



# Effecten van herstructurering op regionaal niveau en benaderingen om de gevolgen ervan aan te pakken

## Samenvatting

### Inleiding

Waar herstructurering en structurele verandering steeds vaker als inherente kenmerken van economische ontwikkeling worden beschouwd en op het niveau van de Europese Unie en de lidstaten veel beleidsaandacht krijgen, wordt dit onderwerp vrijwel nooit vanuit een regionaal perspectief benaderd. De meeste grootschalige herstructureringsoperaties hebben echter gevolgen voor de regio's en de werkgelegenheidsgebieden waar ze plaatsvinden. Er is maar weinig specifieke informatie beschikbaar over de effecten van herstructurering op regionaal niveau en benaderingen om de mogelijke gevolgen voor de plaatselijke economie, arbeidsmarkt en samenleving aan te pakken.

Met dit verslag wordt een bijdrage geleverd aan het opvullen van deze kennislacune. Op basis van secundaire gegevensanalyse, een literatuuronderzoek en vijf uitgebreide casestudy's identificeert en bespreekt het verslag de effecten van grootschalige herstructurering op de omgeving van het bedrijf waar de herstructurering wordt uitgevoerd. Het verslag tracht tevens voorbeelden te geven van succesverhalen van positief regionaal beheer, dat gericht was op het behouden en verbeteren van arbeidsmarkten na een grote herstructurering.

### Beleidscontext

Beleidsmakers in heel Europa zijn het erover eens dat de effecten van herstructurering zich sterk doen gelden op regionaal niveau en dat er regionale benaderingen ontwikkeld moeten worden om op veranderingen te anticiperen en deze in goede banen te leiden. De wereldwijde economische en financiële crisis heeft duidelijk aangetoond dat regio's op verschillende wijze door de economische neergang getroffen zijn, en er wordt aangenomen dat dit van invloed zal zijn op structurele ontwikkelingen en op het concurrentievermogen op middellange en lange termijn.

Zowel de Europese Commissie als verschillende nationale regeringen hebben op het gebied van de ontwikkeling van de plaatselijke economie en werkgelegenheid de laatste jaren benaderingen met meerdere belanghebbenden gestimuleerd. In de meeste gevallen wordt hierbij een strategische, anticiperende benadering gehanteerd. Gezamenlijke regionale initiatieven met betrekking tot het beheer van herstructurering en de aanpak van de gevolgen ervan lijken daarentegen niet hoog op de politieke agenda te staan.

### Hoofdconclusies

De crisis en de periode na de crisis (2008–2013) hebben geleid tot een scherpe divergentie in arbeidsmarktprestaties in de EU; het grootste gedeelte van deze divergentie is eerder aan nationale dan aan regionale factoren toe te schrijven.

Uit herstructureringsgegevens van de Monitor van de Europese herstructurering (2002–2013) is gebleken dat de hoogste intensiteit van grootschalige herstructurering is waargenomen in de lidstaten in Centraal- en Oost-Europa, met name in Tsjechië, Polen, Roemenië en Slowakije. Grootschalige herstructureringsoperaties hebben een positief resultaat opgeleverd in deze landen, die geprofiteerd hebben van een bestaande uitgebreide industriële infrastructuur en van de verplaatsing van productieactiviteiten vanuit vestigingen in West-Europa met hogere arbeidskosten.

Waar de verschuiving naar diensten op de lange termijn de belangrijkste structurele verandering in alle lidstaten en regio's van de EU is, zijn het in het korte tijdsbestek van de crisis en de periode na de crisis hoofdzakelijk cyclische ontwikkelingen in bepaalde specifieke sectoren (met name de bouwsector, maar ook de detailhandel) geweest die de divergentie van nationale en regionale arbeidsmarktprestaties in belangrijke mate hebben bepaald. De regio's waar de sectorale samenstelling van de werkgelegenheid sinds de crisis het meest veranderd is, bevinden zich meestal in landen waar door een sterke groei en instorting van de vastgoedmarkt meer dan de helft van de banen in de bouwsector verloren is gegaan, bijvoorbeeld in Ierland en Spanje.

De casestudy's tonen aan dat regionale en plaatselijke spelers erin geslaagd zijn maatregelen in te voeren waarmee de gevolgen van de herstructurering op de regionale economie en arbeidsmarkt konden worden opgevangen. Over het algemeen zijn de regionale benaderingen een combinatie van interventies op verschillende beleidsgebieden, met verschillende strategische oriëntaties; de afzonderlijke maatregelen verschillen daarom wat betreft hun inhoud en doelgroep. In de meeste gevallen bestaan deze benaderingen uit een uitgebreid pakket van nood-/kortetermijnmaatregelen om de directe gevolgen aan te pakken en

strategische/langetermijninstrumenten om de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de regionale economie op de lange termijn te garanderen.

