan de handelsstatistieken.

9.3.4 Dergelijke analyses kunnen deel uitmaken van sectorale onderzoeken in het kader van het nieuwe industriebeleid en kunnen als uitgangspunt dienen voor de discussies binnen het raamwerk van de sectorale sociale dialoog, die daarmee een

extra instrument voor het monitoren van en het anticiperen op de huidige en komende veranderingen ter beschikking krijgt gesteld (zie in dit verband diverse door de adviescommissie industriële reconversie opgestelde EESC-adviezen).

9.4 Het antwoord op de uitdagingen waarvoor Europa zich door de integratie van de wereldhandel en de toenemende offshoring van Europese productieactiviteiten ziet geplaatst, ligt in de Lissabon-strategie. Het Comité wijst in dit verband op drie factoren die van doorslaggevend belang zijn voor Europa's aanpassings- en concurrentievermogen in het globaliseringsproces:

- voltooiing en versterking van de interne markt;
- bevordering van innovatie;
- stimulering van de werkgelegenheid.

9.4.1 Verdere verbetering van het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal binnen de interne markt zal de concurrentie en daarmee ook het ondernemerschap, de innovatie en de groei binnen de EU een krachtige impuls geven.

9.4.2 De interne markt zal pas volledig voltooid zijn wanneer de regelgeving daaromtrent op een correcte manier in de nationale wetgevingen is overgenomen en in werking is getreden. De Commissie en de Raad dienen erop toe te zien dat de lidstaten dit proces niet afremmen.

9.4.3 Wil de EU de concurrentie op de wereldmarkt aankunnen, dan moet zij hoog inzetten op technologie en innovatie. Een dergelijke strategie zal het aantal hooggekwalificeerde banen in de EU doen toenemen en de EU tot een aantrekkelijkere vestigingsplaats voor bedrijven en een interessantere bestemming voor investeringen maken.

9.4.4 Om de innovatie te kunnen bevorderen, moet de octrooiprocedure eenvoudig en kosteneffectief zijn. Momenteel is de procedure voor het verkrijgen van een octrooi voor de Europese markt aanzienlijk duurder en complexer dan die voor het verkrijgen van een octrooi voor de Amerikaanse markt. Er is dan ook duidelijk behoefte aan een kosteneffectief gemeenschapsoctrooi.

9.4.5 Bovendien moeten de nationale overheden een gezamenlijke inspanning leveren om zo spoedig mogelijk de in Lissabon vastgelegde doelstelling voor de nationale O&O-uitgaven (3 % van het BBP) te halen. Uit de op 11 juni jl. door de Europese Commissie gepubliceerde kengetallen inzake wetenschap, technologie en innovatie blijkt dat 85 % van de opgelopen achterstand moet worden toegeschreven aan het feit dat de ondernemingen te weinig investeren. Een hoge O&O-intensiteit kan echter alleen worden bereikt als niet alleen de particuliere sector maar ook de overheid met voldoende middelen over de brug komt. De nationale overheden moeten in O&O blijven investeren om de particuliere sector ertoe aan te sporen door te gaan met zijn eigen O&O-activiteiten. Bovendien moeten de nationale overheden een innovierend financieringsbeleid voeren om de investeringen in O&O de nodige impulsen te geven.

9.4.6 Investerings in informatie- en communicatietechnologie zouden een efficiënter bestuur mogelijk maken en de contacten tussen de consumenten en de markten binnen de EU vergemakkelijken. Er moet in de eerste plaats werk worden gemaakt van de ontwikkeling van een grootschalig netwerk van breedband-internetverbindingen.

<sup>(5)</sup> Zie het EESC-advies over het zevende kaderprogramma voor O&TO van december 2005 (INT/269).

