

Vergaderjaar 2020–2021

29 826

Industriebeleid

29 696

Structurele duurzame economische groei

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2021

Op 5 november 2020 deed uw Kamer middels de motie van de leden Amhaouch en Wiersma¹ het verzoek om in kaart te brengen wat in de praktijk de kansen en uitdagingen voor Nederland zijn op het gebied van reshoring. Met deze brief kom ik aan dit verzoek tegemoet. Tevens informeer ik uw Kamer met deze brief over de uitvoering van de motie van de leden Wiersma en Amhaouch² die de regering verzoekt om de inzet van de NFIA voor het verzilveren van de acquisitiekansen van Brexit voorlopig te handhaven en te onderzoeken of de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) voldoende geëquipeerd is deze kansen te benutten.

Deze brief start met een korte uiteenzetting van de context van reshoring in Nederland. Daarbij maak ik onder meer gebruik van het briefadvies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over reshoring van februari 2021.³ Vanwege de demissionaire status van het kabinet bevat deze brief geen kabinetsreactie op dit advies. Dit laat ik aan een volgend kabinet. Een reactie op dit advies zal, in combinatie met een reactie op het aanstaande SER-advies over de toekomst van de Nederlandse industrie, worden meegenomen in de industriebrief die naar verwachting komend najaar zal verschijnen.⁴ Het tweede deel van deze brief geeft een weergave van de praktijkervaringen met reshoring van partijen uit het veld, waaronder de partners van het *Invest in Holland*-netwerk. Tot slot zal ik ingaan op de uitvoering van bovengenoemde motie betreffende de inzet van de NFIA in relatie tot de Brexit.

¹ Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 30.

² Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 23

³ SER, Advies 21/01 Reshoring, februari 2021.

⁴ Het moment van publicatie en de inhoud van deze industriebrief is onder voorbehoud van de kabinetsformatie.

Context van reshoring in Nederland

Wat is reshoring?

In haar advies van februari 2021 definieert de SER reshoring door bedrijven als «het terughalen van activiteiten naar Nederland die in het verleden naar elders zijn uitbesteed [geoffshored]».

De omvang van reshoring

Het algemene beeld is dat reshoring van productie door Nederlandse bedrijven van bescheiden omvang is.⁵ Zo blijkt uit een enquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de periode 2014–2016 dat 1% van de in Nederland gevestigde bedrijven activiteiten heeft teruggehaald uit het buitenland.⁶ Het CBS stelt dat dit percentage van bedrijven die activiteiten hebben teruggehaald uit het buitenland vergelijkbaar is met de periodes ervoor (2001–2006 en 2009–2011). Het Centraal Planbureau (CPB) (2019) bevestigt dit beeld.⁷ Ook is er voornamelijk geen stijgende trend waar te nemen. Hoewel de ontwikkeling in de afgelopen 10 jaar laat zien dat de hoge verwachtingen van reshoring niet op zijn plaats zijn, wil het kabinet mogelijke kansen niet laten liggen. Daarom heeft het kabinet ook de SER gevraagd, mede naar aanleiding van de motie van het lid Pieter Heerma⁸, om een advies over reshoring uit te brengen.

De SER (2021) geeft in haar advies aan dat reshoring in Nederland van bescheiden omvang is.⁹ De Sociaal-Economische Raad (SER) zegt niet te verwachten dat naar de toekomst toe reshoring van bedrijfsactiviteiten naar Nederland, bijvoorbeeld als gevolg van de coronacrisis, een substantieel onderdeel zal zijn van de bedrijfsstrategieën gericht op het robuuster en wendbaarder maken van ketens. Het mogelijke werkgelegenheidseffect van reshoring zal in Nederland ook beperkt zijn, omdat de omvang van de teruggehaalde activiteiten gering is en deze bovendien vaak sterk geautomatiseerd of gerobotiseerd zijn of worden. De SER wijst er op dat reshoring van productie voor een individueel bedrijf een middel kan zijn om de keten robuuster te maken. Anderzijds kan door het terughalen van productie naar het eigen land, het eigen land ook harder geraakt worden door schokken omdat de schok niet deels meer kan worden opgevangen door internationale markten. Ook De Nederlandse Bank (DNB) (2021)¹⁰ en de OESO (2020)¹¹ stellen dat reshoring het productieproces duurder kan maken en waardeketens niet per definitie schokbestendiger maakt voor macro-economische schokken.