De kortetermijnmaatregelen lijken meer op werknemers en de arbeidsmarkt gericht te zijn: bijvoorbeeld maatregelen die gericht zijn op het ondersteunen van het zoeken naar werk, tijdelijke plaatsing in andere regionale bedrijven, stages, openbare werken en belastingverlaging of toeslagen voor werkgevers. De langetermijnmaatregelen zijn meer gericht op bedrijven en de economie: identificeren van regionaal groeipotentieel, bevorderen van ondernemerschap in deze gebieden en ondersteunen van onderzoek en ontwikkeling (O&O) en innovatie.

Deze initiatieven worden op basis van een benadering met meer belanghebbenden ontworpen en uitgevoerd. De nationale overheid speelt vaak een strategische rol, onder meer door activiteiten te ontwikkelen en te coördineren en financiële middelen ter beschikking te stellen. De regionale en plaatselijke spelers (overheid, openbare dienst voor arbeidsvoorziening, sociale partners, het herstructurende bedrijf en dienstverleners) zijn meer operationeel gericht en voeren maatregelen voor bepaalde doelgroepen uit.

De casestudy's tonen aan dat het netto banenverlies in het werkgelegenheidsgebied aanzienlijk lager was dan de feitelijke hoeveelheid banen die in de herstructurende bedrijven geschrapt werd, omdat de overbodige werknemers voor andere werkgevers gingen werken, zelfstandig ondernemer werden of met pensioen gingen.

Vanuit een economisch perspectief lijken regionale effecten sterker te zijn naarmate de zakelijke banden hechter zijn en de regionale economie minder gediversifieerd is. Desalniettemin hebben alle herstructurende bedrijven aanzienlijke gevolgen voor de leveranciers van de herstructurende bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, die op zoek moeten gaan naar andere zakelijke mogelijkheden om de gevolgen van de herstructurering op te kunnen vangen (zoals het accepteren van kostendruk, voldoen aan voorfinancieringsbehoeften of aanpassen van de leverhoeveelheden).

Effecten op de regionale samenleving kunnen moeilijk toegeschreven worden aan één enkele herstructurering, maar zowel beide casestudy's uit dit project als de beschikbare literatuur wijzen op het potentieel voor sociale polarisatie in het werkgelegenheidsgebied.

In het verslag zijn de volgende succesfactoren voor regionale benaderingen geïdentificeerd:

- openstaan voor verandering, niet alleen op het gebied van herstructurering, maar ook op het gebied van institutionele kaders en politieke strategieën;
- toewijding en actieve betrokkenheid van alle relevante regionale en plaatselijke belanghebbenden;
- een geïntegreerde strategische benadering, bestaande uit verschillende beleidsgebieden, oriëntaties en doelgroepen en snelle en efficiënte uitvoering (inclusief coördinatie);
- duurzame financiering;
- bewustzijn van ontwikkelingen buiten de regio.

## Beleidsadviezen

- Vooraf vastgestelde samenwerking tussen regionale spelers verhoogt het succes van regionale benaderingen om herstructurering aan te pakken. Dit kan gestimuleerd worden door een gemeenschappelijke 'regionale geest' te bevorderen door middel van een gezamenlijke visie, netwerken en uitwisseling.
- Een geïntegreerde strategische benadering vereist van meerdere belanghebbenden actieve en gecoördineerde toewijding aan en overweging van lange- en kortetermijnmaatregelen die op de specifieke kenmerken van de regio zijn afgestemd en moet verschillende beleidsgebieden en doelgroepen bestrijken.
- Omdat vertragingen de effectiviteit van interventies in gevaar brengen, moet er een systeem worden ontwikkeld om regionale ontwikkelingen voortdurend in de gaten te kunnen houden. Daarnaast moeten spelers op regionaal niveau over voldoende autonomie beschikken en de competentie hebben om beslissingen te nemen.
- Om duurzame financiering te garanderen moet er multiple sourcing worden toegepast en moet de effectiviteit van de geïnvesteerde financiële middelen middels systematische beoordelingen voortdurend worden bewaakt.
- Omdat een overwegend 'gezonde' economische en arbeidsmarktstructuur kan bijdragen tot het opvangen van de effecten van grootschalige herstructurering, moet er een balans worden gevonden tussen regionale specialisatie en diversificatie. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie van kleine en middelgrote bedrijven en bedrijven met een minder voordelige positie op de arbeidsmarkt.

### Aanvullende informatie

Het verslag *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences* (Effecten van herstructurering op regionaal niveau en benaderingen om de gevolgen ervan aan te pakken) is te vinden op de website <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1441.htm>

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Irene Mandl, onderzoeksleider, via [ima@eurofound.europa.eu](mailto:ima@eurofound.europa.eu)