

University of Groningen

Het effect van milieubeleid op locatiebeslissingen van bedrijven

Veen, Henderikus Cornelis Jozef van der

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2004

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Veen, H. C. J. V. D. (2004). *Het effect van milieubeleid op locatiebeslissingen van bedrijven: verplaatsen, sluiten, of innoveren?* s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

1 INLEIDING

Er bestaan verschillende opvattingen over het effect van een aanscherping van het milieubeleid op de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Met name binnen het bedrijfsleven en binnen de koepelorganisaties van bedrijven wordt vaak verkondigd dat een aanscherping van het milieubeleid de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven onder druk zet. In het uiterste geval zouden de aangescherpte milieueisen aanleiding kunnen geven tot sluiting of internationale verplaatsing van bedrijven. Dit thema, verlies aan concurrentiekracht en milieukapitaalvlucht als gevolg van milieubeleid, heeft in economisch onderzoek veel aandacht gekregen. In contrast met deze invalshoek is er een groeiende stroom van economische publicaties die wijzen op een tegengesteld effect van striktere milieueisen. Milieueisen kunnen leiden tot procesinnovaties bij bedrijven, waardoor win-win situaties binnen bereik komen. Hierbij wordt zowel de milieukwaliteit als de economische prestatie van de bedrijven op de internationale markten verbeterd. De concurrentiekracht van de bedrijven verslechtert dus niet maar verbetert juist. In dit licht formuleerde Michael Porter in 1991 de zogenaamde Porter hypothese: "Strict environmental regulations do not inevitably hinder competitive advantage against foreign rivals, they often enhance it". Uit deze hypothese zou de conclusie kunnen worden getrokken dat er geen groot gevaar bestaat dat bedrijven op grote schaal zullen besluiten uit Nederland te vertrekken.

Empirische studies voor de Verenigde Staten laten zien dat wanneer de milieukosten slechts enkele procenten van de totale productiekosten bedragen, er weinig redenen zijn voor vertrek van bedrijven naar landen met een minder stringent milieubeleid (onder meer Komen & Folmer, 1995).

Ondanks deze geruststellende onderzoeksresultaten blijft de vrees voor milieukapitaalvlucht de verdere ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid parten spelen. Een schrikbeeld hierbij is de veronderstelling dat strengere milieuregelgeving zal leiden tot een grootschalige uittocht of sluiting van bedrijven. Deze al bestaande vrees werd versterkt door uitlatingen van het bedrijfsleven ten tijde van de discussie over de invoering van energieheffing in het midden van de jaren 90. Diverse bedrijven lieten weten dat zij bij daadwerkelijke invoering van de energieheffing voor bedrijven Nederland de rug zouden toekeren. Deze dreigementen hebben er ongetwijfeld toe bijgedragen dat er in 1996 bij de invoering van de energieheffing werd afgezien van een algemene invoering. De energieheffing gold in eerste instantie alleen voor kleinverbruikers. Vanaf 2004 wordt ook een energieheffing voor de grootverbruikers van energie van kracht (Financieele Dagblad, 4 september 2003). De regeling is echter zodanig vormgegeven dat er in de meeste gevallen geen kostenverhogend effect is voor de meeste grootverbruikers van energie. De grootverbruikers die participeren in energiebesparingsconvenanten krijgen namelijk vrijstelling en inmiddels valt al tachtig procent van het industriële energieverbruik onder een energieconvenant. Het ligt dus niet voor de hand dat de energieheffing voor grootverbruikers zal leiden tot veel sluitingen of verplaatsingen van bedrijven.

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in locatiebeslissingen die Nederlandse bedrijven nemen wanneer ze te maken krijgen met verscherpte milieueisen. Hierboven is al gesteld dat bedrijven op verschillende manieren kunnen reageren op strengere milieueisen. Enerzijds hebben ze de mogelijkheid om de productie op de huidige locatie stop te zetten en eventueel elders een nieuwe vestiging te openen. Indien het bedrijf de huidige locatie sluit en in het buitenland een nieuwe vestiging opent is er sprake van “Capital Flight” en verlies van economische activiteit. Anderzijds kunnen de bedrijven tegemoet komen aan de striktere milieueisen op de huidige locatie, bijvoorbeeld door ‘end of pipe’ oplossingen toe te passen of door te kiezen voor procesgeïntegreerde innovaties. In alle deze gevallen worden er investeringen gevraagd van het bedrijf.