De SER concludeert dat reshoring in beginsel een keuze is die bedrijven zelf moeten maken. De SER stelt dat reshoring geen doel op zich moet zijn voor de overheid, maar één van de middelen kan zijn om tot robuustere ketens te komen of meer leveringszekerheid te garanderen. De SER stelt dat als bedrijven besluiten om productie naar Nederland terug te halen, de overheid dit kan faciliteren door voorwaarden te scheppen die passen binnen het beleid om het verdienvermogen te versterken, bijvoorbeeld

⁵ Kamerstukken 29 825 en 29 696, nr. 124.

⁶ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

⁷ CPB, «Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid», 12 december 2019.

⁸ Kamerstuk 35 420, nr. 57.

⁹ SER, Advies 21/01 Reshoring, februari 2021.

¹⁰ DNB, «Veranderende internationale samenhangen en de Nederlandse economie», 12 januari 2021.

¹¹ OECD, «Global value chains: Efficiency and risk in the context of COVID-19», 11 februari 2021.

door zorg te dragen voor een hoog opleidings- en kennisniveau van de (toekomstige) beroepsbevolking.

Reshoring in de context van strategische autonomie en publieke belangen

De SER stelt tegelijkertijd dat in essentiële ketens een overheidsinterventie wel wenselijk kan zijn om publieke belangen, zoals voorzienings- of leveringszekerheid, te borgen. Daarbij geeft de SER aan dat dit op verschillende manieren kan: door het aanhouden van strategische voorraden, door reshoring, of door het omzetten van bestaande productielijnen voor de productie van essentiële goederen¹². Indien mogelijk, verdient daarbij het aanleggen van strategische voorraden volgens de SER de voorkeur omdat dit het minst marktversturend uitwerkt. Ook beveelt zij aan om grotere leveringszekerheid van essentiële goederen zoveel mogelijk in EU-verband te organiseren. Op EU-niveau wordt schaal gecreëerd waardoor de kosten kunnen worden beperkt. Dit past ook bij de ontwikkeling van het industriebeleid waarin nationale en Europese initiatieven ter bevordering van de concurrentiekracht steeds beter op elkaar worden afgestemd. Een voorbeeld van industriebeleid dat op EU-niveau wordt ontwikkeld zijn de *Important Projects of Common European Interests* (IPCEI). Dit zijn projecten van gemeenschappelijk Europees belang, waarmee de EU de lidstaten stimuleert om middelen te bundelen in grote geïntegreerde projecten, die bijdragen aan de maatschappelijke en strategische doelstellingen van de Unie.

Een voorbeeld van wat dit huidige kabinet nu al doet, is – ook op de lange termijn – de inzet op het vergroten van de Nederlandse productiecapaciteit om zo de leveringszekerheid van medische producten (medische technologie en persoonlijke beschermingsmiddelen, geneesmiddelen en vaccins) beter te borgen. De Minister voor Medische Zorg en Sport heeft uw Kamer daar recentelijk over geïnformeerd.¹³ Nederland maakt zich sterk om ook in EU-verband oplossingen te bedenken om kwetsbaarheden en ongewenste afhankelijkheden in de internationale productie- en leveringsketens te verminderen, bijvoorbeeld in het kader van de vaccin Taskforce Breton en de implementatie van de EU farmaceutische strategie. Hierbij wordt als één van de opties ook gekeken naar productiemogelijkheden in Nederland en de EU. De afgelopen periode is gebleken dat Nederland een belangrijke rol speelt in de (opschaling) van de productie voor geneesmiddelen – denk bijvoorbeeld aan bedrijven zoals Janssen en Halix in Leiden, de terugkeer van Organon&co in Oss en het produceren van innovatieve therapieën zoals ATMP's door BMS en Gilead die lokaal geproduceerd moeten worden. Met de gezamenlijke programma's voor het versterken van het Nederlandse *Life Sciences & Health* ecosysteem via het nationaal Actieprogramma «Nieuwe kansen voor Topsector *Life Sciences & Health*» en «*Future affordable sustainable therapies* (FAST)» dragen de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij aan het aantrekkelijker maken van het investeringsklimaat voor de sector en het realiseren van maatschappelijke en economische impact.