9.5 Bij dit alles is een belangrijke rol weggelegd voor het werkgelegenheidsbeleid. Er moet vervangende werkgelegenheid worden gevonden voor degenen die door offshore-outsourcing hun baan kwijtraken, en er moeten maatregelen worden genomen om het kwalificatieniveau en het aanpassingsvermogen van de werknemers op peil te houden. Werknemers die hun baan verliezen doordat bepaalde activiteiten naar elders worden overgebracht, hebben alsmear meer moeite om nieuw werk te vinden. Nog voor enkele jaren was het in de regel mogelijk om binnen drie tot vier maanden een nieuwe baan te vinden. Vandaag de dag kan dit verscheidene jaren duren door het feit dat steeds meer arbeidsintensieve productieactiviteiten naar elders worden overgebracht en er nauwelijks mogelijkheden voor vervangende werkgelegenheid voorhanden zijn. Flexibele, goed opgeleide en gemotiveerde arbeidskrachten zijn de sleutel voor een concurrerend Europa.

9.5.1 Daarom onderschrijft het Comité ook in dit verband de conclusies van het rapport-Kok <sup>(6)</sup> waar het gaat om:

- de verbetering van het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers om hen beter in staat te stellen te anticiperen op veranderingen;
- de verhoging van de participatiegraad;
- het opvoeren van (meer doelgerichte) investeringen in menselijk kapitaal.

9.5.2 In een snel veranderende wereld zijn nieuwe technologieën al snel weer achterhaald. Om iedereen kansen te bieden moeten de nationale overheden ervoor zorgen dat ál hun burgers in staat zijn zich aan deze nieuwe omgeving aan te passen. Er is dringend behoefte aan een modern sociaal beleid

en een modern arbeidsmarktbeleid, die beide gericht moeten zijn op het bieden van kansen aan iedereen en het bevorderen van de inzetbaarheid van het beschikbare arbeidspotentieel door te zorgen voor adequate opleidingsmogelijkheden en door maatregelen te nemen ter bevordering van het aanpassings- en omscholingsvermogen en de geografische mobiliteit van het arbeidspotentieel. Het welslagen van dit ambitieuze project staat of valt met de bereidheid van de lidstaten om te investeren in een adequaat onderwijs- en opleidingsbeleid, en met name in een stelsel van levenslang leren, om hun arbeidskrachten in staat te stellen zich aan te passen aan veranderingen en aan de slag te gaan in nieuwe sectoren waarin de EU een comparatief voordeel heeft. Volgens de Lissabon-agenda moet een en ander gericht zijn op het aanleren van „nieuwe basisvaardigheden (...): IT-vaardigheden, vreemde talen, technologische cultuur, ondernemerschap en sociale vaardigheden”.

9.6 Daarnaast moet de EU beslist zien te voorkomen dat er door offshore-outsourcing nog méér knowhow naar andere landen weglekt. Zij moet ervoor zorgen dat zij een aantrekkelijke locatie voor onderzoek en ontwikkeling blijft. Daarom moet de rol van universiteiten (en dan vooral wetenschappelijke en technische richtingen), van de Europese universitaire netwerken en van de samenwerking tussen universiteit en bedrijfsleven opnieuw worden bekeken.

9.7 Wil Europa de concurrentie met andere delen van de wereld aankunnen, dan moet de Europese economie worden omgevormd tot een innovatieve kenniseconomie en moet de EU vasthouden aan haar op solidariteit en cohesie gebaseerde maatschappijmodel. Een concurrentiestrijd met lage sociale en milieunormen kan Europa niet winnen.

Brussel, 26 september 2007.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
D. DIMITRIADIS

---

<sup>(6)</sup> Rapport van de taskforce Werkgelegenheid onder voorzitterschap van dhr. Kok, november 2003.

De taskforce begon haar werkzaamheden in april 2003 en legde haar rapport op 26 november 2003 aan de Europese Commissie voor. De Commissie en de Raad namen de conclusies van het rapport over in hun gezamenlijk werkgelegenheidsrapport voor de voorjaarsstop van 2004, waarin zij benadrukken dat de lidstaten „resoluut actie moeten ondernemen overeenkomstig de voorstellen van de taakgroep”.