Uit cijfers van het CBS uit 2001 blijkt dat milieukosten voor Nederlandse bedrijven sinds 1997 gedaald zijn van een gemiddeld percentage van 1,1% naar 1,0% van de omzet. De sectoren met de hoogste milieukosten zijn de aardolie- en steenkoolverwerkende industrie met milieukosten van 3,12%, de chemische industrie (2,08%) en de basismetalaalindustrie met 1,96%. In vergelijking met andere kostenposten van bedrijven, bijvoorbeeld de arbeidskosten, vormen milieukosten slechts een klein deel van de totale kosten.

Of de bedrijven nu reageren op milieueisen door te kiezen voor sluiting, verplaatsing of innovatie, de keuze komt meestal niet in een vacuüm tot stand. Vaak oefenen diverse partijen rondom het bedrijf, en soms ook meerdere partijen binnen het bedrijf, invloed uit op de uitkomst van het besluitvormingsproces. Dan gaat aan de beslissing een besluitvormingsproces vooraf, waarin partijen met uiteenlopende belangen steun proberen te vinden voor hun standpunten. Uiteindelijk vindt de besluitvorming plaats in de directiekamers van de bedrijven. Tot op heden werd de besluitvorming bij bedrijven veelal gezien als een ‘black box’. Er is nauwelijks onderzoek verricht naar de invloed van de milieueisen op deze besluitvormingsprocessen bij bedrijven. Het voorliggende proefschrift poogt een eerste stap te zijn ter opvulling van deze leemte in de kennis.

In het onderzoek wordt geprobeerd dit inzicht te vergaren door gebruik te maken van de mogelijkheden die besluitvormingsmodellen bieden (onder meer Bueno de Mesquita e.a., 1985, Stokman & Van Oosten, 1994, Stokman e.a., 2000). Deze modellen worden veelal –maar niet alleen– toegepast bij het onderzoeken van politieke besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek zullen de modellen worden ingezet voor het modelleren van besluitvorming bij industriële en agrarische ondernemingen. De besluitvormingsmodellen dwingen tot een ontleding van het besluitvormingsprobleem waarmee de bedrijven te maken krijgen in een beperkt aantal controversiële issues, waarover het besluit genomen gaat worden. Bijvoorbeeld, een fabriek kan tegemoet komen aan de milieueisen door te kiezen voor ‘high tech’ procesgeïntegreerde (dure) oplossingen of door het plaatsen van ‘end of pipe’ (vaak goedkopere) oplossingen. Naast deze precieze definiëring van de besluitvormingsissues vragen de besluitvormingsmodellen om een zeer gestructureerde verzameling van de gegevens. Omdat het gaat om een

modelmatige aanpak wordt de blik gericht op de kernelementen van besluitvormingsprocessen, waardoor er een verklaring kan worden gegeven voor de uitkomst van de besluitvormingsprocessen. Dit gaat verder dan een beschrijving van het besluitvormingsproces in kwalitatieve termen.

In het onderzoek zal de besluitvorming van een tiental bedrijven worden geanalyseerd. Voor deze bedrijven was een locatiebeslissing aan de orde als gevolg van een aanscherping van milieubeleid. Daar waar mogelijk zal niet alleen gebruik worden gemaakt van de conceptuele structurering die besluitvormingsmodellen bieden bij de verzameling van de gegevens, maar zal ook bij de analyses een besluitvormingsmodel worden ingezet.

1.1 OPZET EN PROBLEEMSTELLING

De opzet van het onderzoek wordt schematisch weergegeven in Figuur 1.1 (volgende pagina). Het onderzoek is opgezet in twee deelonderzoeken. Het hoofddoel van het eerste deelonderzoek is het maken van een schatting van de aantallen bedrijven die als gevolg van milieubeleid een verplaatsing of sluiting overwegen of daadwerkelijk uitvoeren, alsmede de motieven die de bedrijven daarvoor aangeven. Een achterliggend doel van de schriftelijke enquête is de inventarisatie van bedrijven waaruit in het tweede deelonderzoek bedrijven worden geselecteerd voor besluitvormingsanalyse. De benodigde gegevens zijn niet beschikbaar in bestaande bronnen. Voor dit onderzoek worden deze gegevens verzameld door middel van een schriftelijke enquête onder gemeente- en provincieambtenaren.