Kansen en uitdagingen uit de praktijk

Het tweede deel van deze brief geeft een weergave van de praktijkervaringen van partijen uit het veld, die regelmatig met bedrijven spreken die reshoren of reshoring overwegen. Ik heb onder meer contact gehad met

¹² Wat essentiële goederen zijn, is in belangrijke mate ook contextafhankelijk. In elke crisis zal wat als essentiële producten wordt ervaren, verschillen. Ook in één en dezelfde crisis kan dat per crisisfase verschillen, zoals de coronacrisis heeft laten zien.

¹³ Kamerstuk 29 477, nr. 703.

verschillende Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en het *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA), alle onderdeel van het *Invest in Holland*-netwerk, als ook het Projectbureau Reshoring Connection. Dit zijn partijen die in de dagelijkse praktijk zicht hebben op de kansen en uitdagingen van reshoring bij de bedrijven zelf. Ook hebben enkele ROM's, mede naar aanleiding van de COVID-19-uitbraak, onderzoek laten doen naar de kansen van reshoring voor hun regio.

Signalen uit de praktijk

Het algemene beeld van deze partijen, hetgeen ook wordt bevestigd door de verschillende onderzoeken (WTO 2021),¹⁴ is dat er bij internationale bedrijven al langer een trend gaande is van regionalisering en decentralisatie van activiteiten. Dat betekent dat productie vaker dichtbij de markt van de eindgebruiker plaatsvindt, het zogenaamde *local-for-local*. Deze trend van decentralisatie is mede het gevolg van geopolitieke ontwikkelingen en wordt aangejaagd door de verdere robotisering en digitalisering. In de praktijk merken de partijen dat de coronacrisis deze trend bij bedrijven versnelt. Zij voeren daardoor nog vaker het gesprek over de decentralisatie van activiteiten. Voor Nederland biedt deze trend dus mogelijk een kans om de (maak)industrie te versterken. Maar deze decentralisatie leidt niet alleen tot het uitbreiden van activiteiten in Nederland. Het kan ook tot gevolg hebben dat in Nederland gecentraliseerde activiteiten worden gedecentraliseerd naar het buitenland, waarbij momenteel het grootste deel van deze activiteiten wordt verplaatst binnen Europa.¹⁵

Reshoring, waarbij dus activiteiten worden teruggehaald naar Nederland die eerder naar het buitenland zijn verplaatst, kan gezien worden als een onderdeel van deze trend van regionalisering en decentralisatie van activiteiten. Op het niveau van individuele bedrijven wordt volgens Reshoring Connection en het *Invest in Holland*-netwerk soms wel besloten om productie naar Nederland te verplaatsen. Hierbij gaat het in de regel niet om reshoring – het kopiëren van het oude productieproces dat eerder was geoffshored – maar om het anders inrichten van de huidige productieketen. Deze herinrichting leidt dan uiteindelijk tot extra productieactiviteiten in Nederland. Uit de praktijk blijkt dat productie vooral naar Nederland wordt gehaald door bedrijven waarvoor geldt dat het belangrijk is om dicht bij de klant te zitten voor tijdige leveringen en bedrijven waarvan de hogere kwaliteit van productie in Nederland opweegt tegen de hogere operationele kosten om in Nederland te produceren.¹⁶

Zoals eerder aangegeven, is het percentage van de Nederlandse bedrijven dat aan reshoring doet beperkt en over de jaren stabiel. Ook de verschillende ROM's geven aan, mede op basis van verschillende onderzoeken¹⁷ die zij hebben laten uitvoeren, dat het niet realistisch is om verwachten dat bedrijven in grote mate activiteiten zullen reshoren of nearshoren. De bedrijven geven aan beslissingen over mogelijke aanpassingen in het productieproces en de leveringsketen, vooral te baseren op een financieel rendabele business case. De ervaring uit de praktijk is dat steeds meer landen hetzelfde technologische niveau hebben als Nederland en de kosten in Nederland relatief hoog zijn. Hierdoor is een keuze voor

¹⁴ WTO, «Working Paper Covid-19 and Global Value Chains», 11 januari 2021.

¹⁵ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

¹⁶ Het gaat dan in de regel vooral om sectoren met hogere marges op het product.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.innovationquarter.nl/reshoring-trends-handelingsperspectief-voor-zuid-holland/>.

reshoring naar Nederland vaak niet rendabel. Dat neemt niet weg dat er ook specifieke bedrijfssituaties zijn waar het wel degelijk rendabel kan zijn om te reshoren, bijvoorbeeld bij productieprocessen die een hoge mate van digitalisering kennen (*Smart Industry*).

Motie NFIA-inzet op acquisitie in relatie tot Brexit

Tijdens de EZK-begrotingsbehandeling 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 21, item 12) hebben de leden Wiersma en Amhaouch een motie ingediend over het acquisitiewerk van NFIA in relatie tot Brexit.¹⁸ De motie vraagt het kabinet de inzet van de NFIA voor het verzilveren van de acquisitiekansen van Brexit voorlopig te handhaven en te onderzoeken of de NFIA voldoende geëquipeerd is deze kansen te benutten. Met ingang van de nieuwe relatie met het Verenigd Koninkrijk per 1 januari 2021, blijkt nog altijd dat een groeiend aantal bedrijven zich op Nederland en een toekomst op de Europese markt oriënteert. De NFIA spreekt momenteel met ruim 600 Brexitbedrijven, waaronder ook verschillende productie-activiteiten, over een overstap of uitbreiding naar ons land. Dit zijn Britse bedrijven, maar ook Amerikaanse en Aziatische partijen die hun huidige Europese activiteiten heroverwegen door de onzekerheid die de Brexit nog altijd veroorzaakt. Met een gemiddelde looptijd van circa 1–3 jaar per project, zal Brexit met de bijbehorende acquisitiekansen de komende jaren nadrukkelijk onderdeel blijven van de werkzaamheden van NFIA. Het verzilveren van deze kansen is daarom een belangrijk onderdeel van de nieuwe *Invest in Holland*-strategie 2020–2025 van NFIA en haar regionale partners. NFIA zal daarbij de komende jaren moeten blijven inspelen op de veranderende economische situatie als gevolg van Brexit en de gevolgen die dit voor internationale bedrijven heeft. Daarom heeft het kabinet besloten dat, naast dat Brexit nu onderdeel is van het reguliere NFIA-werk, tijdelijke extra capaciteit noodzakelijk is. Het kabinet heeft daarvoor in 2021 circa 0,4 miljoen euro en voor 2022 en 2023 circa 0,5 miljoen euro per jaar vrijgemaakt. Met deze extra impuls is NFIA voorlopig voldoende geëquipeerd om de acquisitiekansen van Brexit te verzilveren. Daarbij houdt het kabinet een vinger aan de pols over de verdere economische gevolgen en mogelijke kansen van Brexit en wat dit betekent voor het werk en de benodigde capaciteit van de NFIA.

Conclusie

De verschillende onderzoeken en signalen uit de praktijk bevestigen het beeld van het demissionaire kabinet, zoals eerder aangegeven in de brief *Maakindustrie*¹⁹, dat te hoge verwachtingen rondom reshoring niet op zijn plaats zijn. Daarbij is reshoring geen doel op zich, maar kan het wel één van de middelen zijn om bijvoorbeeld leveringszekerheid te garanderen. Daarnaast zien we dat door de trends van regionalisering en decentralisering een kans om de (maak)industrie in Nederland verder te versterken. Nader onderzoek naar specifieke (vitale) sectoren, praktijkvoorbeelden van bedrijven en trends in herijking van productieprocessen moet duidelijkheid geven over of het wenselijk is om deze kansen te benutten en daarvoor aanpassingen in beleid nodig zijn. Het gaat hierbij niet alleen om nationaal beleid, maar ook de aansluiting op Europees beleid. Het is aan een nieuw kabinet om via haar industriebeleid hier verder invulling aan te geven.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

¹⁸ Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 23

¹⁹ Kamerstukken 29 825 en 29 696, nr. 124.