Aanvullend aan de schriftelijke enquête worden in ditzelfde deelonderzoek interviews afgenomen bij vertegenwoordigers werkzaam bij universiteiten, koepelorganisaties of brancheorganisaties van economische sectoren met hoge milieulasten. De interviews dragen voornamelijk een kwalitatief karakter. De voornaamste doelen zijn de inventarisatie van zoveel mogelijk bedrijven ten behoeve van de selectie van de bedrijven, waarvoor de besluitvorming wordt geanalyseerd, en daarnaast de inventarisatie van de experts en van mogelijke besluitvormingsissues. Bij dit laatste gaat het om de bepaling en de omschrijving van de belangrijkste locatiebeslissingen waarvoor de bedrijven worden geplaatst als gevolg van een aanscherping van het milieubeleid. De experts worden in het tweede deelonderzoek benaderd als informant voor het aanleveren van de gegevens die worden gebruikt bij de besluitvormingsanalyses. Aan het eind van het eerste deelonderzoek volgt de selectie van de bedrijven en van de experts die zullen worden benaderd voor de analyse van de besluitvorming en de verzameling van de daarvoor benodigde gegevens.

De te beantwoorden onderzoeksvragen voor dit eerste deelonderzoek zijn:

- Wat zijn de belangrijkste motieven van bedrijven bij besluitvormingsprocessen rond een verplaatsing of sluiting van het gehele bedrijf of een bedrijfsonderdeel vanwege milieueisen?
 - Wat is het gewicht van milieueisen in vergelijking met de andere factoren die hierbij een rol spelen?
- Leidt milieubeleid in Nederland tot ‘Capital Flight’?

De operationele vraag luidt:

- Hoe vaak worden er bedrijfsverplaatsingen uitgevoerd of overwogen als gevolg van milieubeleid, met name bedrijfsverplaatsingen naar het buitenland?
- Wat zijn de belangrijkste economische sectoren waarin bedrijfsverplaatsingen of -sluitingen worden overwogen of doorgevoerd?

Figuur 1.1: Schematische weergave van de onderzoeksopzet



Vervolgens wordt in het tweede deelonderzoek voor tien bedrijven de besluitvorming geanalyseerd ten aanzien van locatiebeslissingen die moeten worden genomen mede als gevolg van milieubeleid. Indien mogelijk wordt daarbij

een besluitvormingsmodel ingezet. Het doel van deze analyses is het verschaffen van inzicht in het verloop en de uitkomst van de besluitvormingsprocessen met betrekking tot de locatiebeslissingen. Daarnaast geeft deze aanpak inzicht in de verdeling van de invloed over de betrokken partijen.

De specifieke onderzoeksvragen voor het tweede deelonderzoek zijn:

- Welke locatiebeslissingen worden onder invloed van milieubeleid overwogen of uitgevoerd door de bedrijven die zijn geselecteerd voor besluitvormingsanalyse?
- Onder welke omstandigheden worden besluitvormingsprocessen van deze bedrijven als gevolg van een verscherping van het milieubeleid controversieel, waarbij de partijen van mening verschillen over de wenselijkheid van de besluitvormingsopties?
 - Welke actoren spelen in deze besluitvormingsprocessen binnen de bedrijven een cruciale rol?
 - Welke standpunten nemen deze partijen in
 - Hoe is de invloed over de actoren verdeeld?
 - In hoeverre spannen deze partijen zich in om de door hen gewenste beleidsuitkomst te bereiken?
- Welke beslissingen worden door de bedrijven uiteindelijk genomen?
- Wat zijn de motieven voor de genomen beslissingen?
- Welk model is het meest geschikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden?
 - In hoeverre is dat besluitvormingsmodel in staat om de uitkomsten van de besluitvormingsprocessen bij bedrijven als gevolg van milieubeleid correct te voorspellen?

Hierna volgt een algemene eindbeschouwing en worden algemene conclusies getrokken over de gekozen benadering en de resultaten daarvan.

1.2 HOOFDSTUKINDELING

De sleutelwoorden voor dit proefschrift worden gevormd door de begrippen milieubeleid, besluitvormingsanalyse en locatiebeslissingen van bedrijven. In hoofdstuk twee zal daarom een inleiding worden gegeven in milieubeleid. In eerste instantie zullen de diverse beleidsinstrumenten voor het voeren van milieubeleid voor het voetlicht worden gebracht. Daarna komt de Nederlandse context van het milieubeleid aan de orde, evenals de belangrijkste Nederlandse milieubeleidsnota's. Het hoofdstuk wordt afgesloten door een bespreking van de internationale component van milieubeleid.

Het tweede sleutelwoord is besluitvormingsanalyse. De locatiebeslissingen door bedrijven zullen worden geanalyseerd met behulp van besluitvormingsmodellen. Besluitvormingsmodellen vormen een 'state of the art' onderzoeksmethode voor de analyse van besluitvormingsprocessen. Hoofdstuk drie begint met een inleiding in besluitvormingsonderzoek. Daarna zal worden ingezoomd op de besluitvormingsmodellen. Eerst zullen de assumpties worden besproken, vervolgens de modelementen van de besluitvormingsmodellen en tenslotte volgt een bespreking van diverse besluitvormingsmodellen. Omdat tijdens de analyses

het Conflictmodel (Bueno de Mesquita e.a., 1985) wordt gebruikt, zal dit model in detail worden beschreven.

Het tweede en derde hoofdstuk zijn theoretisch van aard. In hoofdstuk vier wordt een brug geslagen van de theorie naar de empirie en wordt het derde sleutelwoord van het proefschrift geïntroduceerd, te weten locatiebeslissingen van bedrijven. Bedrijven kunnen op verschillende manieren omgaan met milieubeleid, ze beschikken over diverse beleidsopties. Alleen al vanuit kostenoverwegingen zijn deze niet allemaal even waarschijnlijk, de kostenstructuur op de locatiebeslissingen komt in de eerste paragraaf van hoofdstuk vier aan de orde. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de locatiebeslissingen die de bedrijven kunnen nemen wanneer ze te maken krijgen met milieubeleid. De besluitvormingsanalyses zullen hierop worden gericht. Tenslotte zal worden ingegaan op de categorieën van bedrijven die worden geselecteerd voor een gedetailleerde besluitvormingsanalyse.

De hoofdstukken vijf en zes zijn empirisch van aard. Hoofdstuk vijf omvat de resultaten van het eerste deelonderzoek, waarbij middels een schriftelijke enquête onder gemeente- en provincieambtenaren een inventarisatie is gemaakt van de mate waarin milieubeleid aanleiding geeft voor 'Capital Flight', de internationale relocatie van bedrijven. Ook is nagegaan in hoeverre er sprake is van een binnenlandse verplaatsing of sluiting van bedrijven als gevolg van milieubeleid. Centraal hierbij staat de vraag hoe belangrijk de milieucomponent is wanneer bedrijven locatiebeslissingen nemen. Om hier inzicht in te krijgen worden de beweegredenen van bedrijven om te sluiten of te verplaatsen onder de loep genomen. Hoofdstuk vijf wordt afgesloten met de selectie van de bedrijven waarvan de besluitvorming in detail zal worden geanalyseerd.

Hoofdstuk zes concentreert zich op de besluitvormingsanalyses. Eerst wordt uitgelegd hoe de gegevens zijn verzameld en vervolgens wordt de werkwijze bij de analyses beschreven. Daarna volgen de besluitvormingsanalyses. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een evaluatie van de bruikbaarheid van besluitvormingsmodellen bij de analyse van locatiebeslissingen door bedrijven onder invloed van milieubeleid.

In het laatste hoofdstuk zeven wordt teruggekeken door middel van een samenvatting van het proefschrift en de conclusies. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het proefschrift wordt afgesloten met een slotbeschouwing.